



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-010-02/2013

P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Klaudia Dziamska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86102 z 29 maja 2013 r. [Dowód: akta kontroli str.1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, al. Niepodległości 18, 61-713 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego [Dowód: akta kontroli str. 4-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Kontrolą objęte zostały dwa obszary działalności: wywiązywanie się przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego z zadań w zakresie zarządzania drogami publicznymi oraz pełnienie przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego funkcji organu zarządzającego ruchem.

NIK pozytywnie ocenia sposób powierzenia i organizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy dróg wojewódzkich. Zakres zadań jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi (Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu – dalej „WZDW”), utworzonej przez sejmik województwa został określony w Statucie WZDW oraz regulaminie organizacyjnym, zatwierdzonym przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego. NIK nie wnosi również uwag do sposobu realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli NIK².

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast powierzenia WZDW zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich. W ocenie NIK, Sejmik Województwa, tworząc WZDW, nie miał podstaw prawnych ku temu, aby przekazać tej wojewódzkiej jednostce organizacyjnej, powołanej na podstawie ustawy o drogach publicznych, kompetencji organu zarządzającego ruchem (jakim jest Marszałek Województwa).

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

² LPO-4101-03-03/2010; P/10/061.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań związanych z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym

Opis stanu
faktycznego

1.1 Sejmik Województwa Wielkopolskiego, uchwałą Nr VII/23/99 z 25 stycznia 1999 r., utworzył jednostkę budżetową – Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich. Zgodnie z tą uchwałą, przedmiotem działania WZDW było planowanie, utrzymanie, modernizacja, budowa i ochrona dróg wojewódzkich na terenie województwa wielkopolskiego oraz zarządzanie ruchem na drogach wojewódzkich.

[Dowód: akta kontroli str. 74-79]

Uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr VIII/74/07 z 23 kwietnia 2007 r. przyjęto Statut WZDW, zgodnie z którym Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną, przy pomocy której:

- Zarząd Województwa Wielkopolskiego wykonuje obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich,
- Marszałek Województwa Wielkopolskiego zarządza ruchem na drogach wojewódzkich.

Jednostce tej powierzono m.in. zadania dotyczące zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego oraz współpracy z zarządcami dróg krajowych, powiatowych i gminnych, o których mowa § 3 ust. 1 pkt 3 i 8 rozporządzenia z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³ (dalej „rozporządzenie o zarządzaniu ruchem”).

[Dowód: akta kontroli str. 80-86, 91,117]

Do wykonywania wszystkich czynności wynikających z pełnienia funkcji zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich, Marszałek Województwa Wielkopolskiego upoważnił Marka Kmiecika, Dyrektora WZDW.

[Dowód: akta kontroli str. 237-240]

Dyrektor WZDW upoważniony został także do wydawania, w drodze decyzji administracyjnej, zezwoleń o których mowa w art. 65 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴, tj. na wykorzystanie dróg w sposób szczególny.

[Dowód: akta kontroli str. 241]

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu⁵ zadania w zakresie drogownictwa realizuje Departament Infrastruktury (dalej „DI”). Zarządzanie ruchem na drogach wojewódzkich poprzez sprawowanie ogólnego nadzoru nad działalnością WZDW oraz inicjowanie organizacji ruchu zmierzającej do poprawy bezpieczeństwa ruchu powierzono komórce organizacyjnej DI – Oddziałowi dróg wojewódzkich⁶. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. i 30 czerwca 2013 r., nadzorem nad WZDW oraz kontrolą stanu utrzymania dróg i organizacji ruchu, zajmowało się dwóch pracowników (posiadających odpowiednie kwalifikacje).

³ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.

⁵ dalej Regulamin Organizacyjny Urzędu.

⁶ Zarządzenie nr 25/10 Marszałka Województwa Wielkopolskiego z 31 maja 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Infrastruktury [...] zmienione zarządzeniem nr 22/11 Marszałka Województwa Wielkopolskiego z 3 czerwca 2011 r.

Żadnemu z pracowników Urzędu nie powierzono zadań związanych z opracowywaniem oraz opiniowaniem projektów organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli str. 10-11, 21-23, 49, 53, 159-190, 395-400]

1.2 Łączna długość 84 dróg wojewódzkich, dla których organem zarządzającym ruchem był Marszałek Województwa Wielkopolskiego, wynosiła 2.665,331 km. Przebieg istniejących dróg wojewódzkich ustalił Sejmik Województwa Wielkopolskiego uchwałami Nr XLVII/758/06 z 24 kwietnia 2006 r.⁷ oraz Nr XXVII/490/12 z 29 października 2012 r.⁸ Zatwierdzone projekty organizacji ruchu drogowego posiadają drogi o łącznej długości 1.628,5 km (61%).

W latach 2011 – 2013 (do 17 czerwca) Dyrektor WZDW⁹ zatwierdził łącznie 2168 projektów organizacji ruchu (394 stałej, 1711 czasowej oraz 63 projekty uproszczone).

[Dowód: akta kontroli str. 198]

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora WZDW, udzielonych w trybie art. 29 ust. 1 pk 2 lit f oraz art. 40 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ (dalej „ustawa o NIK”) wynika, że z dniem rozpoczęcia działalności, WZDW nie otrzymało żadnych projektów zatwierdzających istniejącą (zastaną) organizację ruchu. Wskazane 61% odcinków dróg, na których zatwierdzone zostały organizacje ruchu obejmuje odcinki dróg, na których w ostatnim czasie dokonywano zmian organizacji ruchu. WZDW nie zlecało opracowania projektów organizacji ruchu drogowego, w przypadkach gdy na drodze nie były wprowadzane żadne zmiany (zatwierdzeniu powinny podlegać wyłącznie projekty zmian w istniejącej organizacji ruchu). W złożonych wyjaśnieniach podał, że posiada wykazy i opisy liniowe wszystkich dróg wojewódzkich, zawierające dane od 1999 r. i co roku aktualizuje je, o oznakowanie wprowadzone zatwierdzonymi i wykonanymi projektami w danym roku.

[Dowód: akta kontroli str. 198, 225, 404-406]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej obszarze, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przyjęte rozwiązania organizacyjne¹¹ dotyczące powierzenia WZDW zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich – w części nadającej mu kompetencje do zatwierdzania projektów organizacji ruchu – pozostają w sprzeczności z przepisami art. 10 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym.

W ocenie NIK, Sejmik Województwa (tworząc, na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹², jednostkę organizacyjną będącą zarządem drogi i w dalszej kolejności uchwalając jej Statut) nie może zarządowi dróg powierzyć kompetencji należących do wyłącznej właściwości organu zarządzającego ruchem, którym z mocy ustawy jest Marszałek Województwa¹³.

Podejmowanie działań w zakresie zarządzania ruchem przez WZDW, jako zarządu drogi, jest możliwe tylko i wyłącznie w przypadku, gdy umocowanie takie wynika z ustawy lub z aktów wykonawczych, wydanych na podstawie ustawy. Zgodnie z przepisami przywołanego wcześniej rozporządzenia o zarządzaniu ruchem,

⁷ Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2006 r. Nr 85 poz. 2156.

⁸ Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2012 r. poz. 5494.

⁹ bądź osoby działające z jego upoważnienia.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

¹¹ Wynikające ze Statutu i, w dalszej kolejności, z Regulaminu Organizacyjnego WZDW w Poznaniu, który określa przedmiot i zakres jego działania.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 260, ze zm.

¹³ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 29 stycznia 2007 r., sygn. PN.VIII.091/7/07.

zarząd drogi m.in. sporządza projekty organizacji ruchu i przedstawia je do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem, a także opiniuje takie projekty, jeśli nie jest jednostką składającą je, wprowadza tymczasowe ograniczenia ruchu, dokonuje wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków. W obecnej sytuacji dyrektor WZDW zatwierdza projekty, które tworzy m.in. kierowana przez niego jednostka.

[Dowód: akta kontroli str. 237, 240, 241, 407-410]

Powyższe rozwiązania organizacyjne nie zapewniają ponadto prawidłowej realizacji zadań organu zarządzającego ruchem. Wskazują na to ustalenia kontroli przeprowadzonej w WZDW¹⁴.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, powierzenie i realizacja zadań należących do kompetencji organu zarządzającego nie znalazła odpowiedniego – precyzyjnego unormowania w wewnętrznych regulacjach Urzędu.

Wyjaśnienia Wicemarszałka Województwa Wielkopolskiego potwierdzają ustalenia NIK, że Marszałek Województwa udzielił Dyrektorowi WZDW upoważnienia do wykonywania wszystkich czynności wynikających z pełnienia funkcji zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich (wykonywanie tych czynności należy zarazem do zadań Statutowych WZDW).

Z ustaleń kontroli wynika, jednak że zadania w zakresie kontroli nad prawidłowością zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także nadzoru nad ich zgodnością z organizacją ruchu¹⁵ wykonywali zarówno pracownicy WZDW, jak i pracownicy Urzędu. Zaprzeczałoby to również przyjętym założeniom organizacyjnym według, których WZDW jest jednostką mającą – w całości – realizować zadania organu zarządzającego ruchem.

NIK nie kwestionuje wyjaśnień Dyrektora DI, że „kontrole te w dużej mierze związane są z nadzorem nad WZDW” i były „elementem realizacji zadań inicjowania organizacji ruchu zmierzającej do poprawy bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich”. W Regulaminie DI brak jest jednak odpowiednich zapisów mających odniesienie do wykonywanych zadań przez jego pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 53, 67, 286-288, 292-299, 409, 417]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie rozwiązania organizacyjne dotyczące powierzenia Wielkopolskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Poznaniu zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich – w części nadającej mu kompetencje do zatwierdzania projektów organizacji ruchu oraz udzielenie przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego Dyrektorowi WZDW upoważnienia do wykonywania czynności wynikających z pełnienia funkcji zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich.

2. Realizacja zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy drogi

Opis stanu
faktycznego

2.1 Na podstawie art. 21 ust. 1a ustawy o drogach oraz § 2 ust. 1 Statutu WZDW, Zarząd Województwa Wielkopolskiego wykonuje obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich, przy pomocy samorządowej jednostki organizacyjnej - WZDW.

[Dowód: akta kontroli str. 81]

¹⁴ Szczegółowo zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym LPO-4101-10-07/2013.

¹⁵ Działania wyszczególnione odpowiednio w § 3 ust. 1 pkt 7 oraz w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Zarząd Województwa Wielkopolskiego, na podstawie art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, upoważnił Dyrektora WZDW i jego zastępców do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie zarządzania drogami wojewódzkimi.

[Dowód: akta kontroli str. 227-234]

2.2 W strukturze WZDW wyodrębniono komórki terytorialne w postaci Rejonów Dróg Wojewódzkich (dalej „RDW”). Do zakresu ich działania należy m.in. przeprowadzanie systematycznej oceny stanu technicznego dróg poprzez dokonywanie ich objazdów, prowadzenie spraw związanych z dokonywaniem corocznych kontroli stanu technicznego dróg, wymaganych przepisami szczegółowymi, zbieranie i gromadzenie informacji oraz prowadzenie wymaganej ewidencji dróg, obiektów mostowych i budowlanych będących w administrowaniu RDW (§ 40 pkt 1, 10, 16 Regulaminu organizacyjnego WZDW). Dzienniki objazdu dróg oraz elektroniczna ewidencja dróg i ulic są prowadzone przez pracowników RDW.

[Dowód: akta kontroli str. 109-110, 137-138]

W ramach nadzoru nad WZDW, pracownicy DI przeprowadzali kontrole stanu utrzymania dróg wojewódzkich oraz stanu przygotowania RDW do sezonu zimowego. W latach 2011 – 2013 (30 czerwca) wykonano odpowiednio 7, 6 i 2 kontrole. W ramach tych kontroli nie wydano żadnych zaleceń pokontrolnych.

[Dowód: akta kontroli str. 292-299]

2.3 W 2012 r., na budowę i przebudowę dróg wydatkowano 186.251,69 tys. zł (96% planu), w tym na inżynierię ruchu 1.414,03 tys. zł. Na remonty zaplanowano i wydatkowano 16.352,63 tys. zł. Na bieżące utrzymanie dróg wydatkowano 34.605,06 tys. zł, w tym na inżynierię ruchu 2.748,73 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu. Do końca czerwca 2013 r., na budowę i przebudowę dróg wydatkowano 15.509,19 tys. zł (7% planu finansowego), w tym na inżynierię ruchu 34,35 tys. zł. Na bieżące utrzymanie dróg wydatkowano 20.116,44 tys. zł, co stanowiło 46% planu. Natomiast według stanu na 30 czerwca 2013 r., z zaplanowanych 9.300,00 tys. zł na remonty oraz kwoty 2.748,73 tys. zł na bieżące utrzymanie inżynierii ruchu, nie wydatkowano żadnych środków.

Dyrektor WZDW w wyjaśnieniach udzielonych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f oraz art. 40 ustawy o NIK podał, że powodem niewydatkowania środków finansowych było przygotowywanie zadań do realizacji poprzez przeprowadzenie procedur przetargowych oraz terminy płatności przypadające na II połowę tego roku - w już rozpoczętych remontach.

[Dowód: akta kontroli str. 204,414-415]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że statut jednostki, której powierzono wykonywanie zadań zarządcy dróg oraz jej regulamin organizacyjny, nie uwzględniają zmian wynikających z nowelizacji przepisu określającego zakres zadań zarządcy dróg. Dotyczy to uzupełnienia zapisów Statutu WZDW i jego Regulaminu organizacyjnego (nie wyszczególniono w nich zadań dotyczących badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz utrzymywania kanałów technologicznych i pobierania opłat - wymienionych w art. 20 ust. 10 i 10a ustawy o drogach publicznych).

W ocenie NIK, brak wyraźnego powierzenia zadań, należących do zarządcy dróg (zarządu województwa) może budzić wątpliwości, co do zakresu obowiązków wykonywanych przez WZDW oraz ponoszonej w tym zakresie odpowiedzialności. W szczególności, w sytuacji, gdy zadania te dotyczą pobierania opłat (realizacji dochodów budżetowych). Fakt, że omawiane zadania są realizowane (co wynika ze

złożonych w toku kontroli wyjaśnień) nie zmienia tego, że zarówno Statut WZDW oraz jego Regulamin organizacyjny, powinny możliwie precyzyjnie określać zakres zadań i odpowiedzialności tej jednostki.

[Dowód: akta kontroli str. 51-52, 65-66, 80-85, 401-403]

Ocena częściowa

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

3. Funkcjonowanie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w kontrolowanym zakresie

Opis stanu faktycznego

3.1 W 2011 r., w DI zaplanowano i wykonano audyt w zakresie wykonywania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie wielkopolskim. W wyniku audytu zalecono doprowadzić do zgodności wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DI z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Urzędu. Regulamin organizacyjny DI został uaktualniony Zarządzeniem Nr 22/11 Marszałka Województwa Wielkopolskiego z 3 czerwca 2011 r. W latach 2012 – 2013, nie zaplanowano audytu w kontrolowanym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 59- 73, 337-384]

3.2 Marszałek, zarządzeniem Nr 31/12 z 24 lipca 2012 r., wprowadził system kontroli zarządczej w Urzędzie oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych. Zgodnie z § 12 ust. 1 powołanego zarządzenia, Dyrektor DI oraz Dyrektor WZDW złożyli oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str.301-336]

Według wyjaśnień Dyrektor DI, w 2011 r., kontrola zarządcza była sprawowana na płaszczyźnie regulacyjnej i wykonawczej. Realizację celów i zadań należących do podległych jednostek monitorowana jest poprzez: kontrole wykonywanych zadań i planu finansowego, zasięganie informacji w kontaktach telefonicznych, cykliczne narady oraz czerpanie informacji ze źródeł zewnętrznych (media, inne podmioty korzystające z usług lub współpracujące).

[Dowód: akta kontroli str. 385-391]

Ocena częściowa

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

4. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Poznaniu, w dniach od 22 marca do 21 maja 2010 r. przeprowadziła kontrolę (LPO-4101-03-03; P/10/061) w zakresie wykonywania zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie wielkopolskim w latach 2009 – 2010 (I kwartał). W wystąpieniu pokontrolnym z 29 czerwca 2010 r. sformułowano 4 wnioski. Wnioski te zrealizowano.

[Dowód: akta kontroli str. 235-299]

Ocena częściowa

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

IV. Wniosek

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, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych, mających na celu usunięcie niezgodności zakresu zadań określonego w Statucie Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich (dotyczących zarządzania ruchem) z obowiązującym stanem prawnym, wynikającym z przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym.

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 Poznaniu.

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 wniosku pokontrolnego 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.

Poznań, dnia 11 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up.
Krzysztof Matuszek
p.o. Wicedyrektora

podpis