



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.019.01.2020

Pan
Wojciech Szczurek
Prezydent Miasta Gdyni

Urząd Miasta Gdyni
ul. Al. Marsz. Piłsudskiego 52/54,
81-382 Gdynia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/038 – Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Gdyni, ul. Al. Marsz. Piłsudskiego 52/54, 81-382 Gdynia (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Szczurek, Prezydent Miasta Gdyni.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Struktura organizacyjna podmiotu zaangażowanego w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego; 2. Ocena wpływu realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020, do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Kontrolą mogą być również objęte dokumenty wytworzone wcześniej bądź później, niezbędne dla realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Jacek Żmurko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/166/2020 z 18 września 2020 r. (akta kontroli str. 1-9)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA W latach 2018-2020 (I półrocze) Prezydent powierzył większość zadań organu zarządzającego ruchem oraz zarządcy drogi utworzonej jednostce organizacyjnej Miasta, jakim był Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni³.

Powierzone przez Prezydenta zadania, określone zostały w statucie oraz regulaminie organizacyjnym ZDiZ, natomiast zadania organu zarządzającego ruchem (w szczególności dotyczące zatwierdzania czasowej i stałej organizacji ruchu drogowego albo odmowy ich zatwierdzenia) realizowane były na podstawie udzielonych przez Prezydenta upoważnień wybranym pracownikom ZDiZ.

W badanym okresie, Urząd realizował zadania z zakresu brd⁴, które dotyczyły głównie planowania, budowy oraz przebudowy dróg, a od 1 lipca 2019 r., również zarządzania drogami publicznymi⁵. Ponadto, w związku z utworzeniem w trakcie kontroli (od 1 października 2020 r.) w strukturze Urzędu referatu organizacji ruchu, realizował zadania organu zarządzającego ruchem w zakresie m.in.: rozpatrywania, opiniowania i zatwierdzania wniosków i projektów docelowej organizacji ruchu drogowego, analizowanie bieżącej organizacji ruchu, prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów, współpracy z jednostkami realizującymi zadania z zakresu brd oraz pozyskiwanie danych o zdarzeniach drogowych.

NIK negatywnie ocenia przekazanie zadań organu zarządzającego ruchem ZDiZ, gdyż kompetencje w tym zakresie, zgodnie z ustawą Prawo o ruchu drogowym, posiada Prezydent i nie mogą one być przekazane, na podstawie udzielanych

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: „ZDiZ”.

⁴ bezpieczeństwa ruchu drogowego.

⁵ W tym m.in.: opiniowania i uzgadniania dokumentacji projektowych, projektów nowych układów komunikacyjnych, projektowania organizacji ruchu i sygnalizacji świetlnej oraz uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dróg.

pełnomocnictw, pracownikom wyodrębnionej jednostki organizacyjnej miasta, a jedynie pracownikom kierowanego przez siebie urzędu na podstawie przepisów ustrojowych ustaw samorządowych. Ponadto, w ocenie NIK, przekazywanie do wykonywania zarządom dróg zadań organów zarządzających ruchem może powodować zatarcie różnic funkcjonalnych w kompetencjach tych organów i trudności w ustaleniu odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym za stan bezpieczeństwa tego ruchu.

NIK zauważyła przy tym, że w trakcie kontroli nieprawidłowość w części dotyczącej realizacji zadań związanych m.in. z rozpatrywaniem, opiniowaniem i zatwierdzaniem wniosków i projektów docelowej organizacji ruchu drogowego w zakresie oznakowania drogowego, sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego została przez Prezydenta usunięta poprzez utworzenie w strukturze Urzędu referatu organizacji ruchu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie 2018 – 2020 (I półrocze) Prezydent powierzył realizację większości zadań zarządcy drogi i organu zarządzającego ruchem jednostce organizacyjnej miasta, jaką jest ZDiZ.

