



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.003.03.2021

Pan  
Karol Szokalski  
Dyrektor  
Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta  
w Piotrkowie Trybunalskim  
ul. Kasztanowa 31  
97-300 Piotrków Trybunalski

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim, ul. Kasztanowa 31, 97-300 Piotrków Trybunalski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karol Szokalski, Dyrektor <sup>1</sup> od 21 stycznia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Byczyński, Dyrektor od 1 stycznia 2010 r. do 29 sierpnia 2019 r., Agata Wypych, p.o. Dyrektora od 30 sierpnia do 30 listopada 2019 r., Ryszard Żak, p.o. Dyrektora od 1 grudnia 2019 r. do 31 stycznia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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 mogą 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 <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Rafał Gorgoń, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/21/2021 z dnia 12 stycznia 2021 r. 2. Michał Dudkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/22/2021 z dnia 12 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> Dalej także: „Dyrektor ZDiUM”, „Dyrektor Zarządu Dróg”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Przeprowadzona kontrola wykazała, że Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim<sup>4</sup> w latach 2017-2020 rzetelnie odtwarzał uszkodzone lub zniszczone w wyniku zdarzeń drogowych obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, lecz nie podejmował, co do zasady, działań zmierzających do dochodzenia od sprawców tych zdarzeń należnych odszkodowań z tytułu poniesionej szkody.

ZDiUM rzetelnie pozyskiwał informacje o uszkodzonych lub zniszczonych obiektach miejskiej infrastruktury drogowej, podejmując działania samodzielne, jak również systematycznie współpracując ze Strażą Miejską w Piotrkowie Trybunalskim, dwoma podmiotami zewnętrznymi wykonującymi część zadań zarządcy drogi (w zakresie kontroli stanu drogowych obiektów inżynierskich oraz ich naprawy) a także uruchamiając kilka kanałów komunikacji umożliwiających osobom trzecim zgłoszenie uszkodzeń i zniszczeń. Zarząd Dróg podejmował w tym zakresie także incydentalną współpracę z Komendą Miejską Policji w Piotrkowie Trybunalskim<sup>5</sup>.

W przypadku stwierdzenia uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, ZDiUM podejmował skuteczne działania w celu ich odtworzenia.

Zarząd Dróg podejmował bardzo ograniczone działania zmierzające do ustalenia sprawców zdarzeń drogowych oraz do dochodzenia od nich należności w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej. W szczególności Zarząd Dróg incydentalnie podejmował współpracę z Komendą Miejską Policji w celu ustalenia danych sprawców zdarzeń oraz danych zakładów ubezpieczeń, z którymi zawarli oni obowiązkowe umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu, jak również numerów polis dokumentujących zawarcie takich umów. W konsekwencji, koszty napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej były najczęściej pokrywane z budżetu Miasta, co NIK oceniła jako działanie niegospodarne. Niedochodzenie roszczeń stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>.

Ponadto, niepodejmowanie działań zmierzających do zwrotu kosztów naprawy uszkodzonej miejskiej infrastruktury drogowej spowodowało (w odniesieniu do zdarzeń z okresu styczeń 2017 r. – luty 2018 r.) upływ trzyletnich terminów przedawnienia roszczeń w odniesieniu do sprawców szkody oraz zakładów ubezpieczeń.

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

<sup>4</sup> Dalej także: „ZDiUM” lub „Zarząd Dróg”

<sup>5</sup> Dalej: „KMP” lub „Komenda Miejska Policji”.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305; dalej: ustawa o fp.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1.-1.3. Zgodnie ze statutem<sup>8</sup>, do zadań ZDiUM w zakresie pełnienia funkcji zarządcy dróg publicznych i wewnętrznych należało w szczególności:

- utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogami,
- umieszczanie i utrzymywanie tabliczek z nazwami ulic i placów,
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- wykonywanie robót utrzymaniowych i zabezpieczających.

Zgodnie z § 4 ust. 1 statutu, szczegółowe zadania Zarządu Dróg określał Regulamin Organizacyjny wprowadzony przez Dyrektora ZDiUM<sup>9</sup>. Zadania zarządcy dróg przypisane zostały do:

- a) Działu Utrzymania Obiektów Drogowych i Inżynierii Ruchu<sup>10</sup>, w tym:
  - zadania w zakresie remontów i utrzymania obiektów drogowych, prowadzenie ewidencji dróg publicznych i ewidencji obiektów inżynierskich, zadania w zakresie inżynierii ruchu,
  - przeprowadzanie bieżących i okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego, oraz podejmowanie działań w celu ich naprawy,
  - zlecanie wykonawstwa robót drogowych w zakresie remontów bieżących, utrzymania oraz ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich,
  - prowadzenie nadzoru i kontroli technicznej nad wykonawstwem zleconych robót i usług,
  - konserwacja i bieżące utrzymanie oraz przebudowa sygnalizacji świetlnej oraz oświetlenia ulic,
  - umieszczanie i utrzymywanie tabliczek z nazwami ulic i placów,
- b) Działu Komunikacji, w tym inicjowanie i wdrażanie przedsięwzięć w zakresie budowy, rozbudowy, konserwacji i napraw obiektów i urządzeń miejskiej komunikacji zbiorowej (przystanki, wiaty przystankowe, zatoki autobusowe itp.).

(akta kontroli str. 16-56)

Prowadzenie bieżącej kontroli stanu technicznego:

- dróg administrowanych przez ZDiUM zostało powierzone pracownikowi DUD zatrudnionemu na stanowisku inspektora<sup>11</sup>,

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Nadanym uchwałą nr XXIV/444/2012 Rady Miasta Piotrkowa z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany nazwy jednostki budżetowej pod nazwą Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji oraz nadania statutu Zarządowi Dróg i Utrzymania Miasta (Dziennik Urzędowy Woj. Łódzkiego z 2012 r. poz. 3006 ze zm.).

<sup>9</sup> Zarządzeniem nr 13 Dyrektora ZDiUM w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 3 lipca 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego ZDiUM w Piotrkowie Trybunalskim (zmienionym zarządzeniami Dyrektora ZDiUM nr 31 z dnia 8 października 2015 r., nr 25 z dnia 15 czerwca 2016 r., nr 38 z dnia 26 sierpnia 2016 r., nr 11 z dnia 11 kwietnia 2017 r., nr 5 z dnia 11 stycznia 2019 r., zarządzeniem nr 9 z dnia 21 lutego 2020 r.), zarządzeniem nr 10 Dyrektora ZDiUM w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 28 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego ZDiUM w Piotrkowie Trybunalskim oraz zarządzeniem nr 33 Dyrektora ZDiUM w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 10 lipca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego ZDiUM w Piotrkowie Trybunalskim.

<sup>10</sup> Dalej także: „Dział Utrzymania” lub „DUD”.

- obiektów inżynierskich i oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego zostało powierzone pracownikowi Działu Utrzymania zatrudnionemu na stanowisku inspektora ds. utrzymania dróg<sup>12</sup>. Udział w kontroli oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego został powierzony pracownikom DUD zatrudnionym na stanowiskach inspektora<sup>13</sup> oraz głównego specjalisty<sup>14</sup>.

Nadzór nad przeprowadzaniem bieżących kontroli sprawował kierownik Działu Utrzymania.

(akta kontroli str. 167-187)

W praktyce realizacja obowiązku kontroli stanu technicznego dróg przez pracownika polegała na objeździe wybranych dróg i odnotowaniu zauważonych przez niego usterek. Trasy objazdów oraz ich częstotliwość nie były określone przez żaden dokument wewnętrzny.

Dokumentem potwierdzającym realizację tego obowiązku był dziennik objazdu<sup>15</sup> prowadzony dla kolejnych lat. Z analizy zapisów w dzienniku objazdów wynika, że w latach 2017-2020 zrealizowano łącznie 84 objazdy, z tego w poszczególnych latach odpowiednio 25, 20, 20 i 19. Objazdy wykonywane były nieregularnie – w niektórych miesiącach co kilka dni, zaś w innych miesiącach wcale.

(akta kontroli str. 104-166)

Z kolei stan techniczny obiektów inżynierskich i oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego był rutynowo oceniany przez wszystkich pracowników Działu Utrzymania przy okazji wyjazdów służbowych realizowanych na terenie miasta. Informacje dotyczące stanu technicznego wskazanych elementów miejskiej infrastruktury drogowej były na bieżąco przekazywane osobie zajmującej się oznakowaniem pionowym i urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 221)

Część zadań zarządcy drogi (dotyczących kontroli stanu drogowych obiektów inżynierskich oraz ich naprawy) zostało powierzonych podmiotom zewnętrznym, na podstawie umów zawieranych corocznie pomiędzy Miastem Piotrków Trybunalski (reprezentowanym przez ZDiUM) a:

- konsorcjum firm<sup>16</sup> (w zakresie oznakowania pionowego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego),
- pojedynczą firmą<sup>17</sup> (w zakresie sygnalizacji świetlnej oraz znaków aktywnych).

---

<sup>11</sup> Dotyczy zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności obowiązującego od dnia 30.03.2020 r. W zakresie obowiązków obowiązującym od 03.01.2011 r. do 29.03.2020 r. pracownikowi powierzono prowadzenie bieżącej kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich administrowanych przez Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Piotrkowie Trybunalskim.

