



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.009.05.2015

P/15/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/034 – Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Andrzej Borowski, Doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 97465 z dnia 17 września 2015 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe, ul. Moniuszki 9-10, 48-300 Nysa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Biłobran, Starosta Nyski ² (dowód: akta kontroli, str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Starosta w celu oceny, opiniowania i analizowania projektów oraz wniosków dotyczących organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych, a także monitorowania bezpieczeństwa ruchu drogowego⁴, powołał stałą *Komisję ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego*⁵ oraz *Komisję Bezpieczeństwa i Porządku*. W 2015 r. z inicjatywy kontrolowanej jednostki została opracowana *Strategia Rozwoju Partnerstwo Nyskie 2020 – Razem do Przyszłości*⁶, służąca m.in. stworzeniu spójnej i bezpiecznej sieci dróg, poprawie stanu drogowego oraz bezpieczeństwa na skrzyżowaniach, a także stworzeniu spójnej infrastruktury pieszo-rowerowej. Dla realizacji zadań w zakresie brd w oparciu o założenia *Strategii i Opolskiego Wojewódzkiego Programu Bezpieczeństwa na lata 2013-2015*⁷ Zarząd Powiatu przyjął *Nyską Wizję Zero* wskazując cele, które należy osiągnąć, aby minimalizować liczbę wypadków drogowych, zwłaszcza z udziałem pieszych i rowerzystów na obszarze powiatu nyskiego. Opracowany został także lokalny program wieloletnich inwestycji do 2015 roku obejmujący swoim zakresem również zadania mające wpływ na brd, a we wrześniu 2015 r. Zarząd Powiatu przyjął *Program przebudowy dróg powiatowych* będący kontynuacją *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych*. Przeprowadzane przez *Komisję ds. Bezpieczeństwa* oceny oraz wnioski były wydawane po rzetelnej analizie projektów organizacji ruchu oraz w oparciu o opinie dotyczące przyczyn wypadków, szczególnie z udziałem niechronionych uczestników ruchu drogowego. Bieżąca współpraca Starostwa z Wojewódzką Radą BRD pozwalała na organizowanie wielu inicjatyw edukacyjno-informacyjnych z zakresu brd przeprowadzanych przez Starostwo w szkołach i miasteczku ruchu drogowego w Nysie.

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

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

⁴ Dalej: brd.

⁵ Dalej: Zarządzeniem Nr 25/04 z dnia 27 lipca 2004 r., dalej: Komisja ds. Bezpieczeństwa.

⁶ Dalej: *Strategia-Partnerstwo Nyskie 2020*, lub *Strategia* lub *Partnerstwo*.

⁷ Dalej: *Opolski program brd na lata 2013-2015*.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nierzetelnie wykonywane były zadania w zakresie czynności organizacyjno-technicznych związanych z zarządzaniem ruchem. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły braku przeszło 60% docelowej organizacji ruchu drogowego na drogach gminnych, a także niewłaściwie prowadzonej ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, w których nie zamieszczano zapisu dotyczącego kilometrażu drogi. Nieprawidłowości stwierdzono również w zakresie przeprowadzania w okresach co najmniej sześciomiesięcznym, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania m.in. wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczanych na drogach powiatowych i gminnych objętych zatwierdzonymi organizacjami ruchu drogowego. Kontrola wykazała również brak rzetelnego nadzoru Starosty nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych z zatwierdzonymi dokumentacjami takiej organizacji (dotyczyło to zarówno oznakowania pionowego, jak też poziomego).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie zadań w zakresie opracowania i realizacji programów bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

1.1. Zadania związane z zarządzaniem ruchem na drogach zostały wskazane w Regulaminie organizacyjnym⁸ Starostwa i przypisane do realizacji Wydziałowi Komunikacji i Transportu⁹, którego zakres działania obejmował opracowanie i realizację lokalnych programów brd, monitorowanie i ocenę realizacji działań podejmowanych w zakresie poprawy brd, analizę stanu brd, prowadzenie kampanii społecznych, projektów edukacyjno-informacyjnych oraz działań z zakresu komunikacji i promocji brd, a także współpracę w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi podmiotami zarządzającymi ruchem.

Starosta w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2013-2015 (I półrocze), w zakresie zarządzania ruchem na drogach objętych jego kompetencją, powołał stałą *Komisję ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego*. Jej zadaniem było opiniowanie projektów i wniosków dotyczących organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych. Jako ciało doradcze, Starosta zgodnie z art. 38a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰ powołał *Komisję Bezpieczeństwa i Porządku*, której zadaniem była m.in. ocena i monitorowanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym analiza wypadków spowodowanych nadmierną prędkością oraz stanem technicznym dróg i ich infrastrukturą. Ponadto funkcjonowała, powołana przez Radę Powiatu, *Komisja Bezpieczeństwa, Porządku Publicznego, Transportu, Dróg, Urbanistyki i Gospodarki Nieruchomościami*¹¹, która zajmowała się m.in. bezpieczeństwem obywateli, w tym oceniała działania kontrolne

⁸ Przyjęty uchwałą Rady Powiatu Nr XIV/137/08 z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Nysie (wraz ze zmianami). Obowiązujący w trakcie prowadzenia kontroli Regulamin Organizacyjny Starostwa przyjęty został uchwałą Rady Powiatu Nr III/36/15 z dnia 30 stycznia 2015 r., dalej: Regulamin.

⁹ Dalej: WKiT.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 ze zm.

¹¹ Powołana uchwałą Rady Powiatu Nr 9/10 Rady Powiatu w Nysie z dnia 29 listopada 2010 r. i uchwałą Nr I/9/14 Rady Powiatu w Nysie z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie powołania oraz zakresu działania stałych komisji Rady Powiatu, dalej: *Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego*.

na drogach wykonywane przez Starostę i jego służby oraz profilaktykę w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli, str. 19-32, 41-48, 71-72, 149-151, 614-615, 618, 626, 634, 645)

