



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-15-02/2013

P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 22 listopada 2013 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

1. Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87008 z dnia 31 lipca 2013 r.
2. Jerzy Skowroński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87015 z dnia 7 sierpnia 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 2]

Jednostka kontrolowana

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (dalej: UMWD).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Rafał Jurkowlaniec, Marszałek Województwa Dolnośląskiego od dnia 1 grudnia 2010 r. (dalej: Marszałek Województwa).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność UMWD w latach 2011-2013 (I półrocze) w zakresie organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując negatywną ocenę ogólną uwzględniono negatywne oceny cząstkowe, odnoszące się do obszarów badanych w zakresie: wykonywania obowiązków związanych z zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu drogowego, współdziałania z zarządem dróg wojewódzkich oraz funkcjonowania kontroli w zakresie organizacji zarządzania ruchem drogowym.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim: **[1]** braku bieżącej kontroli wprowadzania organizacji ruchu drogowego; **[2]** niepełnej kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego; **[3]** niepełnego wykonania obowiązku przeprowadzania co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach wojewódzkich; **[4]** nierzetelnego prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego; **[5]** przyjmowania do zatwierdzenia niekompletnych wniosków o zatwierdzenie projektów organizacji ruchu drogowego.

Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast przygotowanie UMWD do realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji zarządcy drogi, które to zadania skutecznie i prawidłowo przekazano wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej, tj. Dolnośląskiej Służbie Dróg i Kolei we Wrocławiu (dalej: DSDiK).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

W latach 2011-2013 (I półrocze) – stosownie do zapisów obowiązujących w UMWD aktów wewnętrznych, w tym regulaminu organizacyjnego UMWD² – zadania przypisane Marszałkowi Województwa, wynikające z ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³, jak również inicjowanie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, realizował Departament Infrastruktury UMWD (dalej: Departament) przy wykorzystaniu swojej komórki organizacyjnej, tj. Działu Infrastruktury Transportowej i Zarządzania Ruchem (dalej: Dział).

[dowód: akta kontroli str. 103-123 – wyciągi z regulaminów UMWD]

W badanym okresie do wynikających z uregulowań wewnętrznych zadań Działu, związanych z zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, należało m.in.: [1] współdziałanie z DSDiK (administratorem dróg wojewódzkich) w zakresie zadań przypisanych zarządzającemu ruchem; [2] opracowywanie, rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu; [3] kontrola prawidłowości zastosowania, wykonywania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także [4] współdziałanie z sekretarzem Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Zadania te częściowo korespondowały z zadaniami organu zarządzającego ruchem, przewidzianymi w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem). W ramach wewnętrznych uregulowań UMWD do zadań Działu nie przypisano natomiast zadań organu zarządzającego ruchem wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 5 i 6, polegających na przechowywaniu projektów organizacji ruchu i prowadzeniu ich ewidencji oraz opiniowaniu geometrii drogi w projektach budowlanych. Zadań tych nie ujęto również w zakresach czynności pracowników Działu.

W ramach Działu uregulowano kwestie związane z zastępstwami w razie nieobecności któregoś z pracowników. Pracownicy Działu, stosownie do zapisów w zakresach ich obowiązków, zastępowali w takim przypadku konkretną, nieobecną osobę. Według opisów stanowisk pracy zastępstwa dokonywane są w korelacji uprawnień, kompetencji i podległości służbowej, np. kierownika Działu zastępuje dyrektor Wydziału Transportu, a inspektor zastępuje starszego specjalistę⁵. Stosownie do udzielonych przez Marszałka Województwa upoważnień uprawnionymi do zatwierdzania projektów organizacji ruchu byli: dyrektor Departamentu oraz wskazany członek Zarządu Województwa.

W okresie objętym kontrolą nadzór nad działalnością Departamentu sprawował członek Zarządu Województwa Dolnośląskiego.

