



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.002.03.2021

Pan
Wojciech Nalazek
p. o. Dyrektor
Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej
w Bydgoszczy
ul. Toruńska 174A
85-844 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/076 Dochodzenie przez jednostki samorządu terytorialnego należności w związku
ze zniszczeniem infrastruktury drogowej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy ¹ ul. Toruńska 174a, 85-844 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Nalazek, p. o. dyrektor od 1 sierpnia 2020 r. ² ; W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Jacek Witkowski, dyrektor od 24 kwietnia 2018 r. do 31 lipca 2020 r., p.o. dyrektor od 27 lutego 2018 r. do 23 kwietnia 2018 r.; Tomasz Szymański, p.o. dyrektor od 1 listopada 2015 r. do 26 lutego 2018 r.
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. Kontrolą mogą być również objęte dokumenty wytworzone wcześniej bądź później, niezbędne do realizacji celu kontroli ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Mateusz Grynicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/11/2021 z 14 stycznia 2021 r. 2. Marcin Mościcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/40/2021 z 16 marca 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4, 6, 93)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie ZDMiKP rzetelnie i skutecznie realizował zadania dotyczące odtwarzania uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej. Polegało to w szczególności na: identyfikowaniu zdarzeń drogowych mających wpływ na stan infrastruktury, podejmowaniu współpracy z Komendantem Miejskim Policji w Bydgoszczy w zakresie pozyskiwania informacji o tych zdarzeniach oraz naprawianiu powstałych szkód. Zarząd dochodził również odszkodowań od ubezpieczycieli z tytułu ww. uszkodzeń lub zniszczeń.

NIK ocenia jednak negatywnie, że w 15 na 40 badanych spraw (38%) przed rozpoczęciem kontroli⁶ ZDMiKP nie wystąpił do Komendy Miejskiej Policji w Bydgoszczy⁷ o udostępnienie dokumentacji zdarzeń drogowych, pomimo posiadania informacji o ujawnionych nieprawidłowościach w stanie infrastruktury

¹ Dalej: „ZDMiKP” lub „Zarząd”.

² Dalej: „Dyrektor”.

³ Czynności kontrole NIK zakończono 29 kwietnia 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Tj. 8 marca 2021 r.

⁷ Dalej: „KMP w Bydgoszczy”.

drogowej. Skutkowało to brakiem informacji na temat zdarzeń drogowych z ustalonym sprawcą, które dawały podstawę do uzyskania należności z tytułu naprawy szkód.

W działaniu ZDMiKP stwierdzono również nieprawidłowość polegającą na przewlekłym prowadzeniu działań windykacyjnych w celu odzyskania należności za naprawę obiektu inżynierskiego uszkodzonego w wyniku zdarzenia drogowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie ZDMiKP, jako jednostka organizacyjna i budżetowa Miasta Bydgoszczy, realizował zadania zarządu drogi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych⁹, przy pomocy którego Prezydent Miasta Bydgoszczy wykonywał należące do niego obowiązki.¹⁰

Z informacji uzyskanych od Prezydenta Miasta Bydgoszczy, będącego zarządcą dróg zlokalizowanych w granicach administracyjnych miasta Bydgoszczy¹¹ wynikało m.in., że zadania związane z bieżącym utrzymaniem całej infrastruktury drogowej realizował samodzielnie ZDMiKP.

Zadania związane z identyfikacją oraz odtwarzaniem uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w ZDMiKP wykonywały¹²:

- Wydział Utrzymania i Ewidencji - poprzez m.in.: [1] przygotowanie niezbędnej dokumentacji związanej z bieżącym utrzymaniem dróg; [2] zlecenie robót mających na celu utrzymanie w należyłym stanie sieci drogowej; [3] ścisłą współpracę ze Strażą Miejską i Policją w zakresie przestrzegania praw i porządku w pasie drogowym; [4] prowadzenie spraw związanych z przeglądami bieżącymi i okresowymi sieci dróg; [5] prowadzenie ewidencji dróg – książki drogi wraz z bieżącą aktualizacją; [6] nadzór nad bieżącym utrzymaniem oznakowania pionowego i poziomego ulic;
- Wydział Realizacji Inwestycji - poprzez m.in.: [1] prowadzenie ewidencji obiektów inżynierskich; [2] współpracę z Wydziałem Utrzymania i Ewidencji w zakresie utrzymania obiektów mostowych;
- Wydział Organizacji Transportu – poprzez m.in. organizację, nadzór, kontrolę i rozliczanie wydatków związanych z utrzymaniem i remontami wiat oraz znaków przystankowych, utrzymaniem infrastruktury kontrolno-pomiarowej związanej z oceną jakości wykonywania usług przewozowych, utrzymaniem i prawidłowym funkcjonowaniem elektronicznych systemów informacji pasażerskiej stosowanych na liniach komunikacyjnych, zapewnieniem przystankowej informacji pasażerskiej;

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Por. art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.), dalej: „ustawa o drogach publicznych”.

¹⁰ Por. § 3 pkt. 1 Statutu ZDMiKP, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 28 września 2005 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy – w jednostkę budżetową, dalej: „Statut ZDMiKP”.

¹¹ Z wyłączeniem dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy o drogach publicznych (por. art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych).

¹² Zgodnie z regulaminem organizacyjnym ZDMiKP wprowadzonym zarządzeniami Dyrektora: nr 12/2013 z 18 czerwca 2013 r. w uzgodnieniu z Prezydentem Miasta Bydgoszcz (przy uwzględnieniu zmian wprowadzonych zarządzeniem nr 22/2015 z 14 października 2015 r.), nr 40/2017 z 27 grudnia 2017 r., nr 4/2019 z 13 marca 2019 r. (przy uwzględnieniu zmian wprowadzonych zarządzeniem nr 6/2020 z 16 marca 2020 r.), dalej: „Regulamin organizacyjny ZDMiKP”.

- Zespół Elektroenergetyczny – poprzez m.in.: [1] prowadzenie stałej analizy stanu technicznego istniejącej infrastruktury oświetleniowej, sygnalizacji świetlnej i innych urządzeń elektroenergetycznych; [2] prowadzenie ewidencji technicznej infrastruktury elektroenergetycznej i oświetleniowej oraz sygnalizacji świetlnej, systemów sterowania ruchem i sieci teletechnicznej; [3] bieżącą konserwację urządzeń ITS¹³ służących organizacji ruchu; [4] prowadzenie przeglądów stanu technicznego, bieżących i okresowych urządzeń energetycznych i elektrycznych;
- Zespół Torowo - Sieciowemu – poprzez m.in.: [1] prowadzenie stałej analizy stanu technicznego istniejących linii tramwajowych; [2] nadzór i udział w przeglądach stanu technicznego, bieżących i okresowych sieci torowo-sieciowej.

(akta kontroli str. 7-117)

Dyrektor wskazał, że identyfikacja uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej prowadzona była na podstawie zgłoszeń Policji oraz objazdów dróg i obserwacji własnych podczas pracy terenowej pracowników ZDMiKP. Wyjaśnił również, że Zarząd nie prowadził odrębnych rejestrów zgłoszeń dla poszczególnych kategorii obiektów infrastruktury, a także że wszystkie zgłoszenia przekazywane były niezwłocznie do odpowiednich wydziałów ZDMiKP celem naprawienia i przywrócenia funkcjonalności nadzorowanej przez te komórki infrastruktury. Podał, że większość uszkodzeń zaobserwowanych podczas objazdów dróg naprawiano siłami własnymi, tj. przez pracowników obwodów drogowych ZDMiKP w ramach zadań bieżących. W przypadku napraw wymagających znacznych nakładów finansowych były one dokonywane przez podmioty zewnętrzne, na podstawie umów zawartych z ZDMiKP na bieżące utrzymanie danego segmentu infrastruktury drogowej. Ponadto wskazał, że w przypadku zidentyfikowania uszkodzeń innych gestorów sieci technicznych¹⁴, mogących mieć niekorzystny wpływ na ewentualne późniejsze uszkodzenie mienia ZDMiKP, Zarząd zabezpieczał czasowo miejsce zdarzenia i przekazywał informacje do właściwego podmiotu lub Bydgoskiego Centrum Kryzysowego.

(akta kontroli str. 118-123, 145-146, 148-149, 763)

1.2. Stan zatrudnienia pracowników ZDMiKP (w etatach) realizujących zadania związane (pośrednio lub bezpośrednio) z usuwaniem skutków zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych¹⁵ kształtował się w latach 2017-2020¹⁶ na poziomie odpowiednio: 25,95 etatów¹⁷, 28,18 etatów¹⁸, 27,83 etatów¹⁹, 25,05 etatów²⁰. Na 31 grudnia 2020 r. stan ten wyniósł 25,09 etatów²¹.

Dyrektor wskazał, że w strukturze Zarządu nie było wyodrębnionej komórki organizacyjnej zajmującej się wyłącznie sprawami związanymi z identyfikacją oraz odtwarzaniem uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej.

Zakres zadań zleczanych podmiotom zewnętrznym i związanych z usuwaniem skutków zdarzeń drogowych polegających na zniszczeniu miejskiej infrastruktury drogowej obejmował m.in.:

¹³ Tj. Inteligentnego Systemu Transportowego.

¹⁴ Np.: wodociągowo-kanalizacyjnej, gazowej, energetycznej, telekomunikacyjnej.

¹⁵ W tym zadania związane z: [1] objazdami i nadzorem nad stanem infrastruktury drogowej; [2] odtwarzaniem uszkodzonej i zniszczonej infrastruktury; [3] przyjmowaniem zgłoszeń o zniszczonej infrastrukturze; [4] obsługiwaniem monitoringu miejskiego.

¹⁶ Wg stanu na 1 stycznia.

¹⁷ Przy stanie zatrudnienia ogółem na poziomie 181,25 etatów.

¹⁸ Przy stanie zatrudnienia ogółem na poziomie 178,25 etatów.

¹⁹ Przy stanie zatrudnienia ogółem na poziomie 189,50 etatów.

²⁰ Przy stanie zatrudnienia ogółem na poziomie 185,75 etatów.

²¹ Przy stanie zatrudnienia ogółem na poziomie 189,75 etatów.

- konserwację i naprawy awaryjne urządzeń sygnalizacji świetlnej zlokalizowanych na terenie Miasta Bydgoszczy;
- utrzymanie urządzeń działających w ramach systemu ITS w Bydgoszczy;
- konserwację i naprawy awaryjne na terenie Miasta Bydgoszczy urządzeń stanowiących własność Gminy Bydgoszcz służących oświetleniu ulic;
- utrzymanie torowisk, sieci i podstacji, utrzymanie przystanków i konserwację urządzeń przystankowych w całym układzie komunikacji miejskiej.

(akta kontroli str. 132-133, 140, 145-146, 202, 207, 234-236)

1.3. W kontrolowanym okresie ZDMiKP prowadził ewidencję zdarzeń drogowych w formie elektronicznej, w której odnotowywane były informacje obejmujące m.in.: datę, lokalizację oraz rodzaj zdarzenia drogowego, rodzaj i przedział wiekowy uczestnika, rodzaj pojazdu uczestnika, wskazanie przyczyn zdarzenia.

Z wyjaśnień Dyrektora wynikało, że ewidencja zdarzeń drogowych prowadzona była wyłącznie dla celów analiz związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, na podstawie dokumentacji zdarzeń drogowych pozyskiwanej z KMP w Policji. W ewidencji nie gromadzono danych identyfikacyjnych sprawców i uczestników zdarzeń ani danych dotyczących uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej zaistniałych w wyniku tych zdarzeń.

(akta kontroli str. 148-149, 767-768)

1.4. Według danych przekazanych przez ZDMiKP w okresie objętym kontrolą zidentyfikowano łącznie 199 zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej²².

Dyrektor wskazał, że Zarząd nie prowadził statystyk dotyczących źródeł informacji o tych zdarzeniach. Informacje dotyczące uszkodzeń lub zniszczeń miejskiej infrastruktury można było zgłaszać telefonicznie na numery kontaktowe i alarmowe, za pośrednictwem strony internetowej Zarządu²³, serwisu internetowego „Dbamy o Bydgoszcz”²⁴ oraz aplikacji mobilnej „Dbamy o Bydgoszcz”²⁵.

(akta kontroli str. 132, 134, 147-148, 190, 200-206, 675-679, 763-766)

W latach 2017-2020 Wydział Ruchu Drogowego²⁶ KMP w Bydgoszczy przekazywał do ZDMiKP tzw. „notatki z ujawnionych nieprawidłowości w stanie drogi lub infrastrukturze drogowej”²⁷, w których wskazywał ujawnione nieprawidłowości dotyczące m.in.: znaków drogowych pionowych i poziomych, sygnalizacji świetlnej, urządzeń służących bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Komendant Miejski Policji w Bydgoszczy poinformował, że ze zdarzeń obsługiwanych przez policjantów KMP w Bydgoszczy w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. sporządzane były „zaświadczenia o zdarzeniu drogowym”, a od 1 września 2018 r. do chwili obecnej – „notatki informacyjne o zdarzeniu drogowym” generowane z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji²⁸.

(akta kontroli str. 517-674, 714-735, 817- 818)

²² W tym: w 2017 r. – 18 zdarzeń, w 2018 r. – 24 zdarzenia, w 2019 r. – 77 zdarzeń, w 2020 r. – 80 zdarzeń.

²³ <http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl/pl/napisz-o-firmie/kontakt-z-nami> (dostęp: 14 kwietnia 2021 r.).

²⁴ <https://www.dbamy.bydgoszcz.pl> (dostęp: 14 kwietnia 2021 r.).

