



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-10-05/2013

P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej)**

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	Mariusz Kubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86121 z dnia 8 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim, Al. Powstańców Wielkopolskich 16, 63-400 Ostrów Wielkopolski, (dalej „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Rajski, Starosta Ostrowski (dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny² w zakresie zarządzania ruchem były nieprawidłowości dotyczące sposobu powierzenia i wykonywania zadań Starosty Ostrowskiego będącego organem zarządzającym ruchem oraz brak nadzoru nad ich realizacją.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła nieprawidłowości dotyczące wykonywania czynności organizacyjno-technicznych polegających m.in. na rozpatrywaniu i zatwierdzaniu organizacji ruchu, prowadzeniu ich ewidencji oraz nadzoru nad istniejącą organizacją ruchu, w tym obowiązku prowadzenia kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych. W ocenie NIK, naruszone zostały szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych w zakresie wprowadzania oznakowania pionowego, poziomego, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Starostwa do realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym

Opis stanu faktycznego

1.1. Wykonywanie funkcji organu zarządzającego ruchem, którym jest Starosta Ostrowski, nie zostało powierzone żadnemu pracownikowi starostwa. Zadania organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych określone w § 3 ust.1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz

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

² Przedmiotem szczegółowych ocen były działania (zaniechania) organu zarządzającego ruchem, którym jest Starosta Ostrowski.

wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³ (dalej „rozporządzenie o zarządzaniu ruchem”) nie należą - według zapisów Regulaminu organizacyjnego - do zadań i kompetencji żadnego z wydziałów wchodzących w skład Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim. (dowód: akta kontroli str. 12-61)

Zadania Starosty, określone w § 3 ust. 1 pkt 1, 3, 4, 5 i 8 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem wykonywane były przez Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Ostrowie Wielkopolskim (dalej „PZD”). Zadania określone w § 3 ust. 1 pkt 1, 3, 4 i 5 ww. rozporządzenia wykonywał także pracownik PZD. Osobom tym, na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴ Starosta Ostrowski wydał upoważnienia (nr 17/2003 z dnia 4 czerwca 2003 r., nr 22/2006 z dnia 19 września 2006 r.) do „załatwiania spraw związanych z zatwierdzeniem projektów organizacji ruchu”. Zadania polegające na opracowywaniu lub zlecaniu do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu (§ 3 ust. 1 pkt 2) powierzono PZD (w Statucie tej jednostki organizacyjnej).

(dowód: akta kontroli str. 77, 84, 147-148)

Dwa zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach, tj.: opiniowanie geometrii drogi w projektach budowlanych oraz przeprowadzanie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu (§ 3 ust. 1 ust. 1 pkt 6 i 7 ww. rozporządzenia), nie zostały ujęte w zakresie działania wydziałów i komórek organizacyjnych Starostwa, ani też zakresie działania PZD⁵.

(dowód: akta kontroli str. 147-148)

Osoby, którym Starosta Ostrowski udzielił upoważnienia „do załatwiania spraw związanych z zatwierdzeniem projektów organizacji ruchu” (w kontrolowanym okresie), zatwierdziły 1.227 projektów organizacji ruchu drogowego. Jeden projekt organizacji ruchu drogowego (na drodze powiatowej nr 5289P), zatwierdził w dniu 17 maja 2013 r. Starosta Ostrowski.

(dowód: akta kontroli str. 150-230, 261, 274-277, 467-490, 495-499)

Zgodnie ze Statutem PZD przedmiotem jego działania było zarządzanie drogami powiatowymi w granicach Powiatu Ostrowskiego. Ze Statutu nie wynika bezpośrednio, że do zakresu działania tej jednostki organizacyjnej należą zadania organu zarządzającego ruchem, wymienione w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia (Statut ten zawiera natomiast zapis, iż PZD może wykonywać inne zadania zlecone przez Zarząd Powiatu).

(dowód: akta kontroli str. 62-76)

Nadzór nad działalnością PZD powierzono Wicestarosie Ostrowskiemu. Według złożonych wyjaśnień, realizacja tego nadzoru polegała na regularnym przedstawianiu przez Dyrektora PZD problemów związanych z organizacją ruchu (na cotygodniowych spotkaniach) oraz zapoznawaniu się z kwartalnymi sprawozdaniami opracowywanymi przez PZD dla Zarządu Powiatu (obejmowały one m.in. informacje o liczbie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu).

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 265, 377)

³ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 595, ze zm.

⁵ Wynikających z regulaminów organizacyjnych.

Według wyjaśnień Starosty Ostrowskiego, rzetelność prowadzenia przez PZD spraw związanych z zatwierdzaniem projektów organizacji weryfikowano w oparciu o analizę sprawozdań kwartalnych (przekazywanych Starostwu), a także w ramach cotygodniowych spotkań Starosty z Dyrektorem PZD, w których uczestniczył również Wicestarosta Ostrowski.

(dowód: akta kontroli str. 261, 265, 274, 377)

1.2. Żadnemu pracownikowi Starostwa nie powierzono wykonywania obowiązków w zakresie zarządzania ruchem drogowym na drogach położonych w granicach powiatu Ostrowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 85-86)

Zgodnie z danymi Starostwa, na koniec 2012 r. oraz za I półrocze 2013 r. zadania z zakresu zarządzania ruchem drogowym realizowano na 78 drogach powiatowych o łącznej długości 506,946 km i 1.144 drogach gminnych o długości 1.249,247 km.

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 262, 275, 289-336)

1.3. Starosta nie posiadał zatwierdzonych organizacji ruchu i nie prowadził ich ewidencji. Czynności związane z przechowywaniem zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz ich ewidencjonowaniem wykonywał PZD. W latach 2011-2013 (I półrocze) rozpatrzono łącznie 1.228 projektów organizacji ruchu (100% zatwierdzonych), z tego, 60 projektów stałej organizacji ruchu, 1.164 - czasowej organizacji ruchu oraz 4 - uproszczonej organizacji ruchu.

Pośród dróg powiatowych o łącznej długości 506,946 km, 212,192 km (41,86%) posiadało zatwierdzoną organizację ruchu.

W złożonych wyjaśnieniach Starosta Ostrowski podał, iż „nie widział konieczności zlecania projektów organizacji ruchu”, a ponadto nie dysponował „wnioskami zarządców drogi o opracowanie lub zlecenie do opracowania projektów organizacji ruchu na drogach gminnych”.

