



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.002.07.2015

K/15/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94470 z dnia 10.03.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Radzynie Podlaskim (zwane w dalszej treści „Starostwem” lub „SP”), Pl. Ignacego Potockiego 1, 21-300 Radzyń Podlaski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lucjan Kotwica, Starosta Radzyński (dalej: „Starosta”) (dowód: akta kontroli str. 3-4)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ zarządzanie przez Starostę ruchem na drogach powiatowych i gminnych w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2014 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- prowadzeniu ewidencji projektów organizacji ruchu w sposób nierzetelny i niezgodny z § 9 ust. 2 pkt 1–8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem² („rozporządzenie MI”),
- zatwierdzeniu 43 (84,3% z 51 projektów) niekompletnych projektów organizacji ruchu drogowego w rozumieniu § 5 ust. 1 rozporządzenia MI,
- nieopiniowaniu geometrii drogi w czterech projektach budowlanych, wbrew postanowieniom § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia MI,
- zatwierdzaniu projektów organizacji ruchu na skrzyżowaniach z drogami wyższej kategorii, pomimo braku takiego uprawnienia (§ 6 ust. 2) oraz bez wymaganej opinii komendanta wojewódzkiego Policji (§ 7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MI),
- zatwierdzeniu 11 projektów stałej organizacji ruchu bez wymaganej opinii komendanta powiatowego Policji, co jest niezgodne z § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia MI oraz dwóch projektów bez opinii zarządcy drogi - Wójta Gminy Borki - § 7 ust. 2 pkt 4,
- przeprowadzeniu przez Starostę w 2013 r. tylko jednej kontroli na 55 odcinkach dróg gminnych w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń

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

² Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego dróg gminnych powiatu radzyńskiego, posiadających stałą organizację ruchu, zamiast dwóch, co ustalono w § 12 ust. 5 rozporządzenia MI,

- nieinformowaniu przez Starostę zarządców dróg o utracie ważności 11 zatwierdzonych organizacji ruchu, co naruszało przepisy § 12 ust. 4 rozporządzenia MI.

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 52 projekty stałej organizacji ruchu (jeden z nich został odrzucony), w tym 12 dotyczyło zmian organizacji już funkcjonujących oraz 60 projektów czasowej organizacji ruchu w związku z prowadzonymi robotami drogowymi.

(dowód: akta kontroli str. 6-32, 266-277, 365)

1.2. W okresie objętym kontrolą (2013-2014) Starostwo sporządzało, stosownie do wymogów § 2 ust.1 pkt 1 lit. g rozporządzenia MI, analizy istniejących organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, obejmując nimi drogi powiatowe i gminne. Analiza prowadzona była w oparciu o kontrole, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia MI, wnioski o zmianę organizacji ruchu złożony przez Policję, uwzględniano też informacje Policji o wypadkach i kolizjach drogowych. Analizy były sporządzane zgodnie z metodyką ich sporządzania, opracowaną przez Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie („LUW”), działający w imieniu organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem. Wynikiem tych analiz było stwierdzenie, że na terenie powiatu nie występowały „czarne punkty” i miejsca niebezpieczne. W 2013 r. na drogach gminnych i powiatowych miało miejsce 208 wypadków i kolizji, w których 2 osoby zginęły i 24 zostały ranne, a w 2014 r. odpowiednio 203, w których 6 osób zginęło, a 33 zostały ranne. Ponadto, w wyniku przeprowadzonych analiz, Starosta pismem okólnym kierowanym do zarządców dróg gminnych i powiatowych zalecił ustawienie znaków kilometrowych (słupki z pikietażem), umożliwiających dokładną lokalizację zdarzenia drogowego. W latach 2013-2014 w celu zmniejszenia liczby wypadków i kolizji na drogach powiatu radzyńskiego, na podstawie zawartych porozumień, Starosta przekazał Komendzie Powiatowej Policji w Radzynie Podlaskim („KP Policji”) środki finansowe w wysokości 11 tys. zł na wspólne działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa użytkowników dróg. Wśród młodzieży szkół podstawowych i gimnazjum zorganizowano konkursy „Jestem bezpieczny” oraz „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”, a dla najlepszych ufundowano nagrody. W 2014 r. w ramach działań prewencyjnych zakupiono i przekazano młodzieży 500 szt. opasek odblaskowych.