²⁵ Aplikację oraz stronę internetową uruchomiono w czerwcu 2020 r. Por. <http://www.bydgoszcz.pl/aktualnosci/tresc/dbamy-o-bydgoszcz-wspolnie-z-mieszkancami/> oraz <https://metropoliabydgoska.pl/ruszyla-dbamy-o-bydgoszcz-aplikacja-do-zglaszania-usterek-na-terenie-miasta/> (dostęp: 14 kwietnia 2021 r.).

²⁶ Dalej: „WRD”.

²⁷ Z informacji takiej nie musiało wynikać wprost, że do nieprawidłowości doszło w wyniku zdarzenia drogowego, zapisy takiej notatki stanowiły jedynie informację o stwierdzonych nieprawidłowościach, uszkodzeniach.

²⁸ Dalej: „SEWIK”.

1.5. W kontrolowanym okresie ZDMiKP posiadał polisy ubezpieczeniowe pokrywające koszty napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej. Polisy te obejmowały w szczególności następujące elementy infrastruktury: [1] budynki; [2] obiekty inżynieryjne, m.in. mosty, kładki, przeprawy dla pieszych, przepusty, wiadukty, estakady, tunele, przejścia podziemne, zadaszenia, mury i ściany oporowe; [3] torowiska; [4] sieć zasilającą – trakcyjną; [5] przystanki tramwajowe i autobusowe, wiaty przystankowe autobusowe i tramwajowe wraz z wyposażeniem; [6] oświetlenie wraz z osprzętem, iluminacją świetlną; [7] sygnalizację świetlną, sygnalizację w systemie ITS; [8] inne budowle komunikacyjne, np. parkometry, info-kioski, kamery, tablice informacyjne, tablice przystankowe, tablice parkingowe, itp.; [9] oznakowanie i pozostałą infrastrukturę drogową (kraty wpustów ulicznych, pokrywy, włazy, znaki drogowe, słupki do znaków drogowych, słupki blokujące, ozdobne bariery rurowe i łańcuchowe, bariery energochłonne, lustra drogowe, tablice informacyjne, obiekty małej architektury, itp.).

(akta kontroli str. 118, 123, 140, 146-147, 151-188, 237-238)

1.6. Analiza dokumentów oraz informacji dotyczących wybranych 40 zdarzeń drogowych z lat 2017-2020²⁹ wykazała, że:

- podejmowane przez ZDMiKP działania zapewniały identyfikowanie przypadków uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej. Identyfikacji dokonywano m.in. na podstawie obserwacji prowadzonych podczas pracy terenowej pracowników ZDMiKP, zgłoszeń mieszkańców oraz KMP w Bydgoszczy;
- we wszystkich przypadkach, w których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, Zarząd naprawił powstałe szkody³⁰. Skuteczność tych napraw potwierdziły oględziny³¹ czterech lokalizacji, w których doszło do zdarzeń drogowych³²;
- średni czas usuwania uszkodzeń lub zniszczeń wynosił 14 dni.

(akta kontroli str. 212-233, 239-277, 520-674, 712-761, 820-832, 836-843)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie. W latach 2017-2020 Zarząd pozyskiwał informacje o uszkodzonych lub zniszczonych elementach miejskiej infrastruktury drogowej. W tym celu podejmował samodzielne działania inspekcyjne oraz współpracował z KMP w Bydgoszczy. W ocenie NIK Zarząd rzetelnie i skutecznie realizował zadania dotyczące odtwarzania obiektów miejskiej infrastruktury drogowej uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych, w szczególności związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

²⁹ Doboru próby badawczej obejmującej 40 spraw z lat 2017-2020 (po 10 z każdego roku) dokonano na podstawie dokumentacji zdarzeń drogowych z uszkodzeniami infrastruktury powstałymi w wyniku najechania na słup, znak lub barierę ochronną, które miały miejsce na obszarze Miasta Bydgoszczy, tj. dokumentacji KMP w Bydgoszczy (dotyczącej 34 zdarzeń) oraz dokumentacji ZDMiKP (dotyczącej 43 zdarzeń).

³⁰ W jednym przypadku zastapiono uszkodzoną tablicę dynamicznej informacji pasażerskiej dla przystanku komunikacji miejskiej linii dziennych inną tablicą - będącą w posiadaniu ZDMiKP - z przystanku komunikacji miejskiej linii nocnych.

³¹ Oględziny zostały przeprowadzone 24 marca 2021 r. i dotyczyły skuteczności usuwania skutków zniszczeń czterech zdarzeń drogowych z 2020 r.

