



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA –4101-08-04/2013  
P/13/078

Tekst ujednoczony

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62  
lwa@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/087 Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym w latach 2011–2013 (do 24 września)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie
Kontrolerzy	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> , przeprowadzili: 1. Marian Mrówka specjalista k.p. upoważnienie do kontroli nr 87185 z 25 czerwca 2013 r., 2. Paweł Krawczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 87664 z 27 sierpnia 2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2, 318-319)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Pruszkowie <sup>2</sup> 05-800 Pruszków, ul. Drzymały 30
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Smolińska, Starosta Pruszkowski  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli, ocenia negatywnie<sup>3</sup> działalność Starostwa w zbadanym zakresie w latach 2011–2013 (do 24 września).

Ocena negatywna została sformułowana na podstawie ustaleń kontroli wskazujących na istotne nieprawidłowości w realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym oraz funkcji zarządcy drogi.

Żadna z 58 dróg powiatowych, dla których zarządcą jest Zarząd Powiatu nie posiadała ważnego pięcioletniego przeglądu stanu technicznego, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>4</sup>. Starostwo nie posiadało dokumentacji świadczącej o przeprowadzaniu analiz organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności. W latach 2012–2013 (do 30 czerwca) kontrolą prawidłowości wykonania zadań technicznych objęto tylko 20 projektów stałej organizacji ruchu (8,4%), mimo iż w tym okresie Starostwo zatwierdziło 238 takich projektów. W 2012 r. kontrolą prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego nie objęto 28,7% dróg powiatowych.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2012, poz. 82 ze zm. – dalej także *ustawa o NIK*.

<sup>2</sup> Dalej także *Starostwo*.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przygotowanie Starostwa do realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zadania związane z opracowywaniem projektów planów rozwoju sieci drogowej, zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych oraz realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu, zgodnie z § 28 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Pruszkowie<sup>5</sup>, należały do Wydziału Inwestycji i Drogownictwa<sup>6</sup>, którym kierował Jerzy Kongiel. Nadzór nad WliD sprawowała Agnieszka Kuźmińska Wicestarosta Powiatu Pruszkowskiego. Zadania związane z opracowywaniem projektów organizacji ruchu Starostwo zlecało na zewnątrz.

(dowód: akta kontroli str. 36-40, 44)

Agnieszka Kuźmińska – Wicestarosta Pruszkowski zatwierdzająca organizację ruchu na drogach powiatowych i gminnych posiadała imienne upoważnienia<sup>7</sup> udzielone przez Starostę Pruszkowskiego do załatwiania spraw z zakresu zarządzania ruchem na drogach publicznych zlokalizowanych na terenie Powiatu Pruszkowskiego, w tym do wydawania decyzji administracyjnych oraz postanowień wynikających z przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>8</sup> oraz ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. w WliD zatrudnionych było siedem osób, z których pięć posiadało wykształcenie wyższe<sup>10</sup>, a dwie techniczne (technik drogowy i technik architekt). Jedna z trzech osób, którym powierzono zadania z zakresu zarządzania ruchem drogowym, posiadała wykształcenie wyższe o kierunku budownictwo.

Oceny i opiniowania prawidłowości sporządzania projektów organizacji ruchu przedstawianych do zatwierdzenia dokonywał jeden pracownik, który posiadał wykształcenie średnie – technik architekt, natomiast drugi z pracowników WliD, posiadający wykształcenie wyższe o kierunku budownictwo, przeprowadzał kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów oraz prawidłowości zastosowania, wykonania i utrzymania znaków drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 8, 44-45)

Podjęte przez Starostwo w 2012 r. działania zmierzające do zwiększenia zatrudnienia w WliD okazały się nieskuteczne z uwagi na ograniczone środki finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 96-102)

Zarówno na 31 grudnia 2012 r. jak i 30 czerwca 2013 r. Starostwo realizowało zadania związane z zarządzaniem ruchem drogowym dla 58 dróg powiatowych o łącznej długości 162,5 km oraz dla 1 441 odcinków dróg gminnych o łącznej

<sup>5</sup> Wprowadzony uchwałą Nr IV/35/2003 z 21 stycznia 2003 r. – dalej także *Regulamin organizacyjny*.

