



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.003.06.2021

Pan
Artur Michałek
Dyrektor
Zarząd Dróg i Komunikacji w Tarnowie
ul. Bernardyńska 24
33-100 Tarnów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Komunikacji w Tarnowie; ul. Bernardyńska 24, 33-100 Tarnów (dalej: ZDiK)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Artur Michałek, Dyrektor ZDiK od 4 lipca 2019 r. (od 1 stycznia 2017 r. do 3 lipca 2019 r. funkcję Dyrektora ZDiK pełnił Pan Marian Ogrodnik)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Odtwarzanie uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych miejskiej infrastruktury drogowej. 2. Dochodzenie od sprawców zdarzeń drogowych należności w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020. Kontrolą mogą być również objęte dokumenty wytworzone wcześniej lub później, niezbędne do 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 Krakowie
Kontroler	Wojciech Dudek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/20/2021 z 21 stycznia 2021 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zarządu Dróg i Komunikacji w Tarnowie w zakresie dochodzenia należności w związku ze zniszczeniami infrastruktury drogowej

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przeprowadzona kontrola wykazała, że ZDiK w latach 2017-2020 rzetelnie odtwarzał uszkodzone lub zniszczone w wyniku zdarzeń drogowych obiekty miejskiej infrastruktury drogowej. Polegało to w szczególności na identyfikowaniu zdarzeń drogowych mających wpływ na stan tej infrastruktury z wykorzystaniem różnych źródeł informacji odnoszących się do powstałych uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej oraz naprawianiu powstałych szkód na podstawie pozyskiwanych informacji. Działania te były realizowane w oparciu o własne zasoby kadrowe oraz w ramach współpracy z firmami zewnętrznymi, które na podstawie podpisanych umów wykonywały cykliczne objazdy sprawdzające miasta i dokonywały, w porozumieniu ze zleceniodawcą, wymaganych napraw. ZDiK współpracował z Policją oraz Strażą Miejską w przedmiotowym zakresie, dzięki czemu otrzymywał na bieżąco informacje o powstałych uszkodzeniach mogących wpłynąć na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w mieście. Ponadto ZDiK zapewnił mieszkańcom miasta możliwość szybkiego zgłaszania zdarzeń drogowych poprzez uruchomienie dedykowanej infolinii telefonicznej, co stanowiło dodatkowe źródło wiedzy o aktualnym stanie infrastruktury drogowej.

ZDiK podejmował skuteczne działania w celu uzyskania odszkodowania tytułem poniesionych kosztów odtworzenia uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej. W 39 na 40 poddanych szczegółowemu badaniu zdarzeń drogowych (dalej: *Próba*), ZDiK wykonał czynności służące ustaleniu sprawcy zdarzenia i w przypadku uzyskania potrzebnych informacji (dane osobowe sprawców i numery polis dokumentujących zawarcie przez nich umów obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów), odzyskiwał poniesione koszty od ubezpieczyciela sprawcy zdarzenia lub, w przypadku niemożności skorzystania z ubezpieczenia sprawcy zdarzenia, z polisy obejmującej ochroną ubezpieczeniową mienie miasta Tarnowa. W sytuacji nieustalenia sprawcy – potwierdzonej stosowną informacją od Policji – ZDiK wnioskował do ubezpieczyciela infrastruktury miejskiej o wypłatę kwot pokrywających wydatki na wykonane naprawy. Jakkolwiek ZDiK nie stworzył pisemnych procedur regulujących sposób działania swoich pracowników odnośnie do identyfikacji zdarzeń drogowych, odtwarzania uszkodzonej lub zniszczonej infrastruktury oraz dochodzenia odszkodowań, jednakże nie stwierdzono negatywnego wpływu tego faktu na skuteczność realizowanych działań ZDiK w zakresie objętym kontrolą.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Zarząd Dróg i Komunikacji w Tarnowie został powołany uchwałą Rady Miejskiej w Tarnowie nr VII/60/2015 z 5 marca 2015 r. w sprawie zmiany nazwy jednostki budżetowej pod nazwą Tarnowski Organizator Komunalny, nadania jej statutu oraz upoważnienia Dyrektora jednostki budżetowej do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej, która weszła w życie z dniem 1 maja 2015 r.⁴ Zgodnie z § 1 przyjętej uchwały zmieniono nazwę jednostki budżetowej Tarnowski Organizator Komunalny na Zarząd Dróg i Komunikacji w Tarnowie. W myśl statutu ZDiK, stanowiącego załącznik do ww. uchwały, przedmiotem jego działalności było m.in. planowanie, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych w granicach administracyjnych Tarnowa. Jednym z zadań przypisanych ZDiK było przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 461-465)