[dowód: akta kontroli str. 124-149 – regulaminy organizacyjne Departamentu]

² Akty wewnętrzne to: a) Regulamin Organizacyjny UMWD - przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego: nr 130/IV/10 z 28 grudnia 2010 r., nr 1586/IV/11 z 19 grudnia 2011 r. i nr 3625/IV/13 z 28 lutego 2013 r.; b) zarządzenia Marszałka Województwa Dolnośląskiego w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Infrastruktury: nr 2/2011 r. z 3 stycznia 2011 r. i 52/2012 z 16 kwietnia 2012 r.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137.

⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729.

⁵ Według zarządzenia nr 60/2009 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z 13 maja 2009 r. w sprawie ustalenia „Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego” według hierarchii w dziale zatrudnione mogą być osoby na stanowiskach od: młodszego referenta, referenta, samodzielnego referenta, specjalisty, podinspektora, starszego specjalisty, inspektora, do głównego specjalisty.

Według stanu na koniec czerwca 2013 r. w Dziale zatrudnionych było 5 osób, którym (według zakresów obowiązków i opisów stanowisk) przypisano zadania przynależne organowi zarządzania ruchem, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Staż pracy tych osób wynosił od niespełna 3 do 15 lat⁶. Wśród pracowników Działu 3 osoby miały wykształcenie wyższe politechniczne (absolwenci Politechniki Wrocławskiej - specjalizacja inżynieria lądowa), a 2 miały wykształcenie średnie, w tym jedna była technikiem komunikacji - specjalność inżynieria ruchu drogowego. Dwóch pracowników Działu posiadało kwalifikacje audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego na podstawie certyfikatów wydanych w trybie art. 24n ust. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷.

[akta kontroli str. 155-191]

UMWD posiadał zatwierdzone projekty liniowych organizacji ruchu dla wszystkich 82 dróg wojewódzkich Dolnego Śląska. Łączna długość dróg wojewódzkich objętych tymi projektami wynosiła 2.252,1 km (według stanu na 30 czerwca 2013 r.) i obejmowała wszystkie odcinki dróg ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich⁸ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu⁹. Z prowadzonej przez DSDiK, zarządcę dróg wojewódzkich, ewidencji wynikało, że ogólna długość dróg wojewódzkich wynosiła 2.263,0 km. Różnicę o długości 10,9 km w UMWD tłumaczono faktem, że w ramach Działu nie prowadzono ewidencji długości dróg, a stwierdzona różnica wynikała ze zmian w przebiegu dróg wojewódzkich przy jednoczesnym braku bieżącej aktualizacji planów liniowych (projektów stałej organizacji ruchu dla całej drogi).

[dowód: akta kontroli str. 209-210 - zestawienie]

Ustalone
nieprawidłowości

W dokumentacji organizacyjnej UMWD nie określono komórki odpowiedzialnej za wykonanie części zadań z zakresu zarządzania ruchem drogowym, tj. zadań wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 5 i 6, polegających na przechowywaniu projektów organizacji ruchu i prowadzenia ich ewidencji oraz opiniowaniu geometrii drogi w projektach budowlanych. Realizacja tych zadań nie została przypisana żadnemu z pracowników Działu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowością ocenia przygotowanie UMWD w zakresie realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich Dolnego Śląska.

2. Przygotowanie UMWD do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy drogi.

Opis stanu
faktycznego

Na mocy uchwały nr XVI/195/2007 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2007 r. wszystkie zadania zarządcy drogi, wynikające z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych zostały przekazane do realizacji DSDiK. W § 2 statutu DSDiK, stanowiącego załącznik nr 1 do tej uchwały, zapisano m.in., że (cyt.) „DSDiK jako samorządowa jednostka organizacyjna będąca zarządem dróg (...), wykonuje zadania Zarządu Województwa Dolnośląskiego w zakresie praw i obowiązków należących do zarządcy drogi określonych ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych”. Ponadto w § 7 pkt 1 statutu DSDiK wskazano, jakie w szczególności zadania przewidziano do realizacji przez DSDiK w zakresie zarządzania drogami. Wszystkie te zostały uwzględnione również

