



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-05-22/2013

P/13/145

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/145 - Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Tomasz Raszka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 86708 z dnia 17 maja 2013 r. i 86765 z 31 lipca 2013 r. 2. Michał Nowak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 86707 z dnia 17 maja 2013 r. i 86766 z 31 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach ¹ , ul. Lechicka 24, 40-609 Katowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Tabor, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach ² (od 1 czerwca 1999 r.) (dowód: akta kontroli str. 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo nieprawidłowości³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2011-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ZDW prawidłowo przyporządkowano komórkom organizacyjnym i pracownikom zadania i obowiązki w zakresie objętym kontrolą. Z wymaganą przepisami częstotliwością realizowano kontrole stanu technicznego dróg, w tym ich oznakowania, przy czym w protokołach kontroli okresowej (pięcioletniej) dla zarządzanych dróg wojewódzkich nie zawarto wszystkich wymaganych przepisami informacji. Ponadto, nie wyegzekwowano od podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg, niezwłocznego usuwania nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli oznakowania.

Ewidencja dróg, obejmująca drogi zarządzane przez ZDW, zawierała wszystkie dokumenty wymagane przepisami, jednakże jej zapisy nie były aktualizowane na bieżąco, a książki dróg nie były prowadzone zgodnie ze wzorem. Stwierdzono w 60% zbadanych przypadków niezgodność istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu lub ewidencją (książkami dróg). Stwierdzono także przypadki nieprzestrzegania warunków technicznych stosowania oznakowania pionowego i poziomego dróg oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również warunków oznakowania robót budowlanych prowadzonych w pasie drogowym, określonych w zatwierdzonym projekcie czasowej organizacji ruchu.

Tymczasowe ograniczenia ruchu wprowadzono niezgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. w sytuacjach, gdy nie miały one związku z nagłymi awariami urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu. Nie sprawowano rzetelnego nadzoru nad lokalizacją reklam umieszczonych w pasie drogowym.

¹ Zwany dalej „ZDW”.

² Zwany dalej „Dyrektorem ZDW”.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Tworzenie warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg

Opis stanu faktycznego

1.1. Wewnętrzne uregulowania spraw objętych kontrolą

Zgodnie z postanowieniami obowiązującego w kontrolowanym okresie Regulaminu Organizacyjnego oraz Statutu, ZDW powierzone zostały zadania zarządcy drogi określone w art. 20 ust. 2 – 14 oraz 16 – 19, 20 a - 20 b i 20 f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴. W ww. dokumentach szczegółowo określono zadania w zakresie utrzymania oznakowania dróg, wykonywania robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających w zakresie dróg i ich oznakowania, wykonywania kontroli stanu sieci dróg i ich infrastruktury, wprowadzania nowych rozwiązań organizacji ruchu oraz wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i przypisano je do realizacji pracownikom Wydziału Dróg oraz Wydziału Inżynierii Ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 10-64)

1.2. Opracowane i wdrożone procedury realizacji zadań objętych kontrolą

Procedury wykonywania kontroli stanu sieci dróg oraz postępowania przy wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego ustalone zostały w odpowiednich zarządzeniach Dyrektora ZDW⁵.

Nie ustalono procedur dotyczących wprowadzania nowej organizacji ruchu na drogach. Dyrektor ZDW w wyjaśnieniach wskazał brak takiej potrzeby, ponieważ zasady wprowadzenia zmiany organizacji ruchu na drogach publicznych precyzyjnie reguluje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶.

(dowód: akta kontroli str. 65-73)

Kontrola wybranych 7, przeprowadzonych przez ZDW w latach 2011-2013 (I półrocze) postępowań w sprawie wydania zezwoleń⁷ na zajęcie pasa drogowego w związku z lokalizacją reklam, obejmujących łącznie 18 reklam wykazała, że 13 tablic reklamowych, objętych 3 zezwoleniami, umieszczono w pasie drogowym zgodnie z warunkami określonymi w tych zezwoleniach, tablice te nie miały wpływu na widoczność oznakowania i elementów drogi. W przypadku pozostałych 5 tablic nie spełniono warunków określonych w zezwoleniach.