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 150-230, 262, 277)

1.4. Zadania, zakres oraz organizację kontroli określało zarządzenie nr 44/2010 Starosty Ostrowskiego z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli instytucjonalnej Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim. Zagadnienia dot. zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych oraz zarządzania drogami powiatowymi nie były objęte kontrolą przeprowadzaną przez Starostwo. W badanym okresie, kontrolą nie objęto również dotacji przekazanych czterem gminom, którym w drodze porozumienia powierzono zarządzanie drogami powiatowymi.

(dowód: akta kontroli str. 103-146)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przekazanie i powierzenie PZD zadań należących do wyłącznej kompetencji organu zarządzającego ruchem, którym jest Starosta Ostrowski, narusza przepisy art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶.

Starosta Ostrowski, udzielając pracownikom PZD upoważnień do załatwiania spraw z zakresu zarządzania ruchem na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym działał niezgodnie z dyspozycją tego przepisu, gdyż stanowi on podstawę do udzielenia upoważnienia do wydawania w imieniu starosty decyzji

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, ze zm.

administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Sprawy związane z rozpatrywaniem i zatwierdzaniem organizacji ruchu w ramach zarządzania ruchem drogowym nie należą zaś do tej kategorii (mają charakter materialno-techniczny).

(dowód: akta kontroli str. 262, 275)

2. W rezultacie ww. nieprawidłowości, sposób organizacji wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem, polegający na przesunięciu kompetencji w tym zakresie z Urzędu Starostwa do PZD był nieprawidłowy.

Dodatkowo, negatywnie należy ocenić nadzór sprawowany nad działalnością PZD w zakresie objętym kontrolą NIK. W objętym kontrolą okresie, zagadnienia dotyczące zarządzania ruchem nie były objęte kontrolą ze strony Starostwa, co miało wpływ na nieprawidłowości opisane w niniejszym wystąpieniu.

(dowód: akta kontroli str. 109-146, 263, 277)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Przygotowanie Starostwa do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy dróg powiatowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarządcą dróg powiatowych był Zarząd Powiatu Ostrowskiego. Z przyjętych, mających formę pisemną, uregulowań wewnętrznych Starostwa, nie wynika, aby którejkolwiek komórce organizacyjnej Starostwa powierzono zadania zarządcy dróg, określone w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷. Zgodnie z art. 21 ust. 1 tej ustawy wykonywanie tych zadań powierzono utworzonej w tym celu jednostce organizacyjnej, tj. PZD.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 12-61, 62-76)

2.2. W statucie PZD, przyjętym uchwałą nr XXXV/350/2006 z dnia 30 czerwca 2006 r. Rady Powiatu Ostrowskiego (obowiązującym od 27.10.2006 r. do 17.07.2010 r.) ujęto dziewięć zadań zarządcy dróg. Nie wyszczególniono zadań, o których mowa w art. 20 pkt 1, 9a, 10, 11, 14, 15, 16, 17 i 18 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 67-71)

Statut PZD przyjęty uchwałą nr VII/58/2011 z 31 maja 2011 r. Rady Powiatu Ostrowskiego zawiera katalog 18 zadań zarządcy dróg, wymienionych w art. 20 ustawy o drogach publicznych. W Statucie tym nie wyszczególniono dwóch zadań zarządcy dróg polegających na: przeprowadzaniu okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich (ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego) oraz zarządzaniu i utrzymywaniu kanałów technologicznych i pobieraniu opłat, o których mowa w art. 39 ust. 7 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 72-76)

2.3. Pracownikom Starostwa nie powierzano zadań zarządcy dróg. W badanym okresie zadania te powierzono 10 pracownikom PZD.

(dowód: akta kontroli str. 12-76, 149, 245-258, 266, 272)

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 260, ze zm. (dalej „ustawa o drogach”).

Kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) oraz pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸ wykonywał jeden pracownik PZD, posiadający wymagane uprawnienia. W latach 2011-2012 przeprowadził on łącznie 140 tych kontroli (po 70 w każdym roku). W latach 2011-2013 (do maja) nie wykonywano pięcioletnich kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (w czerwcu 2013 r. pięcioletni przegląd wykonano na 61 drogach).

(dowód: akta kontroli str. 149, 245-258, 519, 525)

2.4. Zgodnie z danymi Starostwa, na koniec 2012 r. oraz I półrocza 2013 r., zadania zarządcy drogi realizowano na 78 drogach powiatowych o długości 506,946 km. (uwzględniono drogi usytuowane na terenie miasta Ostrowa Wielkopolskiego, Nowych Skalmierzyc, Odolanowa i Raszkowa, którymi, na podstawie porozumień, zarządzały organy zarządzające tych miast).

(dowód: akta kontroli str. 89-90)

2.5. Powiat Ostrowski na zadania związane z drogami publicznymi zaplanował i wydatkował w 2012 r. środki finansowe w wysokości odpowiednio: 4.378 tys. zł i 4.377 tys. zł (budowa i przebudowa dróg); 923 tys. zł i 923 tys. zł (remonty dróg); 4.392 tys. zł i 4.391 tys. zł (utrzymanie dróg). Na 2013 r. zaplanowano odpowiednio: 4.202 tys. zł; 800 tys. zł; 4.411 tys. zł. W I półroczu 2013 r. wydatkowano odpowiednio: 391 tys. zł; 800 tys. zł; 2.549 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 268-269)

W latach 2011-2013 (I półrocze) z budżetu Powiatu Ostrowskiego nie wydatkowano środków tytułem zaspokojenia roszczeń za szkody poniesione na drogach Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 466)

W ramach zawartych porozumień dotyczących powierzenia zarządzania drogami, z budżetu Powiatu Ostrowskiego przekazano w latach 2011-2012 dotacje celowe w łącznej kwocie 1.382.797,42 zł (zawarte porozumienia nie przewidywały możliwości przeprowadzania kontroli sposobu wykorzystania i rozliczenia dotacji). Według Zarządu Powiatu, „PZD na bieżąco kontroluje wykonywanie porozumienia. W ramach tej kontroli PZD sprawdza m.in. dokumenty przekazywane przez gminy, tj. faktury i protokoły odbioru”.

(dowód: akta kontroli str. 91-102, 233-244, 259, 267, 273)

Dotacje celowe na lata 2011-2013, w łącznej kwocie 2.068.290 zł, na podstawie aneksów do porozumień z 4 organami jednostek samorządowych, w sprawie powierzenia im zarządzania drogami powiatowymi, w imieniu Zarządu Powiatu Ostrowskiego przekazywali Starosta i Wicestarosta Ostrowski.

