



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-10-08/2013
P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Paweł Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86138 z dnia 26 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu (Urząd) Al. Niepodległości 16/18, 60-967 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Florek, Wojewoda Wielkopolski (Wojewoda) (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

NIK ocenia¹ negatywnie sposób wywiązywania się przez Wojewodę Wielkopolskiego z obowiązków dotyczących dokonywania oceny organizacji ruchu drogowego w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami i bezpieczeństwa.

NIK pozytywnie ocenia natomiast działania w zakresie realizacji obowiązków dotyczących rozstrzygania spraw spornych związanych z organizacją ruchu.

Powyższa ocena wynika z faktu, iż w okresie objętym kontrolą, tj. latach 2011 – 2013² działania wykonywane w ramach nadzoru miały charakter doraźny (dotyczyły jednostkowych spraw, inicjowanych na wnioski osób fizycznych i prawnych). Wykonując nadzór ograniczono się do rozpatrywania skarg i wniosków w sprawach dotyczących istniejącej organizacji ruchu. Nie udokumentowano dokonywania całościowych analiz i ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z przepisami prawa oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym

Opis stanu faktycznego

1. Prowadzenie spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych, gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu należało do zakresu działania Oddziału Komunikacji, Transportu i Gospodarki („Oddział”) Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa („Wydział”) Urzędu. Zadanie to powierzono jednej osobie, która zatrudniona była do dnia 31 grudnia 2011 r. i podlegała bezpośrednio kierownikowi Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 5-75)

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienia.

² Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. 3 września 2013 r.

Kierownik Oddziału wyjaśniła, że od roku 2012 stanowisko, w którego opisie znajdują się sprawy z zakresu zarządzania ruchem na drogach jest nieobsadzone. Zadanie to realizuje osobiście Kierownik Oddziału, jako zadanie dodatkowe, w ramach posiadanej wiedzy przygotowując odpowiedzi na wnioski, skargi i pisma. Należy podkreślić, iż w Oddziale nie ma osoby, która posiadałaby odpowiednią wiedzę i kwalifikacje w tym zakresie, umożliwiające przeprowadzanie kontroli w ramach nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 78, 137)

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła ponadto, że w Wydziale nigdy nie zostało utworzone odrębne stanowisko do spraw nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach, a zadanie to zostało przypisane do jednego ze stanowisk pracy Oddziału Komunikacji, Transportu i Gospodarki. Zgodnie z opisem stanowiska pracy IR.VI-5 zadanie to angażowało zaledwie 10% czasu pracy pracownika zatrudnionego w wymiarze 0,75 etatu, tj. 0,075 etatu. Wobec powyższego, „brak jest racjonalnych przesłanek dla utworzenia i obsadzenia odrębnego stanowiska pracy w sytuacji ogólnej tendencji i presji do ograniczania zatrudnienia w administracji rządowej”.

(dowód: akta kontroli str. 91)

2. W rejestrze spraw zakwalifikowanych w Oddziale wg jednolitego rzeczowego wykazu akt dla organów administracji rządowej w województwie pod hasłem 8170 – Nadzór wojewody nad zarządzaniem ruchem na drogach, ujęto siedem spraw dotyczących tego nadzoru, wszczętych na wnioski osób fizycznych i prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 92-98)

W wyniku rozpatrzenia sześciu spraw (jeden wniosek wycofano), w dwóch przypadkach, Wojewoda Wielkopolski w trybie art. 10 ust. 10 ustawy Prawo o ruchu drogowym³ wydał nakazy zmiany istniejącej organizacji ruchu, tj.: 1/Wójtowi Gminy Żelazków zmianę organizacji ruchu na drodze gminnej 4705P w miejscowości Wojciechówka; 2/ Prezesowi Gnieźnieńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej zmianę organizacji ruchu na drodze wewnętrznej Osiedla Jagiellońskiego w Gnieźnie.

(dowód: akta kontroli str. 107-127, 158-167)

W pozostałych sprawach⁴ nie stwierdzono podstaw do zmiany istniejącej organizacji ruchu z uwagi na to, że była ona zgodna z obowiązującymi przepisami oraz spełniała wymagania dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego i uwzględniała konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego.

(dowód: akta kontroli str. 99-177)

Ze złożonych przez kierownika Oddziału wyjaśnień wynika, że w przypadku wniosków lub skarg dotyczących organizacji ruchu, jeżeli zachodziła taka potrzeba, zwracano się do organu zarządzającego ruchem z prośbą o przesłanie projektów organizacji ruchu, które oceniane były w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

3. W objętym kontrolą okresie, Wojewoda Wielkopolski nie przeprowadzał kontroli realizacji przez zarządców dróg obowiązku dostosowania oznakowania do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵ (dalej „rozporządzenie o zarządzaniu ruchem”).

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, ze zm.

⁴ Po uzyskaniu informacji i opinii organów zarządzających ruchem.

⁵ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

Wojewoda Wielkopolski, w piśmie z dnia 14 marca 2011 r., skierowanym do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, w odpowiedzi na jego zapytanie podał, że z uzyskanych od zarządzających ruchem na drogach samorządowych informacji wynika, że na 35 powiatów województwa wielkopolskiego w siedmiu nie dokonano w pełni wymiany znaków drogowych. Główną przyczynę takiego stanu stanowił brak środków finansowych na utrzymanie dróg (szczególnie zimowe), jak również częściowe zaniechanie wymiany znaków na drogach przewidzianych do modernizacji przez samorządy w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 79, 183-183a)

4. Wojewoda nie przeprowadzał kontroli w jednostkach zarządzających ruchem drogowym.

Kierownik Oddziału wyjaśniła, że nie były przeprowadzane kontrole w jednostkach zarządzających ruchem na drogach, ponieważ rozpatrywane sprawy dotyczyły organizacji ruchu w zakresie, który nie wymagał weryfikacji tych informacji, a także dlatego, iż stanowisko do spraw nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach nie jest obsadzone, a w Oddziale nie ma pracowników z odpowiednią wiedzą specjalistyczną i kwalifikacjami w zakresie inżynierii i organizacji ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 79)

5. W Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków Urzędu odnotowano jedną skargę (nr 1410.2.2013) związaną z organizacją ruchu drogowego. Dotyczyła ona wprowadzenia przez Prezydenta Miasta Konina ograniczeń w ruchu pojazdów o masie pow. 12 ton w ciągu drogi krajowej nr 92 przebiegającej przez ul. Poznańską (w mieście na prawach powiatu jakim jest Konin). Z udzielonej na skargę odpowiedzi wynikało, że organizacja ruchu na tej drodze wprowadzona została zgodnie z przepisami rozporządzenia o zarządzaniu ruchem (podzielono stanowisko Sądu Rejonowego w Koninie, z którego wynikało, iż działania Prezydenta Miasta mieszczą się w kompetencjach zarządcy drogi zobowiązanego m.in. do przeciwdziałania niszczeniu dróg przez ich użytkowników i wprowadzania ograniczeń lub zamykania dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczania objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia).

(dowód: akta kontroli str. 186-215)

6. Wojewoda Wielkopolski nie wnosił pod obrady Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego spraw związanych z organizacją ruchu drogowego.

Z udzielonych przez Kierownika Oddziału wyjaśnień wynika, że „w kontrolowanym okresie nie było potrzeby angażowania Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w sprawy związane z organizacją ruchu na drogach”.

(dowód: akta kontroli str. 79)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Nadzór nad zarządzaniem ruchem, w zakresie oceny organizacji ruchu (zgodności z przepisami i zasadami bezpieczeństwa ruchu drogowego) nie był wykonywany prawidłowo. Obowiązek ten zawarto w § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Z treści tego przepisu wynika, że organ nadzoru winien z własnej inicjatywy dokonywać tej oceny, nie opierając się tylko na rozpatrywaniu spraw, których przedmiotem są np. skargi i wnioski.⁶ Podnoszony w trakcie kontroli argument, iż

⁶ Dokonywanie takich ocen, zdaniem NIK, możliwe byłoby m. in. na podstawie analizy protokołów z kontroli problemowych, przeprowadzanych w organach zarządzających ruchem.

„podczas oceny zatwierdzonych projektów organizacji ruchu analizowano również ich wpływ na bezpieczeństwo oraz stosowanie urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego” nie dowodzi prawidłowej realizacji obowiązków nałożonych na organ nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

Zdaniem NIK, jedną z przyczyn braku ocen organizacji ruchu było m.in. to, że od 2012 r. nie ma pracownika, którego zakres obowiązków obejmowałby prowadzenie spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach⁷. Brak było także regulacji, które określałyby sposób dokumentowania i przeprowadzania ocen bezpieczeństwa ruchu (ich częstotliwości, szczegółowego zakresu i adresatów, do których kierowane są takie oceny). Zdaniem NIK, wprowadzenie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych (poprzez sformalizowanie tego procesu, jako elementu systemu kontroli zarządczej) stanowiłoby dobrą praktykę. Ułatwiłoby zarazem realizację obowiązku nałożonego na organ nadzoru.

Dyrektor Generalna Urzędu, w wyjaśnieniach opisanych w pkt 1 wystąpienia wskazała, iż „brak jest racjonalnych przesłanek dla utworzenia i obsadzenia odrębnego stanowiska pracy”, co podyktowane jest względami ekonomicznymi. Skutkowało to jednak tym, że istotna część zadań określonych w § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem nie jest w ogóle realizowana.

Mimo, iż w wyjaśnieniach wskazywano, że prowadzone przez Urząd sprawy dotyczyły nadzoru wojewody nad zarządzaniem ruchem na drogach, to jednak działania te nie stanowiły ocen organizacji ruchu. Dotychczasowe działania w zakresie nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach samorządowych, dotyczące rozstrzygania sporów pomiędzy samorządami różnych szczebli w zakresie organizacji ruchu, NIK uznaje za niewystarczające. Istotne jest również to, że Urząd nie posiada informacji dotyczących długości dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych na terenie województwa wielkopolskiego oraz danych o długości dróg z zatwierdzonymi organizacjami ruchu (podlegających ocenie w ramach nadzoru).

NIK zwraca przy tym uwagę, że już w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 5 lipca 2002 r. (skierowanym do ówczesnego Wojewody Wielkopolskiego) po kontroli dotyczącej wykonywania zadań przez organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, sformułowano wniosek o podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających realne sprawowanie nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym.

Osobą bezpośrednio odpowiedzialną za realizację zadań związanych z wykonywaniem nadzoru nad ruchem drogowym, była w okresie objętym aktualną kontrolą kierownik Oddziału w Wydziale Infrastruktury i Rolnictwa Urzędu.

IV. Wniosek

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 Kontroli⁸, wnosi o podjęcie działań mających na celu dokonywanie ocen organizacji ruchu drogowego, w ramach nadzoru określonego w § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

⁷ Zadania te ujęte są w Regulaminie Organizacyjnym Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa Urzędu.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

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 11 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Paweł Szczepaniak
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor