



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-08-03/2013
P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym w latach 2011-2013.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	Robert Szwagiel, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 86311 z dnia 10.06.2013 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli, 37-450 Stalowa Wola ul. Podleśna 15, zwane dalej Starostwem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Fila, Starosta Powiatu Stalowowolskiego, od dnia 2 grudnia 2010 r., zwany dalej Starostą. (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ , mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zarządzania ruchem.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przy realizacji obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach gminnych i powiatowych w zakresie poprawy przepustowości i bezpieczeństwa na drogach Starosta nie ustrzegł się szeregu nieprawidłowości, przedstawionych w dalszej treści niniejszego wystąpienia. Nie skutkowały one jednak negatywnie na stan bezpieczeństwa na drogach Powiatu i nie powodowały wzrostu zagrożenia dla ich użytkowników. Wpływ na obniżenie oceny miały stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia w wypełnianiu obowiązków określonych przepisami prawa dla zarządzającego ruchem. Wszystkie zadania związane z zarządzaniem ruchem Starosta przydzielił komórce organizacyjnej Urzędu, tj. Wydziałowi Komunikacji i Transportu oraz prawidłowo i przejrzysto określił je w zakresach obowiązków pracowników tego Wydziału. W prawidłowy sposób Starosta powierzył wykonywanie zadań zarządu drogi jednostce organizacyjnej Powiatu – Zarządowi Dróg Powiatowych oraz określił organ odpowiedzialny za nadzór nad wykonywaniem ustawowych zadań w tym zakresie. Ocenę ogólną obniża również późne – w stosunku do dat wprowadzonych przez ustawodawcę zmian zadań zarządcy dróg – uwzględnienie ich przez Zarząd Powiatu w regulaminie organizacyjnym ZDP. Ocenę tę obniża także nieujęcie, zarówno w planach wewnętrznej kontroli instytucjonalnej jak i w planach audytora, kontroli rzetelności realizacji zadań przewidzianych dla organu zarządzającego ruchem oraz zarządcy dróg. Starosta prawidłowo prowadził ewidencję

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 objaśnienie

zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, której zapisy rzetelnie odzwierciedlały dokumentację źródłową. Analiza zgodności wnoszonych projektów organizacji ruchu z przepisami rozporządzenia o zarządzaniu ruchem wykazała, iż przyjmowano do rozpatrzenia i zatwierdzano projekty, do których m.in. dołączono plany orientacyjne wykonane w niewłaściwej skali, nie załączono planów sytuacyjnych, a w ich miejsce zamieszczono schematy (szkice) ustawienia projektowanych znaków. Z kolei schematy te nie zawierały jednak lokalizacji istniejących oraz usuwanych znaków drogowych. W zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu (s.o.r.), dotyczących wprowadzenia zmian w s.o.r. na istniejących drogach, w części z nich zamieszczono niepełne opisy techniczne, w których pominięto informacje dotyczące charakterystyki ruchu, w tym wniosków z analizy bezpieczeństwa ruchu oraz uzasadnienia konieczności wprowadzanych zmian. W zatwierdzonych projektach s.o.r., związanych z budową lub przebudową dróg, w części z nich, nie zawarto charakterystyki ruchu wg stanu po zakończeniu budowy lub przebudowy drogi. Przy zatwierdzaniu projektów czasowej organizacji ruchu (cz.o.r.), dotyczących odcinków dróg związanych z wykonywaniem prac w pasie drogowym ustalono m.in., że w załączonych do projektów opisach technicznych, dotyczących wykonywania robót w pasie drogowym, w części z nich nie zawarto opisu zagrożeń lub utrudnień w organizacji ruchu, uzasadniających wprowadzaną organizację ruchu oraz danych nt. charakterystyki ruchu na drodze i danych odnośnie do charakterystyki drogi.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Starosta rzetelnie i terminowo rozpatrywał wnioski w sprawie zatwierdzenia organizacji ruchu. Wnioski te załatwiano niezwłocznie, średnio po 4 dniach od daty ich wpływu, zasięgano opinii stosownych organów przed zatwierdzeniem danej organizacji ruchu, nawet w przypadkach kiedy przepis prawa nie nakładał takiego obowiązku, przekazywano zatwierdzone projekty jednostkom wprowadzającym organizację z wyprzedzeniem umożliwiającym wprowadzenie jej w terminie określonym przez Starostę, z zastrzeżeniem przypadków, gdy wnioskodawcy składali projekty do zatwierdzenia z terminami ich wprowadzenia, uniemożliwiającymi Staroście zachowanie 7 dniowego terminu przekazania zatwierdzonej organizacji przed datą jej wprowadzenia. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wszystkie z zatwierdzonych projektów dotyczących wprowadzenia, zmiany bądź poprawy działania sygnalizacji świetlnej zawierały program sygnalizacji oraz wyliczenia przepustowości po wprowadzeniu nowej organizacji ruchu. Także wszystkie ze zbadanych projektów zatwierdzonych zawierały daty wprowadzenia nowej, zmiany lub przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Starosta należycie wywiązał się z obowiązku sprawowania nadzoru i przeprowadzania analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie jego bezpieczeństwa. W kontroli ustalono, że analizy te przeprowadzane były m.in. w trakcie posiedzeń Zespołu ds. bezpieczeństwa na drogach powiatowych i gminnych, podczas których podejmowano rozstrzygnięcia dotyczące wniosków m.in. ZDP, Prezydenta Miasta, wójtów gmin, mieszkańców i innych podmiotów w sprawie wprowadzenia zmian w istniejących organizacjach ruchu. Wprowadzone zmiany w dotychczasowej organizacji ruchu, w efekcie ustaleń Zespołu, skutkowały w I półroczu 2013 r. zmniejszeniem liczby wypadków drogowych, w tym śmiertelnych i osób rannych w porównaniu do I połowy 2012 r. Analizy w tym zakresie przeprowadzano także na podstawie ustaleń z wyników kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, przeprowadzonych dwa razy w roku. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sposób przeprowadzenia tych kontroli, poprzez objęcie czynnościami kontrolnymi, w jednym dniu dróg o łącznej długości 319,5 km

wskazuje, iż kontrole te przeprowadzono nierzetelnie, niezgodnie z wymogami przepisu § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Sporządzone przez Zespół protokoły z kontroli nie zawierały wskazania, które z dróg poddane zostały kontroli, nie zawarto też informacji o numerach, kategoriach i nazwach skontrolowanych dróg, co uniemożliwiło Najwyższej Izbie Kontroli dokonanie stwierdzenia o objęciu kontrolą w ww. zakresie wszystkich dróg. Wpływ na powyższą ocenę miało także nieopracowanie wewnętrznej regulacji normującej sposób przeprowadzenia kontroli, w tym dokumentowania i przedstawiania jej wyników.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1 Przepis art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*² stanowi, że *Starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych /.../*. Zadania organu zarządzającego ruchem określone zostały w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie *szczególonych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*³, zwanego dalej rozporządzeniem MI z dnia 23 września 2003 r. Funkcję organu zarządzającego ruchem na drogach publicznych realizował Starosta. Wg Regulaminu organizacyjnego Starostwa zadania z zakresu *zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych* zostały przypisane (§ 24 ust. 1 pkt 29 ww. regulaminu) do zadań realizowanych przez Wydział Komunikacji i Transportu, zwany dalej Wydziałem KT. Wg zarządzenia Starosty z dnia 19.12.2012 r. w sprawie *organizacji wewnętrznych komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego*, do zadań stanowiska pracy ds. *nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów i ośrodkami szkolenia kierowców oraz zarządzania ruchem na drogach* należało m.in.: wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych, udział w pracach Zespołu ds. bezpieczeństwa i warunków ruchu na drogach powiatowych i gminnych oraz prowadzenie dokumentacji z tym związanej (§ 4 ust. 1 pkt-y 12 i 13).
(dowód: akta kontroli str.4-19)

1.2 Poza przedstawionym w pkt. 1.1 ogólnym zapisem w § 24 ust. 1 pkt 29 regulaminu, każde z zadań wyszczególnionych w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. – za wyjątkiem określenia osoby (stanowiska) uprawnionej do zatwierdzania organizacji ruchu – zostało ujęte w tzw. *Karcie zadań stanowiska Pracy* i przypisane do zadań B. Pater – inspektora w Wydziale KT. Zadania dotyczące sprawowania nadzoru i kontroli nad prawidłowym i terminowym wykonywaniem zadań oraz załatwianiem spraw przez pracowników Wydziału zostały przypisane do obowiązków Naczelnika Wydziału KT. W żadnym dokumencie nie dokonano wskazania osoby uprawnionej do zatwierdzania organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów. *Do załatwiania spraw wynikających z zakresu działań Wydziału, w tym do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej*, odrębnym dokumentem Starosta upoważnił K. Żmindę – naczelnika Wydziału KT. Starosta upoważnił D. Chmiel – inspektora w Wydziale KT do załatwiania spraw z zakresu Wydziału, w tym /jak wyżej/, podczas nieobecności naczelnika Wydziału.

² (Dz. U. z 2012 r., poz.1137 ze zm.)

³ (Dz. U. Nr 177, poz. 1729)

Pozostali pracownicy Wydziału KT, w tym inspektor B.P. w *Karcie* /.../ posiadali wpis o pełnieniu zastępstwa podczas nieobecności innego pracownika Wydziału. W związku z powyższym pracownicy Wydziału KT – poza określeniem osoby uprawnionej do zatwierdzania przedłożonych projektów organizacji ruchu – posiadali, w sposób jasny i przejrzysty, przypisane zadania z zakresu zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str.20-29)

Pan Mariusz Sołtys – wicestarosta wyjaśnił, że Pan K. Żminda – naczelnik Wydziału KT posiada upoważnienie nr 2/08, wydane przez Starostę w dniu 30 stycznia 2008 r. nr rej. 2/08. Z dokumentu tego jednoznacznie wynika, że jest on upoważniony do załatwiania spraw wynikających z zakresu działań Wydziału, w tym do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Taka redakcja upoważnienia w połączeniu z zakresem spraw załatwianych przez Wydział KT powoduje, iż bez wątplenia ww. naczelnik jest właściwie umocowany do zatwierdzania projektów organizacji ruchu. Starosta wyjaśnił ponadto, że upoważnienie to było przedmiotem kontroli Wojewody Podkarpackiego we wrześniu 2012 r. Organ nadzoru nie wniósł zastrzeżeń do tak sformułowanego umocowania naczelnika Wydziału KT do zatwierdzania projektów organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str.283-284)

1.3 Zadania związane z zarządzaniem ruchem drogowym na koniec 2011 r. Starosta powierzył 3 pracownikom legitymującym się wykształceniem wyższym, z tego dwoje z nich ukończyło kierunek administracja, a jeden zatrudniony w Wydziale KT do dnia 31.03.2012 – prawo. Na koniec 2012 r. i na dzień 30.06.2013 r. ww. zadania realizowało dwoje pracowników, tj. K. Ż. – naczelnik Wydziału i B.P. – inspektor w tym Wydziale. Naczelnik Wydziału uczestniczył w seminariach i szkoleniach m.in. z zakresu *nowelizacji ustawy prawo o ruchu drogowym, bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zarządzania ruchem na drogach, obowiązków powiatów dotyczących usuwania pojazdów z pasa drogowego, zmian legislacyjnych dotyczących zadań i kompetencji realizowanych przez wydziały komunikacji starostw powiatowych* /.../, *usuwania pojazdów z dróg po zmianie przepisów – organizacja systemu usuwania pojazdów w powiecie*. Inspektor B. P. uczestniczyła w szkoleniu pt. *bezpieczeństwo w ruchu drogowym oraz zarządzanie ruchem na drogach*, przeprowadzonym w lipcu 2013 r. Jak przedstawiono powyżej żadna z osób wykonujących zadania określone w § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r. nie posiadała wykształcenia z zakresu inżynierii ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str.30-41)

Na dzień 31.12.2012 r. Starosta zarządzał łącznie 426 drogami (39 dróg powiatowych i 387 – gminnych), których łączna długość wynosiła 655,725 km, z tego: 194,223 km stanowiły drogi powiatowe i 461,502 km – drogi gminne. Wg stanu na dzień 30.06.2013 r. Starosta zarządzał 431 drogami, 39 – powiatowymi i 392 – gminnymi. Ich łączna długość wynosiła 663,585 km, z tego długość dróg powiatowych wynosiła 194,223 km, a dróg gminnych – 469,362 km.

