



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-03-06/2013
P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marcin Kiersnowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84243 z dnia 25 maja 2013 r. [Dowód: akta kontroli, str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim, ul. Mickiewicza 46, 17-100 Bielsk Podlaski (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Snarski, Starosta Bielski ¹ [Dowód: akta kontroli, str. 3-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Starostwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych powiatu bielskiego oraz nadzoru nad Powiatowym Zarządem Dróg w Bielsku Podlaskim (dalej: „PZD”)³.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności prawidłowe prowadzenie ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu oraz rzetelność analiz projektów organizacji ruchu przedstawianych do zatwierdzenia przez PZD. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprzeprowadzaniu kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów organizacji ruchu,
- nieobejmowaniu półrocznymi kontrolami przeprowadzanymi na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem⁴ od 131,8 km do 516,8 km (z 652,8 km) dróg powiatowych podległych Staroście Bielskiemu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych powiatu bielskiego oraz zatwierdzanie projektów organizacji ruchu należało do zakresu obowiązków Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim (dalej: „WKiT”). Naczelnik WKiT został upoważniony przez Starostę Bielskiego do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w sprawach dotyczących zarządzania ruchem na drogach jemu podległych.

[Dowód: akta kontroli, str. 7-10]

W WKiT przechowywano zatwierdzone projekty organizacji ruchu i prowadzono ich ewidencję. Ewidencja zawierała wszystkie elementy wymagane § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. [Dowód: akta kontroli, str. 11-30]

¹ Od 16 listopada 2002 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Kontrolą objęto lata 2010-2013 (I kwartał).

⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2003 r., nr 177, poz. 1729). Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem”.

Według stanu na koniec I kwartału 2013 r. zatwierdzono projekty stałej organizacji ruchu obejmujące 138,2 km (z 652,8 km) dróg powiatowych oraz 67 z 430 dróg gminnych na terenie powiatu bielskiego. Dla pozostałych 514,6 km (78,8%) dróg powiatowych oraz 363 dróg gminnych (84,4%) na terenie powiatu bielskiego nie opracowano projektów stałej organizacji ruchu.

Z wyjaśnień Naczelnika WKiT wynika, że projekty stałej organizacji ruchu nie zostały przekazane dla Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim z chwilą jego powstania. W ocenie Naczelnika WKiT nie stworzono dokumentacji stałej organizacji ruchu, ponieważ przepisy prawa nie nakazują uzupełnienia zaległości po starym systemie.

[Dowód: akta kontroli, str. 31-33, 75-78, 79]

Analiza dwóch (z 83) zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu dla dróg powiatowych wykazała m.in., że projekty:

- zawierały wszystkie elementy wymagane § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, tj. plan orientacyjny i sytuacyjny w odpowiednich skalach oraz nazwisko i podpis projektanta,
- posiadały wymagane § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem pozytywne opinie PZD i Komendanta Powiatowego Policji w Bielsku Podlaskim (dalej: „KPP”),
- zostały ujęte w ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli, str. 11-30, 34-53]

W wyniku przeprowadzonych oględzin trzech dróg powiatowych⁵, dla których zatwierdzono dwa analizowane projekty stałej organizacji ruchu, ustalono że organizacja ruchu była zgodna z zatwierdzonymi projektami. Oznakowanie dróg wykonane było z materiałów odblaskowych i było w dobrym stanie.

[Dowód: akta kontroli, str. 54-56]

Zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem Naczelnik WKiT przeprowadzał kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach powiatowych podległych Staroście Bielskiemu. We wszystkich kontrolach uczestniczył przedstawiciel KPP oraz przedstawiciel PZD. Kontrole przeprowadzono w pierwszym oraz drugim półroczu skontrolowanych lat⁶ oraz sporządzono z nich pisemne protokoły. W każdym półroczu kontrolą obejmowano od 136 km do 521 km (z 652,8 km) dróg powiatowych, tj. od 20,8% do 79,8% długości dróg powiatowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 57-73]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W żadnym z dwóch analizowanych projektów stałej organizacji ruchu nie przeprowadzono kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów organizacji ruchu, mimo że zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu.

Naczelnik WKiT nie wyjaśnił przyczyn nieprzeprowadzenia kontroli. Stwierdził natomiast, że „wszystkie drogi powiatowe, na których wykonano nową nawierzchnię i wprowadzono nową stałą organizację ruchu są sprawdzane przez Starostę i Wicestarostę. Podobnie sytuacja wyglądała na drodze powiatowej nr 1586B do miejscowości Woronie i w m. Orla na drodze nr 1603 (ul. Kleszczelowska) i 1654B (ul. Mickiewicza).” Naczelnik WKiT nie wyjaśnił jednak kiedy i w jakim zakresie Starosta i Wicestarosta kontrolowali drogi oraz nie przedstawił żadnych dokumentów potwierdzających swoje wyjaśnienia.

[Dowód: akta kontroli, str. 53, 75-78]

⁵ Drogi powiatowej nr 1586B oraz dróg powiatowych nr 1603B i 1654B (ul. Adama Mickiewicza i ul. Kleszczelowska w m. Orla).

⁶ Kontrole przeprowadzono w okresie od marca do maja oraz od września do listopada.