(dowód: akta kontroli str. 233-244)

2.6. Zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych oraz zarządzanie drogami powiatowymi w latach 2011-2012, nie było przedmiotem prowadzonej w Starostwie kontroli zarządczej, uregulowanej zarządzeniami Starosty Ostrowskiego (nr 43/2010 i nr 37/2011). Sekretarz Powiatu Ostrowskiego, będący koordynatorem działań związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Starostwie podał, że na lata 2011-2012 nie opracowywano celów i zadań kontroli zarządczej dotyczącej organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym oraz zarządzania drogami powiatowymi. Jako przyczynę nieopracowania ww. celów i zadań, Sekretarz wskazał prowadzenie tych zagadnień przez PZD.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 129-131, 232)

1. Przy okazji kolejnych aktualizacji Statutu PZD, określając zakres zadań zarządu dróg nie uwzględniono wszystkich zmian wynikających z przepisów ustawy o drogach publicznych. Brakujące zapisy dotyczyły obowiązku: przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, z uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego; wymogu badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego; a także obowiązku zarządzania i utrzymywania kanałów technologicznych i pobierania opłat.

(dowód: akta kontroli str. 72-76)

Pomimo, wyjaśnień Zarządu Powiatu, iż nie zachodziła konieczność dokonania zmian w statucie, gdyż „wymieniony w § 4 ust. 2 Statutu wykaz zadań ma charakter przykładowy, a PZD realizuje wszystkie zadania zarządcy drogi wynikające z ustawy o drogach publicznych”, NIK wskazuje, że w przypadku zmian dotyczących zadań ustawowych zarządcy drogi dokonywano również zmian Statutu jednostki organizacyjnej, która została utworzona w celu wykonywania tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 266, 271)

Zdaniem NIK, brak odpowiednich uregulowań dotyczących działalności statutowej PZD pośrednio mógł mieć wpływ na to, że w kontrolach okresowych⁹ nie uwzględniono (poprzez zamieszczenie odpowiedniego zapisu) wpływu stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 381-451)

2. Porozumienia w sprawie powierzenia zarządzania drogami powiatowymi (położonymi w obrębie: Miasta Nowe Skalmierzyce, Miasta Raszków, Miasta Odolanów, Miasta Ostrow Wielkopolski) zawarte przez Zarząd Powiatu Ostrowskiego nie zabezpieczają właściwej i rzetelnej realizacji powierzonych tym podmiotom zadań¹⁰. Nie zawierały one wykazu dróg, nie określały ich długości, rodzaju i stanu nawierzchni drogi, rodzaju i stanu technicznego urządzeń zabezpieczających ruch oraz innych urządzeń związanych z drogą.

(dowód: akta kontroli str. 91-102, 233-244)

NIK nie podziela poglądu zawartego w wyjaśnieniach Starosty Ostrowskiego wskazującego, że interesy powiatu ostrowskiego zabezpiecza zapis zawarty w § 5 porozumienia, iż: „Przejmujący odpowiada za zgodne z prawem prowadzenie powierzonych spraw”.

(dowód: akta kontroli str. 266, 272)

Na zasadność takiej uwagi wskazują wyniki oględzin, m.in. drogi powiatowej nr 5318P z drogą gminną tj. ulic Wysockiej i Klonowicza (umieszczono tam znaki drogowe B-6 nie wynikające z zatwierdzonej organizacji ruchu; folia odbłaskowa lica znaku drogowego D-1 była wyblakła, występowały ubytki w nawierzchni; stwierdzono brak krawężnika w ulicy Wysockiej). W ocenie NIK wprowadzenie w zawieranych porozumieniach zapisów, iż z realizacji planowanych zadań będą przedkładane (na żądanie) informacje kwartalne i roczne oraz bieżące, przy de facto braku kontroli¹¹ realizacji tych zadań (ich rozliczanie wyłącznie na podstawie kopii

⁹ Przeprowadzonych w 2012 r. przez kierownika Działu bieżącego utrzymania i ochrony dróg w PZD.

¹⁰ Obejmowały powierzenie spraw w zakresie opracowywania projektów planów robót bieżącego utrzymania, pełnienie funkcji inwestora zastępczego dla robót bieżącego utrzymania oraz zadania wymienione w art. 20 pkt 3, 4, 11, 12, 13, 14 i 16 ustawy o drogach publicznych.

¹¹ Do których przeprowadzania uprawnienia posiada PZD.

dokumentów potwierdzających wykonanie robót) nie daje pełnej gwarancji gospodarnego wykorzystania przekazywanych przez Powiat Ostrowski środków¹².

(dowód: akta kontroli str. 267, 273, 491-494, 515)

3. NIK zwraca uwagę, że nieobjęcie kontrolą zarządczą zadań związanych z zarządzaniem drogami powiatowymi i organizacją ruchu drogowego, skutkowało stwierdzonymi w toku kontroli NIK nieprawidłowościami.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Wykonywanie zadań dotyczących zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego, z uwzględnieniem czasowej organizacji ruchu związanej z pracami na drogach

Opis stanu faktycznego

3.1. Czynności organizacyjno-techniczne polegające m.in. na rozpatrywaniu projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu, zatwierdzaniu projektów organizacji ruchu, przekazywaniu zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji, przechowywaniu zatwierdzonych projektów organizacji ruchu i prowadzeniu ich ewidencji nie były wykonywane przez komórki organizacyjne Starostwa (wykonywali je pracownicy PZD).

(dowód: akta kontroli str. 12-61, 147-148)

W prowadzonej przez PZD ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu (za okres 3.01.2011 r. – 8.07.2013 r.) ujęto łącznie 1.241 projektów, z tego 60 projektów stałej organizacji ruchu oraz 1.181 projektów czasowej organizacji ruchu (95,2%). Dane badanych projektów organizacji ruchu drogowego¹³ zatwierdzonych po 20 maja 2011 r., odpowiadały danym ujętym w ich ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 150-230, 231, 467-490)

Według Starosty Ostrowskiego, podstawą do prowadzenia przez PZD ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, były upoważnienia udzielone dyrektorowi i pracownicy PZD (zarządzeniami Starosty Ostrowskiego nr 17/2003 z 4 czerwca 2003 r. i nr 22/2006 z dnia 19 września 2006 r.).