W 2011 r. w Starostwie złożono do rozpatrzenia 16 projektów dotyczących stałej organizacji ruchu, w 2012 – 18 i do dnia 30.06.2013 r. – 7. Żaden z nich nie został odesłany ani odrzucony, wszystkie zostały zatwierdzone. W tym samym okresie do Starosty wpłynęło odpowiednio 44, 38 i 13 projektów dotyczących czasowej

organizacji ruchu. Wszystkie z nich, bez odsyłania, zostały zatwierdzone. Nie zarejestrowano wpływu do Urzędu projektów uproszczonych.
(dowód: akta kontroli str.45-46)

Pani Beata Pater – inspektor w Wydziale KT na pytanie odnośnie do możliwości wykonywania zadań określonych w *Karcie zadań stanowiska Pracy*, a dotyczących dokonywania analiz istniejącej organizacji ruchu, oceniania prawidłowości sporządzenia projektów przedstawionych do zatwierdzenia czy opiniowania projektów wyjaśniła, że powyższe zadania może realizować dzięki posiadanemu doświadczeniu zawodowemu zdobytemu podczas długoletniej pracy w Wydziale KT. Pomaga jej w tym również posiadane wyższe wykształcenie na kierunku administracja oraz stała współpraca z KPP oraz ZDP w Stalowej Woli. Wszelkie działania dotyczące zarządzania ruchem na drogach są pod stałym nadzorem naczelnika Wydziału KT. Dodatkowo, chociaż w przepisach rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r. brak jest takiego obowiązku, wszystkie projekty stałej bądź czasowej organizacji ruchu na drogach gminnych są opiniowane przez KPP. Ma to na celu stałe czuwanie nad poziomem bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Poza tym opisane w jej zakresie czynności obowiązki służbowe, dotyczące zarządzania ruchem są również przedmiotem prac powołanego przez Starostę Zespołu ds. bezpieczeństwa i warunków ruchu na drogach powiatowych i gminnych, który ma charakter opiniodawczo-doradczy dla tutejszego organu. Doświadczenie członków ww. gremium, poparte posiadanym przez nich wykształceniem i uprawnieniami, pozwala na sprawną oraz zgodną z prawem realizację wykonywanych obowiązków. Dlatego też, za każdym razem gdy istnieje taka potrzeba, dochodzi do spotkań Zespołu i wypracowane tam rozwiązania są uwzględniane podczas wykonywanej przez nią pracy.

Pan Krzysztof Żminda wyjaśnił, że posiadane przez niego doświadczenie zawodowe zdobyte podczas długoletniego wykonywania swoich obowiązków zawodowych w Wydziale KT oraz członkostwo i udział w pracach Zespołu Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego wdrażającego założenia programu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dla województwa podkarpackiego „GAMBIT PODKARPACI”, pozwala na sprawne i fachowe zatwierdzanie przedłożonych projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych. Program ten jest częścią Krajowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Jego celem jest ukierunkowanie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez m. in. wprowadzanie zmian organizacji ruchu, przebudowę skrzyżowań, eliminację miejsc szczególnie niebezpiecznych na drogach oraz działania prewencyjne i edukacyjne. Powyższe doświadczenia związane z udziałem w pracach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego były dla niego przydatne przy wykonywaniu ww. zadań. Niezależnie od powyższego wyjaśnił, że zarządzeniem z dnia 7 marca 2003 r. Starosta powołał Zespół ds. bezpieczeństwa i warunków ruchu na drogach powiatowych i gminnych. Celem działań ww. Zespołu jest analiza istniejącej organizacji ruchu, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, analiza wniosków dotyczących organizacji ruchu oraz rozpatrywanie wniesionych opinii i wątpliwości związanych z projektem organizacji ruchu. W pracach Zespołu uczestniczy m. in. P. Śliwiński – dyrektor ZDP, który posiada uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej oraz posiada wydany przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Certyfikat Audytora Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, a także K. Gawlas – naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego KPP, który jest absolwentem kursu specjalistycznego z zakresu ruchu

drogowego. Przy opracowywaniu projektów organizacji ruchu udział bierze A. Sikora – kierownik robót zatrudniony w ZDP, który posiada uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej. Wprowadzenie takiej procedury wewnętrznej, pomimo braku wynikającego z przepisów prawa takiego obowiązku, ma na celu zapewnienie maksymalnego bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego i uniknięcie sytuacji, w której mogłoby dojść do zagrożenia zdrowia lub życia ludzkiego.

(dowód: akta kontroli str.42-44)

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

Przedstawione powyżej kwalifikacje naczelnika oraz pracowników Wydziału KT, wykonujących zadania związane z zarządzaniem ruchem, w tym dotyczące oceniania prawidłowości sporządzenia projektów organizacji ruchu przedstawianych do zatwierdzenia, dokonywania analiz istniejącej organizacji ruchu, opiniowania projektów i geometrii drogi w projektach budowlanych, prowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, nie pozwalały na pełną i rzetelną realizację tych zadań.

1.4 Z sieci dróg powiatowych liczącej 194,223 km zatwierdzoną organizację ruchu posiadały drogi o długości 179,988 km (93 %). Pozostałe odcinki dróg stanowiły drogi lokalne o nieutwardzonych nawierzchniach, przebiegające przez obszary leśne i pola upraw rolnych, na których nie występują elementy organizacji ruchu. Z sieci dróg gminnych organizacją ruchu w 100 % objęte były drogi na terenie gminy Zaleszany (28,375 km dróg), na terenie gminy Stalowa Wola sieć dróg gminnych wynosiła 106,66 km, organizacją ruchu objęto drogi o długości 106,35 km (99,7 %), w gminie Zaklików drogi gminne stanowiły długość 60,4 km, zaś organizacją objęto drogi o długości 25,1 km (41,6 %), w gminie Radomyśl nad Sanem z dróg o długości 51,553 km organizacją objęto jedynie 0,750 km, tj. 1,5 % ich łącznej długości. W gminach Pysznica i Bojanów łączna długość dróg gminnych wynosiła 222,374 km i żadna z dróg nie była objęta organizacją ruchu. Z łącznej sieci dróg powiatowych i gminnych o długości 663,585 km, organizacją ruchu objęto drogi o długości 340,563 km, tj. 53,75 %. Działania podejmowane przez Starostę w celu opracowania organizacji ruchu przez wójtów gmin z terenu Powiatu przedstawione zostały w pkt. 1.28 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str.45; 47- 81)

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak dodatkowych kwalifikacji pracowników Wydziału KT realizujących zadania dotyczące zarządzania ruchem, w postaci posiadania kierunkowego wykształcenia bądź kursów i szkoleń z tego zakresu miały wpływ na rzetelność realizacji tych zadań. Wprawdzie przepisy nie określają wymagań dla osób zajmujących się ww. zagadnieniami, jednak osoby te decydują o bezpieczeństwie użytkowników dróg i decydują o poprawności zastosowanych rozwiązań, i z tych względów wskazane byłoby aby posiadały one zarówno wykształcenie, jak i przeszkolenie z zakresu inżynierii ruchu drogowego.

Ocena
częstkowa

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

Przygotowanie Zarządu Powiatu do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy drogi.

Opis stanu
faktycznego

1.5 Wg Statutu Powiatu uchwalonego przez Radę Powiatu Stalowowolskiego w dniu 29 grudnia 1998 r. – do zakresu działania Powiatu należy m.in. transport i drogi publiczne. W § 51 ww. Statutu zapisano, że „jednostki organizacyjne Powiatu tworzy się w celu wykonywania zadań Powiatu”. W paragrafie tym w ust. 2 w pkt. 14 wymieniono jako jednostkę organizacyjną Powiatu – Zarząd Dróg Powiatowych w Stalowej Woli, ul Przemysłowa 6. Uchwałą nr IV/10/99 z dnia 5 lutego 1999 r. Rada Powiatu utworzyła jednostkę organizacyjną Powiatu Stalowowolskiego, tj. Zarząd Dróg Powiatowych w Stalowej Woli, zwany dalej ZDP, jako jednostkę wykonującą obowiązki zarządcy dróg powiatowych. Wg statutu ZDP – nadanego uchwałą Rady Powiatu z dnia 21 września 2006 r. – ZDP jest *jednostką organizacyjną Powiatu wykonującą obowiązki zarządcy dróg powiatowych*. Podstawowym przedmiotem działania ZDP jest realizacja zadań Powiatu, wynikających z przepisów ustawy o drogach publicznych⁴. Nadzór nad działalnością ZDP – wg regulaminu organizacyjnego ZDP wprowadzonego przez Zarząd Powiatu w dniu 24 października 2006 r. uchwałą nr 148/863/06 – pełnił Zarząd Powiatu. Zarząd Powiatu uchwałą z dnia 26 kwietnia 2006 r. upoważnił dyrektora ZDP (imiennie) do załatwiania w imieniu zarządcy spraw z zakresu działania ZDP, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Wg zarządzenia Starosty z dnia 19.12.2012 r., w sprawie organizacji wewnętrznej komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Stalowej Woli – do zadań Wydziału Inwestycji i Mienia Powiatu należała stała współpraca z Zarządem Dróg Powiatowych w zakresie planowania, budowy, remontów i utrzymania dróg powiatowych, w tym opiniowania zimowego utrzymania dróg i ulic powiatowych oraz zadań wspólnych realizowanych na drogach powiatowych, prowadzenie spraw związanych ze zmianą kategorii dróg i przygotowywanie uchwał zarządu i projektów uchwał rady powiatu, dotyczących zadań realizowanych przez Zarząd Dróg Powiatowych.
(dowód: akta kontroli str.82-113)

1.6. Regulamin organizacyjny ZDP nie uwzględniał zmian zadań zarządcy dróg, które weszły w życie po jego zatwierdzeniu, tj. m.in.:

- od dnia 17 lipca 2010 r., określonych w art. 20 pkt 19 ustawy o drogach, dotyczących zarządzania i utrzymywania kanałów technologicznych i pobierania opłat,
- od dnia 31 maja 2012 r., określonych w pkt. 10 a cyt. artykułu ww. ustawy, związanych z obowiązkiem badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego i w pkt. 10, dotyczącym uzupełnienia przepisu odnośnie do przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg (...), o obowiązkowe dokonywanie podczas tych kontroli weryfikacji cech i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Uchwałą nr 155/901/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. Zarząd Powiatu Stalowowolskiego przyjął nowy regulamin organizacyjny ZDP, który zawierał wszystkie zadania zarządcy dróg powiatowych, określone w art. 20 znowelizowanej ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str.92-101; 103-113)

Pan Mariusz Sołtys – wicestarosta wyjaśnił, że ustawowe zmiany były dokonywane cyklicznie w latach 2010 oraz 2012 i na bieżąco monitorowano proces prac legislacyjnych jak również wniesione poprawki oraz zapytania i interpelacje poselskie. Dlatego też uchwałą Zarządu Powiatu podjęto w 2013 r. Przedmiotowe

⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260) zwana dalej ustawą o drogach publicznych

zadania były przez cały czas realizowane przez ZDP w Stalowej Woli, na mocy powszechnie obowiązujących przepisów ustawy o drogach publicznych.
(dowód: akta kontroli str.283-284)

1.7. Zagadnienia związane ze stanem liczbowym i kwalifikacjami pracowników wykonujących zadania zarządcy drogi w ZDP wraz z oceną dotyczącą rzetelności wykonywanych zadań przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli nr LRZ – 4101-08-08/2013 przeprowadzonej w ZDP w Stalowej Woli.

1.8. Spośród 194,223 km dróg powiatowych zarządzanych przez Zarząd Powiatu – 178,269 km (91,7%) posiadało nawierzchnię bitumiczną, a pozostałe 15,954 km (8,3% ogółu) były to drogi: tłuczniowe – 0,66 km, żużlowe – 1,732 km i gruntowe – 13,562 km.

Stała organizacja ruchu ustalona została na drogach o długości 179,988 km (93 %).
(dowód: akta kontroli str.45; 47-49; 286)

1.9 Udział środków przeznaczanych corocznie na bezpieczeństwo (inżynierię ruchu) w kosztach ogólnych na budowę, remonty i bieżące utrzymanie dróg w Powiecie Stalowowolskim przedstawia poniższa tabela:

w tys. zł

Środki przeznaczone na drogi				
		<u>budowa i przebudowa</u> (w tym na inżynierię ruchu)	<u>remonty</u> (w tym na inżynierię ruchu)	<u>bieżące utrzymanie</u> (w tym na inżynierię ruchu)
Na rok 2012	Kwoty wnioskowane	616,0 -	1.917,0 (75,0)	687,0 (78,0)
	Kwoty wg planu	616,0 -	1.917,0 (75,0)	687,0 (78,0)
	Kwoty wydatkowane	573,0 -	1.917,0 (75,0)	687,0 (78,0)
Na rok 2013	Kwoty wnioskowane	726,0 (6,0)	743,0 -	482,0 (13,0)
	Kwoty wg planu	726,0 (6,0)	743,0 -	482,0 (13,0)
	Kwoty wydatkowane*	100,0 (-)	20,0 (-)	482,0 (13,0)

*) wg stanu na dzień 30.06.2013

W 2012 r. w budżecie Powiatu wydatki na inżynierię ruchu ujęte zostały we wnioskowanych kwotach w środkach przeznaczonych na remonty dróg i ich bieżące utrzymanie, odpowiednio w wysokości 75 tys. zł i 78 tys. zł, tj. łącznie 153 tys. zł. Wydatki te w łącznej kwocie wydatków (2.604,0 tys. zł) poniesionych w Powiecie na remonty dróg i ich bieżące utrzymanie wyniosły 153,0 tys. zł i stanowiły 5,9 % łącznej kwoty wydatków przeznaczonych na ten cel. W 2013 r. na wydatki związane z inżynierią ruchu wnioskowano o kwotę 6 tys. zł w ramach środków przeznaczonych na budowy i przebudowy dróg oraz o kwotę 13 tys. zł ze środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie. W budżecie Powiatu na ten rok ujęto je w wysokości jak we wnioskach, stanowiły one łącznie kwotę 19 tys. zł, tj. 1,6 % sumy środków na budowy i przebudowy dróg oraz bieżące utrzymanie. Do dnia 30.06.2013 r. na zadania związane z inżynierią ruchu wydatkowano 13 tys. zł, tj. 68 % kwoty zaplanowanej ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 114)

1.10. Naczelnik Wydziału KT oświadczył, że w latach objętych kontrolą NIK nie występowały przypadki planowanych remontów urządzeń umieszczonych w pasie drogowym. W związku z powyższym, do Urzędu nie przekazywano takich informacji. W ww. okresie występowały jedynie remonty urządzeń, wynikające z bieżącej eksploatacji oraz z sytuacji awaryjnych. O remontach tych każdorazowo podmioty informowały ZDP w Stalowej Woli, uzyskując od tej jednostki zezwolenie na zajęcie pasa drogowego. Informacje o działaniach związanych z remontami lub wymianą urządzeń znajdujących się w pasie drogowym były wykorzystywane przez ZDP do bieżącego zarządzania drogami, w tym do synchronizacji prowadzonych robót. Do tej pory nie występowały na drogach powiatowych przypadki kumulowania się robót wykonywanych w pasie drogowym w tym samym czasie w bliskiej od siebie odległości. Na wypadek pojawienia się takich sytuacji, przewidziane są do zastosowania przez ZDP procedury, polegające na odmowie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego lub też wydanie zezwolenia w okresie, w którym nie będzie występowała kumulacja robót w pasie drogowym.
(dowód: akta kontroli str. 280-282)

1.11 Zagadnienia związane z występowaniem przez jednostkę koordynującą realizację inwestycji w pasie drogowym z informacją o planowanych zadaniach z zakresu przebudowy, modernizacji i remontu ulic do podmiotów, których urządzenia znajdują się w pasie drogowym realizowane były przez ZDP w Stalowej Woli. Zostały one przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli nr LRZ – 4101-08-08/2013, przeprowadzonej w ww. jednostce.
(dowód: akta kontroli str. 280-282)

1.12 Analiza 43 zatwierdzonych stałych i czasowych organizacji ruchu nie wykazała, aby wystąpiły przypadki, że po przeprowadzonych remontach przez podmioty posiadające swoje urządzenia w pasie drogowym (np. rury wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze itp.) zarządca drogi wykonywał przebudowę, modernizację i remont ulic, w sytuacji gdy podmiot wykonujący remont swoich urządzeń doprowadził już pas drogowy do stanu poprzedniego. Naczelnik Wydziału KT oświadczył ponadto, że nie odnotowano takich przypadków i nie poniesiono żadnych kosztów z tym związanych.
(dowód: akta kontroli str. 120-125; 128-132; 280-282)

1.13 Zarządzeniem nr 34/10 z dnia 29 lipca 2010 r. Starosta ustalił procedurę kontroli zarządczej w Starostwie, w tym określił wykaz dokumentów związanych z kontrolą zarządczą oraz strategię zarządzania ryzykiem. W badanym okresie realizacja nałożonych na komórki i pracowników obowiązków przewidzianych dla zarządcy dróg oraz organu zarządzającego ruchem drogowym w zakresie objętym kontrolą nie była objęta kontrolą zarządczą. W przeprowadzonej przez audytora analizie szacunkowego ryzyka na lata 2011 - 2013 dla obszaru *Infrastruktura drogowa* – w podobszarze *Zarządzanie drogami powiatowymi w granicach administracyjnych Powiatu* – ryzyko to określone zostało jako wysokie. W pozostałych podobszarach, tj. *Wydatki na bieżące utrzymanie dróg*, *Inwestycje na drogach powiatowych*, *Regulacja stanu prawnego dróg powiatowych* – ustalono średnie ryzyko.
(dowód: akta kontroli str. 115)

1.14 Opracowane przez Referat Kontroli plany kontroli na lata 2011-2013 określały zakres przedmiotowy kontroli w jednostkach organizacyjnych Powiatu i jednostkach

otrzymujących dotacje z Powiatu. Zadania objęte zakresem niniejszej kontroli nie były uwzględnione przez instytucjonalną kontrolę wewnętrzną.
(dowód: akta kontroli str.115)

Pan Mariusz Sołtys – wicestarosta wyjaśnił, że kontrola prawidłowości działań związanych z zarządzaniem ruchem, wykonywana przez pracowników Wydziału KT jest pod stałym nadzorem naczelnika tego Wydziału.
(dowód: akta kontroli str.283-284)

Ustalone
nieprawidłowo
ści

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zbyt późnym ujęciu zmian, tj. dodatkowych zadań zarządcy drogi, w regulaminie organizacyjnym ZDP (uchwalonym przez Zarząd Powiatu), bo dopiero po upływie odpowiednio prawie 3 lat i po 1 roku, od ich wejścia w życie, a wprowadzonych przepisem art. 20 m.in. w pkt. 10, 10 a i 19 znowelizowanej ustawy o drogach publicznych.

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nierzetelnym było nieujęcie zarówno w planach wewnętrznej kontroli instytucjonalnej jak i w planach audytora kontroli rzetelności realizacji nałożonych na komórki i pracowników obowiązków przewidzianych dla organu zarządzającego ruchem drogowym oraz zarządcy dróg, pomimo określenia przez audytora szacunkowego ryzyka dla obszaru *Infrastruktura drogowa* – w podobszarze *Zarządzanie drogami powiatowymi w granicach administracyjnych Powiatu* – jako wysokie.

**Ocena
częstkowa**

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

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

Opis stanu
faktycznego

1.15 W okresie objętym kontrolą Starosta zatwierdził 41 projektów dotyczących stałej oraz 95 – czasowej organizacji ruchu. Rzetelność prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, w tym poprawność zapisów w ewidencji, zbadano na podstawie 22 (54 %) losowo wybranych, zatwierdzonych projektów stałej i 21 (22 %) – czasowej organizacji ruchu poprzez porównanie wpisów z dokumentacją źródłową. Do oceny przyjęto projekty zatwierdzone po 20 maja 2011 r. Książka pt. *Ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu lub jej zmian* – za wyjątkiem braku kolumny o dacie zatwierdzenia projektu – zawierała pozostałe elementy ewidencji wymienione w § 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. Wpisy o dacie zatwierdzenia danego projektu znajdowały się w kolumnie informującej o kolejnym numerze projektu. Projekty organizacji wpisywano do ewidencji chronologicznie, niezwłocznie po ich wpływie do Starostwa, nadając im kolejne numery. Ww. ewidencja zawierała w szczególności terminy, w których organizacja powinna być wprowadzona i terminy przewidywanego przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu (dla organizacji czasowych). Wpisane w ewidencji dane były zgodne z treścią poszczególnych, poddanych badaniu projektów. W Wydziale KT, od 2006 r., były przechowywane zatwierdzone projekty zarówno stałej jak i czasowej organizacji ruchu.
(dowód: akta kontroli str. 46; 116-119)

1.16 W latach objętych kontrolą pomimo rejestrowania projektów jeszcze przed ich zatwierdzeniem, niezwłocznie po ich wpływie do Urzędu, nie stwierdzono w ewidencji projektów, które zostałyby odrzucone. Naczelnik Wydziału KT wyjaśnił, że w przypadku gdy projekt organizacji ruchu nie spełniał wymogów prawnych, w Starostwie praktykowana była zasada, iż podmiot który przedstawił go do zatwierdzenia wzywany był do naniesienia zmian lub poprawek. Dopiero taki poprawiony projekt był zatwierdzany przez Starostę.

(dowód: akta kontroli str.119; 277-279)

Na 15 zbadanych, zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu (s.o.r.), dotyczących wprowadzenia zmian w s.o.r. na istniejących drogach – jeden projekt nie zawierał planu sytuacyjnego, w 11 projektach zamieszczono niepełne opisy techniczne, w których pominięto informacje dotyczące charakterystyki ruchu, w tym wniosków z analizy bezpieczeństwa ruchu oraz uzasadnienia konieczności wprowadzanych zmian. Na 7 zatwierdzonych projektów s.o.r. związanych z budową lub przebudową dróg, w 5 z nich nie zawarto charakterystyki ruchu wg stanu po zakończeniu budowy lub przebudowy drogi. Przepis § 5 ust. 5 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r. stanowi, że projekt organizacji ruchu powinien zawierać *opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a w przypadku organizacji ruchu związanej z robotami prowadzonymi w pasie drogowym - opis występujących zagrożeń lub utrudnień; przy robotach prowadzonych w dwóch lub więcej etapach opis powinien zawierać zakres planowanych robót dla każdego etapu i stan pasa drogowego po zrealizowaniu etapu robót.*

Spośród 21 poddanych badaniu, zatwierdzonych projektów czasowej organizacji ruchu (cz.o.r.), dotyczących odcinków dróg związanych z wykonywaniem prac w pasie drogowym – jedynie 2 z nich spełniały wymogi § 5 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r. Ustalono, że w 3 przypadkach plany orientacyjne nie spełniały wymogów § 5 ust. 1 pkt 1 cyt. rozporządzenia, który stanowi, że projekt organizacji ruchu powinien zawierać plan orientacyjny w skali od 1:10.000 do 1:25.000 z zaznaczeniem dróg lub drogi, których projekt dotyczy. W 1 przypadku na planie orientacyjnym nie podano skali w jakiej plan ten został wykonany, w 2 przypadkach plany te wykonano w niewłaściwej skali (odpowiednio: 1:500 i 1:2500). W 2 przypadkach w planie sytuacyjnym nie wskazano w jakiej skali został on wykonany, w 1 przypadku, plan wykonano w niewłaściwej skali, tj. (1:200). W 5 przypadkach do projektów nie dołączono planów sytuacyjnych, w ich miejsce zamieszczono schematy (szkice) ustawienia projektowanych znaków. Schematy te nie zawierały jednak lokalizacji istniejących oraz usuwanych znaków drogowych, wymaganych przepisem § 5 ust. 1 pkt 2 litera a cyt. rozporządzenia, który stanowi, że *Projekt organizacji ruchu powinien zawierać: plan sytuacyjny w skali 1:500 lub 1:1.000 (w uzasadnionych przypadkach organ zarządzający ruchem może dopuścić skalę 1:2.000 lub szkic bez skali) zawierający lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; dla projektów zmian stałej organizacji ruchu dopuszcza się zaznaczenie lokalizacji tylko znaków i urządzeń dla nowej organizacji ruchu.*

W załączonych do projektów opisach technicznych, dotyczących wykonywania robót w pasie drogowym, w 15 z nich, nie zawarto opisu zagrożeń lub utrudnień w organizacji ruchu, uzasadniających wprowadzaną organizację ruchu, w 12 przypadkach nie było danych nt. charakterystyki ruchu na drodze i w 3 – nie dołączono danych odnośnie do charakterystyki drogi.

Wszystkie z poddanych losowemu badaniu, zatwierdzone projekty dotyczące wprowadzenia, zmiany bądź poprawy działania sygnalizacji świetlnej zawierały program sygnalizacji oraz wyliczenia przepustowości po wprowadzeniu nowej organizacji ruchu. Także wszystkie ze zbadanych zatwierdzonych projektów zawierały daty: wprowadzenia nowej, zmiany lub przywrócenia organizacji ruchu.

We wszystkich przypadkach (22 poddane analizie) – poza jednym, w którym pomiędzy przekazaniem jednostce wprowadzającej organizację ruchu zatwierdzonego projektu, a datą jej wprowadzenia upłynęło 4 dni – zatwierdzone projekty s.o.r. zostały z wyprzedzeniem przekazane przez Starostę do jednostek wprowadzających organizację ruchu, tak aby mogły one na 7 dni przed jej wprowadzeniem zawiadomić m.in. organ zarządzający ruchem o terminie jej wprowadzenia. Podczas analizy wprowadzania cz.o.r. ustalono, iż na 21 zbadanych przypadków – jedynie 4 z nich zostały przekazane w terminie dłuższym niż 7 dni, umożliwiając jednostce wprowadzającą organizację powiadomienie organu zarządzającego ruchem o terminie jej wprowadzenia. W 3 przypadkach nie można było ustalić terminu odbioru zatwierdzonej organizacji ze względu na potwierdzenie przez wnioskodawcę jej odbioru, lecz bez określenia daty odbioru. W pozostałych 14 przypadkach terminy odbioru zatwierdzonych organizacji były krótsze niż 7 dni. Przyczyną było składanie wniosków przez wnioskodawców o zatwierdzenie danej organizacji cz.o.r. z takim określeniem terminów ich wprowadzenia, które uniemożliwiały zachowanie Starości ww. 7-dniowego terminu. Przykładowo projekt nr KT.7120.64.2011 złożony został do Starosty w dniu 23.11.2011 r., wnioskodawca wnioskował o planowaną datę wprowadzenia cz.o.r. w okresie od 24.11.2011 r. do 31.12.2011 r., projekt został zatwierdzony i odebrany przez wnioskodawcę w dniu 25.11.2011 r., z kolei wnioskodawca nie poinformował już organu zarządzającego ruchem o terminie wprowadzenia cz.o.r. (nieprawidłowości te zostały przedstawione w pkt. 1.26 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Każdy z zatwierdzonych projektów – stosownie do przepisu § 5 ust. 6 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r. – zawierał terminy wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu, bądź przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu. Także każdy z zatwierdzonych projektów – zgodnie z przepisem § 7 ust. 2 cyt. rozporządzenia – zawierał wymagane opinie właściwego komendanta Policji oraz zarządu drogi, a w przypadkach, o których mowa w § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia, opinie organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej się. Składane przez wnioskodawców projekty były rozpatrywane niezwłocznie, w badanej próbie w terminie od 1 do 18 dni, średnio po 4 dniach.

(dowód: akta kontroli str. 120-125; 128-158)

Pan K. Żminda – naczelnik Wydziału KT w związku ze stwierdzonymi przypadkami gdzie w ramach projektów organizacji ruchu odnotowano niepełne opisy techniczne, pomijające informacje dotyczące charakterystyki ruchu, w tym wniosków z analizy bezpieczeństwa ruchu oraz uzasadnienia konieczności wprowadzanych zmian wyjaśnił, że analizy bezpieczeństwa są dokonywane podczas prac powołanego przez Starostę Zespołu ds. bezpieczeństwa na drogach powiatowych i gminnych. Z posiedzeń tego gremium sporządzane są protokoły, które m. in. stanowią podstawę do podjęcia działań polegających na sporządzeniu i przedkładaniu do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu. Tego typu problematyka stanowi przedmiot analiz Zespołu i pozwala na ocenę czy wprowadzenie nowej organizacji przyczyni się m. in. do poprawy płynności ruchu oraz uniknięcia ewentualnych zatorów na drogach. O skuteczności tego typu działań świadczy sporadyczne występowanie zjawiska tzw. „korków” na drogach powiatowych i gminnych oraz fakt,

że przypadki skarg mieszkańców na istniejącą na terenie powiatu organizację ruchu występują bardzo rzadko.

Odnosząc się do przypadków, gdzie w projektach s.o.r. związanych z budową lub przebudową dróg, w części z nich nie zawarto charakterystyki ruchu wg stanu po zakończeniu budowy lub przebudowy drogi naczelnik wyjaśnił, że rozporządzenie MI z dnia 23 września 2003 r. nie przewiduje wprost takiego obowiązku, tj. przedstawiania w projekcie charakterystyki ruchu wg *stanu po zakończeniu budowy lub przebudowy drogi*.

Odnosząc się do przypadków, gdzie w projektach cz.o.r. nie dołączono planów sytuacyjnych a w ich miejsce zamieszczono schematy (szkice) ustawienia projektowanych znaków wyjaśnił, że projekty te dotyczyły dróg o niskim natężeniu ruchu. Odnośnie przypadków gdzie zastosowana przez projektanta skala planów orientacyjnych i sytuacyjnych nie była opisana lub odbiegała od przewidzianych w przepisach wyjaśnił, że przypadki te mają charakter odosobniony i powstały na skutek przeoczenia. Dodał też, że treść projektów organizacji ruchu, czytelność planów oraz znajomość dróg powiatowych i gminnych przez posiadających duże doświadczenie zawodowe pracowników Wydziału KT pozwalała w tych przypadkach na dokładne zobrazowanie miejsca wprowadzanych zmian. Powyższe, w połączeniu z opisem zawartym w projektach powodowało, że stwierdzone uchybienia nie miały negatywnego wpływu na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, poruszających się po tych drogach. Jeden ze stwierdzonych przypadków, gdzie skala była większa niż przewidują to przepisy miał na celu dokładniejsze zobrazowanie miejsca wprowadzanych zmian.

Jeśli chodzi o sytuacje gdzie w załączonych do projektów opisach technicznych, dotyczących wykonywania robót w pasie drogowym, w części z nich, nie zawarto opisu zagrożeń lub utrudnień w organizacji ruchu uzasadniających wprowadzaną organizację ruchu wyjaśnił, że za wprowadzeniem przedmiotowych zmian w organizacji ruchu przemawiał zawarty w opisach technicznych rodzaj i zakres prowadzonych robót, który przedstawiał te zagrożenia i utrudnienia.

Odnośnie do zachowywania terminów składania zawiadomień o których mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r. wyjaśnił, że część projektów cz.o.r. była składana w Starostwie w terminie krótszym niż na 7 dni przed planowanym wprowadzeniem zmiany organizacji ruchu i w związku z tym od zatwierdzenia do terminu wprowadzenia nowej organizacji ruchu było mniej niż 7 dni. W tych sytuacjach w większości wypadków informacja o dokładnej dacie zmiany organizacji ruchu traktowana była jako jednoczesne zawiadomienie o jej wprowadzeniu i wynikała z treści złożonego projektu.

(dowód: akta kontroli str.277-278)

1.17 W dokumentacji 43 poddanych analizie projektów organizacji ruchu nie stwierdzono korzystania z możliwości powołania komisji z udziałem przedstawicieli Policji i zarządu drogi czy zasięgania opinii rzeczoznawcy bądź biegłego. Ustalono, iż stosownie do wymagań określonych przepisem § 7 ust. 2 rozporządzenia MI z 23.09.2003 r., w każdej rozpatrywanej dokumentacji w sprawie zatwierdzenia projektu organizacji ruchu znajdowały się opinie Policji w tym zakresie. Opinie te dołączone były do każdego wniosku (projektu organizacji ruchu), nawet gdy nie były one wymagane, tj. w przypadku projektu obejmującego wyłącznie drogi gminne (zgodnie z przepisem ust. 3 cyt. paragrafu). Do dokumentacji dołączono opinie zarządu drogi, w tym organu zarządzającego ruchem w przypadkach określonych w § 6 ust. 2 cyt. rozporządzenia, który stanowi, że organizację ruchu na skrzyżowaniu dróg o różnych organach zarządzających ruchem zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla drogi wyższej kategorii. Przy wprowadzaniu przez ZDP zmiany s.o.r.

w związku z wprowadzeniem ograniczenia ruchu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej powyżej 10 t w Stalowej Woli i gminie Pysznica na drogach powiatowych krzyżujących się z drogami wojewódzkimi i krajowymi opinie nt. projektu zebrano od Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, Marszałka Województwa, KPP z upoważnienia PKWP w Rzeszowie, starostów Niżańskiego i Stalowowolskiego, GDDKiA Oddział w Rzeszowie. Analizy organizacji ruchu na drogach z terenu Powiatu przeprowadzane były w trakcie posiedzeń Zespołu ds. bezpieczeństwa na drogach powiatowych i gminnych, podczas których podejmowano rozstrzygnięcia dotyczące wniosków m.in. ZDP, Prezydenta Miasta, wójtów gmin, mieszkańców i innych podmiotów w sprawie wprowadzenia zmian w istniejących organizacjach ruchu. W protokole z posiedzenia Zespołu z dnia 5.07.2011 r. zapisano m.in., że:

- w sprawie wniosku dotyczącego usunięcia progu zwalniającego U-16 w m. Turbia Zespół uznał wniosek za bezzasadny z uwagi na możliwy wzrost zagrożenia bezpieczeństwa ruchu,
- na drodze powiatowej nr 1012 R Zaleszany – Zbydniów i nr 1006 Radomyśl – Skwierzyn Zespół wnioskował o wprowadzenie ograniczenia dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 30 t (B-18) na całym ciągu drogi ze względu na klasę obiektu mostowego,
- na drodze powiatowej nr 1017 R Zaleszany – Zabrze Zespół wnioskuje o wprowadzenie ograniczenia dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 30 t (B-18) na obiektach mostowych,
- w sprawie ograniczenia prędkości do 40 km/h Zespół zaproponował pozostawienie dotychczasowej organizacji ruchu bez zmian.

W protokole z posiedzenia Zespołu z dnia 12.06.2012 r. zapisano m.in., że w związku z pismami dyrektora ZDP i Prezydenta Miasta na drodze powiatowej w Stalowej Woli przy ul. Niezłomnych w okolicy szkoły proponuje się odnowienie istniejącego oznakowania powierzchniowego informującego kierowców o zbliżaniu się do miejsca niebezpiecznego (przeście dla pieszych) oraz zwiększenie nadzoru nad ruchem przez Policję. W protokole z posiedzenia Zespołu z dnia 16.05.2013 r. zapisano m.in., że w związku z pismem H. S. mieszkańca Stalowej Woli w sprawie usunięcia znaku B-36 przy ul. Skoczyńskiego stwierdzono, że usunięcie znaku spowodowałoby zmniejszenie kąta widoczności dla kierowców pojazdów włączających się do ruchu od ul. Wolności, a na rondzie przy ul. Bojanowskiego istnieje potrzeba skorygowania oznakowania poziomego i dostosowania go do istniejącego znaku pionowego C-11, na ul. Okulickiego należy zmienić znak P-8f na P-8a. Pozostałe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w pkt 1.21 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód akta kontroli str. 120-125; 128-132; 159-170)

1.18 W okresie objętym kontrolą do Starosty nie składano wniosków o rozpatrzenie uproszczonych projektów organizacji ruchu. Edward Ząbek – Komendant Powiatowy Policji w Stalowej Woli poinformował, że KPP nie była powiadamiana, w formie pisemnej, o prowadzeniu robót utrzymaniowych, podczas których nie było wymagane całkowite zamknięcie jezdni dla ruchu (np. podczas malowania oznakowania poziomego). Komendant poinformował ponadto, że policjanci KPP w Stalowej Woli podczas patroli drogowych nie odnotowali przypadków zajęcia pasa drogowego bez wcześniejszego zawiadomienia.

Komendant Powiatowy Policji w Stalowej Woli poinformował, że w latach 2011-2013 nie przekazywano do Starosty wniosków o zmianę organizacji ruchu, w szczególności dotyczących: wadliwie działającej sygnalizacji świetlnej, błędów

w oznakowaniu wpływających negatywnie na płynność ruchu, miejsc szczególnie niebezpiecznych.

Podczas przeprowadzonych w dniach 23 i 26 sierpnia 2013 r. oględzin dróg i ulic w Stalowej Woli nie stwierdzono wykonywania jakichkolwiek prac na ulicach i drogach bądź też takich, które zajmowałyby część pasa drogowego, bez posiadania zatwierdzonej czasowej organizacji ruchu. Nie stwierdzono wykonywanych nielegalnie tzw. prac utrzymaniowych, skutkujących zmniejszeniem przejeźdźności w mieście. W ww. dniach na podstawie cz.o.r. realizowano w mieście 3 przedsięwzięcia związane z zajęciem pasa drogi, tj. przebudowę sieci ciepłowniczej w pasie drogowym przy ul. Popieluszki (nr projektu KT.7121.44.2013.I), budowę drogi publicznej ul. Świerkowa w Stalowej Woli (nr KT.7121.12.2013.I), docieplenie budynku mieszkalnego nr 7 przy ul. Popieluszki (nr KT.7121.38.2013.I). Przeprowadzona analiza usytuowania zabezpieczeń i znaków drogowych wykazała zgodność zastosowanej organizacji ruchu, na czas wykonywania robót, z zatwierdzonymi przez Starostę projektami.
(dowód: akta kontroli str. 46; 126-129; 171-175)

Pan Mariusz Sołtys – wicestarosta wyjaśnił, że prace związane z konserwacją zieleni, odnawianiem oznakowania poziomego, itp. były wykonywane na podstawie zatwierdzonych przez Starostę projektów czasowych zmian organizacji ruchu.
(dowód: akta kontroli str.283-284)

1.19 Pismem dnia 14.05.2013 r. dyrektor ZDP powiadomił Starostę, iż w dniu 11.05.2013 r., w związku z nagłym uszkodzeniem przepustu drogowego w m. Krzaki odcinek drogi nr 1022 R Spokojna–Jastkowice – na polecenie Policji – został wyłączony z ruchu kołowego. W piśmie tym poinformowano o: wprowadzonym oznakowaniu i objeździe oraz przewidywanym na dzień 15.05.2013 r. przywróceniu ruchu. W notatce służbowej, spisanej w dniu 14.05.2013 r. przez naczelnika i pracownika Wydziału KT, zapisano m.in., że stwierdzono rzeczywiste uszkodzenie przepustu, a wprowadzona tymczasowa organizacja ruchu odpowiada załączonemu szkicowi sytuacyjnemu. W tym samym dniu Starosta poinformował ZDP o przyjęciu tymczasowej organizacji ruchu, opracowanej w związku z ww. awarią przepustu, wezwał do pilnego jej usunięcia i do poinformowania o fakcie usunięcia awarii i przywróceniu dotychczasowej organizacji ruchu. Dyrektor ZDP poinformował (16.05.13) Starostę o przywróceniu ruchu w rejonie uszkodzonego przepustu w dniu poprzednim o godz. 17⁰⁰.
(dowód: akta kontroli str.176-182)

1.20 Analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa tego ruchu – stosownie do przepisu § 2 ust. 1 lit. g rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r., który stanowi, że działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są przez nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności – dokonywano w trakcie kontroli przeprowadzonych na podstawie przepisu § 12 ust. 5 cyt. rozporządzenia. W kontrolach tych sprawdzano prawidłowość zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jak przedstawiono w pkt 1.28 niniejszego wystąpienia, kontrole te przeprowadzono z częstotliwością określoną ww. przepisem i objęto nimi wszystkie drogi Powiatu Stalowowolskiego. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w ww. zakresie, do zarządców dróg gminnych bądź powiatowych kierowano stosowne wystąpienia zmierzające do naprawy stwierdzonych uchybień bądź nieprawidłowości. Analizy istniejącej organizacji ruchu dokonywane były na

posiedzeniach Zespołu ds. bezpieczeństwa na drogach powiatowych i gminnych, wyniki analiz uwzględniane były w procesie zmian dotychczasowych organizacji ruchu. Łącznie od 2011 r. do 14.8.2013 r. Zespół odbył 10 posiedzeń. Nie prowadzono ich ewidencji, protokoły z posiedzeń dołączane były do dokumentacji danego projektu organizacji ruchu. Działania Starosty związane z analizą istniejących organizacji ruchu wynikały też z inspiracji innych podmiotów. Przykładowo w lipcu 2012 r. Wojewoda Podkarpacki zwrócił się do Starosty z przypomnieniem o zmianie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, w tym m.in. o braku podstawy prawnej do umieszczania znaków D-51 przed pustymi obudowami. W zw. z ww. pismem Starosta wystąpił do właściwych zarządców dróg z terenu Powiatu i do Policji o sprawdzenie poprawności tego oznakowania i usunięcie znaków niezgodnych z aktualnymi przepisami. Pismem z dnia 2.8.2012 r. Starosta poinformował Wojewodę o podjętych czynnościach sprawdzających, w tym o zaleceniu niezwłocznego usunięcia nieprawidłowo umieszczonych znaków. W styczniu 2011 r. Wojewoda Podkarpacki przypominał starostom o upływie z dniem 31.12.2010 r. terminu wymiany oznakowania pionowego, o którym mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r.⁵ *w sprawie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach*. Zobowiązał Starostę do przekazania informacji o sposobie realizacji wymiany znaków drogowych pionowych, które nie spełniały wymogów cyt. rozporządzenia. Pismem z dnia 26.01.2011 r. Starosta poinformował Wojewodę, m.in. iż „w większości przypadków oznakowanie dróg jest zgodne z obowiązującymi przepisami. Pojedyncze znaki na terenie jednej z gmin zostaną wymienione w najbliższym czasie”. Do przedłożonej dokumentacji załączono pisma z każdej z gmin Powiatu, w których poszczególni wójtowie informowali – za wyjątkiem wójta Gminy Pysznica, który zobowiązał się do wymiany oznakowania „w najbliższym czasie” – o dokonanej już wymianie oznakowania na znaki spełniające wymagania techniczne, określone w załączniku nr 1 do cyt. rozporządzenia MI z dnia 3 lipca 2003 r. Jak przedstawiono powyżej w sporządzonych analizach nie zamieszczano bezpośrednich informacji w ilu przypadkach przyczynami wypadków i kolizji była niewłaściwa organizacja ruchu bądź zły stan urządzeń bezpieczeństwa ruchu.
(dowód: akta kontroli str.183-222)

1.21. W protokole z posiedzenia Zespołu ds. bezpieczeństwa na drogach powiatowych i gminnych z dnia 5.02.2013 r. w zakresie analizy wypadkowości na drogach Powiatu zapisano m.in., że w 2012 r. na terenie powiatu zaistniało 68 wypadków drogowych oraz 576 kolizji drogowych, zginęło 10 osób, a 81 odniosło obrażenia. Stanowiło to spadek o 2 osoby zabite i 13 osób rannych w stosunku do 2011 r. Na terenie miasta Stalowa Wola wydarzyło się 36 wypadków drogowych oraz 373 kolizje, pozostałe zdarzenia miały miejsce na terenach gmin. Rozkład zdarzeń na terenach gmin był w miarę równomierny. Najmniej zdarzeń odnotowano na terenie gminy Zaklików (4 wypadki i 27 kolizji). W oparciu o zebrane dane nie stwierdzono miejsc na drogach powiatowych i gminnych szczególnie zagrożonych pod kątem bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W celu zmniejszenia liczby wypadków drogowych zaproponowano aby miejsca zdarzeń, gdzie doszło do wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym, objąć szczególną kontrolą policyjną. W przypadku remontów lub przebudowy dróg gdzie doszło do wypadków, należy w procesie przygotowywania i zatwierdzania projektów czasowej oraz stałej zmiany organizacji ruchu uwzględnić zaistniałe zdarzenia i zaproponować

⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 220 poz. 2181 ze zm.)

rozwiązania zwiększające bezpieczeństwo użytkowników ruchu, np. poprzez wprowadzenie ograniczeń prędkości, progi zwalniające. Informacje o niebezpiecznych odcinkach dróg, powinny służyć zarządom dróg do przygotowania propozycji przebudowy miejsc niebezpiecznych oraz usuwania ewentualnych braków w infrastrukturze drogowej powstałych w wyniku uszkodzeń bądź aktów wandalizmu. Zapisano ponadto, że w przypadku wystąpienia sytuacji, w której doszłoby do zaistnienia niebezpiecznych zdarzeń lub wypadków drogowych w powtarzających się miejscach na drogach powiatowych lub gminnych, będą organizowane na bieżąco spotkania mające na celu podjęcie działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa użytkowników ruchu drogowego. Wg strony internetowej *Stalowe Miasto.pl* w I półroczu 2013 r. na drogach powiatu wydarzyło się mniej wypadków i kolizji drogowych, odnotowano spadek liczby osób, które zginęły lub odniosły obrażenia w wyniku wypadków drogowych. W ww. okresie na terenie Powiatu doszło do 29 wypadków drogowych, w których zginęła 1 osoba, a 28 zostało rannych. W porównaniu do I półrocza 2012 r. był to spadek liczby wypadków o 4 zdarzenia, rannych osób o 11 mniej, osób które zginęły o 3 mniej. Na drogach doszło do 268 kolizji, co stanowiło spadek w porównaniu do ubiegłego roku o 47 zdarzeń. Najbardziej zagrożonymi ulicami pod względem wypadków i kolizji są ulice w ciągu drogi krajowej nr 77, gdzie doszło do 4 wypadków i 29 kolizji. (dowód: akta kontroli str.223-225)

W latach objętych kontrolą do analiz istniejących organizacji ruchu wykorzystywano wnioski Policji, mieszkańców, przedstawicieli urzędów gmin, także wnioski radnych zgłoszone na sesjach rad poszczególnych gmin. Wnioski ewidencjonowano w teczce rzeczowej (w 2013 r. nr KT.7126.2013 pn. Współdziałanie w zakresie organizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego), z informacją o dacie wpływu, nazwie podmiotu wnoszącego o zmianę organizacji ruchu, organach współdziałających przy rozpatrzeniu wniosku, sposobie i dacie ostatecznego załatwienia. Analizy miały na celu m.in. poprawę bezpieczeństwa ruchu na drogach Powiatu, ujednolicenie oznakowania, wyeliminowanie ruchu pojazdów o tonażu przekraczającym dopuszczalny ciężar na danej drodze, zastosowanie rozwiązań umożliwiających Policji skuteczniejsze egzekwowanie ograniczeń, ograniczenie zjawisk niszczenia dróg. W 2011 r. do Starosty zwracali się m.in.:

- Wójt Gminy Zaleszany (12.01) o zwołanie Komisji ds. bezpieczeństwa i warunków ruchu na drogach gminnych, zwanej dalej Komisją, w celu ustawienia znaków zakazu wjazdu. Komisja zebrała się w dniu 14.01.11 w 4-osobowym składzie, po jednym przedstawicielu Starostwa, Komendy Powiatowej Policji, ZDP oraz Urzędu Gminy Zaleszany. Ustalono, że bądź Gmina przebuduje odcinek drogi bądź zostanie ustawiony znak ograniczający tonaż na tym odcinku drogi,
- Komendant Powiatowy Policji o zorganizowanie spotkania zainteresowanych podmiotów (20.06). Starosta zwołał na dzień 6.07 posiedzenie Komisji,
- Wójt Gminy Zaleszany (6.06), o zmiany w organizacji ruchu na drogach terenu gminy. Dyrektor ZDP wnioskował do Starosty o zwołanie Komisji, która zebrała się w dniu 5.07 i podjęła odpowiednie ustalenia,
- M. Ż. właścicielka Punktu Przedszkolnego *Baśniowy Świat* (25.07) o zmianę w organizacji ruchu, która została przedyskutowana na posiedzeniu Komisji (29.07), i podjęto stosowne czynności (ustawiono znaki poziome A-17),
- mieszkańcy ulicy Poniatowskiego (14.09) o wymalowanie pasów (wykonanie oznakowania przejścia dla pieszych) oraz Dom Dziecka „Ochronka” (16.09) o zmianę o. r. i zamontowanie sygnalizacji świetlnej. Sprawę rozpatrywano na posiedzeniu zwołanej w tym celu Komisji w dniu 30.09.2011 r.

W 2012 r. do Starosty zwracali się m.in.:

- Z.M. mieszkaniec Stalowej Woli, który w pismach do Starosty (10.02), KPP, Urzędu Miasta oraz Prokuratury Rejonowej w Stalowej Woli wskazał na cztery niebezpieczne miejsca w rejonie przejść dla pieszych przy ul. Popiełuszki, Okulickiego, Ofiar Katynia (przy dworcu PKS), Kwiatkowskiego (w rejonie Ambulatorium HSW) oraz nieprawidłową organizację ruchu na skrzyżowaniu ulic Ofiar Katynia i Solidarności, która skutkuje powstawaniem kolizji drogowych. W odpowiedzi z dnia 5.03 naczelnik KT poinformował wnioskodawcę m.in., że zawarte w piśmie wnioski o zmiany w organizacji ruchu były przedmiotem posiedzenia Komisji (21.02), a jej członkowie negatywnie zaopiniowali złożone przez wnioskodawcę propozycje,

- ten sam mieszkaniec Stalowej Woli pismem z dnia 29.03 wyraził swoją negatywną opinię do ustaleń Komisji i wskazał ponadto m.in. na duże zanieczyszczenie powietrza na ul. Hutniczej oraz kwestie związane z organizacją ruchu na skrzyżowaniu dróg gminnych (ul. Ofiar Katynia i Kwiatkowskiego). W odpowiedzi z dnia 13.04 Starosta poinformował wnioskodawcę, że organem kompetentnym w zakresie zadań z inżynierii ruchu i przeciwdziałaniu niekorzystnym przeobrażeniom środowiska jest Prezydent Miasta, a organizacja ruchu zostanie poddana analizie przez uprawnione do tego organy,

- mieszkaniec m. Lipa w gminie Zaklików (22.06), o zmianę w organizacji ruchu (przeniesienie usytuowania progu zwalniającego). Naczelnik Wydziału KT - na podstawie art. 65 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.⁶ – przekazał wniosek do Urzędu Gminy w Zaklikowie do załatwienia wg właściwości i poinformował m.in., że Starosta jako organ zarządzający ruchem nie zatwierdzał wprowadzonej organizacji,

- mieszkańcy bloku przy ulicy Czarnieckiego (14.09) o ograniczenie hałasu wynikającego z ruchu samochodów (zamontowanie progów zwalniających). Sprawę rozpatrywano na posiedzeniu zwołanej w tym celu Komisji w dniu 16.10., ze względu na ruch komunikacji miejskiej nie było możliwości zastosowania progów, ustalono wyeliminowanie (w najbliższym czasie) ruchu pojazdów ciężarowych należących do właścicieli mieszkających poza terenem powiatu.

W 2013 r. do Starosty zwrócił się m.in. H.S. mieszkaniec Stalowej Woli, który w piśmie do Starosty (9.05) wnioskował o zmianę o.r., i po rozpatrzeniu sprawy przez Komisję (16.05.) otrzymał odpowiedź w tym samym dniu. W dniu 1.07 Starosta wystąpił do 5 wójtów z terenu powiatu, dyrektora ZDP oraz Prezydenta Miasta Stalowa Wola z informacją, iż w ramach działań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych Starosta prowadzi analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności. W oparciu o dane przekazywane przez Komendę Powiatową Policji w Stalowej Woli oraz informacje uzyskane od zarządców poszczególnych dróg na terenie powiatu, podejmowane są niezbędne działania mające na celu wyeliminowanie na ww. drogach miejsc szczególnie niebezpiecznych dla ich użytkowników. Starosta prosił o bieżące informowanie o miejscach niebezpiecznych, gdzie istnieje konieczność wprowadzenia zmian mogących pozytywnie wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa. Przypomniął, iż w przypadku prowadzenia inwestycji, remontów lub przebudowy dróg w miejscach gdzie istnieje ryzyko występowania częstych kolizji lub wypadków, należy zastosować rozwiązania zwiększające bezpieczeństwo użytkowników ruchu. Poinformował też, że w przypadku wątpliwości w tych sprawach, istnieje możliwość zwołania Zespołu ds. bezpieczeństwa i warunków ruchu na drogach powiatowych

⁶ Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

i gminnych, gdzie możliwe są do wypracowania optymalne rozwiązania mające na celu poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg.
(dowód: akta kontroli str.226-242)

Komendant Powiatowej Policji w Stalowej Woli poinformował, że w latach 2011-2013 nie przekazywano do Starosty wniosków o zmianę organizacji ruchu, w szczególności dotyczących: wadliwie działającej sygnalizacji świetlnej, błędów w oznakowaniu wpływających negatywnie na płynność ruchu, miejsc szczególnie niebezpiecznych.
(dowód: akta kontroli str.175)

1.22 Analizy przeprowadzane były m.in. na posiedzeniach Komisji ds. bezpieczeństwa i warunków na drogach powiatowych i gminnych. Np. wprowadzenie zmiany s.o.r. na drogach powiatowych nr 1024R, ulice: Popieluszek i Czarnieckiego oraz StW-Pysznica i 2505R Ziarny-Sudoły, tj. zmiany oznakowania, wynikało z ustaleń, które zapisano w protokole z posiedzenia Komisji z dnia 14.08.2012 r. Stwierdzono w nim m.in., że w celu zwiększenia bezpieczeństwa uczestników ruchu oraz systemowego rozwiązania poruszania się ciężkich pojazdów na terenie miasta Stalowa Wola i związanym z tym ograniczeniem hałasu komunikacyjnego poprzez wyeliminowanie tranzytu należy wprowadzić zmianę treści tabliczek pod znakiem B-18 „10 t” o treści „Nie dotyczy mieszkańców i zaopatrzenia miasta Stalowa Wola i gminy Pysznica”.

Naczelnik Wydziału KT oświadczył, że wnioski z przeprowadzanych analiz przekazywane są zarządom dróg w celu opracowania projektów stałych organizacji ruchu, które następnie przedkładane są do zatwierdzenia Staroście. Tutejszy organ nie przygotowuje samodzielnie projektów organizacji ruchu. W przypadku dróg powiatowych projekty te są przygotowywane przez ZDP w Stalowej Woli.
(dowód: akta kontroli str. 159-166; 184; 223; 237; 280-282)

1.23 Spośród poddanych analizie 22 projektów s.o.r. cztery z nich dotyczyły zatwierdzenia organizacji ruchu na skrzyżowaniach dróg różnych kategorii, z tego trzy projekty obejmowały ustalenie organizacji na skrzyżowaniu dróg gminnych z drogami powiatowymi, a jeden – na skrzyżowaniu drogi powiatowej z drogą wojewódzką i krajową. Organizację ruchu na skrzyżowaniu dróg gminnych z drogami powiatowymi (projekty nr KT.7120.20.2011, nr KT.7120.16.2012, nr KT.7120.46.2012) zatwierdził Starosta Powiatu. Projekt nr KT.7120.66.2012 dotyczył zmiany s.o.r., polegającej na wprowadzeniu ograniczenia ruchu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej powyżej 10 t na części miasta Stalowa Wola i Gminy Pysznica na drogach powiatowych krzyżujących się z drogami wojewódzkimi i krajowymi. Organizację ruchu na drogach powiatowych zatwierdził Starosta, a na drogach krajowych DK19 i DK 77 krzyżujących się z drogami wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi organizację ruchu zatwierdził z-ca dyrektora oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Rzeszowie (projekt nr 4080/6/s/DK19, DK/77/12).
(dowód: akta kontroli str.120-125; 243-254)

Naczelnik Wydziału KT wyjaśnił, że w Starostwie nie opracowywano dodatkowych procedur mających na celu uniemożliwienie pomijania starosty w procesie zatwierdzania projektów organizacji ruchu podczas remontu skrzyżowań dróg o różnych organach zarządzających ruchem drogowym. Jednocześnie informuję, że powyższe nie oznacza, iż tutejszy organ nie przeciwdziała powstawaniu takich przypadków, czuwa nad tym ZDP. W ramach służby liniowej pracownicy ZDP,

podczas codziennego objazdu dróg powiatowych mają za zadanie zwrócić uwagę na wszelkie prace odbywające się na skrzyżowaniach dróg powiatowych z drogami innej kategorii. W przypadku stwierdzenia podczas kontroli wykonywania remontów bez posiadania właściwej dokumentacji (tj. zatwierdzonego projektu organizacji ruchu wraz ze wszystkimi wymaganymi opiniami), informują oni o tym fakcie organ zarządzający ruchem. Obowiązkiem podmiotu który wykonuje prace na drodze jest posiadanie na miejscu robót zatwierdzonego projektu organizacji ruchu, kontroli w tym zakresie mogą dokonywać również funkcjonariusze Policji, którzy w przypadku stwierdzenia braku wymaganych dokumentów uniemożliwiają prowadzenie dalszych robót.
(dowód: akta kontroli str.266)

1.24 i 1.25 W kwestii przygotowywania do wdrożenia systemu zarządzania ruchem drogowym Naczelnik Wydziału KT oświadczył, że nie podjęto działań w tym zakresie. System funkcjonuje na terenie miasta Stalowa Wola, ale tylko na przebiegającej przez miasto drodze krajowej nr 77, na której organem zarządzającym ruchem jest GDDKiA.
(dowód: akta kontroli str. 280-282)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na zatwierdzaniu projektów organizacji ruchu niespełniających wymogów określonych w § 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 a oraz w ust. 5 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r.

Ocena
częstkowa

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

Prawidłowość współdziałania z zarządcami dróg.

Opis stanu
faktycznego

1.26 Spośród poddanych analizie 43 (22 stałe i 21 czasowych) wprowadzonych organizacji ruchu – w 10 przypadkach (3 stałe i 7 czasowych) jednostki wprowadzające organizację nie powiadomiły Starosty (jako organu zarządzającego ruchem) o terminie jej wprowadzenia.

Przepis § 12 ust. 1 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r. stanowi, że *jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.* W przypadku braku ww. zawiadomienia przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu, organ zarządzający ruchem – zgodnie z przepisem § 12 ust. 4 cyt. rozporządzenia – ma obowiązek poinformować zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu. W żadnym ze stwierdzonych przypadków braku ww. zawiadomień, Starosta nie wykonał obowiązku zawartego w tym przepisie i nie poinformował zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.
(dowód: akta kontroli str.120-125; 128-132)

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niepowiadomienie organu o planowanym wprowadzeniu organizacji ruchu niesie negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa użytkowników ruchu drogowego, w postaci braku niezbędnej

wiedzy o dokonywanych zmianach w organizacji ruchu na podległych Staroście drogach. Jest to szczególnie istotne przy czasowych zmianach organizacji ruchu, z uwagi na niemożność ustalenia przyczyny ewentualnego zdarzenia drogowego, wskutek wadliwej organizacji ruchu. Także nieprzekazanie informacji o dacie wprowadzenia zmian może wpływać negatywnie na płynność ruchu, np. wskutek skumulowania się na jednym obszarze prac remontowych prowadzonych przez różnych wykonawców.

Ustalone
nieprawidłowo
ści

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewykonaniu obowiązku zawartego w przepisie § 12 ust. 4 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r. poprzez niepoinformowanie zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonych organizacji ruchu w 10 stwierdzonych przypadkach niepowiadomienia Starosty o terminie wprowadzenia organizacji ruchu.

Pan Mariusz Sołtys – wicestarosta wyjaśnił, że stwierdzone podczas kontroli NIK przypadki, w których jednostki wprowadzające organizację ruchu nie powiadomiły organu z siedmiodniowym wyprzedzeniem o terminie jej wprowadzenia, wynikają z tego, że projekty te były składane w Starostwie później niż na 7 dni przed planowanym wprowadzeniem zmiany organizacji ruchu i w związku z tym od zatwierdzenia do terminu wprowadzenia nowej organizacji ruchu było mniej niż 7 dni. W tych sytuacjach w większości przypadków informacja o dacie zmiany organizacji ruchu traktowana była jako jednoczesne zawiadomienie o jej wprowadzeniu i wynikała z treści złożonego projektu. Nie było możliwe aby zobowiązany do tego podmiot, oddzielnym pismem, dodatkowo informował Starostę o wprowadzeniu organizacji ruchu. W kwestii pozostałych 8 przypadków, Starosta złożył wyjaśnienia o podobnej treści zaznaczając, iż w 2 przypadkach informacje o terminie wprowadzenia organizacji ruchu, przekazane zostały telefonicznie. Projekt nr KT.7120.19.2011.I dotyczył przebudowy drogi powiatowej, gdzie inwestorem był Powiat Stalowowolski. W związku powyższym wiedza w zakresie kiedy zostanie wprowadzona organizacja ruchu znana była Staroście i nie było potrzeby aby organ sam siebie informował o terminie wprowadzenia czasowej organizacji ruchu. Inwestorem projektu nr KT.7120.20.2011.I była jednostka organizacyjna Powiatu, tj. ZDP w Stalowej Woli i dlatego informację o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu przekazano telefonicznie, a na podstawie tej informacji w dniu 5.08.11 r. przeprowadzono kontrolę o której mowa w § 12 ust. 3 cyt. rozporządzenia. W kwestii braku zawiadomienia w dokumentacji projektu organizacji ruchu nr KT.7120.6.2012 r. Starosta wyjaśnił, że inwestor H.K. powiadomiła tut. organ w terminie przewidzianym w rozporządzeniu, niemniej jednak dokument ten podobnie jak protokół kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z zatwierdzonego projektu został omyłkowo podpisany pod inną dokumentację. Do wyjaśnienia przedłożył brakujące dokumenty.
(dowód: akta kontroli str.267-276)

1.27 Przepis § 12 ust. 3 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r. nakłada na Starostę obowiązek przeprowadzenia, w terminie 14 dni od daty wprowadzania stałej organizacji ruchu, kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Spośród 22 poddanych analizie stałych organizacji w jednym przypadku stwierdzono niewykonanie tego obowiązku. Wprawdzie przepisy cyt. rozporządzenia nie nakładają takiego obowiązku przy wprowadzaniu czasowej organizacji ruchu to ustalono, że tylko w jednym przypadku (na 21 analizowanych) wprowadzenia czasowej organizacji ruchu

przeprowadzono kontrolę zgodności wprowadzonej organizacji z zatwierdzonym projektem.

(dowód: akta kontroli str. 120-125; 128-132)

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak kontroli zgodności wprowadzanej czasowej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami, skutkować może dowolnością w rzeczywistej realizacji na drogach ustaleń zawartych w zatwierdzonych projektach czasowej organizacji ruchu i tym samym negatywnie wpływać na bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego.

Pan Mariusz Sołtys – wicestarosta wyjaśnił, że protokół z kontroli, został na podstawie przeprowadzonej kontroli sporządzony, natomiast był on omyłkowo podpięty wraz z zawiadomieniem inwestora o wprowadzeniu organizacji ruchu pod inną dokumentację. Odnosząc się do kwestii dokonywania sprawdzenia zgodności wprowadzenia czasowej zmiany organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami Starosta zaznaczył, że rozporządzenie MI z dnia 23 września 2003 r. nie przewiduje takiego obowiązku. Niemniej w przypadku dróg powiatowych sprawdzanie zgodności wprowadzania czasowych organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami jest na bieżąco dokonywane przez pracowników jednostki organizacyjnej Powiatu Stalowowolskiego jakim jest Zarząd Dróg Powiatowych. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podmiot ten informuje działający w imieniu Starosty Wydział KT. Dodatkowo należy zauważyć, iż zatwierdzony projekt czasowej zmiany organizacji ruchu winien być przechowywany w miejscu gdzie prowadzone są roboty drogowe. W związku z tym wgląd w tę dokumentację posiada Policja, która w przypadku ewentualnie stwierdzonych nieprawidłowości żąda niezwłocznego przywrócenia do stanu zgodnego z prawem i może powiadomić organ zatwierdzający organizację ruchu o stwierdzonych uchybieniach. W oparciu o zatwierdzony projekt czasowej organizacji ruchu wydawana jest także przez zarządcę drogi decyzja na zajęcie pasa drogowego. Podmiot ten na bieżąco sprawdza realizację wydanej przez siebie decyzji i może weryfikować zgodność wprowadzonej czasowej organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem. Zawsze jeden egzemplarz zatwierdzonej organizacji ruchu przeznaczony jest dla zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 267-276)

1.28 Kontrole, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r. dokonywane były dwa razy w roku przez uprawnionych pracowników Starostwa. Kontrolami objęto drogi publiczne (powiatowe i gminne) na terenie Powiatu Stalowowolskiego. W każdej kontroli uczestniczyli ponadto przedstawiciele Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Stalowej Woli oraz właściwego zarządu drogi, tj. odpowiednio z danej gminy oraz Zarządu Dróg Powiatowych. Każdy z uczestników komisji otrzymywał 1 egzemplarz protokołu, a w przypadku stwierdzenia usterek, uchybień bądź konieczności dokonania zmian tym zakresie i poprawy bezpieczeństwa ruchu oraz oznakowania, Starosta przesyłał do zarządcy drogi zalecenia pokontrolne. W wystąpieniach po „wiosennych” przeglądach dróg do wójtów gmin: Radomyśl nad Sanem, Pysznica, Bojanów i Zaklików zawarto zapisy o stwierdzeniu braku stałej organizacji ruchu na zarządzanych przez nich drogach i przypomnienia o potrzebie pilnego ich opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia. W żadnym z wystąpień kierowanych do 7 zarządców dróg, po przeprowadzonych przeglądach, nie zawarto zobowiązań do powiadomienia Starosty o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych. Żaden z zarządców nie przekazał też Staroście informacji w tym zakresie. Ci sami członkowie zespołu jako przedstawiciele Starosty, ZDP oraz KPP

uczestniczyli w tym samym dniu, tj. w dniu 23.04.2012 r. w przeglądach dróg na terenie gmin Stalowa Wola i Bojanów (łącznie do sprawdzenia 319,5 km dróg, z tego: 57,9 km dróg powiatowych i 261,6 km dróg gminnych), w dniu 25.04.2012 r. w przeglądach dróg na terenie gmin Pysznica i Zaleszany (łącznie do sprawdzenia 168,4 km dróg, z tego: 80,0 km dróg powiatowych i 88,4 km dróg gminnych), a w dniu 26.04.2012 r. w przeglądach w gminie Radomyśl nad Sanem i w gminie Zaklików (łącznie do sprawdzenia 116,7 km dróg, z tego: 56,3 km dróg powiatowych i 60,4 km dróg gminnych). W wystąpieniach po „jesiennych” przeglądach dróg do wójtów gmin nieposiadających stałej organizacji ruchu na zarządzanych przez nich drogach nie zawarto zapisów o ich braku oraz potrzebie pilnego ich opracowania. W 4 z 7 wystąpień kierowanych do zarządców dróg, zawarto zobowiązanie do powiadomienia Starosty o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych. Tylko jeden z zobowiązanych, tj. Wójt Gminy Zaklików przekazał Staroście informacje w tym zakresie, ponadto dyrektor ZDP, pomimo braku takiego zapisu w wystąpieniu skierowanym do niego przez Starostę, przekazał informacje o sposobie zrealizowania zaleceń pokontrolnych. Ci sami członkowie zespołu jako przedstawiciele Starosty, ZDP oraz KPP uczestniczyli w tym samym dniu, tj. w dniu 9.10.2012 r. w przeglądach dróg na terenie gmin Pysznica i Zaleszany (łącznie do sprawdzenia 168,4 km dróg), w dniu 10.10.2012 r. – na terenie gmin Stalowa Wola i Bojanów (do sprawdzenia 319,5 km dróg), a w dniu 11.10.2012 r. – w gminie Radomyśl nad Sanem i w gminie Zaklików (do sprawdzenia 116,7 km dróg). Protokoły z kontroli dróg w poszczególnych gminach Powiatu nie zawierały wyszczególnienia m.in. skontrolowanych dróg, ich numerów (oznaczeń), kategorii drogi i ich długości, a w protokołach przeglądów dróg z terenu gmin nieposiadających stałej organizacji ruchu zawierano zapis „*Projekty organizacji ruchu na drogach gminnych są w trakcie realizacji*”. W treści protokołu z przeglądu dróg powiatowych i gminnych na terenie gminy Zaleszany zapisano: „*drogi powiatowe: w m. Zbydniów uszkodzone oznakowanie drogi pod lasem, znaki D-1+T-6 oraz oznakowanie przejazdu kolejowego znak G-1 a, b, c. Oznakowanie pozostałych przejazdów kolejowych w m. Kępie Zaleszańskie, Turbia – Zaosie, Turbia – Obojna, Pilchów – Obsoba, Pilchów – Sochy kompletne. Drogi gminne: w m. Obojna proponuje się zdjęcie tabliczki informującej o zmianie organizacji ruchu na skrzyżowaniu w kierunku m. Zaosie*”. W Starostwie nie zostały opracowane wewnętrzne regulacje, np. zarządzenia bądź wytyczne, normujące sposób przeprowadzania kontroli, a następnie udokumentowania i przedstawienia jej wyników.

(dowód: akta kontroli str.45; 47-81; 183-212; 285)

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli taki sposób przeprowadzenia kontroli przeglądu dróg oraz przedstawienia wyników kontroli był działaniem nierzetelnym, który nie pozwalał na jednoznaczne stwierdzenie, iż każda z dróg na całej jej długości została skontrolowana zgodnie z wymogiem przepisu § 12 ust. 5 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. Przyczyną było wykonywanie czynności kontrolnych przez Zespół w jednym dniu na łącznej długości dróg wynoszącej odpowiednio: 319,5 km, 168,4 km i 116,7 km, a w zakresie sposobu prezentowania wyników kontroli – brak regulacji wewnętrznych, dotyczących metody ich przedstawiania. Wyjaśnienie naczelnika Wydziału KT o objęciu kontrolami wszystkich dróg z terenu Powiatu w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach podległych Staroście jest sprzeczne z ustaleniami dotyczącymi procentowego objęcia dróg z terenu Powiatu stałą organizacją ruchu. Nasuwa się pytanie – skoro kontrolowano wszystkie, tj. 100 % dróg – co było przedmiotem kontroli na drogach nieobjętych stałą organizacją ruchu w gminach:

Radomyśl nad Sanem, Pysznica, Bojanów i Zaklików, dla których nie została opracowana stała organizacja ruchu. Brak rzetelnej kontroli dróg w ww. zakresie, skutkować może negatywnie na bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego.

Ustalone
nieprawidłowo
ści

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na nierzetelnym przeprowadzeniu kontroli okresowych, niezgodnie z wymogami przepisu § 12 ust. 5 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r., nieustaleniu zasad i metod przedstawiania ustaleń z kontroli w sporządzanych przez członków komisji protokołach w tym brak w wystąpieniach kierowanych do zarządców dróg zobowiązania do poinformowania Starosty o sposobie zrealizowania zaleceń oraz nieegzekwowanie od zarządców dróg przekazania tej informacji (od tych, do których w wystąpieniach zawarto treści zobowiązujące ich do jej przekazania).

Pan Mariusz Sołtys – wicestarosta wyjaśnił, że kontroli poddawane są wszystkie drogi, które posiadają zatwierdzone projekty organizacji ruchu. W przypadku gmin, na terenie których nie opracowano takich projektów dokonuje się jedynie sprawdzenia czy zastosowane oznakowanie jest zgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami. Działania takie podejmowane przez przedstawicieli tut. organu oraz przedstawicieli Komendy Powiatowej Policji w Stalowej Woli podyktowane są odpowiedzialnością za bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Wychodzą oni bowiem z założenia, że lepiej jest sprawdzić istniejące oznakowanie na drogach gminnych pod kątem bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego (pomimo tego, iż nie zostało ono zatwierdzone przez upoważniony do tego organ), niż całkowicie pominąć teren danej gminy i tym samym nie zareagować na mogące się pojawiać nieprawidłowości w zakresie błędnego oznakowania drogi. Podkreślić należy także fakt, że pieszy czy też kierowca poruszający się pojazdem po drodze gminnej nieposiadającej zatwierdzonego projektu organizacji ruchu, nie posiada wiedzy o takim stanie rzeczy i jest zobowiązany stosować się do istniejącego oznakowania. Dlatego też pomimo, iż na terenie 3 gmin Powiatu Stalowowolskiego, które nie posiadają do tej chwili zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, przy okazji dokonywanej kontroli o której mowa w § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia, wykonuje się sprawdzenie istniejącego oznakowania. Niemniej jednak trzeba zaznaczyć, że jest ono badane co do zgodności z przepisami obowiązującymi w ruchu drogowym, a nie co do zgodności z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu. Starosta Stalowowolski na przestrzeni ostatnich lat wielokrotnie informował Wójta Gminy Bojanów, Wójta Gminy Pysznica, Wójta Gminy Radomyśl nad Sanem oraz Wójta Gminy Zaklików o konieczności opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu na podległych im drogach gminnych. Wezwania te odniosły pozytywny skutek jedynie w przypadku gminy Zaklików, która takową dokumentację opracowała i przedstawiła do zatwierdzenia. W przypadku Gminy Radomyśl nad Sanem można mówić jedynie o częściowym skutku, gdyż na terenie tej gminy stałą organizację posiadają jedynie włączenia dróg gminnych do dróg powiatowych, tj. droga gminna Rzeczyca Długa - Podleśna do drogi powiatowej 1008R Modliborzycze - Rzeczyca Długa, droga gminna w m. Nowiny do drogi powiatowej nr 1010R Czekaj Pniowski - Nowiny oraz droga gminna Dąbrówka - San do drogi powiatowej nr 1005 Antoniów - Chwałowice. Ponadto w Gminie Radomyśl nad Sanem projektem stałej organizacji ruchu objęty jest próg zwalniający U-16 na drodze nr 101335R Rzeczyca Długa - wieś oraz droga gminna nr 101325R w m. Żabno na odcinku 0,750 km. Tylko w okresie objętym kontrolą Najwyższej Izby Kontroli wójtowie gmin Bojanów, Radomyśl nad Sanem oraz Pysznica byli wzywani przez Starostę Stalowowolskiego do opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu na drogach

gminnych. Do Wójta Gminy Zaklików wezwania takie kierowano w dniu 18.04. 2011 r., 3.11. 2011 r. i w dniu 30.04.2012 r. Do wójtów gmin Radomyśl nad Sanem, Bojanów i Pysznica pisma o konieczności opracowania oraz przedstawienia do zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu na drogach gminnych kierowano w terminach jak powyżej oraz w dniach 16.10.2012 r. i 25.03.2013 r. Starosta podkreślił, że wprawdzie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym stanowi, że starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych, to jednak żaden przepis prawa nie daje możliwości wyegzekwowania ciążącego na poszczególnych wójtach obowiązku opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu na drogach gminnych. Ustawa nie przewiduje sankcji w tym zakresie jaką mógłby zastosować organ zarządzający ruchem. Powyższe powoduje, że Starosta może jedynie przypominać i wzywać Wójtów do uzupełnienia brakującej dokumentacji i nie ma on dodatkowych „narzędzi”, które mogą doprowadzić do wyegzekwowania prawa w tym zakresie.

W kwestii braku bezpośrednich odniesień w protokołach kontroli o wykonywaniu jej zgodnie z przepisem § 12 ust. 5 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r. Starosta wyjaśnił, że długoletnia praktyka w tym zakresie potwierdza, iż dla podmiotów uczestniczących w kontroli jest to wiedza powszechna, zaś odniesienia do tego w jakim trybie była przeprowadzana kontrola znajdują się w wystąpieniach pokontrolnych tut. organu kierowanych do Prezydenta Miasta Stalowa Wola, wójtów gmin oraz dyrektora ZDP. Jest tam wskazana informacja o stwierdzonych nieprawidłowościach oraz o podstawie prawnej kontroli wynikającej z § 12 ust. 5 cyt. rozporządzenia oraz o pełnym zakresie wykonywanej kontroli. Na rzecz rzetelności w zakresie wykonywanych przez tut. organ zadań świadczy fakt, że pomimo braku takiego obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa, kontrola o której mowa w § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia oraz kontrola oznakowania na drogach gminnych, które nie posiadają stałej organizacji ruchu, wykonywana jest nie tylko przez pracowników tutejszego organu ale również przez przedstawiciela Policji oraz przedstawiciela zarządcy drogi. Podpisany przez wszystkich uczestników protokołów jest im przekazywany bezpośrednio po podjętych działaniach kontrolnych, niezależnie od ewentualnych zaleceń pokontrolnych. Starosta wyjaśnił, że brak wewnętrznych regulacji normujących sposób przeprowadzania kontroli, dokumentowania i przedstawienia jej wyników nie powoduje, iż kontrole przeprowadzane są w sposób nierzetelny lub niezgodny z przepisami. „Zbytnie sformalizowanie mogłoby spowodować, że kontrola nie skupiałaby swojej uwagi na nieprawidłowościach a dbałaby aby wypełniać kolejne druki. Należy podkreślić, że pracownicy tut. organu podczas dokonywanego objazdu dróg posiadają przy sobie zatwierdzone projekty organizacji ruchu i za każdym razem sprawdzają zgodność stanu rzeczywistego z posiadaną dokumentacją”.

Starosta wyjaśnił też, że kontrolowane są wszystkie drogi z terenu powiatu, zaś kontrola pod kątem prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach podległych Staroście, jest dokonywana jedynie na drogach, które posiadają zatwierdzoną stałą organizację ruchu. Zespół kontrolny, dokonując każdorazowej kontroli na drogach powiatowych i gminnych skupia swoją uwagę na rzeczywistym sprawdzeniu istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami. W kontroli biorą udział pracownicy, którzy mają duże doświadczenie i fachową wiedzę. Odnoszą się do niezgodności oznakowania z zatwierdzonymi projektami i dlatego zawarte w protokołach informacje często są zaznaczane punktowo, w zwięzłej formie. Taka praktyka pozwala na sprawne przeprowadzanie kontroli natomiast szczegółowe odniesienie do stwierdzonych nieprawidłowości jest potem zawierane w zaleceniach pokontrolnych, kierowanych do zarządców dróg.

Kontrole te są zazwyczaj prowadzone w ciągu kilku następujących po sobie dni, a czas ich trwania nie jest ograniczony do 8 godzin pracy, ponieważ za każdym razem członkowie Zespołu są zobowiązani do sprawdzenia wszystkich dróg na obszarze danej gminy. Odnosząc się do faktu, że nie we wszystkich przypadkach, gdzie do zarządców dróg były kierowane zalecenia pokontrolne zamieszczano wzmiankę o konieczności poinformowania Starosty o sposobie realizacji zaleceń, Starosta wyjaśnił, że należy uznać to za przeoczenie. Niemniej jednak nie oznacza to, że realizacja zaleceń nie jest sprawdzana. Weryfikacja zaleceń wykonywana jest podczas kolejnych kontroli.

(dowód: akta kontroli str.267-276)

Opis stanu
faktycznego

1.29 Naczelnik Wydziału KT wyjaśnił, że „kontrola wykonania przez ZDP w Stalowej Woli obowiązku terminowej wymiany wszystkich znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, niespełniających warunków określonych w rozporządzeniu o warunkach technicznych dla znaków miała miejsce podczas wykonywanych dwa razy w roku przeglądów dróg powiatowych i gminnych, które są przeprowadzane przez pracowników Starosty Stalowowolskiego, funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Stalowej Woli oraz odpowiednio przedstawicieli ZDP w Stalowej Woli a także zarządców dróg gminnych z terenu powiatu. Poza tym dyrektor ZDP poinformował organ zarządzający ruchem o zakończeniu wymiany wszystkich znaków i urządzeń BRD (bezpieczeństwa ruchu drogowego) niespełniających warunków określonych w cyt. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str.277-279)

1.30 Spośród poddanych analizie 43 zatwierdzonych organizacji ruchu – 12 wniosków złożył ZDP, z tego 9 dotyczyło wprowadzenia stałej i 3 czasowej organizacji ruchu, a wójtowie gmin z terenu Powiatu złożyli 8 wniosków – i wszystkie z nich dotyczyły stałej organizacji ruchu. Żaden z analizowanych wniosków nie był złożony przez Policję bądź przez inspekcje drogową. Składane przez ZDP wnioski dotyczyły dostosowania organizacji ruchu do zmian natężenia ruchu m.in. w związku:

- z koniecznością aktualizacji i poprawy funkcjonowania programu sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu drogi powiatowej nr 10024R na ul. Popieluszki z drogą gminną nr 100986 R ul. Okulickiego w Stalowej Woli,
- z wprowadzeniem ograniczenia ruchu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej powyżej 10 t w Stalowej Woli i Gminie Pysznica na drogach powiatowych, krzyżujących się z drogami wojewódzkimi i krajowymi,
- z wprowadzeniem zmiany sor na skrzyżowaniu drogi powiatowej nr 1015 R Jamnica – Zbydniów z drogą gminną Kotowa Wola – Szkoła. Powyższa zmiana nastąpiła w wyniku spotkania i uzgodnień dokonanych w dniu 3.03.2011 r. w UG w Zaleszanach (w związku z przebudową skrzyżowania),
- z wprowadzeniem zmiany sor na drodze powiatowej nr 1027 R Stalowa Wola - Przyszów w miejscowości Kliny poprzez wprowadzenie znaku D-42 / D-43 w ciągu ww. drogi. Zmiana spowodowana interwencją KPP w wyniku stwierdzenia niespójnego oznakowaniem dróg ww. znakami.

(dowód: akta kontroli str.120-125; 128-152; 243-254)

1.31 Starosta współpracował z Podkarpacką Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (PWRBRD). W grudniu 2011 r. i 2012 r. sekretarz PWRBRD zwrócił się do Starosty o przekazanie informacji o podjętych działaniach na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym działaniach na

rzecz bezpieczeństwa dzieci, o liczbie przebudowanych dróg, przeprowadzonych remontach, separacji różnych użytkowników ruchu (bus-pasy, ścieżki rowerowe). Poszczególni zarządcy dróg z terenu powiatu przekazali Staroście powyższe informacje, który pismami odpowiednio z dni: 9.01.2012 r. i 10.01.2013 r. informował Sekretariat PWRBRD w Rzeszowie m.in. o wykonywaniu, na bieżąco, przeglądów istniejącej organizacji ruchu i dokonywaniu korekt, monitorowaniu odcinków dróg w pobliżu szkół i miejsc uczęszczanych przez najmłodszych uczestników ruchu drogowego. Naczelnik Wydziału KT oświadczył, że posiadane przez organ zarządzający ruchem informacje dotyczące poprawy płynności i bezpieczeństwa ruchu na drogach przekazywane są zarządom dróg gminnych oraz Zarządowi Dróg Powiatowych w Stalowej Woli w ramach działań powołanego przez Starostę Stalowowolskiego Zespołu ds. bezpieczeństwa i warunków ruchu na drogach powiatowych i gminnych. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele Starosty Stalowowolskiego, Komendanta Powiatowego Policji w Stalowej Woli oraz przedstawiciele zarządców dróg gminnych i ZDP w Stalowej Woli. Przekazane informacje wykorzystywane są przez zarządy dróg przy planowaniu i realizacji zadań inwestycyjnych. Naczelnik oświadczył ponadto, że Starosta na bieżąco współpracuje z Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Rokrocznie przekazywane są do ww. organu informacje na temat podjętych przez tut. organ działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa na drogach powiatowych i gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 255-265; 280)

Ustalone
nieprawidłowo
ści

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

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Starosty 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷ – wnosi o:

1. Rozważenie objęcia pracowników Wydziału KT, zajmujących się zadaniami z zakresu zarządzania ruchem, specjalistycznym szkoleniem, w tym z zakresu inżynierii ruchu drogowego – w celu prawidłowej realizacji zadań określonych w rozporządzeniu MI z dnia 23 września 2003 r.
2. Rozważenie ujęcia w planie instytucjonalnej kontroli wewnętrznej bądź w planie audytora, kontroli rzetelności realizacji obowiązków przewidzianych zarówno dla organu zarządzającego ruchem drogowym jak i zarządcy dróg.
3. Bieżące dostosowywanie wewnętrznych regulaminów jednostek w przypadkach zmian przepisów, nakładających nowe obowiązki na organy zarządzające drogami.
4. Egzekwowanie od podmiotów składających projekty organizacji ruchu, przestrzegania postanowień określonych w § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 a rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r.

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

5. Wyeliminowanie przypadków zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego, niespełniających wszystkich wymogów § 5 ust. 1 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r.
6. Egzekwowanie od podmiotów wprowadzających organizację ruchu, zawiadomienia Starosty o terminie ich obowiązywania, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia, zgodnie z przepisem § 12 ust. 1 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r.
7. Informowanie jednostek wprowadzających organizację ruchu o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, w przypadkach nieotrzymania zawiadomienia Starosty o terminie jej wprowadzenia – stosownie do przepisu § 12 ust. 4 rozporządzenia MI z dnia 23 września 2003 r.
8. Rozważenie zasadności opracowania i stosowania wewnętrznych procedur postępowania w sprawach związanych z przeglądami okresowymi dróg, w tym sposobu przedstawiania wyników kontroli dotyczących prawidłowości zastosowania i funkcjonowania sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej czy bezpieczeństwa ruchu drogowego – w celu rzetelnej realizacji tych obowiązków.
9. Zamieszczanie w wystąpieniach pokontrolnych, kierowanych do zarządców dróg, zobowiązania do poinformowania Starosty o sposobie zrealizowania zaleceń oraz egzekwowanie tego obowiązku.

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 Rzeszowie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dniawrześnia 2013 r.....
Miejscowość Data

Kontroler
Robert Szwagiel
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
Podpis