(dowód: akta kontroli str. 33-82, 124-127, 278-281)

1.3. W związku z prowadzonymi analizami istniejących organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, Starosta w okresie objętym kontrolą nie opracowywał, ani też nie zlecał do opracowania projektów organizacji ruchu, mających na celu poprawę bezpieczeństwa na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 124-126)

1.4. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia MI, organ zarządzający ruchem współpracuje w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, zarządami dróg i kolei, Policją oraz innymi jednostkami. W zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa w latach 2013-2014 Starosta współpracował z nw. organami:

- KP Policji, która udzielała informacji o wypadkach i kolizjach drogowych, podejmowała w szkołach podstawowych i gimnazjach działania prewencyjne w zakresie bezpieczeństwa, a także opiniowała projekty organizacji ruchu kierowane do Starosty,
- zarządami dróg gminnych oraz zarządem dróg powiatowych poprzez analizę projektów organizacji ruchu oraz wspólne kontrole organizacji ruchu,
- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w zakresie oznakowania pionowego i sygnalizacji na trzech przejazdach kategorii „D” w m. Brzozowica na skrzyżowaniu dróg gminnych z linią kolejową nr 2 (Warszawa – Terespol).

(dowód: akta kontroli str. 124-127, 158-167, 213-24, 388-392)

1.5. W latach 2013 – 2014 Starosta zatwierdził łącznie 111 projektów organizacji ruchu, w tym: 51 projektów stałej organizacji ruchu, z czego 12 dotyczyło zmian stałej organizacji ruchu oraz 60 projektów organizacji ruchu na czas prowadzenia robót drogowych. Z 51 złożonych projektów stałej organizacji ruchu drogowego 10 (19,6%) zatwierdzono w okresie 1 miesiąca od daty złożenia wniosku, 16 (31,4%) zostało zatwierdzonych w okresie od 42 do 45 dni, a w pozostałych 25 (49,0%) przypadkach nie odnotowano daty złożenia projektów do Starostwa. Projekty czasowej organizacji ruchu (60) zatwierdzano odpowiednio według liczby dni: 13 (21,7%), 16 (26,7%), 37 (61,6%).

(dowód: akta kontroli str. 147-157, 266-277, 365)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ze 111 projektów organizacji ruchu zatwierdzonych w latach 2013-2014 w 62 (55,9%) przypadkach czas postępowania był niemożliwy do ustalenia, ponieważ nie zostały odnotowane daty przekazania projektów do Starostwa, co jest niezgodne z § 7 pkt 6 i § 42 ust. 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów

z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych³. Starosta wyjaśnił, że pracownicy zajmujący się tym sprawami w latach 2013-2014 obecnie nie pracują w Starostwie. Z uzyskanych przez

³ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

Starostwo informacji telefonicznych od byłych pracowników wynika, że były to przeoczenia i pomyłki wynikające z dużego obciążenia obowiązkami.

(dowód: akta kontroli str. 147-157, 266-277, 365)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Prowadzenie ewidencji i kompletność projektów organizacji ruchu

Opis stanu
faktycznego

2.1. Starosta prowadził ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Ewidencja zawierała pozycje: numer projektu, numer drogi lub nazwę ulicy, jednostkę składającą projekt organizacji ruchu, charakter organizacji ruchu (stała, czasowa), datę zatwierdzenia projektu, termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu oraz przewidywany termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu, w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu. Kontrola wykazała, że nie wszystkie pozycje ewidencji zostały wypełnione.

Ustalone terminy wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu wynosiły od 11 dni do 37 miesięcy od daty zatwierdzenia projektu. Dotyczyło to m.in. dwóch projektów zmiany stałej organizacji ruchu: KD.7120.S.62.2014 i KD.7120.S.63.2014 dla dróg nr 1212L i nr 1239L, które zostały zatwierdzone 22.05.2014 r. z terminem wprowadzenia do dnia 2.06.2014 r. oraz 12 projektów⁵ stałej organizacji ruchu dla dróg gminnych położonych na terenie gminy Czemierniki, zatwierdzonych w dniu 30.10.2014 r. z terminem wprowadzenia do dnia 31.12.2017 r. Terminy te, jak wyjaśnił Starosta, zostały uzgodnione z pracownikiem Urzędu Gminy Czemierniki.