(dowód: akta kontroli str. 263, 275)

Wicestarosta Ostrowski nie sprawdzał rzetelności prowadzenia ewidencji projektów organizacji ruchu w Starostwie Powiatowym, ponieważ – jak wyjaśnił – prowadzi je Dyrektor PZD upoważniony przez Starostę Ostrowskiego w tym zakresie na podstawie zarządzenia nr 17/2003 z dnia 4 czerwca 2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 265, 377)

W latach 2011-2013 (I półrocze) zatwierdzono 60 projektów stałej organizacji ruchu, 1.164 projekty czasowej organizacji ruchu oraz 4 projekty uproszczone. Projekty organizacji ruchu zatwierdzał Dyrektor lub pracownica PZD na podstawie upoważnień udzielonych przez Starostę Ostrowskiego. Jeden projekt organizacji ruchu drogowego zatwierdził 17 maja 2013 r. Starosta Ostrowski.

(dowód: akta kontroli str. 12-61, 89-90, 147-148, 495-497)

¹² W okresie od stycznia do lipca 2013 r. Miastu Ostrów wypłacono dotację w kwocie 86.931,41 zł.

¹³ Szczegółowej analizie (w zakresie opisanym w pkt 3.1 i pkt 3.2) poddano 40 projektów organizacji ruchu drogowego (20 projektów czasowej organizacji ruchu i 20 projektów stałej organizacji ruchu).

Wicestarosta Ostrowski w złożonych wyjaśnieniach podał, że: nie nadzorował rzetelności prowadzonych w PZD spraw związanych z przedstawionymi do zatwierdzenia projektami organizacji ruchu; nie dokumentował sprawdzania rzetelności prowadzonej w PZD ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu pod względem jej kompletności. Jediną formą prowadzonego nadzoru w powyższym zakresie było „regularne przedstawianie problemów związanych z organizacją ruchu na cotygodniowych spotkaniach Dyrektora PZD ze Starostą i Wicestarostą”.

(dowód: akta kontroli str. 265, 377)

Przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej, stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu podano w 10 zatwierdzonych projektach. Nazwisko i podpis autora projektu organizacji ruchu drogowego zamieszczono w 30 spośród 40 zbadanych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 467-490, 520-523)

35 analizowanych projektów zawierało opinie Policji, wymagane przepisem § 7 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Były to opinie pozytywne. 10 projektów czasowej i 5 projektów stałej organizacji ruchu wymagało opinii zarządu drogi. 21 pozytywnych opinii o przedłożonych projektach wydał Dyrektor PZD, a 1 opinię pracownica PZD. Dyrektor PZD jednocześnie zaopiniował i zatwierdził 21 projektów, a pracownica PZD jednocześnie zaopiniowała i zatwierdziła 1 projekt.

(dowód: akta kontroli str. 467-490, 520-523)

Żaden ze zbadanych projektów nie został odrzucony, w tym dot. organizacji ruchu (oznakowania pionowego i poziomego) na drodze powiatowej nr 5318P relacji Ostrów Wlkp.-Wysocko Wielkie.¹⁴

(dowód: akta kontroli str. 467-490, 501-513)

10 badanych projektów posiadało kompletny opis techniczny, o którym mowa w § 5 ust.1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, natomiast w 29 zatwierdzonych projektach, w opisie technicznym nie ujęto: charakterystyki ruchu na drodze, opisu występujących zagrożeń lub utrudnień.

(dowód: akta kontroli str. 467-490)

Z 40 poddanych analizie projektów, dwa dotyczyły etapowej realizacji zaplanowanych robót (projekty ujęte w ewidencji w poz. 128/2012 i poz. 230/2012). W żadnym z tych projektów, w opisie technicznym nie wskazano zakresu planowanych robót dla poszczególnych etapów (w projekcie zaewidencjonowanym pod poz. 128/2012 zaplanowano 14 etapów).

(dowód: akta kontroli str. 479-484)

Jeden projekt „organizacji ruchu i zabezpieczenia robót” prowadzonych w pasie drogowym drogi powiatowej nr 5289P w miejscowości Lamki, zatwierdził 17 maja 2013 r. Starosta Ostrowski. Projekt ten nie zawierał: planu orientacyjnego w skali od 1:10.000 do 1:25.000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt

¹⁴ Wprowadzona organizacja ruchu nie przewiduje oznakowania przejść dla pieszych na skrzyżowaniu drogi powiatowej nr 5318P (ul. Wysockiej) z drogami gminnymi Klonowicza – Olimpijska w Ostrowie Wielkopolskim, zlokalizowanych w sąsiedztwie stadionu miejskiego.

dotyczy; planu sytuacyjnego w skali 1:500 lub 1:1.000 z podaniem lokalizacji istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; parametrów geometrii drogi; opisu technicznego zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a w przypadku organizacji ruchu związanej z robotami prowadzonymi w pasie drogowym - opisu występujących zagrożeń lub utrudnień; przewidywanego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu¹⁵. Projekt ten zawierał natomiast pozytywne opinie wymagane przepisem § 7 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 495-499)

3.2. Program sygnalizacji i obliczenia przepustowości drogi zamieszczony był w pięciu zbadanych projektach, tj. we wszystkich projektach, w których przewidziano sygnalizację świetlną. W projektach tych określono terminy wprowadzenia nowej, stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 467-490)

W zatwierdzonym 19 września 2012 r. projekcie przebudowy ul. Siewnej w Ostrowie Wielkopolskim (poz. 389 w ewidencji projektów zatwierdzonych w 2012 r.), termin uruchomienia sygnalizacji świetlnej przewidziano na III kwartał 2012 r. W zatwierdzonym 24 grudnia 2012 r. projekcie budowy sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ulic Gorzycka – Chłapowskiego – Długa w Ostrowie Wielkopolskim (poz. 522 w ewidencji projektów zatwierdzonych w 2012 r.) podano, że obowiązuje on od 3 stycznia 2013 r. bezterminowo.

(dowód: akta kontroli str. 473-478)

Zatwierdzone projekty organizacji ruchu drogowego nie zawierają adnotacji o ich przekazaniu wnioskodawcy (jednostce wprowadzającej organizację ruchu).

(dowód: akta kontroli str. 467-490)

Datę wpływu projektu organizacji ruchu do PZD udokumentowano w dwóch przypadkach (poz. 420 i 516 w ewidencji projektów za 2012 r.). Oba projekty zostały zatwierdzone w PZD niezwłocznie – projekt zaewidencjonowany w poz. 420 następnego dnia, a projekt zaewidencjonowany w poz. 516, drugiego dnia po przedstawieniu do zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 473-478)

W latach 2011-2013 (I półrocze) Starosta Ostrowski, jako organ zarządzający ruchem drogowym, nie powoływał komisji w celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organizacji ruchu, gdyż takie okoliczności nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 263, 278)

Starosta Ostrowski wykazał, że w 2011 r. PZD przyjął i zatwierdził jeden projekt uproszczony, w 2012 r. nie przyjęło żadnego projektu uproszczonego, a w I półroczu 2013 r. przyjęło i zatwierdzono trzy takie projekty.