<sup>12</sup> Dotyczy zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności obowiązującego od dnia 30.03.2020 r. W zakresie obowiązków obowiązującym od 02.10.2012 r. do 29.03.2020 r. pracownikowi powierzono prowadzenie bieżącej kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich administrowanych przez Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Piotrkowie Trybunalskim.

<sup>13</sup> Dotyczy zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności obowiązującego od dnia 30.03.2020 r. W zakresie obowiązków obowiązującym od 03.11.2008 r. do 29.03.2020 r. pracownikowi powierzono prowadzenie bieżącej kontroli stanu technicznego oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach administrowanych przez Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Piotrkowie Trybunalskim.

<sup>14</sup> Dotyczy zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności obowiązującego od dnia 30.03.2020 r.

<sup>15</sup> Dziennik objazdu obejmował: datę przeprowadzenia objazdu, wskazanie pracownika dokonującego objazdu, trasę objazdu (podane nazwy ulic), stwierdzone usterki, informację o sposobie usunięcia usterki.

<sup>16</sup> Umowy zawarte w dniach 24 stycznia 2017 r., 29 grudnia 2017 r., 14 stycznia 2019 r. oraz 9 stycznia 2020 r.

<sup>17</sup> Umowy zawarte w dniach 14 lutego 2017 r., 28 marca 2018 r., 14 lutego 2019 r. oraz 14 stycznia 2020 r.

Do zawarcia umów z wykonawcą dochodziło każdorazowo po przeprowadzeniu procedury przetargu nieograniczonego. Przygotowanie materiałów do przetargów (w tym opisów przedmiotów zamówienia, kosztorysów i specyfikacji technicznych) należało do zadań powierzonych pracownikom Działu Utrzymania, zgodnie z ich zakresami obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

Konsorcjum firm w ramach realizacji przedmiotu zamówienia było zobowiązane w szczególności do:

- codziennego objazdu ulic miasta i kontroli stanu technicznego istniejącego oznakowania pionowego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (w załączniku do umowy każdorazowo zawarty był wykaz dróg krajowych, powiatowych i gminnych objętych codziennym objazdem oraz wykaz dróg gminnych i wewnętrznych objętych objazdem nie rzadziej niż raz w tygodniu),
- prostowania i pionowania nośników i tarcz znaków drogowych,
- uzupełnienia brakujących znaków pionowych
- wymiany zniszczonych tablic znaków drogowych,
- montażu nowych znaków drogowych,
- ustawienia nowych nośników znaków drogowych,
- naprawy barier ochronnych sztywnych, siatkowych i łańcuchowych.

Pojedyncza firma w ramach realizacji przedmiotu zamówienia była zobowiązana w szczególności do bieżącego utrzymania i konserwacji sygnalizacji świetlnych i znaków aktywnych, w tym do:

- kompleksowych oględzin i oceny stanu technicznego widocznych elementów sygnalizacji świetlnych i znaków aktywnych – 1 raz do roku,
- codziennych samochodowych i pieszych oględzin sygnalizacji świetlnych dla ustalenia poprawności ich funkcjonowania.

Zlecenie wykonawstwa robót należało do zadań Kierownika DUD. Sprawowanie nadzoru nad wykonaniem robót oraz ich odbiór należały do zadań Kierownika i pracowników Działu Utrzymania. Wykonawcom przysługiwało wynagrodzenie kosztorysowe (ustalane w oparciu o ceny jednostkowe zawarte w formularzu cenowym oraz faktycznie wykonane ilości robót wykazane w protokole odbioru robót) oraz ryczałt miesięczny (dla zakresu prac określonego w umowie).

(akta kontroli str. 57-103, 167-187, 188-218)

1.4. W okresie objętym kontrolą w Zarządzie Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim zatrudnionych było odpowiednio:

- w 2017 roku 65 osób,
- w 2018 roku 53 osoby (spadek zatrudnienia o 18,5% rok do roku),
- w 2019 roku 53 osoby,
- w 2020 roku 52 osoby (spadek zatrudnienia o 1,9% rok do roku oraz o 20% w całym okresie objętym kontrolą).