1.2 Zakres zadań komórek organizacyjnych ZDiK realizujących zadania odnośnie do identyfikacji uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej oraz odtworzenia uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej był wskazany w Regulaminie Organizacyjnym Zarządu Dróg i Komunikacji w Tarnowie stanowiącym załącznik do: Zarządzenia Dyrektora ZDiK Nr 10/2019 z 5 lutego 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg i Komunikacji w Tarnowie oraz Zarządzenia Dyrektora ZDiK Nr 43/2020 z 1 października 2020 r. zmieniającego zarządzenie Dyrektora Zarządu Dróg i Komunikacji w Tarnowie w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg i Komunikacji w Tarnowie.

Do komórek organizacyjnych ZDiK odpowiedzialnych za realizację przedmiotowych zadań opisanych powyżej należały: Dział Utrzymania i Eksploatacji Pasa Drogowego, Dział Organizacji Transportu Publicznego, Dział Organizacji Ruchu Drogowego oraz Dział Zarządzania Inteligentnymi Systemami Miasta. W szczególności Dział Organizacji Ruchu Drogowego posiadał zakres zadań związanych z utrzymaniem infrastruktury drogowej. Zgodnie z § 1 pkt 1) Zarządzenia Dyrektora ZDiK nr 43/200 z 1 października 2020 r., do zadań tej komórki organizacyjnej należało m.in.:

- prowadzenie spraw związanych z bieżącym utrzymaniem i modernizacją oznakowania pionowego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- prowadzenie spraw związanych z wykonaniem, odnową i utrzymaniem oznakowania poziomego;
- nadzór nad służbami utrzymującymi oznakowanie dróg i urządzeń bezpieczeństwa ruchu w Gminie;
- zapewnienie właściwej koordynacji nad zgłaszaniem szkód majątkowych, które wystąpiły w wyniku wypadków, kolizji lub aktów wandalizmu w oznakowaniu i urządzeniach bezpieczeństwa ruchu drogowego;

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Dz. Urz. Wojewody Małopolskiego poz. 1606 i 6409.

– zapewnienie właściwej koordynacji nad przygotowywaniem dokumentacji do wniosków o odszkodowania za zniszczone oznakowanie i urządzenia bezpieczeństwa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 20-104)

1.3 Komórki organizacyjne ZDiK nie posiadały pisemnych procedur odnośnie do identyfikacji przedmiotowych uszkodzeń lub zniszczeń. Dyrektor wyjaśnił, że działania w przedmiotowym zakresie są utrwalone poprzez rutynowe i powtarzalne postępowanie pracowników ZDiK. Informacje o zniszczeniach lub uszkodzeniach infrastruktury drogowej uzyskiwano na podstawie zgłoszeń od Policji (10 przypadków spraw objętych *Próba*), Straży Miejskiej (2 przypadki) oraz informacji własnych pracowników ZDiK (5 przypadków), a także zgłoszeń od mieszkańców (3 przypadki). Największym źródłem wiedzy ZDiK na temat uszkodzeń lub zniszczeń infrastruktury drogowej były podmioty zewnętrzne wykonujące na podstawie umów zlecenia na rzecz ZDiK, opisane w pkt. 1.4 i następnych wystąpienia pokontrolnego (20 przypadków z *Próby*).

(dowód: akta kontroli str.488-506)

Komendant Miejski Policji w Tarnowie poinformował⁵, że w okresie 2017-2020 udzielono ZDiK informacji (na wniosek lub z urzędu) o 31 zdarzeniach, w których odnotowano uszkodzenia lub zniszczenia miejskiej infrastruktury drogowej oraz dane dot. sprawców tych zdarzeń. Ponadto w ww. okresie jednostki organizacyjne Komendy Miejskiej Policji w Tarnowie przekazały do Sądu 18 wniosków o ukaranie w sprawach związanych ze zdarzeniami drogowymi, w których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, informując o tym fakcie ZDiK.