<sup>6</sup> Dalej także *WliD*.

<sup>7</sup> Nr WO.077.265a.2010 z 6 grudnia 2010 r. do zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych; Nr WO.0014.265.2010 z 6 grudnia 2010 r. (ważne do 3 lutego 2012 r.), Nr WO.077.30.2012 z 3 lutego 2012 r. (ważne do 22 kwietnia 2013 r.), Nr WO.077.105.2013 z 22 kwietnia 2013 r. (do odwołania) – do wydawania decyzji, postanowień, zaświadczeń oraz podpisywania dokumentacji i korespondencji prowadzonej w toku postępowania administracyjnego, w zakresie kompetencji podległych Wicestaroscie komórek organizacyjnych starostwa.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm. – zwana dalej *ustawą o drogach*.

<sup>10</sup> W tym jedna osoba legitymowała się wykształceniem wyższym w zakresie budownictwa, a cztery wyższym magisterskim lub wyższym zawodowym na kierunku administracja. Jedna z osób legitymujących się wykształceniem wyższym magisterskim na kierunku administracja, posiadała również wykształcenie średnie policealne w zawodzie technik budowlany.

długości 592,4 km. Na 10 lipca 2013 r. stałą organizację ruchu posiadało 92,9 km (57,2%) dróg powiatowych i 351,2 km ( 59,3%) dróg gminnych<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 46, 54)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Przypisanie jednemu pracownikowi zadań z zakresu opiniowania prawidłowości sporządzania projektów przedstawianych do zatwierdzenia, a także przeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów oraz prawidłowości zastosowania, wykonania i utrzymania znaków drogowych przez jednego pracownika, w ocenie NIK nie pozwalają na rzetelną realizację tych zadań.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>12</sup> działalność w badanym obszarze.

## 2. Przygotowanie Starostwa do realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji zarządcy drogi

Opis stanu  
faktycznego

Zarząd Powiatu Pruszkowskiego nie powołał jednostki organizacyjnej do wykonywania obowiązków zarządcy drogi. W Starostwie zadania te wykonywał WliD, do którego zakresu, zgodnie z § 28 Regulaminu organizacyjnego, należy w szczególności: bieżący nadzór nad utrzymaniem powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; przygotowywanie planów remontów i inwestycji oraz nadzór nad ich wykonaniem; opracowywanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego; koordynowanie robót w pasie drogowym; prowadzenie ewidencji dróg i drogowych obiektów mostowych oraz kontrola ich stanu; bieżący zarząd gruntami i innymi nieruchomościami w pasie drogowym; nadzór nad wykonywaniem robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających. Bezpośredni nadzór nad WliD sprawowała Agnieszka Kuźmińska – Wicestarosta Pruszkowski.

(dowód: akta kontroli str.26,31-32,36, 39-40)

W Statucie Starostwa Powiatowego w Pruszkowie<sup>13</sup> oraz w Regulaminie Organizacyjnym nie uwzględniono wprowadzonych od 2010 r. części nowych obowiązków zarządcy drogi wynikających z przepisów ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 26-43)

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. w WliD zatrudnionych było siedem osób, z których pięć legitymowało się wykształceniem wyższym, lecz żadna z nich nie posiadała wykształcenia o kierunku budownictwo drogowe. W okresie od 21 lutego 2011 r. do 23 sierpnia 2012 r. w WliD zatrudniona była jedna osoba posiadająca wykształcenie wyższe zawodowe w zakresie budownictwa drogowego. Dwie osoby posiadały wykształcenie średnie o specjalności technik architekt i technik drogowy.