(dowód: akta kontroli str. 89-90)

Według Starosty Ostrowskiego projekty uproszczone dotyczyły robót (wykonywanych w ramach bieżącego utrzymania dróg powiatowych), niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych polegających na: remontowaniu nawierzchni bitumicznych;

¹⁵ Wymagania w tym zakresie określa § 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

utrzymaniu nawierzchni rozbieralnych i innych elementów infrastruktury drogowej w pasie drogowym, wycince i chirurgii drzew, konserwacji rowów przydrożnych. W przypadku dróg powiatowych i gminnych na obszarze miasta Ostrowa Wielkopolskiego projekty uproszczone dotyczyły robót wykonywanych przy usuwaniu awarii urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych niewymagających, także całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych.

(dowód: akta kontroli str. 516, 527-528)

Komendant Powiatowy Policji w Ostrowie Wielkopolskim podał, że w 2012 r. „w przypadkach wprowadzania zmian organizacji ruchu na podstawie projektów uproszczonych, zawiadomienia o powyższym były realizowane telefonicznie lub podczas bezpośrednich spotkań” oraz, że w 2012 r., Policja podczas patroli drogowych nie stwierdziła przypadków wprowadzenia tymczasowych ograniczeń lub zakazów w ruchu przez podmioty posiadające infrastrukturę w pasach drogowych, z pominięciem sporządzenia i zatwierdzenia projektów uproszczonych zmian organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 87, 260)

Według złożonych wyjaśnień, Starosta Ostrowski o prowadzeniu prac w ramach uproszczonego projektu organizacji ruchu drogowego był informowany ustnie przez Dyrektora PZD, podczas cotygodniowych spotkań Starosty i Wicestarosty z Dyrektorem PZD, co najmniej na 24 godz. przed rozpoczęciem tych prac.

(dowód: akta kontroli str. 263, 278)

Starosta Ostrowski podał, że „opracowanie 4 projektów uproszczonych organizacji ruchu zostało zlecone dla dróg powiatowych i gminnych na terenie Powiatu Ostrowskiego. Uproszczoną formę projektów uzasadniono tym, że były one opracowane wyłącznie dla robót niewymagających zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych i roboty te wymagały zmiany w organizacji ruchu wyłącznie w czasie prac drogowych i awarii”. Przedłożone do kontroli 4 uproszczone projekty organizacji ruchu zawierały schematy postępowania w zależności od wystąpienia któregoś z przewidywanych w projekcie stanów faktycznych i dotyczyły: organizacji ruchu i zabezpieczenia robót podczas usuwania awarii urządzeń umieszczonych w pasie drogowym na terenie miasta Ostrowa Wielkopolskiego (opracowany w maju 2009 r.); organizacji ruchu przy robotach związanych z bieżącym utrzymaniem w pasie drogowym dróg powiatowych na terenie Powiatu Ostrowskiego (opracowany w styczniu 2013 r.); organizacji ruchu i zabezpieczenia robót podczas usuwania awarii urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w pasie dróg miejskich i powiatowych na terenie miasta Ostrowa Wielkopolskiego (opracowany w marcu 2013 r.); czasowej organizacji ruchu na drogach powiatowych Powiatu Ostrowskiego przy robotach bieżącego utrzymania (opracowany w maju 2013 r.). Zbadane 4 projekty uproszczone posiadały pozytywne opinie: Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu; Komendanta Powiatowego Policji w Ostrowie Wielkopolskim; Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg w Ostrowie Wielkopolskim; Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Ostrowie Wielkopolskim. Ww. uproszczone projekty zostały zatwierdzone przez Dyrektora PZD.

(dowód: akta kontroli str. 263, 278, 337-376)

3.3. W badanym okresie, Starosta Ostrowski (organ zarządzający ruchem) nie nakładał obowiązku niezwłocznego usunięcia zgłaszanych awarii. Postępowania związane z tymczasowymi ograniczeniami lub zakazami w ruchu, spowodowanymi

nieprzewidzianą awarią urządzeń znajdujących się w pasie drogowym lub w jego pobliżu, prowadzili pracownicy PZD.

(dowód: akta kontroli str. 263, 278)

3.4. W kontrolowanym okresie, Starosta Ostrowski nie opracowywał, ani też nie zatwierdzał opracowanych dla potrzeb organu zarządzającego ruchem drogowym analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

(dowód: akta kontroli str. 263, 278)

Starosta Ostrowski podał, że „w badanym okresie, analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, prowadził dyrektor PZD, działając z upoważnienia Starosty Ostrowskiego (zarządzenie 17/2003 z 4.06.2003 r.)”. W oparciu o te analizy, wprowadzono zmianę organizacji ruchu na ul. Grabowskiej w Ostrowie Wielkopolskim (droga powiatowa nr 5311P); zatwierdzono projekt zmian organizacji ruchu na skrzyżowaniu ulicy Grabowskiej (droga powiatowa nr 5311P) i ulicy Witosa (droga gminna); poprawiono bezpieczeństwo pieszych poruszających się wzdłuż drogi powiatowej nr 5285P w okolicy skrzyżowania z drogą powiatową nr 5287P.

(dowód: akta kontroli str. 263, 278)

Według Starosty Ostrowskiego, analizy zgodności istniejącej organizacji ruchu ze zmienionymi przepisami, zarząd drogi prowadził w oparciu o posiadane projekty organizacji ruchu i ewidencje dróg. Zmiany w przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym nie powodowały konieczności zmian w organizacji ruchu lecz konieczność wymiany istniejącego oznakowania, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na spełniające wymogi.

(dowód: akta kontroli str. 263, 280)

3.5. Komenda Powiatowa Policji w Ostrowie Wielkopolskim nie kierowała w latach 2011-2013 (I półrocze), do Starosty Ostrowskiego wniosków związanych ze stwierdzonymi przez Policję przyczynami wypadków na drogach powiatu ostrowskiego, w których to wnioskach postulowano dokonanie zmian organizacji ruchu drogowego. Także PZD nie otrzymywał z Komendy Powiatowej Policji w Ostrowie Wielkopolskim informacji o miejscach niebezpiecznych wymagających, zmian w organizacji ruchu, wynikających z konieczności poprawy bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 87, 260, 500)

W analizach organizacji ruchu drogowego (prowadzonych przez Dyrektora PZD), uwzględniono wnioski: mieszkańców osiedla w rej. ul. Grabowskiej w Ostrowie Wielkopolskim sformułowane na zebraniach Rady Osiedla (dotyczyły zmiany organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 5311P); Burmistrza Gminy i Miasta Raszków oraz radnych powiatowych i gminnych (dotyczące poprawy bezpieczeństwa pieszych poruszających się wzdłuż drogi powiatowej nr 5285P w okolicy skrzyżowania z drogą powiatową nr 5287P).

(dowód: akta kontroli str. 263, 278-279)

3.6. W badanym okresie opracowano 24 projekty organizacji ruchu drogowego (18 stałej i sześć czasowej), z tego: pięć projektów uwzględniało wnioski wynikające z przeprowadzonej wspólnie przez Dyrektora PZD i projektanta, analizy zakresu planowanych robót, możliwości ich oznakowania zapewniającego minimalizowanie utrudnień w ruchu i zapewnienie bezpieczeństwa w trakcie trwania robót. Jeden projekt uwzględniał wnioski wypracowane na spotkaniach z organizatorami corocznego Festynu Lotniczego przy udziale m.in. Starosty Ostrowskiego, Dyrektora

PZD, Policji i MKK, zmierzające do zapewnienia bezpiecznego korzystania z dróg na czas wzmożonego ruchu związanego ze spodziewaną dużą frekwencją uczestników imprezy. Cztery projekty dotyczyły realizowanych inwestycji drogowych i były poprzedzone analizą prowadzoną wspólnie przez Dyrektora i pracowników PZD odpowiedzialnych za przygotowanie inwestycji oraz projektanta (uwzględniały wnioski dotyczące m.in. poprawy bezpieczeństwa pieszych przez wyznaczenie przejścia dla pieszych). Czternaście projektów dotyczyło całych ciągów dróg powiatowych, w których uwzględniono m.in. takie wnioski z analiz jak: wprowadzenie ruchu jednokierunkowego; poprawę bezpieczeństwa dzieci w rejonie szkoły podstawowej; dostosowanie odległości znaków ostrzegawczych od przeszkody; dostosowanie oznakowania pionowego na skrzyżowaniach do aktualnych przepisów; sprawdzenie zgodności oznakowania obszarów zabudowanych; sprawdzenie poprawności istniejących ograniczeń prędkości; sprawdzenie poprawności oznakowania łuków poziomych.

(dowód: akta kontroli str. 263-264, 280-281)

3.7. Starosta Ostrowski zarządzał ruchem na 155 skrzyżowaniach dróg powiatowych z drogami gminnymi. Skrzyżowania te posiadały zatwierdzone projekty organizacji ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 150-230, 452-465)

Organizacja ruchu drogowego na drodze gminnej nr 790286P (ul. Klonowicza w Ostrowie Wielkopolskim) na skrzyżowaniu tej drogi z drogą powiatową nr 5318P (ul. Wysockiej w Ostrowie Wielkopolskim) różniła się od zatwierdzonej 31 grudnia 2012 r. organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 5318P (ul. Wysocka). Istniejący znak drogowy B-6 (zakaz wjazdu ciągników rolniczych – zlokalizowany w ul. Klonowicza), umieszczony na tablicy F-5 (uprzedzenie o zakazie obowiązującym w oddaleniu od skrzyżowania), usytuowano w taki sposób, że wymuszał wykonywanie manewru wycofywania lub zawracania w ul. Klonowicza. Znak ten nie był ujęty w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 5318P.

(dowód: akta kontroli str. 452, 491-494, 501-513)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że zadania organu zarządzającego ruchem, które Starosta Ostrowski powierzył wadliwie (vide pkt III.1 wystąpienia) pracownikom jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, nie są wykonywane prawidłowo. Nieprawidłowości te polegały w szczególności na: wprowadzaniu organizacji ruchu na podstawie projektów organizacji ruchu niespełniających wszystkich wymagań określonych w § 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, a także wprowadzaniu organizacji ruchu mimo braku formalnego zawiadomienia właściwych organów (wymóg zawarty w § 12 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem). Dotyczy to także projektu organizacji ruchu, zatwierdzonego przez Pana Starostę w dniu 17 maja 2013 r., dotyczącego robót prowadzonych w drodze powiatowej nr 5289P w miejscowości Lamki.

Nie można się zgodzić z opinią Pana Starosty, iż projekt organizacji ruchu nie musi zawierać wszystkich elementów określonych w § 5 ust. 1 rozporządzenia. Przytoczona argumentacja, że zapis samego rozporządzenia, w którym ustawodawca posłużył się słowami „powinien zawierać” nie nakłada obowiązku zamieszczania w projekcie danych dotyczących m.in. planowanych terminów wprowadzenia i przywrócenia organizacji ruchu jest nietrafiona. Dane te wymagane

są chociażby w celu prawidłowego prowadzenia ewidencji projektów organizacji ruchu, a także koordynacji robót prowadzonych w pasie drogowym.

Zatwierdzone projekty organizacji ruchu drogowego nie zawierały także naniesionych na planie sytuacyjnym parametrów geometrii drogi, stanowiącej element charakterystyki drogi (po zakończeniu budowy lub przebudowy), wymaganych przepisem § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Organ zarządzający ruchem może, na podstawie § 5 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, dopuścić wprowadzanie zmian organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego, ale tylko w przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi¹⁶ niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, które wymagają zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności. Wprowadzanie zmian w organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego w przypadku innych robót niż wymienione w przywołanym przepisie, stanowiłoby naruszenie obowiązujących w tym zakresie norm.

2. Starosta Ostrowski, jako organ zarządzający ruchem nie wykonywał kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu. Wymóg przeprowadzania takiej kontroli wynika z § 3 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. O zaniechaniach w tym zakresie mogą świadczyć m.in. odstępstwa w zakresie organizacji ruchu na drogach powiatowych stwierdzone w trakcie oględzin dróg.

(dowód: akta kontroli str. 491-494, 501-513, 514, 523_a, 550-551)

3. Ewidencja zatwierdzonych organizacji ruchu, którą organ zarządzający ruchem winien prowadzić, według zasad określonych w § 9 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem nie zawierała, mimo takiego wymogu, danych o: terminie, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu; rzeczywistym terminie wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu; przewidywanym terminie przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 150-230)

4. W ocenie NIK brak rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań organu zarządzającego ruchem powodował, iż nie wykonywano obowiązku, o którym mowa § 12 ust. 2 w rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. W toku kontroli NIK stwierdzono, że jednostki wprowadzające organizację ruchu (na podstawie projektów uproszczonych) nie zawiadamiały organu zarządzającego ruchem o planowanym rozpoczęciu prac, podając datę, czas i miejsce ich wykonywania, co najmniej na 24 godziny przed ich rozpoczęciem. Za takie zawiadomienie nie można uznać informacji przekazywanych przez jednostki wprowadzające organizację ruchu Dyrektorowi PZD, gdyż osoba ta nie jest organem zarządzającym ruchem, do którego takie zawiadomienia należy kierować.

(dowód: akta kontroli str. 263, 278, 527-528)

NIK zwraca uwagę na to, że zatwierdzona organizacja ruchu na drodze powiatowej nr 5318P relacji Ostrów Wlkp. – Wysocko Wielkie nie przewiduje wprowadzenia oznakowania przejść dla pieszych na skrzyżowaniach ulic: Wysocka – Klonowicza-

Uwagi dotyczące
badanej działalności

¹⁶ Definicja pojęcia „utrzymanie drogi” oznacza wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej.

Olimpijska; Wysocka – J. Piłsudskiego; Klasztorna – Strzelecka oraz w rejonie przystanków komunikacji zbiorowej¹⁷.

Z wyjaśnień złożonych przez Pana Starostę wynika, że „Niewyznaczenie przejścia dla pieszych i przejazdu dla rowerzystów w ulicy Klasztornej, w obrębie skrzyżowania z ul. Strzelecką, skutkuje tym, że piesi i rowerzyści mogą, zgodnie z obowiązującymi przepisami, przekroczyć ulicę Klasztorną”, oraz że „rozwiązanie to, na chwilę obecną jest bezpieczne [...]”. Jednocześnie Pan Starosta zadeklarował, że „zostanie przeprowadzona analiza potrzeby wyznaczenia dodatkowych przejść dla pieszych”, co wskazuje na możliwość wprowadzenia zmian w organizacji ruchu (poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego).

(dowód: akta kontroli str. 550-551)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Prawidłowość współdziałania Starosty z zarządcami i zarządcami dróg

Opis stanu faktycznego

4.1. Starosta nie przeprowadzał kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu.

Starosta Ostrowski podał, że „bieżące kontrole sprawdzenia zgodności zatwierdzonego projektu zmian organizacji ruchu z oznakowaniem i zabezpieczeniem terenu robót, w imieniu Starosty Ostrowskiego, prowadził wrywkowo, w terenie, Dyrektor PZD. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości i braków w oznakowaniu, wzywano wykonawcę robót do natychmiastowego uzupełnienia brakującego oznakowania. Zdarzenia te zostały opisane w notatkach służbowych sporządzonych przez pracownika PZD”.

(dowód: akta kontroli str. 264, 281)

Starosta Ostrowski przedłożył „rejestr zawiadomień o wprowadzeniu zmian w organizacji ruchu” za 2012 r. i 2013 r. W rejestrze za 2012 r. dokonano 13 kolejnych wpisów (bez podania daty wpisu) z podaniem: nazwy jednostki wprowadzającej zmiany w organizacji ruchu (wpisano wyłącznie PZD); numeru drogi (wpisano wyłącznie drogi powiatowe); rodzaju organizacji (stała); terminu wprowadzenia zmian (wpisywano datę lub czasookres – przykładowo, termin wprowadzenia zmian na drodze powiatowej nr 5318P: od 7.01.2013 r. do końca 2013 r.); terminu zmiany organizacji ruchu (przykładowo, dla drogi powiatowej nr 5318 – bezterminowo). Rejestr za 2013 r., z 12 wpisami, dotyczył dwóch stałych organizacji ruchu i 10 organizacji czasowych. Oba rejestry były prowadzone przez PZD. Rejestry te nie zawierają dat zawiadomienia organu zarządzającego ruchem o terminie wprowadzenia organizacji ruchu. Data zawiadomienia Starosty Ostrowskiego o terminie wprowadzenia zmian w organizacji ruchu drogowego była ujęta tylko w 1 zawiadomieniu (dot. przebudowy drogi nr 5291P, rejestr zawiadomień z 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 517, 528, 531-543, 552-553)

Starosta Ostrowski dysponował informacją o wprowadzeniu:

- 13 zmian w organizacji ruchu, na 536 zatwierdzonych w 2012 r. projektów stałej i czasowej organizacji ruchu;

¹⁷ Zasady lokalizowania przejść dla pieszych i rowerzystów określono 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 drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.), schemat wyznaczania przejść w rejonie przystanku zawiera rysunek 5.2.6.7.

- 12 zmian w organizacji ruchu, na 218 projektów stałej i czasowej organizacji ruchu (zatwierdzonych w okresie 2 styczeń – 8 lipiec 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 182-215, 216-230, 528, 531-543, 552-553)

Przeprowadzone oględziny wykazały m.in., że:

- na skrzyżowaniu dróg gminnych (ulice Staroprzygodzka – Siewna – Brzozowa) w Ostrowie Wielkopolskim nie wykonano sygnalizacji świetlnej, usytuowanie znaków pionowych D-6 (przejście dla pieszych – przez ul. Siewną wzdłuż ulicy Staroprzygodzkiej) i długość znaków poziomych (P-12 i P-4) było inne niż w zatwierdzonej organizacji ruchu;
- stała organizacja ruchu drogowego na skrzyżowaniu dróg gminnych (ulice Gorzycka – Chłapowskiego – Długa w Ostrowie Wielkopolskim) zawierała odstępstwa od zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu (zarządca dróg gminnych nie wykonał (przewidzianej w projekcie) sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu, a znaki pionowe D-6 (przejście dla pieszych) posadowiono w innym miejscu niż na planie sytuacyjnym załączonym do projektu organizacji ruchu;
- znakiem pionowym A-7/T-1 umieszczonym w ulicy Strzeleckiej zamontowano ostrzegającą sygnalizację pulsującą (nieprzewidzianą w zatwierdzonej stałej organizacji ruchu na drodze nr 5318P).

