



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO- 4101-10-04/2013

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	Mieczysław Zentel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86116 z 26 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim, Al. Powstańców Wielkopolskich 18, 63-400 Ostrów Wielkopolski (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Urbaniak, Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego (dalej „Prezydent Miasta”). (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

Zadania Prezydenta Miasta, jako zarządcy drogi, wykonywał utworzony zgodnie z obowiązującymi przepisami Miejski Zarząd Dróg (dalej „MZD”). Zarządca drogi w sposób prawidłowy upoważnił dyrektora MZD do załatwiania spraw i wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych związanych z zarządaniem dróg.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na zaniechaniu w latach 2003-2013 aktualizacji zadań statutowych MZD, wynikających z nowelizacji ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie jednostki do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy dróg

1.1. Organizacja zadań zarządcy dróg

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zarządcą dróg gminnych na terenie Ostrowa Wielkopolskiego jest Prezydent Miasta. Uchwałą nr VII/70/2003 z 19 marca 2003 r. Rada Miejska Ostrowa Wielkopolskiego utworzyła MZD, jako gminną jednostkę organizacyjną, przy pomocy której Prezydent Miasta wykonuje zadania zarządcy drogi, nadając mu statut w brzmieniu określonym w załączniku do tej uchwały. Według ww. statutu MZD jest jednostką budżetową podległą Radzie Miejskiej, dla której funkcję organu założycielskiego pełni Prezydent Miasta.

Na podstawie regulaminu organizacyjnego Urzędu, wprowadzonego zarządzeniem nr 06/VI/2010 Prezydenta Miasta z 21 grudnia 2010 r., prowadzenie spraw organu założycielskiego dla MZD należy do Wydziału Inwestycji i Rozwoju (WIR) Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 6-42)

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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 260, ze zm.

Zgodnie z porozumieniem zawartym 31 marca 2004 r. na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, Zarząd Powiatu Ostrowskiego powierzył Prezydentowi Miasta zarządzanie drogami powiatowymi na terenie Ostrowa Wielkopolskiego. Określony w § 2 ust. 2 porozumienia zakres powierzonych spraw obejmował w szczególności:

- opracowanie projektów planów robót w zakresie bieżącego utrzymania,
- pełnienie funkcji inwestora zastępczego w zakresie bieżącego utrzymania,
- realizację zadań wymienionych w art. 20 pkt 3, 4, 11, 12, 13, 14, i 16 ustawy o drogach publicznych.

Na realizację porozumienia w latach 2011-2013 zabezpieczono środki finansowe z budżetu Powiatu Ostrowskiego w wysokości 431,8 tys. zł rocznie. Wykonanie wydatków związanych z realizacją porozumienia wyniosło 431,8 tys. zł w 2011 r. i 431,7 tys. zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 43-48)

W wyjaśnieniach Prezydent Miasta podał, że porozumienie z 31 marca 2004 r. dotyczyło realizacji zadań związanych z utrzymaniem dróg powiatowych w granicach administracyjnych miasta, w zakresie obejmującym:

- utrzymanie nawierzchni dróg i chodników oraz oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu,
- prowadzenie robót interwencyjnych i zabezpieczających,
- utrzymanie urządzeń kanalizacji deszczowej,
- pielęgnację zieleni.

Pozostałe zadania wynikające z art. 20 ustawy o drogach publicznych, dotyczące m. in. organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym, były realizowane przez Starostwo Powiatowe i Powiatowy Zarząd Dróg.

(dowód: akta kontroli str. 161-162)

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta zawierał również roczne porozumienia z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) w sprawie prowadzenia niektórych spraw związanych z pełnieniem funkcji zarządcy dróg krajowych na terenie Ostrowa Wielkopolskiego, w zakresie obejmującym:

- bieżące utrzymanie dróg, w tym: mycie znaków i tablic drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także koszenie trawy,
- utrzymanie porządku i czystości w pasach drogowych (sprzątanie, wygrabianie liści oraz oczyszczanie jezdni przy krawężniku),
- zimowe utrzymanie chodników.