1.2. Powiat Nyski w dniu 25 marca 2013 r. jako partner (wraz z innymi gminami powiatu nyskiego, prudnickiego i głubczyckiego oraz z powiatem prudnickim i głubczyckim) zawarł umowę z Gminą Nysa (lider partnerstwa) dotyczącą realizacji wspólnego Projektu (*Strategii*) pn. *Partnerstwo Nyskie 2020*. Inicjatorem opracowania *Strategii* była Gmina Nysa wspólnie z powiatem nyskim, prudnickim i głubczyckim. Umowa partnerska określała udział wszystkich gmin oraz powiatów w kosztach sporządzenia tego opracowania przez podmiot zewnętrzny. Celem *Strategii* miało być stworzenie spójnej i bezpiecznej sieci drogowej, poprawa jakości stanu drogowego, poprawa bezpieczeństwa na skrzyżowaniach, stworzenie spójnej infrastruktury pieszo-rowerowej i poprawa bezpieczeństwa w poruszaniu się pieszo oraz rowerem w miejscowościach pozbawionych ciągów pieszo-rowerowych. Opracowana w 2015 r. *Strategia*¹² obejmowała m.in. dokument pn. *Projekt części strategicznej dla strategii rozwoju transportu obszaru funkcjonalnego Partnerstwo Nyskie 2020*, w którym zwrócona została uwaga na kształtowanie bezpiecznych postaw użytkowników dróg w zakresie uczestnictwa w ruchu drogowym, poprzez popularyzację idei brd, promocję tej idei oraz edukację, ze szczególnym naciskiem na nieprzekraczanie bezpiecznej prędkości, stosowanie pasów bezpieczeństwa i nie stosowanie używek (np. alkoholu). W opracowaniu założono, że priorytetowo należy kierować działania na niechronionych uczestników ruchu, tj. pieszych, dzieci i rowerzystów. Zadania w tym zakresie powinny być realizowane poprzez edukację dzieci i młodzieży w szkołach, szkolenia dla osób skierowanych na uzupełnienie wiedzy z zakresu ruchu drogowego, utrzymanie, eksploatację i budowę bezpiecznej infrastruktury drogowej z zapewnieniem segregacji poziomej (lub pionowej) ruchu pieszego i rowerzystów od ruchu pojazdów samochodowych. Założono również, że skuteczną poprawę bezpieczeństwa osiągać należy poprzez wymuszanie ograniczenia prędkości ruchu pojazdów w miejscach, gdzie najczęściej dochodzi do kolizji. W zawartej w ww. *Strategii Analizie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego Integracja Transportu Zbiorowego Wizja, Cele i Kierunki Działań* w zakresie brd wskazano następujące potrzeby: oddzielenie ruchu pieszego i rowerowego od ruchu pojazdów na drogach, budowa ciągów pieszo-rowerowych wzdłuż zamiejskich dróg tranzytowych i dróg dojazdowych do miejscowości, a także budowa chodników. W trakcie opracowania *Strategii* wykorzystywane zostały wnioski udostępnione przez Opolską Wojewódzką Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Opolu, dane zawarte w *Wojewódzkim Programie Bezpieczeństwa Drogowego 2013-2015*, *Wojewódzkim Programie Bezpieczeństwa Drogowego GAMBIT Opolski*, a także dane Europejskiego Programu Oceny Ryzyka na Drogach w województwie opolskim.

(dowód: akta kontroli, str. 73-89, 761-765)

W objętym kontrolą okresie, w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój* w planach lokalnych Powiatu Nyskiego na lata 2013 i 2014 obejmujących drogi powiatowe, przewidziano przebudowę drogi nr 1531 O na odcinku 1600 m w Jasienicy Dolnej i drogi powiatowej nr 2187 O – ulicy Szopena w Nysie na odcinku 331 m. W obu

¹² W okresie prowadzenia czynności kontrolnych *Strategia* była przedmiotem konsultacji społecznych.

przypadkach w założeniach projektowych uwzględnione zostały elementy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Ponadto przyjęto do realizacji wykonanie chodnika i ciąg ścieżki rowerowej wzdłuż ul. Rodziewiczówny w Nysie.

Powiat Nyski posiadał także lokalny program wieloletnich inwestycji na drogach powiatowych obowiązujący do końca 2015 r. na kwotę 48,9 mln zł, zatwierdzony przez Starostę, w którym w ramach przebudowy dróg uwzględniano każdorazowo brd, w tym bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów. Program ten był przyjmowany do realizacji, poprzez coroczne przeznaczanie przez Radę Powiatu na ten cel środków finansowych w budżecie powiatu. W ramach *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2020*, we wrześniu 2015 r. Starosta zatwierdził *Program przebudowy dróg powiatowych*, który stanowił kontynuację ww. *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych*. Przyjęte ww. plany rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej oraz plany przebudowy dróg były zgodne z założeniami zawartymi w *Strategii*.

(dowód: akta kontroli, str. 140-142, 207-210)

1.3. W okresie objętym kontrolą NIK na obszarze województwa opolskiego obowiązywały dwa regionalne programy poprawy brd, tj. *Opolski program brd na lata 2013-2015* i *Wojewódzki program realizacyjny na lata 2015-2016 do Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020*. W oparciu o założenia przyjęte w *Opolskim programie brd na lata 2013-2015* w dokumencie *Strategia – Partnerstwo Nyskie 2020* przyjęło Nyską Wizję Zero, gdzie uwzględniając:

- wyniki przeprowadzonych analiz i diagnozę stanu brd na drogach krajowych, wojewódzkich i na obszarze Partnerstwa,
- działania programowe w ramach Programu BRD Gambit Opolski 2005,
- doświadczenia z realizacji programów unijnych na rzecz poprawy brd,

wskazano cele zmierzające do minimalizacji liczby wypadków na obszarze *Partnerstwa*, w tym m.in. na obszarze powiatu nyskiego. Jako cel główny wskazano zdecydowaną poprawę brd (m.in. dotyczącą pieszych) na sieci drogowej *Partnerstwa*, m.in. na terenie powiatu nyskiego, polegającą na znacznym ograniczeniu liczby wypadków (zmniejszenie liczby wypadków, w szczególności z ofiarami śmiertelnymi o 50%) w okresie do 2020 r. W *Strategii* zaplanowano realizację inwestycji w oparciu o krajowe środki publiczne, a także środki unijne dostępne w ramach funduszy pomocowych (m.in. *Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Opolskiego na lata 2014-2020*¹³ oraz *Programie Rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2020*).

(dowód: akta kontroli, str. 94-134, 146-148, 207-210)

1.4. Zadania w zakresie bieżącego analizowania projektów i wniosków dotyczących organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych, m.in. w zakresie brd pieszych i rowerzystów wykonywała *Komisja Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego*. Analizy te dokonywano w oparciu o dane dotyczące wypadków drogowych przedkładanych przez Komendę Powiatową Policji w Nysie¹⁴, a wnioski kierowano pod obrady Rady Powiatu.

¹³ Dalej: RPO WO na lata 2014-2020.

¹⁴ Dalej: KPP w Nysie.