(dowód: akta kontroli str. 5-31, 128-157, 420-422, 365)

2.2. Zatwierdzone (51) projekty organizacji ruchu były przechowywane w Wydziale Komunikacji i Dróg Publicznych Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 282)

2.3. W przypadku zmiany stałej organizacji ruchu w Starostwie przechowywano projekty organizacji ruchu, które zostały zmienione nie krócej niż przez 2 lata od daty wprowadzenia nowej organizacji ruchu (zgodnie z § 9 ust. 3 rozporządzenia MI).

(dowód: akta kontroli str. 282)

2.4. W latach 2013-2014 Starosta zatwierdził 60 projektów czasowej organizacji ruchu dla potrzeb prowadzonych robót drogowych. Wszystkie te opracowania przechowywano w Starostwie nie krócej niż przez 2 lata od daty przywrócenia stałej organizacji ruchu, stosownie do wymogów § 9 ust. 4 rozporządzenia MI.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dotyczy to: KD.7120.S.66.2014, KD.7120.S.67.2014, KD.7120.S.68.2014, KD.7120.S.69.2014, KD.7120.S.70.2014, KD.7120.S.71.2014, KD.7120.S.72.2014, KD.7120.S.74.2014, KD.7120.S.75.2014, KD.7120.S.76.2014, KD.7120.S.77.2014, KD.7120.S.78.2014.

(dowód: akta kontroli str. 266-277, 282)

2.5.-2.6. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie składano projektów uproszczonych organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 124-127)

2.7. W latach 2013–2014 trzy projekty organizacji ruchu zostały złożone przez podmioty inne niż zarząd drogi.

(dowód: akta kontroli str. 147-167, 248-265)

2.8. Wszystkie projekty stałej organizacji ruchu dróg powiatowych opiniowane były przez funkcjonariusza KP Policji.

(dowód: akta kontroli str. 128-157)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, prowadzonej przez Starostwo, nie wpisano:

- 12 numerów projektów, co naruszało postanowienia § 9 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MI,
- 24 rzeczywistych terminów wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, co naruszało postanowienia § 9 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia MI.

Starosta wyjaśnił, że w 2013 r. było prowadzonych siedem rejestrów, oddzielnie dla każdej gminy, w tym dla dróg powiatowych. W 2014 r. wprowadzono jeden rejestr dla wszystkich zgłoszonych projektów stałej organizacji ruchu. Prawdopodobnie pracownik Starostwa, zakładając nowy rejestr, nie przeniósł wszystkich pozycji do głównego rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 6-31, 124-127, 420-422)

2. W ewidencji projektów czasowej organizacji ruchu w 36 przypadkach wpisano rzeczywisty termin wprowadzenia nowej organizacji ruchu, przyjmując planowany termin, ustalony przez Starostę, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. W 57 przypadkach jako przewidywany termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu wpisano datę planowanego zakończenia robót drogowych, podaną w projekcie. Starostwo nie posiadało dokumentów, na podstawie których można było dokonać wpisów potwierdzających zgłoszenie wykonania organizacji oraz przywrócenie stałej organizacji ruchu. Działania takie naruszają przepisy § 9 ust. 2 pkt 7 i 8 rozporządzenia MI. Według wyjaśnień Starosty wpisów w ewidencji dokonano pomyłkowo.

(dowód: akta kontroli str. 18-32, 124-127)

3. Starosta zatwierdził 43 (84,3%) projekty stałej organizacji ruchu, które nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przepisami § 5 ust. 1 pkt 1-7 rozporządzenia MI. Analiza 51 projektów wykazała, że w 35 przypadkach (68,6%) brakowało w projekcie przewidywanego terminu wprowadzenia stałej lub zmiany organizacji ruchu (§ 5 ust. 1 pkt 6), w 10 (19,6%) nie określono parametrów geometrii drogi (§ 5 ust. 1 pkt 2b), w 6 (11,8%) brakowało opisu technicznego

zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze (§ 5 ust. 1 pkt 5) oraz w jednym (2,0%) nie podano skali planu orientacyjnego (§ 5 ust. 1 pkt 1). Starosta wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie (2013-2014) zadania dotyczące zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych prowadziło dwóch pracowników, którzy obecnie nie pracują, dlatego trudno wyjaśnić, dlaczego doszło do ww. nieprawidłowości. Z informacji telefonicznych od byłych pracowników wynika, że były to przeoczenia i pomyłki wynikające z dużego obciążenia obowiązkami, bo nie były to jedyne zadania, które wykonywali.

