



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Marian Cichosz

KIN – 4101-03-02/2013
P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Kontrolerzy

1. Wojciech Tokarski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85921 z dnia 5 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Natasza Sikora, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85922 z dnia 5 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

3. Łukasz Zgoda, młodszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 85929 z dnia 9 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 131)

Jednostka
kontrolowana

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, 00-874 Warszawa ul. Wronia 53

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Lech Witecki, p.o. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność GDDKiA w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawę do sformułowania powyższej oceny stanowiły ustalenia kontroli z których wynika, że GDDKiA prawidłowo wykonywała w okresie objętym kontrolą zadania dotyczące przede wszystkim :

- zatwierdzania organizacji ruchu na drogach, dla których Generalny Dyrektor DKiA jest organem zarządzającym ruchem,
- przygotowania centrali GDDKiA do realizacji zadań związanych zarówno z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym, jak i funkcji zarządu drogi,
- dokonywania analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu,
- koordynacji robót wykonywanych w pasie drogowym i działań podejmowanych w okresie prowadzonych robót drogowych w celu minimalizacji utrudnień na drogach,
- przeprowadzania w większości zbadanych przypadków kontroli dot. zgodności organizacji ruchu na drogach z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu oraz przepisami dla znaków i sygnałów drogowych.

Pozytywną ocenę w powyższym zakresie obniżały nieprawidłowości polegające głównie na:

- braku wpisów w zakresach obowiązków pracowników Oddziału GDDKiA w Łodzi dot. wykonywania zadań związanych z zarządzaniem ruchem,
- niezgodnymi (z przepisem pkt 8 wytycznych dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych, ustalonych Zarządzeniem Nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 listopada 2007 r.) przypadkami postępowania w zakresie zadań dotyczących

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- objazdu dróg, polegających m.in. na niedokonywaniu wpisów do Dziennika objazdu drogi o przeprowadzanych objazdach w dniach wolnych od pracy lub w okresie urlopu pracownika prowadzącego dziennik dla danej drogi,
- nierzetelnym dokonywaniu wpisów w Dzienniku objazdu dróg dot. usuwania usterek,
 - niewłaściwym (w odniesieniu do kryterium legalności i rzetelności) zatwierdzaniu projektów organizacji ruchu, dokonywaniu bieżącej kontroli wprowadzania organizacji ruchu oraz przeprowadzaniu okresowych kontroli istniejącej organizacji ruchu.
 - niezgodnym z przepisami § 9 ust.1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem², realizowaniu zadań w zakresie prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu,
 - nieprzeprowadzeniu okresowych kontroli, określonych w §12 ust. 5 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury, odnośnie odcinka drogi A2 oraz odcinka drogi S8.
 - wydaniu decyzji nr GDDKiA-O/WA.Z.3.j.435/1508/2011 z dnia 15 lipca 2011 r., w której zezwolono na umieszczenie reklamy w pasie drogowym, mimo niezłączenia do wniosku dokumentów wymaganych § 1 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego³,
 - niezamieszczeniu w 1 spośród 9 zbadanych umów zapisów dotyczących ustalenia kar umownych z tytułu odstąpienia od kontraktu z przyczyn leżących po stronie wykonawcy,
 - przygotowaniu „Instrukcji kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego”, zawierającej uregulowania dotyczące określenia zasad i metod badania wpływu robót na bezpieczeństwo ruchu drogowego, z uwzględnieniem zmian związanych z dodaniem do art. 20 ustawy o drogach publicznych pkt 10a, dopiero po ok. 15 miesiącach od wejścia w życie ww. przepisu.
 - niedostosowaniu w Oddziale w Poznaniu oraz na części dróg w Oddziale we Wrocławiu znaków drogowych do wymogów określonych przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r.⁴ Sytuacja ta występowała wg stanu na 30 czerwca 2013 r., tj. po ok. 2,5 latach od określonego rozporządzeniem końcowego terminu wymiany dla większości (oprócz umieszczonych na przejazdach kolejowych) znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu i po ok. 9 latach od wejścia w życie przepisów określających ww. obowiązki;
 - występowaniu różnic pomiędzy stanem faktycznym w oznakowaniu a stanem określonym w zatwierdzonych planach liniowych organizacji ruchu, co wskazuje na niedostateczne podejmowanie działań w zakresie nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu, określonego w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem;
 - występowaniu przypadków niezachowania wymogów określonych w rozporządzeniu 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, co do odległości pomiędzy znakami.

² Dz U. Nr 177 poz. 1729

³ Dz. U. Nr 140, poz. 1481.

⁴ Rozporządzenie 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 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Ujęcie zadań organu zarządzającego ruchem w statucie, regulaminie organizacyjnym urzędu i innych dokumentach organizacyjnych

Opis stanu faktycznego

W centrali GDDKiA prowadzenie spraw w procesie planowania, projektowania i realizacji zadań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach krajowych, inżynierią ruchu, bezpieczeństwem ruchu drogowego, wdrażaniem ITS (inteligentnych systemów transportowych) oraz informacją drogową zostało powierzone Departamentowi Zarządzania Ruchem, którego zadania zostały szczegółowo opisane w jego regulaminie organizacyjnym⁵.

Wg podziału zadań w Kierownictwie GDDKiA⁶, zagadnieniami związanymi z zarządzaniem ruchem na drogach krajowych, inżynierią i bezpieczeństwem ruchu, kierował Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA Andrzej Maciejewski.

(dowód: akta kontroli str. 23-28)

Na podstawie regulaminów organizacyjnych Oddziałów GDDKiA⁷ zadania, określone w § 3 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5, 6, 7 i 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem zostały przekazane oddziałom GDDKiA (a częściowo również terenowym jednostkom organizacyjnym tych oddziałów, tj. rejonom). Dotyczyło to m.in. takich zadań jak:

- rozpatrywanie projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu; opracowanie lub zlecenie do opracowania projektów organizacji ruchu; przechowywanie ww. projektów i prowadzenie ich ewidencji; prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu – należy do zadań Wydziałów Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem w Oddziałach GDDKiA (dalej Wydział BRD i Zarządzania Ruchem);
- przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji (należy do zadań Wydziałów BRD i Zarządzania Ruchem, Wydziałów Dokumentacji oraz do Rejonów w Oddziałach GDDKiA);
- opiniowanie geometrii drogi w projektach budowlanych (należy do zadań Wydziałów BRD i Zarządzania Ruchem oraz Wydziałów: Dokumentacji, Uzgodnień, Dróg, Mostów, Ochrony Środowiska oraz Autostrad i Dróg Ekspresowych w Oddziałach GDDKiA);
- współpraca w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, zarządami dróg i kolei, Policją oraz innymi jednostkami (należy do zadań Wydziałów: BRD i Zarządzania Ruchem; Dróg i Zarządzania Siecią Dróg a także Rejonów w Oddziałach GDDKiA);

Zadanie dotyczące zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów (określone w §3 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia) zostało przekazane

⁵ Dokument opublikowany na stronie internetowej: www.gddkia.gov.pl

⁶ §5 zarządzenia Nr 1 Generalnego Dyrektora DKiA z 2 stycznia 2013 r. zmieniającego zarządzenie ws. podziału zadań Zastępców Generalnego Dyrektora DKiA oraz Dyrektora Generalnego Urzędu.

⁷ Dokument publikowany na stronie internetowej www.gddkia.gov.pl

przez Generalnego Dyrektora DKiA do realizacji dyrektorom Oddziałów i ich zastępcom na podstawie udzielonych pełnomocnictw.

W Centrali GDDKiA pełnomocnictwa do zatwierdzania organizacji ruchu posiada dyrektor Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami oraz zastępca dyrektora Departamentu Zarządzania Ruchem.

Wg przedstawionych danych z sześciu Oddziałów (Poznań, Wrocław, Katowice, Łódź, Rzeszów i Warszawa), dyrektorzy Oddziałów i ich zastępcy posiadają pełnomocnictwa w ww. zakresie. W toku kontroli zbadano i stwierdzono również prawidłowość pełnomocnictw w ww. zakresie dla Dyrektorów i Zastępców Dyrektorów Oddziałów GDDKiA w Bydgoszczy, Białymstoku i Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 500-522)

Wg przedstawionych danych większość upoważnionych osób posiadała wykształcenie związane z inżynierią budowlaną, inżynierią lądową, budownictwem w zakresie dróg, ulic i lotnisk lub inżynierią komunikacyjną.

(dowód: akta kontroli, str. 790-792, 967-996)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Oddziale w Łodzi pracownicy wykonujący zadania z zakresu zarządzania ruchem nie mieli zapisanych tych zadań w zakresach obowiązków (kartach zadań). Dotyczyło to pięciu pracowników wykonujących zadania z zakresu opracowywania projektów organizacji ruchu, jednego pracownika dokonującego analiz istniejącej organizacji ruchu oraz dziewięciu realizujących zadania w zakresie prowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych. W wyjaśnieniach, p. Przemysław Rzeźniewski Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Ruchem podał m.in., że „zadania te powierzane są do wykonywania poszczególnym pracownikom na bieżąco, w zależności od oceny, przez bezpośrednich przełożonych, ich umiejętności i wiedzy.” Wskazał również, że Dyrektor Oddziału w Łodzi polecił Naczelnikowi BRDiZR oraz kierownikom Rejonów dokonanie, w trybie pilnym, aktualizacji zakresu obowiązków dla pracowników wykonujących szczególne zadania z zakresu zarządzania ruchem i nadzoru nad ruchem drogowym”.

1.2. Zatwierdzenie organizacji ruchu na drogach, dla których Generalny Dyrektor DKiA jest organem zarządzającym ruchem

Opis stanu
faktycznego

Wg stanu na 1 czerwca 2013 r., do Generalnego Dyrektora DKiA, należało realizowanie zadań z zakresu zarządzania ruchem na 93 drogach krajowych o łącznej długości 17.863,30 km.

W toku niniejszej kontroli zebrano i zbadano dane dotyczące zatwierdzenia organizacji ruchu dla dróg tej kategorii znajdujących się na terenie miast Katowice, Tarnowskie Góry, Poznań, Ostrów Wielkopolski, Łódź, Tomaszów Mazowiecki, Rzeszów, Stalowa Wola, Warszawa, Pruszków, Wrocław i Wałbrzych⁸. Stwierdzono, że wszystkie z dróg poddanych badaniu posiadają zatwierdzoną organizację ruchu.

(dowód: akta kontroli, str. 775-788, 793-800)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

⁸ W miastach na prawach powiatu dotyczyło to autostrad i dróg ekspresowych.

2. Przygotowanie jednostki do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy drogi i zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządu drogi oraz realizacja tych zadań.

2.1. Ujęcie ww. zadań w statucie, regulaminie organizacyjnym urzędu i innych dokumentach organizacyjnych

Opis stanu faktycznego

W zakresach ustalonych w Regulaminach organizacyjnych Oddziałów GDDKiA oraz upoważnieniach Generalnego Dyrektora DKiA, zadania zarządcy i zarządu drogi objęte tematyką niniejszej kontroli zostały przekazane do Oddziałów GDDKiA oraz ich jednostek organizacyjnych - Rejonów Dróg.

Na przykładzie Oddziału GDDKiA w Warszawie ustalono, że Generalny Dyrektor DKiA upoważnił p.o. Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie m.in. do załatwiania spraw administracyjnych związanych z wykonywaniem funkcji zarządcy drogi, w granicach właściwości Oddziału GDDKiA w Warszawie oraz do udzielania dalszych upoważnień w ramach otrzymanego upoważnienia, a zastępców Dyrektora Oddziału ds.: Zarządzania Drogami i Mostami, ds. Realizacji Inwestycji oraz ds. Przygotowania Inwestycji upoważnił do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń oraz załatwiania wszelkich innych spraw administracyjnych związanych m.in. z wykonywaniem funkcji zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 40, 43, 49)

Wg Ramowego Regulaminu Organizacyjnego dla Oddziału GDDKiA oraz Regulaminu Organizacyjnego Oddziału w Warszawie, m.in. - w skład Oddziału wchodzi Wydziały, Zespoły, Samodzielne stanowiska pracy oraz Rejony.