Spośród ogółu zatrudnionych, w całym okresie objętym badaniem dwie osoby zajmowały się sprawami usuwania skutków zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej. Każda z tych osób zaangażowana była w czynności związane z: objazdami i nadzorem nad stanem miejskiej infrastruktury drogowej, odtwarzaniem uszkodzeń i zniszczeń tej infrastruktury oraz przyjmowaniem zgłoszeń o jej zniszczonych obiektach. Każdy z pracowników wykonywał te czynności w wymiarze 0,25 etatu, co łącznie stanowi 0,5 etatu na czynności związane z usuwaniem skutków zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 454)

1.5.-1.6. Zarząd Dróg zidentyfikował w okresie objętym kontrolą łącznie 59 zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, z tego 51 zdarzeń, w których nie ustalono sprawcy, oraz

osiem zdarzeń z ustalonym sprawcą. Informacje o wystąpieniu przypadków uszkodzeń lub zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej ZDiUM pozyskiwał w wyniku działań własnych, w tym w szczególności objazdów dróg, oraz z raportów Straży Miejskiej, o czym szerzej w pkt 1.9. W latach 2017-2020 zidentyfikowano odpowiednio 12<sup>18</sup>, 16<sup>19</sup>, 16<sup>20</sup> i 15<sup>21</sup> zdarzeń drogowych. Podejmowane przez ZDiUM w okresie objętym kontrolą działania zapewniały identyfikację przypadków uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, będących skutkiem zdarzeń drogowych. Spośród 120 zdarzeń drogowych zaewidencjonowanych w okresie objętym kontrolą w bazie SEWIK<sup>22</sup>, Zarząd Dróg zidentyfikował łącznie 59, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej. W przypadku pozostałych nie wystąpiły uszkodzenia lub zniszczenia miejskiej infrastruktury drogowej zarządzanej przez ZDiUM.

(akta kontroli str. 455, 457-461)

1.7. W badanym okresie zarządca dróg posiadał polisę ubezpieczeniową pokrywającą m.in. koszty napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej. Umowa ubezpieczenia zawierana była na okres trzech lat przez Miasto Piotrków Trybunalski. Badany okres obejmował dwie umowy – jedną na lata 2015-2017 oraz na lata 2018-2020. Ubezpieczenie obejmowało każdorazowo około 55 jednostek organizacyjnych Miasta Piotrków Trybunalski, w tym ZDiUM, a ochroną ubezpieczeniową zostały objęte w szczególności:

- sygnalizacja świetlna wraz z infrastrukturą towarzyszącą,
- słupy oświetleniowe, oprawa oświetlenia ulicznego, przyłącza elektryczne, znaki aktywne,
- parkometry do limitu 3 tys. zł na jedno zdarzenie i 30 tys. zł na wszystkie zdarzenia,
- obiekty małej architektury, w tym elementy infrastruktury (m.in. punkty informacyjne, pionowe oznakowanie dróg, tablice z nazwami ulic na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego), inne tablice informacyjne, instalacje służące do podniesienia bezpieczeństwa,
- wiaty i słupy przystankowe.

Ochrona ubezpieczeniowa dotyczyła również szkody powstałej wskutek uderzenia pojazdu w ubezpieczone mienie.

(akta kontroli str. 222-297)

1.8. Na podstawie próby 40 zdarzeń drogowych, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej<sup>23</sup> ustalono, że średni czas naprawy uszkodzeń w latach 2017-2020 wynosił odpowiednio: 67, 88, 85 i 40 dni. W poszczególnych latach czas trwania naprawy mieścił się w przedziałach odpowiednio: dziewięć – 309, 13 – 319, sześć – 626 oraz jeden – 126 dni. Długi czas trwania naprawy wynikał z jej realizacji w ramach większej inwestycji (budowa nowej wiaty przystankowej w ramach przebudowy całej ulicy) lub z braku możliwości pozyskania nowych elementów infrastruktury z magazynów

<sup>18</sup> Wszystkie zdarzenia z nieustalonym sprawcą.

<sup>19</sup> Wszystkie zdarzenia z nieustalonym sprawcą.

<sup>20</sup> Dwa zdarzenia z ustalonym sprawcą, 14 zdarzeń – z nieustalonym.

<sup>21</sup> Sześć zdarzeń z ustalonym sprawcą, dziewięć – z nieustalonym.

<sup>22</sup> System Ewidencji Wypadków i Kolidji.

<sup>23</sup> Dobór spraw celowy po 10 z każdego roku objętego kontrolą spośród zdarzeń drogowych, które miały miejsce na obszarze Miasta Piotrków Trybunalski i zostały zaewidencjonowane w bazie SEWIK, w których wydatki na naprawę uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej pokryte zostały ze źródeł innych niż ubezpieczenie sprawcy.

producenta i oczekiwanie na realizację zamówienia na nowe elementy miejskiej infrastruktury drogowej wynikające z konieczności ich wyprodukowania w minimalnej ilości.

(akta kontroli str. 397, 462-463)

1.9. W celu bieżącego pozyskiwania przez Zarząd Dróg danych o uszkodzeniach lub zniszczeniach obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych:

- przyjmowano od osób/podmiotów trzecich zgłoszenia telefoniczne, pocztą elektroniczną oraz za pomocą formularza kontaktowego udostępnionego na stronie internetowej ZDiUM,
- pracownicy ZDiUM w trakcie wyjazdów służbowych na terenie miasta zwracali uwagę na nieprawidłowości dotyczące stanu technicznego elementów pasa drogowego, w tym oznakowania pionowego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- analizowano codzienne raporty przekazywane w trybie roboczym ze Straży Miejskiej.

(akta kontroli str. 221, 300-324)

Zarząd Dróg w celu pozyskiwania informacji o zdarzeniach drogowych skutkujących uszkodzeniem lub zniszczeniem obiektów miejskiej infrastruktury drogowej podejmował również incydentalnie współpracę z Komendą Miejską Policji. Na wniosek ZDiUM, KMP w latach 2017 – 2020 udzieliła 10 informacji dotyczących zdarzeń drogowych. Udzielając odpowiedzi Komenda Miejska Policji przysyłała wydruki z bazy KSIP<sup>24</sup> w postaci notatki informacyjnej o zdarzeniu drogowym z zawartymi w niej danymi obejmującymi: adres zdarzenia, numer rejestru interwencji Policji, przyczyny zdarzenia, sprawcę bądź poszkodowanego, uczestniczący pojazd, numer polisy wraz z nazwą towarzystwa ubezpieczeniowego oraz sposób rozstrzygnięcia i dane funkcjonariusza interweniującego.

(akta kontroli str. 353, 365-391, 401-424)

KMP w latach 2017 – 2020 skierowała osiem wniosków o ukaranie w trybie art. 57 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>25</sup>, w których stroną poszkodowaną był Zarząd Dróg. O wszystkich przypadkach ZDiUM został poinformowany na zasadzie art. 26 § 1 KPoW. W 81 sprawach, w których stroną poszkodowaną był Zarząd Dróg, odstąpiono od skierowania wniosków o ukaranie z uwagi na brak ku temu podstaw. O tym fakcie również pisemnie powiadomiono ZDiUM na zasadzie art. 54 § 2 KPoW.

(akta kontroli str. 353)

1.10. ZDiUM w okresie objętym kontrolą nie prowadził ewidencji zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej. Dyrektor Zarządu Dróg wyjaśnił, że było to podyktowane ograniczeniami kadrowymi.

(akta kontroli str. 300)

1.11. Na podstawie próby 40 zdarzeń drogowych<sup>26</sup> ustalono, że we wszystkich przypadkach, w których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, Zarząd Dróg naprawił powstałe szkody. Przeprowadzone oględziny czterech obiektów miejskiej infrastruktury drogowej naprawionych jako

<sup>24</sup> Krajowy System Informacyjny Policji.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 729 ze zm.; dalej: „KPoW”.

<sup>26</sup> Zob. przypis 23.

ostatnie w badanej próbie potwierdziły skuteczność podejmowanych działań w zakresie usuwania skutków uszkodzeń lub zniszczeń. Ustalony stan faktyczny był zgodny z dokumentacją powykonawczą oraz z obowiązującym projektem organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 325-335, 462-463)

1.12. W przypadku uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej nienależących do ZDiUM ich właściciele byli informowani telefonicznie o zaistniałych zdarzeniach.

(akta kontroli str. 401)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

ZDiUM rzetelnie pozyskiwał informacje o uszkodzonych lub zniszczonych elementach miejskiej infrastruktury drogowej, w tym w szczególności o oznakowaniu pionowym oraz sygnalizacji świetlnej. W tym celu Zarząd Dróg podejmował samodzielne działania inspekcyjne, systematycznie współpracował ze Strażą Miejską oraz z dwoma podmiotami zewnętrznymi wykonującymi część zadań zarządcy drogi (w zakresie kontroli stanu drogowych obiektów inżynierskich oraz ich naprawy), jak również uruchomił kilka kanałów komunikacji umożliwiających osobom trzecim zgłoszenie usterek oraz podejmował incydentalnie współpracę z Komendą Miejską Policji.

W przypadku stwierdzenia uszkodzeń lub zniszczeń ZDiUM podejmował skuteczne działania w celu odtworzenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, w szczególności związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1.-2.3. Zadania w zakresie dochodzenia należności przypisane zostały w Regulaminie Organizacyjnym ZDiUM do Działu Księgowości i Kadr<sup>27</sup>. Dwóm pracownikom DKK<sup>28</sup> w indywidualnych zakresach czynności, obowiązków i odpowiedzialności powierzono prowadzenie windykacji należności, dla których minął termin płatności<sup>29</sup>, poprzez m.in.<sup>30</sup>:

- bezpośrednie nawiązywanie kontaktu z dłużnikami,
- wyjaśnianie opóźnień w zakresie płatności,
- sporządzanie i wysyłanie wezwań, upomnień do zapłaty i ponagleń przedegzekucyjnych,
- monitorowanie spłacanych należności,
- ochrona danych osobowych dłużnika zgodnie z obowiązującym prawem,

<sup>27</sup> Dalej także: „Dział Księgowości” lub „DKK”.

