



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.03.2021

Pan  
Grzegorz Pająk  
Dyrektor  
Zarządu Dróg Miejskich w Koninie  
ul. Zakładowa 4  
62-510 Konin

# 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 Koninie; ul. Zakładowa 4, 62-510 Konin (dalej: Zarząd albo ZDM).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Pająk, Dyrektor ZDM od 1 stycznia 2016 r. (dalej: Dyrektor).
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 r. <sup>1</sup>
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 Poznaniu
Kontrolerzy	Piotr Kręt, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/14/2021 z 20 stycznia 2021 r.  (akta kontroli str. 1-3)

<sup>1</sup> Z wykorzystaniem dokumentów wytworzonych wcześniej bądź później, niezbędnych do realizacji celu kontroli, dalej także: kontrolowany okres albo badany okres.

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

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

### OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia działalność ZDM w latach 2017-2020, w zakresie dochodzenia należności związanych z uszkodzeniami i zniszczeniami infrastruktury drogowej. Do dnia powzięcia informacji o kontroli NIK<sup>4</sup>, w przypadku 62,5% zdarzeń drogowych objętych badaną próbą, w Zarządzie nie podjęto działań w celu odzyskania kosztów napraw uszkodzonych lub zniszczonych elementów infrastruktury drogowej. Koszty te, w łącznej wysokości 28,7 tys. zostały w całości pokryte z budżetu Miasta Konina (dalej: Miasto), a niedochodzenie ich zwrotu było zachowaniem niegospodarnym. Ponadto dopuszczono do przedawnienia się roszczeń majątkowych wobec sprawców uszkodzeń infrastruktury drogowej na łączną kwotę 8 663,81 zł, co naruszało art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>. NIK dostrzega natomiast i podkreśla, że w ciągu trzech miesięcy prowadzenia kontroli nastąpił istotny wzrost wpływów do Zarządu z tytułu odszkodowań za uszkodzoną lub zniszczoną w latach 2017-2020 infrastrukturę drogową Miasta. W ciągu tego krótkiego okresu, wpłynęło blisko 78% łącznej kwoty odzyskanych należności z tego tytułu.

W okresie objętym kontrolą, w Zarządzie nie dysponowano ewidencją zdarzeń drogowych w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległa infrastruktura drogowa. Pomimo tego, sprawnie pozyskiwano informację o takich zdarzeniach, podejmując samodzielne działania inspekcyjne, jak również na skutek uruchomienia kilka kanałów komunikacji umożliwiających m.in. osobom trzecim dokonywanie stosownych zgłoszeń. Jednak brak ww. ewidencji utrudniał pozyskiwanie od Policji informacji o sprawcach tych zdarzeń drogowych, a współpraca w tym zakresie z Komendą Miejską Policji w Koninie (dalej: KPM) była jedynie incydentalna. ZDM dysponował umowami ubezpieczenia obejmującymi pokrycie kosztów napraw uszkodzonych urządzeń miejskiej infrastruktury drogowej. W miarę możliwości, w tym finansowych, podejmowano działania w celu odtworzenia ww. urządzeń, priorytetowo traktując szkody stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdzona rozbieżność pomiędzy treścią Regulaminu organizacyjnego ZDM a zakresami obowiązków części jego pracowników, którzy faktycznie realizowali ww. przydzielone im zadania, nie sprzyjała zachowaniu standardu kontroli zarządczej ujętego w punkcie II.A.3. załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>6</sup>.

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

<sup>4</sup> Tj. 20 stycznia 2021 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305; dalej: ufp.

<sup>6</sup> Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84, dalej: Komunikat nr 23.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Prezydent Miasta Konina (dalej: Prezydent) będący, stosownie do treści art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>7</sup>, zarządcą dróg publicznych położonych w granicach Miasta, wykonywał swoje obowiązki przy pomocy ZDM utworzonego przez Radę Miasta (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach). Zgodnie ze statutem Zarządu<sup>8</sup>, do jego zadań należało wykonywanie na terenie Miasta obowiązków zarządcy dróg, w tym m.in. realizowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem niszczeniu dróg przez ich użytkowników, identyfikacja uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej oraz odtwarzanie uszkodzonych lub zniszczonych elementów tej infrastruktury.

(akta kontroli str. 10-18)

W zakresie zadań komórek organizacyjnych ZDM, w Regulaminie Organizacyjnym zatwierdzonym przez Prezydenta<sup>9</sup> zostały zapisane m.in. zadania związane z:

- prowadzeniem spraw związanych z ubezpieczeniem dróg i odszkodowaniami,
- rozpatrywaniem wniosków o odszkodowania wynikające ze zdarzeń w pasie drogowym oraz podejmowanie natychmiastowych działań w celu usunięcia zagrożeń,
- współpracą z ubezpieczycielem w sprawach wypłaty odszkodowań związanych z majątkiem Zarządu.

(akta kontroli str. 19-44)

Powyższe zadania w Regulaminie organizacyjnym zostały przypisane do realizacji wyłącznie pracownikom Sekcji Obsługi Pasa Drogowego i Zieleni w Dziale Obsługi i Utrzymania Pasa Drogowego. Natomiast, w zakresach obowiązków sześciu pracowników innych sekcji tego działu oraz Działu Inwestycji i Inżynierii Ruchu również ujęto realizację zadań związanych z prowadzeniem spraw i współpracą z zakładami ubezpieczeniowymi. Dyrektor potwierdził m.in. że z uwagi na trudności organizacyjne, tj. na bardzo szeroki statutowy zakres działań ZDM oraz stosunkowo niedużą jednostkę i ograniczenia kadrowe, zdarzało się przypisywanie pewnych drobnych zakresów określonych w poszczególnych sekcjach Regulaminu pracownikom z innych sekcji lub działu. Fakt, że zapisy w zakresach obowiązków pracowników nie są identyczne pod względem formy z zapisami Regulaminu, w ocenie Dyrektora, zasadniczo nie stoi ze sobą w sprzeczności merytorycznej. Rozbieżności co do formy, szczegółowości oraz zakresów działania poszczególnych pracowników, według Dyrektora wynikały również z rotacji kadrowej w ZDM, a tym samym z tworzenia zakresów obowiązków według predyspozycji danej osoby oraz w różnym czasie i przez różne osoby. Powyższa sytuacja w ocenie Dyrektora utrudniała kompleksowe skorelowanie Regulaminu organizacyjnego z zakresami czynności poszczególnych pracowników.

(akta kontroli str. 333-337)

NIK wskazuje, że ww. rozbieżność pomiędzy treścią Regulaminu organizacyjnego ZDM a zakresami obowiązków części jego pracowników, którzy faktycznie realizowali ww. przydzielone im zadania, nie sprzyjała zachowaniu standardu kontroli zarządczej ujętego w punkcie II.A.3. załącznika do Komunikatu nr 23.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm., dalej ustawa o drogach.

<sup>8</sup> Uchwała Rady Miasta nr 151 z 20 lipca 2015 r.

<sup>9</sup> Zarządzenie Nr 131/2017 z 31 sierpnia 2017 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego ZDM.

Zgodnie z tym standardem, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

1.2. Pracownicy ZDM prowadzący sprawy dotyczące bieżącego utrzymania infrastruktury drogowej, dokonywali identyfikacji jej uszkodzeń lub zniszczeń w ramach wykonywania powierzonych im zadań. Na podstawie zawartych umów z podmiotami zewnętrznymi albo w ramach podstawowej działalności dwóch funkcjonujących w strukturze Zarządu grup interwencyjnych dokonywano naprawy uszkodzonych elementów infrastruktury. Ponadto, pracownicy ZDM pozyskiwali dane dotyczące uszkodzenia infrastruktury drogowej z KMP. W roku 2017 do ww. jednostki Policji wysłano sześć pism dotyczących uszkodzenia oświetlenia ulicznego w ośmiu miejscach na terenie Miasta w celu ustalenia sprawcy zdarzenia. W roku 2018 wysłano osiem tego rodzaju pism. W dniu 20 stycznia 2021 r., tj. w dniu uzyskania informacji o planowanym rozpoczęciu kontroli NIK, z ZDM wystosowano pismo do KPM z prośbą o udostępnienie notatek informacyjnych o zdarzeniach drogowych, które miały miejsce w latach 2017-2020, w wyniku których uszkodzeniu uległa infrastruktura miejska zlokalizowana w pasie drogowym.

(akta kontroli str. 155-191)

Zgłoszenia dotyczące zdarzeń drogowych przyjmowane były telefonicznie oraz poprzez formularz zgłoszeń, umieszczony od 2018 r. na stronie internetowej<sup>10</sup>, a także poprzez skrzynkę poczty elektronicznej, pocztę tradycyjną lub fax. Dyrektor wyjaśnił, że pracownicy Zarządu pozyskują dane z Policji, Straży Miejskiej, Straży Pożarnej lub od podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg. Dodał, że nie były to działania systemowe, nie zawarto w tym zakresie żadnych porozumień, a pozyskiwanie danych odbywało się w drodze rozmów telefonicznych lub pisemnych wystąpień.

