



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-05-08/2013
P/13/145

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Kontrolę przeprowadził na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ Mariusz Podolski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85119 z dnia 16 kwietnia 2013. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec Plac Wolności 25, 42-440 Ogrodzieniec.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Mikulski, Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec. [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², realizację przez kontrolowaną jednostkę zadań w zakresie oznakowania zarządzanych dróg publicznych w latach 2011-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2011-2013 (I półrocze) zadania bieżącego utrzymania dróg gminnych realizował Zakład Gospodarki Komunalnej³ będący jednostką organizacyjną gminy. W ramach sprawowanego nadzoru Burmistrz uczestniczył w dokonywanych przez ZGK w ciągu roku lustracjach sieci dróg gminnych i ustalaniu zadań obejmujących ich utrzymanie. W 2012 r. zrealizowane zostały remonty dwóch dróg gminnych, a ich wykonawcę wyłoniono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezapewnienia przez Burmistrza, będącego zarządcą dróg gminnych, wykonywania do 2013 r. okresowych kontroli ich stanu technicznego wymaganych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵. Realizację ww. obowiązku rozpoczęto dopiero w kwietniu 2013 r., a do 26 czerwca 2013 r. wykonano takie kontrole na 15,6% dróg gminnych.

NIK zwraca również uwagę, że w statucie ZGK i w jego regulaminie organizacyjnym zadania dotyczące zarządzania siecią dróg gminnych nie obejmowały większości zadań Burmistrza jako zarządcy dróg gminnych, ustalonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶. Zadania te nie były również ujęte

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., dalej zwana ustawą o NIK

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

³ Zwany dalej ZGK.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz.907 ze zm.

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

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., zwana dalej *ustawą o drogach*.

w obowiązującym regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta i Gminy Ogrodzieniec.

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

Obowiązujący w badanym okresie regulamin organizacyjny Urzędu⁷ nie nakładał na żadną komórkę organizacyjną zadań zarządzania siecią dróg gminnych, określonych w ustawie o drogach publicznych. W § 31 pkt III regulaminu znajdował się jedynie zapis, że do Referatu Przedsięwzięć Publicznych, Architektury, Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska⁸ należy współpraca z ZGK w zakresie nadzoru merytorycznego nad realizacją przez tą jednostkę zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 25-31]

Zgodnie ze statutem ZGK⁹ do jego zadań w zakresie zarządzania siecią dróg gminnych, należało wyłącznie bieżące utrzymanie dróg gminnych, ulic, chodników i placów (w tym zimowego utrzymania dróg). W regulaminie organizacyjnym ZGK¹⁰ (zatwierdzonym przez Burmistrza) wspomniany wyżej zakres zadań jednostki był poszerzony o wprowadzanie zmian organizacji ruchu drogowego.

[Dowód: akta kontroli str. 4-31]

1.2. Opracowanie i wdrożenie procedury realizacji zadań objętych kontrolą

W Urzędzie nie były określone procedury realizacji zadań zarządcy dróg dotyczące m.in. kontroli stanu sieci dróg i ich oznakowania, wprowadzania nowej organizacji ruchu, wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

[Dowód: akta kontroli str. 4-31, 32]

1.3. Przygotowanie pracowników do realizacji zadań objętych kontrolą

Kierownik Referatu posiadał przygotowanie do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (kierownik budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej) oraz uprawnienia do pełnienia funkcji inspektora nadzoru i kosztorysowania robót budowlanych.

[Dowód: akta kontroli str. 36-39]

Burmistrz wyjaśnił, że pracownicy ZGK posiadają doświadczenie praktyczne i dobrze wykonują swoje obowiązki. Natomiast widzi potrzebę zatrudnienia osoby posiadającej uprawnienia drogowe, aby sprawowała fachowy nadzór nad drogami publicznymi. Stwierdził, że w budżecie gminy na 2013 r. przewidziano środki na utworzenie nowego stanowiska pracy związanego z zarządzaniem drogami gminnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 32-35]

⁷ Wprowadzony Zarządzeniem Burmistrza nr 239/2005 z 28 grudnia 2005 r., zmieniony zarządzeniem nr 309/2010 z dnia 1 kwietnia 2010 r.

⁸ Zwanego dalej „Referatem”

⁹ Nadanym uchwałą Rady Miejskiej nr XLVIII/349/2009 z dnia 15 grudnia 2009 r.

¹⁰ Nadanym zarządzeniem Kierownika ZGK nr 20/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r.

1.4. Dane o sieci zarządzanych dróg publicznych

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. łączna długość 96 odcinków dróg gminnych wynosiła 56,286 km, w tym 37,7419 km dróg miało nawierzchnię twardą.

[Dowód: akta kontroli str. 40]

1.5. Prowadzenie wymaganej dokumentacji zarządzanej drogi

W latach 2011-2013 (I półrocze) dokumentację zarządzanych przez Burmistrza dróg gminnych (ewidencję dróg) prowadził ZGK.

Burmistrz wyjaśnił, że jednym z elementów funkcjonującej od 2003 r. ewidencji dróg gminnych jest formularz wyposażenia technicznego, odrębny dla każdego odcinka dróg, w którym są ujęte wszystkie elementy występujące w pasie drogowym, w tym oznakowanie. Stwierdził, że rozumiejąc wagę zagadnień związanych z utrzymaniem ruchu na drogach gminnych, podjął działania w celu aktualizacji danych o sieci dróg gminnych. Mają one na celu także aktualizację istniejącej organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli str. 4-34]

Dnia 13 lipca 2012 r. Burmistrz zawarł ze spółką „LEHMAN+PARTNER POLSKA” sp. z o.o. umowę dotyczącą wykonania modelu sieci drogowej dróg gminnych obejmującej system referencyjny, mapy sieci drogowej, oprogramowanie obejmujące m.in. inwentaryzację korytarzy dróg w zakresie wymaganym przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹¹.

Dnia 13 listopada 2012 r. przedmiot umowy (w tym licencja użytkowania oprogramowania) został protokolarnie przekazany Burmistrzowi, który wyjaśnił, że obecnie trwa weryfikacja przygotowanych danych.

[Dowód: akta kontroli str. 32-35, 41-54]

1.6 Kontrola zarządcza działań związana z oznakowaniem zarządzanych dróg

W sprawie kontroli zarządczej Burmistrz wyjaśnił, że prowadzi na bieżąco lustrację stanu dróg gminnych, a wszelkie uwagi dotyczące potrzeby działań ze strony ZGK przekazuje na bieżąco Kierownikowi ZGK. Stwierdził, że dwa razy w roku dokonuje z Kierownikiem ZGK objazdu dróg gminnych, a podejmowane ustalenia ujmowane są w protokole będącym zaleceniem do wykonania. Wyjaśnił również, że jednym z elementów rocznego plany pracy Komisji Budżetu i Rozwoju Gospodarczego Rady Miejskiej jest posiedzenie w sprawie dróg, na którym dokonywany jest objazd dróg gminnych. W jego wyniku także formułowane są zalecenia dla organu wykonawczego Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 32-34]

W działalności Urzędu w zakresie tworzenia warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ustalone
nieprawidłowości

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

Burmistrz nie uregulował spraw realizacji przynależnych mu obowiązków zarządcy dróg publicznych, określonych w ustawie o drogach. Postanowienia statutu ZGK nie określały bowiem tej jednostki jako sprawującej funkcję zarządu dróg, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz nie nakładały na nią obowiązków realizacji większości zadań zarządcy dróg publicznych, określonych w art. 20 ww. ustawy. Dotyczyło to m.in. zadań: koordynacji robót w pasie drogowym; realizacji zadań w zakresie inżynierii ruchu; wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg; przeciwdziałania niszczeniu dróg przez ich użytkowników. Ustalono, iż ZGK, pomimo braku stosownych zapisów w statucie i w regulaminie, wykonywał m.in. należące do kompetencji zarządcy drogi zadania dotyczące: utrzymywania istniejącego i wprowadzania nowego oznakowania dróg gminnych, prowadzenia ewidencji dróg; kontrolowania stanu dróg i ich oznakowania. Zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² tworząc zakład budżetowy rada miejska winna określić przedmiot jego działalności. Natomiast Burmistrz jako organ odpowiedzialny za zarządzanie drogami gminnymi, a jednocześnie jako organ, do zadań którego należy przygotowanie projektów uchwał rady gminy stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym winien był – w sytuacji faktycznego nałożenia zadań przynależnych mu jako zarządzającemu drogami gminnymi na ZGK – podjąć działania regulujące zakres zadań tej jednostki w sposób umożliwiający m.in. jednoznaczne określenie odpowiedzialności za ich realizację. W przypadku ZGK, jego zadania określono w statucie, który jednak nie wskazywał, aby jednostka ta była zarządem dróg realizującym w imieniu Burmistrza jego zadania jako zarządcy dróg gminnych i nie nakładał na nią innych obowiązków niż bieżące utrzymanie dróg gminnych, ulic, chodników i placów.

Burmistrz wyjaśnił, że przekazując ZGK zadania z zakresu utrzymania dróg nie mnożono wewnętrznych rozwiązań organizacyjnych, gdyż nie służy to poprawie funkcjonowania jednostek, podobnie jak zwiększenie obszerności wewnętrznych aktów prawnych. Stwierdził, że ZGK utworzono na bazie referatu Urzędu, pracownicy posiadali doświadczenie w tym zakresie i nie istniała, w jego ocenie, konieczność formułowania szczegółowych rozwiązań proceduralnych.

[Dowód: akta kontroli str. 4-34]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak w Gminie prawidłowych uregulowań dotyczących powierzenia zadań zarządzania siecią dróg oraz brak ustalonych procedur postępowania dotyczących realizacji tych zadań mógł być powodem stwierdzonych nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 855 ze zm.

2. Utrzymanie oznakowania na drogach publicznych

2.1. Ponośzone wydatki na utrzymanie zarządzanych dróg i ich oznakowania

W latach 2011 -2012 wydatki na drogi wyniosły odpowiednio 199,0 tys. zł (94,9% planu) i 700,3 tys. zł (97,7 % planu), w tym na budowę i przebudowę dróg 448,1 tys. zł (tylko w 2012 r.), na remonty dróg i obiektów drogowych 12,0 tys. zł (tylko w 2011 r.) oraz na bieżące utrzymanie dróg i obiektów drogowych 191,3 tys. zł i 252,2 tys. zł. Na utrzymanie oznakowania w powyższych latach wydatkowano 2,7 tys. zł. i 22,4 tys. zł.

W I półroczu 2013 r.¹³ wydatki na drogi wyniosły 130,2 tys. zł (53,1 % środków zaplanowanych na cały rok) w tym na budowę 1,7 tys. zł i na bieżące utrzymanie 128,5 tys. zł z tego na oznakowanie 1,9 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 55]

Burmistrz wyjaśnił, że środki dotacji przekazywanej ZGK wystarczają jedynie na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb w zakresie bieżącego utrzymania dróg gminnych, co wynika z niezadawalającego poziomu bieżących dochodów gminy. Stwierdził, że problem niewystarczającego finansowania zadań związanych z drogami gminnymi został przedstawiony Radzie Miasta i jest przyzwolenie, aby w kolejnych latach, po zakończeniu remontów obiektów kubaturowych gminy, zwiększyć wydatki na drogi gminne.

[Dowód: akta kontroli str. 32-34]

2.2 Oznakowanie prowadzonych na drogach i w pasie drogowym robót budowlanych

W 2012 r. na drogach gminnych przeprowadzono w okresie październik – listopad remont kapitalny dwóch odcinków dróg o łącznej długości 1.152 mb (ul. Sobieskiego – dł. 196 mb oraz ul. Józefów – 956 mb). Wykonawcę robót wyłoniono na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. W zawartej przez Burmistrza z wykonawcą umowie nr AP.272.48.2012 z 11 października 2012 r. zobowiązano Wykonawcę do realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z obowiązującymi przepisami (§ 3 pkt 1), do urządzenia terenu budowy oraz do dokonania uzgodnień, uzyskania wszelkich opinii niezbędnych do wykonania przedmiotu umowy (§ 3pkt a i pkt c), a także utrzymywania terenu budowy w stanie wolnym od przeszkód komunikacyjnych (§ 3 pkt 6). Natomiast w umowie nie wymagano opracowania i zatwierdzenia projektu czasowej organizacji ruchu (na czas prowadzenia robót) oraz prawidłowego oznakowania prowadzonych robót.

[Dowód: akta kontroli str. 78-85]

Przeprowadzone oględziny ww. odcinków dróg poddanych w 2012 r. remontowi kapitalnemu nie wykazały występowania utrudnień związanych z tymi robotami (np. pozostawionych materiałów budowlanych lub sprzętu).

[Dowód: akta kontroli str. 40, 56-63]

¹³ Dane na dzień 15 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

3. Nadzór nad oznakowaniem zarządzanych dróg

3.1 Przeglądy i kontrole stanu technicznego oznakowania sieci zarządzanych dróg

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie (dwukrotnie w ciągu roku - wiosną i jesienią) przedstawiciele ZGK oraz Urzędu dokonywali lustracji dróg gminnych, podczas której sprawdzano stan nawierzchni, widoczność i stan oznakowania poziomego i pionowego. Z lustracji sporządzany był protokół będący podstawą do planowania przez ZGK prac do wykonania.

[Dowód: akta kontroli str. 32-35]

W latach 2011 – 2013 (do czerwca) na drogach gminnych nie przeprowadzano okresowych kontroli wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane.

[Dowód: akta kontroli str. 35, 40]

3.2 Kontrole zewnętrzne oznakowania sieci zarządzanych dróg

Zagadnienia związane z zarządzaniem drogami gminnymi, w szczególności dotyczące stanu ich oznakowania nie były przedmiotem kontroli przeprowadzonych w latach 2011-2013 (do 20 kwietnia) przez podmioty zewnętrzne.

[Dowód: akta kontroli str. 64]

W okresie objętym kontrolą, działający w imieniu organu zarządzającego ruchem Zarząd Dróg Powiatowych nie dokonywał kontroli oznakowania dróg gminnych Gminy Ogrodzieniec. Z udostępnionych przez wspomniany Zarząd protokołów dwóch kontroli wynikało, że kontrola w 2011 r.¹⁴ przeprowadzona przy udziale przedstawiciela KPP w Zawierciu, dotyczyła przeglądu oznakowania pionowego i poziomego na drogach administrowanych przez PZD w obrębie szkół i przedszkoli, a kontrola w 2012 r.¹⁵ przeprowadzona tylko przez przedstawicieli PZD dotyczyła dróg powiatowych na terenie m.in. gminy Ogrodzieniec.

[Dowód: akta kontroli str. 65-72]

W okresie objętym kontrolą organ nadzorujący zarządzanie ruchem na drogach (Wojewoda Śląski) nie dokonywał oceny lub rozstrzygnięć spraw organizacji ruchu na drogach gminnych, dla których zarządcą był Burmistrz.

[Dowód: akta kontroli str. 65-72]

3.3 Rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie spraw objętych kontrolą

W latach 2011-2013 (I półrocze) mieszkańcy nie skierowali do Urzędu żadnej pisemnej skargi dotyczącej stanu dróg gminnych.

[Dowód: akta kontroli str. 73]

¹⁴ Protokół z dnia 30 sierpnia 2011 r.

¹⁵ Protokół z dnia 27 sierpnia 2012 r.

W kontrolowanym okresie Komenda Powiatowa Policji w Zawierciu nie kierowała do Urzędu wniosków dotyczących stanu dróg gminnych.

[Dowód: akta kontroli str. 74]

W 2012 r. radni zgłosili 12 interpelacji, których przedmiotem była naprawa nawierzchni dróg gminnych. W składanych radnym wyjaśnieniach Burmistrz wskazywał, że potrzeby gminy w zakresie napraw i remontów dróg gminnych są czterokrotnie wyższe od kwoty wynikającej z uchwalonego budżetu (ok. 0,5 mln zł).

[Dowód: akta kontroli str. 75-76]

3.4 Wypłata odszkodowań uczestnikom ruchu drogowego

W latach 2011-2013 (do 30 marca 2013 r.) nie miał miejsca przypadek wypłaty przez Urząd odszkodowania z tytułu obrażeń lub szkód materialnych, których powodem byłby niewłaściwy stan techniczny dróg gminnych lub ich infrastruktury.

[Dowód: akta kontroli str. 77]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie nadzoru nad oznakowaniem zarządzanych dróg stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Burmistrz będący zarządcą dróg gminnych nie zapewnił przeprowadzenia, w latach 2011-2013 r. (do czerwca) okresowych kontroli (rocznych i co najmniej raz na pięć lat) wszystkich dróg gminnych, w tym ich oznakowania, wymaganych przepisem art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Prawa budowlanego. W okresie od kwietnia do lipca 2013 r. ww. kontrole przeprowadzono jedynie na 15 drogach gminnych (15,6%). Burmistrz wyjaśnił powyższe zaniechanie brakiem wystarczających środków finansowych.

[Dowód: akta kontroli str. 35, 40]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nadzór nad oznakowaniem zarządzanych dróg.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1. Podjęcie działań celem zapewnienia realizacji obowiązków w zakresie dokonywania kontroli okresowych stanu dróg gminnych wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane.**
- 2. Podjęcie działań zmierzających do uregulowania spraw związanych z przekazaniem ZGK zadań zarządcy drogi, określonych w ustawie o drogach publicznych.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 20 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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 14 października 2013 r.

Kontroler
Mariusz Podolski
Specjalista kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor

Piotr Miklis