Na realizację ww. porozumień w latach 2011-2013 GDDKiA zabezpieczyła środki w wysokości 170,0 tys. zł rocznie. Wykonanie wydatków związanych z realizacją porozumień wyniosło 169,0 tys. zł w 2011 r. i 170,0 tys. zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 49-52)

Na podstawie art. 47 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, zarządzeniem nr 1298/V/2008 z 27 czerwca 2008 r. Prezydent Miasta udzielił dyrektorowi MZD pełnomocnictwa do występowania przed władzami, urzędami, instytucjami, przedsiębiorstwami, bankami i sądami w charakterze strony, wnioskodawcy czy też uczestnika postępowania oraz do składania wszelkich oświadczeń i wniosków, a także do udzielania dalszych pełnomocnictw. Ww. pełnomocnictwo upoważnia dyrektora do kierowania i zarządzania MZD oraz do zawierania umów, dokonywania rozliczeń finansowych i podejmowania innych

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.

czynności związanych z prowadzeniem działalności przez tą jednostkę. Pełnomocnictwo zostało wydane na czas nieokreślony, przy czym zwolnienie ze stanowiska dyrektora MZD powoduje wygaśnięcie pełnomocnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 53-55)

Zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, dyrektor MZD otrzymał upoważnienie nr KIP.0113/108A/08 Prezydenta Miasta z 27 czerwca 2008 r. (zmienione upoważnieniem nr WIR.RGK.0052.2.2012 z 10 grudnia 2012 r.) do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych z zakresu zarządzania drogami.

(dowód: akta kontroli str. 56-57)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

1.2. Realizacja zadań zarządcy dróg

Opis stanu
faktycznego

Określony w statucie (§ 5 ust. 2) zakres zadań MZD obejmuje:

- opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej,
- opracowanie projektów planów finansowania budowy, utrzymania i ochrony dróg oraz obiektów mostowych,
- pełnienie funkcji inwestora w zakresie budownictwa drogowego,
- utrzymanie nawierzchni dróg i chodników oraz obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- wykonywanie zadań w zakresie inżynierii ruchu,
- przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju,
- koordynowanie robót w pasie drogowym,
- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie należnych z tego tytułu opłat i kar pieniężnych,
- prowadzenie ewidencji dróg i drogowych obiektów mostowych,
- prowadzenie okresowych kontroli stanu dróg i obiektów mostowych,
- prowadzenie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających,
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników,
- przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg,
- wprowadzenie ograniczeń bądź zamykanie dróg i obiektów mostowych dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów w razie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia,
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego,
- sadzenie, utrzymanie i usuwanie drzew i krzewów oraz pielęgnacja zieleni w pasie drogowym,
- prowadzenie gospodarki nieruchomościami pozostającymi w dyspozycji MZD,
- wykonywanie zadań w zakresie budowy, utrzymania i oznakowania skrzyżowań dróg wewnętrznych z drogami gminnymi oraz urządzeń zabezpieczających ruch, a także organizacji ruchu związanych z funkcjonowaniem skrzyżowań.
- nieodpłatne sprawowanie trwałego zarządu gruntami w pasie drogowym,

Na podstawie § 5 ust. 4 statutu do MZD należy również wykonywanie innych zadań zarządcy dróg, określonych przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 38-42)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Statut MZD, nieaktualizowany od czasu utworzenia jednostki uchwałą nr VII/70/2003 Rady Miejskiej z 19 marca 2003 r., nie zawierał zadań zarządcy dróg wprowadzonych w wyniku nowelizacji art. 20 ustawy o drogach publicznych, dotyczących w szczególności:

- sporządzania informacji o drogach publicznych oraz przekazywania ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (pkt 9a), zgodnie z art. 1 pkt 22 lit. e ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁴,
- dokonywania weryfikacji cech i wskazania usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (częściowa zmiana pkt 10) oraz badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10a), zgodnie z art. 1 pkt 3 lit a i b ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵,
- zarządzania i utrzymywania kanałów technologicznych oraz pobierania opłat za ich udostępnianie (pkt 19), zgodnie z art. 62 pkt 3 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁶.

(dowód: akta kontroli str. 166-168)

W wyjaśnieniach Naczelnik WIR podała, że nie dokonywano zmian w statucie MZD przyjętym uchwałą nr VII/70/2003 Rady Miejskiej z 19 marca 2003 r. Jednocześnie MZD realizował wszystkie zadania zarządcy dróg gminnych wymienione w ustawie o drogach publicznych, do czego był zobowiązany na podstawie tego statutu. Przyjęte w § 5 ust. 4 postanowienie zobowiązujące MZD do wykonywania innych zadań, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zapewnia aktualność statutu, a także nie wymaga podejmowania uchwał Rady Miejskiej w przypadku każdej, nawet niewielkiej zmiany istniejących w tym zakresie regulacji prawnych. W dniu 2 kwietnia 2013 r. dyrektor MZD przedstawił projekt zmian w statucie uwzględniający m. in. nowe zadania zarządcy dróg wprowadzone w wyniku nowelizacji art. 20 ustawy o drogach publicznych. Po dokonaniu weryfikacji pod względem merytorycznym i prawnym, projekt statutu zostanie skierowany do zatwierdzenia przez Radę Miejską. Sprawa w toku.