(dowód: akta kontroli str. 124-157, 420-422)

4. Zatwierdzonych przez Starostę 11 stałych organizacji ruchu⁶, gdzie drogi gminne krzyżują się z drogami powiatowymi, nie zawierało opinii komendanta powiatowego Policji, co naruszało przepisy § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia MI. Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości według wyjaśnień Starosty były przeoczenia i pomyłki wynikające z dużego obciążenia obowiązkami zatrudnionych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 128-135, 147-152, 175-189, 420-422)

5. Złożone przez Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczypospolitej Polskiej Oddział w Lublinie dwa projekty organizacji ruchu (KD.7120.S.58a.2013 i KD.7120.S.58b.2013) zostały zatwierdzone przez Starostę, pomimo że nie spełniały wymogów § 7 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia MI, nie zostały bowiem zaopiniowane przez zarządcę drogi (Wójta Gminy Borki). Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości według wyjaśnień Starosty były przeoczenia i pomyłki wynikające z dużego obciążenia obowiązkami zatrudnionych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 128-130, 151-152, 248-265, 420-422)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Weryfikacja projektów organizacji ruchu przed zatwierdzeniem

Opis stanu faktycznego

3.1. Starosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie żądał dołączenia do projektu organizacji ruchu profilu podłużnego lub przekroju poprzecznego drogi oraz danych o istniejącym lub prognozowanym natężeniu ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 122-123)

3.2. Starosta wyjaśnił, że w latach 2013-2014 nie powoływał komisji w celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organizacji ruchu. Nie zasięcano również opinii rzeczoznawcy, audytora oraz biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo oraz na środowisko.

⁶ KD.7120.S.38.2013, KD.7120.S.40.2013, KD.7120.S.41.2013, KD.7120.S.43.2013, KD.7120.S.45.2013, KD.7120.S.46.2013, KD.7120.S.47.2013, KD.7120.S.49.2013, KD.7120.S.51.2013, KD.7120.S.52.2013 i KD.7120.S.53.2013.

(dowód: akta kontroli str. 122-123)

3.3. W jednym przypadku Starosta, działając na podstawie § 8 ust. 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia MI, odrzucił projekt stałej organizacji ruchu dla odcinka ul. Lisowskiego w Radzynie Podlaskim (nr KD.7120.S.56.2013) z uwagi na to, że projektowana organizacja ruchu zagrażała bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz była niezgodna z przepisami dotyczącymi warunków umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Po naniesieniu wymaganych poprawek projekt został zatwierdzony przez Starostę. Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia MI Starosta wystąpił również do Wójta Gminy Borki o uzupełnienie dwóch projektów organizacji ruchu dla dróg gminnych nr 102266L i nr 102138L, które krzyżują się z drogami powiatowymi, odpowiednio z nr 1224L i nr 1249L, z uwagi na brak opinii komendanta powiatowego Policji.

(dowód: akta kontroli str. 130-131, 136-141)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Z 51 zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu tylko pięć⁷ było kompletnych i posiadało stosowne opinie. Pozostałe nie zawierały wszystkich elementów wymaganych § 5 ust. 1 pkt 1-7 lub nie posiadały opinii wymaganych § 7 ust. 2 rozporządzenia MI. Projekty te na podstawie § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia MI przed zatwierdzeniem powinny zostać odesłane do składającego te opracowania celem wprowadzenia poprawek. Według wyjaśnień Starosty braki te były spowodowane przeoczeniami i pomyłkami wynikającymi z dużego obciążenia obowiązkami zatrudnionych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 124-157, 420-422)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Realizacja innych obowiązków związanych z zarządzaniem ruchem

Opis stanu
faktycznego

4.1. W badanym okresie Starosta wydał łącznie cztery pozwolenia na budowę dróg powiatowych i gminnych, w których zatwierdzono projekty budowlane. W tym okresie Starostwo przyjęło 84 zgłoszenia (do których nie załączano projektów budowlanych) o zamiarze budowy lub przebudowy drogi i wykonaniu robót budowlanych nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Zatwierdzone w latach 2013-2014 projekty budowlane nie były opiniowane przez Starostę w zakresie geometrii drogi.

