

Wrocław, dnia 23 czerwca 2010 r.

Pan
Krzysztof BALDY
Starosta Kłodzki

P/10/061
LWR-4101-02-03/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, skontrolowała Starostwo Powiatowe w Kłodzku, zwane dalej „Starostwem”, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Sieć drogowa powiatu kłodzkiego składała się z dróg publicznych o łącznej długości 1.678,6 km. W jej skład wchodziły drogi krajowe o długości 95,9 km (5,7%), drogi wojewódzkie - 240,3 km (14,3%), drogi powiatowe - 706,5 km (42,1%) oraz drogi gminne i miejskie - 635,9 km (37,9%). Starostwo bezpośrednio realizowało funkcję organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych oraz gminnych usytuowanych na terenie powiatu kłodzkiego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność Starostwa w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Pozytywnie należy ocenić działalność Starostwa jako organu zarządzającego ruchem w zakresie: zatwierdzania projektów organizacji ruchu, prowadzenia ewidencji zatwierdzonych

projektów organizacji ruchu i dokonywania kontroli ich realizacji. Miała także miejsce współpraca Starostwa w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za stan bezpieczeństwa na drogach. Niewystarczający był natomiast zakres sporządzanych analiz stanu organizacji ruchu w przedmiocie zgodności z obowiązującymi przepisami i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie przeprowadzono też okresowych kontroli znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, dźwiękowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych.

Przyjęta ocena ogólna wynika z niżej zaprezentowanych ustaleń i ocen częściowych.

1. Ustalono, że Starostwo nie posiadało kompletu projektów organizacji ruchu na zarządzanych drogach. Nie miało projektów organizacji ruchu na drogach, na których organizacja ruchu ustalona została przed 2003 r. i dysponowało szczątkowymi projektami zarządzania ruchem zatwierdzonymi po 2003 r. Brak projektów organizacji ruchu drogowego wynikał z faktu, iż nie zostały one przekazane Starostwu przez poprzedni organ zarządzający drogami. Starostwo dopiero w styczniu 2010 r. wystąpiło do 14 burmistrzów i wójtów z terenu powiatu kłodzkiego z prośbą o przedłożenie kopii zatwierdzonych oraz sporządzonych i wymagających zatwierdzenia projektów organizacji ruchu na zarządzanych drogach. Do czasu zakończenia kontroli odpowiedzi udzieliło jedynie 8 jednostek samorządu terytorialnego. Wszystkie z nich stwierdziły, iż nie posiadają takich dokumentów i że przystąpią do ich opracowywania po zapewnieniu na ten cel środków finansowych w budżetach gminnych w latach 2010 - 2011.

Do opracowania projektów organizacji ruchu na drogach zarządzanych przez Starostę Kłodzkiego zobowiązany został w styczniu 2010 r. Zarząd Dróg Powiatowych w Kłodzku, który do dnia 20 maja br. przygotował do zatwierdzenia projekty liniowe organizacji ruchu na 53 drogach powiatowych o łącznej długości 351,1 km, co stanowiło 49,7% ogólnej długości tych dróg. Przewidywano, że proces opracowania i zatwierdzenia projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych zostanie zrealizowany do końca 2010 r.

2. W starostwie ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu prowadzona była zgodnie z wymogami wynikającymi z postanowień § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.”

W badanym okresie zatwierdzone zostały 134 wnioski projektów organizacji ruchu, z których 35 dotyczyło wprowadzenia stałej, a 99 czasowej organizacji ruchu. Kontrola 32 z nich dotyczących stałych projektów organizacji ruchu wykazała, że wszystkie zatwierdzone zostały z upoważnienia Starosty Kłodzkiego przez dyrektora Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg Publicznych, przed upływem miesiąca od daty złożenia wniosku w tej sprawie, tj. w terminie wymaganym postanowieniami kodeksu postępowania administracyjnego. Wszystkie zatwierdzone projekty zostały także przekazane zarządcy drogi w dacie ich zatwierdzenia. W trakcie zatwierdzania projektów organizacji ruchu Starostwo nie korzystało z możliwości powoływania komisji, o której mowa w § 8 ust 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. (organy policji i zarządu drogi opiniowały projekty organizacji ruchu przed ich zatwierdzeniem). Nie zachodziły także wynikające z powyższego przepisu przesłanki zasięgnięcia opinii rzeczoznawców lub biegłych w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo oraz na środowisko w zakresie hałasu i zanieczyszczenia powietrza. Starostwo nie korzystało również z możliwości wynikających z § 7 ust. 4 pkt 1 i 2 cytowanego rozporządzenia, tj. żądania w uzasadnionych przypadkach od wnioskodawców, dołączenia do projektu profilu podłużnego lub przekroju poprzecznego drogi i danych o istniejącym lub prognozowanym natężeniu ruchu, z uwzględnieniem struktury kierunkowej na skrzyżowaniach i struktury rodzajowej oraz złożenia dodatkowych egzemplarzy projektu. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków odrzucenia projektu organizacji ruchu. W dwóch przypadkach projekty organizacji ruchu przekazane zostały wnioskodawcy do uzupełnienia o brakujące opinie zarządców dróg, po uzyskaniu których zostały zatwierdzone.

3. Kontrola wykazała, że spośród 32 zatwierdzonych w latach 2009 – 2010 (I kwartał) projektów stałej organizacji ruchu, 17 (53,1%) zostało zrealizowanych do końca marca br., w realizacji znajdowało się 6 zatwierdzonych projektów, 6 kolejnych utraciło swoją ważność, a w przypadku 3 termin ich ważności został przesunięty. Starostwo zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. dokonało kontroli wszystkich zrealizowanych projektów organizacji ruchu w ciągu 14 dni od daty ich wprowadzenia. W przypadku braku zawiadomienia o wprowadzeniu nowej organizacji ruchu informowano zarządy dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, co spełniało wymogi § 12 ust. 4 powyższego przepisu. Negatywnie natomiast ocenić należy nie przeprowadzanie przez organ zarządzający ruchem, co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli,

o których mowa w § 12 ust. 5 cytowanego rozporządzenia, tj. w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na tych drogach. Z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za zarządzanie ruchem drogowym na drogach powiatowych wynikało, że przedmiotowych kontroli nie przeprowadzano z powodu braku zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. W ocenie NIK, brak zatwierdzonych projektów organizacji ruchu nie powinien być przeszkodą w realizacji tych kontroli, mimo zmniejszonego z tego powodu ich zakresu.

4. Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny 7 odcinków dróg powiatowych o łącznej długości 63,6 km (9,0% ogółu) wykazały, że wszystkie znaki drogowe, sygnały drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu wykazane w przygotowanych do zatwierdzenia projektach organizacji ruchu znajdowały się w pasach drogowych. Urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego były czytelne, w dobrym stanie technicznym, a przydrożna zieleń nie ograniczała ich widoczności i nie powodowała zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie stwierdzono też przypadków występowania oznakowań mających negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego i dezinformujących kierowców. Oględziny wykazały także, iż około 10,3 km dróg (16,2% poddanych oględzinom) miało uszkodzoną nawierzchnię asfaltową w postaci ubytków i pęknięć. Nietwardzone pobocza dróg i rowy przydrożne były porośnięte trawą.

Kontrola drogi powiatowej 3236D w Starej Bystrzycy oraz ulic w dzielnicy Sokołówka w Polanicy Zdroju, na których zakończone zostały roboty budowlane wykazała, że usunięto wszystkie oznakowania zastosowane na czas wykonywania robót i że wprowadzona została stała organizacja ruchu.

5. Starostwo na bieżąco informowane było przez Zarząd Dróg Powiatowych w Kłodzku o stanie technicznym dróg powiatowych. Z informacji złożonej w maju 2010 r. wynikało m. in., że w niezadawalającym stanie technicznym znajdowało się 38,7 km dróg powiatowych (5,5%), stanie dostatecznym - 191,7 km (27,1%), stanie dobrym - 476,1 km (67,4%). Z pośród 313 obiektów mostowych będących w zarządzie powiatu kłodzkiego 15 (4,8%) było w bardzo złym stanie technicznym, 137 (43,8%) w złym i niedostatecznym, 150 (47,9%) w dostatecznym i dobrym, a tylko 11 (3,5%) w bardzo dobrym stanie technicznym.

W ocenie NIK, Starostwo nie dokonywało wystarczających ocen (analiz) organizacji ruchu w zakresie: zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. Opracowywane bowiem corocznie przez Starostwo raporty o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatu kłodzkiego zawierały: dane statystyczne odnośnie ilości wypadków i zdarzeń drogowych zaistniałych na terenie powiatu (jednakże bez podania ich przyczyn), ogólne informacje o drogach publicznych zlokalizowanych na terenie powiatu (ich długości, stanie technicznym dróg powiatowych i obiektów mostowych, wartości realizowanych zadań inwestycyjnych, kosztach utrzymania dróg), a także ogólnikowe zapisy dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie powiatu i przyczyn złego stanu nawierzchni dróg zlokalizowanych na jego terenie.

I tak z opracowanego za rok 2009 raportu bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatu kłodzkiego wynikało, iż na jego terenie doszło ogółem do 93 wypadków drogowych i 1861 kolizji, w których łącznie zginęło 13 osób, a 128 osób zostało rannych. Najbardziej niebezpieczne były drogi krajowe i wojewódzkie, na których doszło ogółem do 64 wypadków (67,7%) i 1007 (54,1%) kolizji, w których śmierć poniosło 10 osób i 97 osób zostało rannych. Na drogach powiatowych doszło do 17 wypadków i 210 kolizji. W ich następstwie śmierć poniosły 2 osoby i 21 osób zostało rannych. Natomiast na drogach gminnych zdarzyło się 12 wypadków i 210 kolizji, w których zginęła 1 osoba a 10 zostało rannych. W 2009 r. w porównaniu do 2008 r. liczba wypadków ogółem na terenie powiatu zmalała o 26,8% (w 2008 r. wynosiła 127), a liczba kolizji wzrosła o 22,8% (wynosiła 1516). Zmniejszyła się liczba osób zabitych o 23,5% (w 2008 r. wynosiła 17) i liczba osób rannych o 28,9% (wynosiła 180).

W przedmiotowym raporcie do najważniejszych i nie zmieniających się od lat czynników wpływających na stan nawierzchni sieci drogowej zaliczono: niedostateczną ilość środków finansowych, wzrastające natężenie ruchu samochodowego, nieprzystosowane konstrukcje dróg do zwiększonych nacisków, brak skutecznego systemu eliminacji z ruchu pojazdów przeciążonych, brak lub niedostateczne odwodnienie dróg. W odniesieniu do bezpieczeństwa ruchu drogowego w raporcie zwrócono uwagę na charakterystyczne warunki terenowe dróg zlokalizowanych na terenie powiatu (położenie ok. 90% z nich powyżej 350 m n.p.m., duża krętość, strome zjazdy i podjazdy), brak wyposażenia większości dróg w zatoki autobusowe, pasy powolnego ruchu na podjazdach, pasy lewoskrętu. Podano, że czytelne i prawidłowe oznakowanie występuje na większości dróg powiatowych, a znacznie gorsze na

drogach gminnych. Wskazano 10 odcinków dróg powiatowych z miejscami szczególnego zagrożenia dla uczestników ruchu drogowego, wynikającego z dużego natężenia ruchu, wąskiej jezdni, braku chodników, dużej liczby przejść dla pieszych, bądź złego stanu technicznego drogi.

Starostwo w zakresie utrzymania bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie powiatu kłodzkiego współpracowało z zarządcami dróg, Komendą Powiatową Policji w Kłodzku, strażami miejskimi w gminach. Współpraca ta dotyczyła w szczególności działań związanych z utrzymaniem bieżącym i zimowym dróg oraz prowadzących do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (m.in. poprzez: uczestnictwo w spotkaniach i wizjach w terenie, występowanie i opiniowanie w sprawach zmian w organizacji ruchu drogowego oraz umieszczania na drogach urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, występowanie do zarządów dróg wojewódzkich i krajowych w sprawach związanych z poprawą stanu technicznego dróg, budową obwodnic miast i miejsc do ważenia pojazdów ponadnormatywnych). Corocznie wspólnie z Komendą Powiatową Policji w Kłodzku oraz innymi podmiotami odbywała się organizacja „Ogólnopolskiego Turnieju Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym” – eliminacje powiatowe, którego celem jest podejmowanie działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym bezpieczeństwa dzieci i młodzieży.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Zapewnienie przeprowadzania na zarządzanych drogach, co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, wymaganych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729).*
- 2. Dokonywanie szczegółowych i kompleksowych ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Analizowanie przyczyn wypadków i kolizji drogowych zaistniałych na drogach powiatu kłodzkiego.*
- 3. Opracowanie i zatwierdzenie projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych w deklarowanym terminie do końca 2010 r.*

- 4. Podjęcie działań zmierzających do poprawy stanu technicznego dróg i obiektów mostowych znajdujących się w złym lub niedostatecznym stanie technicznym.**
- 5. Doprowadzenie do opracowania przez samorządy terytorialne zapowiadanych projektów organizacyjnych ruchu na drogach gminnych powiatu kłodzkiego oraz zatwierdzenie tych projektów.**

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.