(akta kontroli str. 45-50)

1.3. W latach 2017-2018 ośmiu, w roku 2019 dziesięciu, a w latach 2020 i 2021 jedenastu pracowników Zarządu realizowało zadania bezpośrednio lub pośrednio związane z identyfikacją i usuwaniem uszkodzeń lub zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej. Do realizacji ww. zadań byli wyznaczeni pracownicy sekcji Inżynierii Ruchu w Dziale Inwestycji i Inżynierii Ruchu oraz sekcji: Płatnego Parkowania, Obsługi Pasa Drogowego i Zieleni, Infrastruktury Oświetleniowej i Odwodnieniowej, Utrzymania Dróg w Dziale Obsługi i Utrzymania Pasa Drogowego.

(akta kontroli str. 79-154)

Dyrektor wyjaśnił, że poszczególni pracownicy realizujący ww. zadania, wykonywali je równolegle z innymi zadaniami wynikającymi z zakresu obowiązków na danym stanowisku pracy, w związku z tym trudne jest precyzyjne wskazanie jaką część etatu poświęcali na realizację ww. zadań. Analizując zakresy obowiązków na konkretnym stanowisku pracy, w jego ocenie można przyjąć, że w zakresie ww. zadań była to znikoma część poszczególnych etatów.

(akta kontroli str. 50)

1.4. W Zarządzie zidentyfikowano 104 przypadki uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, będących skutkiem zdarzeń drogowych, które miały miejsce w okresie objętym kontrolą. W poszczególnych latach kontrolowanego okresu było to: 27 zdarzeń w 2017 r., 21 w 2018 r., 27 w 2019 r. i 29 w 2020 r.

---

<sup>10</sup> [www.zdm.konin.pl](http://www.zdm.konin.pl)

W przypadku 77 zdarzeń (74,0%) tj. odpowiednio: 19, 15, 20, 23, ustalono ich sprawców. W pozostałych 27 przypadkach, pomimo podjętych działań, nie ustalono sprawców ww. zdarzeń drogowych.

Informacje o wystąpieniu 104 przypadków uszkodzeń lub zniszczeń miejskich obiektów infrastruktury drogowej pozyskano w wyniku:

- własnych ustaleń ZDM, dokonanych w trakcie m.in. wykonywanych objazdów dróg oraz przeglądów obiektów miejskiej infrastruktury drogowej – 23 zdarzenia (22,1%), tj. odpowiednio sześć, pięć, siedem i pięć;
- informacji uzyskanych od KMP – pięć zdarzeń (4,8%), tj. dwa w 2017 r., dwa w 2018 r. i jedno w 2019 r.,
- zgłoszeń przekazanych do Zarządu telefonicznie, pocztą elektroniczną (poprzez wypełnienie formularza zamieszczonego na stronie internetowej ZDM), a także przekazanych do punktu informacyjnego funkcjonującego w budynku Zarządu – 73 zdarzenia (70,2%), tj. odpowiednio 19, 13, 18, 23,
- informacji uzyskanych bezpośrednio od sprawcy zdarzenia – dwa zdarzenia (1,9%), tj. po jednym w roku 2018 i 2020.

Spośród 100 zdarzeń drogowych zaewidencjonowanych w okresie objętym kontrolą w bazie SEWIK<sup>11</sup>, w Zarządzie zidentyfikowano łącznie 74, 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 ZDM. W latach 2017-2020 były to informacje dotyczące odpowiednio: 6, 8, 7 i 5 zdarzeń drogowych. Dyrektor podał, że informacje te zostały telefonicznie przekazane właścicielom uszkodzonej infrastruktury.

(akta kontroli str. 66-72, 343)

Według informacji KMP, uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, funkcjonariusze Wydziału Prewencji KMP nie prowadzili statystyki dotyczącej liczby przyjętych zawiadomień o popełnionym wykroczeniu w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej na szkodę ZDM. Z informacji tej wynika również, że w każdym przypadku prowadzenia czynności wyjaśniających na podstawie art. 54 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>12</sup>, dotyczących uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej na szkodę Zarządu, o skierowaniu wniosku o ukaranie do sądu, organ Policji informuje pisemnie pokrzywdzonych, pouczając ich jednocześnie o przysługującym im prawie wstąpienia w prawa oskarżyciela posiłkowego.

Przeprowadzone przez pracowników ZDM wizje terenowe oraz weryfikacja projektów organizacji ruchu dotyczących miejsc w których wystąpiły zdarzenia drogowe ujęte na liście zdarzeń zarejestrowanych w systemie SEWIK Komendy Głównej Policji wykazały, że we wszystkich przypadkach, w których w Zarządzie nie posiadano informacji o zdarzeniach drogowych, infrastruktura drogowa nie została uszkodzona albo nie należała ona do Miasta.