(akta kontroli str. 18-43)

W okresie objętym kontrolą, do zadań zarządzania ruchem, realizowanych przez Urząd należały sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy dróg⁷, które realizował Wydział Inwestycji Urzędu Miasta Gdyni. Zadania wydziału określone zostały w regulaminie organizacyjnym i wykonywane były przez wyodrębnione w strukturze wydziału referaty: przygotowania inwestycji oraz realizacji inwestycji. Ponadto, od lipca 2019 r. w związku ze zmianą struktury, polegającą na utworzeniu w Wydziale Inwestycji referatu uzgodnień⁸ określono w regulaminie organizacyjnym dodatkowe zadania realizowane przez Urząd, które dotyczyły:

- opiniowania i uzgadniania dokumentacji projektowych, w tym projektów nowych układów komunikacyjnych, zjazdów publicznych i indywidualnych, sieci infrastruktury, z wyłączeniem projektów organizacji ruchu i sygnalizacji świetlnej;
- wydawania decyzji administracyjnych na lokalizację w pasie dróg publicznych zjazdów publicznych i indywidualnych;
- wydawania decyzji administracyjnych na lokalizację w pasie dróg publicznych urządzeń i obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami;
- opiniowania i uzgadnianie lokalizacji urządzeń, obiektów i zjazdów w pasie drogowym dróg wewnętrznych;
- zgłaszania wniosków i uwag oraz uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie rozwoju sieci dróg;
- prowadzenia spraw związanych z kategorizacją dróg publicznych;

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Wynikających z art. 19 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”.

⁸ Wprowadzony Zarządzeniem Prezydenta Nr 1160/19/III/S z dnia 23.07.2019 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

- uczestniczenia w naradach technicznych na etapie projektowania i wykonawstwa robót w zakresie inwestycji drogowych;
- koordynacji merytorycznej spraw dotyczących realizacji inwestycji niedrogowych związanych z budową lub przebudową dróg publicznych i sporządzania w tym zakresie umów drogowych.

(akta kontroli str. 18-43, 48-158 pismo z 29.09.2020 r. wraz z załącznikami)

W związku z utworzeniem referatu uzgodnień i przypisanych mu zadań, Prezydent upoważnił⁹ Wiceprezydenta ds. Rozwoju oraz Naczelnika Wydziału Inwestycji do załatwiania w jego imieniu spraw dotyczących zarządu drogami m.in. w zakresie realizacji zadań referatu uzgodnień (opisanych powyżej) w tym: opiniowania i uzgadniania dokumentacji projektowych, projektów nowych układów komunikacyjnych, zjazdów publicznych i indywidualnych, sieci infrastruktury a także projektowania organizacji ruchu i sygnalizacji świetlnej, zgłaszania wniosków i uwag oraz uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dróg.

(akta kontroli str. 18-24, 44-47)

Pozostałe zadania organu zarządzającego ruchem (w okresie 2018-2020 I półrocze), o których mowa w §2 ust. 1 i §3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem¹⁰ nie były określone w regulaminie organizacyjnym Urzędu i jego komórek organizacyjnych, gdyż jak wyjaśnił Sekretarz (z upoważnienia Prezydenta)¹¹ w tym zakresie zadania te zostały przekazane do realizacji jednostce budżetowej, jaką jest ZDiZ i były realizowane na podstawie statutu i upoważnień indywidualnych wydanych wybranym pracownikom tej jednostki.

(akta kontroli str. 10-12, 18-24, 44-47 174-200)

Od 1 października 2020 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) Zarządzeniem Prezydenta¹² zmieniającym zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego, w Wydziale Inwestycji utworzono referat organizacji ruchu¹³ zwiększając zakres zadań dotyczący zarządzania ruchem, realizowanych przez Urząd. Do zadań ww. referatu należało m.in.:

- rozpatrywanie, opiniowanie i zatwierdzanie wniosków i projektów docelowej organizacji ruchu drogowego w zakresie oznakowania drogowego, sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- analizowanie istniejącej organizacji ruchu pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami;
- opiniowanie projektów układów komunikacyjnych oraz innych projektów i przedsięwzięć mających wpływ na zarządzanie ruchem i brd;
- przekazywanie zatwierdzonych projektów ruchu do realizacji;
- prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu;
- współpraca z Policją, Strażą Miejską oraz innymi jednostkami realizującymi zadania z zakresu brd;
- pozyskiwanie i analiza danych o zdarzeniach drogowych;
- sporządzanie planów i projektów stałej organizacji ruchu;
- zlecanie analiz bezpieczeństwa oraz realizacja wniosków i zaleceń z nich wynikających.