W aktach prowadzonych postępowań o wydanie ww. zezwoleń brak było dokumentacji potwierdzającej, że przed wydaniem zezwolenia przeprowadzono

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., zwanej dalej „ustawą o drogach”.

⁵ Nr D/0131/4Z/07 z 12 marca 2007 r. w sprawie objazdu dróg wojewódzkich oraz nr D/0131/8Z/09 z 1 kwietnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji dotyczącej przebiegu postępowań administracyjnych w sprawach lokalizacji inwestycji i zajęcia pasa drogowego na drogach wojewódzkich Województwa Śląskiego w zarządzie Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach.

⁶ Dz. U. Nr 177, poz. 1729, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem na drogach”.

⁷ W formie decyzji.

analizę wpływu reklamy na widoczność oznakowania i innych elementów drogi oraz że po wydaniu zezwoleń przeprowadzono kontrole dotrzymania przez wnioskodawców warunków określonych w tych zezwoleniach. Nie stwierdzono przypadków wydawania w okresie objętym kontrolą zezwoleń na lokalizację reklam poza obszarem zabudowanym.

Ponadto w wyniku oględzin stwierdzono, że w pasie drogowym jednej z dróg wojewódzkich umieszczona była tablica reklamowa, odośnie której Dyrektor ZDW nie wydał zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 74-92)

1.3. Przygotowanie pracowników do realizacji zadań objętych kontrolą

Opis stanu faktycznego

Liczba pracowników ZDW wynosiła 89 osób na koniec 2011 r. (w tym 25 osób w Wydziale Dróg i 8 osób w Wydziale Inżynierii Ruchu), 94 osoby na koniec 2012 r. (w tym w ww. wydziałach odpowiednio: 27 i 8 osób) i 96 osób na 30 czerwca 2013 r. (w tym w wydziałach odpowiednio 27 osób i 9 osób). Według stanu na koniec czerwca 2013 r. spośród ww. dwóch wydziałów, 25 z 36 pracowników wydziałów Dróg i Inżynierii Ruchu posiadało wykształcenie wyższe kierunkowe, a 22 osoby odbyły w badanym okresie szkolenia specjalistyczne.

(dowód: akta kontroli str. 101-207)

1.4. Dane o sieci zarządzanych dróg publicznych

Długość objętych zarządem ZDW dróg wojewódzkich na koniec 2011 r. i 2012 r. wynosiła 1 216,7 km, z tego w granicach administracyjnych miast 332,3 km, a poza granicami miast 884,4 km. Wszystkie drogi posiadały nawierzchnię twardą.

(dowód: akta kontroli str. 208-219)

W okresie objętym kontrolą, dla wykonania zadań letniego i zimowego utrzymania części dróg wojewódzkich, w tym m. in. utrzymania oznakowania pionowego i poziomego, pomiędzy Województwem Śląskim i powiatami zawarte były (na okresy trzyletnie) porozumienia w sprawie przekazania kompetencji, praw i obowiązków, a także związanej z tym odpowiedzialności.

W okresie od lipca 2009 r. do czerwca 2012 r. porozumienia takie zawarte były z 14 powiatami dla utrzymania dróg o długości 1 110,8 km, a w czerwcu i lipcu 2012 r. zawarto z 11 powiatami porozumienia na kolejny 3 letni okres dla dróg o długości 913,7 km.

(dowód: akta kontroli str. 220-221)

W okresie objętym kontrolą, stosownie do wymogu określonego w § 2 rozporządzeniu 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 promach⁸, ZDW dochowując terminu i sposobu prezentacji przekazało Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad⁹ wymagane informacje o sieci dróg publicznych.

Zgodnie z ww. informacjami, na zarządzanej sieci dróg w 2011 r. wydarzyły się 583 wypadki komunikacyjne, w wyniku których śmierć poniosło 59 osób, a 653 osoby doznało obrażeń. W 2012 r. miało miejsce 441 wypadków komunikacyjnych, w wyniku których śmierć poniosło 47 osób, a 564 osób doznało obrażeń. Źródłem

⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

⁹ Zwanemu dalej „GDDKiA”.

powyższych danych były informacje pozyskiwane z Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach, w których nie wskazano przyczyn tych zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 208-219, 742)

Z informacji uzyskanych przez NIK od jednostek policji wynika, że w samym 2012 r. na drogach wojewódzkich zarządzanych przez ZDW wydarzył się jeden wypadek (w którym jedna osoba została ranna) i siedem kolizji, których przyczynami były nieprawidłowo zabezpieczone roboty drogowe.