(dowód: akta kontroli str. 113-114)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że statut MZD powinien posiadać aktualne zapisy dotyczące zakresu realizowanych zadań, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Odnosi się to w szczególności do zadań, których wykonanie wywołuje określone skutki finansowe związane zarówno z pobieraniem opłat, jak i z ponoszeniem określonych nakładów rzeczowych oraz finansowych. Takie właśnie zadania zostały przypisane do realizacji zarządcom dróg na podstawie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (art. 20 pkt 19) oraz art. 1 pkt 3 lit a i b ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (art. 20 częściowo pkt 10 i pkt 10a).

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

Ocena częściowa

⁴ Dz. U. Nr 200, poz. 1953, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 472.

⁶ Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.

1.3. Funkcjonowanie systemu kontroli

W Urzędzie obowiązuje regulamin wykonywania kontroli, wprowadzony zarządzeniem nr 1236/IV/2004 Prezydenta Miasta z 5 kwietnia 2004 r. W regulaminie przewidziano wykonywanie kontroli zarządczej, obejmującej działania na rzecz zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W celu usprawnienia systemu zarządzania i kontroli sporządzono wykaz procedur wewnętrznych dotyczący działalności Urzędu wg stanu na 31 marca 2010 r., zaktualizowany 31 stycznia 2011 r. i 30 czerwca 2013 r. oraz wykaz procedur zewnętrznych, dotyczący gminnych jednostek organizacyjnych, wg stanu na 31 marca 2010 r., zaktualizowany 30 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 80-87)

Na podstawie komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷, decyzjami nr 171/2008 z 23 grudnia 2008 r. i nr 2/2011 z 20 stycznia 2011 r. (ze zmianami) Prezydent Miasta wprowadził w Urzędzie politykę zarządzania ryzykiem oraz procedury zarządzania ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 122-151)

W dniu 24 grudnia 2012 r. Prezydent Miasta wydał upoważnienie do przeprowadzenia w MZD kontroli zarządczej, której tematyka dotyczy usuwania drzew z terenu nieruchomości gminnych. Zakończenie kontroli zaplanowano na koniec września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 169-170)

Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, w Urzędzie prowadzony jest audyt wewnętrzny. Regulamin oraz procedury audytu wewnętrznego zostały wprowadzone zarządzeniem nr 2732/IV/2010 Prezydenta Miasta z 22 kwietnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 88-105)

W 2010 r. przeprowadzono w MZD audyt wewnętrzny obejmujący wykonywanie ustawowych obowiązków zarządcy dróg w zakresie planowania, budowy, przebudowy i remontów dróg gminnych. Badaniami objęto prawidłowość i terminowość wykonywania inwestycji drogowych oraz planowanie i realizację zadań w zakresie remontów i utrzymania dróg. Na podstawie wyników badania audytor wewnętrzny zaopiniował pozytywnie wykonywanie przez MZD zadań zarządcy dróg gminnych, zwracając jednocześnie uwagę na konieczność zwiększenia skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w celu zapewnienia:

- prawidłowego przygotowania i realizacji umów na usługi projektowe i remonty,
- sporządzania kompletnej i spójnej dokumentacji budowlanej, głównie odbiorowej i projektowo-kosztorysowej,
- terminowego zawiadamiania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o zmianie kierownika budowy i zakończeniu robót budowlanych,
- prawidłowego dokumentowania procesu planowania remontów,
- właściwego określania zakresu realizowanych remontów,
- terminowego sporządzania dokumentów OT Przejęcie środka trwałego.

(dowód: akta kontroli str. 106-109)

W IV kwartale 2011 r. dokonano sprawdzenia realizacji zaleceń pokontrolnych z przeprowadzonego w MZD audytu wewnętrznego. W wyniku czynności sprawdzających audytor wewnętrzny zaopiniował pozytywnie podjęte przez

⁷ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

dyrektora MZD działania na rzecz realizacji ww. zaleceń, wskazując jednocześnie na konieczność zwiększenia nadzoru nad prawidłowością i kompletnością opracowywanej dokumentacji projektowej oraz czynnościami kontrolnymi prowadzonymi przez pracowników MZD na wszystkich etapach przygotowania i realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 110-112)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wyniki audytu wewnętrznego wskazują na konieczność zwiększenia nadzoru nad MZD⁹. Występowanie nieprawidłowości potwierdza także kontrola NIK przeprowadzona w tej jednostce.

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o kontynuowanie działań mających na celu dostosowanie zakresu zadań MZD określonego statucie do stanu wynikającego z obowiązujących przepisów oraz zwiększenie nadzoru nad tą jednostką.

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 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.

Poznań, dnia września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Mieczysław Zentel
główny specjalista kontroli państwowej

z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor

⁹ Nie tylko w wskazanym przez audytorów zakresie.

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