(dowód: akta kontroli str. 451-456)

Odtwarzanie uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej było realizowane przez firmy wykonawcze w oparciu o zapisy umów ze ZDiK.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 488-506)

1.4 W okresie objętym kontrolą Dyrektor ZDiK podpisywał corocznie⁶, działając na podstawie pełnomocnictwa Prezydenta Miasta Tarnowa, umowy z firmą zewnętrzną wyłonioną w drodze przetargu nieograniczonego na realizację zadania pn. *Dostawa, montaż oraz utrzymanie oznakowania pionowego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach pozostających w zarządzie Zarządu Dróg i Komunikacji w Tarnowie*. Zgodnie z zapisem § 2 ust. 1 umowy z 31 grudnia 2019 r. do zadań wykonawcy należały m.in. *bieżąca kontrola widoczności i czytelności oraz naprawa oznakowania pionowego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz dostawa, wymiana i montaż nowego lub pochodzącego z odzysku oznakowania pionowego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego*. Ponadto w przedmiotowej umowie wskazano, iż jej wykonawca był zobowiązany, w ramach kontroli i naprawy wszystkich znaków i tablic drogowych do objazdu miasta w taki sposób, że *w ciągu miesiąca kalendarzowego skontrolowane zostaną wszystkie znaki i tablice drogowe, tabliczki z nazwami ulic i urządzenia bezpieczeństwa ruchu* (§ 2 ust. 2 pkt 1 lit. a przedmiotowej umowy). Umowa zobowiązywała również firmę zewnętrzną do pełnienia całodobowych dyżurów (włącznie z dniami świątecznymi oraz sobotami i niedzielami), podczas których m.in. przyjmowane były zgłoszenia o uszkodzeniach znaków i tablic drogowych oraz usuwanie ww. uszkodzeń (§ 2 ust. 2 pkt 2 umowy). W przedmiotowej umowie wskazano czas w jakim wykonawca był zobowiązany do

⁵ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶ Umowa Nr ZDiK.DR.272.1.2017 z 16 stycznia 2017 r., umowa Nr ZDiK.DO.272.4.2017 z 17 grudnia 2017 r., umowa Nr ZDiK.DO.272.1.2019 z 8 stycznia 2019 r. oraz umowa nr ZDiK.TO.272.4.2019 z 31 grudnia 2019 r.

usunięcia uszkodzeń, i tak: w sytuacji nagłych zdarzeń wyniósł on do 3 godzin od przyjęcia zgłoszenia, a w przypadku stwierdzonych uszkodzeń podczas objazdu miasta do 24 godzin (§ 3 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 umowy). Wykonawca był zobowiązany do dokumentowania prowadzonych objazdów w postaci dzienników kontroli i przekazywania ich kopii do ZDiK wraz z dokumentacją fotograficzną ilustrującą stan przed i po naprawie (§ 2 ust. 2 pkt 1 umowy). Ponadto w przypadku przyjęcia przez wykonawcę zgłoszeń o uszkodzeniach w godzinach pracy ZDiK, był on zobowiązany do niezwłocznego poinformowania ZDiK o danym zdarzeniu i uzgodnienia sposobu likwidacji zagrożenia. W przypadku przyjęcia zgłoszenia poza godzinami pracy ZDiK, wykonawca umowy był zobowiązany do niezwłocznego usuwania zagrożenia i poinformowania o zaistniałej sytuacji ZDiK w najbliższym dniu roboczym (§ 2 ust. 2 pkt 4 umowy).

(dowód: akta kontroli str. 296-317)

1.5 W latach 2017-2020 Dyrektor ZDiK zawierał corocznie⁷, działając na podstawie pełnomocnictwa Prezydenta Miasta Tarnowa, umowy z firmą zewnętrzną wyłonioną w drodze przetargu nieograniczonego na realizację zadania pn. *Bieżące utrzymanie, konserwacja, naprawa i modernizacja sygnalizacji świetlnych i urządzeń ITS⁸ na terenie miasta Tarnowa*. Zgodnie z zapisem § 1 ust. 1 umowy z 17 grudnia 2019 r. do zadań wykonawcy należało m.in. wykonanie usługi i dostawy w zakresie utrzymania, konserwacji, naprawy i modernizacji sygnalizacji świetlnych ruchu drogowego oraz urządzeń ITS na terenie miasta Tarnowa. Czynnościami, do których był zobowiązany wykonawca zgodnie z przedmiotową umową należały m.in.: kontrola wszystkich sygnalizacji świetlnych poprzez codzienny (włącznie z sobotą, niedzielą i dniami świątecznymi) ich objazd i weryfikację prawidłowego działania; prowadzenie całodobowego dyżuru (włącznie z sobotą, niedzielą i dniami świątecznymi) polegającego na śledzeniu internetowego monitoringu o awariach i uszkodzeniach, przyjmowaniu zgłoszeń o uszkodzeniach i awariach oraz ich usuwaniu; dokonywaniu co dwa miesiące szczegółowego przeglądu konserwacyjnego (§ 2 ust. 2 przedmiotowej umowy). W umowie wskazano czas w jakim wykonawca był zobowiązany do usunięcia uszkodzeń, i tak w przypadku konieczności usunięcia awarii drogowej sygnalizacji świetlnej – przystąpienie do naprawy w czasie do jednej godziny od momentu powzięcia informacji (§ 2 ust. 3 pkt 1 umowy). Wykonawca był również zobowiązany do składania raportu obejmującego czynności wykonane w dniu poprzedzającym oraz wyniki porannego objazdu z dnia bieżącego.