<sup>28</sup> Głównej Księgowej oraz głównemu specjalście ds. księgowości.

<sup>29</sup> Dotyczy Głównej Księgowej.

<sup>30</sup> Wyliczenie dotyczy głównego specjalisty ds. księgowości.

- współpraca z Wydziałami Urzędu Miasta, organami i instytucjami publicznymi w zakresie ustalania danych o dłużnikach niezbędnych do prowadzenia skutecznej windykacji.

W okresie objętym kontrolą pracownicy, którym powierzono ww. zadania nie prowadzili żadnych działań windykacyjnych dotyczących należności z tytułu dochodzenia roszczeń wobec sprawców zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej. W jednym przypadku działania takie podjął pracownik Działu Komunikacji ZDiUM oraz w jednym przypadku pracownik Działu Utrzymania ZDiUM.

(akta kontroli str.16-56, 336-350, 454, 697-719, 756-766)

2.4.-2.5. W Zarządzie Dróg nie opracowano procedur i trybów postępowania dotyczących dochodzenia odszkodowań za uszkodzone lub zniszczone obiekty miejskiej infrastruktury drogowej. Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że od początku istnienia Zarządu Dróg takich procedur nie było z uwagi na to, że w ocenie Zarządu Dróg nie istniała potrzeba ich opracowania.

(akta kontroli str. 445)

2.6.-2.8. W latach 2017-2020 w ZDiUM zidentyfikowano łącznie 59 zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, przy czym tylko w przypadku ośmiu z nich<sup>31</sup> (co stanowi 13,5%) zidentyfikowano sprawców w oparciu o informacje przekazane przez Komendę Miejską Policji w Piotrkowie Trybunalskim. Roczne koszty napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej w badanym okresie wykazywały wyraźną tendencję wzrostową i wynosiły odpowiednio 6,3 tys. zł, 9,7 tys. zł, 14,3 tys. zł i 19,3 tys. zł. W efekcie wartość naprawianych szkód w 2020 r. była ponad trzykrotnie wyższa niż w 2017 r., chociaż liczba zdarzeń wzrosła zaledwie o trzy. Łączny koszt napraw wyniósł 50 tys. zł, z tego w 57 sprawach (96,6%) koszty napraw w kwocie 49,4 tys. zł (co stanowiło 98,8%) pokryte zostały z budżetu Miasta, w jednej sprawie koszty napraw w kwocie 0,3 tys. zł (0,6%) – z ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej sprawcy i w jednej sprawie w kwocie 0,3 tys. zł (0,6%) – z polisy ubezpieczeniowej Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

(akta kontroli str. 365-391, 401-424, 455, 456)

2.9. W całym badanym okresie zarządca dróg posiadał polisę ubezpieczeniową, jak wskazano w pkt 1.7. Sumy ubezpieczenia elementów infrastruktury i koszty polis wynosiły odpowiednio:

- w 2017 roku – 544 mln zł (w tym elementów infrastruktury drogowej 200 tys. zł) i 128,3 tys. zł,
- w 2018 roku – 553,3 mln zł (w tym elementów infrastruktury drogowej 500 tys. zł) i 130,8 tys. zł,
- w 2019 roku – 584,4 mln zł (w tym elementów infrastruktury drogowej 500 tys. zł) i 137,8 tys. zł,
- w 2020 roku – 596,5 mln zł (w tym elementów infrastruktury drogowej 500 tys. zł) i 140,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 222-297)

2.10.-2.13. Na podstawie badania próby 40 zdarzeń drogowych<sup>32</sup>, ustalono, że w 36 spośród nich (90%)<sup>33</sup> Zarząd Dróg nie pozyskał danych o ich sprawcach, pomimo

<sup>31</sup> Dwóch z 2019 r. i sześciu z 2020 r.

<sup>32</sup> Zob. przypis 23.

<sup>33</sup> W przypadku wszystkich 59 zdarzeń drogowych z lat 2017-2020, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia miejskiej infrastruktury drogowej ZDiUM nie pozyskał danych sprawców w 51 przypadkach (86,4%).

tego, że w przypadku 32 zdarzeń (80%) sprawca był znany Policji. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W przypadku 39 zdarzeń (97,5%) z badanej próby 40 ZDiUM nie podejmował działań w celu uzyskania od sprawców, lub z ich polis ubezpieczeniowych, zwrotu kosztów naprawy uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Jedynie w jednej sprawie wydatki na naprawę uszkodzonej miejskiej infrastruktury drogowej w kwocie 0,3 tys. zł pokryte zostały z odszkodowania wypłaconego w związku z roszczeniem zgłoszonym przez Zarząd Dróg do zakładu ubezpieczeń, z którym sprawca zdarzenia zawarł umowę w zakresie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu.