³² W miejscu tych zdarzeń nie stwierdzono przypadków rozbieżności między obowiązującą organizacją ruchu a zatwierdzonym projektem organizacji ruchu.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Komendant Miejski Policji w Bydgoszczy poinformował, że „zaświadczenia o zdarzeniu drogowym” oraz „notatki informacyjne o zdarzeniu drogowym” generowane z SEWiK zawierały m.in.: dane identyfikujące sprawców i innych uczestników zdarzenia, informacje o ustalonych okolicznościach zdarzenia, uszkodzeniach oraz dane podmiotów odpowiedzialnych za likwidację szkód. Były one udostępniane na wniosek ZDMiKP.

Z informacji oraz dokumentów uzyskanych od Komendanta Miejskiego Policji w Bydgoszczy wynikało, że w latach 2017-2020 do WRD KMP w Bydgoszczy wpłynęło z ZDMiKP łącznie 110 wniosków o udzielenie informacji o zdarzeniach drogowych³³, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej. W 51 przypadkach³⁴ wysłano do ZDMiKP „zaświadczenie o zdarzeniu drogowym”³⁵ lub „notatkę informacyjną o zdarzeniu drogowym”³⁶. W 23 przypadkach³⁷ WRD KMP w Bydgoszczy przekazała wnioski ZDMiKP do komisariatów Policji w celu przeprowadzenia dalszych czynności wyjaśniających, a w 36 przypadkach³⁸ – nie stwierdzono zdarzenia drogowego.

Według danych uzyskanych od Komendanta Miejskiego Policji w Bydgoszczy, w latach 2017-2020 w elektronicznym rejestrze spraw o wykroczenia odnotowano 25 spraw, w których pokrzywdzonym był ZDMiKP. W dziewięciu przypadkach sprawy te zakończyły się ukaraniem sprawcy mandatem karnym, w 10 - wyrokiem skazującym, w sześciu – odstąpieniem od kierowania wniosku o ukaranie z uwagi na niewykrycie sprawcy lub zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego.

(akta kontroli str. 517-674, 817, 818)

2.2. W regulaminie organizacyjnym ZDMiKP w kontrolowanym okresie nie wyodrębniono komórki organizacyjnej do wykonywania zadań związanych z dochodzeniem należności od sprawców zdarzeń drogowych, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej.

Z dokumentacji ZDMiKP oraz informacji uzyskanych od Dyrektora wynikało, że wszelkie działania związane z pozyskiwaniem informacji o sprawcach zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej oraz dochodzeniem należności z tytułu tych zniszczeń realizowane były przez odpowiednie wydziały merytoryczne odpowiedzialne za dany rodzaj infrastruktury. Tryb postępowania w tym zakresie nie został sformalizowany poprzez opracowanie i wdrożenie stosownej procedury wewnętrznej. Dyrektor wskazał, że nie był w stanie ustalić stanu zatrudnienia pracowników Zarządu (w etatach) realizujących ww. działania.

(akta kontroli str. 7-97, 132-133, 145-146, 149, 150, 200, 202, 207, 239-377, 736-761, 769-816)

³³ W tym: w 2017 r. – 11 wniosków, w 2018 r. – 15 wniosków, w 2019 r. – 40 wniosków, w 2020 r. – 44 wnioski.

³⁴ W tym: w 2017 r. – w siedmiu przypadkach, w 2018 r. – w pięciu przypadkach, w 2019 r. – w 19 przypadkach, w 2020 r. – w 20 przypadkach.

³⁵ W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r.

³⁶ W okresie od 1 września 2018 r. do 31 grudnia 2020 r.

³⁷ W tym: w 2017 r. – w trzech przypadkach, w 2018 r. – w trzech przypadkach, w 2019 r. – w sześciu przypadkach, w 2020 r. – w 11 przypadkach.

³⁸ W tym: w 2017 r. – w jednym przypadku, w 2018 r. – w siedmiu przypadkach, w 2019 r. – w 15 przypadkach, w 2020 r. – w 13 przypadkach.

2.3. W 67³⁹ spośród 199 zdarzeń drogowych zidentyfikowanych przez ZDMiKP w latach 2017-2020, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, zostali ustaleni sprawcy tych zdarzeń.

Zgodnie z danymi przekazanymi przez ZDMiKP w okresie objętym kontrolą koszty napraw uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku zdarzeń drogowych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej wyniosły łącznie 873,9 tys. zł⁴⁰ i w 86,5% były pokryte ze źródeł będących efektem podjętych działań windykacyjnych.

W 196 przypadkach⁴¹ koszty napraw zostały pokryte z następujących źródeł: [1] w 62 przypadkach na łączną kwotę 348,1 tys. zł⁴² - z ubezpieczenia OC sprawców zdarzeń drogowych; [2] w 132 przypadkach na łączną kwotę 401,8 tys. zł⁴³ - z polisy ubezpieczenia mienia ZDMiKP; [3] w dwóch przypadkach na kwotę 88,2 tys. zł - z innych źródeł⁴⁴.