(dowód: akta kontroli str.8)

Z wyjaśnień Starosty Pruszkowskiego wynika, że stan liczbowy i kwalifikacje pracowników wykonujących zadania zarządcy i zarządu drogi nie pozwalają na pełną ich realizację i niektóre z nich, np. opracowanie organizacji ruchu, przeglądy dróg i mostów, które wymagają uprawnień budowlanych o specjalności drogowej,

<sup>11</sup>Zgodnie z art. 19 ust.1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych zarządcą dróg gminnych jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta i do jego obowiązków należy realizacja zadań z zakresu inżynierii ruchu (art. 20 pkt 5 ustawy o drogach publicznych).

<sup>12</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>13</sup> Obwieszczenie Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 27 marca 2007 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Powiatu Pruszkowskiego.

zlecane są do realizacji podmiotom zewnętrznym. Powodem takiej obsady kadrowej WliD była zła sytuacja finansowa Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 96-99)

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. Zarząd Powiatu był zarządcą dla 58 dróg o łącznej długości 162,5 km. Do 30 czerwca 2013 r. stan ten nie uległ zmianie.

(dowód: akta kontroli str.47)

W 2012 r. na drogi Starostwo wydatkowało łącznie 12 782,8 tys. zł<sup>14</sup>, a do 30 czerwca 2013 r. poniosło wydatki w wysokości 1 192,6 tys. zł<sup>15</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 47)

Podmioty, których urządzenia znajdowały się w pasie drogowym, informowały Starostwo o terminach usuwanych awarii, składając na tę okoliczność wniosek o zajęcie pasa drogowego, jak również informowały o prowadzonych robotach<sup>16</sup>. Do Starostwa, w okresie objętym kontrolą, wpłynęło łącznie 495 wniosków o zwykle zajęcie pasa drogowego<sup>17</sup> oraz 354 wnioski o zajęcie pasa drogowego w trybie awaryjnym<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 103)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W Regulaminie organizacyjnym nie wymieniono obowiązków zarządcy dróg, o których mowa w art. 20 pkt 10, 10a i 19 ustawy o drogach publicznych.

W ocenie NIK, nieujęcie w Regulaminie organizacyjnym wszystkich nałożonych obowiązków na zarządcę drogi może spowodować niewykonanie tych zadań, co w konsekwencji wpłynie na pogorszenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

### **3. Wykonywanie zadań dotyczących zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego, ze szczególnym uwzględnieniem czasowej organizacji ruchu związanej z pracami na drogach**

Opis stanu  
faktycznego

W Starostwie ewidencję projektów zarządzania ruchem prowadzono w formie papierowej. W latach 2011–2013 (do 31 lipca) ewidencja projektów organizacji ruchu nie zawierała kolumny rzeczywistego terminu wprowadzenia organizacji ruchu oraz przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu. Rubryki te zostały wprowadzone do ewidencji od 1 sierpnia 2013 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

Analiza ewidencji projektów czasowej organizacji ruchu wykazała, że nie jest w niej podawany przewidywany termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 142-152)

W latach 2011–2013 (I półrocze) Starostwo zatwierdziło 332 projekty stałej organizacji ruchu<sup>19</sup>, a odesłało 10 projektów<sup>20</sup> oraz zatwierdziło 1 320<sup>21</sup> projektów czasowej organizacji ruchu, a odesłało 10 projektów<sup>22</sup>. W okresie objętym kontrolą

<sup>14</sup> W tym 8 365,6 tys. zł na budowę i przebudowę dróg, 3 127,3 tys. zł na remonty dróg i 1 289,9 tys. zł na bieżące ich utrzymanie. W 2012 r. na inżynierię ruchu wydatковано łącznie 558,4 tys. zł, co stanowiło 4,4% wydatków ogólnych przeznaczonych na drogi.

