



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-06-07/2013
P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010 – 2013 (I kwartał), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce mają znaczenie dla kontrolowanego okresu.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , 1. Jerzy Stachowiak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 86613 z dnia 22 maja 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1, 2]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Staszowie, ul. Świerczewskiego 7, 28-200 Staszów (SP).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kruzel, Starosta Staszowski (dalej: Starosta). [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości ² , działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego i nadzoru nad działalnością Zarządu Dróg Powiatowych w Staszowie (Zarząd Dróg, ZDP).
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Pozytywną ocenę uzasadnia prowadzenie okresowych przeglądów dróg w celu weryfikacji istniejącego na sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości lokalizacji i stanu technicznego, a także prawidłowy nadzór nad działalnością Zarządu Dróg w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg.</p> <p>Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy niesporządzenia projektów organizacji ruchu dla 20 odcinków dróg powiatowych o długości 30,430 km (6% długości wszystkich dróg).</p>

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego	<p>Długość dróg publicznych na terenie powiatu staszowskiego wg stanu na 31 marca 2013 r. wynosiła ogółem 1.792,024 km, z tego dróg powiatowych – 480,250 km, gminnych – 1.170,684 km, wojewódzkich – 106,991 km i krajowych – 33,952 km. Gęstość sieci dróg liczona jako stosunek długości tych dróg do powierzchni powiatu staszowskiego wynosi 1,937 km/km² w całym badanym okresie. [Dowód: akta kontroli str. 63]</p> <p>Według informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Policji w Staszowie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w badanym okresie wystąpiło 399 kolizji i 65 wypadków. W wyniku wypadków śmierć poniosło osiem osób, a 88</p>
------------------------	---

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

zostało rannych. Niewłaściwy stan jezdni był przyczyną trzech kolizji oraz jednego wypadku, w którym jedna osoba została ranna.

W latach 2010-2013 Komenda Powiatowa Policji w Staszowie nie występowała do organu zarządzającego ruchem drogowym na drogach powiatowych i gminnych z wnioskami o zmianę organizacji ruchu. W związku z powyższym ZDP nie podejmował takich działań. [Dowód: akta kontroli str. 64-65]

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³, starosta jest organem zarządzającym ruchem na drogach powiatowych i gminnych.

Przepisy § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴ stanowią, że działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są przez podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, w szczególności przez sporządzanie projektów organizacji ruchu.

Zgodnie z załącznikiem do uchwały nr LI/55/06 Rady Powiatu w Staszowie z dnia 28 czerwca 2006 r. (§ 2 ust. 2), z upoważnienia Zarządu Powiatu funkcję zarządu drogi w odniesieniu do dróg powiatowych w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg pełnił Zarząd Dróg, któremu powierzono również obowiązek opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (§ 3 pkt 1). Natomiast § 27 ust. 2 regulaminu organizacyjnego SP stanowiącego załącznik do uchwały nr IX/33/07 Rady Powiatu w Staszowie z 21 maja 2007 r. stanowi, iż zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych należy w szczególności do kompetencji Wydziału Komunikacji i Transportu SP. [Dowód: akta kontroli str. 8, 9, 16]

Projekty organizacji ruchu opracowano dla 300 km dróg powiatowych, co stanowi 63% ogółu sieci dróg powiatowych na terenie powiatu staszowskiego. Ostatnie przekazanie projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych przez SP do realizacji przez ZDP miało miejsce 7 grudnia 2010 r., zgodnie z protokołem przekazania z tego dnia. [Dowód: akta kontroli str. 22, 25, 26]

Starosta prowadził weryfikację istniejącego na sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji, jak również jego stanu technicznego. Prowadzono okresowe przeglądy dróg powiatowych, w których uczestniczył naczelnik (lub wyznaczony pracownik) Wydziału Komunikacji i Transportu SP oraz dyrektor, bądź wyznaczony pracownik ZDP. Przeglądy te udokumentowano protokołami podpisanymi przez osoby w nich uczestniczące. W badanym okresie przeprowadzono 57 przeglądów. Jak wyjaśnił Starosta, zalecenia wynikłe z przeprowadzonych kontroli wykonywane są przez ZDP i realizowane sukcesywnie w miarę posiadanych środków finansowych umożliwiających zakup oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. [Dowód: akta kontroli str. 27-32, 33]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzeniu projektów organizacji ruchu dla 20 odcinków dróg powiatowych o łącznej długości 30,43 km (6%), na których prowadzono inwestycje związane z ich przebudową lub odnową nawierzchni, tj.:

- nr 0035T Brzeziny – Szydłów – Kotuszów o dł. 2,56 km;

³ Dz. U. z 2012, poz. 1137 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

- nr 0115T Pacanów – Strzelce 3,38 km;
- nr 0034T Osówka – Osówka Nowa o dł. 1,59 km;
- nr 0816T Strużki – Podwale o dł. 3,73 km;
- nr 0856T Przeczów – Kapkaz o dł. 0,62 km;
- nr 0842T Połaniec – Łyczba o dł. 0,79 km;
- nr 0814T Ossala – Ossala Lesisko o dł. 2,0 km;
- nr 0842T Połaniec – Grabowa - Łyczba o dł. 0,8 km;
- nr 0843T Sielec – Stefanówek o dł. 1,1km;
- nr 0810T granica powiatu staszowskiego – Na Górze o dł. 1,0 km;
- nr 0859T Mostki – Poręby o dł. 0,71km;
- nr 0784T Wólka Żabna – Podmaleniec o dł. 1,1km;
- nr 0838T Rudniki – Okrągła o dł. 2,0 km;
- nr 0847T Józefów Witowicki - Łukawica dł. 0,75 km;
- nr 0832T Sielec – Ziembice – Krzywolęcz - Grzybów o dł. 2,47 km;
- nr 0787T Pokrzywianka – Łukawica dł. 0,72 km;
- nr 0847T Józefów Witowicki – Łukawica dł. 1,2 km;
- nr 0830T Niemścice – Ponik o dł. 1,2 km;
- nr 0787T Pokrzywianka – Kol. Pęcławska - Wagnerówka - Łukawica dł. 0,81 km;
- nr 0842T Połaniec – Łyczba w miejscowości Zdzieci Stare dł. 1,9km. [Dowód: akta kontroli str. 66,67]

Niesporządzenie projektów organizacji ruchu dla ww. odcinków dróg było niezgodne z przepisami §4 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, z których wynika, że podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem, a zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi stanowi integralną część dokumentacji budowy.

Jak wyjaśnił Starosta (...) *opracowanie projektów organizacji ruchu zlecane jest sukcesywnie, w zależności od zabezpieczonych środków finansowych w budżecie Powiatu Staszowskiego.*

Stanisław Altenberg, naczelnik Wydziału Komunikacji i Transportu w SP wyjaśnił, że (...) *projekty obejmują główną sieć dróg powiatowych i gminnych o znaczeniu regionalnym, natomiast nie obejmują dróg dojazdowych oraz dróg o nawierzchni tłuczniowej lub gruntowej. W przypadku części dróg powiatowych o nawierzchni utwardzonej, dla których nie wykonano projektów organizacji ruchu, decydującym czynnikiem ograniczającym nasze możliwości były względy ekonomiczne. Zlecamy firmom wykonanie nowych projektów tylko wtedy, gdy uda się nam wygospodarować środki na ten cel. W przypadku dróg gminnych, o sporządzeniu projektu organizacji ruchu decydują środki finansowe posiadane przez gminę, która zleca wykonanie projektu specjalistycznym firmom. Duża ilość zadań jakie wykonywałem od grudnia 2010 r. w SP spowodowała niepodejmowanie działań w celu sporządzenia brakujących projektów organizacji ruchu. W związku z możliwością korzystania ze zwiększonej ilości środków UE jaka napłynęła do nas w latach 2009-2013, zarządcy dróg gminnych masowo zwracali się do Zarządu Powiatu o opiniowanie przebiegu poszczególnych dróg gminnych. W związku z powyższym, jako naczelnik Wydziału Komunikacji i Transportu miałem do wykonania zwiększoną liczbę pracochłonnych zadań, co spowodowało, że odłożyłem dalsze sporządzanie projektów organizacji ruchu dla dróg powiatowych. Ponadto gminy, w związku z prowadzonymi remontami dróg występowały o zatwierdzenie czasowej organizacji ruchu na tych drogach, co także bardzo mnie angażowało.* [Dowód: akta kontroli str. 21, 23, 25-26, 33, 35-36]

Brak projektów organizacji ruchu drogowego utrudniał sprawne i skuteczne zarządzanie ruchem na drogach powiatowych, a zwłaszcza przeprowadzenie analiz bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz przeprowadzenie okresowych kontroli zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń bezpieczeństwa, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, niesporządzenie projektów organizacji ruchu dla pozostałej części dróg powiatowych o długości 149,82 km (31%), również stanowiło przeszkodę dla prawidłowego zarządzania ruchem. W związku z powyższym Izba zwraca uwagę na potrzebę opracowania projektów organizacji ruchu także dla tych dróg.

Ocena cząstkowa

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

2. Nadzór nad działalnością Powiatowego Zarządu Dróg

Opis stanu faktycznego

Prowadzone przez pracowników SP okresowe przeglądy dróg powiatowych poza weryfikacją istniejącego na sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji oraz stanu technicznego stanowiły jedną z form sprawowania przez Starostę nadzoru nad działalnością ZDP. Starosta wyjaśnił: (...) *istotnym elementem są także bieżące kontakty i współdziałanie na co dzień z kierownictwem Zarządu Dróg, a także jego uczestnictwo w posiedzeniach Zarządu Powiatu. W ramach powyższego pozyskiwana jest bieżąca informacja o stanie spraw dotyczących realizowanych przez ZDP zadań – w szczególności tych istotnych i trudnych, co pozwala wypracowywać optymalne dla interesów powiatu rozwiązania.* [Dowód: akta kontroli str. 27-31, 39]

W dniach 17-18 grudnia 2012 r. naczelnik Wydziału Tworzenia, Realizacji Projektów i Inwestycji SP dokonał sprawdzenia prawidłowej realizacji wybranego zadania w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych w 2012 pod nazwą „Odbudowa drogi powiatowej nr 0813T Wiśniówka – Niekrasow od km 5+480 do km 7+100. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono uchybień pod względem finansowym oraz rzeczowym wykonanego zadania. Stwierdzono, że postępowanie obejmujące wyłonienie wykonawcy robót budowlanych zostało zrealizowane zgodnie przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. [Dowód: akta kontroli str. 40-41]

ZDP rokrocznie poddawany był kontrolom problemowym sprawdzającym prowadzonym przez pracownika SP w zakresie gospodarki finansowej za poszczególne lata, w wyniku których sformułowano zalecenia pokontrolne dotyczące m.in. weryfikacji dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracownika, zaprzestania praktyk wcześniejszej zapłaty za wynagrodzenia dla wykonawcy, sporządzania odrębnych raportów kasowych dla każdego rodzaju krajowych środków pieniężnych gromadzonych na wydzielonym rachunku bankowym, stosowania prawidłowej klasyfikacji budżetowej. Wnioski były realizowane przez ZDP. [Dowód: akta kontroli str. 42-48]

Wyjaśniając zasady prowadzenia kontroli realizacji zadań związanych z zarządzaniem drogami, w tym kontroli zadań realizowanych przez Zarząd Dróg, Starosta wyjaśnił, że jest ona prowadzona w oparciu o regulamin organizacyjny SP, o zarządzenia Starosty w sprawie: funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych powiatu staszowskiego, funkcjonowania kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w SP, wprowadzenia regulaminu kontroli finansowej w SP oraz o plany audytu wewnętrznego.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Systematyczną oceną kontroli zarządczej oraz doradztwem w tym zakresie zajmuje się audytor wewnętrzny, zatrudniony w SP. [Dowód: akta kontroli str. 38-39]

W okresie od 24 stycznia do 12 maja 2011 r. jednostki organizacyjne powiatu staszowskiego, w tym ZDP objęto zadaniem audytowym w zakresie „Oceny systemów kontroli zarządczej”. Audytor zalecił m.in. dokonanie przeglądu wewnętrznych procedur i mechanizmów kontrolnych pod kątem celów kontroli zarządczej, monitorowania realizacji wyznaczonych celów oraz przestrzegania obowiązujących w ZDP procedur. W trakcie czynności sprawdzających dokonanych w grudniu 2012 r. audytor stwierdził, że zalecenia audytu zostały spełnione. [Dowód: akta kontroli str. 49-50]

Działalność Zarządu Dróg była przedmiotem kontroli prowadzonych przez Radę Powiatu w Staszowie, za pośrednictwem komisji rewizyjnej Rady (komisja). Zakresem dwóch kontroli przeprowadzonych w 2010 r. i 2012 r. objęto realizację zadań inwestycyjnych. W dniu 5 listopada 2010 r. w porządku obrad komisji znalazła się m.in. kontrola Zarządu Dróg w zakresie:

- realizacji zadań inwestycyjnych w 2010 r. w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych na lata 2008-2011 oraz w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych;
- realizacji remontów częściowych na drogach powiatowych.

W dniu 10 kwietnia 2012 r. komisja wysłuchała informacji dyrektora ZDP na temat modernizacji i odbudowy dróg powiatowych. Następnie członkowie komisji poruszali problemy dotyczące wybranych dróg na terenie powiatu staszowskiego. Komisja nie wydawała zaleceń w związku z wynikami ww. kontroli. [Dowód: akta kontroli str. 51-61]

W latach 2010-2013 (I kwartał) w SP i w ZDP NIK nie przeprowadzała kontroli w zakresie stanu technicznego oraz oznakowania dróg. [Dowód: akta kontroli str. 62]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o podjęcie działań w celu sporządzenia projektów organizacji ruchu dla dróg powiatowych, dla których projektów takich nie sporządzono.

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 Kielcach.

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 wniosku pokontrolnego 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.

Kielce, dnia lipca 2013 r.