



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4114-03-01/2013

I/13/005

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/13/005 – Zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler

Wojciech Niemyski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85566 z dnia 8 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej (dalej: „Starostwo” lub „SP”), ul. Brzeska 41, 21-500 Biała Podlaska.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Tadeusz Łazowski, Starosta Bialski (dalej: „Starosta”).

(dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Powyższą ocenę w szczególności uzasadniają:

- nieinformowanie zarządów dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu,
- nieobjęcie kontrolami, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem², części odcinków dróg powiatu bialskiego, dla których Starosta jest organem zarządzającym ruchem,
- prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu z naruszeniem § 9 ust. 2 pkt 6 i 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Projekty organizacji ruchu składane w Starostwie były kompletne a ich rozpatrywanie odbywało się bez zbędnej zwłoki. Zatwierdzone projekty organizacji ruchu przechowywane były zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem. Starosta prawidłowo realizował obowiązek przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. Nie stwierdzono przypadków zatwierdzenia organizacji ruchu przez niewłaściwy organ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Terminowość zatwierdzania projektów organizacji ruchu oraz prowadzenie analiz organizacji bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych i gminnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2008-2012 w Starostwie złożono: 234 projekty stałej organizacji ruchu (58 w 2008 r., 86 w 2009 r., 38 w 2010 r., 34 w 2011 r., 18 w 2012 r.), 31 projektów zmiany stałej organizacji ruchu (2 w 2008 r., 6 w 2010 r., 19 w 2011 r., 4 w 2012 r.) oraz 559 projektów

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729) – zwane w treści wystąpienia pokontrolnego „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem”.

czasowej organizacji ruchu (109 w 2008 r., 115 w 2009 r., 117 w 2010 r., 113 w 2011 r., 105 w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 4)

1.2. Strukturę podmiotów, które w okresie objętym kontrolą składały do SP projekty organizacji ruchu przedstawiono w poniższej tabeli.

Podmioty składające projekty organizacji ruchu	Lata 2008-2012				
	2008	2009	2010	2011	2012
Zarząd dróg	26	34	18	29	4
Inwestor	17	30	8	8	2
Kolejowa jednostka organizacyjna	18	18	7	0	0
Jednostka prowadząca roboty lub czynności na drodze albo przy drodze	40	52	52	49	29
Organizacja turystyczna (m.in. dodatkowe znaki szlaków rowerowych)	1	2	1	0	1
Osoba realizująca zamówienie ww. jednostek	67	65	75	80	91
Razem w poszczególnych latach	169	201	161	166	127

(dowód: akta kontroli str. 5)

1.3-4. Analizy istniejących organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu sporządzane przez SP w okresie objętym kontrolą prowadzone były w oparciu o kontrole, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, wnioski o zmianę organizacji ruchu wnoszone przez mieszkańców, radnych powiatu oraz zainteresowane instytucje a także informacje uzyskane od Policji, w szczególności dotyczące wypadków i kolizji drogowych. W latach 2008-2012 Starostwo samodzielnie nie sporządzało projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Sporządzanie projektów organizacji ruchu, eliminujących zagrożenia stwierdzone w wyniku prowadzonych analiz, odbywało się każdorazowo poprzez przekazanie Zarządowi Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej oraz właściwym gminom notatek służbowych sporządzonych na okoliczność przeprowadzonych przeglądów półrocznych.

(dowód: akta kontroli str. 418-422, 485)

1.5. W zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa w latach 2008-2012 Starosta głównie współpracował z nw. organami:

- Policją w szczególności poprzez analizę zagrożeń w ruchu tj. przegląd kart zdarzeń drogowych sporządzanych przez funkcjonariuszy Policji w miejscu wypadku, wspólne przeglądy, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem a także analizę i opiniowanie projektów organizacji ruchu kierowanych do Starostwa,
- Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie oraz Zarządem Dróg Wojewódzkich w Lublinie poprzez opiniowanie przez Starostę organizacji ruchu na skrzyżowaniach dróg gminnych i powiatowych z drogami wyższej kategorii lub organizacji ruchu na drogach, po których prowadzone są objazdy (w okresie objętym kontrolą wydano 26 takich opinii),
- jednostkami PKP poprzez wspólną analizę przedstawianych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu na skrzyżowaniach dróg powiatowych i gminnych z linią E-20 oraz objazdów wprowadzanych w związku z modernizacją tej linii na odcinku Siedlce – Terespol,
- zarządami dróg gminnych oraz Zarządem Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej głównie poprzez analizę zgłaszanych wniosków o zmianę organizacji ruchu oraz prowadzenie wspólnych kontroli organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 418-422, 485)

1.6-7. Wszystkie projekty organizacji ruchu złożone w Starostwie w latach 2008-2012³ zostały rozpatrzone w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca oraz zatwierdzone. Osoby zatwierdzające projekty organizacji ruchu i rozpatrujące wnioski o zmianę organizacji ruchu nie prowadziły działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 425-435)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Prowadzenie ewidencji i kompletność projektów organizacji ruchu.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie prowadzono odrębnie: ewidencję projektów stałej organizacji ruchu oraz ewidencję projektów czasowej organizacji ruchu. Pomimo, iż druki na których prowadzono ewidencje, zawierały wszystkie elementy określone w § 9 ust. 2 pkt 1-8 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, jedynie ewidencja projektów czasowej organizacji ruchu prowadzona była prawidłowo. Zastrzeżenia NIK dotyczą sposobu prowadzenia ewidencji projektów stałej organizacji ruchu.

Terminy w których powinna być wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu zgodne były z określonymi przez podmioty przedstawiające projekty organizacji ruchu do zatwierdzenia. Fakt przeprowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu odnotowywano w ewidencji stałej organizacji ruchu. Kontrole te, zgodnie ze złożonymi przez Starostę wyjaśnieniami, przeprowadzane były w dniu wprowadzenia nowej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 9-134,418-422, 438-439)

2.2. Starosta przechowywał zatwierdzone projekty organizacji ruchu, które zawierały wszystkie elementy określone w § 5 ust. 1 pkt 1-7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem⁵.

(dowód: akta kontroli str. 135-136)

2.3. W latach 2011-2012 Starosta zatwierdził 23 projekty zmiany stałej organizacji ruchu. W 22 przypadkach projekty poprzedniej stałej organizacji ruchu były przechowywane. W jednym przypadku SP nie posiadało zmienionego projektu stałej organizacji ruchu co Starosta wyjaśnił, iż nie był on przedstawiony do zatwierdzenia.

(dowód: 137, 418-422)

2.4. Projekty czasowych organizacji ruchu przechowywane były zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem przez okres co najmniej dwóch lat od daty przywrócenia stałej organizacji ruchu. W toku kontroli potwierdzono przechowywanie 218 projektów czasowej organizacji ruchu, zatwierdzonych w latach 2011-2012.

(dowód: akta kontroli str. 138)

2.5. W okresie objętym kontrolą nie wprowadzano czasowej organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego, o którym mowa w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 425-435)

³ Opisane w pkt 1.1 wystąpienia pokontrolnego.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Badanie 40 projektów organizacji ruchu nie wykazało braków w dokumentacji.

2.6. Do projektów organizacji ruchu dotyczących dróg powiatowych wnioskodawcy dołączali opinie Komendanta Miejskiego Policji w Białej Podlaskiej, zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem⁶.

(dowód: akta kontroli str. 139-140)

2.7. W okresie objętym kontrolą projekty organizacji ruchu składane przez podmioty inne niż zarząd drogi, zawierały opinię zarządu drogi, której dotyczył projekt. W badanej próbie 60 spraw, w jednym przypadku⁷ projekt stałej organizacji ruchu został pozytywnie zaopiniowany przez Zarząd Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej zamiast przez Wójta Gminy Wisznice. Starosta wyjaśnił, iż organ zarządzający ruchem uznał, że projekt organizacji ruchu do zatwierdzenia złożył inwestor (Gmina Wisznice), który jest jednocześnie zarządem drogi. W pozostałych 59 przypadkach (98,3%) projekty były zaopiniowane przez zarząd drogi objętej projektem organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 139-147, 418-422)

2.8. W stosunku do projektów organizacji ruchu obejmujących wyłącznie drogi gminne, zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, nie wymagano opinii Policji.

(dowód: akta kontroli str. 139-140)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu niezgodnie z § 9 ust. 2 pkt 6 i 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Zgodnie z ww. przepisami do ewidencji wpisuje się m. in. termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu oraz rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu. W ewidencji projektów stałej organizacji ruchu w kolumnie „*termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu*” w 118 przypadkach⁸ (44,5% wpisów) termin ten określono zdarzeniem (najczęściej o treści „*z dniem dopuszczenia ruchu*”). Brak jednoznacznego określenia tego momentu ogranicza możliwość monitorowania terminu w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu a także realizacji obowiązku informowania właściwego zarządu drogi o utracie ważności tej organizacji. Natomiast w kolumnie „*rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu*” w 95 przypadkach (35,8% wpisów) wpisywano terminy zawiadomienia SP o wprowadzeniu organizacji i terminy przeprowadzenia kontroli wykonania zadań wynikających z projektu⁹. Nie określano w nich natomiast rzeczywistego terminu wprowadzenia organizacji ruchu, od którego liczony jest 14-dniowy termin przeprowadzenia przez Starostę kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z projektu. W zakresie prowadzenia ewidencji Starosta wyraził stanowisko, iż: „*(...) przepisy prawa nie nakazują aby termin ten określać wyłącznie datą (termin w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu). Zatem dopuszczalne jest określanie terminu okresem (w dniach, miesiącach lub latach), w którym organizacja ruchu powinna być wprowadzona liczoną od określonego zdarzenia (...)*”. Natomiast w kwestii braku wskazania rzeczywistego terminu wprowadzenia organizacji ruchu Starosta wyjaśnił, że: „*W Starostwie Powiatowym w Białej Podlaskiej przyjęto zasadę, że kontrola wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu będzie dokonywana w dniu wprowadzenia nowej organizacji*”

⁶ Zweryfikowano na próbie 41 projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych. 100% próby zawierało opinię komendanta powiatowego Policji.

⁷ Dotyczy projektu złożonego w dniu 9 lutego 2010 r. przez podmiot realizujący zamówienie Gminy Wisznice

⁸ 33 wpisy w 2008 r., 42 w 2009 r., 32 w 2010 r. oraz 11 w 2011 r.

⁹ W latach 2010-2011 w 59 przypadkach ewidencja zawierała wpisy: „zgf...” i „skontr...” ze wskazaniem daty zgłoszenia oraz daty przeprowadzenia kontroli, o których mowa odpowiednio w § 12 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Natomiast w latach 2008-2009 w 36 przypadkach ewidencja zawierała zapis: „wykonano prawidłowo” bez wskazania daty przeprowadzenia kontroli (w przypadkach tych termin, w którym powinna zostać wprowadzona organizacja ruchu określono zdarzeniem „z dniem dopuszczenia do ruchu”).

ruchu. Dlatego data ta jest zbieżna z datą przeprowadzenia kontroli, o której mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia”.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Weryfikacja projektów organizacji ruchu przed zatwierdzeniem.

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2008-2012 na terenie powiatu bialskiego nie wystąpiły przypadki uzasadniające żądanie dołączenia do projektu organizacji ruchu: profilu podłużnego lub przekroju poprzecznego drogi oraz danych o istniejącym lub prognozowanym natężeniu ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 418-422)

3.2. W okresie objętym kontrolą Starosta dwukrotnie powoływał komisję, o której mowa w § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. W jednym przypadku komisja rozpatrzyła postulaty mieszkańców ul. 3-go Maja w Międzyrzeczu Podlaskim dotyczące ograniczenia ruchu pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej trzech ton. W drugim przypadku komisja rozpatrzyła wniosek mieszkanki miejscowości Polinów (gm. Janów Podlaski) w sprawie dodatkowego wprowadzenia na odcinku drogi powiatowej Nr 1031L w odległości ok. 150 m od skrzyżowania z drogą wojewódzką Nr 811 oznakowania poziomego P-4 (linia podwójna ciągła) oraz pionowego B-25 (zakaz wyprzedzania). W obydwu przypadkach w skład komisji wchodził przedstawiciel Policji, zarządcy drogi oraz Starosty. W toku prac komisji nie zasięgnięto opinii o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 148-168, 418-422)

