



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-05-14/2013

P/13/145

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Jerzy Piasecki, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85130 z dnia 25 kwietnia 2013 r.
[Dowód: akta kontroli str.1–2]	

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Będzinie z siedzibą w Rogoźniku ¹ , 42-582 Rogoźnik, ul. Węgroda 59.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Kupajski, Dyrektor PZD.
[Dowód: akta kontroli str. 3]	

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność PZD w zakresie oznakowania dróg publicznych Powiatu Będzińskiego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- niezapewnienie w wymaganym terminie wymiany na drogach powiatowych oznakowania pionowego (do 31 grudnia 2010 r.) niespełniającego wymagań rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach³,
- nierzetelne przeprowadzanie kontroli w zakresie zgodności zainstalowanych tablic reklamowych z warunkami ustalonymi w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego,
- prowadzenie dzienników objazdu dróg niezgodnie z wzorem określonym w przepisach i nieprawidłowe dokumentowanie kontroli stanu zarządzanych dróg (w tym oznakowania), o których stanowią przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴,
- ujawnienie we wszystkich wybranych losowo miejscach dróg powiatowych poddanych oględzinom przypadków: niezgodności istniejącej organizacji ruchu

¹ Zwany dalej „PZD”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych”.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach”.

- z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, nieprzestrzegania wybranych warunków technicznych stosowania oznakowania pionowego i poziomego dróg oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także nieprawidłowego oznakowania robót budowlanych prowadzonych na drogach i w pasie drogowym,
- nieterminowe przeprowadzenie pięcioletniej kontroli stanu technicznego dróg powiatowych, wymaganych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵,
 - brak nadzoru Dyrektora PZD nad realizacją przez komórki i pracowników zadań zarządcy dróg powiatowych, co sprzyjać mogło występowaniu stwierdzonych nieprawidłowości, w tym również w zakresie oznakowania dróg.

W okresie objętym kontrolą PZD realizował czynności związane z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych Powiatu Będzińskiego⁶, należące zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷ do wyłącznych kompetencji Starosty jako organu zarządzającego ruchem w myśl art. 10 ust. 5 ww. ustawy. Zarówno ww. ustawa, jak i rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁸ nie przewidują możliwości cedowania kompetencji przynależnych wyłącznie organowi zarządzającemu ruchem na zarząd dróg.

W zakresie realizowania przez PZD czynności związanych z zarządzaniem ruchem stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nierzetelne prowadzenie ewidencji zatwierdzanych projektów organizacji ruchu,
- nieprzeprowadzanie z wymaganą przepisami częstotliwością (co najmniej raz na 6 miesięcy) kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego w przypadku wszystkich dróg powiatowych objętych zarządem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Tworzenie warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg

1.1. Wewnętrzne uregulowania spraw objętych kontrolą

Opis stanu
faktycznego

W Statucie PZD, uchwalonym przez Radę Powiatu 25 lutego 2010 r., obowiązującym w okresie objętym kontrolą (do 26 czerwca 2013 r.) oraz w Regulaminie Organizacyjnym PZD uchwalonym przez Zarząd Powiatu Będzińskiego w dniu 11 października 2011 r. (obowiązującym do 8 lipca 2013 r.) zawarto zadania zarządcy drogi określone w art. 20 pkt 1-10 i 11-16 ustawy o drogach przypisując część z nich – w Regulaminie - Wydziałowi Dróg i Mostów, a część Obwodowi Drogowemu. Nie ujęto w nich zadań zarządcy drogi wymienionych w art. 20 pkt: 17-18 ustawy o drogach. Do 26 czerwca 2013 r. nie dokonano zmian w Statucie, a do 8 lipca 2013 r. w Regulaminie Organizacyjnym, uwzględniających zadania zarządcy drogi dodane w wyniku zmian ustawy o drogach (tj. wymienionych w art. 20 pkt 10a i 19-20 tej ustawy).

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

⁶ Na podstawie upoważnienia z 13 maja 1999 r. udzielonego Dyrektorowi PZD przez Starostę Będzińskiego.

⁷ Dz. U. z 2012 poz. 1137 ze zm., zwaną dalej „ustawą Prawo o ruchu drogowym”.

⁸ Dz. U. Nr 177, poz. 1729, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach”.

W Statucie nie przewidziano realizacji przez PZD zadań organu zarządzającego ruchem, natomiast w Regulaminie Organizacyjnym ujęto zatwierdzanie projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych w powiecie będzińskim, nadzór nad wprowadzaniem zmian oznakowania dróg oraz kontrolę stanu oznakowania dróg, przypisując te zadania Wydziałowi Dróg i Mostów.

[Dowód: akta kontroli str.4-9, 10-18]

Dyrektor PZD wyjaśnił, że zadania wynikające z art. 20 pkt 17 i 18 były realizowane przez Zarząd Powiatu Będzińskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 19]

W toku niniejszej kontroli dokonano zmian Statutu PZD (uchwałą Rady Powiatu z 27 czerwca 2013 r.) i Regulaminu Organizacyjnego PZD (uchwałą Zarządu Powiatu z 9 lipca 2013 r.) polegających na uzupełnieniu zadań zarządcy drogi wskazanych w art. 20 pkt 10 a i 17-20 ustawy o drogach.

[Dowód: akta kontroli str. 24-28, 29-36]

1.2. Opracowanie i wdrożenie procedur realizacji zadań objętych kontrolą

PZD nie posiadało ustalonych i wdrożonych procedur realizacji zadań zarządu drogi, dotyczących m.in. wykonywania kontroli stanu sieci dróg oraz realizacji wyników tych kontroli, wprowadzania nowej organizacji ruchu na drogach, a także wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

[Dowód: akta kontroli str.19-20]

W latach 2011-2013 (I półrocze) Dyrektor PZD wydał odpowiednio: 476, 539 i 111 decyzji administracyjnych - zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, w tym odpowiednio: 56, 54 i 15 decyzji dotyczyło zainstalowania reklam na terenie obszaru zabudowanego. Decyzji na lokalizację reklam poza obszarem zabudowanym nie wydawano.

[Dowód: akta kontroli str.37]

Szczegółowa analiza 10 wydanych decyzji - zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy wykazała, że wydane zostały one na czas określony i w miejscach wskazanych we wnioskach. W wydanych decyzjach m.in. wskazano wysokość opłaty za zainstalowanie reklamy, pouczone stronę o możliwości odwołania. W dokumentacji ww. decyzji brak było analiz dotyczących wpływu na widoczność oznakowania i innych elementów drogi. Ponadto brak było dokumentacji związanej z przeprowadzeniem kontroli w zakresie dotrzymania warunków określonych w wydanych zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego.