(akta kontroli str. 61-65)

1.5. Dyrektor podał, że działania prowadzone przez ZDM nie w pełni zapewniały identyfikowanie przypadków uszkodzeń lub zniszczeń wynikających ze zdarzeń drogowych, spośród wszystkich przypadków takich uszkodzeń lub zniszczeń. Liczba kadry przeznaczona na ten cel, w ocenie Dyrektora, nie była wystarczająca, a zatem

<sup>11</sup> System Ewidencji Wypadków i Kolizji.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 457, dalej: kpw.

jakość identyfikowania przypadków uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej będących skutkiem zdarzeń drogowych, mogłaby być na wyższym poziomie. Dyrektor przyznał, że część zdarzeń mogła pozostać przez pewien czas niezidentyfikowana przez pracowników Zarządu w przypadkach, gdy podczas rutynowych objazdów dróg nie zostaną one zauważone lub gdy ZDM nie otrzyma informacji od osób trzecich lub jednostek służb miejskich (Policji, Straży Miejskiej czy Państwowej Straży Pożarnej). Podkreślił jednocześnie, że niezidentyfikowane przypadki należą do mniejszości, albowiem przyjęta struktura i zakres działania pozwalają na ujawnienie zdecydowanej większości z nich.

(akta kontroli str. 45-51)

1.6. W okresie objętym kontrolą, ZDM dysponował umowami ubezpieczenia mienia od zdarzeń losowych, pokrywającymi koszty napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej.

W latach 2017-2019, stroną ww. umów był Zarząd, a ubezpieczenie obejmowało m.in.: parkometry na sumę ubezpieczenia 482 tys. zł, oświetlenie uliczne typu Led (3 492,6 tys. zł), znaki drogowe, sygnalizację świetlną, oprawy i słupy oświetleniowe (40 tys. zł).

W roku 2020 przedmiotowa umowa została zawarta przez Miasto na rzecz ZDM i obejmowała ubezpieczenie mienia od wszystkich ryzyk, w tym m.in.: parkometry na sumę ubezpieczenia 482 tys. zł, budowle (4 673,6 tys. zł)<sup>13</sup>, oświetlenie typu Led (3 492, 6 tys. zł), urządzenia techniczne (grupy III-VI Klasyfikacji środków trwałych)<sup>14</sup> – na łączną kwotę 148,4 tys. zł

(akta kontroli str. 218-285)

1.7. Czas usuwania stwierdzonych uszkodzeń lub zniszczeń infrastruktury drogowej dokonanych w wyniku zdarzeń drogowych wynosił od jednego do 225 dni (w przypadku napraw i wymiany oznakowania oraz barier energochłonnych) oraz od 27 do 648 dni (w przypadku zlecenia wymiany latarni ulicznych). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK<sup>15</sup>, nie dokonano 25 napraw elementów infrastruktury wymienionych w pkt. 1.10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 320-326)

1.8. Szczegółową analizą, spośród 104 zdarzeń zidentyfikowanych przez ZDM objęto wszystkie zdarzenia drogowe w 2017 roku, ujęte w zbiorach SEWIK<sup>16</sup> oraz wybrane losowo zdarzenia drogowe z lat 2018-2020 (łącznie 47 zdarzeń drogowych). W jej wyniku ustalono, że:

- w siedmiu przypadkach w Zarządzie nie stwierdzono uszkodzeń infrastruktury drogowej zarządzanej przez ZDM;
- na 40 zidentyfikowanych zdarzeń, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty infrastruktury drogowej, będącej w zarządzie ZDM, dokonano naprawy w 33 przypadkach.

(akta kontroli str. 320-326, 576-927)

1.9. W Zarządzie nie prowadzono odrębnej ewidencji zdarzeń drogowych w wyniku których uszkodzeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej. Dyrektor przyznał, że w ZDM nie prowadzono tego rodzaju ewidencji w żadnej formie i została ona sporządzona dopiero na potrzeby kontroli NIK w postaci tabel. Dyrektor

<sup>13</sup> W tym m.in. chodniki, parkingi, ścieżki rowerowe.

<sup>14</sup> W tym sygnalizatory drogowe.

<sup>15</sup> 30 kwietnia 2021 r.

<sup>16</sup> Zdarzenia drogowe skutkujące uszkodzeniami infrastruktury (m.in. słupy energetyczne i telefoniczne, maszty oświetleniowe, urządzenia drogowe, w tym urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego), powstałymi m.in. w wyniku najechania na słup, znak lub barierę ochronną, które miały miejsce na obszarze Miasta.

podkreślił, że do tej pory ewidencja zdarzeń drogowych nie była prowadzona, ponieważ identyfikacja tych zdarzeń odbywała się równoległe z realizacją pozostałych działań przywracających prawidłowy stan pasa drogowego, wykonywanych przez poszczególne stanowiska pracy.

(akta kontroli str. 52-53)

NIK wskazuje, że brak ewidencji zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległa miejska infrastruktura drogowa nie służył prowadzeniu skutecznych działań zmierzających do pozyskiwania od Policji informacji o sprawcach zdarzeń drogowych, a w konsekwencji nie sprzyjał też sprawnemu dochodzeniu należnych ZDM odszkodowań od sprawców ww. zdarzeń.

1.10. Na podstawie analizy wszystkich 104 zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległa infrastruktura drogowa lub oświetlenie uliczne będące w zarządzie ZDM, stwierdzono, że nie dokonano napraw w przypadku 25 zdarzeń, w których: w ośmiu przypadkach uszkodzeniu uległy bariery energochłonne, w jednym - słupki żeliwne, a w pozostałych 16 szkoda dotyczyła oświetlenia ulicznego.

W wyniku przeprowadzonych oględzin<sup>17</sup> wybranych losowo trzech naprawionych i trzech nienaprawionych elementów infrastruktury drogowej stwierdzono, że trzy uszkodzone urządzenia infrastruktury drogowej przywrócono do stanu pierwotnego a w przypadku trzech nienaprawionych urządzeń, nie zagrażały one bezpieczeństwu ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 303-319, 320-326)

Dyrektor wskazując przyczyny nienaprawienia ww. infrastruktury drogowej wyjaśnił, że naprawa uzależniona była od rodzaju uszkodzonego obiektu. Wskazał, że strategiczne elementy przywracane były pilnie lub zostały pilnie zabezpieczone, zaś pozostałe elementy przywracane były do stanu pierwotnego niezwłocznie, w miarę możliwości technicznych, zaopatrzeniowych, kadrowych i finansowych. Dyrektor podkreślił, że nie wszystkie szkody zostają naprawione z uwagi na to, że część z nich nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a środki finansowe przeznaczone na infrastrukturę drogową są niewystarczające.

(akta kontroli str. 66-69)

1.11. Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku ujawnienia zdarzenia drogowego dotyczącego uszkodzenia infrastruktury drogowej niezarządzanej przez ZDM, które wpływało na bezpieczeństwo ruchu na drodze, z Zarządu niezwłocznie, najczęściej w formie telefonicznej przekazywano informację zarządcy danej infrastruktury. Dyrektor przyznał, że w związku z nieprzekazywaniem tego rodzaju informacji w formie pisemnej, w Zarządzie brak było dokumentów potwierdzających fakt takiego informowania.

(akta kontroli str. 66-70)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W okresie objętym kontrolą w Zarządzie nie dysponowano ewidencją zdarzeń drogowych w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległa infrastruktura drogowa. Pomimo tego, sprawnie pozyskiwano informację o takich zdarzeniach, podejmując samodzielne działania inspekcyjne, jak również na skutek uruchomienia kilku kanałów komunikacji umożliwiających m.in. osobom trzecim dokonywanie stosownych zgłoszeń. Brak ww. ewidencji nie służył natomiast pozyskiwaniu od Policji informacji o sprawcach tych zdarzeń drogowych, a współpraca w tym

<sup>17</sup> W dniu 16 kwietnia 2021 r.

zakresie z KPM była jedynie incydentalna. Dysponowano umowami ubezpieczenia obejmującymi pokrycie kosztów napraw uszkodzonych urządzeń miejskiej infrastruktury drogowej. W ZDM, na miarę możliwości, w tym finansowych, podejmowano działania w celu odtworzenia ww. urządzeń, priorytetowo traktując szkody stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdzona rozbieżność pomiędzy treścią Regulaminu organizacyjnego ZDM a zakresami obowiązków części jego pracowników, którzy faktycznie realizowali ww. przydzielone im zadania, nie sprzyjała zachowaniu standardu kontroli zarządczej ujętego w punkcie II.A.3. załącznika do Komunikatu nr 23.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie pracownicy odpowiedzialni za sprawy bieżącego utrzymania infrastruktury drogowej po dokonaniu identyfikacji uszkodzeń lub zniszczeń w zakresie swojej działalności prowadzili czynności mające na celu dochodzenie należności za zniszczoną infrastrukturę.

Do dochodzenia należności z tytułu zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej zostali wyznaczeni pracownicy opisani w punkcie 1.3 wystąpienia pokontrolnego<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 45-60)

W dniu 20 stycznia 2021 r., tj. w dniu otrzymania informacji o planowanym rozpoczęciu kontroli NIK, z ZDM skierowano pismo do KMP, w którym zwrócono się z prośbą o udostępnienie notatek informacyjnych o zdarzeniach drogowych w latach 2017-2020. W wyniku otrzymanych informacji, po 20 stycznia br. skierowano do ubezpieczycieli ustalonych sprawców zdarzeń drogowych oraz do ubezpieczyciela ZDM wnioski o wypłatę należnego Zarządowi odszkodowania. Dzięki informacjom uzyskanym z KMP zidentyfikowano 77 (74%) sprawców zdarzeń spośród 104 zidentyfikowanych zdarzeń, które wystąpiły w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 155, 192-217, 484-575)

2.2. W Zarządzie nie obowiązywała odrębna procedura określająca tryb i sposób dochodzenia należności od sprawców zdarzeń drogowych w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej, w tym sprawców: kierujących pojazdem nieposiadającym polisy OC lub pieszych, szkód będących wynikiem przestępstwa, będących obcokrajowcami. Nie skorzystano też z możliwości przyjęcia odrębnej procedury dotyczącej przypadków, w których nie zidentyfikowano sprawców.