(dowód: akta kontroli str. 135-153)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor ZDiK podpisywał corocznie umowy z podmiotem zewnętrznym dotyczące pełnienia funkcji inspektora nadzoru nad realizacją zadania opisanego w pkt. 1.6 wystąpienia pokontrolnego pn. *Bieżące utrzymanie, konserwacja, naprawa i modernizacja sygnalizacji świetlnych i urządzeń ITS na terenie miasta Tarnowa⁹*. Do obowiązków wykonawcy należało m.in. sprawdzanie jakości wykonywanych usług oraz potwierdzanie faktycznie wykonanych robót.

(dowód: akta kontroli str. 154-157, 178-181, 201-204, 223-226)

1.6 Komórki organizacyjne ZDiK – po uprzednim uzyskaniu informacji o zdarzeniu drogowym skutkującym uszkodzeniem lub zniszczeniem infrastruktury drogowej – zlecały w formie pisemnej firmom zewnętrznym wykonanie określonych napraw.

⁷ Umowa Nr ZDiK.DO.272.33.2016 z 29 grudnia 2016 r., umowa Nr ZDiK.TE.272.13.2017 z 18 grudnia 2017 r., umowa Nr ZDiK.TE.272.5.2018 z 4 grudnia 2018 r. oraz umowa nr ZDiK.TS.272.13.2019 z 17 grudnia 2019 r.

⁸ Inteligentny System Transportowy.

⁹ Umowa nr ZDiK.DO.272.34.2016 z 29 grudnia 2016 r.; umowa nr ZDiK.TE.073.16.2017 z 22 grudnia 2017 r.; umowa nr ZDiK.TE.073.15.2018 z 5 grudnia 2018 r. oraz umowa nr ZDiK.TS.073.1.2019 z 27 grudnia 2019 r.

Jednostki te podejmowały działania naprawcze zgodnie z zapisami umów zawartych ze ZDiK i opisanymi w pkt. 1.5 i pkt. 1.6 wystąpienia pokontrolnego. Fakt realizacji danego zadania w sposób zgodny z oczekiwaniem ZDiK był potwierdzany podpisaniem protokołu odbioru przez przedstawicieli ZDiK oraz firmy wykonawczej.

(dowód: akta kontroli str. 488-506)

1.7 Poza wyżej wymienionymi, Dyrektor ZDiK zawarł w latach 2017-2020 coroczne umowy z podmiotami zewnętrznymi dotyczące wykonania usługi eksploatacji oraz usuwania awarii oświetlenia ulicznego, parkowego, iluminacyjnego w Tarnowie na sieci stanowiącej własność Gminy Miasta Tarnowa¹⁰ oraz w zakresie realizacji robót budowlanych związanych z wykonaniem i odnowieniem oznakowania poziomego dróg w granicach administracyjnych miasta Tarnowa¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 227-295, 384-446)

1.8 W okresie objętym kontrolą mienie Gminy Miasta Tarnowa było przedmiotem umowy ubezpieczenia. Szczegółowy zakres przedmiotowy (objęty ochroną) był wskazany w polisach ubezpieczeniowych¹². ZDiK był jedną z jednostek organizacyjnych objętych wspólnym programem ubezpieczenia na podstawie ww. dokumentów. Wszystkie polisy zawierały składniki infrastruktury drogowej wskazane jako jeden z przedmiotów ubezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str. 108-129)