[Dowód: akta kontroli str. 38]

Kierownik Wydziału Dróg i Mostów (odpowiedzialnego za prowadzenie ww. postępowań i wydawanie decyzji) wyjaśnił, że *prowadzona jest analiza dotycząca wpływu na widoczność oznakowania i innych elementów drogi oraz kontrola wykonania decyzji przez podmiot, ale z tych czynności nie jest lub nie zawsze jest (w przypadku kontroli) sporządzona na piśmie notatka.*

[Dowód: akta kontroli str. 42]

Oględziny usytuowania 10 wybranych tablic reklamowych wykazały, że w 3 przypadkach tablice zostały usunięte, w 5 przypadkach ich usytuowanie oraz wielkość były zgodne ze wskazanymi we wniosku i w wydanym zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego. W 2 przypadkach zostały zamontowane niezgodnie z decyzją na zajęcie pasa drogowego.

[Dowód: akta kontroli str.44-44a]

1.3. Przygotowanie pracowników do realizacji zadań objętych kontrolą

Na koniec 2011 r., 2012 r. i 30 czerwca 2013 r. stan liczbowy pracowników PZD wynosił 23 osoby, w tym 8 osób zatrudnionych na stanowiskach robotniczych.

[Dowód: akta kontroli str.38]

Analiza zakresów czynności 5 pracowników PZD, tj. 50% pracowników wykonujących zadania zarządu drogi, wykazała, że powierzono im wszystkie czynności w ramach zadań objętych niniejszą kontrolą.

[Dowód: akta kontroli str.53-63]

Analiza akt osobowych 5 pracowników PZD wykonujących ww. zadania wykazała m.in., że posiadali oni odpowiednie wykształcenie kierunkowe oraz przygotowanie zawodowe do wykonywania ww. zadań, a także że odbyli specjalistyczne szkolenia w zakresie zadań objętych kontrolą.

[Dowód: akta kontroli str. 38-39]

1.4. Dane o sieci zarządzanych dróg publicznych

Długość zarządzanych dróg przez PZD, wg sporządzonego formularza danych o sieci dróg publicznych na 31 grudnia 2012 r. wynosiła 319,1 km, w tym w granicach miast 104,7 km, długość dróg o nawierzchni twardej 286,4 km, z tego klasy: „G” – główna 110,2 km, „Z” – zbiorcza 117,6 km, „L” – lokalna 91 km.

[Dowód akta kontroli str.64 -71]

Na podstawie porozumień⁹ zawartych przez Zarząd Powiatu z Gminami: Czeladź, Sławków, Bobrowniki i Psary powierzono tym Gminom zarządzanie drogami powiatowymi położonymi w ich granicach (w Czeladzi o łącznej długości 366 m, w Psarach 279 m, a w Bobrownikach i Sławkowie nie podano długości). Przejmujący byli m.in. zobowiązani do utrzymania nawierzchni dróg, chodników, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą oraz bieżącego utrzymania i uzupełniania oznakowania poziomego i pionowego. Ponadto w porozumieniach wskazano zadania związane z administrowaniem dróg, do których zaliczono m.in.: realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu, koordynację wszelkich robót w pasie drogowym, dokonywanie bieżących przeglądów stanu dróg, obiektów, urządzeń i oznakowania¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 76-78, 79-82, 83-85, 86-88]

Wg sprawozdań przekazanych do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz potwierdzeń otrzymanych z Komendy Powiatowej Policji w Będzinie w latach 2011-2012 na terenie powiatu będzińskiego doszło do odpowiednio: 101 i 42 wypadków komunikacyjnych, w tym z ofiarami śmiertelnymi odpowiednio: 12 i 4. Natomiast liczba osób rannych wyniosła odpowiednio: 116 i 43.

[Dowód: akta kontroli str.72-75]

1.5. Prowadzenie wymaganej dokumentacji zarządzanych dróg

Prowadzona w PZD ewidencja dróg zawierała dane i dokumentację wymaganą w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie

⁹ Odpowiednio: z 23 lutego 2009 r. (obowiązującego do końca 2013 r.), z 8 listopada 2010 r. (obowiązującego do końca 2013 r.), z 10 stycznia 2012 r. (obowiązującego do końca 2015 r.) i z 24 września 2012 r. (obowiązującego do końca 2016 r.)

¹⁰ W porozumieniu z Gminą Sławków nie wskazano zadania dokonywania bieżących przeglądów stanu dróg, obiektów, urządzeń i oznakowania.

sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹¹, tj. książki dróg (dla wszystkich odcinków zarządzanych dróg), do których załączono m.in. szkice skrzyżowań, ustalone projekty organizacji ruchu, w których wskazano usytuowanie znaków pionowych z podaniem kilometrażu, mapę przedstawiającą przebieg drogi w terenie, mapę techniczno-eksploatacyjną sieci dróg powiatowych oraz plany nieliniowe odcinków dróg, a także dziennik objazdu dróg.

[Dowód: akta kontroli str.39 i 89-133]

W okresie objętym kontrolą w PZD prowadzono ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych. Stanowił ją spis spraw prowadzonych przez Wydział Dróg i Mostów w zakresie rozpatrywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych (odrębnie dla stałych i czasowych organizacji ruchu). Obejmował on: opis sprawy (krótką treść), nazwę jednostki, od której sprawa wpłynęła i numer pisma, daty wszczęcia i ostatecznego załatwienia sprawy oraz numer kolejny sprawy (w rubryce „Uwagi”).

[Dowód: akta kontroli str. 135-138]

1.6. Kontrola zarządcza działań związanych z oznakowaniem zarządzanych dróg

Dyrektor PZD zarządzeniem z dnia 3 października 2012 r. określił zasady dokonywania kontroli zarządczej i powołał zespół ds. zarządzania ryzykiem, w skład którego weszli Zastępca Dyrektora PZD, Główny Księgowy oraz specjalista ds. kadr, do którego zadań należało: analizowanie kart ryzyka, informacji z realizacji zadań oraz poziomu wskaźników składanych przez kierowników komórek organizacyjnych PZD, rekomendowanie działań mających na celu eliminację zagrożeń, określenie sposobu postępowania w przypadku ryzyk kluczowych.

[Dowód: akta kontroli str. 139-144]

W styczniu 2013 r. sporządzony został raport z oceny ryzyka w PZD. W zakresie „wydawania zezwoleń i zatwierdzeń projektów organizacji ruchu” sformułowane zostały 2 ryzyka: ryzyko w pomyłce obliczania opłat i ryzyko kolizji lub wypadku. Jako działanie zapewniające ograniczenie tego ryzyka (mechanizmy kontroli), podano „kontrole przeprowadzone w terenie”.

[Dowód: akta kontroli str.145-147, 158165]

W okresie objętym kontrolą realizacja zadań związanych z oznakowaniem dróg nie była przedmiotem wewnętrznej kontroli instytucjonalnej.