(dowód: akta kontroli str. 793-822)

ZDW dla określenia kolejności wykonywania remontów dróg wojewódzkich, poprzez wyznaczenie tzw. „wskaźników pilności” wykorzystywał wyniki okresowych pomiarów ruchu drogowego¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 767-769)

1.5. Prowadzenie wymaganej dokumentacji zarządzanych dróg

Prowadzona w ZDW ewidencja dróg obejmowała wszystkie 61 dróg zarządzanych przez ZDW i zawierała dokumenty wymagane postanowieniami § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 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 tunelom¹¹, tj. książki dróg (prowadzone w formie elektronicznej odrębnie dla każdej drogi), dzienniki objazdu dróg (prowadzone w formie pisemnej odrębnie dla każdej drogi) oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg województwa śląskiego.

Ewidencja dróg nie była aktualizowana na bieżąco, a książki dróg prowadzone były niezgodnie z wzorem, określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

(dowód: akta kontroli str. 222-223)

Według stanu na koniec czerwca 2013 r. brak było ustalonej stałej organizacji ruchu (tzn. wprowadzonej w oparciu o projekt zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem) dla części odcinków zarządzanych dróg.

Według danych prowadzonej przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, ujęto w niej 1962 projekty, w tym projekty dla wybranych odcinków (lub miejsc, np. skrzyżowań, przejść dla pieszych) wszystkich 61 podległych dróg wojewódzkich. W przypadku większości z nich nie podawano kilometrażu, lecz – dopuszczalne obowiązującym wzorem - nazwy miejscowości i ulicy. W związku z powyższym, na podstawie ww. ewidencji brak jest możliwości określenia jaka część dróg posiada zatwierdzoną organizację ruchu. Obowiązującą organizacją ruchu na odcinkach dróg wojewódzkich, dla których dotychczas nie opracowano projektów stałej organizacji ruchu, była organizacja ruchu zinwentaryzowana w ewidencji dróg.

(dowód: akta kontroli str. 235-282, 283-285)

W okresie objętym kontrolą, jak wyjaśnił Dyrektor ZDW, z inicjatywy ZDW sporządzono 151 projektów stałej organizacji ruchu, z tego 57 prostych projektów organizacji ruchu wykonali pracownicy ZDW, a pozostałe zlecono zewnętrznym jednostkom projektowym. ZDW zlecał opracowanie projektów stałej organizacji ruchu, których potrzeba opracowania wynikała z rozpatrywania wniosków o zmianę

¹⁰ Wykonywanych na zlecenie Zarządu Województwa Śląskiego. Ostatnie takie pomiary wykonane zostały w 2010 r., a odbioru wyników dokonano w 2011 r.

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 582, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.

organizacji ruchu lub projektów będących integralną częścią dokumentacji technicznej dotyczącej remontów i przebudowy dróg wojewódzkich. Dla całej sieci dróg wojewódzkich opracowano i uzyskano zatwierdzenie dwóch projektów: oznakowania dróg wojewódzkich znakami granic miejscowości i granic obszaru zabudowanego oraz oznakowania sieci dróg wojewódzkich znakami ostrzegawczymi „dzikie zwierzęta”. Pozostałe projekty stałej organizacji ruchu na drogach wojewódzkich sporządzane były przez inne podmioty, których działalność związana ze zmianą sposobu zagospodarowania terenów przyległych do drogi, wymagała zmiany organizacji ruchu na drodze wojewódzkiej.

(dowód: akta kontroli str. 283, 285, 287, 289, 293, 296)

1.6. Kontrola zarządcza działań związanych z oznakowaniem zarządzanych dróg

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej zostały wprowadzone w ZDW zarządzeniem Dyrektora ZDW z 3 października 2011 r.¹².

W badanym okresie realizacja nałożonych na komórki i pracowników obowiązków związanych z oznakowaniem dróg, objęta była kontrolą zarządczą i była prowadzona zgodnie z zasadami ustalonymi ww. zarządzeniem.