<sup>15</sup> W tym 467,1 tys. zł na remonty i 725,5 tys. zł na ich bieżące utrzymanie. Do 30 czerwca 2013 r. na inżynierię ruchu wydatковано łącznie 89,7 tys. zł, co stanowiło 7,5% wydatków ogólnych przeznaczonych na drogi.

<sup>16</sup> Dotyczyło to PGE Dystrybucja S.A. PGNiG SPV4 Sp. z o.o., Telekomunikacja Polska S.A., MPWIK S.A.

<sup>17</sup> W tym w 2011 r. – 205 wniosków, w 2012 r. – 217, a do 30 czerwca 2013 r. wpłynęły 73 wnioski.

<sup>18</sup> W tym w 2011 r. – 131 wniosków, w 2012 r. – 163, a do 30 czerwca 2013 r. wpłynęło 60 wniosków.

<sup>19</sup> W 2011 r. – 94, w 2012 r. – 140, a w I półroczu 2013 r. – 98 projektów.

<sup>20</sup> W 2011 r. – jeden, w 2012 r. – trzy, a w I półroczu 2013 r. – odrzucono sześć projektów.

<sup>21</sup> W 2011 r. – 647, w 2012 r. – 500 i w I półroczu 2013 r. – 173 projekty.

<sup>22</sup> W 2011 r. – pięć, w 2012 r. – jeden i I półroczu 2013 r. – cztery projekty.

nie stwierdzono przypadku odrzucenia projektu zarówno stałej, jak i czasowej organizacji ruchu. W okresie objętym kontrolą odrzucono 20 projektów stałej i czasowej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 47, 131)

Przyczyną odrzucenia projektów były:

- brak opinii zarządcy drogi lub Policji (sześć projektów czasowej organizacji ruchu),
- niespełnianie parametrów drogi publicznej (trzy projekty czasowej organizacji ruchu i siedem projektów stałej organizacji ruchu),
- niezgodność projektowanej organizacji ruchu z założeniami polityki transportowej lub potrzebami społeczności lokalnej (dwa projekty stałej organizacji ruchu),
- niezgodność projektu z przepisami dotyczącymi warunku umieszczenia na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (po jednym projekcie stałej i czasowej organizacji ruchu).

(dowód: akta kontroli str. 131)

Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Policji w Pruszkowie<sup>23</sup> wynika, że Starostwo przekazywało informacje o posiedzeniach komisji w sprawach dotyczących organizacji ruchu drogowego.

Policjanci podczas patroli nie odnotowali przypadków wykonywania robót utrzymaniowych na drogach bez ich wcześniejszego zawiadomienia. W 2012 r. Starostwo nie informowało Policji o wprowadzanych zmianach w organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 139)

Starostwo nie przedłożyło NIK dokumentacji świadczącej o dokonywaniu analiz organizacji ruchu za lata 2011–2012 w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego opracowywała Komenda Powiatowej Policji w Pruszkowie.

(dowód: akta kontroli str. 153-165)

Ustalone  
nieprawidłowości

- 1) Do ewidencji czasowej organizacji ruchu, prowadzonej od 1 sierpnia 2013 r., nie wprowadzano przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>24</sup>.
- 2) W kontrolowanym okresie, Starostwo nie przeprowadzało analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki w zbadanym obszarze.

Ocena cząstkowa

#### **4. Realizacja przez Starostwo zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządu drogi**

Opis stanu  
faktycznego

W Starostwie założono książkę drogi dla wszystkich 58 dróg powiatowych. Analiza 20 losowo wybranych książek dróg wykazała, że były one prowadzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych,

<sup>23</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 177, poz.1729 – dalej także rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem drogowym.

obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>25</sup>

(dowód: akta kontroli str. 166-167)

Informacje statystyczne o sieci dróg publicznych za lata 2011–2012 przekazywano do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w terminie określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach<sup>26</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 168-186)

W okresie objętym kontrolą Komenda Powiatowa Policji w Pruszkowie przekazała do Starostwa cztery wnioski dotyczące zmiany organizacji ruchu. Trzy z nich dotyczyły naprawy nawierzchni i zostały zrealizowane, natomiast odnośnie wniosku dotyczącego zmiany cyklu sygnalizacji świetlnej Starostwo poinformowało, że sprawa zostanie przeanalizowana przez firmę konserwującą sygnalizację świetlną. Ponadto Gmina Brwinów wystąpiła o uzupełnienie oznakowania pionowego o jeden znak w pasie drogi powiatowej, co zostało uwzględnione w projekcie stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 138-139)

W latach 2012–2013 (do 30 czerwca) Starostwo przeprowadziło 30 kontroli wprowadzenia organizacji ruchu. W ich wyniku w 2012 r. zawiadomiono 22 podmioty wprowadzające stałą organizację ruchu o utracie ważności projektu, a w 2013 r. powiadomiono osiem podmiotów. Powodem utraty ważności projektu był brak zawiadomienia Starostwa o terminie wprowadzenia organizacji ruchu.

Analiza pism Starosty dotyczących utraty ważności projektów stałej organizacji ruchu wykazała, że były one kierowane do jednostek wprowadzających organizację ruchu w terminie od jednego miesiąca do 18 miesięcy od zatwierdzenia projektu organizacji ruchu<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 132-134)

W latach 2012–2013 (do 30 czerwca) Starostwo przeprowadziło 20 kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z zatwierdzonych stałych projektów organizacji ruchu i 28 kontroli dla czasowej organizacji ruchu. W powyższym okresie zatwierdzono 238 projektów stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 47, 134-138)

W 2012 r. Starostwo przeprowadziło dwie kontrole dotyczące zarządzania ruchem na 58 drogach powiatowych i 12 drogach gminnych. Pierwszą kontrolą objęto wszystkie drogi powiatowe o łącznej długości 98,6 km (60,7% dróg tej kategorii) oraz 12 dróg gminnych o łącznej długości 12,0 km (4,7%). Drugą kontrolą objęto dziewięć dróg powiatowych o długości 17,2 km (10,6% zarządzanych dróg).

(dowód: akta kontroli str.61-65)

Ustalone  
nieprawidłowości

1) W latach 2012–2013 (do 30 czerwca) kontrolą prawidłowości wykonania zadań technicznych spośród 238 zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, nie objęto 218 (91,6%) z nich, co było niezgodne z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 47, 134-136)

W ocenie NIK, nieprzeprowadzenie kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu pozbawia organ zarządzający ruchem wiedzy odnośnie zasadności wprowadzenia

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 67, poz. 582.

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 67, poz. 583.

<sup>27</sup> W 10 przypadkach działanie to podjęto w okresie od 6 do 12 miesięcy, w pięciu przypadkach od 14 do 18 miesięcy.

takiej organizacji ruchu oraz jej wpływy na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

2) W 2012 r. kontrolą prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego nie objęto 46,6 km (28,7%) dróg powiatowych. Było to niezgodne z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 65)

W ocenie NIK, brak kontroli organizacji ruchu drogowego uniemożliwia organowi zarządzającemu ruchem żądania wymiany zniszczonych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, jak również stwierdzenie czy znaki drogowe i urządzenia bezpieczeństwa zostały umieszczone w miejscach zgodnych z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

## **5. Prawidłowość stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym jego wpływ na płynność ruchu i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu**

Opis stanu faktycznego

Zarząd Powiatu zlecił podmiotowi zewnętrznemu wykonanie rocznych kontroli stanu technicznego obiektów inżynierii drogowej, obiektów mostowych i stanu technicznego dróg. W 2011 r. kontrolą objęto 80 km dróg powiatowych, natomiast w 2012 r. – 82,4 km, co stanowiło 49,3% i 50,7% ogółu tych dróg. Osoby wykonujące przeglądy posiadały wymagane w tym zakresie uprawnienia. W 2013 r. Zarząd Powiatu zlecił wykonanie okresowej (rocznej i pięcioletniej) kontroli stanu technicznego obiektów inżynierii drogowej.