(dowód: akta kontroli str. 91-94)

4.2. Zgodnie z § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia MI organizację ruchu na skrzyżowaniu dróg o różnych organach zarządzających ruchem zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla drogi wyższej kategorii. Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia do przedstawionego do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu

⁷ KD.7120.S.37.2013, KD.7120.S.56.2013, KD.7120.S.57.2013, KD.7120.S.60.2014, KD.7120.S.79.2014.

powinny być również dołączone opinie komendanta wojewódzkiego Policji - w przypadku projektu obejmującego drogę krajową lub wojewódzką. W badanym okresie wystąpiły trzy przypadki zatwierdzenia przez Starostę projektów stałej organizacji ruchu dla dróg gminnych i dróg powiatowej, krzyżujących się z drogą wojewódzką nr 814 lub drogą krajową nr 19, tj.:

- projekt KD.7120.S.61.2014 drogi gminnej nr 101764L, która krzyżuje się z drogą krajową nr 19 - po przedłożeniu opinii Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad („GDDKIA”) i komendanta powiatowego Policji,
- projekt KD.7120.S.64.2014 drogi powiatowej nr 1237L, która krzyżuje się z drogą wojewódzką nr 813 - po przedłożeniu opinii zarządu dróg powiatowych i komendanta powiatowego Policji,
- projekt KD.7120.S.65.2014 drogi gminnej nr 102057L, która krzyżuje się z drogą wojewódzką nr 813 - po zatwierdzeniu organizacji ruchu przez dyrektora zarządu dróg wojewódzkich działającego z upoważnienia Marszałka Województwa Lubelskiego i komendanta wojewódzkiego Policji.

(dowód: akta kontroli str. 221-247)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieopiniowanie geometrii drogi w projektach budowlanych.

W latach 2013 – 2014 Starosta wydał cztery decyzje o pozwoleniu na budowę dróg, zatwierdzając w nich przedłożone projekty budowlane, które nie zostały przez niego zaopiniowane w zakresie geometrii drogi, co naruszało postanowienia § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia MI. Od 30 czerwca 2014 r. (po wydaniu ww. czterech pozwoleń) zadania opiniowania geometrii drogi w projektach budowlanych zostały przypisane Wydziałowi Komunikacji i Dróg Publicznych Starostwa zgodnie z regulaminem organizacyjnym⁸. Poprzedni regulamin⁹ nie odnosił się do realizacji tego zadania.

Kierownik Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśniła, że Starosta jako organ administracji architektoniczno-budowlanej i jednocześnie organ zarządzający ruchem realizował opiniowanie geometrii drogi w projektach budowlanych poprzez zatwierdzenie projektu budowlanego decyzją o pozwoleniu na budowę drogi. Autor projektu budowlanego oraz sprawdzający dołączali każdorazowo do projektu oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, a zatem potwierdzali zgodność w zakresie geometrii drogi. Starostwo nie wydawało odrębnych opinii i nie zlecało ich wykonania. Starosta wyjaśnił, że rozporządzenie MI nie określa szczegółowo trybu ani formy opiniowania geometrii dróg jako odrębnej czynności prawnej. Starosta Radzyński, jako organ zarządzający ruchem i jednocześnie jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, udzielając pozwoleń na budowę drogi, zatwierdza projekt budowlany, stanowiący załącznik do decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 83-116, 124-127, 440-447)

⁸ Załącznik do uchwały Nr XXXVIII/205/2014 Rady Powiatu w Radzynie Podlaskim z dnia 30.06.2014 r.

⁹ Załącznik do uchwały Nr VII/31/2011 Rady Powiatu w Radzynie Podlaskim z dnia 30.05.2011 r.

2. Brak opinii komendanta wojewódzkiego Policji dla opracowanego projektu KD.7120.S.61.2014 dotyczącego skrzyżowania drogi gminnej nr 101764L z drogą krajową nr 19, co naruszało przepisy § 7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MI. Starosta wyjaśnił, że zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej GDDKiA „Komendant Wojewódzki Policji w Lublinie opiniuje projekt w ramach posiedzeń Komisji – Zespołu Opiniowania Projektów Organizacji Ruchu w siedzibie tutejszego Oddziału. Zapis został zinterpretowany w ten sposób, że Zespół uzyskał pozytywną opinię w ramach posiedzeń komisji od komendanta wojewódzkiego Policji, co skutkowało wydaniem pozytywnej opinii przez GDDKiA. Po przesłaniu przez zarządcę drogi - Wójta Gminy Kąkolewnica informacji do Starostwa i do wiadomości GDDKiA o terminie jej wprowadzenia nie otrzymaliśmy informacji, że brak jest zatwierdzenia organizacji ruchu na skrzyżowaniu dróg przez organ zarządzający ruchem właściwy dla drogi wyższej kategorii.”

