



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

29 GRU 2015

STAROSTA

mgr Zbigniew Ptak

STAROSTWO POWIATOWE
w Nowym Dworze Gdańskim
WPLYNEŁO-SEKRETARIAT

Warszawa, 17 grudnia 2015 r.

KIN.410.008.04.2015
P/15/034

28-12-2015

Liczba 1582/19

TERMINOWE

do dnia 18.01.2015

Pan
Zbigniew Ptak
Starosta Nowodworski

Szanowny Panie Starosto

W załączeniu przekazuję wystąpienie pokontrolne NIK dotyczące kontroli P/15/034 „Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych”.

2 pozostaniem

DYREKTOR
Departamentu Infrastruktury

Tomasz Emiljan



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.008.04.2015
P/15/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/034 - Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Janusz Łęgowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97160 z dnia 28 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim, ul. Sikorskiego 23, 82-100 Nowy Dwór Gdański (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ptak, Starosta Nowodworski ¹ . (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Z ustaleń kontroli wynika, że Starosta Nowodworski w objętym kontrolą okresie 2013-2015 (I poł.) nie podejmował bezpośrednich działań w celu zwiększenia bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego (pieszych i rowerzystów). Zarządca dróg nie prowadził prac badawczych i analitycznych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej: brd) pieszych i rowerzystów, a także nie opracował programu, który określałby kierunki działań na rzecz poprawy ich bezpieczeństwa. Nie angażował się też w kształtowanie świadomości społecznej w zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach publicznych. Starostwo z własnej inicjatywy nie podejmowało też współpracy w zakresie objętym kontrolą ani z Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: WRBRD), ani z Krajową Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: KRBRD), jak również z innymi organami zarządzającymi ruchem na terenie województwa pomorskiego, instytucjami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że chociaż przepisy prawa nie nakładały na Starostę obowiązku realizacji ww. zadań, brak lokalnych programów poprawy brd, niepodejmowanie prac badawczych i analitycznych oraz działań inicjujących kampanie społeczne, projekty edukacyjno-informacyjne lub szkolenia służące poprawie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów może mieć negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego i prowadzić do zwiększenia wypadkowości na terenie Powiatu Nowodworskiego.

NIK negatywnie ocenia wykonywanie przez Starostę Nowodworskiego zadań w zakresie czynności organizacyjno-technicznych dotyczących zarządzania ruchem na drogach. O wydaniu takiej oceny zadecydowały nieprawidłowości w realizacji przez Starostwo czynności organizacyjno-technicznych związanych z zarządzaniem ruchem, w tym:

- nieprowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania i urządzeń na większości dróg, co narusza przepisy § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia

¹ Poprzednio, od dnia 19 stycznia 2012 r do dnia 30 listopada 2014 r., starostą była Ewa Dębska.

² 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.

- 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³;
- zatwierdzanie niekompletnych projektów stałej organizacji ruchu, niezawierających wszystkich wymagań określonych w § 5 ust. 1 i § 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach;
 - niezgodności wprowadzonych i zatwierdzonych organizacji ruchu ze stanem faktycznym;
 - nieopracowywanie analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

W ocenie NIK, powyższe nieprawidłowości mogły wynikać z faktu, że Starostwo nie było właściwie przygotowane pod względem organizacyjnym (niewystarczający stan zatrudnienia i brak kwalifikacji z dziedziny inżynierii ruchu drogowego) do pełnego i rzetelnego wykonywania zadań z zakresu zarządzania ruchem drogowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie zadań w zakresie opracowania i realizacji programów brd oraz kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴, organy zarządzające ruchem na drogach krajowych i samorządowych nie są zobowiązane do powoływania ciał doradczych na wzór KRBRD lub WRBRD. Ciała takie mogą być powoływane fakultatywnie przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego (Powiatowe, Gminne i Miejskie Rady/Centra BRD)⁵.

1.1. W Starostwie nie utworzono ciała doradczego w sprawach brd. Nie powierzono żadnej komórce organizacyjnej wykonywania zadań związanych z opracowywaniem i realizacją lokalnych programów poprawy brd, monitorowaniem i oceną realizacji działań podejmowanych w zakresie poprawy brd, analizą stanu brd, prowadzeniem kampanii społecznych, projektów edukacyjno-informacyjnych oraz działań z zakresu komunikacji i promocji brd, inicjowaniem współpracy międzygminnej i międzypowiatowej w zakresie poprawy brd.

(dowód: akta kontroli str. 55-57)

1.2. W Starostwie w latach 2011-2015 (I poł.) nie były opracowywane lokalne programy poprawy brd, w tym w zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 55)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie wykonywano żadnych prac badawczych oraz analitycznych w zakresie brd pieszych i rowerzystów. Nie były inicjowane działania w tym zakresie oraz nie sporządzano i nie prowadzono analiz i ocen podejmowanych działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 58)

³ Dz.U. z 2003 r. Nr 177, poz.1729, (dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach).

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.1137 ze zm.

⁵ Rozdział 9 „Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2015” (NPBRD) przewiduje, że w ramach usprawnienia struktur organizacyjnych brd Powiatowe Rady powinny wypełniać funkcje zarządcze, w szczególności w zakresie koordynacji i współpracy pomiędzy komendami powiatowymi Policji, PSP, jednostkami oświatowymi, zarządcami dróg powiatowych i gminnych, lokalnymi organizacjami pozarządowymi i społecznościami, a także WRBRD oraz Gminnymi i Miejskimi Radami BRD. Natomiast Gminne i Miejskie Rady/Centra BRD powinny, jako liderzy lokalni, współpracować z miejscową społecznością i instytucjami zarządzającymi systemem brd na danym obszarze, a także propagować wiedzę o zasadach bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym.

1.4. W kontrolowanym okresie w Starostwie nie były organizowane kampanie społeczne. Nie opracowywano i nie inicjowano żadnych projektów edukacyjno-informacyjnych i działań z zakresu komunikacji i promocji oraz szkolenia specjalistycznego z zakresu brd pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 58)

1.5. Starostwo nie nawiązało bezpośredniej współpracy z KRBRD i z WRBRD oraz innymi organami zarządzającymi ruchem na terenie województwa pomorskiego, instytucjami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie poprawy brd pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 58)

1.6. Starosta, podpisując Uchwałę nr 235/2012 Zarządu Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 4 października 2012 r., wskazał dwóch członków do WRBRD - dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych (dalej: ZDP) i Kierownika Wydziału Komunikacji (dalej: WK).

(dowód: akta kontroli str. 55-57)

Kierownik WK wyjaśnił, że ze względu na liczne obowiązki jako Kierownika WK i brak ustabilizowanej kadry w wydziale i w Starostwie, nie były podejmowane działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na drogach gminnych i powiatowych. Kierownik WK stwierdził, że w imieniu Starostwa Nowodworskiego uczestniczył kilka razy w posiedzeniach WRBRD.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

1.7. Na sieci dróg gminnych i powiatowych położonych na terenie Powiatu Nowodworskiego, dla których organem zarządzającym ruchem jest Starosta, w latach 2011-2015 (I poł.) miało miejsce ogółem 81 wypadków drogowych, w wyniku których zginęło 9 osób, natomiast 97 zostało rannych. Wśród tych zdarzeń 17 stanowiły wypadki z udziałem pieszych, którzy zostali ranni. Nie zanotowano wypadków śmiertelnych. Z udziałem rowerzystów było 9 wypadków drogowych, w których 9 osób zostało rannych.

Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia poniższa tabela:

Lata	Kategoria drogi	Wypadki ogółem	Zabici ogółem	Ranni ogółem	Wypadki z udziałem pieszych	Zabici piesi	Ranni piesi	Wypadki z udziałem rowerzystów	Zabici rowerzyści	Ranni rowerzyści
2011	Powiatowe	13	1	15	1	0	1	1	0	1
	Gminne	7	0	6	3	0	3	1	0	1
	Razem:	20	1	21	4	0	4	2	0	2
2012	Powiatowe	12	6	12	2	0	2	1	0	1
	Gminne	9	1	11	4	0	4	2	0	2
	Razem:	21	7	23	6	0	6	3	0	3
2013	Powiatowe	9	0	14	3	0	3	0	0	0
	Gminne	8	0	9	0	0	0	2	0	2
	Razem:	17	0	23	3	0	3	2	0	2
2014	Powiatowe	9	1	9	2	0	2	0	0	0
	Gminne	5	0	8	2	0	2	1	0	1
	Razem:	14	1	17	4	0	4	1	0	1
2015 I poł.	Powiatowe	6	0	9	0	0	0	1	0	1
	Gminne	3	0	4	0	0	0	0	0	0
	Razem:	9	0	13	0	0	0	1	0	1
Łącznie, za lata 2011-2015 (I poł.)		81	9	97	17	0	17	9	0	9

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

2. Wykonywanie zadań w zakresie czynności organizacyjno-technicznych dotyczących zarządzania ruchem na drogach.

Opis stanu faktycznego

2.1. W Starostwie nie powołano komórki organizacyjnej, koordynującej i odpowiadającej za organizację ruchu rowerowego i pieszego na sieci dróg powiatowych i gminnych położonych na terenie Powiatu Nowodworskiego. Nie powołano również pełnomocnika odpowiedzialnego za kreowanie, koordynację oraz kontrolowanie polityki rowerowej. Nie wyznaczono ponadto osoby do współpracy z poszczególnymi wydziałami oraz innymi instytucjami i organizacjami społecznymi w zakresie bezpieczeństwa rowerzystów i innych użytkowników dróg. Starostwo nie opracowywało „Standardów Technicznych” jako podstawy działań w zakresie wdrożenia polityki rowerowej i nie umieszczało ich w SIWZ każdego przetargu lub zlecenia na projekt lub budowę dróg rowerowych oraz innych inwestycji i remontów, które mogły mieć wpływ na ruch rowerowy. Powyższe sprawy były realizowane w imieniu Starosty przez ZDP, powołany uchwałą Rady Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 95)

2.2. Do zadań WK należało m.in. zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych. Od dnia 1 stycznia 2013 r. do końca 2014 r. w tym wydziale była zatrudniona jedna osoba (kierownik Wydziału Komunikacji), która w zakresie obowiązków miała wskazane zadania z zakresu zarządzania ruchem drogowym. Na dzień zakończenia niniejszej kontroli, zadania związane z zarządzaniem ruchem drogowym wykonywało dwóch pracowników. Osoby te nie posiadały wykształcenia wyższego w zakresie inżynierii ruchu drogowego. Nie miały również udokumentowanych szkoleń ani kursów z tej dziedziny. Przedstawione w dalszej części wystąpienia nieprawidłowości w wykonywaniu części zadań z zakresu zarządzania ruchem, przypisanych do realizacji przez WK wskazują, że stan zatrudnienia i kwalifikacje zawodowe nie gwarantowały prawidłowej realizacji wszystkich zadań organu zarządzającego ruchem. Starosta zarządzał ruchem na odcinkach dróg o łącznej długości 546,1 km, w tym 45 odcinkach dróg powiatowych o długości 279,382 km oraz na 351 odcinkach dróg gminnych o długości 266,727 km.

(dowód: akta kontroli str. 9-52, 95-122)

2.3. W Starostwie nie ustalono i nie wprowadzono do stosowania pisemnej procedury opracowywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu dla sieci dróg powiatowych i gminnych. W okresie objętym kontrolą zgłoszonych zostało do zatwierdzenia przez Starostę 60 stałych projektów organizacji ruchu. Kontrola wykazała, że wszystkie zgłoszone projekty zostały zatwierdzone w całości bez uwag i odsyłania do wnioskodawców celem wprowadzenia zmian.

(dowód: akta kontroli str. 128-132)

2.4. i 2.5. Starosta prowadził ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, zgodnie z przepisem § 9 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 128-132)

Starostwo nie dysponowało wiedzą o tym, jaka część sieci dróg gminnych i powiatowych z infrastrukturą przeznaczoną dla pieszych i rowerzystów posiadała organizację ruchu zatwierdzoną na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 133-205)

2.6. i 2.7. Spośród 60 zatwierdzonych w kontrolowanym okresie projektów stałej organizacji ruchu, analizą dotyczącą spełniania wymagań określonych w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach objęto 25 projektów dla wybranych 24 odcinków dróg (4 gminne i 20 powiatowych). Analiza wykazała, że w 24 projektach występowały nieprawidłowości. Dotyczyły one braku skali na planach orientacyjnych i podpisu wykonawcy projektu, w opisie technicznym opisu ruchu, a także opinii komendanta Policji (była opinią funkcjonariusza komendy policji⁶). Wszystkie analizowane projekty były przesyłane do właściwych organów, w tym do miejscowego Komendanta Policji.

(dowód: akta kontroli str. 128, 133-134)

W każdym przypadku, po otrzymaniu zawiadomienia o wprowadzeniu stałej organizacji ruchu (w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia o wprowadzeniu organizacji ruchu) przeprowadzono kontrole prawidłowości wykonywania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Kontrole wykonywane były przez Kierownika WK i były dokumentowane w formie protokołów.

Występowały natomiast przypadki braku powiadomień Starostwa o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu przez jednostki wprowadzające, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu (§ 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach). Spośród 60 zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, w 20 przypadkach jednostki wprowadzające nie powiadomiły Starostwa o terminie wprowadzenia organizacji ruchu⁷.

(dowód: akta kontroli str. 128-134)

2.8. Analiza zgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami przeprowadzona została na podstawie oględzin 10 odcinków dróg o łącznej długości 50,39 km, na których odnotowano w latach 2011-2015 (I poł.) wypadki z udziałem pieszych i rowerzystów. Oględziny wykazały, że na trzech odcinkach dróg oznakowanie było zgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu. Natomiast na pozostałych siedmiu stwierdzono nieprawidłowości, polegające na występowaniu znaków w pasie drogowym, przy ich braku w zatwierdzonych projektach organizacjach ruchu, bądź braku oznakowania występującego w tych projektach. Odnotowano także przypadki znaków nieczytelnych i nieprawidłowo usytuowanych, a także zawierających inną treść niż wskazaną w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu.

Oględziny wykazały w szczególności:

- a) na odcinku drogi powiatowej nr 2306 G od miasta Nowy Dwór Gdański do miejscowości Kępiny, na km 2+550 były dwa znaki D-6 (przejście dla pieszych), a nie było ich w projekcie;
- b) w miejscowości Kąty Rybackie stwierdzono następujące różnice występowania znaków drogowych w terenie w porównaniu do zatwierdzonej organizacji ruchu:
 - w km 1+000 był ustawiony znak U-18 a (lustro okrągłe,) a projekt nie zawierał tego znaku;
 - w km 7+590 projekt zawiera znak A-11 (nierówna droga) oraz tabliczkę T-3 (tablica wskazująca koniec odcinka, na którym powtarza się, występuje niebezpieczeństwo). Nie było tych znaków w pasie drogowym;

⁶ W aktach spraw nie było upoważnienia Komendanta Policji.

⁷ W przypadku braku wskazanych powiadomień organ zarządzający ruchem, zgodnie z treścią § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, powinien poinformować zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

- c) na odcinku drogi powiatowej nr 2322 G od miejscowości Wężowiec do miejscowości Kępiny Małe, projekt w km 2+200 i 2+ 480 zawierał znaki A-11 (nierówna droga), nie były one ustawione w pasie drogowym;
 - d) na odcinku drogi powiatowej nr 2317 G od miejscowości Grochowo Trzecie do miejscowości Łaszka, projekt w km 0+050 zawierał znak B-19 (zakaz wjazdu pojazdów o nacisku osi większym niż 6 ton), a w pasie drogowym ustawiono znak B-19 (zakaz wjazdu pojazdów o nacisku osi większym niż 5 ton);
 - e) na odcinku drogi powiatowej nr 2342 G od miejscowości Jeziernik do miejscowości Orłowo, w km 0+030 stwierdzono ustawienie znaku D-42 (obszar zabudowany) oraz w km 1+890 znak D-43 (koniec obszaru zabudowanego). projekt nie zawierał tych znaków;
 - f) na odcinku drogi powiatowej nr 2332 G od rzeki Wisła do miejscowości Drewnica, projekt zawierał znak D-1 (droga z pierwszeństwem), a:
 - w km 1+310 znak A-6 b (skrzyżowanie z drogą podporządkowaną) występujące po prawej stronie,
 - w km 1+670 znak A-7 (ustęp pierwszeństwa) oraz znak C-9 (nakaz jazdy z prawej strony znaku). Znaki te nie były ustawione w pasie drogowym;
 - g) na odcinku drogi powiatowej nr 2314 G od miejscowości Rybina do miejscowości Sztutowo stwierdzono, że:
 - w km 5+200 ustawiony był znak U-3 c , (tablica prowadząca ciągła w prawo) i U-3 d (tablica prowadząca ciągła w lewo). Znaki były nieczytelnie i były ustawione niewłaściwie (krzywo umieszczone);
 - w km 5+860 znak E-17 a (nazwa miejscowości) Groszkowo, oraz znak D-42 (obszar zabudowany) były niewłaściwie ustawione, krzywo zamontowane;
 - w km 6+100 znak D-15 (przystanek autobusowy) był krzywo ustawiony.
- (dowód: akta kontroli str. 154-163)

2.9. W Starostwie nie opracowywano procedur dotyczących przeprowadzania okresowych (raz na 6 miesięcy) kontroli prawidłowości istniejącej organizacji ruchu na drogach gminnych i powiatowych. Zadania związane z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych i gminnych, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, nie były ujmowane w planach tych kontroli. W latach 2013-2015 (I poł.) nie opracowywano takich planów.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono wskazanych wyżej kontroli z wymaganą częstotliwością na wszystkich 396 odcinkach dróg (gminnych i powiatowych), o łącznej długości 546,1 km. W latach 2013-2015 przeprowadzono jedynie dwie takie kontrole udokumentowane protokołami.

(dowód: akta kontroli str. 123)

W wyjaśnieniach kierownik WK podał, że m.in.: „w związku z brakiem ustabilizowanej kadry, środków finansowych i możliwości technicznych (np. środka transportu, kamery oraz sprzętu informatycznego) w latach 2013-2015 przeprowadziłem dwie kontrole, dotyczące prawidłowości istniejącej organizacji ruchu. Nie przeprowadzono kontroli na wszystkich odcinkach dróg (gminnych i powiatowych). Planowanie tych kontroli jest fakultatywne (nie obowiązkowe) dlatego też nie były opracowywane takie plany”.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

2.10. i 2.11. W Starostwie nie opracowywano analiz i ocen istniejącej organizacji ruchu na drogach gminnych i powiatowych w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności. Przeprowadzanie takich analiz, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g

rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, należy do zadań organu zarządzającego ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 128)

2.12. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2015 r. do Starostwa wpłynęło łącznie 37 skarg i wniosków, z czego jedna skarga dotyczyła organizacji ruchu na drogach powiatowych i jedna skarga oraz jeden wniosek bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach powiatowych. Skargi zostały przez Starostwo rozpatrzone, a skarżącym udzielono odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 59-60)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2013-2015 (I poł.), pomimo wymogu określonego w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, nie przeprowadzono kontroli prawidłowości zastosowania, wykonywania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń brd na większości dróg gminnych i powiatowych. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedynie dwie kontrole w przedmiotowej sprawie. Kierownik Wydziału Komunikacji wyjaśnił, że było to wynikiem braków kadrowych Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 94, 123)

2. Zatwierdzone były niekompletne projekty organizacji ruchu, niezawierające wszystkich elementów określonych w § 5 ust. 1 i § 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Analiza 25 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu wykazała, że w 24 przypadkach występowały nieprawidłowości. Dotyczyły one braku skali na planach orientacyjnych i podpisu wykonawcy projektu, w opisie technicznym opisu ruchu, a także opinii Komendanta Policji.

(dowód: akta kontroli str. 128-134)

3. Oględziny zgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami na dziesięciu odcinkach dróg powiatowych i gminnych wykazały, że na siedmiu odcinkach stwierdzono nieprawidłowości, polegające na występowaniu znaków w pasie drogowym przy ich braku w zatwierdzonych projektach organizacjach ruchu, bądź braku oznakowania występującego w tych projektach. Odnotowano także przypadki znaków nieczytelnych i nieprawidłowo usytuowanych, a także zawierających inną treść niż wskazaną w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 154-163)

4. Nie opracowywano analiz i ocen istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, co było niezgodne z przepisami § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 128)

Starosta do dnia zakończenia kontroli nie udzielił wyjaśnień (pomimo prolongaty terminu).

(dowód: akta kontroli str. 2006-2007)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Brak opracowanych procedur w zakresie planowania, wykonywania i dokumentowania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonywania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń brd, a także opracowywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu utrudnia, w ocenie NIK, sprawowanie

rzetelnego nadzoru nad tymi czynnościami. Wdrożenie takich procedur pozwoliłoby, w ocenie NIK, uporządkować działania Starostwa w tym zakresie.

2. Analizy liniowe istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności winny być, zdaniem NIK, przeprowadzane cyklicznie na całej zarządzanej sieci dróg.
3. NIK zwraca uwagę, że informacje zebrane w ramach kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania i urządzeń, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, przeprowadzane w latach 2013-2015 (I poł.) nie były pełne i aktualne. Przeprowadzono jedynie dwie kontrole z wymaganą częstotliwością (raz na 6 miesięcy). Zebrane w ten sposób informacje nie pozwalały na bieżącą ocenę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania i urządzeń organizacji ruchu, jak również na ocenę jego efektywności dla wszystkich odcinków dróg, zarówno gminnych jak i powiatowych. Na ich podstawie Starostwo nie było w stanie ustalić, czy przyczyną zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów była niewłaściwa organizacja ruchu, bądź zły stan urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Zebranych w ten sposób informacji nie wykorzystywano również w procesie zatwierdzania nowych projektów organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 142)

4. Brak wiedzy w Starostwie jaka część sieci dróg nie posiada zatwierdzonej organizacji ruchu na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, może w ocenie NIK, uniemożliwiać odtworzenie oznakowania pionowego w przypadku np. jego kradzieży, bądź ustalenie, kto i kiedy zdecydował o umieszczeniu danego znaku. Nie będzie możliwe w tej sytuacji określenie, jakie przesłanki zdecydowały o jego lokalizacji.

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 Kontroli⁸, wnosi o:

1. Podejmowanie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.
2. Zatwierdzanie projektów stałej organizacji ruchu, wyłącznie zawierających wszystkie wymagane elementy i opinie określone w § 5 ust. 1 i § 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.
3. Rzetelne realizowanie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w odstępach czasu przewidzianych przepisami prawa w tym zakresie.
4. Wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie oznakowania drogowego.
5. Zorganizowanie pracy Urzędu w sposób zapewniający prawidłową realizację wszystkich zadań organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych.
6. Sporządzanie cyklicznych liniowych analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

⁸ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.

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 Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 14 grudnia 2015 r.

Kontroler
Janusz Łęgowskiak
główny specjalista kp.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan


.....
podpis