(akta kontroli str. 353, 401-424, 455, 697-719)

W jednej z 39 ww spraw ZDiUM dokonał w dniu 6 marca 2019 r. zgłoszenia szkody do zakładu ubezpieczeń, z którym Miasto Piotrków Trybunalski miało zawartą umowę ubezpieczenia majątkowego. Wartość szkody (zniszczona wiata przystankowa) została oszacowana na kwotę 8,4 tys. zł. Ubezpieczyciel poinformował Miasto Piotrków Trybunalski pismem z dnia 13 marca 2019 r. o przyjęciu odpowiedzialności i dokonał wypłaty odszkodowania w kwocie 0,3 tys. zł, zaś pozostała część została sfinansowana z budżetu Miasta. Zarząd Dróg uzyskał informację o wypłacie odszkodowania w ww. kwocie z Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w trakcie trwania czynności kontrolnych (w dniu 17 marca 2021 r.), w następstwie czego podjął działania zmierzające do uzyskania od zakładu ubezpieczeń różnicy pomiędzy wypłaconą a żadaną kwotą odszkodowania. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 394-396, 455, 450, 756-766)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Niepodjęcie w przypadku 36 (90%) spośród 40 zdarzeń drogowych z badanej próby<sup>34</sup>, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, 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 niewystąpienie do KMP o udostępnienie tych danych.

Skutkiem braku tych działań było niedochodzenie od sprawców ww. zdarzeń drogowych należnych odszkodowań z tytułu naprawienia szkód w mieniu pozostającym w zarządzie ZDiUM i pokrycie wydatków na naprawienie szkody z budżetu Miasta w całości (w 38 przypadkach) lub w części (częściowe pokrycie z własnego ubezpieczenia majątkowego). Zdaniem NIK, wydatkowanie środków własnych w łącznej kwocie 43,1 tys. zł w sytuacjach, w których istniała realna możliwość pokrycia kosztów naprawy z innych źródeł (w szczególności ze środków sprawców lub odszkodowań wypłaconych przez zakłady ubezpieczeń, z którymi sprawcy mieli zawarte umowy w zakresie OC posiadaczy pojazdów) było działaniem niegospodarnym.

Dyrektor Zarządu Dróg wyjaśnił, że ZDiUM występował do Komendy Miejskiej Policji w celu pozyskiwania danych sprawców zniszczeń oraz numerów polis dokumentujących zawarcie przez nich umów obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów, na dowód czego przedstawił

<sup>34</sup> Zob. przypis 23.

kserokopie pism, tym niemniej działania te – jak ustalono – dotyczyły w latach 2017-2020 jedynie 10 spraw (na 59 zdarzeń, w których uszkodzeniu uległa miejska infrastruktura drogowa) i tylko w ośmiu spośród nich przyniosły oczekiwany rezultat.

(akta kontroli str. 353, 401-424, 455)

2. Niepodjęcie w przypadku 39 (97,5%) spośród 40 zdarzeń z badanej próby<sup>35</sup> działań zmierzających do wyegzekwowania od sprawców uszkodzeń lub zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej lub od ich ubezpieczycieli zwrotu kosztów naprawy uszkodzeń lub zniszczeń tej infrastruktury<sup>36</sup>. 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.

NIK zwraca uwagę, że skutkiem niepodjęcia działań zmierzających do zwrotu kosztów naprawy uszkodzonej miejskiej infrastruktury drogowej był (w odniesieniu do zdarzeń drogowych z okresu styczeń 2017 r. – luty 2018 r.) upływ trzyletnich terminów przedawnienia roszczeń w odniesieniu do sprawców szkody (zgodnie z art. 442<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>37</sup>) oraz zakładów ubezpieczeń (zgodnie z art. 819 § 3 KC). Zdaniem NIK wysokie ryzyko upływu ww. terminów dotyczy również zdarzeń drogowych z okresu marzec 2018 r. – grudzień 2020 r.

Dyrektor Zarządu Dróg wyjaśnił, że ZDiUM podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania od sprawców zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej lub od ich ubezpieczycieli zwrotu kosztów naprawy, tym niemniej działania te – jak ustalono – dotyczyły tylko jednego przypadku.

(akta kontroli str. 401-424, 455)

3. Podjęcie przez ZDiUM po upływie ponad dwóch lat od daty decyzji zakładu ubezpieczeń o wypłacie odszkodowania, działań zmierzających do uzyskania od zakładu ubezpieczeń, z którym Miasto Piotrków Trybunalski zawarło umowę ubezpieczenia majątkowego i do którego w dniu 6 marca 2019 r. zgłoszono szkodę, różnicy pomiędzy oszacowaną na 8,4 tys. zł wartością szkody i otrzymanym odszkodowaniem w kwocie 0,3 tys. zł. W konsekwencji różnica w kwocie 8,1 tys. zł została pokryta ze środków własnych pomimo poniesienia kosztów ubezpieczenia majątkowego obejmującego swoim zakresem zniszczone mienie.

Przyczyną opóźnienia podjęcia działań przez Zarząd Dróg było otrzymanie informacji z Urzędu Miasta Piotrków Trybunalski o decyzji zakładu ubezpieczeń o wypłacie odszkodowania w ww. kwocie z dnia 13 marca 2019 r. dopiero w dniu 17 marca 2021 r. Po rozpatrzeniu odwołania Zarządu Dróg zakład ubezpieczeń w dniu 1 kwietnia 2021 r. podjął decyzję o wypłacie różnicy między pierwotnie wypłaconym odszkodowaniem a oszacowaną w zgłoszeniu wartością szkody w kwocie 8,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 394-396, 450, 756-766, 881)

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił ponadto, że przyczyną wskazanych powyżej nieprawidłowości były ograniczenia kadrowe – zmniejszający się stan

<sup>35</sup> Zob. przypis 23.

<sup>36</sup> Roczne koszty napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej w latach 2017-2020 wynosiły odpowiednio 6,3 tys. zł, 9,7 tys. zł, 14 tys. zł i 19,3 tys. zł.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.; dalej: KC.

zatrudnienia w jednostce, w tym przede wszystkim w Dziale Utrzymania z ośmiu do sześciu osób (spadek o 25%).

(akta kontroli str. 427, 445)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie niedochodzenie przez Zarząd Dróg należności od sprawców zdarzeń drogowych w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej.

ZDiUM podejmował bardzo ograniczone działania zmierzające do ustalenia sprawców zdarzeń drogowych (w 36 na 40 zbadanych spraw) oraz do dochodzenia od nich lub ich ubezpieczycieli należności w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej (w jednej na 40 zbadanych spraw). W szczególności Zarząd Dróg incydentalnie nawiązywał współpracę z Komendą Miejską Policji w Piotrkowie Trybunalskim w celu ustalenia danych sprawców zdarzeń oraz danych zakładów ubezpieczeń, z którymi zawarli obowiązkowe umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu, w tym numerów polis dokumentujących zawarcie takich umów. W konsekwencji, wskutek nieustalenia sprawców oraz ich ubezpieczycieli, koszty napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej były pokrywane z budżetu Miasta lub z ubezpieczenia majątkowego Miasta Piotrków Trybunalski, co NIK oceniła jako działanie niegospodarne. Niedochodzenie roszczeń stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o fp.

Dodatkowo, niepodejmowanie działań zmierzających do zwrotu kosztów naprawy uszkodzonej miejskiej infrastruktury drogowej spowodowało (w odniesieniu do zdarzeń z okresu styczeń 2017 r. – luty 2018 r.) upływ trzyletnich terminów przedawnienia roszczeń w odniesieniu do sprawców szkody oraz zakładów ubezpieczeń.

## 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

1. Nawiązanie systemowej współpracy z Komendą Miejską Policji w Piotrkowie Trybunalskim w celu pozyskiwania informacji o:
  - a. obiektach miejskiej infrastruktury drogowej uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku zdarzeń drogowych,
  - b. sprawcach zdarzeń drogowych oraz numerach polis dokumentujących zawarcie przez nich umów obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów.
2. Usprawnienie przepływu pomiędzy Zarządem Dróg a Urzędem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego informacji dotyczących decyzji zakładu ubezpieczeń w przedmiocie przyjęcia odpowiedzialności i wypłaty odszkodowania w przypadkach, w których podmiotem poszkodowanym i zgłaszającym szkodę jest ZDiUM.
3. 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.
4. Podjęcie działań organizacyjnych 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 Łodzi. 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  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

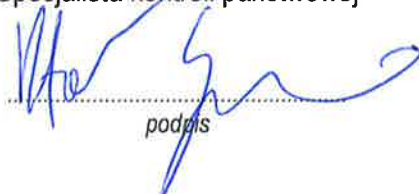
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 29 kwietnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
p.o. Dyrektora  
Piotr Walczak  
Radca Prezesa NIK

Kontrolerzy

Rafał Gorgoń  
Specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

  
.....  
podpis

Michał Dudkiewicz  
Doradca ekonomiczny

  
.....  
podpis