(dowód: akta kontroli str. 221-226, 423-424)

3. Niezatwierdzenie przez Marszałka Województwa Lubelskiego projektu KD.7120.S.64.2014 dotyczącego skrzyżowania drogi powiatowej nr 1237L z drogą wojewódzką nr 813 oraz brak opinii komendanta wojewódzkiego Policji dla tego opracowania, co naruszało przepisy § 6 ust. 2 oraz § 7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MI. Starosta wyjaśnił, że „projekt stałej organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 1237L Komarówka Podlaska – Wólka Komarowska w m. Komarówka Podlaska od drogi wojewódzkiej nr 813 (jest to oznaczenie początku ciągu drogi) do skrzyżowania z drogą gminną ul. Księdza Rudnickiego i ul. Batki nie obejmuje skrzyżowania ul. Księdza Rudnickiego z drogą wojewódzką nr 813. Brak jest skrzyżowania na planie sytuacyjnym.”

Z opisu technicznego zatwierdzonego projektu organizacji ruchu wynika, że organizacją objęto drogę powiatową nr 1237L od km 0+000 do km 0 + 810. Według wykazu dróg powiatowych droga nr 1237L zaczyna się w m. Komarówka Podlaska od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 813.

(dowód: akta kontroli str. 237-247, 363-364, 423-424)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

5.1. W latach 2013-2014 Starosta zatwierdził 51 projektów stałej organizacji ruchu dla dróg gminnych i powiatowych z terenu powiatu radzyńskiego, natomiast zawiadomiony został o terminie ich wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed wykonaniem organizacji, w 23 przypadkach. W 9 przypadkach wprowadzający organizację poinformował o jej wprowadzeniu po terminie, natomiast w czterech nie zawiadomiono Starosty o wprowadzeniu organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 128-157)

5.2. W latach 2013 – 2014 nie wprowadzano uproszczonych organizacji ruchu na drogach gminnych i powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 124-127)

5.3. Po otrzymaniu zawiadomienia o zamiarze wprowadzenia organizacji ruchu Starosta nie zgłaszał sprzeciwu.

(dowód: akta kontroli str. 422)

5.4. Starosta w badanym okresie dokumentował kontrolę wykonania zadań technicznych poprzez umieszczenie na projekcie organizacji ruchu pieczęci o treści: „Kontrolę pod względem wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji przeprowadzono w dniu”, data i podpis. Starostwo przeprowadziło 23 takie kontrole zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia MI, po otrzymaniu zgłoszenia co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 147-157)

5.5. Starosta w przypadku dwóch projektów (KD.7120.S.58a.2013 i KD.7120.S.58a.2013) poinformował w trakcie kontroli NIK Wójta Gminy Borki o utracie ważności zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, w których planowany termin wprowadzenia organizacji ruchu był wyznaczony w III kwartale 2014 r. Oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK wykazały, że ww. drogi gminne nie zostały zbudowane.

(dowód: akta kontroli str. 248-265, 418-419, 448-449)

Na koniec 2014 r. Starosta zarządził 456 odcinkami dróg utwardzonych, w tym 67 odcinkami dróg powiatowych i 389 odcinkami dróg gminnych. Organizację ruchu posiadało 170 odcinków dróg (37,3 %), z tego wszystkie odcinki dróg powiatowych (67) oraz 103 odcinki dróg gminnych. Zatwierdzonych organizacji ruchu nie posiadała gmina Radzyń Podlaski (zarządzająca 69 odcinkami dróg o nawierzchni utwardzonej) oraz gmina Komarówka Podlaska (zarządzająca 22 odcinkami). Dla jednego odcinka organizację ruchu zapewniono na drogach gminnych gminy Borki (37 odcinków utwardzonych) i gminy Ulan-Majorat (53 odcinki utwardzone), zaś w gminie Kąkolewnica zatwierdzoną organizację ruchu posiadały dwa odcinki z 35 odcinków dróg z utwardzoną nawierzchnią.

W dniu 16.12.2013 r. Starosta wystąpił do zarządzających drogami gminnymi i zobowiązał ich w trybie pilnym do sporządzenia, zatwierdzenia i wdrożenia brakujących projektów stałej organizacji ruchu na drogach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 282-387, 425)

5.6.-5.9. W latach 2013-2014 Starosta przeprowadzał z wymaganą częstotliwością, co najmniej raz na 6 miesięcy, na wszystkich odcinkach dróg powiatowych kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach, do których realizacji zobowiązany był zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia MI. Z przeprowadzonych kontroli sporządzano protokoły, w których przedstawiano m.in. nieprawidłowości ujawnione w zakresie funkcjonowania organizacji ruchu na drogach powiatowych. Z protokołów kontroli 67 odcinków dróg powiatowych wynikało, że:

- 18.03-24.05.2013 r. – brak było 38 znaków drogowych, trzy znaki należało wymienić z uwagi na uszkodzenia, w pięciu miejscach postawiono znaki niezgodnie z organizacją ruchu, trzy znaki należało usunąć. Ponadto, nie podając liczby znaków, stwierdzono, że na 11 odcinkach dróg powiatowych brakowało znaków D-1 na skrzyżowaniach z drogami gminnymi, a słupki, na których umieszczono znaki na ośmiu odcinkach dróg, były za niskie i nie spełniały norm.
- 4-11.11.2013 r. – brak było sześciu znaków drogowych, na jednym ciągu drogi należało wymienić znaki (nie podano liczby znaków) z uwagi na uszkodzenia, jeden znak należało usunąć. Ponadto, nie podając liczby znaków, stwierdzono, że na pięciu odcinkach dróg powiatowych brakowało znaków D-1 i A-6 na skrzyżowaniach z drogami gminnymi, na pięciu odcinkach dróg zamontowane słupki, na których umieszczono znaki, były za niskie i nie spełniały norm.
- 24-25.06.2014 r. - brak było 40 znaków drogowych, dwa znaki należało wymienić z uwagi na uszkodzenia, w dwóch przypadkach należało zmienić oznakowanie, w jednym przypadku znak należało przestawić w inne miejsce. Ponadto, nie podając liczby znaków, stwierdzono, że na 18 odcinkach dróg powiatowych należało wymienić znaki D-15.
- 27-29.10.2014 r. – brak było 50 znaków drogowych, 20 znaków należało wymienić z uwagi na uszkodzenia lub ich nieaktualność, w jednym przypadku znak należało usunąć. Ponadto, nie podając liczby znaków, stwierdzono, że na dwóch odcinkach dróg powiatowych należało wymienić znaki D-15.

Starosta wyjaśnił: „Organ zarządzający ruchem nie monitorował i nie analizował wykonania zaleceń wskazanych w protokołach kontroli, ponieważ taki obowiązek nie wynika z rozporządzenia MI. Zarządcy drogi lekceważyli i nadal lekceważą organ zarządzający ruchem, bo brak jest narzędzia, które zmusiłoby zarządcę drogi do usunięcia nieprawidłowości. Organ zarządzający ruchem nie jest w stanie stwierdzić, czy do dnia dzisiejszego wszystkie zalecenia zostały wykonane.”

(dowód: akta kontroli str. 117-121, 388-417)

W roku 2014 Starosta przeprowadził również wszystkie wymagane kontrole 55 odcinków dróg gminnych, a w roku 2013 skontrolował te odcinki tylko raz, a nie dwa, jak wynikało to z § 12 ust. 5 rozporządzenia MI.

(dowód: akta kontroli str. 412-420)

5.10. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny pięciu odcinków dróg gminnych z nawierzchnią utwardzoną, położonych na terenie gmin Wołyń, Czemierniki, Borki i Ulan-Majorat oraz dwóch odcinków dróg powiatowych w zakresie rzeczywistego stanu organizacji ruchu w porównaniu z obowiązującymi projektami stałej organizacji ruchu na tych drogach wykazały, że tylko na drodze gminnej nr 102119L położonej w gminie Borki stan rzeczywisty odpowiadał stanowi organizacji ruchu według zatwierdzonego projektu. Na pozostałych drogach poddanych oględzinom odnotowano:

- brak ogółem ośmiu znaków i dwóch tablic na trzech drogach gminnych i jednej drodze powiatowej oraz dwóch tabliczek na drodze powiatowej: w gminie Wohyń na drodze nr 101840L znaku A-7, w gminie Czemierniki na drodze nr 102098L znaków D-6 – 4 szt., B-18, w gminie Ulan – Majorat na drodze nr 102174L znaku D-1 oraz na drogach powiatowych nr 1255 Branica Suchowolska – Świerże znaku A-1 i tablic E-17a i E-18a, a na drodze nr 1246L ul. Zamkowa położonej w m. Czemierniki brak pod znakami B-36 - zakaz zatrzymywania się dwóch tabliczek „Dotyczy dni targowych”,
- obecność 14 znaków nieujętych w zatwierdzonych organizacjach ruchu na czterech drogach gminnych i jednej drodze powiatowej: w gminie Wohyń na drodze 101840L znak D-18 (2 szt.) oraz na drodze nr 101836L znaki B-33 (2 szt.), D-15 i A-2, w gminie Czemierniki na drodze nr 102089L znaki B-36, C-4 i B-2, w gminie Ulan-Majorat na drodze nr 102174L znak B-20 oraz na drodze powiatowej nr 1255 znaki B-18 (2 szt.) i A-30 (2 szt.),
- znaki nieodpowiadające aktualnym wymogom i na niskim słupku: w gminie Wohyń na drodze nr 101840L A-7 i D-2, na drodze nr 101836 – A-7, w gminie Czemierniki na drodze nr 102089L A-7 i B-18, w gminie Ulan-Majorat na drodze nr 102174L - A-7, na drodze powiatowej nr 1255 - D-15 (3 szt.),
- dwa znaki A-1 i D-1 na drodze powiatowej nr 1255 niezgodnie z projektem organizacji ruchu ustawiono w innym miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 418-419)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie poinformowano zarządców dróg, na podstawie § 12 ust. 4 rozporządzenia MI, o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, mimo upływu terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu (§ 8 ust. 7). Dotyczyło to 11 projektów organizacji ruchu¹⁰. Starosta wyjaśnił, że pracownicy zajmujący się organizacją ruchu w latach 2013-2014 obecnie nie pracują w Starostwie i trudno mu określić, co było przyczyną tego niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 147-152, 190-212, 420-422)

2. Nie przeprowadzono w roku 2013 jednej z dwóch obowiązkowych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na 55 odcinkach dróg gminnych powiatu radzyńskiego, co naruszało postanowienia § 12 ust. 5 rozporządzenia MI. Okres pomiędzy kolejnymi kontrolami wynosił aż 13 miesięcy (dotyczyło to 52 dróg gminnych¹¹ położonych na terenie miasta Radzyń Podlaski i trzech odcinków dróg gminnych¹² w gminach Czemierniki, Kąkolewnica i Ulan-Majorat). Według wyjaśnień Starosty kontrole nie zostały przeprowadzone ze względu na braki kadrowe.

¹⁰ KD.7120.S.30.2013, KD.7120.S.31.2013, KD.7120.S.32.2013, KD.7120.S.33.2013, KD.7120.S.34.2013, KD.7120.S.35.2013, KD.7120.S.35a.2013, KD.7120.S.36.2013, KD.7120.S.56.2013, KD.7120.S.57.2013, KD.7120.S.64.2014.

¹¹ Kontrole przeprowadzono w dniach 10-21.06.2013 r. i 30.06.2014 r.

¹² Kontrole przeprowadzono w dniach 7.05.2013 r. i 30.06.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 117-121, 388-401, 412-417)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

O nieprawidłowościach w zakresie organizacji ruchu ujawnionych podczas oględzin wybranych odcinków dróg gminnych, przeprowadzonych przez kontrolera NIK dnia 31.03.2015 r., należy poinformować wójtów gmin Wołyń, Czemierniki i Ulan-Majorat oraz dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Radzynie Podlaskim.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli¹³, wnosi o:

1. Zapewnienie kompletności projektów organizacji ruchu oraz rzetelne prowadzenie ich ewidencji.
2. Opiniowanie geometrii drogi w projektach budowlanych.
3. Prowadzenie co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania organizacji ruchu na drogach gminnych.
4. Informowanie zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonych organizacji ruchu, bezpośrednio po upływie planowanego terminu ich wprowadzenia.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, 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 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 3 czerwca 2015 r.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

Kontroler
Jerzy Bielak
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis