



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.012.04.2020

Pani Małgorzata Tudaj
Starosta Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego
Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu
pl. Wolności 13, 47-200 Kędzierzyn-Koźle

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/038 – Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu ¹ , pl. Wolności 13, 47-200 Kędzierzyn-Koźle
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Tudaj, Starosta Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego ² , od 28 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego 2. Ocena sposobu finansowania zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego 3. Ocena wpływu realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020, do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dokumentów wytworzonych wcześniej bądź później, niezbędnych dla realizacji celu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Wojciech Jarzyna, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/83/2020 z 28 września 2020 r. 2. Jarosław Pałęga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/93/2020 z 9 listopada 2020 r. 3. Piotr Mastalerz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/95/2020 z 10 listopada 2020 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Czynności kontrolne zakończono 7 grudnia 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zadania organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych, w imieniu Starosty wykonywali pracownicy Wydziału Komunikacji i Transportu. Pomimo tego, że w okresie objętym kontrolą przeprowadzono kontrole wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, zgodnie z wymogiem wynikającym z § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶, to jednak w jednym przypadku nie dochowano 14-dniowego terminu przeprowadzenia takiej kontroli. Stwierdzono również, że w okresie od października 2019 r. do września 2020 r. nie realizowano kontroli określonych w § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia, tj. w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych i powiatowych, a zrealizowane kontrole w tym zakresie nie obejmowały niektórych odcinków dróg.

Pomimo tego, że zadania zarządcy dróg od 1 stycznia 2020 r. zostały przejęte przez Wydział Infrastruktury Drogowej kontrolowanej jednostki po zlikwidowanym Powiatowym Zarządzie Dróg w Kędzierzynie-Koźlu, to jednak regulamin organizacyjny Starostwa dostosowano do stanu faktycznego dopiero 5 marca 2020 r., a zakres obowiązków Kierownika ww. Wydziału określono dopiero 1 lipca 2020 r. Pracownicy wykonujący zadania zarządcy drogi posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe, a zadania kontrolne dotyczące stanu dróg prowadzone były przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane o specjalności drogowej.

W latach 2018-2020 dokumenty ewidencyjne dróg prowadzone były w sposób nierzetelny, w szczególności w zakresie książek dróg, dziennika objazdu dróg, książek obiektów mostowych oraz wykazu obiektów mostowych. Nie zapewniono również rzetelnej aktualizacji tej ewidencji. Zarządca dróg realizował jednak obowiązek wynikający z art. 20 pkt 10 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷ oraz z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. ustawy Prawo budowlane⁸, tj. dokonywał okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, z uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz stanu technicznego elementów narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujące podczas ich użytkowania.

W latach 2018-2020 nie przeprowadzono badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego określonych w art. 20 ust. 10a Prawa budowlanego. Stwierdzono również, że Powiatowy Zarząd Dróg oraz (po likwidacji tej jednostki) Wydział Infrastruktury Drogowej nie realizowały niektórych zaleceń wynikających z okresowych kontroli oznakowania przeprowadzonych przez organ zarządzający ruchem.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 784; dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

1.1 W powiecie kędzierzyńsko-kozielskim nie został powołany zespół/rada realizujący zadania tożsame z zadaniami Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego¹⁰. Z Opolskiej Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego nie kierowano do Starostwa pism lub zaleceń w sprawie ewentualnego powołania powiatowej rady bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wicestarosta wyjaśnił, że *na terenie powiatu brak jest powołanych gminnych bądź miejskich centrów bezpieczeństwa ruchu drogowego*.

(akta kontroli str. 437-439)

1.2 Zadania organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych¹¹, w imieniu Starosty wykonywali pracownicy Wydziału Komunikacji i Transportu, a zadania w tym zakresie były określone w regulaminie organizacyjnym i przypisane do realizacji pracownikom Wydziału. Organ zarządzający ruchem upoważnił kierownika Wydziału i jego zastępcę, na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹², do zatwierdzania organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 15-144, 181-192)

1.3 W okresie objętym kontrolą zadania organu zarządzającego ruchem były realizowane przez trzech pracowników Starostwa, którzy nie posiadali wykształcenia kierunkowego (w zakresie dróg lub transportu). Dwóch pracowników posiadało wykształcenie wyższe techniczne o specjalności samochodowej¹³, a jeden – wykształcenie wyższe informatyczne. Przydzielone ww. pracownikom zadania związane z zarządzaniem ruchem wykonywali oni od 15¹⁴ i od 11¹⁵ lat. Dwóch z nich 19-20 września 2019 r. wzięło udział w szkoleniu zorganizowanym przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Opolu, którego tematyka nawiązywała do problemów związanych z bezpieczeństwem i zarządzaniem ruchem na drogach¹⁶, a jeden pracownik uczestniczył 19-21 października 2020 r. w szkoleniu z zakresu stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Szkolenia te były uzupełnieniem wcześniejszych szkoleń, tj. m.in. szkolenia z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadzonego 10-13 grudnia 2013 r. (w którym uczestniczyły dwie osoby) oraz szkolenia kadr bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadzonego 22-24 października 2007 r. (w którym uczestniczyła jedna osoba).

(akta kontroli str. 219-229, 252-261)

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dotyczącymi m.in. opracowywania regionalnych programów poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i opiniowania projektów aktów prawa miejscowego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

¹¹ Uchwała nr 81/368/2016 Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kędzierzynie-Koźlu (ze zm.), uchylona uchwałą nr 59/260/2020 Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kędzierzynie-Koźlu.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 920.

¹³ Program studiów obejmował zagadnienia związane z inżynierią ruchu i bezpieczeństwem ruchu drogowego.

¹⁴ Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu i jego zastępca.

¹⁵ Pracownik Wydziału Komunikacji i Transportu.

¹⁶ Szkolenie dla przedstawicieli starostw wykonujących zadania administracji publicznej związane z komunikacją i transportem – w tematyce ujęto m.in. zagadnienie: *Seniorzy a bezpieczeństwo ruchu drogowego*.

Starosta zarządzał ruchem na 768 drogach o łącznej długości 614,12 km, w tym na 96 drogach powiatowych o łącznej długości 246,56 km oraz na 672 drogach gminnych o łącznej długości 367,56 km. Liczba złożonych do rozpatrzenia projektów organizacji ruchu w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą¹⁷ wyniosła odpowiednio 239 (w tym odrzucone 8), 254 (3) i 113 (2).

(akta kontroli str. 219-251, 356)

1.4 W Starostwie brak było pełnej dokumentacji dotyczącej organizacji ruchu na nadzorowanych drogach. Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, że *taka dokumentacja nie została przekazana w całości przez Zarząd Dróg Powiatowych w Kędzierzynie-Koźlu, który zarządzał ruchem na drogach powiatowych i gminnych do roku 2003. Kierownik ww. Wydziału wskazał również, że nie jest w stanie określić, jaka część dróg nie została objęta zatwierdzonymi organizacjami ruchu. W latach 2018-2020 nie podejmowano żadnych działań mających na celu objęcie wszystkich odcinków dróg zatwierdzonymi organizacjami ruchu. Jeśli chodzi o drogi powiatowe i gminne znajdujące się na terenie miasta Kędzierzyn-Koźle to można założyć, iż zatwierdzoną organizacją ruchu objęto ok. 70% wszystkich dróg.*

(akta kontroli str. 219-228)

1.5 Badaniem objęto 21 (3,5%) spośród 606 projektów¹⁸ organizacji ruchu (12 stałych i 9 czasowych) zatwierdzonych w okresie objętym kontrolą. Badane projekty zawierały elementy określone w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem oraz posiadały pozytywne opinie komendanta powiatowego Policji, stosownie do wymogu wynikającego z § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 357-363)

Ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu prowadzono w Wydziale Komunikacji i Transportu w szczególności określonej w § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Ewidencja ta zawierała m.in. numer kolejny projektu, nazwę ulicy, jednostkę składającą projekt, charakter organizacji ruchu (stała, czasowa), datę zatwierdzenia projektu oraz termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. Wszystkie objęte ww. próbą projekty zostały ujęte w ww. ewidencji. Analiza prowadzonej ewidencji w odniesieniu do próby badanych 21 projektów organizacji ruchu wykazała jednakże, że w 10 przypadkach nie odnotowano rzeczywistego terminu wprowadzenia stałej organizacji, a w przypadku sześciu czasowych zmian organizacji ruchu nie odnotowano przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, iż (...) *brak uzupełnionych rubryk dotyczących rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, a także przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu – wynika z faktu braku zgłoszenia przez jednostkę zainteresowaną terminu wprowadzenia organizacji ruchu, co do którego jest zobligowana (...).*

(akta kontroli str. 364-436)

1.6 W latach 2018-2019 zadania i obowiązki zarządcy dróg powiatowych w imieniu Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego wykonywał Powiatowy Zarząd Dróg w Kędzierzynie-Koźlu¹⁹, w szczególności związane z planowaniem, budową, modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg, które szczegółowo zostały określone

¹⁷ Do 30 czerwca 2020 r.

¹⁸ W 2018 r. – 239, w 2019 r. – 254, w I półroczu 2020 r. – 113.

¹⁹ Utworzony na podstawie uchwały Nr XVIII/109/2008 Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 27 maja 2008 r. Dalej: Zarząd Dróg.

w regulaminie organizacyjnym²⁰. Na mocy uchwały Nr XII/105/2019 Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 24 września 2019 r., z dniem 31 grudnia 2019 r. jednostka ta została zlikwidowana, a jej zadania od 1 stycznia 2020 r. przejął mł nowopowstały wydział Starostwa. Uchwałą nr 59/260/2020 z 5 marca 2020 r.²¹ wprowadzono nowy regulamin organizacyjny kontrolowanej jednostki, w którym zadania zarządcy dróg powiatowych przypisano utworzonemu Wydziałowi Infrastruktury Drogowej (§ 29)²². Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg, będący następnie Kierownikiem Wydziału Infrastruktury Drogowej zostali upoważnieni na mocy uchwał Zarządu Powiatu do załatwiania w imieniu zarządcy dróg powiatowych spraw określonych w ustawie o drogach publicznych oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy, w tym do wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie²³.

(akta kontroli str. 145-192)

1.7 Pracownicy realizujący zadania zarządcy drogi²⁴ posiadali odpowiednie wykształcenie, przeszkolenie, doświadczenie zawodowe umożliwiające prowadzenie m.in. kontroli stanu dróg. Dwóch pracowników posiadało wykształcenie wyższe, a dwóch – wykształcenie średnie w zakresie budownictwa²⁵. Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej od ponad 30 lat zajmował stanowiska związane z utrzymaniem dróg, a jeden z pracowników od ponad 20 lat zatrudniony był w wydziałach i jednostkach zajmujących się zarządem dróg powiatowych. Staż pracy pozostałych dwóch pracowników zajmujących się ww. zakresem spraw wynosił 6 i 10 lat. Aktualne uprawnienia budowlane o specjalności drogowej posiadał Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej.

(akta kontroli str. 1068-1074, 1626-1627)

1.8 Pracownicy Wydziału Infrastruktury Drogowej oraz Powiatowego Zarządu Dróg nie uczestniczyli w ogólnopolskim szkoleniu dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, prowadzonych w ramach projektu *Ogólnopolskie szkolenia dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego*. Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnił: *Pracownicy nie brali w ww. szkoleniach ze względu na dużą ilość obowiązków służbowych, jednak w ramach samokształcenia starali się uzupełniać swoją wiedzę w wytycznych w tym zakresie dostępnych na stronach Ministerstwa Infrastruktury, jak i konsultowali posiadany zakres wiedzy z innymi zarządcami dróg, policją, organami zarządzającymi ruchem*.

(akta kontroli str. 1039, 1043, 1061, 1066)

Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej oraz jego zastępca w latach 2018-2019 uczestniczyli w szkoleniu pn. *Projektowanie budowa i utrzymanie infrastruktury drogowej*.

(akta kontroli str. 1627)

²⁰ Regulamin przyjęty uchwałą nr 144/572/2009 z dnia 3 grudnia 2009 r. (ze zm.).

²¹ Uchwała nr 59/260/2020 Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kędzierzynie-Koźlu.

²² Uchwałą nr 54/237/2020 z dnia 8 stycznia 2020 r. Zarząd Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego upoważnił Kierownika Wydziału Infrastruktury Drogowej do załatwiania w imieniu zarządcy dróg powiatowych spraw określonych w ustawie o drogach publicznych oraz przepisach wykonawczych tej ustawy, w tym do wydawania decyzji administracyjnych w powyższym zakresie.

²³ Uchwała nr 86/341/2008 z dnia 29 września 2008 r. oraz uchwała nr 54/237/2020 z dnia 8 stycznia 2020 r.

²⁴ W Powiatowym Zarządzie Dróg oraz w Wydziale Infrastruktury Drogowej zadania zarządcy dróg realizowało czterech pracowników.

²⁵ Jedna osoba posiadała wykształcenie wyższe o specjalności drogi.

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

Dyrektorowi Powiatowego Zarządu Dróg, który od 1 stycznia 2020 r. został kierownikiem Wydziału Infrastruktury Drogowej Starostwa nie określono zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Ponadto pomimo tego, że Powiatowy Zarząd Dróg w Kędzierzynie-Koźlu został zlikwidowany 31 grudnia 2019 r.²⁶, zmiana regulaminu organizacyjnego kontrolowanej jednostki, w którym nowoutworzonemu Wydziałowi Infrastruktury Drogowej przypisano zadania przejęte od zlikwidowanego Zarządu Dróg, nastąpiła dopiero 5 marca 2020 r., a dopiero z dniem 1 lipca 2020 r. określono zakres obowiązków Kierownika Wydziału Infrastruktury Drogowej.

(akta kontroli str. 15, 54-55, 163, 171-180)

Wicestarosta wyjaśnił: Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg działał na podstawie wydanego uchwałą Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego odrębnego imiennego upoważnienia do załatwiania spraw określonych w ustawie o drogach publicznych. Zakres zadań jakie zostały powierzone wynikał z zapisów statutu i regulaminu organizacyjnego Powiatowego Zarządu Dróg. Stosowaną praktyką jest, że dyrektorom jednostek organizacyjnych nie powierza się zakresu obowiązków na piśmie, ponieważ byłyby to rozległe dokumenty stanowiące tak naprawdę powielenie zapisów statutu i regulaminu organizacyjnego danej jednostki. Zgodnie z art. 94 pkt 1 Kodeksu Pracy²⁷ pracodawca jest zobowiązany zaznajomić pracowników podejmujących pracę m.in. z zakresem ich obowiązków oraz sposobem świadczenia pracy, bez wskazania w jakiej formie, czy pisemnej czy ustnej na to nastąpić. Dyrektorzy ustnie są informowani, że zakres ich obowiązków wynika z zapisów statutów i regulaminów jednostek, którymi zarządzają. Ponadto Wicestarosta wyjaśnił: Prace nad wprowadzeniem zmian do regulaminu organizacyjnego rozpoczęły się w listopadzie 2019 r. Projekt uchwały Zarządu zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kędzierzynie-Koźlu gotowy był 27 grudnia 2019 r., jednak nie został wprowadzony pod obrady Zarządu Powiatu. W styczniu zapadła decyzja o utworzeniu całego nowego regulaminu organizacyjnego. Prace nad regulaminem, konsultacje w zakresie jego treści trwały do 21 lutego 2020 r. Regulamin został przyjęty uchwałą Nr 59/260/2020 Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z 5 marca 2020 r. (...). Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej 4 grudnia 2019 r. podpisał porozumienie w sprawie przeniesienia pracownika samorządowego, w którym wyraził zgodę na przeniesienie z Powiatowego Zarządu Dróg do Starostwa Powiatowego na stanowisko Kierownika Wydziału Infrastruktury Drogowej. Tego dnia została podpisana również umowa o pracę, podczas której kierownik poinformowany został w sposób ustny jaki będzie jego zakres obowiązków, jako Kierownika nowopowstałego wydziału. Uchwała Nr XII/105/2019 Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 24 września 2019 r. w sprawie likwidacji Powiatowego Zarządu Dróg w Kędzierzynie-Koźlu wskazywała, że zadania PZD realizowane będą w Starostwie przez nowopowstały wydział. Dyrektor PZD podpisując umowę o pracę na stanowisku Kierownika Wydziału Infrastruktury miał realizować od 1 stycznia 2020 r. dalej te same zadania, które realizował wcześniej jako Dyrektor PZD. (...). W związku z nieobecnością i późniejszym nieobsadzeniem w okresie od 16 października 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. stanowiska Sekretarza Powiatu, którego zadaniem jest nadzorowanie opracowywania projektów aktów wewnętrznych regulujących strukturę i zasady działania Starostwa i jego komórek organizacyjnych, w tym zakresów czynności kierowników wydziałów przygotowanie

²⁶ Uchwała nr XII/105/2019 Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 24 września 2019 r. w sprawie likwidacji Powiatowego Zarządu Dróg w Kędzierzynie-Koźlu.

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320.

pisemnego zakresu czynności dla kierownika Wydziału Infrastruktury Drogowej nastąpiło dopiero 1 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 195, 1007)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Zgodnie ze standardem nr 3 *Struktura organizacyjna* określonym w załączniku do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁸, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Ponadto w ww. standardzie wskazano, że aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

OCENA CZĄSTKOWA

Projekty organizacji ruchu wpływające do jednostki w celu zatwierdzenia były terminowo rozpatrywane, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Wprawdzie pracownicy kontrolowanej jednostki realizujący zadania organu zarządzającego ruchem nie posiadali wykształcenia związanego z inżynierią ruchu lub zarządzaniem ruchem drogowym, to jednak podnosili swoje kwalifikacje w tym zakresie podczas specjalistycznych szkoleń. Pracownicy zarządcy dróg posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe, umożliwiające im prowadzenie m.in. kontroli stanu dróg. Uaktualniali również swoją wiedzę poprzez udział w szkoleniach. Stwierdzono jednak, że regulamin organizacyjny w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 5 marca 2020 r. nie odpowiadał faktycznej organizacji Starostwa. Ponadto nie określono zakresu obowiązków Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg, a zakres obowiązków Kierownika Wydziału Infrastruktury Drogowej określono dopiero 1 lipca 2020 r., pomimo że wykonywanie czynności w tym zakresie powierzono tej osobie od 8 stycznia 2020 r.

OBSZAR

2. Ocena sposobu finansowania zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

2.1 W latach 2018-2020 w Starostwie zadania z zakresu zarządzania ruchem były realizowane jako zadania własne Wydziału Komunikacji i Transportu, która to komórka organizacyjna w projektach wydatków i dochodów nie ujmowała do budżetu Powiatu odrębnie wydatków na realizację zadań związanych z zarządzaniem ruchem. Kierownik ww. Wydziału wyjaśnił, iż *zadania z zakresu zarządzaniem ruchem są realizowane na bieżąco przez trzech pracowników wydziału, a jedynym wydatkiem, jakie ponosi Starostwo są koszty pracownicze.*

(akta kontroli str. 437-443, 745-747, 886-921)

2.2 Wydatki na realizację zadań związanych z zarządzaniem ruchem przez Wydział Komunikacji i Transportu zostały określone w odpowiednich budżetach Powiatu na lata 2018-2020 w dziale 750 *Administracja publiczna*, rozdziale 75020 *Starostwa powiatowe*, w §§ 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników*, 4040 *Dodatkowe wynagrodzenie roczne*, 4110 *Składki na ubezpieczenia społeczne* oraz 4120 *Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy*. Ujmowanie wydatków w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz

²⁸ Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84.

środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁹ uniemożliwia wyodrębnienie wydatków na realizację zadań zarządzaniem ruchem.

Pracownicy Wydziału, w ramach swoich obowiązków, w okresie objętym kontrolą przeprowadzali kontrole prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, stosownie do wymogów wynikających z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (zgodnie z § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia), rozpatrywali wpływające projekty organizacji ruchu (zgodnie z § 6), prowadzili ewidencję zatwierdzonych projektów (zgodnie z § 9) oraz opracowali projekty organizacji ruchu uwzględniające wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu (zgodnie z § 3). Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, że *w budżecie Wydziału nie planuje się środków na dany rok kalendarzowy dotyczących zlecania opracowania projektów organizacji ruchu przez podmioty zewnętrzne. Natomiast, jeżeli taka potrzeba nastąpi i będzie konieczna do realizacji poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, a będzie przewyższała możliwości wykonania projektu przy użyciu sił własnych, bezzwłocznie zostanie złożony wniosek do Zarządu Powiatu o wyrażenie zgody na otrzymanie środków na sfinansowanie konkretnego zadania.*

(akta kontroli str. 695-696, 745-747, 922-959, 1921-1922)

2.3 W latach 2018-2020 w Starostwie nie dokonywano analizy potrzeb finansowych związanych z realizacją zadań organu zarządzającego ruchem. Zadania Starosty w tym zakresie realizowało na bieżąco trzech pracowników Wydziału Komunikacji i Transportu w ramach obowiązków służbowych.

(akta kontroli str. 15-144, 181-192, 437-443)

2.4 W latach 2018-2019 pracownicy Powiatowego Zarządu Dróg sporządzali projekty planów finansowych³⁰, w których ujęli wydatki na remonty i przebudowę dróg oraz ich bieżące utrzymanie w wysokości 14,6 mln zł w 2018 r. i 9,2 mln zł w 2019 r.³¹ W ww. projektach przewidziano wydatki na zakupy inwestycyjne w wysokości 9,5 mln zł³² w 2018 r. oraz 4,2 mln zł³³ w 2019 r., wydatki na zakup usług remontowych w wysokości 1 mln zł³⁴ i wydatki na zakup usług pozostałych – po 1,8 mln zł³⁵ w każdym roku.

(akta kontroli str. 437-547)

W 2020 r. Wydział Infrastruktury Drogowej zaplanował wydatki w kwocie 10,1 mln zł (w dziale 600 *Transport i łączność*, w rozdziale 60014 *Drogi publiczne powiatowe*)

²⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji.

³⁰ Pismem z 10 października 2017 r. nr PZD.FK.3026.27.2017 i pismem z 10 października 2018 r. nr PZD.FK.3026.20.2018.

³¹ W dziale 600 Transport i łączność, w rozdziale 60014 Drogi publiczne powiatowe.

³² Środki te zamierzano przeznaczyć na realizację następujących zadań: 1/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1435 O relacji Zalesie Śląskie – Kędzierzyn Koźle od km 2+645 do km 8+501, 2/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1477 O ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-Koźlu: Etap II, 3/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1477 O ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-Koźlu: Etap III (dokumentacja techniczna).

³³ Środki te zamierzano przeznaczyć na realizację następujących zadań: 1/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1477 O ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-Koźlu: Etap III, 2/ Przebudowa drogi nr 1211 O Zwiastowice-Ucieszków: Etap II.

³⁴ Remonty bieżące w 2018 r. (0,9 mln zł) i w 2019 r. (0,85 mln zł) oraz odpowiednio remonty wpustów i przepustów (0,1 mln zł), remonty samochodów, sprzętu i urządzeń drogowych oraz sygnalizacji świetlnej (50 tys. zł).

³⁵ Planowane wydatki dotyczyły m.in.: utrzymania sygnalizacji świetlnej, zamykania dróg powiatowych, usuwania martwych zwierząt, oznakowania pionowego i poziomego, zimowego utrzymania dróg.

w tym odpowiednio wydatki 6,1 mln zł na zakupy inwestycyjne³⁶, 1 mln zł na usługi remontowe³⁷ oraz 2,2 mln zł na zakup pozostałych usług³⁸.

(akta kontroli str. 748-753)

Rada Powiatu uchwałała³⁹ budżet Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego ustalając w dziale 600, rozdziale 60014 kwotę wydatków: a/ w 2018 r. – 16 mln zł, b/ w 2019 r. – 10,3 mln zł oraz c/ w 2020 r. – 7,9 mln zł.⁴⁰

(akta kontroli str. 922-959)

2.5 Na realizację zadań w 2018 r. i w 2019 r. Powiatowy Zarząd Dróg wydatkował odpowiednio 15,7 mln zł i 9,9 mln zł. W efekcie, wykonano remonty bieżące⁴¹ m.in. poręczy na mostach, remonty nawierzchni bitumicznych i remont skrzyżowania⁴²; zapewniono utrzymanie sygnalizacji świetlnej⁴³, wykonano oznakowania poziome⁴⁴, oraz zapewniono zimowe utrzymanie dróg⁴⁵. W 2018 r. dokonano 20⁴⁶ wydatków inwestycyjnych⁴⁷ a w 2019 r. 16⁴⁸ wydatków inwestycyjnych⁴⁹ w ramach, których

³⁶ 1/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1409 O Większyce – Łężyce – DK Nr 38: Etap I, 2/ Przebudowa drogi powiatowej nr 2051 O ul. Królowej Jadwigi w Kędzierzynie-Koźlu.

³⁷ Remonty bieżące 0,9 mln zł oraz odpowiednio remonty wpustów i przepustów 0,1 mln zł.

³⁸ Planowane wydatki dotyczyły m.in.: utrzymania sygnalizacji świetlnej, zamykania dróg powiatowych, usuwania martwych zwierząt, oznakowania pionowego i poziomego, zimowego utrzymania dróg.

³⁹ Uchwałą Nr XXXVI/309/2017 Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego na 2018 rok ustalono wydatki w kwocie 13 mln zł (w dziale 600, rozdziale 60014). Uchwałą Nr IV/29/2019 Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego na 2019 rok ustalono wydatki w kwocie 9 mln zł (w dziale 600, rozdziale 60014). Uchwałą Nr XV/131/2019 Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego na 2020 rok ustalono wydatki w kwocie 9,7 mln zł (w dziale 600, rozdziale 60014).

⁴⁰ Stan na 30 września 2020 r.

⁴¹ W 2018 r. 254 tys. zł (§ 4270), 1,6 mln zł (§ 4300) a w 2019 r. 464 tys. zł (§ 4270), 1,9 mln zł (§ 4300).

⁴² W 2018 r. remont skrzyżowania z drogą powiatową nr 1212 O Gościęcina-Szonów w kwocie 25 tys. zł.

⁴³ W 2018 r. 11,4 tys. zł a w 2019 r. 11 tys. zł.

⁴⁴ W 2018 r. 103,9 tys. zł a w 2019 r. 79 tys. zł.

⁴⁵ W 2018 r. 378,5 tys. zł a w 2019 r. 668,6 tys. zł.

⁴⁶ 1/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1477 O ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-Koźlu: Etap II, 2/ Budowa chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 1402 O ul. Sławięcicka w Kottłach, 3/ Modernizacja rowów (wzmocnienie ażurami) przy drodze powiatowej nr 1402 O Stara Kuźnia, 4/ Budowa chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 1403 O Landzmiarz (dokumentacja techniczna), 5/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1211 O Trawniki – Gościęcina, 6/ Budowa chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 1405 O ul. Karola Miarki w Polskiej Cerekwi, 7/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1408 O Mechnica – granica powiatu, 8/ Przebudowa przejazdu pod wiaduktem na drodze powiatowej nr 2045 O ul. Główna w Kędzierzynie-Koźlu (dokumentacja techniczna i uzgodnienia), 9/ Przebudowa chodników w ciągu drogi powiatowej nr 2060 O ul. Piastowska w Kędzierzynie-Koźlu, 10/ Przebudowa chodników w ciągu drogi powiatowej nr 2069 O ul. Karola Szymanowskiego w Kędzierzynie-Koźlu, 11/ Budowa chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 2059 O ul. Partyzantów w Kędzierzynie-Koźlu, 12/ Przebudowa chodników w ciągu drogi powiatowej nr 2064 O ul. Powstańców w Kędzierzynie-Koźlu, 13/ Przebudowa drogi powiatowej nr 2051 O ul. Królowej Jadwigi w Kędzierzynie-Koźlu (wykonanie dokumentacji na zadanie), 14/ Przebudowa przejścia dla pieszych (poprawa bezpieczeństwa ruchu) droga powiatowa nr 2053 O Aleja Ignacego Lisa w Kędzierzynie-Koźlu, 15/ Przebudowa jezdni drogi powiatowej nr 2043 O ul. Konstantego Damrota w Kędzierzynie-Koźlu, 16/ Budowa chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 1458 O ul. Stefana Batorego w Kędzierzynie-Koźlu, 17/ Przebudowa skrzyżowania drogi powiatowej nr 1435 O ul. Grunwaldzka z ul. Spokojną w Kędzierzynie-Koźlu, 18/ Przebudowa studni kanalizacyjnej w ciągu drogi powiatowej nr 1435 O ul. Jana Brzechwy w Kędzierzynie-Koźlu, 19/ Przebudowa oświetlenia w ciągu drogi powiatowej nr 1435 O ul. Grunwaldzka w Kędzierzynie-Koźlu, 20/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1435 O relacji Zalesie Śląskie – Kędzierzyn-Koźle od km 2+645 do km 8+501.

⁴⁷ 4,8 mln zł (§ 6050), 1,6 mln zł (§ 6057), 5,8 mln zł (§ 6059).

⁴⁸ 1/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1477 O ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-Koźlu: etap III, 2/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1211 O Zwiastowice – Ucieszków: Etap II, 3/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1211 O Zwiastowice – Ucieszków: Etap III, 4/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1408 O Mechnica-granica powiatu, 5/ Budowa chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 1403 O Landzmiarz (dokumentacja projektowa), 6/ Przebudowa przejazdu pod wiaduktem na drodze powiatowej nr 2045 O ul. Główna w Kędzierzynie-Koźlu, 7/ Modernizacja rowów w ciągu dróg powiatowych oraz budowa i przebudowa pozostałych elementów odwodnienia, 8/ Budowa chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 2047 O ul. Jagiellońska w Kędzierzynie-Koźlu, 9/ Budowa ścieżki rowerowej przy drodze powiatowej nr 1449 O ul. Nowe Osiedle w Bierawie, 10/ Przebudowa chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 1211 O ul. Szkolna w Gościęcinie, 11/ Przebudowa chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 1411 O ul. Kozielska w Gościęcinie, 12/ Budowa chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 1405 O ul. Karola Miarki w Polskiej Cerekwi: Etap II, 13/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1408 O Mechnica – granica powiatu: Etap II, 14/ Pierwsze kompleksowe nasadzenia wzdłuż ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-

m.in. przebudowano drogi powiatowe; wybudowano chodniki w ciągu dróg powiatowych oraz przebudowano przejścia dla pieszych. Wszystkie zaplanowane przez Zarząd Dróg na lata 2018 -2019 inwestycje zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 971-1002)

Na realizację zadań w I półroczu 2020 r. wydatkowano 0,6 mln zł. W efekcie wykonano remonty bieżące⁵⁰ m.in. remonty częściowe dróg powiatowych, zapewniono utrzymanie sygnalizacji świetlnej⁵¹, zapewniono zimowe utrzymanie dróg⁵² oraz dokonano wydatków inwestycyjnych w kwocie 885 zł w ramach inwestycji budowy chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 1403 O w Landzmierzu. Wicestarosta wyjaśnił, że zaplanowane inwestycje na 2020 r. są realizowane⁵³ i prace powinny się zakończyć do końca 2020 r.