Z wyjaśnień Wicestarosty Powiatu Pruszkowskiego wynika, że w 2011 r. roczne kontrole stanu technicznego dróg powiatowych o długości 82,4 km zostały wykonane przez pracowników WliD pod nadzorem Zastępcy Naczelnika Wydziału, który posiadał stosowne uprawnienia. Kontrole zostały udokumentowane w dziennikach objazdu dróg oraz w protokołach odbioru organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 52-54, 95, 187-205)

Starostwo nie posiadało dokumentacji wykonania przed 2006 r. okresowej pięcioletniej kontroli stanu technicznego dróg powiatowych i obiektów inżynierii drogowej. Dokumentacja ta została zniszczona za zgodą Nr 17/10 Dyrektora Archiwum Państwowego m. st. Warszawy- Oddział w Grodzisku Mazowieckim.

(dowód: akta kontroli str. 206-207)

Od 2007 r. Starostwo nie przeprowadzało okresowej pięcioletniej kontroli stanu technicznego dróg powiatowych i obiektów inżynierii drogowej. Wykonanie pięcioletnich kontroli stanu technicznego zarządzanych dróg planowane jest na lata 2014–2015.

(dowód: akta kontroli str. 52-54, 95)

Starostwo prowadziło rejestr wydawanych zezwoleń na umieszczenie reklamy w pasie drogi powiatowej. W przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia wydawano decyzje o nałożeniu kary pieniężnej.

(dowód: akta kontroli str. 208-211)

Analiza ośmiu umów z wykonawcami robót drogowych zleconych przez Starostwo wykazała, że zawierały one finansowe zabezpieczenie należytego wykonania robót,

a także postanowienia dotyczące kary za zwłokę w rozpoczęciu lub zakończeniu robót (0,5% wartości kwoty brutto za każdy dzień opóźnienia).

(dowód: akta kontroli str. 212-)

Oględziny przez NIK miejsc:

- wykonywania robót drogowych wykazały, że wykonawca przebudowy nawierzchni ulicy w Komorowie nie dotrzymał warunku określonego w projekcie organizacji ruchu i sposobu zabezpieczenia robót (brak tabliczki F-9 objazd). Kierownik budowy zobowiązał się do uzupełnienia brakującej tabliczki w dniu kontroli,
- zakończonej roboty budowlanej prowadzonej w Kajetanach (przyłącze gazu) wykazały przywrócenie nawierzchni chodnika do stanu pierwotnego oraz przywrócenie stałej organizacji ruchu do stanu poprzedniego (usunięto oznakowanie czasowej organizacji ruchu).

(dowód: akta kontroli str. 246-256)

Oględziny przeprowadzone przez NIK czterech skrzyżowań dróg powiatowych z drogami gminnymi oraz siedmiu dróg powiatowych w zakresie zgodności organizacji ruchu na tych drogach z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu drogowego wykazały, że: znaki drogowe usytuowane były zgodnie z projektami organizacji ruchu; stan techniczny nawierzchni był dobry; zieleń przydrożna i usytuowanie reklam nie miały negatywnego wpływu na bezpieczeństwo ruchu; nie wystąpiły przypadki tzw. „przeznakowania”. W zakresie stanu technicznego znaków i ich widoczności na siedmiu<sup>28</sup> drogach poddanych oględzinom stwierdzono, że 20 znaków pionowych było uszkodzonych, widoczność pięciu znaków pionowych była ograniczona, a 30 znaków poziomych było częściowo zatartych.

