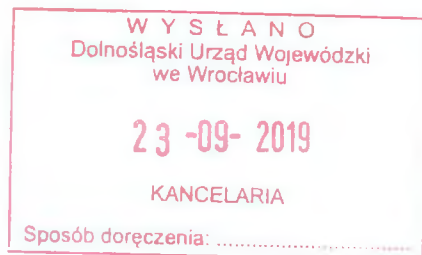




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 13 września 2019 r.

IF-IT.431.7.2019.PB



Pan
Walery Czarnecki
Starosta Lubański

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 14 maja 2019 r. i 1 lipca 2019 r. (czynności kontrolne w siedzibie kontrolowanego) oraz w dniu 18 czerwca 2019 r. (czynności kontrolne poza siedzibą kontrolowanego – oględziny w terenie) na podstawie przepisów:

- 1) ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, zwanej dalej ustawą – Prawo o ruchu drogowym);
- 2) ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej;
- 3) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, zwanego dalej rozporządzeniem;
- 4) Zarządzenia Nr 286 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 października 2016 r. w sprawie kontroli realizowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego,

zespół kontrolny Wydziału Infrastruktury Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, w składzie:

- 1) Paweł Bolanowski – Przewodniczący Zespołu Kontrolnego, inspektor wojewódzki w Oddziale Infrastruktury Technicznej;
- 2) Michał Całuch – inspektor wojewódzki w Oddziale Infrastruktury Technicznej

przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Starostwie Powiatowym w Lubaniu w zakresie zarządzania ruchem na drogach, dla których organem zarządzającym ruchem jest Starosta Lubański.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym w dniu 13 grudnia 2018 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli zewnętrznych na I półrocze 2019 r..

Kontrolą objęto okres od dnia 1 czerwca 2017 r. do dnia kontroli.

Łączna długość dróg, dla których organem zarządzającym ruchem jest Starosta Lubański (według stanu na dzień 8 maja 2019 r.) wynosi 434,245 km, w tym 180,82 km to drogi powiatowe, a 253,425 km to drogi gminne.

Dowód: akta kontroli, str. 17-18

Kierownikiem jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą był Walery Czarnecki, wybrany Uchwałą Nr I/3/2014 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 28 listopada 2014 r. oraz Uchwałą Nr I/14/2018 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Lubańskiego.

Dowód: akta kontroli, str. 38-40

Zgodnie z treścią Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lubaniu stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XXIV/133/2008 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lubaniu, zmienionej Uchwałą Nr XXXII/174/2008 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 30 października 2008 r., Uchwałą Nr XXXVIII/199/2009 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 26 lutego 2009 r., Uchwałą Nr XLII/218/2009 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 25 czerwca 2009 r., Uchwałą Nr XLVIII/264/2009 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 30 grudnia 2009 r., Uchwałą Nr LI/279/2010 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 25 marca 2010 r., Uchwałą nr IV/37/2011 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 27 stycznia 2011 r., Uchwałą nr LX/362/2014 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 25 września 2014 r., oraz Uchwałą Nr III/23/2014 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 23 grudnia 2014 r. sprawy z zakresu zarządzania ruchem na drogach realizowane są przez Wydział Komunikacji i Drogownictwa (KD).

Ponadto, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu stanowiącym załącznik do Uchwały nr 95/2011 Zarządu Powiatu Lubańskiego z dnia 7 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu, zmienionej Uchwałą nr 386/2017 Zarządu Powiatu Lubańskiego z dnia 3 lutego 2017 r., zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych na terenie powiatu jest także przedmiotem działania Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu.

Dowód: akta kontroli, str. 44-117

Zadania realizowane przez Wydział Komunikacji i Drogownictwa (KD) nadzorowane są przez Wicestarostę (zgodnie z treścią Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lubaniu)

W okresie kontroli funkcję tą pełnił Wojciech Bolesław Zembik, wybrany Uchwałą Nr II/4/2014 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Wicestarosty Lubańskiego (do 22 listopada 2018 r.) oraz Konrad Antoni Rowiński wybrany Uchwałą Nr I/5/2018 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 22 listopada 2018 r. (od 22 listopada 2018 r.)