⁶ Po jednym zatrudniono w 1998 r., 2003 r. i 2010 r. oraz dwóch w 1999 r.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

⁸ Dz. U. z 1998 r. Nr 160, poz. 1071.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 853.

w Regulaminie Organizacyjnym DSDiK. Zarząd Województwa Dolnośląskiego w oparciu o art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, upoważnił pracowników DSDiK (dyrektora, zastępców dyrektora i kierowników) do załatwiania w jego imieniu wyszczególnionych co do rodzaju spraw, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

[dowód akta kontroli str. 4-11, 12-14, 27 - uchwała nr XVII/195/0, notatka służbowa, wyjaśnienie Dyrektora Departamentu]

Z prowadzonej w DSDiK ewidencji dróg wynikało, że w latach 2012 i 2013 (I półrocze) zadania, o których mowa wyżej (obejmujące prawa i obowiązki zarządcy drogi), wykonywane były przez tę komórkę organizacyjną w stosunku do 82 dróg wojewódzkich o łącznej długości 2.269,361 km (na koniec 2012 r.) i 2.263,032 km (na koniec I półrocza 2013 r.).

[dowód akta kontroli str. 16-24 - zestawienie długości dróg wojewódzkich według DSDiK]

Według § 7 statutu DSDiK komórka ta wykonywała zadania zarządcy drogi z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich oraz obiektów inżynierskich wraz infrastrukturą techniczną (związaną z drogami), a także zadania z zakresu inżynierii ruchu drogowego.

W roku 2012 i w I półroczu 2013 r. na budowę lub przebudowę, remonty i bieżące utrzymanie dróg UMWD wydatkował odpowiednio 439.454,3 tys. zł i 43.866,7 tys. zł, z czego na zadania z zakresu inżynierii ruchu drogowego poniesiono odpowiednio 3.752,8 tys. zł i 638,6 tys. zł. Same wydatki na bieżące utrzymanie dróg wyniosły odpowiednio 44.783,8 tys. zł i 15.524,1 tys. zł, w ramach których na zadania z zakresu inżynierii ruchu przeznaczono odpowiednio 2.691,8 tys. zł i 89,0 tys. zł, tj. odpowiednio 100,0% i 3,5% rocznego planu w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 33 - zestawienie]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności UMWD w zakresie przygotowania do realizacji zadań związanych z wykonywaniem zadań zarządcy drogi nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie UMWD do realizacji zadań związanych z wykonywaniem zadań zarządcy drogi. Stwierdzono, iż wszystkie zadania, obowiązki i uprawnienia zarządcy drogi, wynikające z art. 20 ustawy o drogach publicznych, prawidłowo przekazano do realizacji wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej, tj. DSDiK.

3. Wewnętrzna kontrola instytucjonalna oraz kontrola zarządcza w zakresie organizacji zarządzania ruchem drogowym

W badanym okresie realizacja przez UMWD zadań zarządzającego ruchem (przynależnych Marszałkowi województwa) nie była przedmiotem badań wewnętrznej kontroli UMWD.

[dowód: akta kontroli str. 34 - notatka służbowa]

[...] ¹⁰, Dyrektor Wydziału Kontroli, Skarg i Wniosków UMWD wskazał, że doboru tematów do kontroli dokonuje się w oparciu o wewnętrzne uregulowania prawne w sprawie zasad i trybu prowadzenia kontroli, tj. na podstawie zgłoszeń Zarządu Województwa Dolnośląskiego, członków Zarządu Województwa Dolnośląskiego, a także propozycji dyrektorów komórek organizacyjnych UMWD. [...] ¹¹ stwierdził, że w badanym okresie nie zgłaszano potrzeb dotyczących wykonania kontroli w przedmiotowym zakresie. Kontrola obejmująca zagadnienia związane