Audytem wewnętrznym objęto cztery zadania związane z przedmiotem niniejszej kontroli. W jego wyniku sformułowane zostały łącznie 24 zalecenia. Podjęto działania dla usunięcia ujawnionych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 298-365, 382-389, 390-424)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie tworzenia warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pracownicy Zespołu Uzgodnień w Wydziale Dróg (odpowiedzialnego za wydawanie decyzji – zezwoleń na zajęcie pasa drogowego) nie sprawowali należytej (rzetelnej) kontroli nad dotrzymaniem przez podmioty warunków zajęcia pasa drogowego, dotyczących lokalizacji reklam. Kontrole przeprowadzane w tym zakresie (np. dotyczące wielkości reklamy i miejsca jej lokalizacji) nie były dokumentowane, a w aktach spraw brak było dokumentacji potwierdzającej, że przed wydaniem zezwolenia na lokalizację reklamy przeprowadzano analizę jej wpływu na widoczność oznakowania i innych elementów drogi.

Dyrektor ZDW wyjaśnił¹³, że ww. analizy przeprowadzane były wyłącznie w sprawach, w których zachodziło podejrzenie, iż wnioskowana lokalizacja reklamy może stanowić zagrożenie, w tym ograniczać widoczność na skrzyżowaniach oraz łukach poziomych.

(dowód: akta kontroli str. 425-427, 428, 430)

Przeprowadzone oględziny wykazały, że pięć tablic reklamowych (objętych czterema z siedmiu poddanym kontroli postępowań¹⁴) umieszczonych zostało w pasie drogowym dróg wojewódzkich niezgodnie z warunkami wydanych zezwoleń. Stwierdzono bowiem, że odległość jednej z tablic reklamowych od

¹² Nr D/0131/23Z/11 z 3 października 2011 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji dotyczącej zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Katowicach.

¹³ W odpowiedzi na pytanie skierowane do Kierownika Zespołu Uzgodnień.

¹⁴ W sprawie wydania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w związku z lokalizacją reklam.

krawędzi jezdni drogi wojewódzkiej była mniejsza niż wymagana decyzją (5 m) i wynosiła ok. 2,5 m, a dolne krawędzie 4 pozostałych tablic reklamowych umieszczonych na słupach oświetlenia ulicznego w pasie drogowym znajdowały się na wysokości mniejszej niż wymagana w tych decyzjach (5,0 m) licząc od nawierzchni jezdni, tj. na wysokościach odpowiednio: 2,60 m, 3,80 m, 3,15 m i 3,00 m. Ponadto, jedna z tych tablic (na wysokości 2,60 m i o powierzchni 1,75 m²) częściowo ograniczała widoczność znaków drogowych informacyjnych umieszczonych za nią.

Dyrektor ZDW¹⁵ wyjaśnił, że przyczyną powyższego było prowadzenie ww. kontroli wyrywkowo w trakcie dokonywanych przez pracowników wyjazdów w teren.

W wyniku oględzin stwierdzono ponadto, że w pasie drogowym drogi DW 910 w Będzinie (ul. Kołłątaja 83), na słupie oświetlenia ulicznego umieszczona była tablica reklamowa o wymiarach 1,20 m na 1,80 m (powierzchnia 2,16 m²), nieobjęta zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego. Dyrektor ZDW podał w wyjaśnieniu, że kontrole pasa drogowego dróg wojewódzkich pod kątem posiadania przez podmioty umieszczające tablice reklamowe zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, przeprowadzane są w sposób ciągły, każda ujawniona przez pracowników ZDW lokalizacja reklamy w pasie drogowym, co do której zachodzi podejrzenie iż na jej ekspozycję ZDW nie wydał zezwolenia jest weryfikowana przez pracowników Zespołu Uzgodnień. W przypadkach, w których weryfikacja wykaże, iż zezwolenie nie zostało wydane, sporządzana jest dokumentacja opisowa oraz fotograficzna celem prowadzenia dalszych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 74-79, 80-92, 428-431)