3.3-6. Projekty organizacji ruchu złożone w Starostwie w latach 2008-2012 zostały zatwierdzone bez zmian¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 169-170)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

4. Realizacja innych obowiązków związanych z zarządzaniem ruchem.

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą Starostwo wydało 128 pozwoleń na budowę, w których zatwierdzono projekty budowlane dotyczące robót drogowych (w tym: 27 w 2008 r., 22 w 2009 r., 33 w 2010 r., 29 w 2011 r. oraz 17 w 2012 r.). W analogicznym okresie do Starostwa złożono 200 zgłoszeń, do których nie załączano projektów budowlanych (w tym: 33 w 2008 r., 56 w 2009 r., 47 w 2010 r., 30 w 2011 r. oraz 34 w 2012 r.). W latach 2008-2012 w Starostwie nie składano zgłoszeń robót drogowych z załączanymi projektami budowlanymi. W latach 2008-2012 projekty budowlane dotyczące dróg, nie były opiniowane przez Starostę w zakresie geometrii drogi.

(dowód: akta kontroli str. 171-172)

4.2. W okresie objętym kontrolą projekty organizacji ruchu składane do Starostwa dotyczyły kategorii dróg, dla których organem właściwym do zarządzania ruchem był Starosta¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 173-174)

¹⁰ Dane dotyczące liczby projektów złożonych w Starostwie zawarto w pkt 1.1 wystąpienia pokontrolnego, natomiast dane dotyczące liczby projektów zatwierdzonych przez Starostę zawarto w pkt 1.6 tego wystąpienia.

¹¹ Zweryfikowano na próbie 75 projektów stałej organizacji ruchu (lub zmiany stałej organizacji ruchu), złożonych do Starostwa w latach 2011-2012 oraz na podstawie 559 zapisów ewidencji zatwierdzonych projektów czasowej organizacji ruchu.

4.3-4. W latach 2008-2012 w Starostwie złożono dwa projekty organizacji ruchu powodujące konieczność prowadzenia objazdów drogami krajowymi¹². W obydwu przypadkach podmioty wprowadzające organizację drogi dołączyły opinię Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad a organizację ruchu zatwierdził organ właściwy dla drogi, na której wprowadzono ograniczenia.

(dowód: akta kontroli str. 139-140)

4.5-7. W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu białskiego nie wystąpiły przypadki, o których mowa w § 10 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. W związku z powyższym organy wymienione w tym przepisie nie wprowadzały tymczasowych ograniczeń oraz zakazów ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 418-422)

4.8. W latach 2008-2012 w zakresie oznakowania dróg Starosta współpracował z jednostkami wymienionymi w § 11 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Współpraca ta polegała na uzgadnianiu projektów organizacji ruchu przedkładanych przez PKP w ramach przebudowy linii kolejowej E-20 lub przez jednostki prowadzące roboty na drodze lub przy drodze, na czas prowadzenia tych robót. W okresie objętym kontrolą jednostki o których mowa w § 11 pkt 3-6 ww. rozporządzenia nie przedstawiały do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu ani nie zgłaszały potrzeby współpracy w zakresie realizowanych przez siebie zadań.

(dowód: akta kontroli str. 438-439)

4.9. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem organ zarządzający ruchem opiniuje geometrię drogi w projektach budowlanych. Wydanie takiej opinii stanowi element weryfikacji przedłożonego projektu przez pracownika Starostwa posiadającego stosowne uprawnienia przewidziane ustawą Prawo budowlane oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy, w szczególności rozporządzeniem Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie¹³. W toku kontroli stwierdzono, że w stosunku do żadnego spośród 128 projektów budowlanych zatwierdzonych w pozwoleniach na budowę Starosta nie wydał opinii dotyczących geometrii drogi. Dyrektor Wydziału Komunikacji wyjaśnił, iż w latach 2008-2012 do Wydziału Komunikacji Starostwa nie wpłynął żaden wniosek o wydanie takiej opinii. Natomiast dyrektor Wydziału Architektury i Budownictwa SP wyjaśniła, że nie żądano takiej opinii gdyż zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego pozwolenie na budowę może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. W przypadku opinii dotyczącej geometrii drogi jest to ten sam organ, który wydaje pozwolenie na budowę, więc wyrażenie stanowiska w tym zakresie zawarte jest w udzielonym pozwoleniu. Jednocześnie Pani dyrektor stwierdziła, że w Starostwie nie ma osoby posiadającej nieograniczone uprawnienia w zakresie projektowania obiektów inżynierii drogowej.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w działalności.