¹⁰ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹¹ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

z wykonaniem zadań z zakresu zarządzania ruchem drogowym miała miejsce w 2007 r., kiedy to badano prawidłowość zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego w 2006 r. Kontrola ta wykazała nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji tych zatwierdzeń. Zagadnienie prawidłowego – zgodnego z § 9 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem – prowadzenia ewidencji było przedmiotem wniosku pokontrolnego skierowanego do [...] ¹², ówczesnego dyrektora Wydziału Transportu UMWD. Ujawnione przez kontrolę wewnętrzną nieprawidłowości zostały wyeliminowane o czym, pismem z dnia 19 grudnia 2007 r., Marszałka Województwa poinformował ww. dyrektor Wydziału Transportu. Na dowód wykonania zalecenia w załączeniu do tego pisma przekazano wyciąg z prawidłowo prowadzonej ewidencji zatwierdzeń.

[dowód akta kontroli str. 75-87 - wyjaśnienie Dyrektora [...]] ¹³

Do dnia 8 kwietnia 2013 r. w UMWD (Dziale) nie wprowadzano uregulowań wewnętrznych dotyczących procedur, instrukcji, zasad i mechanizmów rozpatrywania, opiniowania projektów zmian organizacji ruchu, mających w ramach systemu kontroli zarządczej wspomagać kierownictwo Działu w uzyskaniu pewności, że zadania w zakresie organizacji i zarządzania ruchem zostały wykonane, a cele osiągnięte. Od dnia 8 kwietnia 2013 r. w UMWD funkcjonuje, powołana zarządzeniem nr 33/2013 r. Marszałka Województwa, komisja pn. „Dolnośląska Komisja Zarządzania Ruchem” (dalej: DKZR). W zarządzeniu tym określono zadania DKZR, w tym m.in.: [1] sprawdzanie kompletności projektów organizacji ruchu; [2] dokonywanie formalnej i merytorycznej oceny projektów organizacji ruchu; [3] uzgadnianie i zapisywanie wyników rozpatrzenia projektu organizacji ruchu. W zarządzeniu tym określono także zadanie właściwego ds. zarządzania ruchem wydziału UMWD, jak również szablony dokumentów związanych z wnioskowaniem i rozpatrywaniem spraw z zakresu zarządzania ruchem drogowym, w tym dotyczące opiniowania, rozpatrywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego. W przedmiotowym zarządzeniu Marszałka Województwa nie określono procedury załatwiania spraw dotyczących zatwierdzania projektów ruchu drogowego, tj. nie opisano zasad obiegu dokumentów i związanych z tym terminów, a także weryfikacji dokumentacji projektowej, w tym realizacji procedury powiadomień w tym zakresie. [...] ¹⁴, Dyrektor Wydziału Transportu wskazał, że system kontroli zarządczej tworzą, zgodnie z regulaminem organizacyjnym UMWD, także odpowiednio przypisane pracownikom zakresy obowiązków i nie tworzą specjalnych procedur zatwierdzania projektów organizacji ruchu.

[dowód akta kontroli str. 192-199, 200, 203-204 – zarządzenie nr 33/2013, wyjaśnienie W. Świnder, wyjaśnienie P. Bąk]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności UMWD w zakresie przygotowania do realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewdrożeniu procedur, instrukcji, zasad i mechanizmów rozpatrywania, opiniowania projektów zmian organizacji ruchu drogowego, regulujących ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów w tym zakresie, tj. nie w pełni wdrożono mechanizmy kontroli zarządczej, o czym mowa w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ¹⁵.

¹² Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹³ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁴ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność UMWD dotyczącą kontroli instytucjonalnej oraz kontroli zarządczej w zakresie organizacji zarządzania ruchem drogowym w związku z niewdrożeniem mechanizmów, nieplanowaniem i niepodejmowaniem kontroli w tym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego (dalej: ewidencja zatwierdzeń) prowadzona była w Dziale w sposób uporządkowany, przy numerze drogi wojewódzkiej przechowywane były zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu. Projekty te przechowywano przez okres nie mniej niż 2 lat od daty wprowadzenia zmian w nowej organizacji ruchu lub od daty przywrócenia stałej organizacji ruchu. Po tym okresie dokumentacja przekazywana była do archiwum UMWD. W szablonie ewidencji zatwierdzeń ujmowano wszystkie elementy wymagane w § 9 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Z przedstawionej do kontroli ewidencji zatwierdzeń wynikało, że w latach 2011-2013 (I półrocze) zatwierdzono ogółem 1.784 projekty organizacji ruchu drogowego, z tego w kolejnych okresach odpowiednio: 657, 744 i 383. Projekty stałej organizacji ruchu drogowego stanowiły odpowiednio 30%, 29% i 34% (194 szt., 217 szt. i 131 szt.) wszystkich zatwierdzonych projektów (sumy stałych i czasowych). Do ewidencji zatwierdzeń nie zostały wprowadzone dane w następującym zakresie:

- nazwy miejscowości, km, lub nazwy ulicy – w 8 przypadkach w 2012 r.,
- numeru drogi – w 5 przypadkach w 2012 r.,
- nazwy jednostki składającej projekt – w 2 przypadkach w 2011 r.,
- rodzaju wykonywanych na drodze robót – w 2 przypadkach w 2011 r. i w 2 przypadkach w 2012 r.,
- daty zatwierdzenia projektu – w 7 przypadkach w 2011 r., 10 przypadkach w 2012 r. i 2 przypadkach w 2013 r. (I półrocze),
- terminu ważności projektu – w 15 przypadkach w 2011 r., 19 przypadkach w 2012 r. i w 5 przypadkach w 2013 r. (I półrocze),
- terminu w którym powinna zostać wprowadzona organizacja ruchu drogowego – w 151 przypadkach (23% wpisów) w 2011 r., 106 przypadkach (14,2% wpisów) w 2012 r. i 19 przypadkach (5% wpisów) w I półroczu 2013 r.,
- rzeczywistego terminu wprowadzenia organizacji ruchu drogowego – w 552 przypadkach (84,0% wpisów) w 2011 r., w 515 przypadkach (69,2% wpisów) w 2012 r. i w 250 przypadkach (65,3% wpisów) w I połowie 2013 r.

Wyjaśniając nierzetelne prowadzenie ewidencji zatwierdzeń [...] ¹⁶, kierownik Działu wskazał na niedopatrzenia pracowników, spowodowane dużą ilością wykonywanych zadań oraz szczupłością obsady kadrowej Działu, natomiast jako przyczynę braku ujęcia w ewidencji rzeczywistego terminu wprowadzenia danych wskazał niewywiązywanie się jednostek wprowadzających organizację ruchu drogowego z obowiązku powiadamiania o tym fakcie organu zarządzającego ruchem.

[dowód akta kontroli str. 35, 36 – 73 zastawienie wydruk ewidencji zatwierdzeń]

W poszczególnych latach okresu 2011-2013 (I półrocze) do UMWD złożono odpowiednio 731, 872 i 426 wniosków o zatwierdzenie projektu organizacji ruchu drogowego. Do uzupełnienia odesłano wnioskodawcom odpowiednio 21, 22 i 5

¹⁶ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

wniosków, a wycofany zostało przez wnioskodawców odpowiednio 3, 3 i 8 wniosków.

[dowód akta kontroli str. 102 - zestawienie]

Analiza 85 projektów organizacji ruchu drogowego, składających się na wytypowaną do badań kontrolnych próbę¹⁷ wykazała, że przekazywane do UMWD projekty zawierały elementy wymienione w § 5 ust. 1 oraz § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Projekty te Dział rozpatrywał maksymalnie w terminie do 92 dni od daty złożenia wniosku, przy czym 73, tj. 85,9% analizowanych projektów, rozpatrzone w terminie do 30 dni. Taki termin rozpatrzenia wniosku, przekroczony został w pozostałych 12 (14,1%) przypadkach. Zatwierdzone ostatecznie projekty organizacji ruchu drogowego posiadały elementy określone rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem, niemniej:

- na etapie przyjmowania wniosków przedkładana dokumentacja nie we wszystkich przypadkach zawierała opinię Komendanta Wojewódzkiego Policji,
- opisy techniczne (lakoniczne) nie zawierały charakterystyki drogi oraz ruchu na drodze,
- uzupełnianie dokumentacji załączonej do wniosku o zatwierdzenie projektu organizacji ruchu drogowego odbywało się bez zachowania procedur administracyjnych (bez pisemnego wezwania),
- przy rozpatrywaniu projektów organizacji ruchu drogowego nie korzystano z możliwości powołania komisji z udziałem przedstawicieli Policji i zarządu drogi oraz nie zasięgano opinii rzeczoznawców, o których mowa w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

[dowód akta kontroli str. 211-222 - zestawienie, analiza zatwierdzonych projektów ruchu drogowego]

[...] ¹⁸, kierownik Działu stwierdził, że lakoniczność opisów technicznych zawartych w przedstawionych do zatwierdzenia projektach ruchu drogowego nie ma praktycznego znaczenia z uwagi na fakt, że parametry dróg wojewódzkich są znane pracownikom Działu i wiedza ta jest wykorzystywana w toku rozpatrywania każdego projektu. W przypadku wątpliwości dokonuje się weryfikacji w oparciu o aktualne pomiary generalnego ruchu (GPR), zaś w przypadkach skomplikowanych dokonuje się też wizji lokalnych. Według [...] ¹⁹ opinie techniczne, jakkolwiek nie zawierają wszystkich elementów, to jednak są wystarczające do podjęcia decyzji o zatwierdzeniu, bądź odrzuceniu projektu.

Badania kontrolne NIK wykazały, że w latach 2011-2013 (I półrocze) UMWD dokonał ogółem 113 wspomnianych wyżej wizji lokalnych, odnoszących się do 6% zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego.

Na okoliczność przyjmowania przez Dział niekompletnej dokumentacji wniosków w sprawie zatwierdzenia organizacji ruchu drogowego [...] ²⁰ podał natomiast, że w bieżącej pracy nie są ściśle stosowane procedury administracyjne ze względu na ich kosztochłonność i czasochłonność. Wnioskodawcy są wzywani w trybie roboczym do uzupełniania dokumentacji, a podejście takie ma na celu uproszczenie i przyspieszenie postępowania.

¹⁷ Próbę badawczą w zakresie rozpatrywania projektów organizacji ruchu stanowiło ogółem 85 (4,77%) z 1.784 projektów, z czego 55 (10,15%) z 542 projektów stałej organizacji oraz 30 (2,42%) z 1.242 projektów czasowej organizacji ruchu.

¹⁸ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁹ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

²⁰ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności UMWD w zakresie wykonywania zadań dotyczących zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] nierzetelne prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego, nie zawierającej elementów przewidzianych w § 9 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem;

[2] przyjmowanie do zatwierdzenia niekompletnych wniosków o zatwierdzenie projektów organizacji ruchu drogowego, nie zawierających całości dokumentacji wymaganej w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, tj. w szczególności opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji, czy charakterystyki drogi i ruchu na drodze.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonywanie przez UMWD obowiązków związanych z zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu drogowego w badanym okresie.

5. Współdziałanie z zarządem dróg (DSDiK)

Opis stanu
faktycznego

1. W myśl § 12 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, jednostka wprowadzająca organizację ruchu winna z co najmniej z 7-dniowym wyprzedzeniem zawiadomić m.in. organ zarządzający ruchem o terminie jej wprowadzenia. Spośród 55 analizowanych projektów stałej organizacji ruchu w 6 (10,9%) przypadkach Dział poinformowany został przez wnioskodawców o terminie wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu.

W przypadku stałego charakteru organizacji ruchu drogowego organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia jej wprowadzenia, winien przeprowadzić kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji tego projektu (§ 12 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem). W takim terminie, na 55 analizowanych projektów stałej organizacji ruchu, Dział przeprowadził 1 kontrolę.

W myśl § 12 ust. 4 powołanego rozporządzenia, w przypadku braku zawiadomienia o terminie wprowadzenia organizacji ruchu drogowego, UMWD winien poinformować zarząd drogi (DSDiK) o utracie ważności zatwierdzonej stałej organizacji ruchu. UMWD nie wywiązał się z takiego obowiązku w 41 z 55 badanych przypadków.