Do zakresu działania Wydziału Dróg należy m.in. określanie potrzeb rzeczowych i finansowych w zakresie utrzymania dróg; kontrola, analiza i ocena stanu utrzymania dróg oraz kontrola stanu przygotowań do zimowego utrzymania dróg w Rejonach; prowadzenie informacji o stanie przejezdności dróg krajowych (Punktu Informacji Drogowej); wprowadzanie ograniczeń bądź zamykanie dróg dla ruchu; kontrolowanie i opiniowanie technologii realizowanych robót utrzymaniowych; kontrola nad przekazywaniem przez pracowników Rejonów w czasie rzeczywistym informacji o sytuacji na drogach, o ruchu drogowym oraz o możliwych objazdach; współpraca z właściwymi służbami, w szczególności z Policją i Strażą Pożarną w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym i usuwaniu skutków wypadków i kolizji drogowych; monitorowanie robót związanych z utrzymaniem dróg; udział w dokonywaniu ostatecznych i pogwarancyjnych odbiorów robót związanych z budową i przebudową dróg; odpowiedzialności cywilnej zarządcy drogi;

Do zadań Rejonu należy m.in:

- dokonywanie objazdów i kontroli dróg pod względem stanu technicznego wszystkich elementów pasa drogowego, urządzeń brd, drogowych obiektów inżynierskich, odwodnienia, stałego i tymczasowego oznakowania poziomego i pionowego dróg;
- prowadzenie kontroli pasa drogowego pod kątem jego ochrony i dostępu oraz wykorzystania na cele nie związane z gospodarką drogową;
- wykonywanie robót interwencyjnych mających na celu zapobieganie i usuwanie zagrożeń wynikających ze stanu drogi, urządzeń brd i oznakowania;
- zbieranie i aktualizacja danych o drogach, ruchu i zdarzeniach na drogach, drogowych obiektach inżynierskich, obiektach i urządzeniach obcych znajdujących się w pasie drogowym i w jego otoczeniu;
- przekazywanie przez wyznaczonych pracowników Rejonów w czasie rzeczywistym informacji o sytuacji na drogach, o ruchu drogowym oraz o możliwych objazdach;

- współpraca z właściwymi służbami, w szczególności Policją i Strażą Pożarną w związku z zaistniałymi wypadkami i kolizjami drogowymi;
- współpraca z Policją, organami administracji rządowej i samorządowej, organizacjami społecznymi w zakresie likwidacji zagrożeń brd;
- wykonywanie przeglądów dróg wymaganych przez przepisy ustawy - Prawo Budowlane;
- utrzymanie zieleni przydrożnej;
- wydawanie w zakresie ustalonym przez Dyrektora Oddziału - na podstawie pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora decyzji administracyjnych w sprawach:
 - a) zajęcia pasa drogowego oraz kar za jego zajęcie,
 - b) przywrócenia do stanu poprzedniego pasa drogowego,
 - c) kar za wybudowanie lub przebudowę zjazdu bez zezwolenia;
- wykonywanie zadań w zakresie systemów wspomagających zarządzanie, w tym min.:
 - prowadzenie BDD (Banku danych Drogowych) w zakresie ewidencji oraz administrowania systemu oraz dokonywanie transmisji danych pomiędzy systemami branżowymi,
 - realizacja zadań związanych z gromadzeniem danych pomocniczych dla potrzeb systemu SOSN (Systemu Oceny Stanu Nawierzchni),
 - realizacja zadań związanych z gromadzeniem danych oraz prowadzeniem działań w Systemie Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg SOPO -określonych między innymi w wytycznych SOPO,
 - w skład Rejonu wchodzi m.in.: zespół techniczny; grupy patrolowe; obwody drogowe.

(dowód: akta kontroli str. 61-98)

Zadania dla Rejonu przypisane zostały, w ujednoczonych opisach stanowisk (zakresów zadań) w Rejonach, odpowiednio do występujących tam stanowisk.

(dowód: akta kontroli str. 112-115)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Liczba i długość dróg, dla których GDDKiA realizuje zadania zarządcy drogi

Opis stanu
faktycznego

Liczba i długość dróg, dla których GDDKiA realizuje zadania zarządcy drogi.

Drogi krajowe	Liczba dróg:		Długość w km:	
	31.12.2012r.	30.06.2013r.	31.12.2012 r.	30.06.2013r.
Krajowe ogółem (bez dróg krajowych w miastach na prawach powiatu innych niż klasy A i S, bez dróg koncesyjnych)	93*	93*	17362,475	17392,72

* Drogi krajowe o numerach: 1-88, 90-92, 94, 98

Ogólna długość dróg, dla których w GDDKiA realizowane są zadania zarządcy drogi (17362,475 na koniec 2012 r. i 17392,72 km na koniec I poł. 2013 r.) jest mniejsza o ok. 470,6 km od ogólnej długości dróg, dla których w GDDKiA realizowane są zadania z zakresu zarządzania ruchem (17833,084 km na koniec 2012 r. i 17863,300 km na koniec I poł. 2013 r.). Ww. różnicę stanowią 3 odcinki autostrad: A1 od Gdańska do Torunia, A2 od Świecka do Konina i A4 od Katowic do Krakowa, zarządcami których, zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, są konsorcja, z którymi zawarto stosowne umowy na budowę

i eksploatację lub tylko na eksploatację. Natomiast zarządzanie ruchem na ww. odcinkach autostrad należy do Generalnego Dyrektora DKiA w związku z przepisami art. 10 ust. 3 i 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, z których wynika, że Generalny Dyrektor DKiA zarządza ruchem m.in. na wszystkich drogach krajowych klasy autostrada i droga ekspresowa.

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 775-789)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej dróg

Opis stanu
faktycznego

W Oddziałach i Rejonach GDDKiA funkcjonuje ustalony przez Centralę program pod nazwą Bank Danych Drogowych, obejmujący m.in. elektroniczną „Książkę drogi”. Aktualna wersja oprogramowania, uwzględniająca wszystkie wykonane modyfikacje i korekty oprogramowania, tj. wersja 8.1.5. jest z 18.03.2011 r. Oddziały nie wprowadzały programów indywidualnych.

Rejestrowanie danych w tych książkach jest zgodne z wzorami przedstawionymi w załączniku nr I do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁹.

W Oddziałach GDDKiA w Łodzi, Rzeszowie, Wrocławiu, Katowicach i Poznaniu rejestracja danych w „Książce drogi” prowadzonej elektronicznie, w części VIII, tabela 8 - parametry techniczne drogi, tabela 9 - zagospodarowanie odcinka drogi, tabela 10 - wyposażenie odcinka drogi, rejestracja zdarzeń, następowała prawidłowo, tj. uwzględniała zmiany parametrów geometrycznych drogi oraz zmiany zagospodarowania drogi.

(dowód: akta kontroli str. 230-232)

W toku kontroli (17 lipca br) przeprowadzono oględziny prowadzonej ewidencji dla dróg w Rejonie w Ożarowie Mazowieckim (Oddział GDDKiA w Warszawie). W ich wyniku stwierdzono m.in., że:

a) W Rejonie w Ożarowie Mazowieckim prowadzone są wszystkie dokumenty ewidencyjne wymienione w § 9 ust.1 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., w tym Książka drogi w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 179-180,)

b) W Dzienniku objazdu dróg znajdującym się w obwodzie drogowym w Ożarowie Mazowieckim stwierdzono, że w zbadanym okresie od maja 2013 r., przy większości zapisów dotyczących stwierdzonych usterek wypełniona była także kolumna dotycząca daty ich usunięcia. Kolumna ta nie została wypełniona przy trzech pozycjach: na str. 142 dziennika odnośnie zapisu w pkt 4 z objazdu w dniu 16.05.2013 r., na str. 147 dziennika odnośnie zapisu z objazdu w dniu 18.06.2013 r. i na str. 152 dziennika odnośnie zapisu w pozycji pierwszej zapisów z objazdu w dniu 10.07.2013 r.

Wg wyjaśnienia z 22.07.2013 r. Drogomistrza Obwodu Drogowego w Ożarowie Mazowieckim:

- dwie pierwsze usterki usunięte zostały w dniach dokonania o nich wpisu do ww. Dziennika, jednakże Drogomistrz - z powodu nieuwagi – nie dopełnił obowiązku dokonania w Dzienniku zapisu o podjętych czynnościach;

- usterka trzecia pomimo upływu 12 dni od jej stwierdzenia (daty ww. wyjaśnienia) nie została jeszcze usunięta. Wg informacji zawartej w wyjaśnieniu, dotyczyła ona m. in. braku kilku znaków aktywnych C-9/U-5c. Miejsca ich ustawienia są prowizorycznie zabezpieczone znakami U-21a. Nowe znaki aktywne C-9 z U-5c nie

⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 582

zostały ustawione z powodu nie podpisania jeszcze przez GDDKiA O/Warszawa umowy na wykonanie takich robót.

(dowód: akta kontroli str. 183-184)

Zgodnie z wytycznymi dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych, ustalonymi zarządzeniem nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 listopada 2007 r., na drogach ekspresowych należy dokonywać objazdów dwa razy dziennie (pierwszy objazd do godz. 12, a drugi po godz. 14). W dzienniku objazdów prowadzonego dla drogi S-8 przez Rejon w Ożarowie Mazowieckim znajdują się wpisy o przeprowadzaniu tylko jednego objazdu dziennie, co wskazuje że nie wykonywano drugiego objazdu danego dnia.

Również objazdy w dni wolne od pracy nie były wpisywane do dzienników objazdów. Wpisy dot. tych dni znajdują się w dzienniku przebiegu dyżuru w rejonie i dotyczą głównie warunków atmosferycznych i stanu nawierzchni drogowej (sucha/mokra).

(dowód: akta kontroli, str. 193-194, 1145-1152)

Zgodnie z punktem 8 wytycznych dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych, ustalonych zarządzeniem nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 listopada 2007 r.: „dokonywany objazd winien być potwierdzony stosownym wpisem w dzienniku objazdów zał. nr 2 Rozporządzenia z dnia 16.02.2005 r. (Dz. U. nr 67, poz. 582).”

Zgodnie z punktem 1 ww. wytycznych: „Dokonywanie objazdów i kontroli dróg ma na celu sprawdzenie pod względem stanu technicznego dróg w tym: drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń oraz instalacji stanowiących całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego a także urządzeń brd, odwodnienia, stałego i tymczasowego oznakowania poziomego i pionowego.”

(dowód: akta kontroli, str. 193-194)

Ww. załącznik nr 2 określa wzór dziennika objazdów, w którym ustalone zostały, w kolejnych kolumnach m.in. następujące pozycje do wypełnienia w wyniku dokonanego objazdu: Data objazdu; Nazwisko i imię kontrolującego; Nr ewidencyjny odcinka drogi; Trasa objazdu; Zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizacja; Zalecenia pokontrolne i termin realizacji.

Wg ustaleń przeprowadzonej w styczniu 2013 r. przez Biuro Kontroli Wewnętrznej GDDKiA kontroli doraźnej nt. „Prawidłowość działań GDDKiA w zakresie usuwania usterki oświetlenia oraz sygnalizacji świetlnej na DK 61”, stwierdzone zostały m.in. następujące nieprawidłowości: nierzetelność dokonujących objazdy drogowe, brak wykonywania objazdów w święta i dni wolne od pracy. W sprawie tej GDDKiA podjęła działania celem realizacji wniosków pokontrolnych a osoby odpowiedzialne za ww. nieprawidłowości poniosły odpowiedzialność dyscyplinarną.

(dowód: akta kontroli str. 550-604)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Niezgodne z przepisem pkt 8 wytycznych ustalonych zarządzeniem nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 listopada 2007 r. dokumentowanie wykonywania zadań dotyczących objazdu dróg, polegające na:

- niedokonywaniu wpisów o przeprowadzanych objazdach w dniach wolnych od pracy lub w okresie urlopu pracownika prowadzącego na co dzień dziennik dla danej drogi,

- dokonywaniu jednego wpisu sumarycznego dla wszystkich objazdów dokonywanych w ciągu jednego dnia roboczego, zamiast wpisów o każdym objeździe,
- dokonywaniu wpisów odnośnie objazdów w dniach wolnych od pracy w dzienniku przebiegu dyżuru w rejonie, w sposób nie odpowiadający zakresowi ustalonemu w zał. nr 2 do rozporządzenia z dnia 16.02.2005 r.

2.4. Realizacja w latach 2011-2013 (I półrocze) zadań wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo budowlane - kontrole okresowe dróg i ich oznakowania

Opis stanu faktycznego

Dla wszystkich zbadanych przez kontrolujących odcinków dróg krajowych pozostających w zarządzie GDDKiA (tj. dróg położonych na terenie miast na prawach powiatu: Warszawy, Łodzi, Rzeszowa, Wrocławia, Katowic i Poznania, oraz na terenie Pruszkowa, Tarnowskich Gór, Wałbrzycha, Tomaszowa Mazowieckiego, Stalowej Woli i Ostrowa Wielkopolskiego) prawidłowo stosowany był przepis art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawa budowlanego¹⁰, odnośnie częstotliwości przeprowadzania kontroli okresowych.

Wg danych przedstawionych przez Departament Zarządzania Ruchem, osoby przeprowadzające kontrole okresowe posiadały, zgodnie z przepisem art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności, tj. w zakresie drogownictwa.

Spełnione były również wymogi przepisów art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane zgodnie z którymi sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych, może być wykonywane przez osoby, które posiadają uzyskany w drodze decyzji wpis do centralnego rejestru, o którym mowa w art. 88a ust. 1 pkt 3 lit. a ww. ustawy, oraz posiadają wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 138-151, 152-153, 254-265)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności skontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Opis stanu faktycznego

2.5. Okresowe pomiary ruchu drogowego

Przepis art. 20 pkt 15 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych zobowiązuje zarządcę dróg do wykonywania okresowych pomiarów ruchu.

Podstawowym okresowym pomiarem ruchu na drogach krajowych w zarządzie GDDKiA był Generalny Pomiar Ruchu (GPR). Przeprowadzany był co 5 lat na sieci dróg krajowych, z wyjątkiem tych odcinków, dla których zarządcami dróg są prezydenci miast na prawach powiatu.

Poza Generalnymi Pomiarami Ruchu GDDKiA wykonywała tzw. pomiary krótkotrwałe, m. in.:

- pomiary ruchu o różnym zakresie i dokładności na potrzeby oszacowania prognoz ruchu, koniecznych do opracowania dokumentacji projektowych dla nowych inwestycji i modernizacji istniejących dróg,
- po wykonaniu każdej inwestycji, która była współfinansowana ze środków unijnych tzw. pomiary powykonawcze. Zazwyczaj pomiary te wykonywane są rok po oddaniu inwestycji (pomiar 24 godzinny), w okresie wiosennym (kwiecień-maj) lub jesiennym (wrzesień-październik),
- pomiary ruchu drogowego przy przeprowadzaniu pomiarów hałasu,

¹⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

- od 2011 r. po wprowadzeniu elektronicznego systemu poboru opłat, pomiary w korytarzach dróg płatnych (na drogach płatnych oraz na drogach alternatywnych do dróg płatnych). Pomiary przeprowadzane są przez 24 godziny w wybrane dni maja lub października.

Ostatnim okresowym pomiarem ruchu był Generalny Pomiar Ruchu przeprowadzony w 2010 r.

W miastach na prawach powiatu (m.in. w Warszawie, Łodzi, Rzeszowie, Wrocławiu, Katowicach i Poznaniu) GPR został przeprowadzony tylko na tych odcinkach dróg, na których zarządcą jest GDDKiA, a więc na drogach klasy A i S (autostrada i droga ekspresowa),

- na drogach krajowych w miastach nie będących miastami na prawach powiatu pomiary ruchu zostały wykonane w ramach GPR w 2010 r. (to jest również w miastach: Tarnowskie Góry, Wałbrzych, Stalowa Wola i Ostrów Wielkopolski),

- w Pruszkowie pomiar ruchu został przeprowadzony przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich.

Wyniki uzyskane z przeprowadzonych pomiarów ruchu brane były pod uwagę przy dokonywaniu oceny stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na danym odcinku drogi.

(dowód: akta kontroli str. 119,121-122)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.6. Realizacja przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.¹¹, odnośnie przekazywania Generalnemu Dyrektorowi DKiA informacji statystycznych o sieci dróg publicznych oraz corocznej aktualizacji map techniczno-eksploatacyjnych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 2. ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., zarządcy dróg w granicach miast na prawach powiatu, inni zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, koncesjonariusze autostrad płatnych oraz spółki, które zawarły umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej, zobowiązane są sporządzać informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazywać je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad. Informacje te winny być przekazywane raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

W świetle danych i informacji z 17 lipca 2013 r. uzyskanych od właściwego merytorycznie w tym zakresie Departamentu Informacji i Informatyki w GDDKiA, w realizacji ww. obowiązku przez zarządców występowały przypadki opóźnień, a nawet nie przekazywania ww. informacji. Między innymi:

a) przypadki opóźnionego przekazania informacji za 2012 r. wystąpiły w zakresie:

- dróg w zarządzie organów miast na prawach powiatu, odnośnie dróg na terenie 4 z 65 miast, (formularze przekazane zostały w okresie od 02.04 do 24.04.13 r.),

- dróg w zarządzie organów powiatów, odnośnie dróg na terenie 12 z 314 powiatów (formularze przekazane zostały w okresie od 02.04 do 26.04.13 r.).

b) wg stanu z 17 lipca 2013 r. (tj. po ok. 3,5 miesiącach od terminu określonego w ww. rozporządzeniu) ww. informacje za 2012 r. nie zostały przedłożone odnośnie dróg w zarządzie organów 356 gmin (co stanowi ok. 14,4% gmin w Polsce¹²).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).

¹² Na terenie Polski wg stanu na 1 stycznia 2011 r. było 2479 gmin trzech rodzajów: 1571 gmin wiejskich, 602 gminy wiejsko-miejskie, 306 gmin miejskich. – <http://pl.wikipedia.org/wiki/Gmina>

c) Wg Departamentu Informacji i Informatyki, podobny jak w ww. punkcie b wymiar ilościowy i podmiotowy w zakresie nie przedłożenia w ogóle informacji wystąpił rok wcześniej, tj. odnośnie informacji za 2011 r.

Wg informacji przedstawionych przez Departament Informacji i Informatyki w związku z zapytaniem kontrolującego, m.in.:

- zarówno w 2013 r. jak i poprzednich latach, by wyegzekwować ww. informacje, Wydział Ewidencji i Przetwarzania Informacji wysłał informacje email z prośbą o przekazanie ww. dokumentów, jak również kontaktował się w tej sprawie telefonicznie,

- ww. komórce organizacyjnej GDDKiA nie jest znana przyczyna nie przesyłania ww. informacji odnośnie dróg w zarządzie organów ww. 356 gmin.

(dowód: akta kontroli str. 154-177)

W ramach prowadzonych aktualizacji za lata 2011 - 2012 zarządcy dróg wojewódzkich terminowo, zgodnie z § 3. ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., udostępniali określone w tym przepisie dane poprzez przekazywanie do oddziałów GDDKiA zaktualizowanych: map techniczno-eksploatacyjnych i kart obiektów mostowych. W przypadku, gdy dokumenty te nie wymagały aktualizacji, zarządcy dróg wojewódzkich przekazywali do oddziałów GDDKiA stosowną informację.

Zgodnie z § 5 pkt. 1 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad udostępnia uprawnionym organom administracji publicznej prowadzoną przez siebie mapę techniczno-eksploatacyjną dróg publicznych, aktualizowaną w trybie § 3 – corocznie. Wg danych GDDKiA: aktualizacja map techniczno-eksploatacyjnych w 2011 roku została zakończona w dniu 4 lipca 2011 roku (data odesłania do centrali GDDKiA zaktualizowanych map sieci dróg publicznych województwa świętokrzyskiego – ostatnie pismo w tej sprawie). Aktualizacja map techniczno-eksploatacyjnych za 2012 rok znajdowała się w końcowej fazie.

(dowód: akta kontroli str. 119-130)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

3. Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu drogowego, bieżące i okresowe kontrole organizacji ruchu, analizy istniejącej organizacji ruchu

3.1. Prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z przepisem § 9 ust.1 rozporządzenia MI z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, organ zarządzający ruchem prowadzi ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu.

Dane, które powinny znajdować się w ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu zostały określone w § 9 ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia. W zbadanych elementach ewidencji pochodzącej z lat 2011 – 2013 (I półrocze) prowadzonej przez Oddziały w Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie i Wrocławiu nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokonywania wpisów dot. numeru kolejnego projektu, jednostki składającej projekt organizacji ruchu oraz charakteru organizacji ruchu (stała, czasowa). Wpisów tych dokonano w sposób zgodny z § 9

ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ww. rozporządzenia. Ponadto ewidencje prowadzone przez Oddział w Łodzi i Rzeszowie spełniały wymagania § 9 ust.2 pkt 2 (numer drogi i jej kilometraż lub nazwę ulicy), a w Oddziałach w Poznaniu, Wrocławiu i Katowicach ewidencje są zgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia, tj. zawierają datę zatwierdzenia projektu. W zakresie wskazania rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu (§ 9 ust. 2 pkt 6) wpisy znajdowały się w ewidencjach w Katowicach, Łodzi, Wrocławiu i w sposób ogólny w Poznaniu oraz w zakresie projektów stałej organizacji ruchu w Rzeszowie.

W odniesieniu do projektów czasowych zmian organizacji ruchu, data przywrócenia poprzedniej organizacji była wpisywana przez Oddział w Poznaniu oraz w większości przypadków w Rzeszowie i Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 918-949)

Z przedstawionych dokumentów przez Oddział w Warszawie wynika, że za prowadzenie przedmiotowej ewidencji przyjmuje się prowadzenie dziennika korespondencyjnego wszystkich wniosków wpływających do Oddziału z zakresu zatwierdzania projektów organizacji ruchu.

Przedmiotowy dziennik korespondencyjny przechowywany jest w Wydziale BRD i Zarządzania Ruchem Oddziału w Warszawie. Wpisywany numer kolejny w ww. dzienniku korespondencyjnym nie odpowiada kolejnemu numerowi zatwierdzonego projektu (wg. kolejności ich zatwierdzenia), ale wskazuje kolejność wpływu wszystkich projektów – również niezatwierdzonych. W ww. dzienniku korespondencyjnym rubryki opisane są w następujący sposób: nr kolejny, data otrzymania korespondencji, od kogo, treść otrzymanej korespondencji, znak referenta, data wysłania korespondencji, do kogo, treść wysłanej korespondencji oraz nr korespondencji uprzedniej, nr odpowiedzi (...), nr aktu i uwagi. Cztery ostatnie rubryki są wypełniane łącznie. W większości wpisów brakuje danych w zakresie nr drogi i kilometrażu lub nazwy ulicy, częściowo również dat zatwierdzenia projektów, terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. W dzienniku brakuje wpisów rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, a w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu, nie ma wpisów dotyczących przewidywanych terminów przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu.

Ww. sposób gromadzenia w Oddziale w Warszawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu nie spełnia również zaleceń Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA zawartych w piśmie z 23 maja 2008 r., nt. stosowania przepisów ww. rozporządzenia w zakresie prowadzenia ewidencji, zawierającym m.in. zapis, że „wszelkie inne dane nie wymienione w rozporządzeniu (...) nie mogą być wprowadzane do formalnie prowadzonej ewidencji, mogą jedynie być prowadzone oddzielnie jako ewidencja pomocnicza”.

W wyjaśnieniach odnośnie ww. sposobu ewidencjonowania w Oddziale w Warszawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, Pan Przemysław Rzeźniewski Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Ruchem wskazał m.in. że „w chwili obecnej prowadzona jest ona w formie dziennika korespondencyjnego, w którym zawarte są podstawowe elementy wymienione w § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia”.

(dowód: akta kontroli str. 918-951, 801-806)

Ewidencje projektów zatwierdzonych organizacji ruchu w Oddziałach GDDKiA w: Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie i we Wrocławiu, nie spełniały przepisów powołanego wyżej rozporządzenia w następującym zakresie:

- Brak określenia numeru drogi i kilometrażu lub nazwy ulicy – wymaganie określone w § 9 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia (Wrocław, Poznań i częściowo w Katowicach);
- Brak wpisów o dacie zatwierdzenia niektórych projektów (§ 9 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia) w Łodzi i w Rzeszowie;
- Termin, w którym powinna zostać wprowadzona czasowa organizacja ruchu (§ 9 ust. 2 pkt 6) nie był wpisywany poprzez wskazanie konkretnej daty lecz ogólnie: miesiąc, kwartał (Poznań, Łódź); brakowało też w ogóle wpisów w tym zakresie (Łódź, Rzeszów) oraz brakowało przedmiotowych wpisów w ewidencjach projektów tymczasowych prowadzonych w latach 2011-2013 r. przez Oddział w Rzeszowie;
- Rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu (§ 9 ust. 2 pkt 7) wśród prowadzonych w latach 2011 – I poł. 2013 r. w wymienionych pięciu oddziałach GDDKiA ewidencji został wpisany tylko w Oddziale w Poznaniu i to częściowo (w 2013 r. na 275 wpisanych projektów tylko w 66 przypadkach wypełniono rubrykę przeznaczoną na te dane, w tym 17 wpisów informuje, że zmiany nie zostały wprowadzone, a w jednym przypadku wpis wskazuje na kwartał zamiast daty);
- W przypadku czasowych zmian organizacji ruchu do ewidencji nie wpisywano przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu (§9 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia). Terminy te nie zostały wpisane w ewidencjach prowadzonych przez Oddziały w Katowicach, we Wrocławiu, a w Rzeszowie w 2011 r. termin nie został wpisany w trzech przypadkach na 281 projektów.
- W niektórych ewidencjach projektów zatwierdzonej organizacji ruchu (np. w Oddziale w Poznaniu) znajdowały się projekty, które nie zostały zatwierdzone (odrzucone lub będące w toku). W rezultacie tego stanu numery w ewidencji nie oddawały rzeczywistej liczby zatwierdzonych projektów. Nie wszystkie ewidencje były też prowadzone chronologicznie (tj. wpisywane z datą zatwierdzenia), a w rubrykach przeznaczonych na terminy znajdowały się informacje np.: „wg. wniosku, wg. ewidencji Rejonu” (w Katowicach).

(dowód: akta kontroli str. 918-962)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprawidłowe, niezgodne z przepisami § 9 ust. 1 rozporządzenia MI z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, realizowanie w jednostkach organizacyjnych GDDKiA zadań w zakresie prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

W Oddziale GDDKiA w Warszawie nie był prowadzony zbiór danych o nazwie i zakresie odpowiadającym uregulowaniom ww. § 9 ust.1, tj. nie była prowadzona ewidencja obejmująca projekty zatwierdzonych organizacji ruchu. W zbiorze tym m.in. znajdowały się również projekty niezatwierdzone. W ewidencji projektów zatwierdzonej organizacji ruchu w Oddziale GDDKiA w Poznaniu wykazywane były oprócz projektów zatwierdzonych także projekty, które nie zostały zatwierdzone.

3. Nieprawidłowe realizowanie przepisów § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia MI z 23 września 2003 r. określających zakres danych, które winny być wykazywane w ewidencji. W zbiorach danych stanowiących ww. ewidencje nie wpisywano szeregu danych określonych w powyższym przepisie. Braki takie wystąpiły w dokumentacji prowadzonej przez Oddziały GDDKiA w: Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie i we Wrocławiu.

Ponadto w Oddziałach GDDKiA w Poznaniu i Łodzi nieprawidłowo były podawane terminy, w których powinna zostać wprowadzona czasowa organizacja ruchu. Terminy wymienione w § 9 ust. 2 pkt 6 i 7 ww. rozporządzenia powinny być wpisywane jako daty, czyli w sposób skonkretyzowany, a w Oddziałach tych podawane były w sposób ogólny: miesiąc, kwartał.

3.2. Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu

W § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, zostały określone elementy, które powinien zawierać projekt organizacji ruchu. Zbadano trzy zatwierdzone przez Oddział GDDKiA w Warszawie projekty organizacji ruchu. Jeden dotyczył czasowej, a dwa pozostałe – stałej organizacji ruchu. Wszystkie ww. projekty zawierały: plan orientacyjny, z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy; plan sytuacyjny zawierający: opis techniczny oraz nazwisko i podpis projektanta. Projekty posiadały również wymagane przepisem § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia opinie właściwego komendanta policji. W jednym przypadku brakująca opinia, po właściwym wezwaniu, została uzupełniona.

(dowód: akta kontroli str.1033-1035, 1085-1118, 1143-1144, 1155)

W jednym z trzech zbadanych projektów w Oddziale w Warszawie, został wskazany w sposób ogólny („III-IV kwartał 2013 r.”) termin „wykonania robót”. Projekt ten został zatwierdzony i wpisano na nim termin ważności czasowej organizacji ruchu na okres 12 miesięcy, tj. wydłużono czas do przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu o ponad 10 miesięcy. W drugim przypadku w projekcie również nie wskazano konkretnego terminu wprowadzenia stałej organizacji ruchu, podano natomiast, że zamawiający „przewiduje wprowadzenie stałej organizacji ruchu w IV kwartale 2013 r.”. Przy zatwierdzeniu tego projektu przedłużono czas na wprowadzenie stałej organizacji ruchu o ponad 16 miesięcy. W jednym z trzech projektów termin taki w ogóle nie został wskazany¹³, ale ponieważ inwestorem jest tu GDDKiA sanowano ten brak i wskazano, przy zatwierdzeniu, że projekt jest ważny przez okres 24 miesięcy.

Wg stanowiska Zastępcy Dyrektora Departamentu Zarządzania Ruchem ww. terminy są wydłużane na podstawie § 8 ust. 7¹⁴ rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

(dowód: akta kontroli str.1033-1035, 1085-1118)

Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia MI z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, organ zarządzający ruchem może dopuścić wprowadzanie zmian organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego w przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, które wymagają zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności. Zbadane dwa uproszczone projekty organizacji ruchu, zatwierdzone w Oddziale we Wrocławiu, zawierają wymagania zamknięcia jednego pasa ruchu jedynie w trakcie

¹³ Zgodnie z § 5. ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r., projekt organizacji ruchu powinien zawierać 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;

¹⁴ Zgodnie z § 8. ust. 7 ww. rozporządzenia, organ zarządzający ruchem określa termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu.

prowadzenia robót utrzymaniowych dróg. Dwa uproszczone projekty, zatwierdzone w Oddziale w Poznaniu, dotyczą: usuwania skutków zdarzeń na autostradzie A2 oraz organizację ruchu na czas prowadzenia robót utrzymaniowych i remontowych na autostradzie A2.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1069, 1140-1142)

Na przykładzie Oddziału w Warszawie stwierdzono, że od 2011 r. nie korzystano w tym Oddziale z uprawnień zarządzającego ruchem określonych w § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. Na podstawie ww. przepisów zarządzający ruchem może w celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem, m.in.: powoływać komisję z udziałem policji i zarządu drogi oraz zasięgać opinii rzeczoznawcy w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1035)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W zbadanych ww. projektach organizacji ruchu, zatwierdzanych przez Oddział GDDKiA w Warszawie, nie wskazano przewidywanego terminu (tj. konkretnej daty) wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu, wymaganych w projektach na podstawie § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Należy zauważyć, że:

1. Znaczne (do 24 miesięcy) wydłużanie ważności projektów organizacji ruchu może powodować, że w momencie rzeczywistego wprowadzania organizacji ruchu będzie zmieniony stan faktyczny, poprzez m.in. zmianę natężenia ruchu na drodze, co może skutkować dezaktualizacją części rozwiązań przyjętych w zatwierdzonych projektach.

2. Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu bez wskazania konkretnego terminu wprowadzenia/przywrócenia organizacji ruchu (przypadki stwierdzone w Oddziale w Warszawie) uniemożliwia nadzór nad terminowością wprowadzenia danej organizacji ruchu. Ponadto, brak wskazania konkretnego terminu przy zatwierdzeniu projektu może spowodować problemy w zakresie koordynacji robót w pasie drogowym, do której zobowiązuje Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad art. 20 pkt 7 ustawy o drogach publicznych.

Opis stanu
faktycznego

3.3. Dokonywanie bieżącej kontroli wprowadzenia organizacji ruchu

W zbadanych dwóch sprawach w ww. zakresie z Rejonu GDDKiA w Ożarowie Mazowieckim stwierdzono, że w obydwu przypadkach wprowadzenia nowej organizacji ruchu została wydana decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego i nałożona z tego tytułu opłata. Do wniosku załączano projekt organizacji ruchu. Pas drogowy był przekazywany protokołem w dniu zajęcia pasa drogowego, a odbiór stwierdzający zgodność z przepisami i wykonanie zadań technicznych miał miejsce w dniu określonym w decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego, a w drugim przypadku dwa dni po tym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 1119)

W wyniku badania w toku niniejszej kontroli protokołów z kontroli na temat BRD, przeprowadzanych przez Biuro Audytu Wewnętrznego w GDDKiA, stwierdzono m.in.:

- w protokole z przeprowadzonych w 2012 r. przez Biuro Audytu Wewnętrznego czynności sprawdzających dotyczących realizacji zaleceń audytowych zawartych w sprawozdaniu z 31 stycznia 2011 r. nt. Problematyki zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego (BRD) ze szczególnym uwzględnieniem przeprowadzania audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, zawarte zostało stwierdzenie, że Oddział w Warszawie nie wykonał zalecenia z poprzedniego audytu dotyczącego zapewnienia skutecznego i efektywnego sposobu wprowadzania i kontroli stałych organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 673-709, 1119)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ponad roczne niewykonywanie przez Oddział w Warszawie zalecenia, zawartego w sprawozdaniu z 31 stycznia 2011 r. z audytu Biura Audytu Wewnętrznego w GDDKiA, dotyczącego zapewnienia skutecznego i efektywnego sposobu wprowadzania i kontroli stałych organizacji ruchu.

Opis stanu
faktycznego

3.4. Przeprowadzanie okresowych kontroli istniejącej organizacji ruchu

Zgodnie z §12 ust. 5 rozporządzenia MI z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach jemu podległych.

W toku niniejszej kontroli zbadano realizację ww. przepisu dla wskazanej przez kontrolujących części dróg krajowych, tj. dla dróg tej kategorii znajdujących się na terenie miast: Katowice, Tarnowskie Góry, Poznań, Ostrów Wielkopolski, Łódź, Tomaszów Mazowiecki, Rzeszów, Stalowa Wola, Warszawa, Pruszków, Wrocław i Wałbrzych. Stwierdzono, że:

- w 2012 r. kontrole te zostały przeprowadzone dla pełnej długości dróg krajowych w Rzeszowie, Stalowej Woli, Katowicach, Wałbrzychu, Łodzi i Tomaszowie Mazowieckim;

(dowód: akta kontroli str. 801-837)

- pierwsza kontrola w 2012 r. na drodze A2, przeprowadzona przez Oddział w Poznaniu, objęła zakresem 73% długości drogi. Z wyjaśnień przedstawionych przez Pana Przemysława Rzeźniewskiego Zastępcę Dyrektora Departamentu Zarządzania Ruchem wynika, że powodem takiego stanu rzeczy były m.in. „trwające w tym czasie intensywne przygotowania do turnieju EURO2012 i związane z tym ciągle objazdy dróg”;

- w Oddziale w Warszawie pierwsza kontrola drogi S8 (odcinek: Konotopa-Powązkowska), oddanej do użytkowania w styczniu 2012 r., miała miejsce 22 lipca 2012 r., a następna dopiero 29 maja 2013 r., tj. z naruszeniem wymogu przeprowadzania kontroli co najmniej raz na 6 miesięcy, określonego w §12 ust. 5 rozporządzenia.

Pan Przemysław Rzeźniewski poinformował m.in., że „z uwagi na bliskość przedmiotowego odcinka drogi S8 (...) wobec lokalizacji Oddziału, ww. kontrola odbywa się w sposób ciągły i bieżący przez pracowników”. Ww. informacja nie została jednak w sposób udokumentowany potwierdzona.

(dowód: akta kontroli str. 801-917, 1033-1118, 1153-1154)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzeprowadzanie okresowych kontroli określonych w § 12 ust. 5 rozporządzenia MI z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, w wymienionych przypadkach: odcinka drogi A2 oraz odcinka drogi S8.

Opis stanu
faktycznego

3.5. Analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu

W świetle danych przedstawionych przez Departament Zarządzania Ruchem na przykładzie Oddziału w Warszawie i Rejonu w Ożarowie Mazowieckim, stwierdzono m.in., co następuje.

W ramach działań Oddziału dokonywana jest analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Analiza odbywa się z uwzględnieniem zdobytych doświadczeń na innych odcinkach drogowych w ramach wewnętrznych konsultacji jak również spotkań z projektantami i innymi jednostkami zewnętrznymi. Dokonywana jest przede wszystkim przez Wydział BRD i ZR oraz Rejony Drogowe w przypadku, gdy ich pomoc lub opinia jest potrzebna.

Do analiz wykorzystywane są:

- a) wyniki kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania urządzeń, o których mowa w § w 12 ust. 5 ww. rozporządzenia,
- b) wyniki kontroli związanych z bieżącymi objazdami, analizy zgłoszeń od użytkowników dróg, jednostek samorządowych jak i policji,
- c) dane dotyczące wypadków uzyskane od policji,
- d) materiały źródłowe (protokoły oględzin miejsc wypadków, szkice sytuacyjne),
- e) baza danych wypadków, która zawiera dane dotyczące przyczyn wypadku, rodzaju miejsca zdarzenia, rodzaju pojazdów uczestniczących w wypadku itp.,
- f) podczas analiz korzysta się z wniosków wpływających do Oddziału w Warszawie od użytkowników dróg, jednostek samorządowych jak i policji.

Dane zawarte w statystykach policyjnych nie wskazują jednoznacznie w jakim stopniu przyczynami wypadków była droga lub jej elementy wyposażenia. Dokładna przyczyna zdarzenia jest określana w drodze postępowania prokuratorskiego i sądowego, jeżeli takie zostało wszczęte w związku z danym zdarzeniem drogowym. Te informacje nie trafiają do zarządcy drogi.

Wyniki ww. analiz są wykorzystywane i uwzględniane w procesie zatwierdzania nowych projektów organizacji ruchu.

Oddział w Warszawie uzyskuje od Centrali do weryfikacji bazę danych wypadków drogowych (czy dane zdarzenie miało miejsce na drodze krajowej na terenie woj. mazowieckiego oraz zweryfikowanie pikietażu zdarzenia). Centrala natomiast uzyskuje bazę danych od Komendy Głównej Policji. Rejon w Ożarowie Mazowieckim nie uczestniczy w weryfikacji ww. bazy danych. Nie prowadzi odrębnej ewidencji wniosków dotyczących organizacji ruchu. Pisma w tej sprawie są rejestrowane w Sekretariacie Oddziału, a następnie w wewnętrznym rejestrze Wydziału BRD i ZR wraz z innymi sprawami, które merytorycznie jego dotyczą.

(dowód: akta kontroli str. 135-137)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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

4. Realizacja zadań dotyczących koordynowania prac wykonywanych w pasie drogowym, w tym wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz przywracanie pasa do wymaganego stanu.

Opis stanu faktycznego

4.1. Wydawanie decyzji dotyczących lokalizacji reklam w pasie drogowym

W latach 2011 – 2013 (I półrocze) GDDKiA wydała na terenie wskazanych przez kontrolującego 6 województw, tj.: mazowieckiego, dolnośląskiego, łódzkiego, śląskiego, wielkopolskiego i podkarpackiego łącznie 395 decyzji dotyczących lokalizacji reklam w pasie drogowym, w tym 324 decyzje zezwalające na lokalizację reklamy w pasie drogowym. Decyzje w większości zostały wydane na podstawie wniosków spełniających wymogi określone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹⁵ (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie zajęcia pasa drogowego), tj. zawierały: imię i nazwisko oraz adres lub nazwę i siedzibę podmiotu występującego o zajęcie pasa drogowego; cel zajęcia pasa drogowego; lokalizację i powierzchnię zajętego pasa drogowego, a w przypadku reklam powierzchnię reklamy; planowany okres zajęcia pasa drogowego oraz załączniki: szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1.000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego, a w przypadku umieszczenia reklamy - z podaniem jej wymiarów.

(dowód: akta kontroli str. 1204-1207; 1237-1238)

Przy wydawaniu większości, tj. 323 spośród 324 decyzji zezwalających na lokalizację reklam w pasie drogowym, GDDKiA w trakcie rozpatrywania wniosków przeprowadzała analizy wpływu reklam i ich lokalizacji na bezpieczeństwo użytkowników dróg (zwłaszcza wpływu reklamy na widoczność oznakowania i innych elementów drogi). Analizy były przeprowadzane poprzez badanie otrzymanych planów sytuacyjnych pod kątem zachowania trójkątów widoczności oraz wizje lokalne w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 1979, 1994-1996, 2006-2007)

Na terenie ww. województw GDDKiA opiniowała również 459 lokalizacji reklam znajdujących się poza pasem drogowym; w 179 przypadkach wydała opinie pozytywne.

(dowód: akta kontroli str. 1208 -1238)

Na terenie ww. województw GDDKiA kontrolowała spełnienie ustalonych w zezwoleniu warunków zajęcia pasa drogowego dotyczących wielkości reklamy i jej usytuowania.

(dowód: akta kontroli str. 1242-1243, 1996-1997, 2008-2061)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Wydanie decyzji nr GDDKiA-O/WA.Z.3.j.435/1508/2011 z dnia 15 lipca 2011 r., w której zezwolono na umieszczenie reklamy w pasie drogowym, mimo niezłączenia do wniosku dokumentów wymaganych przepisami § 1 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zajęcia pasa drogowego, tj. informacji

¹⁵ Dz. U. Nr 140, poz. 1481.

o lokalizacji i powierzchni zajętego pasa drogowego wraz z informacją o powierzchni reklamy, a także szczegółowego planu sytuacyjnego, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego oraz podaniem wymiarów reklamy. Zgodnie z art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁶ (KPA), niezłączenie do wniosku informacji wymaganych powołanymi przepisami rozporządzenia powinno spowodować wezwanie wnioskodawcy do usunięcia braków i uzależnienie wydania pozytywnej decyzji administracyjnej od spełnienia tego wymogu w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str.1246-1250)

Zastępca Dyrektora GDDKiA O/Warszawa wyjaśnił, że decyzja administracyjna w tej sprawie została wydana pomimo niezłączenia do wniosku ww. dokumentów, z uwagi na dokładne określenie przez wnioskodawcę lokalizacji, tzn. w pasie drogi krajowej nr 8 na dwóch wiaduktach wjazdowych do Radzymina (od strony Warszawy i od strony Wyszkowa). Ponadto O/Warszawa przyjął założenie, że wymiary i powierzchnia banerów nie będzie większa niż parametry techniczne obiektu mostowego i zostanie dokładnie określona na etapie wydawania decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego oraz decyzji naliczającej opłaty za czas funkcjonowania banerów.

(dowód: akta kontroli str.1978)

2. Nieprzeprowadzenie analizy wpływu reklamy na bezpieczeństwo użytkowników dróg przy rozpatrywaniu ww. wniosku o zezwolenie na lokalizację reklam, tj. w 1 przypadku na 324 wydanych decyzji zezwalających.

(dowód: akta kontroli str. 1246-1250, 1979)

Zastępca Dyrektora GDDKiA O/Warszawa wyjaśnił, że przy wydawaniu ww. decyzji zezwalającej na lokalizację reklam nie badano kwestii ich wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, ponieważ: zaakceptowana treść była tekstem zawierającym wyłącznie informację, bez graficznych elementów reklamowych mogących mieć wpływ na dezorientację użytkowników dróg. Natomiast z uwagi na ich umieszczenie na obiektach mostowych nie ograniczały one widoczności na drodze oraz nie zasłaniały znaków graficznych.

(dowód: akta kontroli str.1979)

3. Nieprzeprowadzenie postępowania o udzielenie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, przy uwzględnieniu przepisów rozporządzenia w sprawie zajęcia pasa drogowego oraz KPA, w sprawach związanych z wniesieniem wniosków o wyrażenie zgody na lokalizację reklamy w pasie drogowym: z dnia 26.11.2010 r. (data wpisu do rejestru GDDKiA O/Warszawa 6.12.2010 r. pod nr 13319), z dnia 13.04.2011 r. (data wpisu do rejestru GDDKiA O/Warszawa 19.04.2011 r. pod nr 4263), z dnia 27.09.2011 r. (data wpisu do rejestru GDDKiA O/Warszawa 27.09.2011 r. pod nr 10618). Strony nie zostały wezwane, zgodnie z art. 64 § 2 KPA, do uzupełnienia wniosków o brakujące elementy wymagane rozporządzeniem w sprawie zajęcia pasa, tj. informację o lokalizacji i powierzchni zajętego pasa drogowego wraz z informacją o powierzchni reklamy oraz szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1.000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego wraz z podaniem wymiarów reklamy. Wymienione sprawy zostały załatwione poprzez udzielenie wnioskodawcom pisemnych odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 1239-1241, 1271-1282)

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

Zastępca Dyrektora GDDKiA O/Warszawa wyjaśnił, że nie wezwano do uzupełnienia ww. wniosków o brakujące elementy, ponieważ wg oceny Wydziału ds. Uzgodnień brak był podstaw do zajęcia stanowiska w formie decyzji administracyjnej, z uwagi na fakt że wnioskowane do umieszczenia w pasie drogowym banery reklamowe, nie mieściły się w definicji obiektu budowlanego podanej w ustawie prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str.1291-1292)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli umieszczenie banerów reklamowych w pasie drogowym, wymaga zezwolenia w formie decyzji administracyjnej na podstawie wymienionych wyżej przepisów ustawy o drogach publicznych. Przepis art. 4 pkt 23 powołanej ustawy określa reklamę jako nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę. Definicja ta dotyczy również banerów reklamowych. GDDKiA zobowiązana była zatem wezwać wnioskodawców do usunięcia braków we wnioskach, uzależniając wydanie pozytywnej decyzji administracyjnej od spełnienia tego wymogu w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami.

4.2. Koordynacja robót wykonywanych w pasie drogowym

Opis stanu
faktycznego

Wg danych przedstawionych odnośnie wskazanych przez kontrolującego 6 Oddziałów GDDKiA, działania w tych jednostkach przedstawiały się następująco:

- W Oddziale Warszawa – w przypadku prac związanych z prowadzeniem robót w ramach wydawanych decyzji na zajęcie pasa drogowego, Rejony monitorują te prace poprzez sprawdzanie (kontrolowanie) zgodności prowadzonych robót z warunkami zawartymi w decyzjach. Ponadto działa elektroniczny system UTRWin pozwalający wykluczyć możliwość kolizji różnych robót (prowadzonych przez GDDKiA i na jej zlecenie, jak i przez wykonawców działających na podstawie decyzji administracyjnej) wykonywanych jednocześnie w bliskiej od siebie odległości. Od dnia 1 lipca 2013 r. poszczególne Rejony zostały zobowiązane do prowadzenia wykazów prac prowadzonych przez GDDKiA i na jej zlecenie. Wcześniej taki wykaz prac nie był prowadzony.
- W Oddziale Katowicach – plan robót na administrowanej przez Oddział sieci drogowej (w tym sprawy związane z koordynacją prac) omawiane były na spotkaniach roboczych pracowników Wydziałów i Rejonów. Ponadto w procesie uzgadniania projektowanych organizacji ruchu na czas robót wnioskodawcy są informowani o zaplanowanych wcześniej robotach a projekty przez nich składane ostatecznie wykluczają ewentualną kolizję z już uzgodnionymi i funkcjonującymi organizacjami ruchu na czas robót.
- W Oddziale Łódź – na etapie wydawania zezwoleń na lokalizację obcego obiektu w pasie drogowym zobowiązuje się inwestora do wykonania robót w określonym terminie albo też wskazują się na konieczność uzgodnienia harmonogramu robót z wykonawcą robót drogowych wykonywanych na zlecenie GDDKiA i z Wydziałem Realizacji. W przypadku nieznajomości terminu umieszczenia obcego obiektu weryfikacja czy zachodzi kolizja ma miejsce na etapie wydawania decyzji zezwalającej, a w przypadku braku możliwości skoordynowania prac wydaje się decyzję odmowną. Ponadto prowadzony jest „Rejestr Uzgodnień i Zajęć Pasa Drogowego” pozwalający na skoordynowanie wydawanych zezwoleń.

- W Oddziale Poznań – działa system „Utrudnienia”, w którym poszczególne Rejony wpisują roboty i utrudnienia dla każdego zadania, co pozwala na stwierdzenie kolizji robót prowadzonych w tym samym czasie.
- W Oddziale Rzeszów – działa system „Utrudnienia” do którego wprowadzane były wszelkie utrudnienia dotyczące dróg krajowych na terenie administracji Oddziału. Dane do systemu wprowadzają pracownicy Rejonów i Wydziału Dróg, co też pozwala na wychwytywanie kolizji różnych robót wykonywanych w pasie drogowych w tym samym czasie i w bliskiej od siebie odległości.
- W Oddziale Wrocław – działa program komputerowy „Rejestr Uzgodnień i Zajęcia Pasa Drogowego”, który pełni funkcję rejestru wniosków i bieżącej korespondencji dla rozpatrywania wniosków na lokalizację i zajęcie pasa drogowego na potrzeby obcych obiektów. Program ten pozwala pracownikowi prowadzącym sprawę stwierdzenia wystąpienia ewentualnych kolizji i skoordynowania poszczególnych prac na sieci drogowej, którą dany Rejon zarządza, poprzez stosowne zapisy w decyzjach i nadzór w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 1283-1290, 1974-1975, 1997-1999)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

4.3. Badanie wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

W dniu 31 maja 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych i niektórych innych ustaw¹⁷, która w art. 1 pkt. 3 lit. b dodała do obowiązków zarządcy drogi badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt. 10a ustawy o drogach publicznych). W dniu 31 sierpnia 2013 r., tj. ok. 15 miesięcy po wejściu w życie ww. obowiązku, przewidywane było zakończenie opracowywania „Instrukcji kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego” – regulacji wewnętrznej GDDKiA, która w części drugiej zawierać ma uregulowania dotyczące przeprowadzenia badania wpływu robót na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zostaną tam m.in. określone zasady i metody badania robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Umowę na wykonanie ww. Instrukcji w trybie pracy naukowo – rozwojowej pt. „Instrukcja kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego”, GDDKiA zawarła z Politechniką Gdańską w dniu 13 maja 2013 r., tj. ok. 12 miesięcy po wejściu w życie ww. obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 1244-1245, 1973, 1997, 2062-2072)

Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Ruchem wyjaśnił, że: *wobec braku ustawowych wytycznych co do metod przeprowadzania badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo ruchu drogowego GDDKiA realizuje to zadanie jest przez pracowników GDDKiA przez cały okres trwania robót poprzez cykliczne objazdy dróg. Ponadto już na etapie rozpatrywania czasowych organizacji ruchu związanych z robotami drogowymi staramy się minimalizować zagrożenia poprzez wnikliwe sprawdzanie projektów oraz stawianie wymagań co do projektowanych elementów niwelujących negatywny wpływ utrudnień i zagrożeń, takich jak: urządzenia brd, np. sygnalizatory i światła ostrzegawcze, fale świetlne, zapory, separatory i bariery drogowe; ręczne wspomaganie ruchu drogowego, np. w obrębie skrzyżowań i zjazdów. Wszystkie te działania mimo dużej ilości przeprowadzanych robót drogowych przyczyniają się do poprawy*

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 472.

bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dodał, że brak jednoznacznych kryteriów w oparciu o które należy prowadzić badania spowodował, że nie można określić, czy i w jakim zakresie należy rozszerzyć działania GDDKiA, aby zakres badań był zgodny z intencją ustawodawcy. Niemniej jednak, GDDKiA mając na uwadze przedmiotowy, nowy przepis ww. ustawy o drogach publicznych poczynszy od roku 2012 przygotowała się, a od 2013 przystąpiła do opracowania oraz wdrożenia specjalnego narzędzia do przeprowadzania kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym do badania odcinków dróg o potencjalnym największym zagrożeniu pod względem BRD, w tym do badania wpływu robót drogowych na BRD. W tym celu w opracowaniu jest Instrukcja Kontroli Stanu BRD. Do końca sierpnia 2013 r. na bazie przedmiotowej Instrukcji planowane jest przeprowadzenie pilotażowych kontroli, które obejmą ok. 150 km dróg krajowych. Obecnie GDDKiA rozpoczęła również proces organizacji szkoleń dla swoich pracowników (Centrala, Oddziały, Rejony) w zakresie wykonywania ww. kontroli i zamierza ich przeszkolić w ostatnim kwartale 2013 r. Przedmiotowe szkolenie obejmie ok. 160 osób, które będą wykonywały te zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1244-1245, 1973)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przygotowanie w GDDKiA „Instrukcji kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego” zawierającej uregulowania dotyczące określenia zasad i metod badania wpływu robót na bezpieczeństwo ruchu drogowego, z uwzględnieniem zmian wiążących się z dodaniem do art. 20 ustawy o drogach publicznych pkt 10a, przewidziano dopiero po ok. 15 miesiącach od wejścia w życie ww. przepisu.

4.4. Zapisy w umowach na roboty drogowe w zakresie oddziaływania m.in na ograniczanie czasu zajęcia drogi przez wykonywanie robót

Opis stanu
faktycznego

W toku kontroli zbadano w ww. zakresie 9 umów na wykonanie następujących robót drogowych:

- Kontynuacja przebudowy drogi krajowej nr 9 Radom – Barwinek, Część 2 na odcinku od km 239+950 do km 249+238,82 Jasienica Rosielna – Iskrzynia (umowa z dnia 12 października 2011 r. nr 2811/41/2011 podpisana przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Oddziału GDDKiA w Rzeszowie) zwana dalej „przebudowa DK 9”;
- Przebudowa mostu drogowego w km 34+523 drogi krajowej nr 15 przez rzekę Barycz w m. Milicz (umowa z dnia 20 lipca 2010 r. nr GDDKiA O/WR 49/PN/R/R-2/2010 podpisana przez dwóch Zastępców Dyrektora Oddziału GDDKiA we Wrocławiu wraz z aneksami nr 1, 2 i 3) zwana dalej „przebudowa mostu na DK 15”;
- Rozbudowa drogi krajowej nr 12 na odcinku Piotrków Trybunalski – Sulejów od km 408+050 do km 408+781,05 wraz z odbudową mostu w m. Przyglów w km 408+408 (umowa z dnia 16 grudnia 2010 r. nr 3/12/R/2010 podpisana przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Oddziału GDDKiA w Łodzi) zwana dalej „rozbudowa DK 12”;
- Remont drogi krajowej nr 78, odcinku Tapkowice - Nowa Wieś od km 89+240 do km 94+300 (umowa z dnia 2 kwietnia 2012 r. nr 3/R-1/2012 podpisana przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Oddziału GDDKiA w Katowicach) zwana dalej „remont DK 78”;
- Przebudowa estakad wschodniej i zachodniej (nitka prawa) w ciągu drogi krajowej nr 5 w m. Gniezno (umowa z dnia 31 maja 2012 r. nr GDDKiA/O-PO/R-2/26/2012 podpisana przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Oddziału GDDKiA w Poznaniu) zwana dalej „przebudowa estakad na DK 5”;

- Budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku Salomea – Wolica wraz z powiązaniem z drogą krajową nr 7. Etap I: budowa drogi ekspresowej S8 węzeł Paszków (z węzłem) – węzeł Opacz (bez węzła) – węzeł Łopuszańska (bez węzła). Część 2: odcinek zlokalizowany w granicach m.st. Warszawy (umowa z dnia 30 grudnia 2010 r. nr 252/2010 podpisana przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie wraz z Aneksem nr 1) zwana dalej „budowa S8 Salomea – Wolica”;

- Budowa drogi ekspresowej S2 od węzła „Konotopa” do węzła „Puławska” długości ok. 5 km łączącej węzeł „Lotnisko” z węzłem „Międzynarodowy Port Lotniczy Okęcie” i z węzłem „Marynarska”. Etap III: Południowa Obwodnica Warszawy S2 – odcinek od węzła „Konotopa” (bez węzła) do węzła „Lotnisko” (bez węzła) (umowa z dnia 17 czerwca 2010 r. nr 90/2010 podpisana przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie wraz z Aneksem nr 1 i 2) zwana dalej „budowa S2”;

- dostosowanie Trasy Armii Krajowej do parametrów Drogi Ekspresowej S8 na odcinku: Al. Prymasa Tysiąclecia w Warszawie – ul. Piłsudskiego w Markach. Etap I: dostosowanie Trasy Armii Krajowej do parametrów Drogi Ekspresowej S8 na odcinku: węzeł „Modlińska” w Warszawie – węzeł „Piłsudskiego” w Markach (umowa z dnia 12 sierpnia 2009 r. nr 133/2009 podpisana przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie wraz z Aneksem nr 1, 2 i 3) zwana dalej „budowa S8 Modlińska – Piłsudskiego”;

- rozbudowa drogi krajowej nr 61 Warszawa – Ostrołęka na odcinku przejścia przez m. Legionowo odcinek I od km 21+498,70 do km 22+873 (umowa z dnia 7 czerwca 2010 r. nr 49/2010 podpisana przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie wraz z Aneksem nr 1) zwana dalej „rozbudowa DK 61”;
(dowód: akta kontroli str.1361-1362, 1369-1972)

We wszystkich ww. umowach zawarto zapisy w następującym zakresie:

- na wykonawców robót nałożono obowiązek opracowania czasowej organizacji ruchu na okres realizowanych robót, ustawienia wymaganego oznakowania, bieżącego utrzymania oznakowania oraz jego likwidacji po zakończeniu robót,
- określono sposób zabezpieczenia przez wykonawcę maszyn drogowych, urządzeń i placu budowy w czasie prowadzenia robót drogowych oraz w czasie przerw w prowadzonych robotach,
- zobowiązano wykonawców do poinformowania mieszkańców i osoby prowadzące działalność w rejonie prowadzonych robót o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str.1384, 1387, 1388, 1440-1441, 1454-1469, 1501-1502, 1507-1526, 1532-1533, 1540-1556, 1558-1560, 1562-1563, 1570-1603, 1606-1607, 1614-1642, 1657-1658, 1671-1705, 1720-1721, 1736-1761, 1775-1777, 1779, 1795-1817, 1846-1858)

Wszystkie ww. umowy zawierają katalog kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia, przy czym:

- wszystkie umowy zawierają zapisy o karze umownej za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy, w wysokości od 0,01% do 0,5% wartości kontraktu za każdy dzień zwłoki,
- 3 z 9 wymienionych umów zawierają zapisy o karze umownej za przerwy w pracy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy (dłuższe niż 10 dni), w wysokości od 0,02% do 1% wartości kontraktu za każdy dzień zwłoki,

(dowód: akta kontroli str.1371-1432, 1528-1556, 1604-1642, 1643-1705, 1706-1761, 1762-1817, 1818-1958)

- 8 z 9 umów zawiera zapisy o karze umownej z tytułu odstąpienia od kontraktu z przyczyn leżących po stronie wykonawcy w wysokości od 10% do 20% wartości kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 1396-1397, 1441-1442, 1503, 1499-1526, 1534-1535, 1565—1566, 1608, 1664, 1726-1727, 1785-1786, 1869)

W 6 z ww. 9 umów przewidziano zapisy precyzujące godziny pracy wykonawców, jednakże tylko w 4 z nich zawarto zapisy o wydłużonym czasie pracy (system 3-zmianowy, lub przez 6 dni w tygodniu w godzinach 6-22, lub od świtu do zmierzchu).

(dowód: akta kontroli str. 1391, 1411-1432, 1500, 1661, 1723, 1782, 1860-1861)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie umieszczono w umowie na przebudowę estakad na DK5 zapisów o karze umownej z tytułu odstąpienia od kontraktu z przyczyn leżących po stronie wykonawcy skutkujące niemożnością dochodzenia roszczeń z tego tytułu od wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 1499-1526)

Dyrektor GDDKiA O/Poznań wyjaśnił, że zastosowane kary umowne zawarte w § 14 ust. 1 i 3 umowy, jak również zabezpieczenie należytego wykonania zadania w wysokości 5% wynagrodzenia umownego brutto zdaniem zamawiającego wystarczająco zabezpieczyły jego interes.

(dowód: akta kontroli str. 1991)

W świetle ustaleń kontroli ww. kara umowna i zabezpieczenie należytego wykonania umowy dotyczą dwóch odmiennych zagadnień. Kara umowna z tytułu odstąpienia od kontraktu z przyczyn leżących po stronie wykonawcy zabezpiecza interes zamawiającego w przypadku, gdy jest on zmuszony wypowiedzieć umowę ze względu na zaistnienie po stronie wykonawcy okoliczności powodujących, iż w ocenie zamawiającego nie będzie on w stanie dłużej realizować przedmiotu umowy. Natomiast zabezpieczenie należytego wykonania zadania służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Ponadto należy zauważyć, że inne badane w czasie niniejszej kontroli umowy na roboty drogowe zawierały w swoim katalogu kar umownych zarówno przedmiotową karę, jak i zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1499-1526)

2. Nie umieszczono w katalogu kar umownych w umowach na przebudowę DK 9, remont DK 78, budowę S8 Modlińska – Piłsudskiego, budowę S2, budowę S8 Salomea – Wolica i rozbudowę DK 61 zapisów o karze umownej za przerwy w pracy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, skutkujące niemożnością dochodzenia roszczeń z tego tytułu od wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 1371-1432, 1528-1556, 1604-1642, 1643-1705, 1706-1761, 1762-1817, 1818-1958)

Zastępca Dyrektora GDDKiA O/Rzeszów wyjaśnił, że w umowie na przebudowę DK 9 nie umieszczono kary umownej za przerwy w pracy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, ponieważ w klauzuli 8.3 Harmonogram, Szczególnych Warunków Kontraktu, które stanowią część kontraktu i są wpisane w pkt 2 ppkt b) Umowy, dano szansę wykonawcy nadrobienia powstałych opóźnień poprzez aktualizację Harmonogramu, natomiast przewidziano karę umowną za nieterminowe przedłożenie harmonogramu.

(dowód: akta kontroli str. 1983)

Dyrektor GDDKiA O/Katowice wyjaśnił, że w umowie na budowę DK 78 nie umieszczono kary umownej za przerwy w pracy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, ponieważ w umowie przewidziano, że Wykonawca jest zobowiązany realizować przedmiot umowy zgodnie z harmonogramem rzeczowo – finansowym. Za przekroczenie przewidzianych w nim terminów zamawiający jest uprawniony do obciążania Wykonawcy karą umowną w wysokości 0,05% wynagrodzenia netto za każdy dzień opóźnienia. Zamawiający może naliczać tę karę umowną także za przekroczenia poszczególnych terminów wskazanych w szczegółowym harmonogramie. W ocenie Oddziału zastrzeżenie kar umownych z tytułu opóźnienia w realizacji prac wyszczególnionych w szczegółowym harmonogramie konsumuje zastrzeżenie kar z tytułu przerw w pracy z winy Wykonawcy. Jeżeli Wykonawca dopuści się ze swojej winy przerw w pracy i z tego powodu przekroczy termin wskazany w harmonogramie to Zamawiający uprawniony będzie do naliczenia przewidzianej kary umownej. To do Wykonawcy należy właściwa organizacja pracy tak, aby przedmiot umowy został zrealizowany w poszczególnych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 1989)

Zastępca Dyrektora GDDKiA O/Warszawa wyjaśnił, że w umowach na: budowę S8 Modlińska – Piłsudskiego, budowę S2, budowę S8 Salomea – Wolica, i rozbudowę DK 61 nie umieszczono kary umownej za przerwy w pracy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, ponieważ kara umowna za przerwy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy mieści się w karze umownej za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy. Kara umowna wynikająca ze zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy jest pojęciem szerszym od kary za przerwy w pracy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Ponadto Zamawiający nie może stosować kar umownych w przypadku przerw w pracy po stronie Wykonawcy, jeżeli nie mają one wpływu na czas realizacji umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1992-1993)

W świetle ustaleń kontroli, celem wprowadzenia do katalogu kar umownych w umowach o roboty budowlane kary umownej za przerwy w pracy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, jest funkcja dyscyplinująca tej kary wobec wykonawcy. Inwestycje drogowe są bowiem specyficznym typem prac, które zawsze wiążą się z utrudnieniami dla kierujących pojazdami, tak więc jednym z głównych celów zamawiającego jest ograniczenie do niezbędnego minimum tych utrudnień, które to w przypadku nieuzasadnionych przerw w pracach będą trwać dłużej. Ponadto nieuzasadnione przerwy w wykonywanych pracach, przy wciąż trwających ograniczeniach na drodze negatywnie wpływają na wizerunek zamawiającego, czyli Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Należy przy tym zauważyć, że inne badane w czasie niniejszej kontroli umowy na roboty drogowe zawierały w swoim katalogu kar umownych przedmiotową karę.

Opis stanu
faktycznego

4.5. Działania podejmowane w okresie prowadzonych robót drogowych w celu minimalizacji utrudnień na drogach

W toku kontroli zbadano działania prowadzone w ww. zakresie w trakcie wykonywania 5 następujących robót drogowych:

- remont wiaduktu drogowego w miejscowości Marki nad drogą krajową nr 8 w km 475+534 (roboty prowadzone od 5.06.2013 r. i wciąż trwające),
 - remont drogi krajowej nr 62 na km 297+955÷302+00 (roboty przeprowadzone w okresie 14.05.2013 r.– 12.07.2013 r.),
 - remont drogi krajowej nr 50 na odcinku km 267+600÷267+672 i 267+687÷267+735 (roboty przeprowadzone w okresie od 27.06.2013 r. – 31.07.2013 r.),
 - przebudowa drogi S8 na odcinku od ul. Piłsudskiego w Markach do mostu gen. S. Grota – Roweckiego (roboty prowadzone od 11.09.2009 r. i wciąż trwające)
 - dostosowanie drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku od km 408+753 do km 420+100 (roboty prowadzone od 14.10.2010 r. i wciąż trwające).
- (dowód: akta kontroli str. 1361-1362)

Stwierdzono, że wykonawcy trwających robót:

- umieścili i utrzymywali w należyłym stanie wszystkie znaki i urządzenia: sygnalizacji dźwiękowej, sygnalizacji świetlnej i bezpieczeństwa ruchu drogowego, przewidziane w czasowej organizacji ruchu,
 - umieścili znaki ostrzegające o prowadzonych robotach przed początkiem remontowanego odcinka drogi,
 - wprowadzili stałą organizację ruchu w miejscach gdzie było to możliwe,
 - zabezpieczyli teren budowy barierami ochronnymi i tablicami ostrzegawczymi.
- (dowód: akta kontroli str. 1183-1190)

Stwierdzono, że w przypadkach ww. zakończonych robót drogowych:

- usunięto oznakowanie wprowadzone na czas prowadzenia robót drogowych,
 - wprowadzono stałą organizację ruchu po zakończeniu prac,
 - przywrócono pas drogowy do pierwotnego stanu (teren został posprzątaný i nie stwierdzono żadnych pozostałości po odbywających się pracach drogowych).
- (dowód: akta kontroli str. 1180-1182)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

5. Prawidłowość stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego

5.1. Zgodność organizacji ruchu na drogach z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu oraz przepisami Prawa o ruchu drogowym i rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych

Opis stanu
faktycznego

W toku kontroli przeprowadzono oględziny w zakresie zgodności oznakowania z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu drogowego oraz stanu technicznego oznakowania na odcinkach dróg Rejonu w Ożarowie Mazowieckim Oddziału GDDKiA w Warszawie.

a) W wyniku oględzin przeprowadzonych 18 lipca 2013 r., na odcinku drogi DK 92 (2) pomiędzy 467 km 400 m a 461 km 930 m, na kierunku z Warszawy do Ożarowa Mazowieckiego stwierdzono, że:

- w kilometrze 466 w okolicy 445 m nie było znaku A-29 "sygnały świetlne" ostrzegającego o miejscu, w którym ruch jest kierowany za pomocą sygnalizacji świetlnej, który winien się tam znajdować wg projektu organizacji ruchu drogowego,
- na ww. odcinku, pomiędzy 467 km 400 m a 461 km 930 m stanu techniczny oznakowania był właściwy.

(dowód: akta kontroli str. 178)

Wg wyjaśnienia p. Marka Jastrzębskiego Drogomistrza w Obwodzie Drogowym w Ożarowie, odnośnie braku znaku A-29:

„ Przy dokonywaniu objazdu drogi nr 92 w dniu 15.07.2013, nie stwierdziłem braku znaku A-29, jaki powinien stać łącznie ze znakiem A-6a w km 466+063, jezdnia lewa, na kierunku do Sochaczewa. Nie stwierdziła też takiego faktu Służba Patrolowa. W dniu 16.07.2013 r, zarówno ja, jak i dróżnik ze Służby Patrolowej, zatrudnieni byliśmy przy kierowaniu ruchem na drodze nr 50 w m. Kamion w godzinach od 7 do 15. 30. W związku z powyższym objazdu drogi nr 92 nie było, podobnie jak w dniu 17.07.2013 r. Brakujący znak został uzupełniony przez Służbę Patrolową Obwodu Drogowego w Ożarowie, w mojej obecności, w dniu 18.07.2013 r. o godz. 9,15. Przy okazji wykonywania tej czynności odnaleziono zniszczony znak A-29 leżący w trawie, w rowie przydrożnym, kilka metrów od miejsca, gdzie powinien być ustawiony. W mojej ocenie został on oberwany od słupka (znak A-6a pozostał na słupku) w wyniku silnego uderzenia, np. przez wystający z jadącego pojazdu ładunek. Sytuacje takie zdarzają się często przy przewożeniu ładunków ponadnormatywnych. W tym konkretnym przypadku zdarzenie takie musiało mieć miejsce w godzinach popołudniowych w dniu 16.07.2013 r, bądź w nocy z 16 na 17.07.2013 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 183)

Brak objazdu drogi krajowej nr 92 w dniach 16 i 17 lipca 2013 r. stanowi nieprawidłowość w odniesieniu do wymogu częstotliwości objazdu dróg, określonego w Zarządzeniu nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 8 listopada 2007 r. ws. wytycznych dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych. Zgodnie z pkt 3 ww. zarządzenia na drogach głównych (GP) – a taką drogą jest droga nr 92 - objazd winien być dokonywany z częstotliwością min. 1x dziennie, a zgodnie z pkt 4 ww. zarządzenia ustalona częstotliwość obowiązuje w ciągu całego roku (w tym święta i dni wolne od pracy).

(dowód: akta kontroli str. 193-194)

b) W wyniku oględzin przeprowadzonych 22 lipca 2013 r. na odcinkach dróg krajowych nr: 7, 8, 50 i 92 na trasie Warszawa, Mszczonów, Sochaczew, Ożarów Mazowiecki ustalono, że

1. Na drodze nr 7 od km 380+626 do 384+174:

1.1. Pikietaż km 381+340. W zbyt małej odległości, bo ok. 4,5 m za znakiem E-4 "drogowskaz w kształcie strzały do miejscowości podający do niej odległość" ustawiony jest znak D-1 "droga z pierwszeństwem".

W świetle przepisów 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 ze zm.), załącznik 1 p-kt 1.5.2 sposób umieszczania znaków jest taki, że następny znak powinien być umieszczony za poprzedzającym w odległości co najmniej 10 m na drogach o prędkości

dopuszczalnej do 60 km/h (dla większych dopuszczalnych prędkości odległości te powinny wynosić: co najmniej 20 m dla prędkości powyżej 60 km/h i co najmniej 50 m dla prędkości powyżej 90 km/h.)

1.2 Pikietaż ok. km 381+730-755. Znak F-10 "kierunki na pasach ruchu" wg projektu organizacji ruchu winien być ustawiony na +755 a jest ustawiony wcześniej o ok. 20-25 m. Ww znaki F-10 i E-4 ustawione zostały w odwrotnej kolejności, niż w projekcie organizacji ruchu.

2. Droga nr 8 od km 447+702 do 442+015

2.1 Pikietaż km 447+702. Ok. 5 m za znakiem E-4 ustawiony jest znak F-10.

Patrząc z prawej strony prawego pasa, znak E-4 zasłania dużą część znaku F-10.

2.2 na skrzyżowaniu kilkadziesiąt metrów dalej od miejsca opisanego w ww. pkt 2.1, ustawiony jest za ogrodzeniem szereg reklam, z których część stworzyła tło dla znaku D-3 "droga jednokierunkowa".

2.3 Pikietaż km 445+408. Wg projektu organizacji ruchu winny być: przejście dla pieszych oraz znak A-16 "przejście dla pieszych". W rzeczywistości nie ma ani przejścia ani znaku.

2.4 Pikietaż km 445+400. Jest ustawiony znak F-10, którego w tym miejscu nie powinno być wg projektu organizacji ruchu.

2.5 Pikietaż km 444+850. Jest ustawiony znak B-23 "zakaz zawracania", którego w tym miejscu nie powinno być wg projektu organizacji ruchu. Widoczność ze skrajnego prawego pasa ok. połowy tego znaku przysłaniają gałęzie rosnącego przed nim krzaka.

3. Obwodnica Żyrardowa w ciągu drogi nr 50. Brakuje wielu słupków uchylnych, odblaskowych (znak U-25), które powinny być ustawiane są na linii ciągłej rozdzielającej jezdnie.

4. Droga nr 92 od km 426+000 do 428+900

4.1 Pikietaż km 448+800. Nie było znaku B-9/B-41 (B-9 "zakaz wjazdu rowerów"/B-41 "zakaz ruchu pieszych"), który winien być tam ustawiony wg projektu organizacji ruchu.

4.2 Pikietaż ok. km 449+860. Cztery znaki ustawione są w zbyt małej odległości od siebie, tj. w odstępach od ok. 5 m do ok. 6 m oraz w kolejności innej niż określona wg projektu organizacji ruchu. W grupie ww. znaków znak C-5 "nakaz jazdy prosto" zasłania D-6 "przejście dla pieszych" i część E-1 "tablica przeddrogowskazowa". Ponadto pomiędzy znakami na pierwszym i drugim słupku ustawiony jest słupek z tabliczką z napisem Sanktuarium ..., której to tabliczki nie ma na projekcie organizacji ruchu.

4.3. Pikietaż ok. km 452+323. Jest przejście dla pieszych i znak A-16 "przejście dla pieszych", których nie ma w projekcie organizacji ruchu.

4.4 Miejscowość Święcice. Jest przejście dla pieszych i znak A-16 "przejście dla pieszych", których niema projekcie organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 187-192)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami w Oddziale Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie odnośnie wymienionych w ww. podpunktach od 1 do 4.4 sytuacji, m.in.:

„Ad.1.1. Znak D-I został ustawiony faktycznie bliżej znaku E-4 niż to przewidują przepisy (Dz. U. nr 220, poz. 2181 ze zm.). Zamysłem zapisu ww. Dz. U. dotyczącego minimalnych odległości pomiędzy znakami było, by znaki te wzajemnie się nie przesłaniały i były czytelne. W przedmiotowym przypadku znaki te zostały ustawione w różnych płaszczyznach i są widoczne w należyty sposób spełniając tym samym swoje funkcje.”

„Ad.1.2. Przedstawiona sytuacja nie ma wpływu na czytelność oznakowania. Prawdopodobnie sposób ustawienia znaków wynika z przeoczenia, gdzie w wyniku aktualizacji projektu zamieniona została kolejność ustawienia oznakowania czego

nie wprowadzono w terenie. Zaistniała sytuacja zostanie przeanalizowana a korekty wprowadzone w terenie.

a. Sytuacje wymienione w punktach 1.1 oraz 1.2 mogły wynikać z aktualizacji projektów organizacji ruchu i wprowadzenia kolejnej korekty na wdrożonej organizacji ruchu w terenie.

b. Za prawidłowe ustawienie znaków odpowiada kierownik służby liniowej lub drogomistrz z ramienia Rejonu Drogowego a także pracownik Wydziału BRD i ZR, który kontroluje dany odcinek drogi.

Ad.2.1. Ustawienie znaku zostanie skorygowane. Przedstawione zdjęcie wykonano z pobocza drogi, przez co w sposób niedokładny przedstawia zastany stan. Kierowca, z racji umieszczenia kierownicy z lewej strony pojazdu, zajmuje miejsce bliżej lewej krawędzi jezdni, przez co z tej perspektywy znaki nie przesłaniają się w stopniu jak wynika z dokumentacji kontrolera NIK.

Ad.2.2. Znak ten jest istotny dla pojazdów wyjeżdżających z drogi poprzecznej (ul. Wspólnej) i dla tej relacji nie powinien być źle postrzegany. Natomiast pozostałe pojazdy poruszały się do tego punktu również drogami jednokierunkowymi i przy braku odwołania tej zasady ruchu znakiem A-20 jednokierunkowość drogi nie powinna być dla nich zaskoczeniem. Wydział BRD nie jest wydziałem właściwym do kwestii usuwania reklam. Reklamy umieszczone są poza pasem drogowym i w tej sytuacji organem właściwym do podjęcia działań w tym zakresie jest Inspektorat Nadzoru Budowlanego.

Adn.2.3. Błąd projektu (znaki A-16), w przedmiotowym miejscu nie ma przejścia dla pieszych dlatego w terenie nie ma znaków A-16.

Ad.2.4. Wystąpienie znaku F-10 w terenie i brak jego w projekcie zostanie wyjaśniony.

Znak ten w żadnym sposób nie wpływa negatywnie na czytelność drogi, czy też na pogorszenie brd.

Ad.2.5. Znaki B-23 ustawione w roku 2012 na zlecenie Wydziału BRD w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu na przedmiotowym skrzyżowaniu. Znak z prawej strony w tej sytuacji jest znakiem dodatkowym uzupełniającym, gdyż dotyczy pojazdów poruszających się lewym pasem drogi, ponadto powinien on być widoczny z jezdni a nie z pobocza drogi, z którego wykonano zdjęcie. Z jezdni drogi znak jest dobrze widoczny.

a. Przedstawiony do oględzin plan liniowy należy uważać za poglądowy obraz sytuacji na drodze. W przypadku zatwierdzania punktowych zmian w organizacji ruchu nie są one w każdym przypadku niezwłocznie nanoszone na ww. materiał. Oddział w Warszawie nie posiada obecnie umowy na obsługę projektową dla aktualizacji projektów organizacji ruchu, co miało miejsce w przeszłości. W danej chwili aktualizacje projektów organizacji ruchu (dostosowanie do jednolitej formy) prowadzone są siłami własnymi.

b. Sytuacje wymienione w punktach 2.1 oraz 2.2 nie są groźne w rozumieniu BRD, przez co mogły zostać nie wychwycone podczas kontroli i bieżących objazdów.

c. Za prawidłowe ustawienie znaków odpowiada kierownik służby liniowej lub drogomistrz z ramienia Rejonu Drogowego a także pracownik Wydziału BRD i ZR, który kontroluje dany odcinek drogi.

Za pielęgnację zieleni odpowiedzialny jest Rejon Drogowy i Wydział Dróg.

Nie ma możliwości zmiany usytuowania znaku D-3. Oddział wystąpi do Inspektoratu Nadzoru budowlanego w celu podjęcia działań mających na celu usunięcie przedmiotowych reklam.

Ad.3. Słupki uchylne zostały zastosowane w celu fizycznego odgródnienia przeciwnych kierunków ruchu na drodze o przekroju „2+1”.

a. Uszkodzenia słupków wynikają z nieprzestrzegania przez kierujących zasad ruchu drogowego i przekraczania linii ciągłej. Słupki wg wiedzy tutejszego Oddziału

(w tym zdobytej empirycznie) powinny być podatne na uderzenia i po najechaniu przez pojazd nie ulegać zniszczeniu a jedynie odkształceniu plastycznemu. W praktyce okazało się, że zmęczenie materiału w zmiennych warunkach atmosferycznych jakie panują na terenie Polski następuje szybciej. Oddział w Warszawie postanowił odstąpić od uzupełniania ww. słupków i będą one całkowicie zdemontowane.

b. Za prawidłowe ustawienie znaków odpowiada właściwy rejon. Rejon w Ożarowie Mazowieckim zgłaszał zapotrzebowanie na dodatkowe słupki, jednak z uwagi na powyższe doświadczenia zaniechano dalszej ich wymiany.

Ad.4.1. Znak zostanie uzupełniony. Prawdopodobnie uległ zniszczeniu lub aktowi wandalizmu.

Ad.4.2. Znaki zostały ustawione w niewielkich odległościach z uwagi na geometrię drogi, gdzie w niewielkiej odległości znajduje się skrzyżowanie z ul. Mazowiecką, przejście dla pieszych oraz włączenie z drogi będącej ciągiem pieszo-jezdnym. Kolejność ustawienia znaków w tym przypadku nie ma zasadniczego znaczenia.

Opisany efekt zasłaniania się znaków przedstawiony na załączonym zdjęciu może zachodzić z perspektywy pobocza. Jadąc jezdnią znaki są czytelne. Korekta ustawienia tablicy E-1 została dokonana z uwagi na fakt, że jest znacznych rozmiarów i przesłaniałaby pozostałe znaki, czego oceny nie można było dokonać z kart projektu.

Oddział dokona sprawdzenia możliwości poprawy lokalizacji znaków oraz sprawdzenia czy znak informujący o sanktuarium został ustawiony zgodnie z projektem organizacji ruchu a nie został naniesiony na plan liniowy.

Ad. 4.3. i 4.4. Projekt nie uwzględniał zmian jakie zostały wprowadzone w ramach przebudowy drogi krajowej nr 2. Plan liniowy zostanie uzupełniony o zmienione elementy oznakowania.

a. Odpowiedzi udzielono w powyższych punktach. Za prawidłowe ustawienie znaków odpowiada kierownik służby liniowej lub drogomistrz z ramienia Rejonu Drogowego a także pracownik Wydziału BRD i ZR, który kontroluje dany odcinek drogi.

b oraz c. Odpowiedzi udzielono w adnotacji do punktu 4.2.

(dowód: akta kontroli str. 226-229)

W związku ze złożonymi wyjaśnieniami należy podkreślić, że w rozporządzeniu 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, w załączniku 1 pkt 1.5.2 Sposób umieszczania znaków, gdzie określono m.in. że następny znak powinien być umieszczony za poprzedzającym w odległości co najmniej 10 m na drogach o prędkości dopuszczalnej do 60 km/h, nie ma zapisu upoważniającego do stosowania mniejszej niż ww. odległości.

Ustawienie znaków, do których odnosi się wyjaśnienie w ww. punkcie adn 4.2, wg szczegółowego opisu w protokole oględzin:

- „a) pierwszy słupek ze znakami B-36 "zakaz zatrzymywania się" i B-9/B-41,
- b) w odległości ok. 6 m od pierwszego, drugi słupek ze znakami D-1 "droga z pierwszeństwem" i C-5 "nakaz jazdy prosto",
- c) w odległości ok. 5 m od drugiego, trzeci słupek ze znakiem D-6 "przejście dla pieszych",
- d) w odległości ok. 5,5 m od trzeciego, czwarty słupek ze znakiem E-1 "tablica przeddrogowskazowa".

W świetle powyższego na trzech pierwszych słupkach ustawionych co 5-6 m zamontowanych zostało łącznie 5 znaków, w tym na 2 słupkach po 2 znaki i na jednym słupku 1 znak, w sytuacji gdy w ww. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury

z dnia 3 lipca 2003 r. załączniku 1 pkt 1.5.2 Sposób umieszczania znaków, dopuszczono możliwość umieszczania nawet do 3 znaków na jednym słupku co stwarza możliwość umieszczenia ich na 2 słupkach.

Wg przedstawionego do ww. wyjaśnienia zdjęcia wykonanego w Oddziale Warszawa z pozycji jadącego jeżdźnią, nadal występuje efekt wzajemnego zasłaniania się w tej grupie znaków drogowych, tj. zasłaniania dużej części znaku E-1 (środkowej części tego znaku) przez znak D-6, przy czym widok znaku D-6 w całości znajduje się w tle znaku E-1 oraz prawej części znaku E-1 przez znaki D-1 i C-5, których widok w części znajduje się na tle znaku E-1

c) W świetle danych przedstawionych odnośnie otrzymanych w okresie I półrocza 2013 r. przez Oddziały GDDKiA w Łodzi, Katowicach, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu wniosków Policji dotyczących organizacji ruchu i ich realizacji, m.in.:

- na obszarze działania Oddziału w Warszawie.

Wniosek KSP z 22.03.2013: prośba o uzupełnianie oznakowania poziomego oraz pionowego w rejonie ronda na ciągu wiaduktu ul. Głębockiej w Warszawie. Wydział Realizacji zlecił wydanie polecenia Wykonawcy w celu uzupełnienia braków w oznakowaniu. Wykonano na przełomie maja i czerwca. (tj. po ok. 2 miesiącach);

Wniosek KPP Maków Maz. Z 15.05.2013: prośba o naprawienie oświetlenia przejścia dla pieszych, podświetlenia znaku D-6 i światła pulsacyjnego ul. Rynek-Mickiewicza w Makowie Maz. Wniosek rozpatrzony pozytywnie i 17.05.2013 (tj po ok. tygodniu) udzielono odpowiedzi Policji, że sprawa została przekazana do konserwatora.

- na obszarze działania Oddziału we Wrocławiu

23.05.2013 r. wpłynął do Oddziału wniosek KPP w Wołowie: prośba o przestawienie znaków, które zagrażają bezpieczeństwu ruchu ograniczając widoczność włączającym się do ruchu z dp 1274D do dk 36 przy wyjeździe z miejscowości Wińsko.

Odpowiedź GDDKiA O/Wrocław z dnia 19.06.2013 r. (tj. udzielona po ok. 26 dniach): poinformowano wnioskodawcę, że podczas przeprowadzonej wizji w terenie stwierdzono potrzebę przestawienia znaku D-43; znak został przestawiony.

(dowód: akta kontroli str. 205, 208)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niedostateczne działania w zakresie nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu, określonego w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, w wyniku czego wystąpiły ww. przypadki (pkt a i pkt b podpunkty: 1.2, 2.3, 2.4, 2.5, 3, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4) różnic pomiędzy stanem faktycznym w oznakowaniu, a stanem określonym w zatwierdzonych planach liniowych organizacji ruchu.
2. Niezachowanie wymogów (przypadki wymienione w pkt b podpunkty: 1.1, 2.1, 4.2) określonych w rozporządzeniu 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, załącznik 1 pkt 1.5.2 co do odległości pomiędzy znakami.
3. Niedokonanie objazdów codziennych wymaganych procedurą wewnętrzną GDDKiA na drodze nr 92 w dniach 16 i 17 lipca 2013 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK w tym obszarze dotyczą :

- braku rozwiązań organizacyjnych zapewniających w GDDKiA O/Warszawa możliwość niezwłocznej aktualizacji planu liniowego odcinków dróg poprzez niezwłoczne nanoszenie w nim zatwierdzanych, punktowych zmiany w organizacji ruchu;
- niereagowania właściwych jednostek organizacyjnych i pracowników GDDKiA (w przypadkach przedstawionych w pkt b podpunkty: 2.1, 4.2) na sytuacje powodujące zmniejszanie widoczności znaków przez inne przedmioty oraz przez zbyt blisko ustawione inne znaki drogowe;
- długotrwałego, tj. od ok. tygodnia do ok. 2 miesięcy realizowania (w przypadkach przedstawionych w pkt c) przez jednostki organizacyjne i pracowników GDDKiA uzasadnionych wniosków Policji dotyczących uzupełnienia braków w oznakowaniu, naprawienia oświetlenia przejścia dla pieszych i podświetlenia znaku, przestawienia znaków, które zagrażają bezpieczeństwu ruchu ograniczając widoczność włączającym się do ruchu.

5.2. Wykonywanie obowiązku wymiany wszystkich znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, niespełniających warunków określonych w rozporządzeniu o warunkach technicznych dla znaków i sygnałów drogowych

Opis stanu
faktycznego

W związku z wejściem w życie § 2 ust. 2, 3, 6 i 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 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, znaki drogowe poziome, sygnalizatory i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, niespełniające warunków określonych w rozporządzeniu, za wyjątkiem umieszczonych na przejazdach kolejowych, powinny być wymienione do dnia 31 grudnia 2008 r., a znaki pionowe do dnia 31 grudnia 2010 r. (okres wymiany sygnalizatorów świetlnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na przejazdach kolejowych upłynął z końcem 2011 r.).

Ww. przepisy weszły w życie od 23 stycznia 2004 r., z tym że na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia dopuszczone było umieszczanie na drogach znaków drogowych pionowych wyprodukowanych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, które nie spełniały określonych w nim warunków, nie dłużej jednak niż do dnia 30 czerwca 2004 r.

W toku niniejszej kontroli zebrano dane w ww. zakresie dla wskazanych przez kontrolujących sześciu Oddziałów GDDKiA. Na podstawie tych danych stwierdzono, że:

- ww. zagadnienie było obejmowane tematyką kontroli okresowych przeprowadzanych na podstawie §12 ust. 5 rozporządzenia MI z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem,
- na badanych odcinkach dróg w Oddziałach GDDKiA w: Katowicach, Łodzi, Rzeszowie i Warszawie, w zakresie dostosowania znaków drogowych pionowych i poziomych, sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa drogowego do wymogów ww. rozporządzenia, nie stwierdzono nieprawidłowości,
- do końca I półrocza 2013 r. nie zostały dostosowane do wymogów rozporządzenia znaki, sygnały i urządzenia bezpieczeństwa przez Oddział w Poznaniu na drodze krajowej nr 92, co stanowiło naruszenie przepisów §2 ww. rozporządzenia.

W wyjaśnieniach, Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Ruchem Pan Przemysław Rzeźniewski podał m.in., że wymiana tych znaków bez przebudowy

drogi (...) byłaby nieracjonalna wobec większej celowości wydatkowania środków na remont skoleinowanej nawierzchni. Jest to tym bardziej uzasadnione, że zgodnie z zatwierdzonym planem inwestycyjnym przebudowa tej drogi nastąpi w latach 2014-2015.

- w Oddziale we Wrocławiu do dnia 30 czerwca 2011 r. wymieniono około 87%, a na dzień 30 czerwca 2013 r. około 98%, niezgodnego z ww. rozporządzeniem oznakowania. Przy czym błędne znaki informacyjne pionowe D-27 na DK 36 zostały usunięte 19 grudnia 2011 r., tj. z opóźnieniem w odniesieniu do terminów określonych w § 2 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 801-806, 963-966, 1120)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Niedopełnienie terminu wynikającego z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 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, odnośnie dostosowania znaków drogowych do wymogów określonych przepisami rozporządzenia, w zakresie odcinka drogi nr 92 przez Oddział w Poznaniu oraz ww. części dróg w Oddziale we Wrocławiu

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁸, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu:

1. Dokonywanie i dokumentowanie objazdów i kontroli dróg krajowych, w sposób ustalony w Zarządzeniu nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 8 listopada 2007 r.
2. Prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu zgodnie z wymaganiami określonymi w § 9 ust 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.
3. Uwzględnianie w umowach o roboty budowlane prowadzone na drogach, zawieranych przez jednostki organizacyjne GDDKiA, potrzeby stosowania - poza karami umownymi za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy - innych kar umownych wpływających na terminowość realizacji umów i ograniczenie czasu trwania utrudnień dla użytkowników dróg, m.in. kar za przerwy w pracy z przyczyn zależnych od wykonawcy oraz z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.
4. Doprowadzenie znaków, sygnałów i urządzeń bezpieczeństwa na drogach krajowych w Oddziałach GDDKiA w Poznaniu i we Wrocławiu do stanu zgodnego z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 lipca

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach.

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 Prezesa 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 09 października 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz



.....
podpis