Dowód: akta kontroli, str. 41-43

Osobami odpowiedzialnymi za wykonywanie zadań w zakresie kontrolowanych zagadnień w okresie kontroli byli:

- 1) Włodzimierz Stefański – Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu,
- 2) Piotr Sujecki – Z-ca Dyrektora – Kierownik Działu Technicznego Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu,
- 3) Tadeusz Mucha – Naczelnik Wydziału Komunikacji i Drogownictwa w Starostwie Powiatowym w Lubaniu,
- 4) Katarzyna Ryszka-Mykała – Naczelnik Wydziału Komunikacji i Drogownictwa w Starostwie Powiatowym w Lubaniu,
- 5) Krzysztofa Horyńczuk – Z-ca Naczelnika Wydziału Komunikacji i Drogownictwa w Starostwie Powiatowym w Lubaniu,

Dowód: akta kontroli, str. 36, 118-156

Stwierdzona nieprawidłowość:

Określone w przepisach prawa zadania należące do kompetencji organu zarządzającego ruchem nie są w pełni realizowane przez ten organ – Starostę Lubańskiego lub osoby zatrudnione w Starostwie Powiatowym w Lubaniu.

Jak wynika z § 4 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu *„Przedmiotem działania Powiatowego Zarządu Dróg jest (...) zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych na terenie powiatu oraz realizacji zadań w zakresie inżynierii ruchu”*.

Wyżej opisana sytuacja jest niezgodna z obowiązującymi przepisami (w szczególności art. 10 ust. 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym). Powołany przepis wprost stanowi o wyłącznej kompetencji organu zarządzającego ruchem do realizowania przedmiotowych zadań. W obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do ich przekazywania innemu podmiotowi – w tym przypadku Powiatowemu Zarządowi Dróg w Lubaniu – utworzonemu na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Opisana powyżej nieprawidłowość odnosi się także do treści Upoważnienia nr 12/2003 z dnia 26 maja 2003 r., w którym Starosta Lubański upoważnił Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu do załatwiania spraw z zakresu *„Zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych / z ustawy Prawo o Ruchu Drogowym”*.

W tym miejscu należy zauważyć, że jako podstawę prawną tego upoważnienia podano art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym. Zarówno w brzmieniu tej regulacji z chwili wydania tego dokumentu jak i w obecnym stanie prawnym przepis ten odnosi się do możliwości upoważnienia do wydawania w imieniu starosty decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do jego właściwości.

Jak wynika ze zgromadzonej dokumentacji, na podstawie tego upoważnienia, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg zatwierdzał przedłożone projekty organizacji ruchu. Należy jednak zaznaczyć, że zatwierdzenie projektu organizacji ruchu z pewnością nie ma formy decyzji administracyjnej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, iż brak jest w przepisach ustawy - Prawo o ruchu drogowym, jak również w przepisach wydanego na podstawie art. 10 ust. 12 tej ustawy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, unormowań pozwalających na uznanie, że sprawa w przedmiocie zatwierdzenia projektu zmiany organizacji ruchu jest sprawą indywidualną z zakresu administracji publicznej. Wprawdzie czynności organizacyjno-techniczne są działaniami, które realizują właściwe organy funkcjonujące w sferze administracji publicznej, ale nie są to działania w sprawach indywidualnych załatwianych w formie decyzji administracyjnych (zob. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 października 2012 r., II SA/Ke 467/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 sierpnia 2010, II SA/Gl 131/10).

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, iż sam fakt powierzenia przez organ zarządzający ruchem realizacji swoich zadań osobom będącym w rzeczywistości pracownikami zarządu drogi jest niedopuszczalny. Ustawodawca jednoznacznie rozróżnił organ zarządzający ruchem i organ zarządzający drogami. Nie przewidział przy tym możliwości łączenia ich kompetencji.

Na opisane wyżej nieprawidłowości zwróciła również uwagę Najwyższa Izba Kontroli, wskazując, iż nieuprawnione jest przekazywanie *„(...) przez marszałków i starostów realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem jednostkom organizacyjnym jednostek samorządu terytorialnego. (...) Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy PoRD zarządzanie ruchem na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich należy do wyłącznych kompetencji ww. organów. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw, aby kompetencje te zostały przekazane zarządowi dróg zarówno przez organy zarządzające ruchem, jak i sejmik województwa lub radę powiatu.”* (zob. str. 304 i 313 publikacji pn. *Bezpieczeństwo ruchu drogowego. Załączniki funkcjonalne do informacji o wynikach kontroli*, Warszawa - lipiec

2014; publikacja jest dostępna w wersji elektronicznej na stronie internetowej NIK pod adresem: www.nik.gov.pl/kontrole/148/2014/KPB/).

W nawiązaniu do ww. wystąpienia NIK, podkreślić należy, iż starosta może imiennie upoważnić pracownika urzędu, którego jest kierownikiem do załatwiania spraw w jego imieniu na podstawie art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego. W tym przypadku, zmienia się osoba wykonująca kompetencje organu, ale upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym (nosicielem kompetencji), lecz pełni – w granicach określonych w upoważnieniu – jedynie funkcję tego organu.

Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości jest niewłaściwa organizacja realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że pomimo braku pełnej realizacji przez organ zarządzający ruchem zadań, o których mowa w rozporządzeniu, zespół kontrolny dokonał oceny wszystkich realizowanych czynności z zakresu zarządzania ruchem na drogach, również tych, realizowanych przez Powiatowy Zarząd Dróg w Lubaniu.

Zarządzanie ruchem na drogach, dla których organem zarządzającym ruchem jest Starosta Lubański

Ocena kontrolowanego zagadnienia:

Realizację obowiązków Starosty Lubański – jako organu zarządzającego ruchem na drogach - ocenia się:

- 1) **w zakresie I** (tj. kompletność danych ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, kompletność zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, tryb zatwierdzania projektów organizacji ruchu, informowanie zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu) – **pozytywnie z nieprawidłowościami**¹;
- 2) **w zakresie II** (tj. prowadzenie kontroli stałych organizacji ruchu pod kątem ich zgodności z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego) – **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Zakres kontroli obejmował:

- 1) prowadzenie ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu;
- 2) rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu;
- 3) kontrolę oznakowania (ogłędziny w terenie).

Kontrolę, w zakresie o którym mowa w pkt. 1-2, przeprowadzono na dobranej próbie, obejmującej losowo wybrane 20 wpisów, dotyczących 10 projektów organizacji ruchu o charakterze czasowym i 10 projektów organizacji ruchu o charakterze stałym.

¹ Skala ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

W toku kontroli dokonano również oględzin w terenie w zakresie umieszczania i funkcjonowania na wybranych drogach/odcinkach dróg/lokalizacjach w ciągu tych dróg znaków pionowych, poziomych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu w zakresie:

- a) zgodności oznakowania dróg/odcinków dróg/lokalizacji w ciągu tych dróg z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu,
- b) stanu oznakowania poziomego i pionowego (czytelność i widoczność oznakowania),
- c) zgodności zastosowanego oznakowania poziomego i pionowego z obowiązującymi przepisami.

W odpowiedzi na pismo Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 kwietnia 2019 r., IF-IT.431.7.2019.PB, Komendant Powiatowy Policji w Lubaniu przesłał informację dotyczącą liczby zdarzeń drogowych na obszarze powiatu lubańskiego (za okres od dnia 1 czerwca 2017 r. do dnia 17 kwietnia 2019 r.).

Dowód: akta kontroli, str. 2-4, 8-12

Do czynności kontrolnych w terenie wytypowano 3 lokalizacje dróg/odcinków dróg/lokalizacji w ciągu dróg znajdujących się na terenie powiatu lubańskiego:

- 1) ul. Bankowa w Lubaniu;
- 2) ul. Kopernika, rejon Szkoły Podstawowej nr 4 w Lubaniu;
- 3) rejon skrzyżowania ul. Różanej i Lwóweckiej w Lubaniu.

W trakcie kontroli dokonano następujących ustaleń:

ZAKRES I

- kompletność danych ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu,**
- kompletność zatwierdzonych projektów organizacji ruchu,**
- tryb zatwierdzania projektów organizacji ruchu,**
- informowanie zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu (§ 12 ust. 4 rozporządzenia).**

I. Ustalenia w zakresie kompletności danych ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu.

Ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu prowadzona jest w wersji papierowej.

Dowód: akta kontroli, str. 187-223

Liczbę wpisów w ewidencji w poszczególnych latach objętych kontrolą przedstawia poniższe zestawienie:

	Okres objęty kontrolą od 01.06.2017 do 14.05.2019	Razem
Organizacje ruchu o charakterze stałym	21	108
Organizacje ruchu o charakterze czasowym	87	

Dowód: akta kontroli, str. 17-18, 187-223

Ewidencja zawiera pozycje wymienione w § 9 ust. 2 rozporządzenia, a mianowicie:

- 1) numer kolejny projektu;
- 2) numer drogi i jej kilometraż lub nazwa ulicy;
- 3) jednostkę składającą projekt organizacji ruchu;
- 4) charakter organizacji ruchu (stała, czasowa);
- 5) datę zatwierdzenia projektu;
- 6) termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu;
- 7) rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu;
- 8) przewidywany termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu - w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu.

Powyższe obrazuje tabela:

Lp.	Pozycja (zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia)	Ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu	Uchybienia/Nieprawidłowości
1.	Numer kolejny projektu	Jest	Brak uwag
2.	Numer drogi i jej kilometraż lub nazwa ulicy	Jest	Brak uwag
3.	Jednostka składająca projekt organizacji ruchu	Jest	Brak uwag
4.	Charakter organizacji ruchu (stała, czasowa)	Jest	Brak uwag
5.	Data zatwierdzenia projektu	Jest	Brak uwag
6.	Termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu	Jest	Brak uwag
7.	Rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu	Jest	Brak uwag
8.	przewidywany termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu - w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu	Jest	Brak uwag

II. Ustalenia w zakresie kompletności zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

Według § 5 ust. 1 rozporządzenia, projekt organizacji ruchu powinien zawierać:

- 1) plan orientacyjny w skali od 1:10.000 do 1:25.000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy;
- 2) 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:
 - a) lokalizacje 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,

- b) parametry geometrii drogi;
- 3) program sygnalizacji i obliczenia przepustowości drogi – w przypadku projektu zawierającego sygnalizację świetlną;
 - 4) zasady dokonywania zmian oraz sposób ich rejestracji – w przypadku projektu zawierającego znaki świetlne lub znaki o zmiennej treści oraz w przypadku projektu dotyczącego zmiennej organizacji ruchu lub zawierającego inne zmienne elementów mające wpływ na ruch drogowy;
 - 5) 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;
 - 6) przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu – w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze;
 - 7) nazwisko i podpis projektanta.

Ponadto, zgodnie z treścią § 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia, do przedstawionego do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu powinny być dołączone opinie:

- 1) komendanta wojewódzkiego Policji – w przypadku projektu obejmującego drogę krajową lub wojewódzką, z zastrzeżeniem pkt 3;
- 2) komendanta powiatowego Policji – w przypadku projektu obejmującego drogę powiatową, z zastrzeżeniem pkt 3;
- 3) komendanta miejskiego Policji – w przypadku projektu obejmującego drogę położoną w mieście na prawach powiatu lub w mieście stołecznym Warszawie, z wyjątkiem autostrady i drogi ekspresowej;
- 4) zarządu drogi, jeżeli nie jest on jednostką składającą projekt;
- 5) organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem, w przypadkach, o których mowa w § 6 ust. 2 i 3.

Opinia Policji nie jest wymagana w przypadku:

- 1) projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne;
- 2) projektu uproszczonego, o którym mowa w § 5 ust. 2;
- 3) projektu organizacji ruchu na drodze wewnętrznej.

Kompletność zatwierdzonych projektów organizacji ruchu w zakresie ww. elementów pokazują szczegółowo poniższe tabele.

Kompletność zatwierdzonych projektów organizacji ruchu o charakterze czasowym:

Nr zatwierdzenia	1)*	2)*	3)*	4)*	5)*	6)*	7)*	Opinia właściwego komendanta Policji*	Opinia zarządu drogi*
21c/2017	Tak**	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
24c/2017	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak	Nie dotyczy	Tak
46c/2017	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy
4c/2018	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak

7c/2018	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak	Nie dotyczy	Tak
19c/2018	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak	Nie dotyczy	Tak
23c/2018	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak	Nie dotyczy	Tak
1c/2019	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
6c/2019	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak	Nie dotyczy	Tak
9c/2019	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak	Nie dotyczy	Tak

* wymagane elementy określone w § 5 ust. 1 pkt 1-7 oraz § 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia.

** wyjaśnienie – zob. stwierdzone uchybienie

Stwierdzone uchybienie:

1. Zatwierdzenie projektu organizacji ruchu o charakterze czasowym, bez podanej skali planu orientacyjnego - dotyczy projektu organizacji ruchu nr 21c/2017,. Działaniem takim naruszono wymogi określone w § 5 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia, którego treść stanowi, że projekt organizacji ruchu powinien zawierać plan orientacyjny w skali od 1:10000 do 1:25000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy.

Dowód: akta kontroli, str. 410-425

Kompletność zatwierdzonych projektów organizacji ruchu o charakterze stałym:

Nr zatwierdzenia	1)*	2)*	3)*	4)*	5)*	6)*	7)*	Opinia właściwego komendanta Policji*	Opinia zarządu drogi*
17d/2017	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak
39d/2017	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak
5d/2018	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak
9d/2018	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak
11d/2018	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak
52d/2018	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak
53d/2018	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak
54d/2018	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak	Tak	Tak
5d/2019	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak
10d/2019	Tak	Tak	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak	Nie dotyczy	Tak

* wymagane elementy określone w § 5 ust. 1 pkt 1-7 oraz § 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia.

III. Ustalenia w zakresie trybu zatwierdzania projektów organizacji ruchu.

Projekty organizacji ruchu o charakterze czasowym.

Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu o charakterze czasowym przez organ zarządzający ruchem odbywało się w formie odrębnego pisma. Pismo zawiera między innymi:

- 1) oznaczenie STAROSTA LUBAŃSKI;
- 2) miejsce oraz datę sporządzenia pisma;
- 3) znak sprawy (numer pisma);
- 4) podstawę prawną;
- 5) opis przedmiotu zatwierdzenia, określenie charakteru organizacji ruchu oraz terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu;
- 6) pouczenie o następującej treści:
„Zgodnie z §12.1 w/w rozporządzenia jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.”

Wskazane wyżej pisma podpisywane były przez Włodzimierza Stefańskiego – Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu – pieczętka Z up. STAROSTY LUBAŃSKIEGO.

Dowód: akta kontroli, str. 446 (przykładowy dokument zatwierdzenia czasowej organizacji ruchu).

Tryb zatwierdzania projektów organizacji ruchu o charakterze czasowym przedstawia poniższa tabela:

Numer zatwierzonego projektu organizacji ruchu	Zatwierdzenie projektu przez upoważnioną osobę	Określenie terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu
21c/2017	Tak*	Tak
24c/2017	Tak*	Tak
46c/2017	Tak*	Tak
4c/2018	Tak*	Tak
7c/2018	Tak*	Tak
19c/2018	Tak*	Tak
23c/2018	Tak*	Tak
1c/2019	Tak*	Tak
6c/2019	Tak*	Tak
9c/2019	Tak*	Tak

* wyjaśnienie – zob. stwierdzona nieprawidłowość

Stwierdzona nieprawidłowość:

Zatwierdzenie projektu organizacji ruchu na podstawie wadliwego upoważnienia. Z powodu braku wyraźnej podstawy prawnej do przekazania realizowania tej czynności innemu podmiotowi, należy stwierdzić, iż projekty organizacji ruchu nie mogą być zatwierdzane przez inne podmioty, niż te wymienione w art. 10 ust. 3-6 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Dowód: akta kontroli, str. 118

Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości jest niewłaściwa organizacja realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach.

Projekty organizacji ruchu o charakterze stałym.

Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu o charakterze stałym przez organ zarządzający ruchem odbywało się w formie odrębnego pisma. Pismo zawiera między innymi:

- 1) oznaczenie STAROSTA LUBAŃSKI;
- 2) miejsce oraz datę sporządzenia pisma;
- 3) znak sprawy (numer pisma);
- 4) podstawę prawną;
- 5) opis przedmiotu zatwierdzenia, określenie charakteru organizacji ruchu oraz terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu;
- 6) pouczenie o następującej treści:

„Zgodnie z §12.1 w/w rozporządzenia jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.”

Wskazane wyżej pisma podpisywane były przez Włodzimierza Stefańskiego – Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu – pieczętka Z up. STAROSTY LUBAŃSKIEGO.

Dowód: akta kontroli, str. 224 (przykładowy dokument zatwierdzenia stałej organizacji ruchu).

Tryb zatwierdzania projektów organizacji ruchu o charakterze stałym przedstawia poniższa tabela:

Numer zatwierzonego projektu organizacji ruchu	Zatwierdzenie projektu przez upoważnioną osobę	Określenie terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu
17d/2017	Tak*	Tak
39d/2017	Tak*	Tak
5d/2018	Tak*	Tak
9d/2018	Tak*	Tak
11d/2018	Tak*	Tak
52d/2018	Tak*	Tak
53d/2018	Tak*	Tak
54d/2018	Tak*	Tak
5d/2019	Tak*	Tak
10d/2019	Tak*	Tak

* wyjaśnienie – zob. stwierdzona nieprawidłowość

Stwierdzona nieprawidłowość:

Zatwierdzenie projektu organizacji ruchu na podstawie wadliwego upoważnienia. Z powodu braku wyraźnej podstawy prawnej do przekazania realizowania tej czynności innemu podmiotowi, należy stwierdzić, iż projekty organizacji ruchu nie mogą być zatwierdzane przez inne podmioty, niż te wymienione w art. 10 ust. 3-6 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Dowód: akta kontroli, str. 118

Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości jest niewłaściwa organizacja realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach.

IV. Ustalenia w zakresie informowania zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu (zgodnie z § 12 ust. 4 rozporządzenia).

Zgodnie z § 12 ust. 4 rozporządzenia, jeżeli w terminie, o którym mowa w § 8 ust. 7, brak jest zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

Przy piśmie z dnia 31 maja 2019 r. (PZD DT. 7226.89.2019) Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu stwierdził, że „(...)wydawane Zatwierdzenia posiadają zapis o następującej treści: „W przypadku braku zawiadomienia we wskazanym terminie niniejsze zatwierdzenie traci ważność”. Wobec powyższego w przypadku nie zgłoszenia we wskazanym w Zatwierdzeniu terminie wprowadzenia organizacji ruchu, zatwierdzenie traci ważność, a jednostka jest zobowiązana do ponownego złożenia wniosku do Powiatowego Zarządu Dróg celem ponownego zatwierdzenia.”

Uwagi kontrolujących:

W tym konkretnym przypadku należy stwierdzić, że informowanie zarządu drogi – skoro *de facto* to ta jednostka realizuje zadania z zakresu zarządzania ruchem - o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu nie było wymagane. W istocie bowiem mielibyśmy do czynienia z „informowaniem samego siebie”.

Należy jednak zaznaczyć, że gdyby realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem była zorganizowana w sposób właściwy, wówczas organ zarządzający ruchem byłby zobowiązany do każdorazowego, odrębnego informowania zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu. Umieszczanie stosownej adnotacji na samym zatwierdzeniu organizacji ruchu nie czyni zadość wymogom stawianym w § 12 ust. 4 rozporządzenia.

Ponadto, w nawiązaniu do wyjaśnień udzielonych w piśmie z dnia 31 maja 2019 r. (PZD DT. 7226.89.2019) należy również zauważyć, że wniosek o zatwierdzenie projektu organizacji ruchu powinien być składany do Starosty Lubańskiego, a nie do Powiatowego Zarządu Dróg (zob. § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia).

ZAKRES II

- prowadzenie kontroli stałych organizacji ruchu pod kątem ich zgodności z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu,**
- prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.**

I. Ustalenia w zakresie prowadzenia kontroli stałych organizacji ruchu pod kątem ich zgodności z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.

Zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia, jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu.

Realizację obowiązku organu zarządzającego ruchem, o którym mowa wyżej, przedstawia poniższa tabela:

Numer zatwierzonego projektu organizacji ruchu o charakterze stałym	Data wprowadzenia organizacji ruchu w terenie	Data przeprowadzenia kontroli, o której mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia
17d/2017	Nie dotyczy*	Nie dotyczy*
39d/2017	17.10.2017	24.10.2017**
5d/2018	15.05.2018	16.05.2018**
9d/2018	29.06.2018	2.07.2018**
11d/2018	3.09.2018	5.09.2018**
52d/2018	12.12.2018	14.12.2018**
53d/2018	Nie dotyczy*	Nie dotyczy*
54d/2018	Nie dotyczy*	Nie dotyczy*
5d/2019	8.03.2019	12.03.2019**
10d/2019	Nie dotyczy*	Nie dotyczy*

*Dotyczy organizacji ruchu dla której nie minął jeszcze termin, w którym powinna zostać wprowadzona w terenie, nie podano informacji o wprowadzeniu organizacji ruchu w terenie, została zastąpiona innym projektem organizacji ruchu lub utraciła ważność

** wyjaśnienie – zob. stwierdzona nieprawidłowość

Stwierdzona nieprawidłowość:

Kontrole, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia zostały przeprowadzone przez pracowników Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu bez udziału przedstawicieli organu zarządzającego ruchem na drogach. Jak wskazano na wstępie niniejszego wystąpienia, niewłaściwe jest przenoszenie obowiązków związanych z zarządzaniem ruchem na zarządcę drogi. W takim przypadku należy uznać, że kontrole, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia nie zostały przeprowadzone właściwie.

Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości jest niewłaściwa organizacja realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach.

Dowód: akta kontroli, str. 224-409

II. Ustalenia w zakresie prowadzenia kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia, niezależnie od kontroli, o której mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia, organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych.

W okresie poddanym kontroli organ zarządzający ruchem przeprowadzał kontrole, o których mowa w wyżej powołanym przepisie. Z przeprowadzonych kontroli sporządzane były protokoły, które następnie były przekazywane do zarządcy drogi celem wezwania do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Dowód: akta kontroli, str. 157-173

POZOSTAŁE USTALENIA KONTROLNE

I. Ustalenia w zakresie umieszczania i funkcjonowania na wybranych drogach/odcinkach dróg/lokalizacjach w ciągu tych dróg znaków pionowych, poziomych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Oględziny wybranych dróg/odcinków dróg/lokalizacji w ciągu dróg położonych na terenie powiatu lubańskiego.

Nieprawidłowości stwierdzone podczas oględzin wytypowanych dróg/odcinków dróg/lokalizacji w ciągu tych dróg:

1. Ul. Bankowa w Lubaniu.

Na podstawie zatwierdzonego w dniu 10 kwietnia 2018 r. projektu organizacji ruchu nr 09/d/2018 do ww. lokalizacji, dokonano czynności związanych z ustaleniem zgodności istniejącego w terenie oznakowania z projektem organizacji ruchu oraz oceną istniejącego oznakowania poziomego i pionowego w zakresie zgodności z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 z późn. zm.).

1. W zakresie zgodności umieszczonych znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu z ww. zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu, nie stwierdzono następujące nieprawidłowości.
2. W zakresie czytelności, widoczności i prawidłowości oznakowania stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - skrzywiony i zbyt nisko zawieszony znak B-36 znajdujący się przed skrzyżowaniem z ul. Staszica- zob. zdjęcie nr 1,
 - słabo widoczny znak poziomy P-10 na przejściu dla pieszych przed skrzyżowaniem z ul. Armii Krajowej – zob. zdjęcie nr 2,
 - zbyt mała odległość między znakami D-6 (z B-36 na odwrócie) i A-7 przed skrzyżowaniem z ul. Armii Krajowej – zob. zdjęcia nr 3 i 4.
3. W zakresie kompletności oznakowania nie stwierdzono rozbieżności między stanem rzeczywistym, a zatwierdzoną organizacją ruchu.

2. Ul. Kopernika, rejon Szkoły Podstawowej nr 4 w Lubaniu.

Dokonano czynności związanych z ustaleniem zgodności istniejącego w terenie oznakowania z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 z późn. zm., zwanego dalej rozporządzeniem).

1. W zakresie czytelności, widoczności i prawidłowości oznakowania stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - słabo widoczne znaki poziome P-10 na przejściach dla pieszych w pobliżu Szkoły Podstawowej oraz na skrzyżowaniu z ul. Fabryczną – zob. zdjęcia nr 1,2,3,4
 - zbyt nisko zawieszono znaki D-6 i T-27 znajdujące się na przejściu dla pieszych w okolicy supermarketów na ul. Kopernika – zob. zdjęcie nr 5 i 6
 - zbyt nisko zawieszono znaki B-25 i B-33 (30 km/h) znajdujące się w pobliżu Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych im. Kombatantów Ziemi Lubańskiej – zob. zdjęcie nr 7

3. Rejon skrzyżowania ul. Różanej i Lwóweckiej w Lubaniu.

Dokonano czynności związanych z ustaleniem zgodności istniejącego w terenie oznakowania z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 z późn. zm., zwanego dalej rozporządzeniem).

1. W zakresie czytelności, widoczności i prawidłowości oznakowania stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - brak znaku poziomego P-10 na przejściu dla pieszych w okolicy Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji – zob. zdjęcie nr 1 i 2
 - słabo widoczny znak poziomy P-10 na przejściu dla pieszych przed skrzyżowaniem z ul. Wyspowa – zob. zdjęcie nr 3
 - zbyt nisko zawieszona tabliczka T-6 pod znakiem D-1 znajdującym się przed skrzyżowaniem ulic Różanej i Lwóweckiej – zob. zdjęcie nr 4

Wszystkie protokoły oględzin zostały podpisane przez osoby uczestniczące w czynnościach.
Dowód: akta kontroli - protokoły oględzin, str. 174-186

II. Inne ustalenia nie mające wpływu na wynik kontroli.

- 1) W okresie objętym kontrolą do Starosty Lubańskiego nie wpłynęły żadne wnioski o wydanie opinii w zakresie geometrii drogi w projektach budowlanych.
- 2) W okresie objętym kontrolą do Starosty Lubańskiego nie wpłynęły żadne skargi lub wnioski dotyczące spraw związanych z organizacją ruchu.
Dowód: akta kontroli, str. 34-37

Wnioski i zalecenia pokontrolne:

Działając na podstawie § 14 ust. 2 Zarządzenia Nr 286 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 października 2016 r. w sprawie kontroli realizowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego w związku z art. 46 ust. 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, wnoszę o podjęcie działań, zmierzających do usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybień, celem niedopuszczenia do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, w szczególności:

- 1) Stworzenie warunków organizacyjno-prawnych (upoważnienie osób będących pracownikami Starostwa Powiatowego) do realizacji przez organ zarządzający ruchem (Starostę Lubańskiego) wszystkich zadań nałożonych na niego przepisami ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzenia;
- 2) Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu przez osoby właściwie do tego upoważnione;
- 3) Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu zawierających wszystkie wymagane elementy, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b) rozporządzenia;
- 4) Podjęcie działań, o których mowa w § 12 ust. 6 rozporządzenia, mających na celu usunięcie stwierdzonych w toku oględzin nieprawidłowości w zakresie oznakowania pionowego i poziomego na drogach podległych organowi zarządzającemu ruchem;
- 5) Przeprowadzanie i odpowiednie dokumentowanie kontroli, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia.
- 6) Realizowanie obowiązku, o którym mowa w §12 ust. 4 rozporządzenia poprzez właściwe poinformowanie zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu po upływie wskazanego terminu.

Mając na uwadze powyższe, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, proszę złożyć do tutejszego organu informację o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Paweł Hreniak

Z-ca DYREKTORA WYDZIAŁU


Jarosław Barańczak

Z-ca Kierownika Oddziału