W poniższej tabeli przedstawiono podstawowe dane dotyczące wypadkowości na obszarze Powiatu Nyskiego w latach 2011-2015 (I półrocze):

Rok	Kategoria drogi	Wypadki ogółem	Zabici ogółem	Ranni ogółem	Wypadki z udziałem pieszych	Zabici piesi	Ranni piesi	Wypadki z udziałem rowerzystów	Zabici rowerzyści	Ranni rowerzyści
2011	Powiatowe	44	1	49	8	0	8	3	0	3
	Gminne	14	0	16	3	0	3	3	0	3
	Razem:	58	1	65	11	0	11	6	0	6
2012	Powiatowe	32	3	41	4	1	3	5	0	5
	Gminne	10	0	12	6	0	6	0	0	0
	Razem:	42	3	53	10	1	9	5	0	5
2013	Powiatowe	40	5	44	8	2	6	3	0	3
	Gminne	4	0	6	3	0	3	1	0	1
	Razem:	44	5	50	11	2	9	4	0	4
2014	Powiatowe	27	2	29	6	0	6	4	1	3
	Gminne	7	1	8	2	1	1	0	0	0
	Razem:	34	3	37	8	1	7	4	1	3
2015 (I-VI)	Powiatowe	23	1	29	3	0	3	0	0	0
	Gminne	3	0	4	1	0	1	0	0	0
	Razem:	26	1	33	4	0	4	0	0	0
Razem za lata 2011 – 2015 (I półrocze)		204	12	238	44	4	40	19	1	18

Podejmowane przez *Komisję ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego*, na etapie projektowania przebudowy dróg i infrastruktury drogowej wnioski, wydawane opinie i oceny dotyczące organizacji ruchu, w tym w zakresie brd pieszych i rowerzystów, kierowane były do zarządcy dróg powiatowych i zarządców dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli, str. 71-72, 149)

1.5. W maju 2015 r. Starostwo przy udziale Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie, Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nysie, KPP w Nysie oraz Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Opolu zorganizowało imprezę edukacyjno-informacyjną pn. *Akademia Bezpiecznego Kierowcy*. W prowadzonych w ramach tej imprezy zajęciach edukacyjnych z zakresu brd pieszych i rowerzystów oraz w prezentacji¹⁵, udział wzięli uczniowie szkół podstawowych i średnich z powiatu nyskiego. W miasteczku drogowym przeprowadzono także próbne egzaminy na kartę rowerową. Ponadto corocznie z inicjatywy KPP w Nysie przeprowadzane były działania profilaktyczne w ramach akcji *Bądź Widoczny – Bądź Bezpieczny*, podczas których uczniowie szkół podstawowych zapoznawali się z zasadami bezpiecznego poruszania się na drogach oraz otrzymywali elementy odblaskowe. Organizowane były również konkursy plastyczne (wspólnie z Wojewódzką Biblioteką Publiczną), których celem była promocja bezpiecznego zachowania się na drogach i bezpiecznego spędzania czasu wolnego. Analiza tych działań prowadzona była przez *Komisję Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego*, a ich oceny dokonywano na corocznych sesjach Rady Powiatu, podczas których oceniano także działania KPP w Nysie oraz stan wypadkowości na obszarze powiatu nyskiego. W związku z nasilającym się ruchem pojazdów na drogach powiatowych w trakcie sesji Rady Powiatu zwracano także uwagę na konieczność zmian w zakresie infrastruktury dróg. Analiza działań na rzecz poprawy brd pieszych i rowerzystów przeprowadzona była również przez *Komisję ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego*, w oparciu o przeprowadzane przez pracowników Starostwa i przedstawicieli zarządców dróg, w okresach sześciomiesięcznych, kontrole stanu dróg i infrastruktury. W wyniku tych działań Starosta m.in. zwrócił się

¹⁵ Dotycząca przyczyn i skutków wypadków oraz sposobów ich zapobiegania, a także ukazująca niebezpieczne miejsca na drogach powiatu nyskiego i przyczyny wypadków drogowych.

do zarządców dróg o dokonanie przeglądu właściwego oświetlenia miejsc kolizyjnych na drogach, szczególnie przejść dla pieszych i przejazdów dla rowerzystów (kontrole w tym zakresie należało przeprowadzić w godzinach wieczornych).

(dowód: akta kontroli, str. 90-93, 152-162, 173-191, 211-227, 659-673)

1.6. Kontrolowana jednostka nie przedłożyła dokumentów potwierdzających współpracę z Krajową Radą BRD w zakresie brd pieszych i rowerzystów. Współpraca taka prowadzona była natomiast z Opolską Wojewódzką Radą BRD i polegała m.in. na stałym członkostwie Naczelnika WKiT, jako przedstawiciela powiatu nyskiego, w jej składzie¹⁶. Opolska Wojewódzka Rada BRD w latach 2013-2015 podejmowała przedsięwzięcia w zakresie edukacji dzieci i młodzieży, które miały na celu podnoszenie świadomości bezpieczeństwa na drogach, organizowała turnieje w ramach brd z wykorzystaniem miasteczek ruchu drogowego, a także prowadziła szkolenia dla pracowników starostw zajmujących się nadzorem nad ośrodkami szkolenia kierowców. Kontrolowana jednostka w ramach współpracy z Wojewódzką Radą BRD podejmowała działania w zakresie edukacji dzieci i młodzieży ze szkołami powiatu nyskiego, organizując m.in. *Akademie Bezpiecznego Kierowcy*. Współpraca z Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego w Opolu polegała natomiast na organizacji szkoleń dotyczących stanu brd w województwie opolskim i powiecie nyskim, w trakcie których dokonywano prezentacji zadań *Narodowego Programu BRD na lata 2013-2015*, a także omawiano kwestie dotyczące zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych oraz sposoby nadzorowania ośrodków szkolenia kierowców.

(dowód: akta kontroli, str. 68-69, 90-93, 127)

Ocena częściowa

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

2. Wykonywanie zadań w zakresie czynności organizacyjno-technicznych dotyczących zarządzania ruchem na drogach

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z Regulaminem Starostwa, WKiT został zobowiązany do realizacji zadań z zakresu m.in. organizacji ruchu na drogach publicznych. Szczegółowy zakres tych zadań został określony w § 4 ust. 8 zarządzenia nr 10/15 Starosty Nyskiego z dnia 4 marca 2015 r. w sprawie zakresu zadań oraz organizacji wewnętrznej wydziału Starostwa Powiatowego w Nysie, zgodnie z którym do podstawowych zadań WKiT należało m.in. a/ rozpatrywanie projektów organizacji ruchu oraz wniosków dot. zmian organizacji ruchu, b/ opracowywanie lub zlecanie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzanych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu, c/ zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów i ich przekazywanie do realizacji, d/ prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, e/ współpraca w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi zarządzającymi ruchem, zarządami dróg i kolei, Policją oraz innymi jednostkami. Zadania te powierzono pracownikom WTiK, którzy odpowiadali za organizację ruchu rowerowego i pieszego na zarządzanej sieci dróg powiatowych i gminnych. W Starostwie nie ustalono w formie pisemnej standardów technicznych, jako podstawy działań w zakresie wdrażania polityki rowerowej na obszarze

¹⁶ W 2013 r. ww. osoba przedstawiała Radzie stan bezpieczeństwa na drogach w powiecie nyskim za rok 2012.

powiatu, gdyż jak wyjaśnił Naczelnik WKiT, zadanie to należy do kompetencji zarządców dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 8-9, 12-15, 19-47, 743-745)

2.2. Regulamin Starostwa określał wszystkie zadania organu zarządzającego ruchem na drogach, wynikające z § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁷, a które jak wskazano powyżej zostały przypisane dla WKiT. W okresie objętym kontrolą zadania te były wykonywane przez dwóch pracowników, tj. naczelnika i inspektora WKiT¹⁸. Zakresy obowiązków ww. osób obejmowały wszystkie zadania przynależne organowi zarządzającemu ruchem na drogach. Osoby te posiadały stosowne upoważnienia Starosty do zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*¹⁹. Na podstawie ewidencji dróg, na których ruchem zarządza Starosta ustalono, że łącznie na obszarze Powiatu Nyskiego znajdowało się 957,377 km dróg, w tym drogi powiatowe o łącznej długości 594,756 km oraz drogi gminne o łącznej długości 362,621 km.

(dowód: akta kontroli, str. 19-45, 49-69, 193-201)

2.3. W Starostwie wdrożony został System Zarządzania Jakością PN-EN ISO 900:2001, w ramach którego obowiązywała od 27 lipca 2006 r. *Procedura zatwierdzania projektu organizacji ruchu*. Głównym celem tej procedury było ustalanie optymalnego sposobu postępowania i dotrzymanie ustawowego terminu wydania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu.

Do szczegółowego zbadania przestrzegania procedur dotyczących opracowania i zatwierdzenia organizacji ruchu wybrano 14 dróg lub odcinków dróg powiatowych i gminnych, dla których organem zarządzającym ruchem jest Starosta, a na których wystąpiła największa liczba wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów. Łącznie na wybranych odcinkach dróg w kontrolowanym okresie wydarzyło się 13 wypadków, w wyniku których śmierć poniosły cztery osoby, a rannych zostało 10. Łączna długość wybranych dróg wynosiła 57,2 km, co stanowiło 0,6% całej długości dróg, na których ruchem zarządza Starosta. Szczegółową kontrolę przeprowadzono w odniesieniu do 35,4 km tych dróg lub odcinków, w tym sześciu odcinków (o długości 5,3 km), na których występowała separacja ruchu samochodowego i rowerowego²⁰.

Objęte weryfikacją projekty organizacji ruchu, we wszystkich przypadkach były kompletne i zawierały dokumenty wymagane przepisami § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w tym również wymagane opinie. Jeden z badanych projektów organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze nr 1653 O (ul. Chelmońskiego w Nysie) został przez Komisję ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego odrzucony na podstawie § 8 ust. 6 pkt 1 ww. rozporządzenia, z powodu zagrożenia brd, a także błędów w zakresie oznakowania²¹.

¹⁷ Dz. U. Nr 177, poz. 1729, dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem.

¹⁸ Naczelnik WKiT posiadał wykształcenie wyższe prawnicze, a inspektor wyższe w zakresie produkcji usług. W trakcie wieloletniego stażu pracy ww. pracownicy odbywali szkolenia z zakresu prawa o ruchu drogowym, szkolenia kierowców i nadzoru nad stacjami diagnostycznymi, oceny stanu brd w 2014 r. i I kwartale 2015 r., realizacji zadań poprawy brd, a także w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1137 ze zm.

²⁰ Łączna długość dróg powiatowych i gminnych, gdzie występowała separacja ruchu samochodowego i rowerowego wynosiła 22,7 km.

²¹ Przedłożony projekt organizacji ruchu był niezgodny z przepisami dotyczącymi warunków umieszczania na drogach znaków oraz urządzeń brd (brak było oznakowania zatok postoju samochodów oraz oddzielenia tych zatok od przejścia dla pieszych).

Po uzupełnieniu przez Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie oznakowania i złożeniu ponownie projektu, został on zatwierdzony przez ww. komisję.

(dowód: akta kontroli, str. 202-206, 264, 305-320, 420-431a, 456-458, 767)

2.4. W Starostwie w latach 2013-2015 (I półrocze) prowadzona była ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Zawierała ona numer kolejny projektu, numer drogi lub nazwę ulicy, jednostkę składającą projekt organizacji ruchu, informację o charakterze organizacji ruchu (stała lub czasowa), datę zatwierdzenia projektu, a także termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu i – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu – rzeczywisty termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Ewidencja spełniała wymogi § 9 rozporządzenia *w sprawie zarządzania ruchem*, za wyjątkiem braku wskazania kilometrażu drogi lub ulicy. W okresie objętym kontrolą zaewidencjonowanych zostało odpowiednio 350, 411 i 199 projektów organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli, str. 432-455)

2.5. Na podstawie ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu oraz w oparciu i ewidencję dróg powiatowych i gminnych, dla których organem zarządzającym ruchem jest Starosta ustalono, że dla całej długości zarządzanych ruchem dróg powiatowych (tj. 594,8 km) opracowane zostały projekty organizacji ruchu, w tym po 23 września 2003 r. (tj. po wejściu w życie rozporządzenia *w sprawie zarządzania ruchem*) opracowane zostały projekty organizacji ruchu dla 508,4 km dróg (85,5%). Ciągi pieszo-rowerowe na drogach powiatowych, gdzie występuje separacja ruchu samochodowego i rowerowego (16,944 km), a które posiadają zatwierdzoną organizację ruchu stanowiły 2,8% ogólnej długości dróg powiatowych. W odniesieniu do dróg gminnych o długości 362,3 km zostały opracowane i zatwierdzone projekty organizacji ruchu obejmujące łącznie 142,3 km dróg (39,2%), z tego po wejściu w życie ww. rozporządzenia opracowano projekty dla 120,9 km (85%). Pozostałe drogi gminne (60,8%) nie były objęte projektami organizacji ruchu. Długość ciągów pieszo-rowerowych na drogach gminnych, gdzie występowała separacja ruchu samochodowego i rowerowego (5,738 km), a które posiadały zatwierdzoną organizację ruchu stanowiła 1,6% ogólnej długości ww. dróg. W związku z brakiem objęcia ponad połowy długości dróg gminnych projektami organizacji ruchu, Starosta w kontrolowanym okresie corocznie występował do wójtów i burmistrzów powiatu nyskiego o opracowanie takich projektów²². Zaewidencjonowane w kontrolowanym okresie projekty organizacji ruchu dotyczyły każdej prowadzonej budowy lub przebudowy infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów, zarówno na drogach powiatowych, jak i gminnych. I tak, w 2013 r. opracowano i zatwierdzono w tym zakresie 22 projektów organizacji ruchu, w 2014 r. 19, a w 2015 r. (I półrocze) siedem takich projektów.

(dowód: akta kontroli, str. 197-201, 418-419, 432-455, 456-462, 465)

2.6. Kontrola wykazała, że wszystkie spośród 14 objętych badaniem projektów organizacji ruchu dla dróg lub odcinków, odpowiadało wymogom § 5 rozporządzenia *w sprawie zarządzania ruchem*. Zawierały one plany orientacyjne w skali od 1:10 000 do 1:25 000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których danym projekt dotyczył. Plany sytuacyjne w skali 1:500 lub 1:1 000 zamieszczono w 13 projektach organizacji i wskazywały one lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych i urządzeń brd, a także parametry geometrii drogi. W jednym przypadku projekt organizacji ruchu (droga nr 1544 O) zawierał jedynie szkic drogi bez wskazania skali. Podinspektor WKiT wyjaśnił, że *Przedstawiony*

²² Na koniec 2012 r. łącznie na drogach gminnych opracowanych i zatwierdzonych docelowych projektów organizacji ruchu było dla 110,966 km dróg, a w okresie kontrolowanym wzrosło odpowiednio o: 12,745 km, 16,823 km i 3,259 km.

projekt organizacji ruchu do zatwierdzenia został przedłożony zgodnie z procedurą do zaopiniowania przez Komisję ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego, powołaną przez Starostę Nyskiego. W związku z tym, że projekt zawierał szczegółowy kilometrąz lokalizacji wszystkich znaków i urządzeń drogowych Komisja zaakceptowała tę formę projektu organizacji ruchu.

We wszystkich ww. projektach zamieszczone były opisy techniczne (w tym charakterystyka drogi i ruchu na drodze), wskazano przewidywane terminy wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz terminy wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu, a także imiona i nazwiska projektantów.

(dowód: akta kontroli, str. 264-417, 456-458, 610-612)

2.7. W przypadku 13 z ww. grupy 14 zatwierdzonych organizacji ruchu, pracownicy Starostwa przeprowadzili, w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia o ich wprowadzeniu osiem kontroli wykonania zdań technicznych, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Kontrole przeprowadzone były terminowo i rzetelnie, a dokonane ustalenia dokumentowane były protokołami. W dwóch protokołach wykazane zostały niezgodności stanu faktycznego z zatwierdzoną organizacją. Dotyczyło to drogi gminnej nr 104501 O, na której stwierdzono brak znaków pionowych A-7 (1 szt.), B-33 (4 szt.) oraz B-18 (2 szt.) oraz drogi powiatowej nr 1636 O, gdzie stwierdzono brak znaku pionowego A-17. W czterech z pięciu przypadków, w związku z brakiem zawiadomienia organu przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu, na 7 dni przed jej wprowadzeniem, Starosta nie poinformował zarządcy dróg powiatowych o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, do czego był zobowiązany wymogiem § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 265-274, 388-393, 456-458)

2.8. W wyniku przeprowadzonych oględzin na 14 wybranych drogach objętych zatwierdzonymi organizacjami ruchu stwierdzono, iż wszystkie umieszczone na nich znaki drogowe pionowe i poziome odpowiadały normom i warunkom technicznym określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach²³. Oznakowanie było w bardzo dobrym stanie technicznym, jego widoczność była właściwa, a tym samym umożliwiała użytkownikom dróg odpowiednie zachowanie podczas ruchu. Nie stwierdzono oznakowania wprowadzającego uczestników ruchu w błąd, jak również wzajemnie się wykluczającego. Na dziewięciu drogach powiatowych lub ich odcinkach stwierdzono natomiast niezgodności pomiędzy stanem faktycznym w zakresie oznakowania pionowego i poziomego, a dokumentacją organizacji ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 264-420, 456-458)

2.9. W Starostwie nie zostały opracowane szczegółowe procedury w zakresie planowania, przeprowadzania i dokumentowania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonywania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń brd. Jak wyjaśnił Naczelnik WKiT, procedur takich nie opracowano w wyniku niedopatrzenia i natłoku innych obowiązków związanych z funkcjonowaniem WKiT. W trakcie kontroli przedłożono kontrolującemu opracowaną i zatwierdzoną przez Starostę *Procedurę kontroli stanu oznakowania dróg powiatowych i gminnych dla których organem zarządzającym ruchem jest Starosta Nyski*, która jednak nie w pełni odzwierciedlała cały proces kontroli dróg, a w szczególności nie określała zasad planowania kontroli

²³ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

i sposobu egzekwowania zaleceń pokontrolnych. W latach 2013-2015 (I połowa) pracownicy Starostwa nie przeprowadzali systematycznie, tj. w okresach co najmniej raz na sześć miesięcy ww. kontroli, co potwierdziło szczegółowe badanie dokumentacji 14 dróg lub ich odcinków. Jak ustalono, w 2013 r. nie przeprowadzono wymaganych kontroli w czterech przypadkach, w 2014 r. w pięciu.

Pracownicy Starostwa na drogach powiatowych, na których występowała separacja ruchu samochodowego i rowerowego przeprowadzili w 2013 r. dwukrotnie kontrolę dziewięciu dróg powiatowych o długości 11,814 km (69,7% odcinków dróg gdzie występuje separacja), w 2014 r. ośmiu dróg o długości 11,569 km (68,3%) i jednokrotnie w I półroczu 2015 r. 11 dróg o długości 14,306 km (84,4%).

(dowód: akta kontroli, str. 466-569, 745-746)

W kontrolach udział brał pracownik Starostwa, a także przedstawiciele KPP w Nysie oraz Zarządu Dróg Powiatowych w Nysie lub w przypadku dróg gminnych – przedstawiciele gmin. Z kontroli tych sporządzano protokoły, w których wykazywano m.in. a/ stwierdzone braki w oznakowaniu b/ konieczność dodatkowego oznakowania przejścia dla pieszych, c/ konieczność zmiany zniszczonych znaków poziomych i pionowych, d/ ubytki na drodze, e/ zniszczone urządzenia kanalizacyjne (studzienki) itp.