[Dowód: akta kontroli str. 20]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 2 z 10 tablic reklamowych objętych oględzinami nierzetelnie przeprowadzono kontrolę w zakresie zgodności z warunkami ustalonymi w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego. Stwierdzono bowiem, że jedna z tablic została zamontowana na wysokości około 0,60 m (podczas gdy w zezwoleniu określono minimalną wysokość 2,50 m) i utrudniała widoczność uczestnikom ruchu. Druga tablica została zamontowana na wysokości 1,60 m, natomiast w wydanej

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 582, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.

decyzji wskazano, iż dolna krawędź tablicy miała się znajdować na wysokości 2,20 m.

[Dowód: akta kontroli str.44-44a]

Kierownik Wydziału Dróg i Mostów PZD, odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz kontrolę dróg powiatowych w zakresie poprawności zajęcia pasa drogowego, ze szczególnym uwzględnieniem reklam ustawionych przy drogach, wyjaśnił, że *w związku z bardzo dużą ilością dróg do skontrolowania mogą się zdarzyć przypadki, że nie zauważył rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym, a warunkami podanymi w decyzji na zajęcie pasa drogowego.*

[Dowód: akta kontroli str.42]

W trakcie oględzin dróg na terenie powiatu będzińskiego stwierdzono ponadto, że na skrzyżowaniu w Czeladzi na zieleńcu umieszczono reklamę sklepu Biedronka, która była posadowiona około 60 cm od podłoża w sposób ograniczający widoczność na skrzyżowaniu.

W toku kontroli PZD wystosował do właścicieli ww. tablic reklamowych pisma, w których nakazał im doprowadzenie do zamontowania reklam zgodnie z wydanymi decyzjami na zajęcie pasa drogowego.

[Dowód: akta kontroli str. 47-52]

2. Dziennik objazdu dróg prowadzony był niezgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia, skutkiem czego było nieprawidłowe dokumentowanie kontroli stanu zarządzanych dróg (w tym oznakowania). Nie podawano w nim numeru ewidencyjnego odcinka drogi, ani trasy objazdu (tylko miejscowość, w niektórych przypadkach również ulicę), zauważone usterki, braki i uszkodzenia wpisywano w kolumnie „Opis oceny stanu technicznego i wartości użytkowej” (której nie było we wzorze) nie podając ich lokalizacji (co było wymagane), natomiast zalecenia pokontrolne wpisywano w kolumnie „Podjęta decyzja” (której nie było we wzorze) nie podając wymaganego terminu realizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 132-133]

3. W prowadzonej przez PZD ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu nie ujęto terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, a w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Powyższe stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 pkt 6, 7 i 8 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach.

Odpowiedzialnym za zatwierdzanie projektów organizacji ruchu oraz prowadzenie ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu, zgodnie z posiadanym zakresem czynności i obowiązków, był Kierownik Wydziału Dróg i Mostów.

Wyjaśnił on, że *pomyłkowo termin wprowadzenia organizacji ruchu był mylony z terminem dopuszczenia do ruchu, w związku z brakiem wskazania w zezwoleniach zatwierdzających wprowadzenie zatwierdzonej organizacji ruchu terminu jej wprowadzenia również w prowadzonej ewidencji nie zaprowadzono kolumny z takimi danymi.*

[Dowód: akta kontroli str.43, 53]

4. W prowadzonych książkach dróg dla wszystkich nadzorowanych dróg nadano im błędne numery ewidencyjne. Numery te składały się bowiem z litery P oraz 11 cyfrowego identyfikatora zakończonych cyframi „011”, co było niezgodne

z § 5 ust. 2 pkt 3 lit. b rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg, stanowiącym, że zarządca drogi ustala numer ewidencyjny odcinka zarządzanej drogi, który składa się: z litery P, numeru drogi poprzedzonego zerami do uzyskania formatu sześciocyfrowego, czterocyfrowego identyfikatora powiatu, określonego w przepisach o statystyce publicznej oraz trzech zer.

[Dowód: akta kontroli str. 90]

Odpowiedzialnym za prowadzenie ewidencji dróg i tworzenie baz danych był starszy specjalista ds. dróg, który wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości wymienionych w pkt 2 i 4 były błędy i przeoczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 134]

5. Dyrektor PZD nie stworzył wystarczających warunków do prawidłowego wykonywania zadań zarządu dróg publicznych. Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w ocenie NIK były w znacznej mierze spowodowane nieskutecznym i nieefektywnym zapewnieniem stosowania przyjętych procedur kontroli zarządczej w zakresie spraw objętych kontrolą. Zdaniem NIK również nieobjęcie wewnętrzną kontrolą realizacji przez odpowiedzialne komórki i pracowników ustalonych zadań i obowiązków, mogło być jedną z przyczyn stwierdzonych w kontrolowanym zakresie licznych nieprawidłowości. Zapewnienie funkcjonowania efektywnej i skutecznej kontroli zarządczej należy, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² do obowiązków kierownika jednostki.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Utrzymanie oznakowania na drogach publicznych przez zarządzających tymi drogami

2.1. Ponoszone wydatki na utrzymanie zarządzanych dróg i ich oznakowanie

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) w PZD zaplanowano wydatkowanie środków w wysokości odpowiednio: 7 689 tys. zł, 9 712,62 tys. zł i 11 262,32 tys. zł, natomiast po zmianach odpowiednio: 6 946,3 tys. zł (tj. 157,7% planu), 9 903,1 tys. zł (tj. 65,5 % planu) i 8 513,6 tys. zł (tj. 77 % planu).

Wykonanie wydatków wyniosło odpowiednio: 6 946,4 tys. zł, 9 762,1 tys. zł i 2 003,6 tys. (w I kw. br.). Poniesione wydatki na budowę i przebudowę dróg i obiektów drogowych wyniosły odpowiednio: 2 350,9 tys. zł, 3 829,4 tys. zł i 394,9 tys. zł, w tym na zakup znakowania: 18 tys. zł, 13,7 tys. i zero złotych, na remonty dróg i obiektów drogowych odpowiednio: 850,8 tys. zł, 1 581,4 tys. zł i 23 tys. zł, z tego na remonty oznakowania nie wydatkowano środków. Wydatki na bieżące utrzymanie dróg i obiektów drogowych wyniosły odpowiednio: 1 946,9 tys. zł, 2 230,7 tys. zł i 1 031 tys. zł, z tego na utrzymanie oznakowania: 80,8 tys. zł, 253,4 tys. zł i zero złotych, w tym na zakup oznakowania: 20,2 tys. zł i 50 tys. zł i zero złotych.

[Dowód: akta kontroli str.166-180]

W sprawie wpływu obniżenia planowanych środków na realizację zadań PZD w 2011 (w stosunku do 2010 r.), w tym zadań związanych z zakupami oznakowania, remontów oznakowania i bieżącego utrzymania oznakowania oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu Dyrektor PZD wyjaśnił, że w roku 2010 na oznakowanie dróg

¹² Dz. U z 2013 r., poz. 885 ze zm.

powiatowych przeznaczono 89 tys. zł, natomiast w roku 2011 – 59 tys. zł. Obniżenie nakładów finansowych skutkuje pogorszeniem stanu oznakowania, gdyż odtwarzane jest tylko niezbędne oznakowanie poziome (przejścia dla pieszych, obszary skrzyżowań) oraz zakupuje się minimalne ilości niezbędnych nowych znaków pionowych i regeneruje się znaki zniszczone.

[Dowód: akta kontroli str.20]

W okresie objętym kontrolą PZD nie otrzymało środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych na zadania związane z poprawą stanu organizacji ruchu i oznakowania dróg.

[Dowód: akta kontroli str.20]

2.2. Stan oznakowania zarządzanych dróg

W celu weryfikacji istniejącego oznakowania pod kątem zgodności ich lokalizacji z organizacją ruchu oraz ich stanu technicznego w okresie objętym kontrolą PZD przeprowadził łącznie 33 kontrole, w tym 24 wspólnie z Policją oraz przedstawicielami gmin, na których zlokalizowane są drogi powiatowe i gminne. Po przeprowadzonych kontrolach wydawane były zalecenia w celu dostosowania oznakowania do potrzeb bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[Dowód: akta kontroli str.183 i 189-195, 196]

Dyrektor PZD wyjaśnił, że wg Kierownika Obwodu Drogowego cała sygnalizacja świetlna oraz ok. 85% znaków (pionowych i poziomych) spełnia warunki określone w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

[Dowód: akta kontroli str.21]

W okresie objętym kontrolą PZD dokonał zakupu oznakowania pionowego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (w tym 270 szt. znaków) na łączną kwotę 70 223,69 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 199-208]

Wszystkie zakupy zostały przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w PZD¹³, wartości poszczególnych zamówień były mniejsze niż 14 tys. euro. Zawarto umowy zlecenia na dostawę zakupionych znaków oraz sporządzano zgodnie z ww. umowami protokoły odbioru zakupionych znaków. Odbioru dokonywał Kierownik Obwodu Drogowego PZD posiadający uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi w specjalności drogowej bez ograniczeń.

Do zakupionych znaków dostawcy załączyli deklaracje zgodności potwierdzające przydatność wyrobu budowlanego o nazwie „stałe odblaskowe znaki drogowe, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz znaki dodatkowe” do stosowania w inżynierii komunikacyjnej w zakresie znaków drogowych pionowych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[Dowód: akta kontroli str.41]

Jak wyjaśnił Kierownik Obwodu Drogowego PZD *w okresie gwarancji nie wystąpiły wady zakupionych znaków i w związku z powyższym nie reklamowano ich u dostawców.*

[Dowód: akta kontroli str. 196]

W wyniku analizy dokumentacji związanej z zakupem znaków drogowych, stwierdzono, że PZD nie ponosił kosztów umieszczenia (a także utrzymania)

¹³ Wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora PZD nr 4/2007 z dnia 1 sierpnia 2007 r. (oraz zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 1/2010 z dnia 5 stycznia 2010 r., nr 1/2011 z dnia 14 września 2011 r., nr 2/2011 z dnia 27 września 2011 r.), obowiązującym do dnia 2 maja 2013 r. oraz wprowadzonym zarządzeniami 1/2013 i 2/2013 z dnia 2 maja 2013 r. obowiązującym nadal.

znaków, urządzeń sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu określonych w § 11 pkt 1 - 6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

[Dowód: akta kontroli str.199-208]

W okresie objętym kontrolą PZD udzielił pięć zamówień publicznych na odtworzenie oznakowania poziomego oraz utrzymanie urządzeń bezpieczeństwa ruchu (w 4 przypadkach o wartości poniżej 14 tys. euro, przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w PZD) oraz jedno o wartości powyżej 14 tys. euro (przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴).

We wszystkich ww. przypadkach PZD w zawartych umowach zobowiązał wykonawców m.in. do ubezpieczenia robót wynikających z zakresu umów, z tytułu szkód, jakie mogły zaistnieć w związku ze zdarzeniami losowymi oraz od odpowiedzialności cywilnej. Ponadto, określono wysokość kar umownych za zwłokę lub opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy i za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

Nie zawierano umów na wykonanie, utrzymanie i konserwację oznakowania pionowego, gdyż ww. zadania były realizowane siłami własnymi PZD.

[Dowód: akta kontroli str. 210]

2.3. Zgodność oznakowania zarządzanych dróg z ustaloną organizacją ruchu

W wyniku oględzin zamontowanych w okresie objętym kontrolą 27 znaków pionowych i jednej sygnalizacji świetlnej w ciągu drogi powiatowej 4700S ul. Wolności w Będzinie stwierdzono, że sześć znaków oraz sygnalizacja spełniały warunki określone w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, m.in. w zakresie formy graficznej, kolorystyki, odbłaskowości, wymiarów oraz posadowienia.

Pozostałe 21 znaków umieszczonych było w nieprawidłowej odległości od krawędzi jezdni. Znaki nie były zasłonięte przez zieleń przydrożną oraz reklamy.

[Dowód: akta kontroli str.242-244]

W wyniku oględzin 11 wybranych odcinków dróg powiatowych (ulic) na terenie powiatu będzińskiego stwierdzono, że istniejąca na każdym z nich organizacja ruchu w zakresie oznakowania pionowego nie była w pełni zgodna z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu¹⁵ dla tych odcinków.

[Dowód: akta kontroli str. 245-246]

2.4. Przestrzeganie wybranych warunków technicznych stosowania oznakowania pionowego i poziomego dróg

Oględziny wybranych 32 znaków pionowych zlokalizowanych w pasie drogowym dróg powiatowych (w ciągu ul. Piłsudskiego w Będzinie) wykazały, że w 29 przypadkach znaki były czytelne, estetyczne i widoczne, z folią odbłaskową, w trzech przypadkach tarcze znaków były umieszczone na właściwej wysokości nad płaszczyzną jezdni i w prawidłowej odległości od znaków poziomych oraz od krawędzi jezdni.

[Dowód: akta kontroli str.242-243]

W wyniku oględzin pięciu wybranych miejsc na drogach, szczególnie uczęszczanych przez dzieci, tj. w których umieszczono znak A-17 (dzieci) oraz znaki

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. , poz. 907 ze zm., zwaną dalej „ustawą Prawo zamówień publicznych”.

¹⁵ Zwanymi dalej „POR”.

D-6 wraz z tablicą T-27 (przejście dla pieszych szczególnie uczęszczane przez dzieci), stwierdzono, że tylko w jednym miejscu znaki A-17 zamontowano w wymaganej odległości od miejsca wymagającego szczególnej ostrożności oraz że we wszystkich miejscach znaki D-6 zostały zamontowane w niewłaściwej odległości od krawędzi przejścia dla pieszych.

[Dowód: akta kontroli str. 246-247]

We wszystkich ww. miejscach znaki A-17 zostały wskazane w ustalonej organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli str. 41]

Stwierdzono również, że z dziewięciu odcinków dróg poddanych oględzinom, dla których w POR przewidziano zastosowanie znaków poziomych, znaki te były zastosowane na siedmiu z nich. W dwóch pozostałych przypadkach brak było znaków poziomych, pomimo że były one ujęte w POR. Poza znakami poziomymi zastosowanymi na jednym z badanych odcinków, oznakowanie było mało widoczne i częściowo wytarte.

[Dowód: akta kontroli str.245-246]

2.5. Przestrzeganie wybranych warunków technicznych stosowania sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego

Na terenie powiatu będzińskiego były zlokalizowane cztery urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego - sygnalizacje świetlne, z których jedna została zainstalowana w okresie objętym kontrolą na podstawie POR zatwierdzonego przez Dyrektora PZD.

[Dowód: akta kontroli str.252-255]

Dla ww. sygnalizacji prowadzono dziennik eksploatacji, w którym odnotowywano jej stan, w tym pracę sterownika, skuteczność działania przycisków, pętli, detektorów ruchu i innych urządzeń realizujących program sygnalizacji. Odnotowano ponadto pomiary sprawdzeń sygnalizacji przez specjalistyczną jednostkę, w okresie od stycznia do maja 2013 r. nie wniesiono uwag.

[Dowód: akta kontroli str.256-269]

Przeprowadzone oględziny potwierdziły sprawność i czytelność zamontowanej sygnalizacji świetlnej.

[Dowód: akta kontroli str.242]

W wyniku oględzin sześciu miejsc (szczególnie niebezpiecznych łuków poziomych lub skrzyżowań typu „T”, na których zastosowano tablice prowadzące (U-3, uprzedzające kierującego pojazdem o koniecznej zmianie kierunku jazdy) stwierdzono, że tylko w trzech miejscach zamontowane były na wysokości zgodnej z przepisami, tj. min. 90 cm nad płaszczyzną jezdni. W pozostałych trzech miejscach przynajmniej jedna z tablic była umieszczona na nieprawidłowej wysokości, a ponadto jedna z tablic U-3 w dniu oględzin leżała w rowie.

[Dowód: akta kontroli str.247 i 250]

Na podstawie analizy książek dróg oraz POR dla miejsc, w których usytuowano ww. znaki stwierdzono, że tablice U-3 zostały przewidziane w POR jedynie w czterech przypadkach.

W wyniku oględzin 4 miejsc, w których znajdują się obiekty w skrajni poziomej dróg powiatowych i zastosowano znaki U-9 (ostrzegające kierującego pojazdem o tym fakcie) stwierdzono, że we wszystkich przypadkach znaki U-9 zostały zamontowane na wysokości innej niż wymagana przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

Na podstawie analizy książek dróg i POR dla tych miejsc stwierdzono, że tylko w jednym przypadku znak U-9 został ujęty w POR.

[Dowód: akta kontroli str.41]

2.6. Oznakowanie prowadzonych na drogach i w pasie drogowym robót budowlanych

W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej wybranych losowo czterech przypadków prowadzenia robót drogowych w pasie drogowym dróg powiatowych w toku niniejszej kontroli oraz trzech przypadków, w których roboty te zostały zakończone w okresie od 3 do 12 miesięcy przed rozpoczęciem kontroli NIK stwierdzono, że we wszystkich ww. przypadkach wnioskodawcy do wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego załączyli projekty tymczasowej organizacji ruchu wraz z planem orientacyjnym, schematem oznakowania robót, pozytywną opinią Komendy Powiatowej Policji z Będzina. Na podstawie ww. dokumentów Dyrektor PZD zatwierdził projekty czasowej zmiany organizacji ruchu drogowego, wskazując m.in. czas jego ważności, oraz uwagi dotyczące ustawienia oznakowania.

[Dowód: akta kontroli str.40]

W trakcie przeprowadzonych oględzin dwóch wybranych odcinków dróg, na których w trakcie kontroli NIK były prowadzone roboty drogowe stwierdzono, że w obu miejscach nie została wprowadzona w pełni organizacja ruchu określona w POR.

[Dowód: akta kontroli str. 45, 45b]

Natomiast w przypadku oględzin trzech miejsc, na których roboty drogowe zakończyły się w okresie od 3 do 12 miesięcy przed rozpoczęciem niniejszej kontroli, stwierdzono, że nie występują na nich utrudnienia i usunięto z nich tymczasowe oznakowanie, urządzenia i materiały. Nie stwierdzono na nich deformacji pasa drogowego, mogących niekorzystnie wpływać na zachowanie uczestników ruchu.

[Dowód: akta kontroli str.45a]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na drogach powiatowych zastosowane było w części oznakowanie pionowe niespełniające wymagań rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych. Stwierdzono bowiem, że 4 z 59 (6,5%) dobranych losowo do badania znaków pionowych były uszkodzone, posiadały zniszczoną folię odbłaskową. Również w wyjaśnieniach Dyrektor PZD stwierdził, że ok. 15 % zlokalizowanego na zarządzanych drogach powiatowych oznakowania nie spełnia warunków technicznych ww. rozporządzenia. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia, które nałożyły na zarządców dróg obowiązek wymiany takich znaków pionowych do 31 grudnia 2010 r. Dyrektor PZD wyjaśnił, że ze względu na ograniczone środki finansowe na utrzymanie dróg, zniszczone znaki drogowe wymieniano na regenerowane stare znaki, które są czytelne ale nie odpowiadają ww. rozporządzeniu oraz że znaki te zostaną wymienione na odpowiadające rozporządzeniu a także zostanie zastosowane pełne oznakowanie poziome po zapewnieniu odpowiedniego finansowania oznakowania.

[Dowód: akta kontroli str. 21, 242-244]

2. 45 (w tym 27 w okresie objętym kontrolą) spośród 59 wybranych do kontroli nowych znaków drogowych pionowych umieszczono na drogach powiatowych w odległości mniejszej niż 0,5 m od krawędzi jezdni oraz pięć znaków D-6 (przejście

dla pieszych) w odległości większej niż 0,5 m od krawędzi przejścia dla pieszych od strony nadjeżdżających pojazdów, tj. niezgodnie z warunkami określonymi w załączniku nr 1 (odpowiednio: pkt 1.5.3. i pkt 5.2.6.) do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

Odpowiedzialnymi za odbiór techniczny umiejscowienia 27 znaków pionowych w okresie objętym kontrolą byli członkowie komisji, w skład której wchodził m.in. Dyrektor PZD.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że komisja dokonała odbioru oznakowania poziomego i pionowego głównie pod kątem zgodności z projektem organizacji ruchu i kosztorysem, stwierdzono, że znaki pionowe są ustawione zasadnie ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego natomiast ich odległość od krawędzi jezdni była uzależniona od usytuowania znaku w terenie (kolizja z uzbrojeniem podziemnym, wjazdami do posesji itp.).

[Dowód: akta kontroli str. 21, 242-244]

Kierownik Wydziału Dróg i Mostów PZD, odpowiedzialny za kontrolę stanu oznakowania oraz nadzór nad wprowadzeniem zmian organizacji ruchu, wyjaśnił, że mając na uwadze, iż komisja nie wniosła uwag co do wykonanych prac w zakresie oznakowania uznał, że zainstalowane oznakowanie było zasadne i zgodne ze stałą organizacją ruchu, w trakcie objazdu ww. odcinka drogi większy nacisk położono na zrozumienie i bezpieczeństwo ruchu drogowego niż na ich zgodność z umiejscowieniem w stosunku do organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli str.42-43]

3. W przypadku wszystkich 11 poddanych oględzinom odcinków dróg powiatowych stwierdzono niezgodność istniejącej organizacji ruchu (w zakresie oznakowania pionowego i poziomego) z zatwierdzoną organizacją ruchu. Brakowało na nich łącznie 34 znaków pionowych i siedmiu znaków poziomych ujętych w POR, a 10 znaków pionowych, jeden poziomy i jedno urządzenie bezpieczeństwa ruchu drogowego (lustro), które znajdowały się na tych odcinkach, nie było ujęte w POR. Powyższym naruszono § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, który stanowi, że podstawą do wprowadzenia zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. W dwóch z dziewięciu odcinków poddanych oględzinom, dla których POR przewidywały oznakowanie poziome, brak było tego oznakowania.

[Dowód: akta kontroli str. 245-246]

4. Na wszystkich siedmiu odcinkach dróg powiatowych poddanych oględzinom¹⁶ oznakowanie poziome było mało widoczne i częściowo zatarte, nie spełniało warunków określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

[Dowód: akta kontroli str. 245-246]

5. Miejsca na drogach powiatowych szczególnie uczęszczane przez dzieci były nieprawidłowo oznakowane. Stwierdzono bowiem:

- umieszczenie – w czterech z pięciu poddanych oględzinom takich miejsc – łącznie pięciu znaków A-17 (uwaga dzieci) w odległości powyżej 100 m od miejsca wymagającego szczególnej ostrożności - przejścia dla pieszych, przez które przechodzą dzieci - tj. niezgodnie z warunkami określonymi w załączniku

¹⁶ Dla których w POR przewidziano oznakowanie poziome.

- nr 1 (pkt 2.1.2.) do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, a przed jednym z nich (od jednej strony) brak takiego znaku,
- umieszczenie w pięciu poddanych oględzinom miejscach wszystkich 10 znaków D-6 (przejście dla pieszych) wraz z tablicą T-27 w odległości większej niż 0,5 m od krawędzi przejścia dla pieszych, tj. niezgodnie z warunkami określonymi w załączniku nr 1 (pkt 5.2.6.) do ww. rozporządzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 245-247]

6. Nieprawidłowo oznakowano trzy z sześciu szczególnie niebezpiecznych łuków poziomych lub skrzyżowań typu „T”, poprzez zamontowanie tablic prowadzących U-3 na wysokości mniejszej niż 90 cm nad płaszczyznę jezdni, tj. niezgodnie z warunkami określonymi w załączniku nr 4 (pkt 2.3.) do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

[Dowód: akta kontroli str. 245-247]

7. Nieprawidłowo oznakowano wszystkie cztery poddane oględzinom miejsca, w których znajdują się obiekty w skrajni poziomej dróg powiatowych, poprzez umieszczenie znaków U-9 na wysokości innej niż 75 cm nad płaszczyznę jezdni, tj. niezgodnie z warunkami technicznymi umieszczania znaków drogowych określonymi w załączniku nr 4 (pkt 4.1.) do ww. rozporządzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 245-247]

8. Oznakowanie robót drogowych prowadzonych na drogach powiatowych w trakcie kontroli NIK było niezgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu na czas prowadzenia tych robót. W jednym z miejsc poddanych oględzinom stwierdzono niezamontowanie urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego U-21a, U-21b, U-3d i U-20a oraz znaku B-42 (koniec zakazów), w drugim brak tablic F-6 (informacji o organizacji ruchu na czas robót), brak wyznaczonych przejść tymczasowych, brak znaku B-41 (zakaz ruchu pieszych) i tabliczki „Przejście drugą stroną ulicy” oraz brak znaku A-30 (inne niebezpieczeństwo) z tabliczką „Ręczne kierowanie ruchem”.

[Dowód: akta kontroli str. 45i45b]

Kierownik Obwodu Drogowego, odpowiedzialny instalowanie oraz utrzymanie oznakowania w należytym stanie technicznym, nie potrafił wyjaśnić dlaczego nowo zamontowane znaki nie odpowiadały przepisom, natomiast w sprawie nieprawidłowości opisanych wyżej wyjaśnił, że:

- odnośnie znaków umieszczonych na drogach przed okresem objętym kontrolą: *kierowano się zasadą ich dobrej widoczności i czytelności przez kierowców oraz nieutrudniania pieszym poruszania się po chodnikach i poboczach dróg (w terenie występowały przeszkody w postaci m.in. zjazdów do posesji, chodnika uniemożliwiającego wbudowanie słupka), umieszczanie znaków na zbyt małej wysokości wynikało z wykonywania nieodpowiednio pomiarów w terenie, wykorzystywaniu starych, krótkich słupków już istniejących do montażu na nich nowych znaków, wymiana słupków do znaków i nieodpowiednich znaków jest bardzo kosztowna.*
- odnośnie niezgodności organizacji ruchu: *różnice w zatwierdzonej organizacji ruchu i organizacji ruchu w terenie wynikają ze zmian wprowadzonych w czasie objazdów dróg komisji BRD, niektóre projekty organizacji ruchu przedstawiają rozwiązania docelowe, które będą zrealizowane po zabezpieczeniu na ten cel środków finansowych, część znaków ulega zniszczeniu i jest wymieniana na nowe w ramach posiadanych środków finansowych.*

- odnośnie oznakowania poziomego: trudności finansowe nie pozwalały na bieżącą konserwację znaków poziomych, a długa zima i częste opady deszczu spowodowały opóźnienie w rozpoczęciu odnowienia tych znaków .
- odnośnie oznakowania miejsc uczęszczanych przez dzieci: przy instalowaniu tych znaków kierowano się ich widocznością dla nadjeżdżających którzy zbliżają się do przejścia dla pieszych. W niektórych przypadkach brak było możliwości zainstalowania znaku zgodnie z przepisami, gdyż należałoby je zamontować np. przy wyjeździe z posesji lub należałoby wyciąć drzewo.
- odnośnie oznakowania łuków poziomych: znaki U-3 są niszczone przez pojazdy poruszające się ze zbyt dużą prędkością, w niektórych przypadkach ponowne ustawienie znaku na sprostowanym istniejącym słupku następuje na niższej wysokości ze względu na skrócenie słupka, znaki zostały zamontowane po kontroli przeprowadzonej przez przedstawicieli wojewody śląskiego, ale przez przeoczenie nie wprowadzono zmian w organizacjach ruchu tych odcinków dróg.
- odnośnie oznakowania obiektów w skrajni drogi: wysokość znaku nad płaszczyzną jezdni wynika z nieodpowiedniego dokonywania pomiarów w terenie i pośpiechu w wykonywaniu robót, natomiast brak ich w ustalonej organizacji ruchu wynikał z niedopatrzenia i braku uzupełniania organizacji.

[Dowód: akta kontroli str.196-198]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Nadzór zarządu drogi nad stanem oznakowania zarządzanych dróg

3.1. Przeglądy i kontrole stanu technicznego oznakowania sieci dróg

Opis stanu faktycznego

PZD nie posiadało ustalonych i wdrożonych procedur zapewniających bieżące reagowanie na występowanie nieprawidłowości w oznakowaniu (związane np. z uszkodzeniem znaków, małą ich widocznością itp.).

Dyrektor PZD wyjaśnił, że stwierdzone podczas objazdu nieprawidłowości zgłaszane są niezwłocznie do Obwodu Drogowego i natychmiast usuwane.

[Dowód: akta kontroli str. 21]

W PZD bieżący nadzór nad stanem zarządzanej sieci dróg, w tym ich oznakowaniem, a także kontrole stanu dróg o których mowa w art. 20 ust. 10 ustawy o drogach, realizowano w ramach objazdów dróg oraz w ramach okresowych kontroli stanu technicznego dróg (przeprowadzanych na podstawie przepisów prawa budowlanego).

[Dowód: akta kontroli str. 132-133, 270-272]

Jak wyjaśnił dyrektor PZD przeprowadzanie okresowych kontroli zgodnie z art.20 pkt 10 ustawy o drogach w naszej interpretacji jest tożsame z obowiązkami wynikającymi z art. 62 ustawy Prawo budowlane i bezpośrednio z niego wynikają, prowadzenie osobnej dokumentacji na podstawie obu przepisów prawa wiązałoby się z duplikowaniem tych samych czynności.

[Dowód: akta kontroli str.21]

W latach 2011-2012 w PZD przeprowadzano co roku kontrole wszystkich dróg powiatowych objętych zarządem na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Przeprowadzono natomiast kontrole 82 z 98 dróg (w 2010 r.) na podstawie art. 62 ust.1 pkt 2 ww. ustawy. Wszystkie kontrole były przeprowadzane przez inspektora ds. dróg posiadającego uprawnienia o specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg.

[Dowód: akta kontroli str.270-272]

W czerwcu 2013 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, po przeprowadzonej kontroli w PZD stwierdził brak wymaganej kontroli dla 16 dróg (na podstawie art. 62 ust.1 pkt 2 ww. ustawy) i ukarał osobę odpowiedzialną (inspektora ds. dróg) mandatem karnym w wysokości 100 zł.

[Dowód: akta kontroli str.273-274]

Analiza dzienników objazdu dróg za 2012 r. wykazała, że podczas dokonanych przeglądów dróg wskazywano m.in. na ubytki w jezdni, ubytki w poboczu oraz w oznakowaniu. Ponadto wskazywano na potrzebę wymiany i uzupełnienia oznakowania.

Jak wyjaśnił kierownik Obwodu Drogowego PZD *znaki uszkodzone lub brakujące zostały uzupełnione w tym samym dniu lub w przeciągu 3 dni od daty stwierdzenia ich braku lub uszkodzenia.*

[Dowód: akta kontroli str.198]

W dwóch z czterech przypadków zastosowania przez PZD znaków pionowych do oznakowania odcinków dróg, na których wystąpiły istotne uszkodzenia jezdni, do dnia zakończenia kontroli nie usunięto tego oznakowania (umieszczonego w 2009 r.). Dyrektor PZD wyjaśnił, że *oznakowanie zostanie usunięte po wykonaniu remontu tych dróg, na które obecnie brak środków.*

[Dowód: akta kontroli str.21]

3.2. Kontrole zewnętrzne oznakowania sieci zarządzanych dróg

W okresie objętym kontrolą Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała kontroli w PZD w zakresie oznakowania dróg publicznych województwa śląskiego.

Na przełomie maja i czerwca 2011 r. pracownicy Wydziału Infrastruktury Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach przeprowadzili kontrolę PZD w zakresie zgodności działań organu zarządzającego ruchem na drogach z obowiązującymi przepisami w sprawach dotyczących warunków umieszczania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrolą objęto rozwiązania organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych w powiecie będzińskim.

W wyniku ww. kontroli Wojewoda Śląski wydał 10 zaleceń pokontrolnych dotyczących głównie: poprawy czytelności i widoczności oznakowania, wymiany zniszczonych tablic i znaków usunięcia nieprawidłowo zastosowanych znaków, zabezpieczenia w odpowiedniej wysokości środków finansowych potrzebnych do realizowania zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 277-281]

PZD zrealizował wnioski pokontrolne dotyczące poprawy czytelności i widoczności oznakowania pionowego, natomiast, jak wyjaśnił Dyrektor PZD wykonywano tylko część niezbędnego oznakowania poziomego, ze względu na ograniczone środki finansowe.

[Dowód: akta kontroli str.22]

Pracownicy PZD przeprowadzali kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Wszystkie drogi powiatowe położone na terenie dwóch z ośmiu gmin wchodzących w skład powiatu będzińskiego były objęte ww. kontrolami co najmniej raz na 6 miesięcy, natomiast pozostałe drogi (położone na terenie sześciu gmin) nie zostały objęte takimi kontrolami w latach 2011-2013 (I półrocze) przynajmniej raz przez okres dłuższy niż 6 miesięcy.

[Dowód: akta kontroli str.189-195]

Sprawdzono wykonanie wniosków sformułowanych w protokole z jednej z ww. kontroli (dot. dróg powiatowych na terenie Miasta Wojkowice, przeprowadzonej w marcu 2013 r.) poprzez przeprowadzenie oględzin i stwierdzono, że uzupełniono ubytki w jezdni stwierdzone w toku ww. kontroli, natomiast nie zrealizowano zalecenia dotyczącego wymiany jednego znaku F-5 oraz nieprawidłowo zamontowano znaki D-6 (przejście dla pieszych).

[Dowód: akta kontroli str. 45a, 46]

W badanym okresie sprawy organizacji ruchu nie były poddawane rozstrzygnięciom służb Wojewody Śląskiego w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli str.23]

3.3. Rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie spraw objętych kontrolą

Według prowadzonego przez PZD rejestru skarg w badanym okresie nie zarejestrowano żadnej skargi dotyczącej działalności PZD jako zarządcy drogi.