Ocena cząstkowa

5. Nadzór i kontrola wdrażania oraz zgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną.

Opis stanu faktycznego

5.1. Na 119 skontrolowanych projektów stałej organizacji ruchu złożonych do Starostwa w latach 2010-2012, w 13 przypadkach¹⁴ podmioty wprowadzające organizację ruchu nie złożyły zawiadomienia, o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, pomimo upływu terminu wyznaczonego przez Starostę, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. W toku kontroli potwierdzono, że w 10 przypadkach¹⁵ organizacje ruchu zostały wdrożone natomiast w trzech przypadkach odstąpiono od realizacji inwestycji.

¹² Dot. projektów czasowej organizacji ruchu oznaczonych w ewidencji pod nr 5/2008 oraz 3/2009.

¹³ Dz. U. Nr 83, poz. 578 ze zm.

¹⁴ Organizacje ruchu figurujące w ewidencji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu pod poz.: 1, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 12 i 15 z 2012 r. oraz 7, 35, 45 i 46 z 2011 r.

¹⁵ Zarząd Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej wdrożył organizację ruchu: 12/2012, 7/2012, 6/2012, 5/2012, 1/2012 i 28/2011; Burmistrz Międzyrzecza Podlaskiego wdrożył organizację ruchu: 3/2012 oraz 4/2012; Wójt

Brak analogicznego zawiadomienia stwierdzono w siedmiu kolejnych postępowaniach, w których termin wyznaczony przez Starostę w trybie § 8 ust. 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, zdefiniowano zdarzeniem „z dniem dopuszczenia ruchu”. W jednym z siedmiu ww. postępowań¹⁶ organizacja ruchu została wdrożona. W pozostałych sześciu przypadkach inwestycje są w trakcie realizacji lub odstąpiono od ich realizacji.

Dla 218 skontrolowanych projektów czasowej organizacji ruchu, złożonych do Starostwa w latach 2011-2012 nie złożono zawiadomienia, o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. W 137 przypadkach niemożliwe było dochowanie terminu wynikającego z przywołanego przepisu, gdyż od momentu złożenia w Starostwie projektu czasowej organizacji ruchu do dnia, w którym organizacja ruchu powinna zostać wprowadzona, upłynęło mniej niż siedem dni.

(dowód: akta kontroli str. 175-178)

5.2-3. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wprowadzenia organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego. W związku z powyższym nie wystąpiły przypadki składania zawiadomień, o których mowa w § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 425-435)

5.4. We wszystkich przypadkach, w których podmiot wprowadzający organizację ruchu złożył zawiadomienie o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, pracownicy Starostwa dokonali kontroli wykonania zadań technicznych z zachowaniem terminu 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu. Złożenie zawiadomienia oraz przeprowadzenie kontroli odnotowywane były w kolumnie „uwagi” ewidencji projektów stałej organizacji ruchu, poprzez wskazane daty zawiadomienia, daty kontroli oraz wpis „wykonano prawidłowo” wraz z podpisem pracownika dokonującego kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 9-49)

5.5. W okresie objętym kontrolą Starosta nie informował zarządów dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu w trybie określonym w § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 175-178)

5.6. Na podstawie notatek sporządzanych na okoliczność przeprowadzonych przeglądów o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem stwierdzono, że w latach 2008-2009 pracownicy Starostwa przeprowadzali ww. kontrole w stosunku do dróg powiatowych położonych na terenie powiatu bialskiego. Od 2010 r. pracownicy Starostwa obejmowali kontrolami o których mowa w przytoczonym przepisie drogi gminne i powiatowe z terenu powiatu bialskiego.

W okresie objętym kontrolą informacja o wynikach półrocznych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania funkcjonowania i utrzymania znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego przesyłana była do Zarządu Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej, natomiast od 2012 r. dodatkowo do odpowiednich gmin z terenu powiatu bialskiego. W zakresie braku przeprowadzania ww. kontroli w stosunku do dróg gminnych Starosta wyjaśnił, iż w latach 2008-2009 pracownicy Starostwa przeprowadzali kontrole o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem również w stosunku do dróg gminnych jednak nie były one odrębnie udokumentowane w sporządzonych notatkach. Uwagi dotyczące nieprawidłowości na drogach gminnych odnotowywane były w notatkach dotyczących dróg powiatowych. Brak przekazywania zarządom dróg gminnych informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych w toku kontroli przeprowadzonych do 2011 roku włącznie Starosta uzasadnił brakiem nieprawidłowości, uzasadniających przekazanie takich informacji. Organ zarządzający ruchem monitorował eliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości poprzez zlecenie właściwemu zarządcy drogi opracowania projektu zmieniającego organizację ruchu, ustalenie terminu wprowadzenia organizacji ruchu¹⁷ oraz

Gminy Terespol wdrożył organizację ruchu nr 35/2011; Wójt Gminy Biała Podlaska wdrożył organizację ruchu nr 15/2012.

¹⁶ Wójt Gminy Terespol wdrożył organizację ruchu nr 7/2011.

¹⁷ Traktując ten termin jako termin usunięcia nieprawidłowości.

przeprowadzanie kontroli o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

W wyniku analizy dokumentacji z przeglądów, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, przeprowadzonych w I i II półroczu 2012 r. stwierdzono, że nie wszystkie drogi powiatowe i gminne położone na terenie powiatu białskiego, zostały objęte ww. przeglądami.

(dowód: akta kontroli str. 179-265, 332-409, 418-422)

5.7-9. W latach 2008-2012 w trakcie przeprowadzania kontroli okresowych o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem stwierdzono nieprawidłowości dotyczące 600 znaków drogowych, z tego: 180 znaków w 2012 r., 111 znaków w 2011 r., 96 znaków w 2010 r., 126 znaków w 2009 r. oraz 87 znaków w 2008 r. Dotyczyły one głównie: zniszczenia znaku, jego braku lub ograniczonej widoczności (np. z powodu istniejącej roślinności) lub umieszczenia znaku na nienormalnym słupku. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki żądania przez Starostę wymiany zniszczonych lub uszkodzonych urządzeń sygnalizacji świetlnej lub dźwiękowej.

(dowód: akta kontroli str. 179-266)

5.10. Funkcjonowanie organizacji ruchu przeanalizowano na próbie pięciu ulic¹⁸. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono nieprawidłowości na wszystkich pięciu ulicach poddanych oględzinom. I Tak:

- brak oznakowania poziomego stwierdzono w ulicach: Jabłoniowej¹⁹ i Rzecznej²⁰,
- brak znaków drogowych stwierdzono w ulicach: Pocztovej (9 znaków), Staromiejskiej (1 znak) i Ceglanej (11 znaków),
- brak urządzeń bezpieczeństwa ruchu stwierdzono w ulicy Ceglanej,
- odległości między znakami wynoszące mniej niż 10 m. stwierdzono w ulicach: Jabłoniowej i Staromiejskiej,
- znaki drogowe niezdemontowane po poprzedniej organizacji ruchu stwierdzono w ulicy Pocztovej,
- usytuowanie znaków niezgodnie z projektem stwierdzono w ulicy Targowej²¹.

W pozostałym zakresie istniejące znaki były zgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.

W toku kontroli NIK ustalono, iż wprowadzenie organizacji ruchu na ulicach: Jabłoniowej, Pocztovej i Staromiejskiej odbyło się bez zawiadomienia organu zarządzającego ruchem o terminie ich wprowadzenia. W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w toku kontroli NIK dyrektor Wydziału Komunikacji potwierdził u właściwych zarządców dróg, iż zatwierdzone organizacje ruchu zostały już wprowadzone²². W związku z brakiem zawiadomienia o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem dotyczącego organizacji ruchu na ulicach: Jabłoniowej (gm. Biała Podlaska – termin wprowadzenia 30.09.2012) oraz Pocztovej i Staromiejskiej (miasto Międzyrzec Podlaski – 31.05.2012 i 30.04.2012) w dniu 29 marca 2013 r. wystosował trzy pisma, którymi poinformował Wójta Gminy Biała Podlaska oraz Burmistrza Międzyrzecza Podlaskiego o utracie ważności zatwierdzonych organizacji ruchu, dotyczących ww. ulic. W przypadku ulicy Ceglanej dyrektor Wydziału Komunikacji uzyskał informację od zarządcy drogi, iż urządzenia bezpieczeństwa ruchu (progi zwalniające) zostały usunięte na czas zimy, z uwagi na ich niszczenie przez pług w poprzednich latach.

¹⁸ W Międzyrzeczu Podlaskim ulice: Pocztovej, Staromiejskiej, Ceglana, Targowa oraz w Rakowiskach (gm. Biała Podlaska) ul. Jabłoniowa.

¹⁹ Brak linii: P-1e, P-4, P-10, P-11, P-13, P-14, P-17 oraz P-23.

²⁰ Ulica Rzeczna odchodzi do ulicy Targowej i była objęta tym samym projektem organizacji ruchu, brak 7 znaków P-20.

²¹ Znak D-18a usytuowano po przeciwnej stronie ulicy w stosunku do projektu oraz funkcjonują 4 znaki (2 znaki A-7, B-20, D-6), których nie ma w projekcie organizacji ruchu.

²² Ul. Jabłoniowa z dniem 1 grudnia 2012 r., ul. Pocztovej z dniem 31 maja 2012 r. natomiast ul. Staromiejskiej z dniem 30 kwietnia 2012 r.

W ewidencjach zatwierdzonych projektów: stałej oraz czasowej organizacji ruchu nie stwierdzono projektów wprowadzających zmiany organizacji ruchu w ul. Ceglanej w Międzyrzeczu Podlaskim, dotyczących usunięcia ww. urządzeń bezpieczeństwa ruchu. (dowód: akta kontroli str. 9-134, 267-330, 460-479)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieinformowanie właściwego zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.
2. Nieprzeprowadzenie w latach 2008-2009 kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem w stosunku do urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na drogach gminnych oraz nieobjęcie tymi kontrolami wszystkich dróg, dla których organem zarządzającym ruchem jest Starosta.

Ad. 1. Zgodnie z § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem jeżeli w terminie, w którym zatwierdzona organizacja ruchu powinna zostać wprowadzona, brak jest zawiadomienia o którym mowa w § 12 ust. 1, organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

Przesłanki zobowiązujące Starostę do wystosowania zawiadomienia, o którym mowa w § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem wystąpiły w 13²³ na 119 projektów stałej organizacji ruchu, złożonych do Starostwa w latach 2010-2012. We wszystkich tych przypadkach Starosta nie zawiadomił właściwego zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

Starosta nie zawiadomił również zarządów dróg o utracie ważności 218 projektów czasowej organizacji ruchu złożonych do Starostwa w latach 2011-2012.

W zakresie nieinformowania zarządów dróg o utracie ważności projektów stałej organizacji ruchu lub jej zmiany Starosta wyjaśnił, że obowiązek złożenia zawiadomienia o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem ciąży wyłącznie na podmiotach wymienionych w § 11 pkt 1-6 tego rozporządzenia. Starosta podniósł, iż we wszystkich projektach stałej organizacji ruchu wnioskodawcą nie był żaden z podmiotów wymienionych w § 11 pkt 1-6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem w związku z czym nie wystąpił po stronie Starosty obowiązek informowania właściwych zarządów dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

Natomiast w kwestii braku zawiadomień o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu w stosunku do projektów czasowej organizacji ruchu Starosta wyjaśnił, że terminy składania tych projektów, wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz przywrócenia stałej organizacji ruchu były zbliżone. Działając na wniosek oraz w interesie wnioskodawców Starosta wprowadzał termin wprowadzenia organizacji ruchu krótszy niż 7 dni, co nie miało negatywnego wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zdaniem Starosty projekty czasowej organizacji ruchu nie utraciły ważności, ponieważ zawiadomienia o terminie wprowadzenia czasowej organizacji ruchu zostały dokonane przed upływem terminu, o którym mowa w § 8 ust. 7 rozporządzenia natomiast uchybienie terminowi 7 dni określonego § 12 ust. 1 przywołanego rozporządzenia nie skutkuje utratą ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

Ad. 2. Zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na sześć miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. W art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁴ określono, że na drogach powiatowych i gminnych organem właściwym do zarządzania ruchem jest starosta. Z notatek służbowych sporządzonych na okoliczność przeprowadzenia ww. kontroli w latach 2008-2009 wynika, iż dotyczyły one wyłącznie dróg powiatowych. Ponadto, w wyniku analizy przeglądów przeprowadzonych w I i II połowie 2012 r. stwierdzono, że

²³ Wymienionych w pkt 5.1 wystąpienia pokontrolnego.

²⁴ Dz. U. z 2012, poz. 1137 ze zm.

przełazem nie objęto szeregu dróg gminnych np.:13 ulic na terenie Janowa Podlaskiego²⁵ czy siedmiu ulic na terenie Konstantynowa²⁶ oraz większości ulic na terenie miast Międzyrzec Podlaski i Terespol, które nie posiadały projektów na istniejącą organizację ruchu²⁷. Z treści § 12 ust. 5 wynika, iż kontrola powinna dotyczyć wszystkich urządzeń bezpieczeństwa ruchu, umieszczonych na wszystkich drogach dla których Starosta jest organem zarządzającym ruchem. Kontrole nie powinny ograniczać się do stwierdzenia zgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami. Starosta wyjaśnił, że kontrole półroczne były przeprowadzone jednak dokumentacja z tych kontroli zawiera nieścisłości i pomyłki. Nieścisłości polegały na przywołaniu w planach przeglądów dróg gminnych tylko zatwierdzonych organizacji ruchu natomiast w przypadku planów przeglądów dróg powiatowych przywołano numery tych dróg. W kwestii brakujących projektów na istniejące organizacje ruchu pismami z dnia 26 stycznia 2010 r. oraz 8 października 2012 r. Starosta zwrócił się do wójtów gmin oraz burmistrzów miast powiatu bialskiego o opracowanie brakującej dokumentacji do końca 2013 r.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż treść pieczęci, którą posługiwali się pracownicy Wydziału Komunikacji Starostwa w procesie zatwierdzania projektów organizacji ruchu²⁸ wprowadzała w błąd podmioty wprowadzające organizację ruchu w zakresie zawiadomienia organu zarządzającego ruchem o terminie wprowadzenia organizacji ruchu w życie. Stosowanie błędnej pieczęci mogło być przyczyną znaczącej liczby przypadków braku zawiadomienia o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Określanie w ewidencji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu daty wprowadzenia tej organizacji oraz jednoznaczne określanie rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu.
2. Monitorowanie terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu.
3. Informowanie właściwego zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu w przypadku upływu terminu wprowadzenia organizacji i braku zawiadomienia o terminie jej wprowadzenia.
4. Prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania organizacji ruchu na wszystkich drogach powiatu bialskiego, dla których Starosta jest organem zarządzającym ruchem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

²⁵ Ulice: Dominikańska, Walentego Skalskiego, Dolna, Gabriela Narutowicza, Starocerkiewna, Szkolna, Plac Partyzantów, Staroklasztorna, Adama Mickiewicza, Juliusza Słowackiego, Brzeska, Parkowa i Przechodnia.

²⁶ Ulice: Słoneczna, Rolnicza, Nowa, Parkowa, Północna, Szkolna, Miła.

²⁷ Dotyczy organizacji ruchu wprowadzonych przed 1998 r.

²⁸ Treść pieczęci stanowiła: „Co najmniej na 7 dni przed rozpoczęciem prac należy powiadomić tut. organ zarządzający ruchem, Zarząd Drogi oraz Komendanta Policji o terminie wprowadzenia niniejszej organizacji ruchu”.

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym 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.

Lublin, dnia 23 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor
Adam Pęziot

.....
podpis

Pouczenie W wystąpieniu pokontrolnym dokonano zmian zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 26 czerwca 2013 r. znak KPK/KPO-415-130/2013 w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Starostę Białskiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 6 maja 2013 r. (Nr LLU-4114-03-01/2013).
Zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK do zmienionego wystąpienia nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.