



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.002.01.2015

K/15/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego po uwzględnieniu zmian wprowadzonych uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej nr KPK-KPO.443.129.2015 z dnia 19 sierpnia 2015 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/15/002 – Zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych – kontrola sprawdzająca.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Ryszard Litwiniuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94472 z 18 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe Biała Podlaska, (dalej: „Starostwo”), ul. Brzeska 41, 21-500 Biała Podlaska.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Łazowski, Starosta Bialski (od 30 listopada 2010 r.). (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadniają w szczególności:

Uzasadnienie –
oceny ogólnej

- terminowe zatwierdzanie przez Starostę projektów organizacji ruchu,
- prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 1-8 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem²,
- informowanie przez Starostę zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu,
- objęcie kontrolami o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, wszystkich odcinków dróg powiatowych i gminnych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezamieszczenia w opisie technicznym 10 projektów organizacji ruchu, danych określonych w § 5 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia, tj.: opisu charakterystyki drogi, natężenia ruchu na drodze oraz występujących zagrożeń i utrudnień.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Terminowość zatwierdzania projektów organizacji ruchu oraz prowadzenie analiz organizacji bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych i gminnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2013 – 2014 w Starostwie złożono 122 projekty stałej organizacji ruchu (42 w 2013 r., 80 w 2014 r.), 39 projektów zmiany stałej organizacji ruchu (25 w 2013 r., 14 w 2014 r.) oraz 254 projekty czasowej organizacji ruchu (95 w 2013 r., 159 w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 6)

1.2. Starosta wyjaśnił, że analizy istniejących organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, dokonywane były podczas kontroli zgodności znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego z zatwierdzoną organizacją ruchu, przeprowadzanych na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. W przypadku stwierdzenia, że obowiązująca organizacja ruchu nie zapewnia wystarczającego bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego lub jest

¹ W kontroli Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729) zwane w treści wystąpienia pokontrolnego „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem”.

nieprawidłowa, organ zarządzający ruchem przekazywał swoje uwagi i propozycje do odpowiedniego zarządu drogi, z prośbą o jej zmianę. Po opracowaniu przez zarząd drogi i przedstawieniu do zatwierdzenia projektu zmian organizacji ruchu organ zarządzający ruchem zatwierdzał przedkładane projekty, określając termin, w którym zmiany te powinny być wprowadzone. Monitorowanie zmian odbywało się zgodnie z procedurą określoną dla wprowadzania nowej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 86-108,220-224)

1.3. W okresie objętym kontrolą, Starosta nie opracowywał i nie zlecał do opracowania projektów organizacji ruchu, które uwzględniały wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Jeżeli zachodziła potrzeba zmiany projektu organizacji ruchu, projekty te były opracowywane przez zarządców dróg lub przez inne podmioty na ich zlecenie.

(dowód: akta kontroli str. 88)

1.4. W zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa, Starosta współpracował z Policją, Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie (dalej: GDDKiA), jednostkami PKP, Zarządem Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej oraz zarządami dróg gminnych. Współpraca ta polegała na:

- opiniowaniu projektów organizacji ruchu na skrzyżowaniach dróg powiatowych i gminnych z drogami wyższych kategorii – dotyczy to Marszałka Województwa i GDDKiA;
- analizach przedstawianych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu na skrzyżowaniach dróg powiatowych i gminnych z linią kolejową E-20 oraz objazdów wprowadzanych w związku z modernizacją tej linii – dotyczy to zarządców kolei, zarządców dróg i Policji;
- opiniowaniu projektów organizacji ruchu przedstawianych do zatwierdzenia – dotyczy to zarządców dróg powiatowych i gminnych i Policji;
- analizach i ocenie istniejących organizacji ruchu, podczas wspólnych objazdów dróg – dotyczy to zarządców dróg, Policji, PKP.

(dowód: akta kontroli str. 86-88)

1.5. Ustalono, że wszystkie projekty organizacji ruchu, złożone w Starostwie w okresie objętym kontrolą (122 projekty stałej organizacji ruchu, 39 projektów zmiany stałej organizacji ruchu oraz 254 projekty czasowej organizacji ruchu) zostały rozpatrzone i zatwierdzone w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 6-85)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność skontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

2. Prowadzenie ewidencji i kompletność projektów organizacji ruchu

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie prowadzono odrębnie: ewidencję projektów stałej organizacji ruchu oraz ewidencję projektów czasowej organizacji ruchu. Ewidencja zawierała wszystkie elementy określone w § 9 ust. 2 pkt 1-8 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem: numer kolejny projektu, numer drogi i jej kilometr lub nazwę ulicy, nazwę jednostki składającej projekt organizacji ruchu, datę zatwierdzenia projektu, termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu. Ewidencja projektów czasowej organizacji ruchu zawierała odpowiednio: numer kolejny projektu, nazwę jednostki składającej projekt organizacji ruchu, numer drogi i jej kilometr lub nazwę ulicy, datę zatwierdzenia projektu, termin wprowadzenia organizacji ruchu oraz datę przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Ustalane przez Starostę terminy w których zatwierdzona organizacja ruchu miała być wprowadzona, były zgodne z określonymi we wnioskach składanych przez podmioty przedstawiające projekty organizacji ruchu do zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 7-85)

2.2. Z analizy 30 zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu wynika, że 20 z nich zawierało wszystkie elementy określone w § 5 ust. 1 pkt 1-7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem⁴. Natomiast w 10 projektach w opisie technicznym brakowało danych wyszczególnionych § 5 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia, tj.: opisu charakterystyki drogi i ruchu na drodze.

(dowód: akta kontroli str. 109-127,188-219)

2.3. W latach 2013-2014 Starosta zatwierdził 39 projektów zmiany stałej organizacji ruchu. Wszystkie projekty poprzedniej stałej organizacji ruchu przechowywano w Starostwie.

(dowód: akta kontroli str. 88,148)

2.4. Projekty czasowej organizacji ruchu przechowywano zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem przez okres co najmniej dwóch lat od daty przywrócenia stałej organizacji ruchu. W toku kontroli potwierdzono przechowywanie 254 projektów czasowej organizacji ruchu zatwierdzonych w latach 2013-2014.

(dowód: akta kontroli str. 148)

2.5. W okresie objętym kontrolą nie wprowadzano czasowej organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego, o którym mowa w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 89)

2.6. W latach 2013-2014 projekty organizacji ruchu składane były również przez podmioty inne niż zarząd drogi. W badanej próbie 30 spraw, wszystkie projekty były zaopiniowane przez zarząd drogi objętej projektem organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 128-144)

2.7. W projektach organizacji ruchu dotyczących wyłącznie dróg gminnych nie załączano opinii Policji.

(dowód: akta kontroli str. 146)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 10 projektach organizacji ruchu dotyczących dróg gminnych o znaczeniu lokalnym, w opisie technicznym projektu brak było opisu charakterystyki drogi i ruchu na drodze. Starosta wyjaśnił, że *co do zasady organ zarządzający ruchem wymaga aby projekty organizacji ruchu zawierały charakterystykę drogi i ruchu na drodze. Zdarzają się jednak nieliczne przypadki braku w opisie projektu charakterystyki ruchu. Jeżeli dotyczy to dróg gminnych o znaczeniu lokalnym, organ zarządzający ruchem mając świadomość, że natężenie ruchu na tych drogach jest bardzo małe, zatwierdza przedkładane projekty, mimo braku tego opisu. Nie ma to żadnego wpływu na ocenę proponowanej organizacji ruchu.*

(dowód: akta kontroli str. 224)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność skontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

3. Weryfikacja projektów organizacji ruchu przed zatwierdzeniem

Opis stanu
faktycznego

⁴ Badaniu poddano 30 projektów stałej organizacji ruchu (10 projektów z 2013 r. oraz 20 projektów z 2014 r.).

3.1. W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu bialskiego nie wystąpiły przypadki uzasadniające żądanie dołączenia do projektu organizacji ruchu profilu podłużnego lub przekroju poprzecznego drogi oraz danych o istniejącym lub prognozowanym natężeniu ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 145-146)

3.2.-3.3. W latach 2013-2014 nie wpływały do Starostwa od mieszkańców lub innych podmiotów, opinie, wnioski bądź postulaty dotyczące projektów organizacji ruchu, a w związku z tym nie powoływano komisji o której mowa w § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Wszystkie projekty organizacji ruchu złożone w Starostwie w latach 2013-2014, zostały zatwierdzone bez zmian.

(dowód: akta kontroli str. 146)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

4. Realizacja innych obowiązków związanych z zarządzaniem ruchem

Opis stanu
faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą Starostwo wydało 40 decyzji o pozwoleniu na budowę oraz pięć decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w których zatwierdzono projekty budowlane dotyczące robót drogowych. Decyzje o pozwoleniu na budowę wydawano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, a decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁶. W Starostwie złożono również 15 zgłoszeń, do których załączono projekty budowlane dróg (6 w 2013 r. oraz 9 w 2014 r.). Ponadto, w latach 2013-2014 w Starostwie przyjęto 110 zgłoszeń dotyczących przebudów i remontów dróg, do których nie załączano projektu budowlanego (41 w 2013 r. oraz 69 w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 147,225)

4.2. W badanym okresie projekty organizacji ruchu składane do Starostwa, dotyczyły kategorii dróg dla których organem właściwym do zarządzania ruchem był Starosta.

(dowód: akta kontroli str. 164)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

5. Nadzór i kontrola wdrażania oraz zgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną

Opis stanu
faktycznego

5.1. W okresie objętym kontrolą Starosta zatwierdził 122 projekty stałej organizacji ruchu. W 16 przypadkach jednostki wprowadzające organizację ruchu nie zawiadomiły Starosty o terminie jej wprowadzenia. Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, jednostka wprowadzająca stałą organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. W pięciu przypadkach jednostki wprowadzające stałą organizację ruchu nie dotrzymały również ww. terminu. W jednym przypadku zawiadomiono Starostę w dniu wprowadzenia nowej organizacji ruchu, w trzech - jeden dzień przed wprowadzeniem, a w jednym - trzy dni przed jej wprowadzeniem.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.

Starosta wyjaśnił, że organ zarządzający ruchem zamieszczał na każdym zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu adnotację o treści: „O terminie wprowadzenia organizacji ruchu należy zawiadomić Starostę Bialskiego, zarząd drogi i właściwego komendanta Policji, co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia”. Jeden egzemplarz zatwierdzonej organizacji ruchu był przekazywany zarządcy drogi lub jednostce wprowadzającej organizację ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 7-34,224)

5.2-5.4. Zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, organ zarządzający ruchem w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu. Fakt przeprowadzenia kontroli, odnotowywano w ewidencji stałej organizacji ruchu. Kontrole te przeprowadzano w okresie od dwóch do dziewięciu dni od wprowadzenia nowej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 7-35)

5.5. W 16 przypadkach, gdy wprowadzający stałą organizację ruchu nie zawiadomił Starosty o faktycznym terminie jej wdrożenia (§ 12 ust. 1) i upłynął już termin jej wprowadzenia ustalony w projekcie organizacji ruchu, jednostki wprowadzające organizację ruchu zostały poinformowane o utracie ich ważności, zgodnie z § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 164,170)

Na terenie powiatu bialskiego jest 1343 dróg gminnych o łącznej długości 2274,75 km, w tym 534 odcinków posiadających nawierzchnię utwardzoną o łącznej długości 378,04 km. Zatwierdzone organizacje ruchu obowiązują na 298 odcinkach dróg gminnych o nawierzchni utwardzonej. W zarządzie powiatu bialskiego jest 146 dróg o łącznej długości 1118,89 km, w tym 139 odcinków posiada nawierzchnię utwardzoną o łącznej długości 885,20 km, natomiast 121 odcinków dróg posiada zatwierdzone organizacje ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 164-165,187)

5.6.-5.9. W latach 2013-2014 Starosta przeprowadzał z wymaganą częstotliwością, co najmniej raz na 6 miesięcy, kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich odcinkach dróg powiatowych i gminnych powiatu bialskiego, do czego zobowiązany był postanowieniami § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Z przeprowadzonych kontroli sporządzano notatki służbowe, w których przedstawiano nieprawidłowości ujawnione w zakresie funkcjonowania organizacji ruchu, a mianowicie:

- 14 czerwca do 1 lipca 2013 r. - w 134 przypadkach stwierdzono konieczność wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w 58 konieczność usunięcia zaistniałych usterek na drogach, a w 23 konieczność uzupełniania brakującego oznakowania;
- 22 sierpnia do 20 listopada 2013 r. - w 33 przypadkach konieczność wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w 112 konieczność usunięcia zaistniałych usterek na drogach, a w 86 konieczność uzupełniania brakującego oznakowania;
- 9 marca do 18 czerwca 2014 r. - w 35 przypadkach konieczność wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w 96 konieczność usunięcia zaistniałych usterek na drogach, a w 51 konieczność uzupełnienia brakującego oznakowania;
- 12 sierpnia do 18 listopada 2014 r. - w 23 przypadkach konieczność wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w 58 konieczność usunięcia zaistniałych usterek na drogach, a w 57 konieczność uzupełniania brakującego oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 162-186)

5.10. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny czterech odcinków dróg gminnych z nawierzchnią utwardzoną, położonych na terenie gmin: Janów Podlaski, Terespol, Leśna Podlaska, Biała Podlaska oraz jednego odcinka drogi powiatowej w gminie Janów Podlaski w zakresie rzeczywistego stanu organizacji ruchu w porównaniu z obowiązującymi projektami

stałej organizacji ruchu na tych drogach wykazały, że stan rzeczywisty odpowiadał stanowi organizacji ruchu według zatwierdzonych projektów, tj.: wszystkie znaki były zgodnie z projektami organizacji ruchu, nie stwierdzono znaków uszkodzonych lub zniszczonych, znaki zostały ustawione w miejscach zgodnych z projektami organizacji ruchu dla poszczególnych odcinków dróg.

(dowód: akta kontroli str. 151-161)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli⁷, wnosi o zamieszczanie w opisie technicznym danych dotyczących opisu charakterystyki drogi i ruchu na drodze.

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 Lublinie.

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 21 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.

Lublin, dnia 6 października 2015 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.