Część uchybień zostało poprawionych z trakcie oględzin, a pozostałe nieprawidłowości miały być usunięte do 30 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 260-317)

Ustalone  
nieprawidłowości

Żadna z 58 dróg powiatowych nie została poddana okresowej pięcioletniej kontroli stanu technicznego, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Wicestarosta Powiatu Agnieszka Kuźmińska wyjaśniła, że z uwagi na ograniczone środki finansowe Zarząd Powiatu Pruszkowskiego w pierwszej kolejności zlecił wykonanie rocznych przeglądów okresowych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 95)

W ocenie NIK, zaniechanie przeprowadzania okresowych kontroli, pozbawia zarządcę drogi informacji o stanie dróg, niezbędnych do właściwego przygotowania i przeprowadzenia inwestycji w zakresie ich modernizacji i remontów.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

## 6. Funkcjonowanie systemów kontroli

Opis stanu  
faktycznego

Zarządzeniem Nr 7/2011 Starosty Pruszkowskiego z 25 lutego 2011 r. wprowadzony został Regulamin prowadzenia kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie i jednostkach organizacyjnych Powiatu Pruszkowskiego oraz zasad jej koordynacji.

(dowód: akta kontroli str. 66-81)

<sup>28</sup> Droga: Nr 3116W ul. Armii Krajowej w Pruszkowie; Nr 3123W ul. Główna w Nowej Wsi; Nr 3138W (odcinek od 3-go Maja do ul. Warsztatowej w Pruszkowie); Nr 3127W ul. Sportowa w Brwinowie; Nr 3102W Al. Kasztanowa w Młochowie; Nr 3113W (odcinek Michałowice – Raszyn); Nr 3112W (odcinek ul. Promyka w Pruszkowie).

Zgodnie z § 35 Regulaminu prowadzenia kontroli zarządczej w Starostwie, Naczelnik WliD złożył za lata 2011–2012 deklaracje dotyczące zarządzania ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 106-107)

Zagadnienia dotyczące realizacji obowiązków zarządcy dróg i organu zarządzającego ruchem drogowym nie zostały ujęte w planach audytu i planach kontroli wewnętrznych. Jak wyjaśniła Kierownik Zespołu Audytu i Kontroli Wewnętrznej powodem tego były składane przez Naczelnika Wydziału Inwestycji i Drogownictwa deklaracje, w których możliwość wystąpienia wyszczególnionych ryzyk określano w stopniu umiarkowanym i niewielkim. W zakresie objętym kontrolą została przeprowadzona w lutym 2013 r. kontrola doraźna dotycząca prawidłowości odbioru dokumentacji organizacji ruchu oraz prawidłowości oznakowania na drodze. W toku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 82-84, 104-113)

W ocenie NIK, przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej oraz proces jej realizacji umożliwiają prawidłowy nadzór nad realizacją zadań Starostwa w badanym zakresie.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wskazują na konieczność zwiększenia nadzoru nad WliD, który realizuje zadania z zakresu zarządzania ruchem drogowym oraz wykonuje funkcję zarządcy drogi.

#### **IV. Wnioski**

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) przeprowadzanie kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych wszystkich zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu,
- 2) przeprowadzanie analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności,
- 3) przeprowadzanie co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na zarządzanych drogach,
- 4) przeprowadzanie pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane,
- 5) wpisywanie do ewidencji czasowej organizacji ruchu przewidywanego terminu przywrócenia organizacji poprzedniej,
- 6) dostosowanie Regulaminu organizacyjnego Starostwa do aktualnych zadań zarządcy drogi wynikających z ustawy o drogach publicznych,
- 7) wzmoczenie nadzoru nad WliD realizującym zadania organu zarządzającego ruchem i wykonującym funkcję zarządcy drogi oraz rozważenie objęcia audytem wewnętrznym zagadnień dotyczących organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	<p>Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pani Starosty, drugi do akt kontroli.</p> <p>Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Pani Staroście 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 Warszawie.</p>
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków	<p>Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Panią Starostę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.</p> <p>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.</p>

Warszawa, 30 października 2013 r.

Za zgodność z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Dyrektor  
Andrzej Panasiuk