2. W kolejnych półroczach lat 2010-2012 kontrolami, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, nie objęto odpowiednio 427 km, 479 km, 252 km, 517 km, 132 km, 443 km (z 652,8 km) dróg powiatowych, tj. od 20,2% do 79,2% długości dróg powiatowych, mimo że zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. W ocenie NIK może to mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Naczelnik WKiT nie wyjaśnił przyczyn nieprzeprowadzenia kontroli. Stwierdził natomiast, że „(...) oprócz kontroli komisyjnej jest przeprowadzany systematyczny nadzór i kontrola bieżąca przez Starostę Bielskiego, Wicestarostę, Naczelnika WKiT i Dyrektora PZD odnośnie zarządzania ruchem na drogach powiatowych. Problemy wynikające z tego nadzoru sygnalizowane są na bieżąco do zarządcy dróg. Przepisy prawa nie nakazują sporządzania z tego nadzoru dokumentacji.”

Naczelnik WKiT nie wyjaśnił jednak jakie drogi obejmował „systematyczny nadzór i kontrola bieżąca”, czy obejmował wszystkie drogi podległe Staroście Bielskiemu i dlaczego nie sporządzano z niego dokumentacji, mimo że z kontroli przeprowadzanych z przedstawicielem KPP oraz przedstawicielem PZD sporządzano pisemne protokoły.

[Dowód: akta kontroli, str. 57-73, 75-78]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dla wprowadzenia spójnej i przemyślanej organizacji ruchu oraz poprawy bezpieczeństwa na drogach zasadne jest podjęcie działań zmierzających do opracowania i zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg podległych Staroście Bielskiemu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Starostwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ocena cząstkowa

2. Nadzór nad działalnością PZD

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) w Starostwie nie były prowadzone zewnętrzne kontrole w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg oraz zarządzania ruchem drogowym.

[Dowód: akta kontroli, str. 80]

W latach 2010-2013 (I kwartał) Starosta Bielski przeprowadził w PZD jedną kontrolę. Kontrolę przeprowadzono m.in. w zakresie przestrzegania upzp⁷. W wyniku kontroli ustalono, że postępowania dotyczące udzielania zamówień publicznych prowadzone były prawidłowo. Występowały jedynie uchybienia nie mające wpływu na wyniki postępowań.

[Dowód: akta kontroli, str. 81-84]

Naczelnik WKiT przeprowadzał kontrole na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, co omówiono w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego. W wyniku przeprowadzonych w latach 2010-2013 (I kwartał) 11 kontroli wydano 25 zaleceń dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w oznakowaniu dróg powiatowych. W trakcie równoległe prowadzonej przez NIK kontroli w PZD ustalono, że 24 z 25 zaleceń zostało wykonanych⁸.

[Dowód: akta kontroli, str. 57-74]

Starosta Bielski oświadczył również, że informacje i sprawozdania z realizacji zadań PZD „są przedstawiane Zarządowi i Radzie Powiatu oraz bezpośrednio nadzorującemu pracę jednostki Staroście Bielskiemu. Spotkania Starosty z kierownictwem jednostki odbywają się cyklicznie, co najmniej raz w tygodniu. Omawiane są sprawy związane zarówno z planowaniem i prowadzeniem inwestycji drogowych, ale także z bieżącym utrzymaniem

⁷ Badaniem objęto m.in. prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę drogi powiatowej nr 1697B na odcinkach od m. Rudka do m. Olendy i od m. Solniki do m. Boćki finansowanej w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

⁸ Do dnia 26 kwietnia 2013 r. nie ustawiono znaku E-2a „drogowskaz tablicowy” na drodze 1579B.

dróg powiatowych, zgłaszanymi wnioskami i postulatami mieszkańców, czy też możliwości i sposobu pozyskiwania środków finansowych w ramach programów pomocowych. Każdy wniosek, projekt uchwały na zarząd bądź radę powiatu jest bezwzględnie aprobowany przez Starostę. Uzgadniane są także zasady współpracy z innymi jednostkami samorządowymi, w szczególności wymienionymi na wstępie, dotyczące współfinansowania modernizacji i budowy dróg powiatowych.” [Dowód: akta kontroli, str. 85-86]

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nadzór Starostwa nad działalnością merytoryczną PZD był niewystarczający. W trakcie równolegle prowadzonej kontroli w PZD ustalono bowiem nieprawidłowości w działalności tej jednostki polegające na: nieprzeprowadzaniu okresowych – co najmniej raz na pięć lat – kontroli stanu technicznego dróg powiatowych; dokonaniu zmian organizacji ruchu na trzech drogach powiatowych, mimo braku zatwierdzonych projektów organizacji ruchu; umieszczeniu czterech znaków drogowych na drodze nr 1697B w m. Holonki niezgodnie z projektem organizacji ruchu; stosowaniu oznakowania pionowego i poziomego niespełniającego wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych; niezapewnieniu odpowiedniej widoczności dwóch pionowych znaków drogowych na drodze powiatowej nr 1751B i nr 1697B; braku dokumentowania w dzienniku budowy odbioru robót zanikających i podlegających zakryciu, danych dotyczących pobierania próbek do badań oraz warunków pogodowych mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonania robót budowlanych; dokonaniu odbioru ostatecznego wykonanych robót budowlanych na drodze powiatowej nr 1697B na odcinku od m. Rudka do m. Olendy i na odcinku od m. Solniki do m. Boćki w oparciu o niekompletną dokumentację.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dla wprowadzenia spójnej i przemyślanej organizacji ruchu oraz poprawy bezpieczeństwa na drogach zasadne jest opracowanie i zatwierdzenie projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg podległych Staroście Bielskiemu.

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagę 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 Kontroli⁹, wnosi o:

1. Przeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu, zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.
2. Objęcie przeprowadzanymi kontrolami wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach podległych Staroście Bielskiemu, stosownie do przepisu § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.
3. Zwiększenie nadzoru nad działalnością PZD.

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 w Białymstoku.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Białystok, dnia 5 lipca 2013 r.

Kontroler
Marcin Kiersnowski
starszy inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Marian Minkiewicz