[Dowód: akta kontroli str.284]

W okresie objętym kontrolą do PZD wpłynęło dziewięć wniosków i interwencji od osób fizycznych i prawnych, które dotyczyły widoczności przejścia dla pieszych, wprowadzenia dodatkowego oznakowania pionowego, odtworzenia oznakowania poziomego, pionowego i zabudowania ekranu dźwiękochłonnego. We wszystkich przypadkach sprawy zostały załatwione przez PZD w terminie krótszym niż 30 dni, a wnioskodawcy poinformowani zostali o sposobie załatwienia tych spraw.

[Dowód: akta kontroli str.285]

W okresie objętym kontrolą do PZD wpłynęły od jednostek policji 64 wnioski dotyczące zmian w oznakowaniu. Wszystkie wnioski rozpatrzono pozytywnie z wyjątkiem dwóch (dotyczących budowy lub zmiany programu sygnalizacji świetlnej), w przypadku których odmówiono ich realizacji z powodu braku środków finansowych.

[Dowód: akta kontroli str.285]

3.4. Wypłata odszkodowań uczestnikom ruchu drogowego

W okresie objętym kontrolą Starostwo w Będzinie zawarło umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej jednostek organizacyjnych Starostwa, w tym PZD. Wysokość składek wyniosła w kolejnych latach okresu 2011-2013 odpowiednio: 14 100 zł, 119 779 zł i 121 946 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 286-303]

W okresie objętym kontrolą ubezpieczyciel wypłacił odszkodowania w 40 sprawach (odpowiednio 22, 15 i 3 w poszczególnych latach) w łącznej wysokości odpowiednio: 21 590,20 zł, 10 521,90 i 3 037,17 zł. We wszystkich przypadkach odszkodowanie zostało wypłacone właścicielom pojazdów samochodowych, które uległy uszkodzeniom w związku ze złym stanem dróg.

[Dowód: akta kontroli str. 304]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 16 z 98 dróg powiatowych nie przeprowadzono w okresie 5 ostatnich lat kontroli okresowych pięcioletnich, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Odpowiedzialny za nieprzeprowadzenie kontroli inspektor ds. dróg *uznał, iż są to drogi gruntowe lub częściowo utwardzone i ich znaczenie dla układu komunikacyjnego jest znikome.*

[Dowód: akta kontroli str.275]

Kontrole ww. 16 dróg zostały przeprowadzone w trakcie kontroli NIK (w lipcu 2013 r.).

[Dowód: akta kontroli str.276]

2. Zaniechano udokumentowanych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego w przypadku wszystkich dróg powiatowych objętych zarządem. Drogi powiatowe położone na terenie 6 z 8 gmin wchodzących w skład powiatu będzińskiego nie zostały objęte takimi kontrolami w latach 2011-2013 (I półrocze) przynajmniej raz przez okres dłuższy niż 6 miesięcy. Stanowiło to naruszenie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w myśl którego organ zarządzający ruchem przeprowadza taką kontrolę co najmniej raz na 6 miesięcy.

[Dowód: akta kontroli str.189-195]

Odpowiedzialny za prowadzenie kontroli stanu oznakowania dróg Kierownik Wydziału Dróg i Mostów wyjaśnił, że kontrole wszystkich dróg przeprowadzane były 2 razy w roku, ale w przypadkach gdy nie stwierdzano nieprawidłowości, nie sporządzano protokołów z tych czynności.

[Dowód: akta kontroli str.43]

3. Nie zrealizowano do 30 maja 2013 r. zalecenia sformułowanego w wyniku jednej kontroli przeprowadzonej na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem w marcu 2013 r., dotyczącego umieszczenia znaku F-5 (tj. tablicy informującej o zakazie ruchu dla pojazdów o masie powyżej 10 t). Ponadto zamontowano wymagane ww. zaleceniami znaki D-6, lecz w odległości większej niż 50 cm od krawędzi przejścia dla pieszych, tj. niezgodnie z warunkami określonymi w załączniku nr 1 (pkt 5.2.6.) do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

[Dowód: akta kontroli str. 45a, 46]

Odpowiedzialny za montaż znaków Kierownik Obwodu Drogowego nie potrafił wyjaśnić dlaczego ekipa montażowa nie zamontowała tablicy informacyjnej w wyznaczonym terminie oraz dlaczego znaki D-6 zostały źle zamontowane.

[Dowód: akta kontroli str.198]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wzmianka
o przekazaniu informacji,
o których mowa
w art. 51 ust. 1
ustawy o NIK

W dniach odpowiednio: 19 i 25 czerwca 2013 r. przekazano Dyrektorowi PZD informacje w sprawie wystąpienia zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, polegających odpowiednio na: występowaniu na ul. Sienkiewicza w Bobrownikach dziury w jezdni o powierzchni około 1m² oraz o głębokości około 30 cm oraz umieszczeniu tablicy reklamowej przy ul. Małobądzkiej 186 w Będzinie w sposób utrudniający widoczność uczestnikom ruchu drogowego. Dyrektor PZD w celu zlikwidowania zagrożeń podjął działania polegające na zleceniu uzupełnienia wyrwy w jezdni oraz nakazaniu usunięcia przedmiotowej reklamy z pasa drogowego.

[Dowód: akta kontroli str.305–310]

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia terminowego przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg powiatowych ich oznakowania, wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane oraz rzetelne dokumentowanie kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich wymaganych ustawą o drogach.
2. Przeprowadzenie weryfikacji zlokalizowanych na drogach powiatowych znaków pionowych i poziomych w zakresie ich zgodności z wymogami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych oraz przeprowadzenie niezbędnych napraw oznakowania, którego stosowanie niezgodnie z warunkami technicznymi ustalonymi w ww. przepisach, stwierdzono w trakcie kontroli.
3. Podjęcie działań w celu dostosowania organizacji ruchu na drogach poddanych w toku kontroli oględzinom do zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.
4. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego oznakowania dróg powiatowych na niebezpiecznych zakrętach, przy obiektach znajdujących się w skrajni tych dróg oraz na drogach szczególnie uczęszczanych przez dzieci.
5. Prowadzenie kontroli prawidłowości oznakowania robót drogowych i budowlanych prowadzonych w pasach dróg powiatowych oraz prawidłowości zajmowania pasa drogowego pod lokalizację reklam i ich zgodności z wydawanymi zezwoleniami.
6. Zapewnienie stosowania przyjętych rozwiązań kontroli zarządczej w sposób umożliwiający prawidłowe wykonywanie zadań i obowiązków

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

zarządzania drogami, w tym wzmożenie nadzoru nad komórkami i pracownikami, którym powierzono ich realizację.

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 Katowicach.

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 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.

Katowice, dnia 15 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Roman Bednarski
Doradca Techniczny
Kontroler nadzorujący

Dyrektor

Piotr Miklis