Protokoły z kontroli otrzymywały osoby biorące udział w tych czynnościach. Po każdej kontroli Starosta kierował do Zarządu Dróg Powiatowych w Nysie zalecenia pokontrolne, do których załączane były ww. protokoły. W wyniku analizy treści protokołów i zaleceń pokontrolnych, jak i odpowiedzi na zalecenia stwierdzono, że w kontrolach uwzględniono wszystkie zakresy wynikające z przepisów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, tj. w zakresie zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania, jak również w zakresie występujących rodzajów inżynierii ruchu drogowego (znaków pionowych i poziomych oraz urządzeń brd). W przypadku kontrolowanych dróg gminnych stwierdzono, że protokoły nie wskazywały na nieprawidłowości, a drogi posiadały oznakowanie zgodne z projektami organizacji ruchu. W związku z tym do wójtów i burmistrzów nie kierowano zaleceń pokontrolnych. Wyjątek stanowiły kontrole dróg w Gminie Kamiennik, gdzie wystąpiły nieprawidłowości, lecz Starostwo nie skierowało odrębnego wystąpienia pokontrolnego, a jedynie przekazało protokół z kontroli przedstawicielowi Gminy. Przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli oględziny drogi nr 104501 O Cieszanowice-Szkłary w Gminie Kamiennik potwierdziły usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 264, 388-390, 466-569, 575-598)

2.10. Pracownicy WKiT w okresie objętym kontrolą NIK dokonywali analiz oraz ocen organizacji ruchu, pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami oraz brd. Przeprowadzali także konsultacje zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego na obszarze Powiatu Nyskiego z członkami Wojewódzkiej Rady BRD oraz przedstawicielami powiatowych komend policji z województwa opolskiego, biorących udział w wykładach organizowanych przez Starostwo. Bieżących analiz bezpieczeństwa systematycznie dokonywała *Komisja Bezpieczeństwa i Porządku*, która corocznie przedkładała Radzie Powiatu do zatwierdzenia sprawozdania, w których przedstawiana była ocena bezpieczeństwa m.in. w zakresie ruchu drogowego, z uwzględnieniem infrastruktury drogowej dla pieszych i rowerzystów. Ponadto w trakcie przeprowadzanych przez Starostwo narad i spotkań z instruktorami ośrodków szkolenia kierowców, przy udziale przedstawicieli KPP w Nysie omawiano statystyki i przyczyny zdarzeń drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem osób niechronionych i ich zachowania się na drodze, jak też zachowania młodych kierowców i ich udziału w wypadkach drogowych. Wynikające z przeprowadzanych ww. analiz i ocen wnioski były uwzględniane i wdrażane przez

wnoszących np. Zarząd Dróg Powiatowych w opracowywanych projektach organizacji ruchu zatwierdzanych przez *Komisję ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego*. Analizowano także, przy zatwierdzaniu projektów organizacji ruchu wpływające wnioski mieszkańców²⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 659-673f, 674, 691, 702)

2.11. W projektach organizacji ruchu, wykorzystywane były wnioski *Komisji ds. Bezpieczeństwa*. I tak w 2013 r. przykładowo:

- droga nr 2170 O ul. Krawiecka w Nysie, Komisja wnioskowała o właściwe usytuowanie przejść dla pieszych, oświetlenie tych przejść, usytuowanie zatoki autobusowej (dowóz dzieci do szkoły), wyniesienie przejść dla pieszych (na progach płytowych) i wprowadzenie oznakowania poziomego (linia ciągła przy zatoce postojowej), uwagi te uwzględnione w projekcie organizacji ruchu;
- droga nr 2183 O ul. Radziewiczówny w Nysie, Komisja dokonała analizy geometrii drogi pod kątem budowy ciągu pieszo-rowerowego i wnioskowała do zarządu drogi o przeniesienie odcinka ścieżki rowerowej, co zostało uwzględnione w projekcie organizacji ruchu;
- droga nr 2181 O ul. Prudnicka w Nysie, Komisja zaopiniowała geometrię skrzyżowania (rondo ul. Moniuszki - Celna - Prudnicka) z zaleceniem likwidacji zatoki autobusowej przy ul. Moniuszki z przeniesieniem jej na ul. Prudnicką, zalecenia te zostały uwzględnione w projekcie organizacji ruchu.

W 2014 r., wnioski Komisji były uwzględniane m.in. w projektach organizacji ruchu dotyczących .:

- drogi nr 1624 O m. Sławięcice, Komisja analizując bezpieczeństwo ruchu drogowego pozytywnie zaopiniowała projekt organizacji uwzględniający montaż progów zwalniających w okolicach szkoły;
- drogi nr 1668 O m. Goświnowice ul. Kolejowa, Komisja pozytywnie zaopiniowała projekt organizacji z usytuowaniem ścieżki rowerowej.

W I połowie 2015 r. ww. Komisja pozytywnie zaopiniowała geometrię dla przebudowy drogi nr 15370 O w m. Sidzina wskazując na konieczność wprowadzenia elementów spowalniających ruch na drodze.

(dowód: akta kontroli, str. 703-725)

2.12. Na podstawie rejestru skarg i wniosków prowadzonego w Starostwie ustalono, że w kontrolowanym okresie nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące złego stanu technicznego lub zagrażającej brd organizacji ruchu na sieci dróg powiatowych z infrastrukturą drogową służącą pieszym i rowerzystom. W marcu 2015 r. wpłynęła natomiast skarga na działanie Zarządu Dróg Powiatowych w Nysie, która dotyczyła zajęcia pasa drogowego na czas wykonywania robót. Skarga nie odnosiła się do zatwierdzonego projektu organizacji ruchu na czas wykonywania robót w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli, str. 599-607)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzona w Starostwie przez pracowników WKiT ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla dróg powiatowych i gminnych nie zawierała wpisu dotyczącego kilometrażu drogi lub nazwy ulicy objętej projektem, co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z § 9 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie *zarządzania ruchem*.

²⁴ Przebudowa drogi 2181 O, ul. Prudnicka w Nysie - mieszkańcy wnioskowali o usytuowanie miejsc postojowych; wprowadzanie ruchu jednokierunkowego na drodze 2161 O, ul. Bohaterów Warszawy w Nysie – mieszkańcy zwrócili uwagę na niedogodność przyjętego rozwiązania.

Inspektor WKiT wyjaśnił, że... *Zapis rozporządzenia § 9 ust. 2 pkt 2 został niewłaściwie zinterpretowany. Podczas kontroli usunięto tę nieprawidłowość. W ewidencji projektów w kolumnie nr 4 zamiast istniejącego zapisu „Nr drogi / nazwa ulicy na których wprowadza się zmianę organizacji ruchu” wprowadzono zapis „numer drogi i jej kilometraż lub nazwa ulicy. W trakcie kontroli została kontrolującemu przedłożona ewidencja uzupełniona ww. zakresie (rok 2015 od pozycji nr 348).*

(dowód: akta kontroli, str. 433-455, 610-612, 753-755)

2. Pracownicy WKiT Starostwa nie informowali Starosty o utracie ważności zatwierdzonych organizacji ruchu na drogach powiatowych o nr: 1544 O, 1665 O, 2184 O i 2172 O, co w konsekwencji powodowało naruszenie obowiązku wynikającego z § 12 ust. 4 w związku z § 8 ust. 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Od czasu utraty ważności organizacji ruchu na ww. drogach (6-9 lat) pracownicy WKiT przeprowadzali kontrolę tych dróg w trybie § 12 ust. 5 tego rozporządzenia, a tym samym uzyskali wiedzę, iż organizacje te nie zostały w całości wprowadzone. Powyższe potwierdziły wyniki oględziny przeprowadzonych na ww. drogach w trakcie kontroli NIK.

Naczelnik WKiT wyjaśnił, że *Przygotowane zatwierdzenia organizacji ruchu zawierają pouczenie, że zarządca drogi ma obowiązek zawiadomić organ zarządzający ruchem o wprowadzeniu organizacji ruchu. Brak takiego zawiadomienia skutkuje utratą jego ważności. Projekt zatwierdzenia organizacji ruchu był omawiany z radcą prawnym i pod względem formalno-prawnym zaakceptowany.*

Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Nysie poinformował, że *przyczyną powyższych niezgodności i braków jest to, iż Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie posiadał ograniczone środki finansowe przeznaczone na zakup oznakowania. Jako zarządca dróg powiatowych zobligowani jesteśmy do posiadania zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich zarządzanych dróg w łącznej liczbie 138, których długość wynosi 595 km. Tak duża liczba dróg i ich długość, determinuje konieczność zapewnienia właściwej liczby znaków (szczególnie na terenach miejskich). Dodatkowo od chwili wejścia w życie przepisów dotyczących oznakowania, wprowadzano kilkakrotnie zmiany, które dodatkowo zmuszały ZDP w Nysie do wprowadzania kosztownych zmian w organizacji ruchu (np. zmiana sposobu oznakowania obszaru miejscowości i terenu zabudowanego, zmiana oznakowania przejść granicznych, zmiany dotyczące sposobu i montażu znaków). Nie bez znaczenia jest również fakt, że zgodnie z obowiązującymi przepisami zarządca dróg powiatowych ponosi koszty związane z oznakowaniem skrzyżowań i włączeń z drogami gminnymi i niepublicznymi. Oprócz tego posiadane projekty organizacji ruchu na bieżąco ulegają modyfikacjom, które wynikają z wprowadzania zmian a to wymusza dodatkowe oznakowanie. Informuję ponadto, że projekty stałej organizacji ruchu, które straciły ważność zostaną ponownie złożone do zatwierdzenia. Po ustawieniu wszystkich znaków znajdujących się w zatwierdzonych projektach, organowi zarządzającemu ruchem oraz policji zostanie złożone zgłoszenie zmiany organizacji ruchu, na podstawie którego organ zarządzający ruchem dokona kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z projektu.*

Inspektor WKiT wyjaśnił, że postępowanie w sprawie wprowadzenia organizacji ruchu na drogach powiatowych: 1544 O, 1665 O, 2172 O, 2184 O nie zostało do tej pory zakończone z powodu niedopatrzenia oraz natłoku obowiązków i spraw w WKiT.

(dowód: akta kontroli, str. 275, 287, 298, 333, 341, 465-464c, 570-571, 608-609, 743-760, 771-772)

3. Pomimo tego, że podejmowane przez organ zarządzający ruchem działania mające na celu wyegzekwowanie od zarządców dróg gminnych opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu dla tych dróg (o łącznej długości 220 km, tj. 60,8% długości dróg gminnych, na których ruchem zarządzał Starosta) były nieskuteczne, Starosta nie podjął przewidzianych w § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem działań zmierzających do samodzielnego opracowania w Starostwie (lub zlecenia takiego opracowania) tych projektów.

Naczelnik WKiT osoba odpowiedzialna za powstałą nieprawidłowość wyjaśnił, że *Organ zarządzający ruchem nie opracował i nie zlecił do opracowania projektów organizacji ruchu na drogach gminnych ze względu na ograniczone środki budżetu Powiatu Nyskiego. Niemniej jednak Starosta corocznie wysyła do zarządców dróg gminnych – wójtów i burmistrzów pisma zwracając się o przedłożenie aktualnej ewidencji dróg i opracowanie brakujących organizacji ruchu.*

Członek Zarządu Powiatu, jako osoba nadzorująca zagadnienia zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych w złożonych wyjaśnieniach potwierdził, że nie opracowano projektów organizacji ruchu dla dróg gminnych, z uwagi na ograniczone środki w budżecie Powiatu Nyskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 608-609, 743-745, 768-770)

4. W przypadku ośmiu objętych oględzinami dróg, pomimo obowiązku wynikającego z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, Starosta nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad zgodnością faktycznie istniejących organizacji ruchu z zatwierdzonymi organizacjami ruchu. W trakcie oględzin stwierdzono na drogach 1634 O, 1544 O, 1665 O, 1653 O, 1673 O 2126 O, 2184 O, 2172 O, 1628 O rozbieżności pomiędzy oznakowaniem dróg zarówno znakami pionowymi jak też poziomymi, a dokumentacją, a także brak przewidzianego w takiej dokumentacji oznakowania²⁵.