2. Realizacja obowiązków organu zarządzającego ruchem w zakresie bieżącej kontroli prawidłowości zastosowania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na podległych temu organowi drogach, zbadana została w odniesieniu do działań UMWD podejmowanych w tym zakresie w roku 2012. Przeprowadzona analiza wykazała, że w okresie tym przeprowadzono i udokumentowano w sumie 26 przedmiotowych kontroli, którymi objęto 26 dróg wojewódzkich o łącznej długości 479,27 km. W 2 przypadkach (drogi DW 374 i DW 366) kontrole te obejmowały całe odcinki dróg wojewódzkich pozostających w zarządzie UMWD, przy czym w żadnym przypadku nie przeprowadzono kontroli „w obie strony”. Skontrolowane w 2012 r. odcinki dróg wojewódzkich stanowiły 21% ogólnej ich długości na obszarze województwa dolnośląskiego. W świetle wymogu § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, przewidującego przeprowadzanie takiej kontroli co 6 miesięcy i konieczność jej realizacji „w obie strony”, badania kontrolne wykazały

²¹ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

wykonanie tych obowiązków w odniesieniu do 5% długości zarządzanych dróg wojewódzkich.

3. W badanym okresie przeprowadzono ogółem 32 kontrole (7 w 2011 r., 21 w 2012 r. i 2 w 2013 r.) prawidłowości wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego, wymaganych § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. W stosunku do liczby zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu stanowiło to odpowiednio 4%, 11% i 2% wszystkich wymaganych kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych.

[...]22, kierownik Działu taką sytuację tłumaczył zbyt małą obsadą kadrową, wskazując równocześnie na znaczną pracochłonność takich kontroli. Stwierdził również, że pełne wykonanie tylko kontroli okresowych (co 6 miesięcy) spowodowałoby wyłączenie z innych zadań Działu 2 pracowników przez cały rok. Wskazał także na ograniczenia techniczne utrudniające wykonanie takich kontroli drogowych, wynikające ze słabej dostępności odpowiedniego środka transportu.

[dowody: akta kontroli str. 200 – 214 wyjaśnienia [...]]23

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności UMWD w obszarze współdziałania z zarządem dróg (DSDiK) stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] Brak bieżącej kontroli wprowadzania organizacji ruchu drogowego, tj. niewykonywanie obowiązków wynikających z § 12 pkt 1 i 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

[2] Niepełne wykonanie obowiązku wynikającego z § 12 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, dotyczącego przeprowadzania 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.

[3] Niepełne wykonanie obowiązku określonego w § 12 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, tj. kontrolowania prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność UMWD w latach 2011-2013 (I półrocze) w obszarze współdziałania z zarządem dróg wojewódzkich (DSDiK).

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

1. Zorganizowanie pracy Działu w sposób zapewniający: rozpatrywanie projektów organizacji ruchu drogowego w oparciu o kompletną dokumentację, wykonywanie bieżącej kontroli wprowadzania organizacji ruchu drogowego, przeprowadzanie kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego,

²² Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

²³ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

kontrolowanie (co najmniej raz na 6 miesięcy) prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach wojewódzkich.

2. Rozważenie możliwości wprowadzenia w UMWD elementów kontroli zarządczej dotyczących procedur rozpatrywania projektów organizacji ruchu drogowego, wspomagających kierownictwo Działu w uzyskaniu pewności, że zadania w tym obszarze zostały prawidłowo wykonane, a cele osiągnięte.
3. Zweryfikowanie kompletności i uzupełnienie prowadzonej przez Dział ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego, celem wypełnienia wymogów § 9 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.
4. Rozważenie możliwości okresowego przeprowadzania, w ramach planu kontroli wewnętrznych UMWD, kontroli dotyczących realizacji zadań z zakresu zarządzania 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.

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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 26 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
z up. Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor

.....
Podpis