2. Książki dróg nie zawierały wszystkich danych wymaganych wzorem, określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg. Nie ujmowano w nich bowiem następujących informacji:
 - w tabeli nr 1 każdej z książek dróg „Osoba upoważniona do dokonywania wpisów” podawano tylko nazwiska trzech osób upoważnionych do dokonywania wpisów w książkach dróg, nie podano natomiast ich imion oraz okresów tych upoważnień,
 - w tabelach 3a i 3b „Zestawienie zbiorcze danych technicznych odcinka drogi” nie podano średnich wielkości ruchu dobowego na drogach,
 - w tabeli nr 4 „Wykaz dzienników objazdu dróg - kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi - zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane” w każdej z prowadzonych książek dróg odnotowano prowadzenie przez poszczególnych inspektorów nadzoru dzienników objazdów dróg (podano ich nazwiska i numery uprawnień budowlanych), jednakże jako „okres kontroli” podano okres, w którym dany inspektor prowadził dziennik, zamiast informacji o datach rozpoczęcia i zakończenia kontroli okresowych,
 - w tabeli nr 5 „Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi” książek prowadzonych dla 58 z 61 dróg nie ujęto informacji o przeprowadzonych kontrolach okresowych (o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁶), tylko tytuły i daty sporządzenia opracowań (badań, analiz) dot. stanu eksploatacyjnego dróg lub stanu nawierzchni. W książkach

¹⁵ W odpowiedzi na pytanie skierowane do Kierownika Zespołu Uzgodnień

¹⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

pozostałych 3 dróg (DW 935, DW 937 i DW 946) odnotowano protokoły kontroli okresowych sporządzone w latach 2011-2013.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość był specjalista ds. Dróg w Wydziale Dróg. Według wyjaśnienia Dyrektora ZDW przyczyną braku podania imion osób upoważnionych był brak takiego wymogu w karcie służącej do ewidencji osób upoważnionych (w oprogramowaniu EWIDR 2005), okres upoważnienia do dokonywania wpisów był równoznaczny z okresem zatrudnienia pracowników, a protokoły kontroli okresowych po sporządzeniu przez inspektorów nadzoru inwestorskiego nie zostały przekazane osobie upoważnionej do dokonywania wpisów w książce drogi, dopiero w toku niniejszej kontroli przekazano je w celu uzupełnienia książek dróg.

(dowód: akta kontroli str. 222-223,283-286)

3. Ewidencja dróg nie była aktualizowana na bieżąco, tj. nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za poprzedzający rok kalendarzowy, co stanowiło naruszenie § 16 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg i powodowało, że dane tam zawarte nie były rzetelne. W wyniku oględzin wybranych 5 odcinków dróg wojewódzkich o łącznej długości 20,7 km (tj. 1,7% wszystkich zarządzanych dróg) stwierdzono bowiem, że istniejąca organizacja ruchu w zakresie oznakowania pionowego nie była zgodna z prowadzoną ewidencją dróg (książkami dróg – danymi zawartymi w tabeli 10 „Wyposażenie techniczne drogi”), ponieważ: na odcinkach objętych kontrolą brak było 14 znaków ujętych w prowadzonej ewidencji dróg, stwierdzono natomiast 30 znaków, których nie ujęto w ww. ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 80-92,432-443,444-552)

Dyrektor ZDW potwierdził, że na odcinkach dróg na których w ostatnim okresie nie wprowadzono zmian w oznakowaniu na podstawie projektów organizacji ruchu, występują nieścisłości pomiędzy stanem istniejącym, a ewidencyjnym. Wyjaśnił, że ZDW podjął działania zmierzające do wykonania nowej szczegółowej inwentaryzacji dróg¹⁷, lecz w związku z nienależytym wykonywaniem przedmiotu zamówienia przez wykonawcę, w maju 2012 r. odstąpił od umowy, a trwający w tej sprawie spór pomiędzy stronami uniemożliwia ZDW kontynuację prac związanych z opracowaniem nowej szczegółowej ewidencji dróg (wykonawca złożył do sądu pozew o zapłatę wynagrodzenia z tytułu umowy i nakazanie dokonania odbioru przedmiotu umowy).