Dyrektor wskazał, że w trzech pozostałych przypadkach sprawy prowadzone przez Zarząd były w toku, ustalono sprawców zdarzeń, jednak nie uzyskano jeszcze odszkodowania⁴⁵, przez co ostateczne wskazanie źródła finansowania naprawy infrastruktury było w tych przypadkach niemożliwe. Podał, że w latach 2017-2020 nie występowało do sądu z pozwami w sprawie dochodzenia odszkodowania za zniszczoną infrastrukturę drogową przez sprawcę zdarzenia drogowego. W ww. okresie nie wystąpiły przypadki rozbieżności między kwotą wypłaconą z polisy sprawcy a rzeczywistymi kosztami usunięcia uszkodzenia lub niszczenia. Nie odnotowano przypadków przedawnienia roszczeń z tytułu należności za uszkodzone lub zniszczone obiekty miejskiej infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 150, 202-206, 763-766)

2.4. W kontrolowanym okresie sumy ubezpieczenia od zdarzeń losowych poszczególnych elementów miejskiej infrastruktury drogowej kształtowały się na poziomie⁴⁶: [1] budynków – od 21 696,2 tys. zł do 23 148,2 tys. zł; [2] obiektów inżynierskich – od 367 000,9 tys. zł do 389 793,7 tys. zł; [3] torowisk – od 90 537,2 tys. zł do 96 603,3 tys. zł; [4] sieci zasilającej – trakcyjnej – od 31 966,7 tys. zł do 32 391 tys. zł; [5] przystanków tramwajowych i autobusowych, wiat przystankowych autobusowych i tramwajowych wraz z wyposażeniem - 3 614,5 tys. zł; [6] oświetlenia wraz z osprzętem, iluminacją świetlną – od 59 412,0 tys. zł do 60 224,0 tys. zł; [7] sygnalizacji świetlnej, sygnalizacji w systemie ITS – 55 000,0 tys. zł; [8] innych budowli komunikacyjnych – od 34 256,7 tys. zł do 34 284,9 tys. zł; [9] oznakowania i pozostałej infrastruktury drogowej – od 30 000,0 tys. zł do 30 100,0 tys. zł. Wysokość składki za ubezpieczenie mienia ZDMiKP od zdarzeń losowych kształtowała się na poziomie od 32,3 tys. zł do 315,9 tys. zł, przy wysokości składki łącznej na poziomie od 50,0 tys. zł do 319,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 151-188, 237-238)

2.5. Analiza dokumentów oraz informacji dotyczących wybranych 40 zdarzeń drogowych z lat 2017-2020⁴⁷ wykazała, że:

³⁹ W tym: w 2017 r. – 11 zdarzeń, w 2018 r. – 15 zdarzeń, w 2019 r. – 15 zdarzeń, w 2020 r. – 26 zdarzeń.

⁴⁰ W tym: w 2017 r. – 149,7 tys. zł, w 2018 r. – 153,3 tys. zł, w 2019 r. – 284,6 tys. zł, w 2020 r. – 286,3 tys. zł.

⁴¹ Dotyczy spraw zakończonych - według stanu na 26 kwietnia 2021 r.

⁴² W tym: w 2017 r. – w 11 przypadkach na kwotę 127,4 tys. zł; w 2018 r. – w 14 przypadkach na kwotę 45,8 tys. zł, w 2019 r. – w 14 przypadkach na kwotę 89,5 tys. zł, w 2020 r. – w 23 przypadkach na kwotę 85,3 tys. zł.

⁴³ W tym: w 2017 r. – w siedmiu przypadkach na kwotę 16,6 tys. zł, w 2018 r. – w 9 przypadkach na kwotę 25,1 tys. zł, w 2019 r. – w 62 przypadkach na kwotę 175,4 tys. zł, w 2020 r. – w 54 przypadkach na kwotę 184,6 tys. zł.

⁴⁴ W tym: w 2018 r. – w jednym przypadku na kwotę 82,4 tys. zł, w 2019 r. – w jednym przypadku na kwotę 5,8 tys. zł.

⁴⁵ Według stanu na 26 kwietnia 2021 r.

⁴⁶ Według polis ZDMiKP na poszczególne okresy ubezpieczenia, tj.: od 1 czerwca 2016 r. do 31 maja 2017 r., od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2018 r., od 1 czerwca 2018 r. do 31 maja 2019 r., od 1 czerwca 2019 r. do 31 maja 2020 r., od 1 czerwca 2020 r. do 31 maja 2021 r.

⁴⁷ Por. przypis nr 29.