Dyrektor wyjaśnił, że dochodzenie należnych odszkodowań realizowane było przez pracowników na poszczególnych stanowiskach pracy zgodnie z zakresem obowiązków. W jego ocenie, zaangażowanie w tym zakresie było zbyt małe, co spowodowane było jednak licznymi innymi obowiązkami i zadaniami tych pracowników.

(akta kontroli str. 19-54)

2.3. W okresie objętym kontrolą, łączny koszt napraw infrastruktury drogowej, będącej w zarządzie ZDM, uszkodzonej w wyniku 104 zdarzeń drogowych wyniósł 148 064,44 zł (w kolejnych latach tego okresu: 21 766,70 zł; 35 856,76 zł; 58 102,30 zł; 32 338,68 zł). Naprawy te sfinansowano z następujących źródeł:

<sup>18</sup> Zajmowali się oni m.in. identyfikacją i usuwaniem uszkodzeń lub zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej.

- 29 500,10 zł (19,9% wszystkich poniesionych kosztów) z budżetu Miasta (w ww. latach odpowiednio: 8 458,10 zł; 1 504,96 zł; 9 419,70 zł; 10 117,34 zł),
- 91 403,51 zł (61,7% wszystkich poniesionych kosztów) z ubezpieczenia OC sprawców zdarzeń drogowych (odpowiednio: 6 469,80 zł; 18 460,20 zł; 47 087,44 zł; 19 386,07 zł),
- 23 048,90 zł (15,6% wszystkich poniesionych kosztów) z polisy majątkowej zarządcy dróg (odpowiednio: 4 738,80 zł; 11 691,60 zł; 6 618,50 zł; 0,00 zł).

(akta kontroli str. 344)

2.4. Na rachunek bankowy ZDM, z tytułu odszkodowania uzyskanego z ubezpieczenia sprawców zdarzeń drogowych, wpłynęło: w 2017 r. - 1 438,60 zł, w 2018 r. - 10 234,35 zł, w 2019 r. - 8 649,40 zł, w 2020 r. - 6 650,75 zł, a w 2021 r. wpływy odnotowane w dniach od 22 stycznia do 15 kwietnia wyniosły 93 222,05 zł, tj. 77,6% wszystkich wpływów do Zarządu z odszkodowania za uszkodzoną lub zniszczoną infrastrukturę drogową.

(akta kontroli str. 351-408)

2.5. W latach 2017-2020 Zarząd posiadał zawarte umowy ubezpieczenia mienia, w tym elementów infrastruktury drogowej od zdarzeń losowych, opisane w pkt. 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Składki ubezpieczeniowe sfinansowane przez ZDM, obejmowały każdorazowo również inne niż infrastruktura drogowa składniki majątkowe. Były to m.in. nakłady adaptacyjne, niskocenne składniki majątku, środki obrotowe, wartości pieniężne, sprzęt elektroniczny, a w 2017 r. dodatkowo ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej zarządcy drogi<sup>19</sup>. Uniemożliwiało to wyodrębnienie kosztów ubezpieczenia elementów miejskiej infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 218-285)

2.6. W latach 2017-2020 nie wystąpiły przypadki dochodzenia należnych roszczeń w trybie postępowania egzekucyjnego lub przy udziale podmiotu świadczącego usługi windykacyjne. Dyrektor podał, że ZDM nie występował do sądu z pozwami o naprawienie szkody spowodowanej zdarzeniami drogowymi w miejskiej infrastrukturze drogowej.