(akta kontroli str. 960-970)

W okresie objętym kontrolą, koszty zadań inwestycyjnych w tym w zakresie dróg powiatowych ujmowane były w ewidencji księgowej na koncie 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴. Prowadzona ewidencja (inwestycji) pozwalała na określenie celu ponoszonych wydatków.

(akta kontroli str. 721-743)

2.6 Z Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019⁵⁵ uzyskano dofinansowanie siedmiu⁵⁶ inwestycji, w tym jednej⁵⁷ w 2018 r. i czterech⁵⁸ w 2019 r. Na realizację tych inwestycji Powiat otrzymał z budżetu państwa dofinansowanie w łącznej kwocie 4,2 mln zł, z tego 1,6 mln zł w 2018 r. i 2,6 mln zł w 2019 r. Wnioski o dofinansowanie w ramach ww. Programu rozwoju były przygotowywane przez Powiatowy Zarząd Dróg oraz Wydział Rozwoju Gospodarczego i Współpracy Zagranicznej Starostwa. Trzy inwestycje wpisywały się plan inwestycyjny określony w *Strategii Rozwoju Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego do 2022 roku*⁵⁹, w której jako jeden z celów rozwoju Powiatu wskazano

Koźlu na odcinku od Al. Jana Pawła II do Al. Ignacego Lisa, 15/ Przebudowa nawierzchni jezdni drogi powiatowej nr 2054 O ul. Ignacego Łukasiewicza w Kędzierzynie-Koźlu, 16/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1211 O na odcinku Gościęcín – Ucieszków (wykonanie dokumentacji technicznej do zadania).

⁴⁹ 5,8 mln zł (§ 6050).

⁵⁰ 61 tys. zł (§ 4270), 0,4 mln zł (§ 4300).

⁵¹ 2,7 tys. zł.

⁵² 199 tys. zł.

⁵³ 1/ Umowę na przebudowę drogi powiatowej nr 1409 O Większyce – Łężyce – DK Nr 38: Etap I zawarto 2 lipca 2020 r., 2/ umowę na przebudowę drogi powiatowej nr 2051 O ul. Królowej Jadwigi w Kędzierzynie-Koźlu zawarto 24 września 2020 r., 3/ umowę na opracowanie dokumentacji technicznej zwiększenia skrajni drogi pod wiaduktem kolejowym nr 137 Katowice – Legnica zlokalizowanym przy ul. Spacerowej w ciągu drogi powiatowej nr 1402 O w Kędzierzynie-Koźlu zawarto 26 października 2020 r.

⁵⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

⁵⁵ Dalej: Program rozwoju.

⁵⁶ Rok 2016: przebudowa nawierzchni drogi powiatowej nr 2056 O ul. Mostowa w Kędzierzynie-Koźlu: Etap II, rok 2017: przebudowa drogi powiatowej nr 1477 O ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-Koźlu: Etap I.

⁵⁷ Przebudowa drogi powiatowej nr 1477 O ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-Koźlu: Etap II.

⁵⁸ 1/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1477 O ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-Koźlu: Etap III, 2/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1211 O Zwiastowice – Ucieszków: Etap II, 3/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1211 O Zwiastowice – Ucieszków: Etap III, 4/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1408 O Mechnica – granica powiatu.

⁵⁹ Uchwała Nr XIII/113/2015 Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia „Strategii Rozwoju Powiatu kędzierzyńsko-Kozielskiego do 2022 roku”. Dalej: Strategia Rozwoju Powiatu.

modernizację dróg⁶⁰, a jako cel strategiczny priorytetu wskazano poprawę bezpieczeństwa i rozbudowę układu komunikacyjnego⁶¹, określając plan inwestycyjny i zadania priorytetowe w sieci dróg powiatowych⁶².

(akta kontroli str. 437-441, 548-558, 674-694)

Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnił, że składając propozycje do realizacji w ramach Programu rozwoju brano pod uwagę kryteria, takie jak 1/ poprawa bezpieczeństwa (w ramach którego uwzględniano prawidłowość przyjętych rozwiązań techniczno-budowlanych podnoszących bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu oraz gwarantujących sprawne odwodnienie drogi), 2/ znaczenie zadania dla rozwoju spójnej sieci dróg publicznych regionu oraz 3/ wpływ zadania za poprawę dostępności komunikacyjnej w szczególności obszarów wiejskich.

(akta kontroli str. 657-673)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność jednostki w zbadanym obszarze.

OBSZAR

3. Ocena wpływu realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

3.1 W okresie objętym kontrolą w Starostwie działała komisja powołana w celu prowadzenia analiz istniejącej organizacji ruchu, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności oraz rozpatrywania wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem⁶³. W jej skład wchodził m.in. kierownicy Wydziału Komunikacji i Transportu oraz Wydziału Infrastruktury Drogowej Starostwa, Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Kędzierzynie-Koźlu, Kierownik Wydziału Zarządzania Drogami Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle oraz Komendant Straży Miejskiej w Kędzierzynie-Koźlu. Do zadań

⁶⁰ Cele rozwoju Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego w okresie 2015-2022, cele gospodarcze: modernizacja dróg wszystkich kategorii i podniesienie ich standardu.

⁶¹ Priorytet 1: Wzrost atrakcyjności powiatu dla grup społecznych o największym potencjale rozwojowym, cel strategiczny priorytetu 1: poprawa bezpieczeństwa i rozbudowa układu komunikacyjnego.

⁶² Plan inwestycyjny i zadania priorytetowe w sieci dróg powiatowych: 1/ Przebudowa drogi o znaczeniu strategicznym dla Subregionu – drogi nr 1211 O Zwiastowice – Ucieszków na odcinku Ucieszków – granica powiatu: Etap I odcinek Gościęcín – Trawniki – granica powiatu, 2/ Poprawa dojazdu do autostrady A4 – przebudowa drogi powiatowej nr 1435 O – ul. Grunwaldzka w Kędzierzynie-Koźlu i drogi powiatowej nr 1435 O – ul. Jana Brzechwy w Kędzierzynie-Koźlu, 3/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1460 O na odcinku od drogi wojewódzkiej nr 421 do granicy województwa w km 0+000 – 1+559, 4/ Przebudowa drogi powiatowej nr 2056 O ul. Mostowa w Kędzierzynie-Koźlu, 5/ Budowa ścieżek rowerowych wzdłuż drogi powiatowej 1435 O w Kędzierzynie-Koźlu, 6/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1402 O Kędzierzyn-Koźle – Kotlarnia, 7/ Przebudowa drogi nr 1411 O Gościęcín – Łęże w km 0+000-5+343, 8/ Przebudowa drogi 1409 O na odcinku Łęże – Większyce, 9/ Przebudowa drogi powiatowej nr 1408 O Zdieszowice – Walce na odcinku od ul. Brodek w Mechnicy do granicy powiatu, 10/ Poprawa infrastruktury komunikacji publicznej – przebudowa zatok autobusowych przy drogach powiatowych, 11/ Przebudowa ciągu dróg powiatowych nr 1422 O Zakrzów – Cisek oraz nr 1404 O Cisek – Bierawa wraz z budową ścieżki rowerowej wzdłuż drogi nr 1404 O.

⁶³ Powołana zarządzeniem nr 12/2011 Starosty Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie powołania komisji do prowadzenia analizy istniejącej organizacji ruchu, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności oraz rozpatrywania wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem, uchylonym zarządzeniem nr 1/2019 Starosty Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 2 stycznia 2019 r. w sprawie powołania komisji do prowadzenia analizy istniejącej organizacji ruchu, jego efektywności oraz rozpatrywania wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organizacji ruchu uchylone zarządzeniem nr 15/2020 Starosty Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 25 lutego 2020 r. w sprawie powołania komisji do prowadzenia analizy istniejącej organizacji ruchu, jego efektywności oraz rozpatrywania wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organizacji ruchu. Dalej: Komisja.

Komisji należało m.in.: 1/ analizowanie istniejącej organizacji ruchu, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, 2/ opiniowanie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo, 3/ ocena prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz infrastruktury drogowej. Ww. zagadnienia analizowano pod kątem usprawnienia skrzyżowań, likwidacji miejsc niebezpiecznych, usprawniania przejść dla pieszych oraz lokalnych i obszarowych ograniczeń ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 560-565)

Z posiedzeń Komisji nie przygotowywano zbiorczych protokołów obejmujących podejmowane działania. Protokoły były przygotowywane do każdej konkretnie omawianej sprawy (łącznie 191 spraw). Po rozpatrzeniu sprawy przesyłano odpowiedź m.in. do wnioskodawcy, zarządcy drogi i Komendy Powiatowej Policji w Kędzierzynie-Koźlu wraz z informacją o podjętym rozstrzygnięciu. Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, iż (...) *w przypadku podjęcia przez komisję decyzji o zmianie organizacji ruchu w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, dokonuje się analizy czy można przygotować projekt organizacji ruchu we własnym zakresie*. W okresie objętym kontrolą pracownik Wydziału przygotował 61 projektów organizacji ruchu, z których do dnia zakończenia kontroli⁶⁴ wprowadzono 31. Ponadto Kierownik wyjaśnił, że (...) *z tego tytułu nie są nie są wydatkowane dodatkowe środki na przygotowanie projektu, jedynym wydatkiem, jakie ponosi starostwo to koszty pracownicze*.

(akta kontroli str. 437-449, 559-656, 2065-2071)

W okresie objętym kontrolą Komendant Powiatowej Policji w Kędzierzynie-Koźlu uczestniczył w pracach ww. Komisji, jak również w pracach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku oraz przedstawiał informację Radzie Powiatu o stanie bezpieczeństwa na terenie Powiatu m.in. dotyczącą bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dodatkowo Komenda Powiatowa Policji w Kędzierzynie-Koźlu kierowała informacje o stwierdzonych sytuacjach stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, które były przedmiotem analizy Komisji. Wicestarosta wyjaśnił, że *Wnioski wypracowane podczas spotkań komisji są następnie przekazywane kierownikom wydziałów (...) odpowiedzialnych za poszczególne obszary (...) Większe zadania o charakterze inwestycyjnym związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego (...) omawiane są podczas posiedzeń Zarządu Powiatu, który ostatecznie (...) podejmuje decyzje o kolejności realizacji zadań*.

(akta kontroli str. 193-210, 448-449, 1087-1120, 1924-2060)

3.2 Analiza 34 przypadków wykazała, że pracownicy Wydziału Komunikacji i Transportu przeprowadzili 33 kontrole wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, zgodnie z wymogiem wynikającym z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, tj. w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu.