(dowód: akta kontroli str. 206, 214-215,, 231, 473-478, 491-494, 501-513)

4.2. Konieczność wykonania zadań technicznych polegających na umieszczeniu, zmianie lokalizacji i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, wprowadzono we wszystkich zatwierdzonych w latach 2011-2013 (I półrocze) projektach organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 264, 281-282)

Według Starosty Ostrowskiego, kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu na drogach powiatowych prowadził zarząd drogi, a na drogach gminnych wrywkowo dyrektor PZD. Pracownicy PZD udokumentowali przeprowadzenie 3 kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu na drogach powiatowych. Kontrole te (jedna w 2011 r. i dwie w 2012 r.) przeprowadzono na etapie odbioru inwestycji drogowych, w których zamawiającym był PZD.

(dowód: akta kontroli str. 264, 281-282, 517, 529)

4.3. Starosta Ostrowski nie przeprowadzał w 2012 r., co najmniej raz na 6 miesięcy, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych (wymóg wynikający z dyspozycji § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem).

W 70 protokołach przeglądu dróg (sporządzonych przez pracownika PZD) udokumentowano przeprowadzenie w 2012 r. przeglądów rocznych, określonych w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. W Starostwie nie zostały wprowadzone wewnętrzne regulacje określające sposób przeprowadzenia okresowych kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 378-380, 517, 530)

4.4. Na skrzyżowaniu ulic Gorzycka – Chłapowskiego – Długa w Ostrowie Wielkopolskim (drogi gminne), umieszczono znak pionowy D-6 (przejście dla pieszych) wyprodukowany w lutym 2002 r. Dwa znaki pionowe D-1 (pierwszeństwo przejazdu) umieszczone na ulicy Wysockiej i Klasztornej (droga powiatowa nr 5318P) były wyprodukowane odpowiednio: w 2000 r. (umieszczony w odległości 1+016) oraz w 2001 r. (umieszczony w odległości 2+195).

(dowód: akta kontroli str. 491-494, 501-513)

Starosta Ostrowski wyjaśnił, iż wiedzę o realizacji przez zarządy dróg (gminnych i powiatowych) terminowej wymiany na drogach Powiatu Ostrowskiego wszystkich znaków drogowych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, niespełniających warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych posiadał z informacji przekazywanych przez dyrektora PZD podczas cotygodniowych spotkań ze Starostą.

(dowód: akta kontroli str. 517-518, 529-530)

4.5. W kontrolowanym okresie, do organu zarządzającego ruchem drogowym (Starosty Ostrowskiego), nie wpływały pisemne wnioski w sprawie zmian organizacji ruchu od zarządów dróg, Komendy Powiatowej Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 518, 530)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ocenie NIK, Starosta Ostrowski nie wykonywał rzetelnie nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu. Obowiązek ten został zawarty w § 2 ust. 1 pkt lit f) rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Taka ocena wynika z faktu, że istniejące organizacje ruchu (na odcinkach dróg powiatowych i gminnych, które zostały poddane oględzinom w toku kontroli NIK) były niezgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu. Odstępstwa od zatwierdzonej organizacji ruchu¹⁸ dotyczyły wysokości umieszczenia znaków pionowych, braku sygnalizacji świetlnych, umieszczenia urządzeń ostrzegawczych.

NIK nie podziela stanowiska wyrażanego przez Pana Starostę, iż niektóre z nieprawidłowości usprawiedliwia to, że „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych nie obejmuje sygnalizacji ostrzegawczej, z którą mamy do czynienia na ulicy Strzeleckiej w obrębie skrzyżowania z ul. Klasztorną (w związku z tym jej umieszczenie nie wymaga zatwierdzenia projektu zmian w organizacji ruchu).

Przepis art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach zakazuje bowiem samowolnego ustawiania i zmieniania znaków drogowych i urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających, tj. nie wynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu (mającej zapewnić bezpieczeństwo uczestnikom ruchu drogowego).

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na nieefektywność kontroli, która swoim zakresem miała obejmować zgodność istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.

¹⁸ Dotyczy to zatwierdzonych projektów organizacji ruchu pn.: „Przebudowa ulicy Siewnej w Ostrowie Wielkopolskim z projektem sygnalizacji świetlnej wraz z organizacją ruchu na skrzyżowaniu ulic Staroprzygodzka – Siewna - Brzozowa w Ostrowie Wielkopolskim”; „Budowa sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ulic Gorzycka – Chłapowskiego – Długa w Ostrowie Wielkopolskim” oraz „Aktualizacja istniejącego oznakowania pionowego i poziomego na drodze powiatowej nr 5318P relacji Ostrów Wlkp. – Wysocko Wielkie.”

(dowód: akta kontroli str. 77, 491-494, 501-513, 517, 528, 531-543)

2. Starosta Ostrowski nie przeprowadzał kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu drogowego, co NIK ocenia negatywnie. Obowiązek ten wynika z przepisu § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Stanowi on, iż organ zarządzający ruchem, w terminie 14 dni od wprowadzenia organizacji ruchu (jeżeli ma charakter stały) przeprowadza ww. kontrolę

Według udzielonych wyjaśnień przyczyną nieprzeprowadzania kontroli było założenie, iż obowiązki te w ramach udzielonych upoważnień winna wykonywać osoba (kierownik zarządu drogi), której udzielono upoważnienia do załatwiania w imieniu starosty spraw z zakresu administracji publicznej w tym dotyczących zadań związanych z organizacją ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 264, 281-282, 517, 529)

3. Nie realizowano obowiązku zawartego w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Przepis ten stanowi, że organ zarządzający ruchem przeprowadza, co najmniej raz na 6 miesięcy, kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. Ustalenia NIK wykazały, iż w roku 2012 r. kontrole te nie były przeprowadzane, w ogóle, gdyż jak wynika z wyjaśnień, przyjęto założenie, że wykonywanie tej czynności należy do obowiązków Dyrektora PZD.

(dowód: akta kontroli str. 77, 517, 491-494, 501-513, 517-518, 530)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 o NIK wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu doprowadzenia sposobu realizacji obowiązków i uprawnień organu zarządzającego ruchem drogowym, do zgodności z obowiązującymi przepisami.
2. Wyeliminowanie praktyki zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego niespełniających wymogów rozporządzenia o zarządzaniu ruchem (odrzuć projektów organizacji ruchu w przypadku stwierdzenia niezgodności projektu z przepisami).
3. Zapewnienie realizacji obowiązku przeprowadzania, co 6 miesięcy, kontroli wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.
4. Prowadzenie ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu drogowego w sposób odpowiadający wymogom rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.
5. Egzekwowanie obowiązku zawiadamiania o terminie wprowadzenia organizacji ruchu.
6. Przeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu.

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 3 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor
z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor

podpis