(akta kontroli str. 45-55)

2.7. Na podstawie badania próby 47 zdarzeń drogowych, ustalono że w siedmiu przypadkach, o których informacje uzyskano z danych SEWIK, w ZDM po przeprowadzonych oględzinach nie stwierdzono uszkodzeń elementów infrastruktury, a w konsekwencji nie poniesiono kosztów naprawy. Do czasu rozpoczęcia kontroli w 30 (75%), spośród pozostałych 40 zdarzeń drogowych w ZDM nie pozyskano danych o ich sprawcach, pomimo tego, że w przypadku 21 (52,5%) zdarzeń sprawca był znany Policji. Odnośnie do 25<sup>20</sup> z tych zdarzeń, kwestię tę szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W okresie objętym kontrolą Zarząd dokonał naprawy uszkodzonej lub zniszczonej infrastruktury drogowej wydatkując na ten cel 50 331,70 zł, w tym koszty napraw dotyczące:

- 12 zdarzeń drogowych w wysokości 8 663,81 zł sfinansowano ze środków Miasta (doprowadzając jednocześnie do przedawnienia roszczeń dotyczących tych należności, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”),

<sup>19</sup> W latach 2018-2020 składka przypadająca na ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej zarządcy drogi była skalkulowana odrębnie.

<sup>20</sup> Pozostałe pięć zdarzeń miało miejsce w: sierpniu, październiku (trzy) i listopadzie 2020 r.

- sześciu zdarzeń sfinansowano z odszkodowania uzyskanego z ubezpieczenia majątkowego ZDM w kwocie 7 237,90 zł, (przy czym kwotę 4 713,10 zł sfinansowano ze środków Miasta a odzyskano dopiero po rozpoczęciu kontroli NIK),
- 21 zdarzeń sfinansowano na podstawie umów ubezpieczenia sprawców zdarzeń, w kwocie 34 429,99 zł (przy czym kwotę 16 395,90 zł sfinansowano ze środków Miasta, a odzyskano z polisy sprawców zdarzeń drogowych po rozpoczęciu kontroli NIK).

(akta kontroli str. 320-326, 576-927)

2.8. W latach 2017-2020 w przypadku pięciu zdarzeń Zarząd uzyskał od ubezpieczycieli sprawców kwoty niższe niż wynosiły koszty poniesione na naprawę infrastruktury drogowej. Dotyczyło to zdarzeń które miały miejsce 20 czerwca 2019 r. (uzyskano kwotę niższą o 542,78 zł), 11 sierpnia 2019 r. (239,48 zł), 19 czerwca 2020 r. (729,10 zł), 20 października 2020 r. (2 259,50 zł), 18 listopada 2020 r. (6 065,10 zł). Według danych ZDM, w przypadku trzech ostatnich zdarzeń, ubezpieczyciele wypłacili część odszkodowań, a pozostałą kwotę ZDM uzyska po pełnej naprawie szkód i przedłożeniu ubezpieczycielom faktur VAT.

Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku różnicy pomiędzy kwotą ubezpieczenia wypłaconą z polisy sprawców a kosztorysem Zarządu, ZDM dochodzi pełnych kwot należnych od ubezpieczycieli poprzez prowadzenie korespondencji i wyjaśnianie przyczyn rozbieżności. W większości przypadków powodem zaniżenia odszkodowania jest postrzeganie Zarządu jako jednostki dla której „VAT na szkodach” nie jest kosztem.

(akta kontroli str. 66-72, 320-326)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do dnia poinformowania ZDM o planowanym rozpoczęciu czynności kontrolnych NIK, tj. do 20 stycznia 2021 r., w przypadku 25 (62,5%) spośród 40 zdarzeń drogowych objętych badaną próbą, które miały miejsce w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r.<sup>21</sup>, w Zarządzie nie podjęto działań w celu odzyskania kosztów napraw uszkodzonych lub zniszczonych elementów infrastruktury drogowej, które to koszty, w łącznej wysokości 28,7 tys. w całości pokryte zostały z budżetu Miasta. W szczególności, nie próbowano ustalić danych sprawców tych zdarzeń oraz numerów polis dokumentujących zawarcie przez nich umów obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów, nie wystąpiono też do KMP o udostępnienie tych danych, pomimo że w przypadku 21 (52,5%) ww. zdarzeń sprawca był znany Policji. Niedochodzenie zwrotu środków Miasta w sytuacjach, w których istniała realna możliwość pokrycia kosztów naprawy z innych źródeł (tj. ze środków sprawców lub z odszkodowań wypłaconych przez ubezpieczyciela sprawcy albo Zarządu) było zachowaniem niegospodarnym.

Ponadto, w przypadku 12 ww. zdarzeń, które miały miejsce w 2017 r. roszczenia o naprawienie tej szkody przez sprawcę zdarzenia albo ubezpieczyciela, na łączną kwotę 8 663,81 zł, w świetle treści art. 442<sup>1</sup> § 1 oraz 819 § 1 i 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>22</sup>, uległy przedawnieniu nie później niż 1 stycznia 2021 r. Zgodnie z przywołanymi przepisami roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu

<sup>21</sup> W 2017 r. – 20 zdarzeń, w 2018 r. – sześć, w 2019 r. – sześć, w 2020 r. (do 30 czerwca) – trzy.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.

należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia<sup>23</sup>. Z kolei roszczenia z umowy ubezpieczenia przedawniają się z upływem lat trzech, przy czym w wypadku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej roszczenie poszkodowanego do ubezpieczyciela o odszkodowanie lub zadośćuczynienie przedawnia się z upływem terminu przewidzianego dla tego roszczenia w przepisach o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym lub wynikłą z niewykonania bądź nienależytego wykonania zobowiązania. Dopuszczenie do przedawnienia tych należności naruszało art. 42 ust. 5 ufp, w myśl którego jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

(akta kontroli str. 320-326, 576-608)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że przy uszkodzeniu infrastruktury drogowej zagrażającej bezpieczeństwu w ruchu drogowym, naprawa wymaga pilnej interwencji przez wykonawców realizujących umowy bieżącego utrzymania ww. infrastruktury drogowej. W związku z tym, priorytetem było przywrócenie funkcjonalności uszkodzonej infrastruktury dla komfortu i bezpieczeństwa użytkowników w ruchu drogowym. Przyznał, że realizując ww. obowiązki niejednokrotnie prawdopodobnie odstąpiono od podjęcia dalszych działań, „z powodu braku świadomości i wiedzy w realizacji spraw związanych z pozyskiwaniem odszkodowania za zniszczoną infrastrukturę drogową”. Dyrektor dodał, że część zdarzeń drogowych nie skutkowało poważnymi uszkodzeniami lub zniszczeniami i zostały one naprawione podczas objazdów pracowników grup interwencyjnych ZDM. W konsekwencji nie obligowało to pracowników Zarządu do ustalenia sprawcy za pośrednictwem KMP lub też do wystąpienia do ubezpieczyciela o wypłatę odszkodowania.

(akta kontroli str. 327-332)

Dostrzegając zasadność priorytetów jakimi kierowano się w ZDM odnośnie do zdarzeń generujących bezpośrednio zagrożenie w ruchu drogowym, NIK wskazuje, że nie może to jednak stanowić uzasadnienia dla odstąpienia od późniejszego dochodzenia przedmiotowych należności. Ponadto, wszystkie ww. skutki zdarzeń drogowych, zgodnie z danymi przekazanymi przez Zarząd w trakcie kontroli NIK, wymagały poniesienia nakładów (choćby na zakup materiałów, np. słupków znaków drogowych wymienianych przez grupy interwencyjne), które sfinansowano ze środków budżetowych Miasta. Brak zatem było racjonalnych podstaw do zaniechania prób ustalenia sprawców ww. zdarzeń – a w przypadku ich nieustalenia, do niedochodzenia zwrotu poniesionych kosztów od ubezpieczyciela ZDM.

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność ZDM w latach 2017-2020, w zakresie dochodzenia należności związanych z uszkodzeniami i zniszczeniami infrastruktury drogowej. Do dnia poinformowania Zarządu o planowanym rozpoczęciu czynności kontrolnych NIK, w przypadku 62,5% zdarzeń drogowych objętych badaną próbą, w Zarządzie nie podjęto działań w celu odzyskania kosztów napraw uszkodzonych lub zniszczonych elementów infrastruktury drogowej. Koszty te, w łącznej wysokości 28,7 tys. w całości pokryte zostały z budżetu Miasta, a niedochodzenie ich zwrotu było zachowaniem niegospodarnym. Ponadto dopuszczono do przedawnienia się roszczeń majątkowych na łączną kwotę 8 663,81 zł, co naruszało art. 42 ust. 5 ufp. NIK dostrzega natomiast, że w ciągu trzech miesięcy prowadzenia kontroli, wpływy do Zarządu z odszkodowań za uszkodzoną lub zniszczoną w latach 2017-2020

<sup>23</sup> Termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę.

infrastrukturę drogową Miasta, wyniosły blisko 78% łącznej kwoty odzyskanych należności z tego tytułu.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli, zwraca uwagę, że nawiązanie przez ZDM systemowej współpracy z Komendą Miejską Policji w Koninie sprzyjałoby pozyskiwaniu informacji o obiektach miejskiej infrastruktury drogowej uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku zdarzeń drogowych, a także o sprawcach tych zdarzeń.

Wnioski pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie prowadzenia działań zmierzających do każdorazowego wyegzekwowania od sprawców zdarzeń drogowych, ich ubezpieczycieli lub ubezpieczyciela Zarządu zwrotu pełnej wysokości kosztów naprawy ww. elementów infrastruktury, a także o zapewnienie kierowania roszczeń o wypłatę odszkodowania w terminie uniemożliwiającym ich przedawnienie.

## 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 Poznaniu. 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 wykorzystania uwagi oraz wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 7 maja 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Piotr Kręt  
specjalista kontroli państwowej

z up. Dyrektora  
Tomasz Nowiński  
p.o. Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