W jednym przypadku pracownicy Wydziału przeprowadzili kontrolę po upływie wskazanego terminu, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 352-355)

3.3 W okresie objętym kontrolą organ zarządzający ruchem przeprowadził pięć kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na

⁶⁴ 7 grudnia 2020 r.

drogach gminnych i powiatowych. Ww. kontrole przeprowadzono w kwietniu i październiku w latach 2018-2019 oraz we wrześniu 2020 r. W okresie od października 2019 r. do września 2020 r. nie realizowano takich kontroli, mimo że zgodnie z przepisem § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem powinny być one przeprowadzane co najmniej raz na sześć miesięcy. Powyższe szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 262-351)

Jednostka kontrolowana nie posiadała procedur pisemnych dla realizacji ww. zadania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych. Organ zarządzający ruchem każdorazowo przed rozpoczęciem czynności kontrolnych kierował jednak pismo do Komendanta Powiatowego Policji w Kędzierzynie-Koźlu oraz do zarządców dróg informujące o harmonogramie planowanej kontroli, wraz z prośbą o wytypowanie pracownika, który będzie brał udział w przedmiotowej kontroli. Kontrole przeprowadzono odrębnie dla dróg znajdujących się na terenie każdej z gminy Powiatu. W sporządzanych protokołach odnotowywano stan realizacji zaleceń z poprzedniej kontroli i ujmowano bieżące nieprawidłowości. W okresie objętym kontrolą miały miejsce przypadki powtarzania zaleceń, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Po zakończonej kontroli kierowano do zarządcy dróg zalecenia pokontrolne, w których informowano o stwierdzonych usterkach oraz formułowano zalecenia w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. Kontrolą objęto 80% dróg, dla których Starosta jest organem zarządzającym ruchem. Powyższe szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 219-227, 262-351)

3.4 Powiatowemu Zarządowi Dróg podlegały 84 drogi powiatowe o łącznej długości 249,28 km, natomiast w 2020 r. Starostwu podlegały 84 drogi powiatowe o łącznej długości 246,56 km⁶⁵. W latach 2018-2020 ewidencję dróg określoną w § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁶⁶ prowadzono w wersji elektronicznej, z wykorzystaniem inteligentnego systemu ewidencji i zarządzania drogami SmartGEM (w zakresie książek dróg) oraz w wersji papierowej dla pozostałych elementów. Wprowadzie ewidencję prowadzono dla wszystkich 42 dróg objętych szczegółowym badaniem, to jednak ewidencja prowadzona była niezetelnie, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Aktualizacja ewidencji w zakresie książek dróg przeprowadzana była przez podmiot zewnętrzny. Wysokość wydatków poniesionych na ten cel w latach 2018-2019 wyniosła odpowiednio 615 zł⁶⁷ i 22 140 zł⁶⁸. Prawidłowość

⁶⁵ Na podstawie uchwały Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego Nr XII/108/2019 z dnia 30 września 2019 r. oraz uchwały Rady Gminy Reńska Wieś Nr XII/86/19 z dnia 25 września 2019 r. droga powiatowa nr 1408 O Grocholub - Poborszków na odcinku od drogi powiatowej nr 1408 O Zdieszowice - Walce do drogi gminnej ul. Krapkowickiej w Poborszkowie od 1 stycznia 2020 r. przestała być drogą powiatową a stała się drogą gminną. Długość drogi wynosiła 3,09 km (0+699 - 3+789), a od 1 stycznia 2020 r. jej długość wynosi 0,37 km (0+699-1+069). Gmina Reńska Wieś przejęła drogę o długości 2,72 km, dlatego też całkowita długość dróg powiatowych od 1 stycznia 2020 r. zmniejszyła się z 249,28 km na 246,56 km.

⁶⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 582; dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg.

⁶⁷ Aktualizacja ewidencji dróg w zakresie elementów występujących w pasie drogowym odcinka ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-Koźlu (droga powiatowa nr 1477 O), od skrzyżowania z al. Jana Pawła II do skrzyżowania z al. Ignacego Lisa (długość ok. 700 m).

⁶⁸ Aktualizacja ewidencji dla wybranych odcinków ok. 80 km +/- 5% dróg powiatowych (2041 O, 2045 O, 2048 O, 2049 O, 2053 O, 2054 O, 2056 O, 2059 O, 2064 O, 2069 O, 1434 O, 1435 O, 1458 O, 1477 O, 1211 O, 1405 O, 1408 O, 1422 O, 1431 O, 1449 O, 1456 O). Przedmiotem umowy było: a/ wykonanie dokumentacji zdjęciowej pasa drogi w formie zdjęć sekwencyjnych, wykonanych co około 3 m; b/ aktualizacja inwentaryzacji elementów występujących w pasie drogi w zakresie i stopniu szczegółowości wynikających z rozporządzenia w sprawie

wykonanych prac potwierdzono w protokołach zdawczo-odbiorczych z 29 maja 2018 r. i z 9 października 2019 r. Ponadto 30 października 2020 r. zawarto kolejną umowę w zakresie aktualizacji tej ewidencji, za wynagrodzeniem wynoszącym 12 915 zł⁶⁹. Termin wykonania zlecenia określono na 15 grudnia 2020 r. Osobami upoważnionymi do dokonywania wpisów w ewidencji prowadzonej elektronicznie były Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej oraz jego Zastępca.

(akta kontroli str. 1039, 1048-1053, 1061, 1075-1086, 1544-1580, 1685)

3.5 W latach 2018-2020 przeprowadzano okresowe kontrole stanu dróg, przy uwzględnieniu ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, czym wypełniono obowiązek określony w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych. Kontrole udokumentowane protokołem kontroli przeprowadzane były raz w roku i uwzględniały weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. W wyniku przeprowadzonych kontroli 42 losowo wybranych dróg, nie stwierdzono nieprawidłowości w ww. zakresie. Starostwo, ani Powiatowy Zarząd Dróg, nie określiły pisemnych zasad pozwalających na bieżące podejmowanie czynności kontrolnych w związku z zaistniałymi sytuacjami, np. uszkodzeniami znaków. Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnił, iż *nie określano odrębnych zasad w tym zakresie. Drogomistrz lub kadra kierownicza na bieżąco zlecała służbie drogowej usuwanie zauważanych usterek. Starano się, aby każda droga została skontrolowana przynajmniej raz w miesiącu. Z bieżących objazdów dróg nie sporządzano protokołów, a wykonane przez pracowników w danym dniu czynności związane z usuwaniem stwierdzonych usterek i nieprawidłowości, dokumentowano w zeszycie pn. Dziennik wykonanych prac, który wg wyjaśnień Kierownika Wydziału Infrastruktury Drogowej był dziennikiem objazdu dróg.*

(akta kontroli str. 1040, 1062, 1491-1532)

3.6 Na podstawie 42 losowo wybranych dróg stwierdzono, iż zarówno w Starostwie, jak i w Powiatowym Zarządzie Dróg, corocznie realizowano okresowe kontrole dróg i oznakowania na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane. W latach 2018-2020 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), ani pracownicy Starostwa, ani Powiatowego Zarządu Dróg nie przeprowadzali kontroli określonych w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane⁷⁰. Ostatnia taka kontrola przeprowadzona została w 2016 r.

W skład zespołu kontrolnego wchodził pracownik posiadający stosowne uprawnienia budowlane o specjalności drogowej, a wyniki kontroli udokumentowane były protokołami z kontroli poszczególnych dróg. Głównymi nieprawidłowościami stwierdzanymi w wyniku kontroli były spękania i ubytki nawierzchni oraz obłamania krawędzi jezdni. Zalecenia przebudowy i remontu dróg nie zostały zrealizowane⁷¹. Wicestarosta oraz Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnili: *Zalecenia remontów dróg wskazane podczas kontroli okresowych podlegają wykonaniu w miarę możliwości finansowych Powiatu. Każdorazowo Powiat starał się realizować*

ewidencji dróg oraz ustawy o drogach publicznych, c/ udostępnienie do korzystania oprogramowania SmartGEM wraz z licencją, d/ przeniesienie danych drogowych z oprogramowania EwidMaster oraz wprowadzenie do bazy oprogramowania SmartGEM danych pozyskanych podczas aktualizacji dróg.

⁶⁹ Aktualizacja ewidencji dla wybranych odcinków ok. 80 km ± 5% dróg powiatowych (2042 O, 2045 O, 2046 O, 2047 O, 2060 O, 2062 O, 2063 O, 2065 O, 2066 O, 2067 O, 1211 O, 1408 O, 1449 O, 1405 O, 1411 O, 1402 O, 1805 O, 1403 O, 1420 O). Przedmiotem umowy było: a/ wykonanie dokumentacji zdjęciowej pasa drogi w formie zdjęć sekwencyjnych, wykonanych co około 3 m; b/ aktualizacja inwentaryzacji elementów występujących w pasie drogi w zakresie i stopniu szczegółowości wynikających z rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg oraz ustawy o drogach publicznych.

⁷⁰ Kontrola okresowa, przeprowadzana co najmniej raz na 5 lat, polegająca na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

⁷¹ Zalecenia takie sformułowano w odniesieniu do dróg: 1211 O, 1212 O, 1402 O, 1403 O, 1406 O, 1408 O, 1409 O, 1411 O, 1414 O, 1415 O, 1416 O, 1420 O, 1422 O, 1423 O, 1424 O, 1425 O, 1426 O, 1434 O, 1437 O, 1449 O.

zadania obejmujące te drogi, które mają szansę uzyskać dofinansowanie, bazując przede wszystkim na uzyskanym dofinansowaniu z Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej lub obecnego programu Funduszu Dróg Samorządowych. Dlatego do przebudowy mogły być składane z reguły 3-4 drogi rocznie, z czego 2 zadania mogły uzyskać dofinansowanie. Część dróg uwzględnionych jest w strategii rozwoju powiatu; część dróg zgłaszają do przebudowy wójtowie gmin lub radni powiatu. Propozycje przebudowy dróg w poszczególnych gminach i ich wybór do zadań inwestycyjnych danego roku są każdorazowo omawiane na posiedzeniach Zarządu Powiatu; decyzje w tym zakresie podejmuje Zarząd Powiatu.

(akta kontroli str. 1068-1074, 1499-1500, 1674, 1679)

3.7 Proces wymiany znaków drogowych, niespełniających warunków określonych 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 drogach⁷², został zakończony dopiero w 2016 r., mimo że zgodnie z § 2 ust. 2 tego rozporządzenia, wymiana znaków wyprodukowanych przed dniem jego wejścia w życie powinna zostać zakończona w terminie do 31 grudnia 2010 r. Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej (byłego Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg) wyjaśnił: ze względu na ograniczone środki finansowe proces wymiany znaków, które nie spełniają warunków określonych w ww. rozporządzeniu został zakończony dopiero w 2016 r. Posiadane środki na zakup znaków w danym roku budżetowym uniemożliwiał ich wcześniejszą wymianę. Realizacja tego obowiązku była przedmiotem kontroli organu zarządzającego ruchem drogowym podczas objazdów w 2020 r. Wicestarosta wyjaśnił: Proces wymiany wszystkich znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, niespełniających warunków określonych w rozporządzeniu o warunkach technicznych dla znaków został zakończony dopiero w 2016 r. ze względu na ograniczone środki finansowe Powiatowego Zarządu Dróg. Proces ten realizowany był przez kilka lat. Było to realizowane przez tę jednostkę w ramach § 4210 zakup materiałów i wyposażenia poprzez zakup określonych znaków, które były wymieniane przez ich grupę roboczą. Po zakończeniu wymiany tychże znaków nie sporządzono protokołu lub innego dokumentu potwierdzającego.

(akta kontroli str. 1041, 1063, 1673, 1679, 1686)

3.8 W latach 2018-2020 (do zakończenia czynności kontrolnych) nie przeprowadzano badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1041, 1063)

3.9 W latach 2018-2019 do Powiatowego Zarządu Dróg wpłynęły dwa wnioski Policji dotyczące wadliwej organizacji ruchu. Wnioski te zostały przekazane do rozpatrzenia przez Komisję, celem przeprowadzenia analizy istniejącej organizacji ruchu. Komisja przychyliła się do złożonych wniosków, w związku z czym zmieniono i zatwierdzono projekty organizacji ruchu we wnioskowanym zakresie⁷³. W 2020 r. do Starostwa wpłynął jeden wniosek w zakresie braku oznakowania na przejazdach kolejowych linii nr 195 w ciągu drogi powiatowej nr 1406 O i w ciągu drogi powiatowej nr 1429 O w miejscowości Dobrosławice. Analiza przeprowadzona przez

⁷² Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla znaków.

⁷³ Brak oznakowania przy dojeździe do śmietnika przy ul. Wojska Polskiego 21-23 i związany z tym wniosek o zastosowanie znaku pionowego B-36 lub znaku pionowego „droga pożarowa” oraz brak oznakowania parkingu Komendy Powiatowej Policji przy ul. Wojska Polskiego 18 i związany z tym wniosek o zastosowanie dodatkowej tabliczki z określeniem czasu „postoju do 1 godziny”.

pracowników Wydziału Infrastruktury Drogowej wykazała, we wskazanych miejscach ruch kolejowy został zamknięty w 2012 r. W uzgodnieniu z PKP S.A. oznakowanie na nieczynnych przejazdach kolejowych zostało usunięte, a część torowiska zaasfaltowano, w związku z powyższym wniosek nie został uwzględniony, a dokonanych ustaleniach poinformowano Policję.

(akta kontroli str. 1056-1057, 1087-1197)

3.10 Wydział Infrastruktury Drogowej oraz Powiatowy Zarząd Dróg nie zlecali wykonania klasyfikacji dróg ze względu na koncentrację zdarzeń drogowych z ofiarami oraz bezpieczeństwo sieci drogowej (służące wytypowaniu m.in. szczególnie niebezpiecznych). Nie zlecano też wykonania audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego, jako niezależnej szczegółowej, technicznej oceny cech projektowanej, budowanej, przebudowywanej lub użytkowanej drogi pod względem bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego, oraz przeprowadzenia kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego identyfikującego źródła zagrożeń na sieci drogowej. Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnił, że *nie zlecano przedmiotowych zadań ze względu na bardzo dużą ilość obowiązków służbowych pracowników, dużą absencję chorobową, duży zakres zadań w stosunku do ilości pracowników oraz okres pandemii COVID-19. Ponadto na naszej sieci drogowej nie występują miejsca z koncentracją zdarzeń drogowych.* Zlecano natomiast wykonanie kompleksowych projektów stałej organizacji ruchu, które obejmowały rozwiązania, mające zwiększyć bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu. Przed zatwierdzeniem projekty te były weryfikowane na posiedzeniach komisji ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 1041-1042, 1063-1064)

Zarządcy dróg z gmin Bierawa, Cisek, Pawłowiczki, Polska Cerekiew, Reńska Wieś oraz Kędzierzyn-Koźle wskazali, że nie zlecali wykonania ww. zadań w zakresie klasyfikacji dróg, ze względu na koncentrację zdarzeń drogowych z ofiarami oraz bezpieczeństwo sieci drogowej, jak też wykonania audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz przeprowadzenia kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 1121-1133)

3.11 Na etapie przygotowywania inwestycji w zakresie przebudowy dróg 1477 O, 1211 O oraz 1408 O Powiatowy Zarząd Dróg korzystał z opracowań pn. *Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu pieszych – wytyczne prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych, Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego oraz Wytyczne zarządzania prędkością na drogach samorządowych.* Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Wydziału Infrastruktury Drogowej *przedmiotowe wytyczne (opracowania) w dużej części spełniały oczekiwania związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego.*

(akta kontroli str. 1042, 1064, 1066)

3.12 Zgodnie z wyjaśnieniami Wicestarosty, w latach 2018-2020 (do 30 września), Komendant Powiatowej Policji w Kędzierzynie-Koźlu oraz Główny Inspektor Transportu Drogowego nie zwracali się o wskazanie lokalizacji szczególnie niebezpiecznych na sieci dróg lub o wysokim poziomie występowania zagrożeń związanych z nieprzestrzeganiem ograniczeń prędkości przez kierujących. Jedynie pracownicy Komendy Powiatowej Policji w 2019 r. przekazali do Starostwa informację o lokalizacji szczególnie niebezpiecznej, z uwagi na brak jej oznakowania znakiem B-36 *zakaz zatrzymywania się.* Dotyczyło to ul. Ignacego Łukasiewicza przy posesji nr 47, gdzie kierujący zmuszeni byli do omijania pojazdów zaparkowanych przy tej posesji i wjeżdżania na lewy pas, co stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa.

W związku z powyższym z dniem 10 stycznia 2020 r. zatwierdzono nową organizację ruchu w tym miejscu.

(akta kontroli str. 196, 198-218)

Starosta nie występował w latach 2018-2020 do Komendanta Powiatowego Policji w Kędzierzynie-Koźlu o informacje o zdarzeniach drogowych, które miały miejsce na sieci dróg, dla których jest zarządcą lub organem zarządzającym ruchem, gdzie przyczyną wystąpienia tych zdarzeń był stan jezdni, organizacja ruchu lub nieprawidłowe zabezpieczenie robót drogowych. Wicestarosta wyjaśnił, iż *takie działania nie były do końca konieczne, gdyż analizując główne przyczyny wypadków drogowych przekazanych przez Komendę Powiatową Policji w 2019 r. stan techniczny dróg, czy też Infrastruktury drogowej nie był główną przyczyną wypadków drogowych. W roku 2018 nie było zdarzeń drogowych, gdzie przyczyną był zły stan infrastruktury drogowej, a w roku 2019 było jedno takie zdarzenie drogowe.*

(akta kontroli str. 196, 212-218)

3.13 W latach 2018-2020 (I półrocze) pracownicy Starostwa oraz Powiatowego Zarządu Dróg nie brali udziału w procesie sporządzania przez Policję kart zdarzenia drogowego.

(akta kontroli str. 1042, 1064)

3.14 W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki występowania przez Wydział Infrastruktury Drogowej lub Powiatowy Zarząd Dróg z inicjatywą budowy lub przebudowy skrzyżowania, o której mowa w art. 25 ustawy o drogach publicznych. W ramach przebudowy dróg nr 1409 O oraz nr 2051 O w 2019 r. uzgodniono przebudowę skrzyżowań z drogą krajową nr 40. Zgodnie z pozyskanymi w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacjami od zarządców dróg w gminach Bierawa, Cisek, Pawłowiczki, Polska Cerekiew, Reńska Wieś oraz Kędzierzyn-Koźle ustalono, że w latach 2018-2020 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki, w których ww. zarządcy dróg gminnych odstępowali od wystąpienia z inicjatywą budowy lub przebudowy skrzyżowania z uwagi na potencjalne, niezbędne do poniesienia, koszty realizacji tych inwestycji. Gminy te nie występowały z inicjatywą budowy lub przebudowy skrzyżowań, o której mowa w art. 25 ustawy o drogach publicznych z wyjątkiem gminy Kędzierzyn-Koźle, która wystąpiła z inicjatywą przebudowy sześciu skrzyżowań, z tego trzech skrzyżowań dróg gminnych z drogami powiatowymi. Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnił, że *przedłożone przez Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle projekty przebudowy przedmiotowych dróg gminnych zostały pozytywnie zaopiniowane celem wydania przez Zarząd Powiatu w formie uchwał opinii w sprawie wyrażenia zezwolenia na realizację wnioskowanych inwestycji. Ponadto projekty przebudowy wspomnianych dróg gminnych w zakresie skrzyżowań z drogami powiatowymi były uzgadniane ze Starostwem.*

(akta kontroli str. 1042, 1064-1066, 1121-1133)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu w ciągu drogi powiatowej nr 1477 O ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-Koźlu przeprowadzono bez zachowania 14-dniowego terminu wskazanego w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Pomimo tego, że pracownik Powiatowego Zarządu Dróg zawiadomił Starostę 13 grudnia 2019 r. o tym, że 20 grudnia 2019 r. wprowadzona zostanie stała organizacja ruchu na ww. drodze, pracownicy Wydziału Komunikacji i Transportu przeprowadzili kontrolę dopiero 9 stycznia 2020 r. tj. sześć dni po terminie. Kierownik Wydziału

Komunikacji i Transportu i Wicestarosta wyjaśnili, iż *kontrola dotycząca stałej organizacji ruchu dot. ul. Wojska Polskiego w Kędzierzynie-Koźlu nie została przeprowadzona w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia tej organizacji (...) z powodu trwającego okresu świąteczno-noworocznego (...).*

(akta kontroli str. 219-225, 352-355, 1003-1006)

2. W okresie od października 2019 r. do września 2020 r. pracownicy Wydziału Komunikacji i Transportu nie przeprowadzali kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych i powiatowych, co stanowiło naruszenie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, zgodnie z którym organ zarządzający ruchem winien przeprowadzić taką kontrolę co najmniej raz na 6 miesięcy. Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, że (...) *kontrola miała być docelowo przeprowadzona w kwietniu 2020 r., jednak w związku z rozprzestrzeniającą się pandemią koronawirusa została odwołana i przesunięta na wrzesień.* Wicestarosta wyjaśnił, iż *przedmiotowy obowiązek (...) jest od wielu lat przeprowadzany regularnie (...) miesiącami, w których dokonuje się tych kontroli są corocznie kwiecień i październik (...) wyjątkiem od stosowanej zasady jest nie zrealizowanie obowiązku przeprowadzenia kontroli (...) na miesiąc kwiecień 2020 r. Brak wykonania tego obowiązku nie wynikał z braku nadzoru nad kierowaniem pracą Starostwa, lecz racjonalnym podejściem do sprawy w obliczu pandemii koronawirusa. W okresie rozpowszechniającej się pandemii koronawirusa zdrowie pracowników było traktowane priorytetowo (...).*

(akta kontroli str. 219-224, 262-351, 1003-1006)

3. W okresie objętym kontrolą zastępca kierownika Wydziału Komunikacji i Transportu, w ramach realizacji obowiązku wynikającego z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, nie dokonywał objazdu wszystkich dróg z oznakowaniem, na których ruchem zarządzał Starosta. Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, iż podczas objazdów dróg powiatowych i gminnych nie są objeżdżane wszystkie drogi ze względu na fakt, iż wiele dróg gminnych na terenie obszarów wiejskich nie posiada żadnego oznakowania pionowego lub poziomego, czy też urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego z wyłączeniem skrzyżowań tych dróg z drogami wyższego rzędu, gdzie jedynym oznakowaniem jest przede wszystkim znak A-7 *ustęp pierwszeństwa przejazdu* lub znak B-20 *stop*. Ponadto wskazał, że wiele dróg gminnych, ale też powiatowych krzyżuje się z drogami wojewódzkimi czy też krajowymi, i wtedy organami odpowiedzialnymi za weryfikację oznakowania na tych skrzyżowaniach jest Marszałek Województwa Opolskiego lub Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

(akta kontroli str. 219-227, 262-351, 1923)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie sposób zgodzić się z argumentacją jednostki kontrolowanej, gdyż obowiązek wynikający z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem dotyczy wszystkich dróg, dla których Starosta jest organem zarządzającym ruchem i winien być dokonywany na całości dróg. Należy podkreślić, że kontrole półroczne mogą także stwierdzić istnienie znaków drogowych, sygnałów drogowych lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych przez podmioty nieuprawnione w miejscach, które nie były obejmowane kontrolą.

4. Ewidencja dróg w Starostwie była prowadzona nierzetelnie. W myśl § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, ewidencja ta powinna obejmować następujące dokumenty ewidencyjne: 1/ książkę drogi, której wzór określa załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia; 2/ dziennik objazdu dróg, którego wzór określa

załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia; 3/ mapę techniczno-eksploatacyjną dróg, sporządzaną z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia; 4/ książki obiektów mostowych oraz tuneli, których wzory określa załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia; 5/ kartę obiektu mostowego, której wzór określa załącznik nr 5 do ww. rozporządzenia; 6/ wykazy obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, których wzory określa załącznik nr 6 do ww. rozporządzenia. Ponadto, zgodnie z objaśnieniem do części V wzoru książki drogi pn. *Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi*, protokoły kontroli przeprowadzane co najmniej raz na 5 lat zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, powinny być dołączone do książki drogi. Ustalenia kontroli wskazują natomiast, że książki 42 badanych dróg⁷⁴ nie zawierały: a/ daty założenia książki drogi; b/ wykazu osób upoważnionych do dokonywania wpisów; c/ wykazu opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi; d/ wykazu dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi; e/ wykazu protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi. Do książek dróg nie były dołączone protokoły kontroli, przeprowadzanej co najmniej raz na 5 lat. Książki te nie zawierały również wykazu protokołów odbioru robót dróg, pomimo tego, że w latach 2018-2020 przeprowadzano remonty, przebudowy i budowy dróg o numerach: 1211 O, 1212 O, 1402 O, 1403 O, 1405 O, 1408 O, 1411 O, 1477 O, 1449 O, 2045 O, 2047 O, 2054 O, 2059 O, 2060 O, 2064 O oraz 2069 O.

(akta kontroli str. 1494-1496, 1562-1580)

Inspektor ds. decyzji administracyjnych, ewidencji i gospodarki gruntami i utrzymania obiektów mostowych i dróg Powiatowego Zarządu Dróg⁷⁵ wyjaśnił: *Książki drogi znajdowały się w wersji elektronicznej w programie SIBView5 i miały wygenerowaną datę założenia 4 maja 2009 r., a następnie zostały przeniesione i modyfikowane w programie EwidMaster z datą założenia 29 czerwca 2016 r.* Ponadto wyjaśnił: *Nie nadawano indywidualnych wpisów, nie prowadzono aktualizacji książek, nie wykonywano dziennych objazdów dróg, nie prowadzono wykazu kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi oraz wykazu protokołów odbioru robót.* Inspektor w Wydziale Infrastruktury Drogowej⁷⁶ wyjaśnił: *W związku, iż pierwsza wersja programu ewidencyjnego założona została w 2004 r. wraz z książkami dróg, a książki objęte badaniem były transformowane i modyfikowane w latach późniejszych a ostatnio w 2019 r. do nowego oprogramowania – prawdopodobnie system nie identyfikował wcześniejszych dat.* Ponadto Inspektor wyjaśnił: *Nie nadawano indywidualnych upoważnień – wpisy mogli dokonywać wszyscy pracownicy w ramach obowiązków służbowych. W związku ze zbyt dużym obciążeniem obowiązkami służbowymi i brakiem osoby, która by się zajmowała tylko tematem prowadzenia aktualizacji książek dróg nie udało się ich uzupełnić. W zakresie braku wykazu dzienników objazdu dróg wyjaśnił, iż ze względu na szybszą identyfikację uszkodzeń technicznych oraz wykorzystywanie przedmiotowych danych do innych potrzeb przyjęto inny model gdyż ten był zbyt czasochłonny i niedostosowany do*

⁷⁴ O numerach: 1211 O, 1212 O, 1402 O, 1403 O, 1405 O, 1406 O, 1408 O, 1409 O, 1411 O, 1413 O, 1414 O, 1415 O, 1416 O, 1420 O, 1422 O, 1423 O, 1424 O, 1425 O, 1426 O, 1429 O, 1431 O, 1434 O, 1435 O, 1437 O, 1477 O, 1449 O, 2045 O, 2047 O, 2053 O, 2054 O, 2055 O, 2056 O, 2057 O, 2058 O, 2059 O, 2060 O, 2064 O, 2066 O, 2067 O, 2068 O, 2069 O, 2070 O.

⁷⁵ Zgodnie z zakresem obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności na stanowisku inspektora ds. decyzji administracyjnych, ewidencji, gospodarki gruntami i utrzymania obiektów mostowych i dróg w Powiatowym Zarządzie Dróg (zakres obowiązków ogólnych ust. 6) do obowiązków pracownika należało prowadzenie ewidencji dróg i drogowych obiektów mostowych.

⁷⁶ Zgodnie z zakresem obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności inspektora Wydziale Infrastruktury Drogowej (część II Szczegółowe obowiązki pracownika, ust. 1 pkt 10) do obowiązków pracownika należało prowadzenie ewidencji dróg i drogowych obiektów mostowych.

obsady pracowniczej. Wykazu protokołów nie prowadzono z uwagi na zbyt duże zakresy obowiązków nie pozwalające na bieżąco uzupełniać o ten zakres książki dróg. Przyjęto inny system gromadzenia protokołów odbioru robót odcinka drogi ze względu na braki kadrowe oraz obieg dokumentów między działem technicznych a księgowym.

(akta kontroli str. 1537-1543)

Wicestarosta oraz Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnili: Książki drogi w Powiatowym Zarządzie Dróg były założone w wersji elektronicznej w 2004 r. w ramach zleconego programu ewidencyjnego. W związku z modyfikacją i przeniesieniem tej ewidencji do nowego programu w 2016 r. wraz z książkami drogi oraz ich aktualizacjami w 2018 r. i w 2019 r. daty ich założenia nie zostały przeniesione. Opisana zmiana nie została przez pracowników PZD uzupełniona. Braki pozostałych elementów książki drogi były spowodowane nie uzupełnieniem ich na bieżąco przez pracowników Działu Technicznego. Wynikało to głównie z dużego zakresu innych obowiązków nałożonych na pracowników w stosunku do ilości zatrudnionych osób.

(akta kontroli str. 1535, 1581-1585)

W przypadku 40 z 42 książek dróg objętych badaniem, długości dróg wpisane na okładkach różniły się od ich długości ujętych w zestawieniach zbiorczych danych technicznych odcinka drogi łącznie o 3,28 km (od 1 m w przypadku dróg 1212 O, 1422 O i 2054 O do 1 662 m w przypadku drogi nr 2053 O).

(akta kontroli str. 1494-1496)

Inspektor ds. decyzji administracyjnych, ewidencji i gospodarki gruntami i utrzymania obiektów mostowych i dróg Powiatowego Zarządu Dróg oraz Inspektor w Wydziale Infrastruktury Drogowej wyjaśnili: W przypadku drogi 2053 O omyłkowo zsumowano w programie dwie jezdnie jednokierunkowe. Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej oraz Wicestarosta wyjaśnili: W przypadku drogi nr 2053 O taka duża rozbieżność w długości drogi wynika z tego, iż jest to droga dwujezdniowa, a książka drogi podaje sumę długości obydwu jezdni. Analogiczna sytuacja jest w przypadku drogi nr 1477 O. Pozostałe rozbieżności wynikają z tego, iż pomiary wykonane w ramach programu ewidencyjnego, na podstawie którego sporządzono książki drogi, podają długości drogi od środka skrzyżowania, natomiast w zestawieniach zbiorczych długość ta jest mierzona od krawędzi skrzyżowania.

(akta kontroli str. 1533-1543, 1581-1585)

W kontrolowanej jednostce nie prowadzono również dziennika objazdu dróg w formie określonej przez § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Zgodnie z tym przepisem dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi. Wzór dziennika określony został w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia. W trakcie kontroli jako dziennik objazdu dróg przedłożono zeszyt pn. *Dziennik wykonanych prac*, który zawierał zakres wykonanych prac porządkowo-remontowych oraz innych czynności z podaniem nazwisk pracowników je wykonujących oraz lokalizacji w okresie od 2 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz zeszyt, w którym pierwszy zapis datowany był na 8 października 2020 r. Dziennik ten był prowadzony zbiorczo dla wszystkich dróg i nie zawierał elementów wskazanych w ww. rozporządzeniu, tj. nazwy zarządcy dróg, numeru dziennika objazdu, kategorii dróg, nazwiska i imienia kontrolującego, nr ewidencyjnego drogi, trasy objazdu, zauważonych usterek, braków, uszkodzeń, zaleceń pokontrolnych i terminu realizacji oraz daty wykonania zalecenia.

(akta kontroli str. 1507-1532)

Inspektor ds. decyzji administracyjnych, ewidencji i gospodarki gruntami i utrzymania obiektów mostowych i dróg Powiatowego Zarządu Dróg wyjaśnił, iż *nie prowadził dziennika objazdu dróg*. Inspektor w Wydziale Infrastruktury Drogowej wyjaśnił, że ze względu na szybszą identyfikację uszkodzeń technicznych oraz wykorzystywanie przedmiotowych danych do innych potrzeb przyjęto inny model dziennika. Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnił: *Przeprowadzane były systematyczne kontrole wszystkich dróg, zarówno przez pracowników Działu Technicznego jak również przez pracowników służby drogowej (w ramach swoich czynności objeżdżali drogi i przekazywali ewentualne uwagi co do ich stanu, które na bieżąco usuwali), lecz nie tworzone dla nich szczegółowych protokołów, jedynie notatki z usterkami, które trafiały bezpośrednio do realizacji. Brak wymaganych elementów w przedłożonym dzienniku wynikał głównie ze zbyt dużego obciążenia innymi obowiązkami służbowymi pracowników*. Wicestarosta wyjaśnił: *Przeprowadzane były systematyczne kontrole wszystkich dróg zarówno przez pracowników Działu Technicznego PZD jak również przez pracowników służby drogowej (w ramach swoich czynności objeżdżali drogi i przekazywali ewentualne uwagi co do ich stanu, które na bieżąco usuwali), lecz nie tworzone dla nich szczegółowych protokołów, jedynie notatki o usterekach, które przekazywane były bezpośrednio do realizacji. Brak wymaganych elementów wynikał głównie ze zbyt dużego obciążenia innymi obowiązkami służbowymi*.

(akta kontroli str. 1536, 1537-1543, 1581-1585)

Przedłożony w trakcie kontroli wykaz obiektów mostowych był niezgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, gdyż nie zawierał: 1/ informacji o usytuowaniu względem drogi (kolumny 6, 7), 2/ możliwości przekroczenia przeszkody (kolumny 12, 13), 3/ szerokości całkowitej (kolumna nr 15), 4/ liczby dźwigarów w przekroju poprzecznym (kolumna nr 16), 5/ roku budowy (kolumna 17), 6/ danych dotyczących jezdni (kolumny 18-23), 7/ danych dotyczących chodnika (kolumny 24, 25), 8/ normatywu, wg którego zaprojektowano obiekt (kolumny 26, 27), 9/ schematu statystycznego obiektu (kolumna 28), 10/ liczby i rozpiętości teoretycznych przęseł (kolumna 29), 11/ aktualnej nośności użytkowej (kolumna 30), 12/ oceny stanu technicznego obiektu w skali 0-5 (kolumna 31), 13/ długości/powierzchni w zależności od materiału konstrukcyjnego dźwigarów (kolumny 32-36), 14/ obiektów mostowych tymczasowych (kolumny 37-39) oraz 15/ obiektów z przęsłami ruchomymi (kolumna 40). Ponadto prowadzone w wersji papierowej książki obiektów mostowych założone zostały 12 grudnia 2018 r. i nie zawierały wykazu opracowań technicznych obiektów, a wykaz protokołów kontroli zawierał informacje tylko o jednej kontroli rocznej przeprowadzonej 7 grudnia 2018 r. (z wyjątkiem dwóch książek obiektów mostowych na drodze 1435 O, które nie zawierały żadnych wpisów w tym zakresie).

(akta kontroli str. 1497-1498, 1501-1503)

Inspektor ds. decyzji administracyjnych, ewidencji i gospodarki gruntami i utrzymania obiektów mostowych i dróg Powiatowego Zarządu Dróg wyjaśnił, że nie zajmował się ewidencją dróg. Inspektor w Wydziale Infrastruktury Drogowej wyjaśnił: *braki w ewidencji dróg wynikały ze zbyt dużego obciążenia obowiązkami, okresami chorobowymi pracowników, błędami w prowadzeniu oraz brakami dokumentacji obiektów z uwagi na nieprzekazanie jej przez Zarządców*. Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnił: *Książki obiektów nie posiadały wszystkich wymaganych informacji oraz założono je dopiero w grudniu 2018 r. z powodu obciążenia innymi obowiązkami służbowymi. Nadmienić należy, iż większość parametrów wymaganych w ww. książce było w naszym posiadaniu, wykonywane były również przeglądy podstawowe i okresowe*. Wicestarosta wyjaśnił: *Ewidencja z 12 grudnia 2018 r. stanowi aktualizację ewidencji obiektów mostowych i jest*

kontynuacją uprzednio prowadzonych. Ewidencja jest prowadzona od 2004 r., została następnie aktualizowana w 2016 r. i w 2018 r. Nie przedłożono ewidencji z lat poprzednich, gdyż zostały one zarchiwizowane na płytach CD, z uwagi na fakt, że prowadzone były w poprzednio używanym programie. W trakcie kontroli przedłożono skorygowany wykaz obiektów mostowych, zawierający elementy określone w rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg.

(akta kontroli str. 1670-1684, 1628-1639)

5. W latach 2018-2020 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) nie przeprowadzono badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 20 pkt 10a ustawy o drogach publicznych. Zadanie to nie zostało uwzględnione ani w regulaminie organizacyjnym Starostwa ani też w regulaminie organizacyjnym Powiatowego Zarządu Dróg lub w zakresach obowiązków pracowników Wydziału Infrastruktury Drogowej, Wydziału Komunikacji i Transportu lub Powiatowego Zarządu Dróg.

(akta kontroli str. 15, 54-55, 163, 171-180, 1041, 1063)

Wicestarosta oraz Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnili: *Nie przeprowadzono powyższych badań, gdyż nie mieliśmy świadomości o konieczności ich wykonania. Podobna sytuacja miała miejsce w Powiatowym Zarządzie Dróg. Mając na względzie powyższe w regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego niezwłocznie uwzględnimy to zadanie.*

(akta kontroli str. 1004, 1586)

6. Powiatowy Zarząd Dróg oraz Wydział Infrastruktury Drogowej nie realizowali zaleceń sformułowanych w wyniku kontroli dróg powiatowych przeprowadzonych przez Wydział Transportu i Komunikacji. W wyniku kontroli z 11 maja 2018 r. stwierdzono, że Powiatowy Zarząd Dróg nie zrealizował 37 wniosków z poprzedniej kontroli, podczas kontroli z 29 października 2018 r. wskazano na 26 niezrealizowanych wniosków, a podczas kontroli z 17 maja 2019 r. - 11 wniosków. Również w protokole kontroli z 15 listopada 2019 r. stwierdzono brak realizacji dziewięciu wniosków sformułowanych w trakcie poprzedniej kontroli, a w protokole kontroli z 23 września 2020 r. sformułowano 14 zaleceń, spośród których 10 obejmowało niezrealizowane wnioski z poprzedniej kontroli (w tym dziewięć odnosiło się zaleceń sformułowanych w zaleceniach pokontrolnych z 22 listopada 2017 r.⁷⁷).

(akta kontroli str. 227-278, 1108-1120)

Wicestarosta oraz Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnili: *W latach 2018-2019 Powiatowy Zarząd Dróg w Kędzierzynie-Koźlu w ramach własnych środków finansowych realizował zadania związane z wymianą oznakowania pionowego w tym zalecenia pokontrolne wynikające z kontroli dróg powiatowych. Jednak duża ilość tych prac w stosunku do posiadanych środków na te zadania uniemożliwiło wykonanie wszystkich zaleceń w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 2268-2276)

⁷⁷ 1/ Na ul. Mostowej ustawić tablicę początek miejscowości „Brzeźce” i koniec miejscowości „Brzeźce”; 2/ Roszowski Las – droga 1403 O ustawić znaki D-1 przy skrzyżowaniach z drogami gminnymi (3 skrzyżowania); 3/ Przewóz droga 1432 O ustawić znaki D-1 przy skrzyżowaniach z drogami gminnymi; 4/ Sukowice droga 1422 O brak znaków D-1 przy skrzyżowaniach z drogami gminnymi; 5/ Ostrożnica – ustawić znak D-6 0,5 m od znaku poziomego P-10 (obok kościoła) i przestawić z lewej na prawą stronę na słup; 6/ Trawniki – droga 1249 O brak tabliczki T-6 pod znakiem D-1; 7/ droga 1405 O – na odcinku drogi Ostrożnica - Pawłowiczki ustawić bariery ochronne na długości około 60 m; 8/ droga 1420 O Ucieszków – Dobieszów ustawić znak U-3 („sierżant”); 9/ 1405 O przy skrz. z drogą 1421 O wymienić zniszczone 2 tablice Chrósty Ligota Mała.

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie oraz w Powiatowym Zarządzie Dróg podejmowano działania w celu zmiany organizacji ruchu w związku z wnioskami Policji wynikającymi z wadliwej organizacji ruchu. W latach 2018-2020 okresowe roczne kontrole stanu dróg i ich oznakowania przeprowadzane były przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane o specjalności drogowej. Nie wywiązano się jednak z obowiązku wynikającego z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem i w ramach kontroli nie obejmowano odcinków dróg, na których w ocenie organu zarządzającego ruchem nie zastosowano żadnego oznakowania. W okresie objętym kontrolą nierzetelnie prowadzono również dokumentację ewidencyjną dróg jak i nie zapewniono również rzetelnej aktualizacji tej ewidencji. Ponadto nie realizowano niektórych zaleceń pokontrolnych dotyczących wymiany lub naprawy znaków oraz nie przeprowadzono również badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań mających na celu rzetelne prowadzenie i aktualizowanie ewidencji dróg powiatowych.
2. Prowadzenie badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego.
3. Zrealizowanie wniosków wynikających z zaleceń pokontrolnych sformułowanych przez organ zarządzający ruchem.
4. Obejmowanie kontrolą na podstawie art. 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem wszystkich dróg, dla których organem nadzoru jest Starosta.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 18 grudnia 2020 r.

Kontroler
Piotr Mastalerz
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


.....
podpis
Iwona Zyman