- w 21 przypadkach ZDMiKP podjął działania w celu ustalenia sprawcy zdarzenia przed rozpoczęciem kontroli NIK⁴⁸. Polegały one m.in. na wystąpieniu do KMP w Bydgoszczy z wnioskiem o przekazanie dokumentacji zdarzeń. W wyniku tych działań pozyskano dane dotyczące sprawców 10 zdarzeń⁴⁹;
- w 15 przypadkach, w których sprawcy zdarzeń zostali ustaleniami przez KMP w Bydgoszczy, ZDMiKP wystąpił o udostępnienie dokumentacji tych zdarzeń dopiero w toku kontroli NIK⁵⁰;
- w czterech przypadkach, w których sprawcy zdarzeń zostali ustaleniami przez KMP w Bydgoszczy, ZDMiKP nie wystąpił o dokumentację tych zdarzeń z uwagi na możliwość dalszej eksploatacji elementów infrastruktury (znaków, słupków)⁵¹ lub stwierdzenie innej niż zdarzenie drogowe przyczyny degradacji urządzenia (lampy ulicznej)⁵²;
- koszty napraw uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej kształtowały się na poziomie od 0,6 tys. zł do 82,4 tys. zł. W 16 przypadkach źródłem sfinansowania napraw były środki z polisy ZDMiKP, w czterech – środki z polisy sprawcy, w 14 - środki własne w ramach wynagrodzenia pracowników zajmujących się robotami utrzymaniowymi oraz w ramach miesięcznego ryczałtu za usługi konserwacji, napraw i utrzymania urządzeń świadczonych przez podmioty zewnętrzne. W jednym przypadku koszty naprawy zostały pokryte ze środków własnych z uwagi na trwający spór ze sprawcą zdarzenia dotyczący wysokości odszkodowania. W pięciu przypadkach ZDMiKP ustalił, że naprawa nie była konieczna;
- nie było przypadków przedawnienia roszczenia z tytułu ubezpieczenia sprawcy zdarzenia drogowego ani rozbieżności między kwotą wypłaconą z polisy sprawcy a rzeczywistymi kosztami usunięcia uszkodzenia lub niszczenia.

(akta kontroli str. 212-233, 239-277, 520-674, 712-761, 820-832, 836-843)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Za nierzetelne należy uznać stwierdzone przypadki, w których ZDMiKP nie podjął działań mających na celu ustalenie okoliczności, w jakich doszło do uszkodzeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, a także pozyskanie danych dotyczących sprawców tych uszkodzeń. W 15⁵³ z 40 badanych spraw z lat 2017-2020 ustalono, że pomimo przekazania ZDMiKP przez KMP w Bydgoszczy informacji na temat ujawnionych nieprawidłowości w stanie infrastruktury drogowej (ze wskazaniem lokalizacji i rodzaju uszkodzeń), ZDMiKP wystąpił o udostępnienie policyjnych notatek służbowych dopiero 26 kwietnia 2021 r., tj. po rozpoczęciu kontroli NIK. Tymczasem z dokumentacji KMP w Bydgoszczy pozyskanej w toku kontroli NIK wynikało, że do ww. przypadków uszkodzeń lub zniszczeń każdorazowo doszło w wyniku zdarzeń drogowych z ustalonym sprawcą.

⁴⁸ Tj. w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 7 marca 2021 r.

⁴⁹ W pozostałych 11 przypadkach z danych KMP w Bydgoszczy wynikało, że sprawców zdarzeń nie ustalono.

⁵⁰ Por. część wystąpienia dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

⁵¹ W trzech przypadkach.

⁵² W jednym przypadku.

⁵³ Dotyczy następujących zdarzeń drogowych: [1] z 23 stycznia 2017 r. na ul. Nakielskiej nr 193; [2] z 17 lutego 2017 r. na ul. Stawowej nr 1; [3] z 13 maja 2017 r. na ul. Wyszyńskiego nr 58; [4] z 10 sierpnia 2017 r. na ul. Armii Krajowej / Zamczysko; [5] z 10 sierpnia 2017 r. na ul. Kamiennej/ Fabrycznej; [6] z 25 listopada 2017 r. na ul. Ogińskiego/ Powstańców Wielkopolskich; [7] z 2 lutego 2018 r. na ul. Jagiellońskiej nr 97; [8] z 1 czerwca 2018 r. na ul. Markwarta nr 2a; [9] z 8 października 2018 r. na ul. Nowotoruńskiej nr 15; [10] z 29 października 2018 r. na ul. Niecałej/ Ludwikowo; [11] z 10 lipca 2019 r. na ul. Kolbego nr 61; [12] z 3 sierpnia 2019 r. na ul. Czerwonego Krzyża nr 91; [13] z 25 sierpnia 2019 r. na ul. Toruńskiej nr 434; [14] z 27 listopada 2019 r. na ul. Andersa/ Andersena; [15] z 19 grudnia 2020 r. na ul. Ogińskiego/ Powstańców Wielkopolskich.

Dyrektor wyjaśnił, że większość usterek naprawiana jest w ramach bieżącego utrzymania infrastruktury drogowej przed otrzymaniem notatek z KMP w Bydgoszczy, w oparciu o informacje przekazywane przez mieszkańców, Bydgoskie Centrum Kryzysowe oraz obserwacje pracowników ZDMiKP podczas wykonywania robót na drogach. Jako jedną z przyczyn niewystąpienia z wnioskami o udostępnienie danych z KMP w Bydgoszczy Dyrektor wskazał ograniczone zasoby kadrowe. Podał także, że w części przypadków sprawy te dotyczyły drobnych usterek naprawianych w ramach robót utrzymaniowych, a w części – szkód o małej wartości..

Zdaniem NIK w ww. przypadkach należało wystąpić z wnioskiem o udostępnienie dokumentacji do KMP w Bydgoszczy niezwłocznie po otrzymaniu informacji o ujawnionych przypadkach uszkodzeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, a nie dopiero w toku kontroli NIK. Odpowiednio wczesne stwierdzenie, czy do uszkodzeń tych doszło na skutek zdarzenia drogowego z ustalonym sprawcą, dawało podstawę do ustalenia i uzyskania należności z tytułu naprawy szkód od tych sprawców, zgodnie z art. 42 ust. 5 w związku z art. 5 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁴.

(akta kontroli str. 702-735, 825-835)

2. Zarząd prowadził przewlekłe działania windykacyjne w celu odzyskania należności za naprawę kładki nad ul. Jana Pawła II w ciągu ul. Czeskiej, uszkodzonej w wyniku zdarzenia drogowego. Doszło do niego 23 kwietnia 2018 r. w trakcie realizacji zadania inwestycyjnego na rzecz ZDMiKP, a jego sprawcą był wykonawca tego zadania. Tytułem naprawy szkody ZDMiKP wystawił 18 marca 2019 r. na rzecz wykonawcy notę obciążeniową na kwotę 82,4 tys. zł, jednak nie monitorował, czy należność została wpłacona, co należy uznać za postępowanie nierzetelne. Brak wpłaty z tytułu ww. szkody ZDMiKP stwierdził dopiero w toku kontroli NIK i 15 marca 2021 r. przekazał wykonawcy duplikat ww. noty obciążeniowej.

Wyjaśniając przyczynę ww. nieprawidłowości Dyrektor wskazał m.in., że należności odszkodowawcze nie wpływają na konto ZDMiKP, lecz na konto Urzędu Miasta Bydgoszczy.

Powyższa argumentacja Dyrektora nie znajduje uzasadnienia, gdyż prowadzenie windykacji należności w zakresie wszystkich spraw związanych z działalnością Zarządu nie należało do Urzędu Miasta Bydgoszczy, lecz do zadań ZDMiKP.

(akta kontroli str. 7-97, 205, 385, 386, 389-408, 701, 765)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie ZDMiKP podejmował działania w celu ustalenia sprawców zdarzeń drogowych, co potwierdziły m.in. informacje uzyskane z KMP w Bydgoszczy. Zarząd występował również do ubezpieczycieli w celu wypłaty odszkodowań z tytułu uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku tych zdarzeń. Negatywnie należy jednak ocenić stwierdzone przypadki, w których ZDMiKP nie pozyskał z KMP w Bydgoszczy informacji na temat ujawnionych nieprawidłowości w stanie infrastruktury drogowej. Odpowiednio wczesne stwierdzenie, czy do uszkodzeń tych doszło na skutek zdarzenia drogowego z ustalonym sprawcą, dawało bowiem podstawę do ustalenia i uzyskania należności z tytułu naprawy szkód od tych sprawców. Stwierdzono też nieprawidłowość polegającą na przewlekłym prowadzeniu działań windykacyjnych w celu odzyskania należności za naprawę obiektu inżynierskiego.

⁵⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 305. Dalej: „uofp”.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Niezwłoczne występowanie do KMP w Bydgoszczy o udostępnienie dokumentacji zdarzeń drogowych w każdym ujawnionym przypadku uszkodzeń infrastruktury drogowej, a następnie ustalanie i dochodzenie należności z tytułu napraw szkód od sprawców tych zdarzeń.
 2. Zapewnienie sprawnego prowadzenia windykacji należności z tytułu naprawy uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej.

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 Bydgoszczy. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Bydgoszcz, 6 maja 2021 r.

Kontrolerzy
(-) Mateusz Grynicz
gł. specjalista k. p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

(-) Marcin Mościcki
specjalista k. p.