Inspektor WKiT, osoba bezpośrednio odpowiedzialna wyjaśnił, że Droga 1634 O znak D-23 występuje w obrębie skrzyżowania z drogą krajową nr 46 – organizacja ruchu należy do zarządcy drogi wyższej kategorii. Dla dróg: 1544 O, 1665 O, 1673 O, 2184 O, 2172 O zarządca drogi nie złożył zawiadomienia zgodnie z §12 ust.1 do zarządzającego ruchem o wprowadzeniu zmiany organizacji ruchu. Stan obecny oznakowania na ww. drogach jest efektem stopniowego wprowadzania przez zarządcę drogi oznakowania wg zatwierdzonych organizacji ruchu. Podczas przeprowadzania kontroli na tych drogach zwracano uwagę, czy istniejące oznakowanie zapewnia bezpieczeństwo ruchu drogowego, wzajemnie się nie wyklucza, czy stan techniczny tego oznakowania jest dobry. Znaki umieszczane na drogach są zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. Droga 2161 O - oznakowanie te pozostało z poprzedniej istniejącej organizacji ruchu, jest to element poprawiający bezpieczeństwo ruchu drogowego. W związku z tym zarządca drogi opracuje projekt zmiany w docelowej

²⁵ Na drodze: 1634 O znajdował się znak D-23, którego nie przewidywała dokumentacja, 1544 O brak było znaku D-1 (uzupełniono w trakcie kontroli); 1665 O znajdował się znak D-15, którego nie przewidywała dokumentacja, brak było tablicy drogowoskazowej E-4 w m. Radzikowice i Sękowice, stwierdzono niezgodność oznakowania – znak D-1, zamiast przewidzianego w dokumentacji znaku A 6b; 1653 O stwierdzono umieszczenie czterech znaków D-6a i tablicy drogowoskazowej E-4, których brak było w dokumentacji oraz brak umieszczenia znaku D-18, który obejmowała ta dokumentacja; 1673 O brak oznakowania przystanku autobusowego D-15, brak wyznaczonego miejsca na postój autobusów; 2126 O brak umieszczenia znaku B-36 znajdującego się w dokumentacji, zamieszczenie znaku A-11a i oznakowania progu zwalniającego, czego nie przewidywała dokumentacja, a także niezgodnie z dokumentacją umieszczenie znaku D-1; 2184 O brak znaku pionowego D-6 i D-2; 2172 O brak znaku D-18 i D-1; 1628 O brak znaku D-6b i B-36 oraz znaku D-18, które znajdowały się w dokumentacji jako oznakowanie pionowe przy zatokach postojowych i przejściu dla pieszych.

organizacji ruchu, w którym ww. oznakowanie zostanie ujęte i przedstawi go do zatwierdzenia Staroście Nyskiemu. Zarządca drogi oświadczył, że przedstawi zmiany w docelowej organizacji ruchu, w których zostaną ujęte znaki D-6a i przedstawi Staroście Nyskiemu do zatwierdzenia. Znak E-4 został wprowadzony do organizacji ruchu zatwierdzeniem nr KTVI.5427- 198/08 przy zmianie organizacji ruchu na skrzyżowaniu ulicy Chełmońskiego z ulicą Radzikowicką. Droga 1628 O ul. Mickiewicza w trakcie kontroli w dniu 23.01.2015 r. nie stwierdzono na wymienionej drodze uwag. Wymienione niezgodności mogły zaistnieć w terminie po przeprowadzonej ww. kontroli. W chwili obecnej niezgodności te zostały usunięte. W trakcie kontroli przedłożono kontrolującemu zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla ulicy Chełmońskiego nr drogi 1653 O.

(dowód: akta kontroli, str. 608-609, 743-745, 753-754, 767)

5. Pracownicy WKiT nie przeprowadzili wymaganych przepisem § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń i sygnałów świetlnych oraz urządzeń brd na drogach powiatowych i gminnych, co najmniej raz na sześć miesięcy.

Jak ustalono w 2013 r. w ww. zakresie w wymaganym terminie nie były prowadzone kontrole na drogach powiatowych o łącznej długości 238,360 km (40,1%), z tego nie przeprowadzono kontroli na drogach o długości 143,923 km (24,2%), a jednokrotnie w ciągu roku przeprowadzono kontrole na drogach o długości 194,337 km (32,7%). W 2014 r. w wymaganym terminie nie przeprowadzono ww. kontroli na drogach o długości 287,772 km (48,4%) z tego w ogóle nie przeprowadzono kontroli na drogach o długości 268,693 km (45,2%), a jednokrotnie w ciągu roku na drogach o długości 19,079 km (3,2%). W I półroczu 2015 r. nie przeprowadzono kontroli na drogach o długości 268,652 km (45,2%).

(dowód: akta kontroli, str. 193-201, 468-504, 516-538, 570-571)

Na drogach gminnych pracownicy Starostwa w 2013 r. nie przeprowadzili kontroli na drogach o długości 324,145 km (89,4% całkowitej długości dróg gminnych), w 2014 r. na drogach o długości 250,107 km (69%), a w 2015 r. (I półrocze) na drogach o długości 250,107 km (69%).

(dowód: akta kontroli, str. 229-263, 466, 505-515, 539-551, 572-574)

Naczelnik WKiT osoba odpowiedzialna za powyższą nieprawidłowość wyjaśnił, że Kontrole były wykonywane w miarę możliwości raz na 6 miesięcy w obecności zarządców dróg. Nie wszystkie drogi były skontrolowane z powodu braków kadrowych w WKiT. Do skontrolowania w zakresie zarządzania ruchem jest 1800,0 km dróg rocznie, co przy obecnej obsadzie kadrowej nie jest możliwe.

(dowód: akta kontroli, str. 608-609, 743-745)

Członek Zarządu Starostwa wyjaśnił, że Z wyjaśnień złożonych przez Naczelnika kontrole były wykonywane w miarę możliwości raz na 6 miesięcy w obecności zarządców dróg. W świetle powyższego widzę potrzebę zwiększenia obsady kadrowej na stanowisku zarządzania ruchem. Niemniej jednak wymaga to dokonania zmian organizacyjnych w Wydziale Komunikacji i Transportu, wiąże się to z akceptacją Rady Powiatu. Powyższa zmiana powiązana jest ze zmianą budżetu powiatu. W najbliższym czasie przedstawię zmiany organizacyjne w tym zakresie Zarządowi Powiatu w Nysie.

(dowód: akta kontroli, str.770)

Ocena częściowa

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

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*²⁶, wnosi o:

1. Informowanie zarządców dróg, zgodnie z § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, w przypadkach przewidzianych w obowiązujących przepisach.
2. Zapewnienie pełnej realizacji obowiązku podejmowania czynności organizacyjno-technicznych w rozumieniu § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w zakresie sporządzenia projektów organizacji ruchu.
3. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających przeprowadzanie w okresach co najmniej sześciomiesięcznym, zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych.

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 Opolu.

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.

Opole, dnia 15 grudnia 2015 r.

Kontroler
Andrzej Borowski
Doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: ustawa o *NIK*.