1.9 Liczba pracowników ZDiK realizujących zadania związane (pośrednio lub bezpośrednio) z usuwaniem uszkodzeń lub zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej wyniosła w latach 2017-2020 średnio 77 osób, w tym największy stan zatrudnienia w liczbie 83 osób miał miejsce w 2019 r. a najmniejszy – w liczbie 65 osób – w 2017 r. 20 osób zajmowało się sprawami usuwania skutków zniszczeń drogowych, natomiast 14 pracowników ustalało sprawców zniszczeń infrastruktury drogowej i realizowało zadania polegające na windykacji należności z tytułu dochodzenia roszczeń wobec sprawców zniszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 458)

1.10 Zgodnie z danymi przekazanymi przez ZDiK, w okresie objętym kontrolą Zarząd zidentyfikował łącznie 114 zdarzeń drogowych, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia miejskiej infrastruktury drogowej, w tym 35 przypadków, gdzie ustalono sprawcę danego zdarzenia oraz 79 przypadków, gdy sprawca pozostał nieznany. Źródłem wiedzy ZDiK na temat zaistnienia zdarzenia były w 77 przypadkach własne ustalenia, w tym np. dzienniki objazdu dróg lub przegląd miejskiej infrastruktury drogowej. ZDiK pozyskał wiedzę na temat zdarzeń drogowych od Policji w 23 przypadkach. W pozostałych sytuacjach wiedza na temat zdarzeń wynikała z telefonicznych lub mailowych zgłoszeń do punktu informacyjnego (12) oraz w dwóch przypadkach od samego sprawcy zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 459)

1.11 Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 40 zdarzeń drogowych mających miejsce w latach 2017-2020¹³, z ustalonym bądź nieustalonym sprawcą,

¹⁰ Umowa nr ZDiK.TE.272.2.2017 z 21 marca 2017 r.; umowa nr ZDiK.TE.272.3.2018 z 6 kwietnia 2018 r.; umowa nr ZDiK.IU.272.1.2019 z 9 kwietnia 2019 r. oraz umowa nr ZDiK.IU.272.2.2020 z 27 marca 2020 r.

¹¹ Umowa nr ZDiK.DO.272.2.2017 z 03.07.2017 r.; umowa nr ZDiK.DO.272.3.2018 z 17.05.2018 r.; umowa nr ZDiK.TO.272.3.2019 z 19.04.2019 r. oraz umowa nr ZDiK.TO.272.2.2020 z 10.06.2020 r.

¹² Polisa nr 7KRK6960004 obejmująca okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.; polisa nr OG 32551038 obejmująca okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.; polisa nr OG 32550939 obejmująca okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. oraz polisa nr OG 32768861 obejmująca okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

¹³ Dobór spraw spośród zdarzeń drogowych z uszkodzeniami infrastruktury (m.in. słupy energetyczne i telefoniczne, maszty oświetleniowe, urządzenia drogowe, w tym urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego), powstałymi w wyniku najechania na słup, znak lub barierę ochronną), które miały miejsce na obszarze Miasta Tarnowa i zostały zaewidencjonowane w policyjnym Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWIK).

których koszty napraw uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej zostały sfinansowane z ubezpieczenia sprawcy zdarzenia lub ze źródeł innych niż ubezpieczenie sprawcy zdarzenia¹⁴. Na tej podstawie ustalono, że działania Zarządu zapewniły odtworzenie w całości wszystkich uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej powstałych wskutek tych zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str.488-506)

1.12 Średni czas usuwania skutków uszkodzeń lub zniszczeń infrastruktury drogowej wyniósł 31 dni¹⁵. Do ustalenia przedmiotowej średniej zastosowano 39 z 40 przypadków z *Próby* z uwagi na fakt, iż prace naprawcze w jednym przypadku, jak wyjaśnił Dyrektor ZDiK, zostały wykonane w marcu 2021 r. i do dnia sporządzenia wyjaśnień nie sporządzono protokołu odbioru wykonanych prac. Najdłuższy czas usuwania skutków uszkodzeń lub zniszczeń wyniósł 178 dni natomiast w 9 przypadkach z *Próby* (22,5%) odbiór wykonanych prac nastąpił w dniu dokonania zniszczenia elementu lub elementów infrastruktury drogowej.

(dowód: akta kontroli str.488-506, 509-529)

1.13 W toku kontroli dokonano oględzin czterech miejsc z badanej *Próby*, w których doszło do zdarzeń drogowych skutkujących uszkodzeniem lub zniszczeniem miejskiej infrastruktury drogowej w 2020 r. W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono, iż w wyniku działań ZDiK dokonano odtworzenia uszkodzonych elementów tj.: trzech znaków drogowych wraz ze słupkami oraz balustrady. We wszystkich badanych miejscach stan faktyczny był zgodny z obowiązującym projektem organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 530-532)

1.14 ZDiK nie wykorzystywał specjalistycznych programów informatycznych do ewidencjonowania zdarzeń odnoszących się do uszkodzenia lub zniszczenia elementów infrastruktury drogowej. Jak wyjaśnił Dyrektor, poszczególne komórki organizacyjne ZDiK gromadziły przedmiotowe dane posługując się arkuszami kalkulacyjnymi programu Excel.

(dowód: akta kontroli str. 509-529)

1.15 W przypadkach uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej nienależących do zarządcy dróg, ZDiK nie informował właścicieli lub zarządzających tą infrastrukturą o skutkach tych zdarzeń. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDiK, *nie ma ustawowego obowiązku, aby jednostka miała informować inne podmioty o tego typu zdarzeniach*. Ponadto podał, iż w sytuacjach, gdy przedmiotowe zdarzenia miały miejsce i wpływały na bezpieczeństwo warunków ruchu w pasie drogowym, ZDiK niekiedy informował mailowo lub telefonicznie o zaistniałej sytuacji w ramach współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 509-529)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

ZDiK rzetelnie pozyskiwał informacje o uszkodzonych lub zniszczonych obiektach miejskiej infrastruktury drogowej. W tym celu podejmował on samodzielne działania inspekcyjne, systematycznie współpracował ze Strażą Miejską oraz z podmiotami zewnętrznymi wykonującymi część zadań zarządcy drogi (w zakresie kontroli stanu

¹⁴ 4 w 2017 r., 7 w 2018 r., 14 w 2019 r. oraz 15 w 2020 r.

¹⁵ Wartość ta została ustalona w oparciu o podaną w notatkach służbowych pracowników ZDiK lub pracowników firm zewnętrznych datę dzienną danego zdarzenia oraz datę dzienną potwierdzenia odbioru wykonanych prac naprawczych przez pracowników ZDiK w formie podpisanego protokołu

¹⁶ Do przedmiotowych wyjaśnień załączono pięć pism (maili) z lat 2019-2021 skierowanych od ZDiK do firmy Tauron i dot. uszkodzeń oświetlenia ulicznego.

miejskiej infrastruktury drogowej oraz jej naprawy), jak również uruchomił kanał komunikacji umożliwiający osobom trzecim zgłoszenie usterek oraz podejmował współpracę z Komendą Miejską Policji.

W przypadku stwierdzenia uszkodzeń lub zniszczeń ZDiK podejmował skuteczne działania w celu odtworzenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, w szczególności związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1 Zakres działań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne ZDiK odnośnie do dochodzenia należności od sprawców zdarzeń drogowych wynikał z Regulaminu Organizacyjnego ZDiK i został opisany w pkt. 1.2 wystąpienia pokontrolnego. ZDiK nie posiadał w swojej strukturze wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych zatrudniających osoby obsługujące tylko to zadanie. Pracownicy wskazanych w pkt. 1.2 komórek organizacyjnych ZDiK wykonywali łączne obowiązki polegające zarówno na identyfikacji zdarzeń, jak i późniejszym dochodzeniu należności za powstałe straty w infrastrukturze drogowej. W latach 2017-2020 w ZDiK łącznie 14 osób zajmowało się dochodzeniem przedmiotowych należności. Komórki organizacyjne ZDiK nie posiadały pisemnych procedur odnośnie do ustalania sprawców zdarzeń oraz pokrywania kosztów napraw lecz – jak wyjaśnił Dyrektor ZDiK – przedmiotowe działania były realizowane w oparciu o uzgodniony i przyjęty na bazie dotychczasowych doświadczeń jednolity zwyczaj we wszystkich komórkach organizacyjnych ZDiK. Ponadto w ZDiK nie dokonano pisemnego opracowania procedur dotyczących dochodzenia od zidentyfikowanych sprawców należności za uszkodzone lub zniszczone obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, w tym np. od sprawców kierujących pojazdami nieposiadającymi ubezpieczenia OC lub pieszymi albo od sprawców szkód sprawców będących obcokrajowcami.

(dowód: akta kontroli str.458,509-529)

2.2 Zgodnie z danymi przekazanymi przez ZDiK, w okresie objętym kontrolą koszty naprawy uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej wyniosły łącznie 85 915,51 zł w odniesieniu do zidentyfikowanych w okresie objętym kontrolą 114 zdarzeń drogowych, tj. średni koszt naprawy wyniósł 753,64 zł¹⁷. ZDiK sfinansował naprawy uszkodzonej lub zniszczonej infrastruktury drogowej z następujących źródeł:

- z polisy ubezpieczeniowej zarządcy dróg w łącznej kwocie 43 085,85 zł (50,14% całości kosztów napraw dla 81 zdarzeń drogowych);
- z ubezpieczenia OC sprawców zdarzeń w łącznej kwocie 31 427,90 zł (36,6% całości kosztów napraw dla 20 zdarzeń drogowych);
- z budżetu miasta w łącznej kwocie 11 227,76 zł (13% całości kosztów napraw dla 12 zdarzeń);
- ze środków własnych sprawcy zdarzenia w kwocie 174,00 zł (0,26% całości kosztów napraw dla jednego zdarzenia drogowego).

W okresie objętym kontrolą nie sfinansowano napraw uszkodzonej lub zniszczonej infrastruktury drogowej z Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 460)

¹⁷ W 2017 r. koszt napraw wyniósł 10 571,10 zł w odniesieniu do 4 zdarzeń drogowych; w 2018 r. wyniósł 20 707,40 zł w odniesieniu do 47 zdarzeń drogowych, w 2019 r. wyniósł 18 829,20 zł w odniesieniu do 36 zdarzeń drogowych a w 2020 r. 35 807,81 zł w odniesieniu do 27 zdarzeń drogowych.

2.3. W badanej *Próbie*¹⁸ koszty napraw uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej wyniosły łącznie 53 771,88 zł i zostały pokryte z następujących źródeł:

- Z polisy ubezpieczeniowej zarządcy dróg w łącznej kwocie 21 079,97 zł (39,2% całości kosztów napraw dla 21 zdarzeń). Odnosnie do 18 zdarzeń ZDiK wystąpił do Policji z wnioskiem o ustalenie jego sprawcy, a w przypadku trzech zdarzeń otrzymał z inicjatywy Policji kartę zdarzenia. W przypadku wszystkich 21 zdarzeń ZDiK nie uzyskał informacji o wykryciu sprawcy;
- Z ubezpieczenia OC sprawców zdarzeń w łącznej kwocie 28 976,91 zł (53,88% całości kosztów napraw dla 18 zdarzeń). Odnosnie do 15 zdarzeń Policja z własnej inicjatywy przekazała ZDiK dane dot. sprawcy zdarzenia, a w przypadku dwóch zdarzeń ZDiK wystąpił do Policji o jego ustalenie. W jednym przypadku ZDiK otrzymał dane sprawcy bezpośrednio od niego samego. W przypadku wszystkich 18 zdarzeń ZDiK dysponował informacją o sprawcy zdarzenia;
- Z budżetu miasta w kwocie 3 715,00 zł (6,92% całości kosztów napraw dla jednego zdarzenia). Odnosnie do tego przypadku Dyrektor ZDiK wyjaśnił, że jednostka kontrolowana nie zwróciła się do Policji z wnioskiem o ustalenie sprawcy, ponieważ uszkodzone przez kierowcę barierki były zniszczone w wyniku eksploatacji dróg. W konsekwencji, niezależnie od strat wynikających z działania sprawcy, wymagały one bezwzględnej wymiany. NIK przyjął złożone wyjaśnienia jako uzasadniające pokrycie kosztów napraw z środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str.488-506, 509-529)

2.4 ZDiK, o ile nie posiadał wcześniej informacji o sprawcy zdarzenia, zwracał się do Komendy Miejskiej Policji w Tarnowie z wnioskami o ustalenie sprawców. W przypadku uzyskania danych o sprawcy oraz jego ubezpieczycielu od Policji, ZDiK co do zasady kierował wnioski o pokrycie kosztów odtworzenia danego elementu infrastruktury do zakładu ubezpieczeniowego sprawcy. Natomiast w sytuacji otrzymania od Policji informacji o niewykryciu sprawcy danego zdarzenia, ZDiK zwracał się o pokrycie kosztów naprawy do ubezpieczyciela zarządcy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 488-506)