(akta kontroli str. 160-162)

⁹ Na podstawie upoważnień indywidualnych, wydanych m.in. na podstawie art. 21 ust. 1a w związku z art. 19 ust. 2 i 5 ustawy o drogach publicznych.

¹⁰ 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 2017 r., poz. 784), dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem”.

¹¹ Zarządzenie Nr 1187/19/VIII/S z dnia 1 sierpnia 2019 r. w sprawie powierzenia sekretarzowi miasta prowadzenia spraw Miasta Gdyni oraz upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta Miasta Gdyni.

¹² Nr 2747/20/VIII/S z dnia 29.09.2020 r.

¹³ Który został przeniesiony ze struktury ZDiZ.

Z upoważnienia Prezydenta, Sekretarz wyjaśnił, że powodem zmiany struktury była chęć usprawnienia procesu zatwierdzania organizacji ruchu w odniesieniu do inwestycji realizowanych na terenie miasta, zarówno poprzez gminę jak i inwestorów prywatnych. Wyjaśnił również, że w ramach struktury ZDiZ pozostało zatwierdzanie czasowej organizacji ruchu, która w docelowym modelu zostanie przeniesiona także w struktury Urzędu. Na dzień złożenia wyjaśnień, jak wyjaśnił Sekretarz, nie można jednak określić momentu integracji jednostek zajmujących się organizacją ruchu na terenie gminy.

(akta kontroli str. 159)

W ramach realizowanych przez Urząd zadań z zakresu brd, w okresie objętym kontrolą, potrzeby finansowe dotyczyły głównie zadań inwestycyjnych związanych z budową nowych i przebudową istniejących odcinków dróg i, jak wyjaśnił Sekretarz, nie były identyfikowane tylko w odniesieniu do zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ zadania w tym zakresie realizował ZDiZ.

W ramach zadań inwestycyjnych, związanych z drogami, Urząd poniósł następujące wydatki:

- a) na drogi publiczne w miastach na prawach powiatu odpowiednio: w 2018 r. 130.934,7 tys. zł, w 2019 r. 15.832,9 tys. zł, a w 2020 r. (I półrocze) 4.443,2 tys. zł;
- b) na drogi publiczne gminne odpowiednio: w 2018 r. 4.469,6 tys. zł, w 2019 r. 7.732,3 tys. zł a w 2020 r. (I półrocze) 1.806,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 205-206, 211-214)

W badanym okresie nadzór nad realizacją powierzonych ZDiZ zadań zarządcy drogi i zarządzającego ruchem w imieniu Prezydenta pełnił Wiceprezydent ds. Rozwoju.

Sekretarz (z upoważnienia Prezydenta) wyjaśnił, że nadzór ten był realizowany poprzez analizę składanych sprawozdań oraz weryfikację i akceptację planów budżetowych. Ponadto wyjaśnił, że w celu weryfikacji działań z zakresu brd, powierzonych ZDiZ, Prezydent¹⁴ powołał trzy komisje w skład których oprócz pracowników ZDiZ wchodził również przedstawiciele m.in.: Komendy Miejskiej Policji, Straży Miejskiej i Zakładu Komunikacji Miejskiej tj.:

- a) Komisję brd¹⁵, do zadań której należała m.in.: analiza stanu bezpieczeństwa i usprawnień ruchu na drogach oraz proponowanie rozwiązań mających na celu ich poprawę, opiniowanie projektów docelowej organizacji ruchu oraz szczegółowe rozpatrywanie wniesionych opinii, propozycji związanych ze zmianami organizacji ruchu;
- b) Komisję ds. Tymczasowej Organizacji Ruchu i Zajęcia Pasa Drogowego¹⁶, do zadań której należało m.in.: opiniowanie tymczasowej organizacji ruchu, wprowadzanie zmian czasowej organizacji ruchu, wydawanie warunków na prowadzenie robót w pasie drogowym, szczegółowe rozpatrywanie wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organizacji ruchu oraz ustalanie warunków na udzielanie zezwoleń na wykorzystanie dróg w sposób szczególny;
- c) Komisję standaryzacji wymogów zagospodarowania i organizacji ruchu przy szkołach¹⁷, do zadań której należało m.in.: ocena sytuacji na podstawie wstępnej analizy bezpieczeństwa wokół szkół, określenia dostępnych elementów organizacji ruchu, przygotowania harmonogramu, przyjęcia standardów zarządzaniem Prezydenta i monitorowanie realizacji.

¹⁴ Na podstawie art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 t.j.) dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”

¹⁵ Powołanej Zarządzeniem Prezydenta Miasta Gdyni Nr 1959/2011/VI/M z dnia 17 maja 2011 r. zmienionym zarządzeniem Nr 6174/17/VII/M z dnia 15.05.2017 r.

¹⁶ Powołanej Zarządzeniem Prezydenta Miasta Gdyni Nr 6175/17/VII/M z dnia 15.07.2017 r.

¹⁷ Powołanej Zarządzeniem Prezydenta Miasta Gdyni Nr 6531/17/VII/P z dnia 18 sierpnia 2017 r. zmienionym zarządzeniem Nr 40/18/VIII/S z 20 listopada 2018 r., Nr 524/19/VIII/M z 5 marca 2019 r. i Nr 1812/20/VII/S z dnia 8.01.2020 r.

(akta kontroli str. 18-24, 163-173, 246-250)

Ponadto w związku z powierzeniem ZDiZ zadań zarządcy drogi i organu zarządzającego ruchem, Prezydent upoważnił wybranych pracowników ZDiZ m.in. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń oraz czynienia uzgodnień w sprawach związanych z zarządzaniem ruchem drogowym¹⁸. W przypadku czterech pracowników tj. kierownika Działu Dróg, dwóch zastępców Dyrektora tj. ds. Infrastruktury i ds. Ekonomicznych oraz Dyrektora ZDiZ, posiadali oni upoważnienia do zarządzania ruchem drogowym w zakresie wymienionym w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem, w tym w zakresie wymienionym w § 2 ust 1 pkt 1 lit. od c do h, § 2 ust 1 pkt 3, § 3 ust 1, § 6 ust 1, § 7 ust 2 pkt 4, § 8 do § 11 oraz § 12 ust 6, a w szczególności do zatwierdzania czasowej i stałej organizacji ruchu drogowego albo odmowy zatwierdzenia powyższych rodzajów organizacji ruchu drogowego.

(akta kontroli str.219-235, 242-245)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W badanym okresie Prezydent przekazał do ZDiZ w Gdyni wskazane w § 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem kompetencje organu zarządzającego ruchem (w tym m.in. zatwierdzanie projektów organizacji ruchu drogowego). Zadania w tym zakresie zostały określone w statucie ZDiZ na podstawie uchwały Rady Miasta Gdyni z 23 kwietnia 2014 r.¹⁹ i w tym brzmieniu obowiązywały do 26 września 2018 r.²⁰. Ponadto, w okresie objętym kontrolą, Prezydent, upoważnił pracowników ZDiZ do zarządzania ruchem drogowym w zakresie wymienionym w ww. rozporządzeniu, w tym wymienionym w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. od c do h, § 2 ust. 1 pkt 3, § 3 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 2 pkt 4, § 8 do § 11 oraz § 12 ust. 6, a w szczególności do zatwierdzania czasowej i stałej organizacji ruchu drogowego albo odmowy zatwierdzenia powyższych rodzajów organizacji ruchu drogowego.

Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy prawo o ruchu drogowym²¹ Prezydent jest organem zarządzającym ruchem, a Rada tworząc zarząd dróg nie mogła przydzielić do realizacji zadań organu zarządzającego ruchem, dla wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, gdyż kompetencje w tym zakresie posiadał Prezydent. Ponadto, zdaniem NIK, Prezydent nie mógł upoważnić pracowników zarządu dróg, będącego wyodrębnioną jednostką organizacyjną, bowiem taką możliwość ma wyłącznie w stosunku do pracowników kierowanego przez siebie urzędu na podstawie przepisów ustrojowych ustaw samorządowych²².

(akta kontroli str. 174-200, 219-235, 242-245)

¹⁸ Wszystkie upoważnienia wydano m.in. na podstawie art. 21 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a w przypadku upoważnień wydanych w okresie objętym kontrolą dla Dyrektora ZDiZ oraz jego zastępców również na podstawie odpowiednio: art. 47 ust. 1 (dla Dyrektora) oraz art. 31 (dla Wicedyrektorów) ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁹ Uchwała Rady Miasta Gdyni Nr XLII/861/14) w sprawie zmiany statutu jednostki budżetowej ZDiZ.

²⁰ Uchwała Rady Miasta Gdyni Nr XLVI/1374/18 w sprawie zmiany statutu jednostki budżetowej ZDiZ. Część zadań wymienionych we wcześniejszej wersji Statutu jako odrębne punkty w § 4 została ujęta w ogólniejszych zapisach nowych punktów (w szczególności w pkt 3 „realizowanie zadań w zakresie inżynierii ruchu...” i pkt 15 „opiniowanie i uzgadnianie dokumentacji projektowych w zakresie właściwości ZDiZ...”). Wskutek kolejnych zmian Statutu i zmian organizacyjnych polegających na przeniesieniu niektórych zadań i realizujących je komórek organizacyjnych ZDiZ (Dział Uzgodnień i Samodzielny Referat Projektów Unijnych i Zarządzania Mobilnością) do Urzędu Miasta, ze Statutu wykreślone zostało część zadań dotyczących BRD ujętych w § 4, a inne zadania zostały zmodyfikowane.

²¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 110 tj.)

²² Tj. art. 43 ust 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa, (Dz.U. z 2020 r., poz. 1668.), art. 35 ust 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym, (Dz.U. z 2020 r., poz. 920) oraz art. 33 ust 3 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 92 ust 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

Sekretarz (z upoważnienia Prezydenta) wyjaśnił, że przepis art. 31 ustawy o samorządzie gminnym jego zdaniem stanowi podstawę prawną do wydawania przez Prezydenta indywidualnych upoważnień pracownikom ZDiZ do jednoosobowego wykonywania przez każdego z nich z osobna czynności organizacyjno-technicznych w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych (tj. czynności niebędących decyzjami w rozumieniu Kpa wymagającymi dla ich sprawnej skuteczności upoważnienia na mocy art. 268a Kpa) w tym do zatwierdzania organizacji ruchu na tych drogach. Wyjaśnił, że termin „sprawy bieżące” zawarty w przepisie art. 31 ww. ustawy nie został zdefiniowany w tejże ustawie ani jakimkolwiek innym akcie rangi ustawowej i jego zdaniem odnosi się on ogólnie do funkcjonowania gminy i realizowania jej zadań, w tym zadań dotyczących gminnych dróg publicznych. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa zakresu przysługującej prezydentowi reprezentacji, co oznacza, że można przyjąć, że chodzi o reprezentację zarówno w sferze publicznoprawnej jak i cywilnoprawnej. Skonstatował, że prezydent kierując bieżącymi sprawami organizacyjno – technicznymi z zakresu zarządzania ruchem ma prawo na mocy ww. artykułu upoważnić daną osobę, niekoniecznie zatrudnioną w urzędzie, do prowadzenia tego rodzaju spraw, niewymagających upoważnienia, o którym mowa w art. 268a Kpa. Ponadto wskazał, że Rada Miasta nie przekazała uprawnień ZDiZ z zakresu zarządzania ruchem w trybie art. 9 ust 1. ustawy o samorządzie gminnym, co pozwalałoby ZDiZ do działania w tym zakresie bez specjalnego upoważnienia (upoważnienia wydane zostały w trybie art 31 ustawy o samorządzie gminnym). Ponadto wprost ze statutu nie wynika skąd musiało być to upoważnienie. Rada Miasta nie przekazała więc tych kompetencji, tylko określiła zadania do wykonania, z tego zakresu, a ponieważ ustawa o drogach publicznych art. 21 ust 1 dała uprawnienia do utworzenia przez Radę, jednostki organizacyjnej miasta jaką jest ZDiZ, i wykonywania na podstawie tego artykułu, uprawnień z zakresu zarządcy drogi, część zadań dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykonywanych jest przez ZDiZ na podstawie tego upoważnienia.