2.5. W 39 na 40 badanych przypadków z *Próby* zakłady ubezpieczeniowe (ubezpieczające sprawcę lub Gminę Miejską Tarnów) wypłaciły ZDiK odszkodowania w wysokości zgodnej z żądaniem. W odniesieniu do jednego przypadku firma ubezpieczeniowa sprawcy wypłaciła kwotę odszkodowania niższą od żądanej (1836 zł w stosunku do 2040 zł) argumentując, iż niższa kwota wynika ze zużycia technicznego uszkodzonej infrastruktury na poziomie 10%. Odpowiadając na pytanie czy i jakie działania podejmował ZDiK w przypadku rozbieżności pomiędzy kwotą wypłaconą z polisy sprawcy a rzeczywistą kwotą kosztów usunięcia uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, Dyrektor ZDiK wyjaśnił, że jednostka kontrolowana nie podejmowała czynności w takich sytuacjach. Dodał, że różnice w wypłacie wynikały ze skierowania niektórych nie zniszczonych elementów infrastruktury do magazynu z intencją ich ponownego wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str.488-506, 509-529)

2.6 W czterech wybranych przypadkach z badanej *Próby*, czas jaki upłynął pomiędzy zdarzeniem skutkującym uszkodzeniem lub zniszczeniem infrastruktury drogowej a skierowaniem przez ZDiK wniosku do ubezpieczyciela o pokrycie kosztów napraw wyniósł od blisko roku do 2½ roku. Odpowiadając na pytanie odnoszące się do przyczyn zaistniałej zwłoki w skierowaniu wniosków

¹⁸ Zob. pkt 1.11.

do ubezpieczyciela, Dyrektor ZDiK wyjaśnił, iż we wszystkich przedmiotowych przypadkach zgłoszenie szkody majątkowej nastąpiło przed upływem terminu, o którym mowa w art. 442 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁹. Dodał, iż niektóre sprawy są załatwiane niezwłocznie a część jest odkładana na później przy czym, jak zaznaczył Dyrektor, priorytetowo są traktowane sprawy wymagające ustalenia sprawcy np. poprzez uzyskanie notatki od Policji.

(dowód: akta kontroli str.488-506, 509-529)

2.7 W piętnastu przypadkach z badanej *Próby*, ZDiK zwrócił się do ubezpieczyciela zarządcy dróg o wypłatę odszkodowania za uszkodzenia lub zniszczenia infrastruktury drogowej przed uzyskaniem z Policji informacji dot. ustalenia sprawcy przedmiotowych zdarzeń. Dyrektor ZDiK wyjaśnił, iż przyczyną takiej praktyki jest fakt, iż odpowiedzi z Policji wpływają do wnioskodawcy średnio po 3-4 miesiącach od czasu skierowania wniosku. W celu unikania nawarstwiania się spraw w oczekiwaniu na odpowiedź, ZDiK, jak dodał Dyrektor, kieruje wnioski do ubezpieczyciela zaznaczając, że skierowano wniosek o ustalenie sprawcy. Ponadto Dyrektor ZDiK wyjaśnił, iż na podstawie kontaktów z ubezpieczycielem powzięto informacje, że prowadzi on – niezależnie od informacji uzyskanych od ZDiK – samodzielne czynności mające na celu ustalenie sprawcy danego zdarzenia drogowego. NIK przyjmuje, na podstawie powyższych wyjaśnień, za uzasadnione pokrycie kosztów napraw infrastruktury drogowej z ubezpieczenia zarządcy dróg zamiast z polisy OC sprawcy zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 488-506, 509-529)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania ZDiK mające na celu dochodzenie należności od sprawców zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy elementy miejskiej infrastruktury drogowej. W 39 na 40 szczegółowo badanych przypadków ZDiK prowadził czynności zmierzające do ustalenia sprawcy takich zdarzeń poprzez występowanie do Komendy Miejskiej Policji w Tarnowie o dane osobowe sprawców i numerów polis dokumentujących zawarcie przez nich umów obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów. ZDiK ponadto podejmował skuteczne działania zmierzające do dochodzenia należności z tytułu poniesionych kosztów odtworzenia uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, z wyjątkiem jednego przypadku, uzasadnionego faktem zużycia elementu infrastruktury drogowej przed jego zniszczeniem w wyniku zdarzenia drogowego.

IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag, ani wniosków.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.

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 Krakowie. 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.

W związku z niesformułowaniem wniosków, NIK nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, maja 2021 r.

Wojciech Dudek
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....

podpis