(akta kontroli str. 236-241, 246-252)

Sekretarz dodatkowo wyjaśnił, że udzielone przez Prezydenta upoważnienie z zakresu zarządzania ruchem drogowym Dyrektorowi ZDiZ było zgodne z art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym jak i art. 33 ust. 5 i art. 47 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wyjaśnił, że ww. przepisy stwierdzają, iż Prezydent jest zwierzchnikiem służbowym kierowników powiatowych i gminnych samorządowych jednostek organizacyjnych, a kierownik gminnej jednostki organizacyjnej działa jednoosobowo na podstawie udzielonego pełnomocnictwa. Natomiast fakt udzielenia przez Prezydenta upoważnień pracownikom ZDiZ był zgodny z art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym, jak i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ Prezydent, jako starosta, działa za pomocą powiatowych jednostek organizacyjnych a poszczególni pracownicy tych jednostek, działają na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta, który nie jest ograniczony, co do wyboru danego pracownika, jak i zakresu powierzonych jemu zadań.

(akta kontroli str. 256-269)

NIK zauważa, że zarządca drogi, na podstawie art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych może upoważnić pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Przedmiotem ww. upoważnienia może być każda sprawa, która dotyczy realizacji zadań zarządcy drogi, natomiast brak jest przepisów umożliwiających przekazanie kompetencji dotyczących zarządzania ruchem, gdyż te ma jedynie Prezydent. W przypadku upoważnienia dla Dyrektora ZDiZ, NIK zwraca uwagę, że art. 47 ustawy

o samorządzie gminnym jest usytuowany w rozdziale 5 Mienie komunalne i przyjmuje się, że dotyczy on czynności podejmowanych w sferze prawa cywilnego, a nawet więcej, tylko do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem komunalnym. W odniesieniu do upoważnień wydanych na podstawie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, to zgodnie z wykładnią „sprawy bieżące”²³ nie dotyczą kompetencji Prezydenta w zakresie zarządzania ruchem.

Ponadto NIK zauważa, że przekazywanie do wykonywania zarządom dróg zadań organów zarządzających ruchem może powodować zatarcie różnic funkcjonalnych w kompetencjach tych organów i trudności w ustaleniu odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym za stan bezpieczeństwa tego ruchu.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

1. Podjęcie działań mających na celu realizację wszystkich zadań organu zarządzającego ruchem przez Prezydenta lub upoważnionych pracowników kierowanego przez siebie urzędu.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Gdańsk, dnia 17 grudnia 2020 r.

Kontroler
Jacek Żmurko
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

24
p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Rafał Malcharek

.....
podpis

²³ Dotyczą one m.in.: zawierania umów w drobnych sprawach majątkowych, wszelkiego rodzaju spotkań, narad roboczych, kontaktów z władzami ościennymi gmin i władzami powiatu, kontakty z bankami, wizytacje instytucji gminnych, oględziny gminnych dróg i obiektów.