(dowód: akta kontroli str. 287-288, 290, 553-566)

4. W informacjach przekazanych przez ZDW do GDDKiA zawierających dane o sieci dróg publicznych za lata 2011 i 2012, nie podano danych o średnich wielkościach ruchu na drogach (ustalonych na podstawie ostatniego generalnego pomiaru ruchu), wymaganych we wzorach formularzy, stanowiących załącznik do rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Danych tych w informacjach nie wykazano, pomimo że ZDW takimi danymi dysponował. Zastępca Dyrektora ZDW ds. zarządzania drogami i mostami, który podpisał ww. informacje, jako przyczynę wskazał nie kwestionowanie tego faktu przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 208-219, 767-770, 773)

¹⁷ W maju 2011 r. zawarto z podmiotem zewnętrznym umowę na zgromadzenie i wprowadzenie drogowych danych ewidencyjnych do bazy danych.

5. Pomimo szczegółowego uregulowania w zarządzeniach zasad kontroli zarządczej (wewnętrznej) w ZDW, podejmowane w tym zakresie działania dotyczące m.in. prowadzenia ewidencji dróg i wprowadzania tymczasowych ograniczeń ruchu nie zapewniły zgodności działalności z przepisami prawa. W świetle nieprawidłowości opisanych w treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego, opisane procedury kontroli zarządczej w zakresie objętym kontrolą były nie w pełni skuteczne.

Ocena cząstkowa

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

2. Utrzymanie oznakowania na drogach publicznych przez zarządzających tymi drogami

2.1. Ponoszone wydatki na utrzymanie zarządzanych dróg i ich oznakowania

Opis stanu faktycznego

Z zaplanowanych dla ZDW w latach 2011 – 2012 środków finansowych na drogi wojewódzkie, tj. na realizację zadań budowy, przebudowy, remontów i utrzymania bieżącego dróg i obiektów mostowych, w kwotach odpowiednio: 69 816 tys. zł i 109 631 tys. zł, wydatkowano 67 086 (96,1 %) i 74 382 (67,8 %) tys. zł, w tym 311 tys. zł i 54 tys. zł na oznakowanie.

(dowód: akta kontroli str. 573-574)

Przyczynami rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wydatkami były (wg wyjaśnień Dyrektora ZDW) rozstrzygnięcie przetargów poniżej kwot planowanych, tj. kosztorysów inwestorskich oraz niewykonanie umów w przewidzianym terminie przez wykonawcę (naliczanie kar), a w zakresie bieżącego utrzymania dróg i obiektów inżynierskich także brak okresu zimowego w listopadzie i grudniu, a w związku z tym brak prac przewidzianych na okres zimowy, takich jak: odśnieżanie, czyszczenie dróg po przeprowadzonej akcji zimowej oraz innych prac związanych z usuwaniem skutków zimy. Dyrektor ZDW dodał, że planowany zakres dla poszczególnych zadań w latach 2011 – 2012 został wykonany.

(dowód: akta kontroli str. 575-578)

W okresie objętym kontrolą pozyskano ze źródeł zewnętrznych (tj. od Powiatu Cieszyńskiego oraz Miasta Ustroń) część środków finansowych na realizację zadania pn. Przebudowa skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 941 z ul. Skoczowską i ul. Wiejską w m. Ustroń Nierodzim. Pozyskane środki stanowiły 10% wartości zadania w zakresie przebudowy drogi wojewódzkiej oraz 100% wartości zadania w zakresie przebudowy drogi gminnej i powiatowej. Szacunkowy koszt zadania określono w wysokości 9.476.141 zł. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli zadanie to nie zostało rozpoczęte.

(dowód: akta kontroli str. 93-94, 97-100)

2.2. Stan oznakowania zarządzanych dróg

Na drogach wojewódzkich będących w zarządzie ZDW umieszczonych było (wg stanu na 27 września 2013 r.) 67 sygnalizacji świetlnych. ZDW nie posiadał danych o aktualnej liczbie rozmieszczonych na ww. drogach znaków drogowych pionowych i poziomych.

Jak wyjaśnił Dyrektor, posiadane przez ZDW dane są niezgodne ze stanem faktycznym, ponieważ inwentaryzacja obiektów znajdujących się w pasie drogowym nie została dotąd wykonana.

(dowód: akta kontroli str. 581,584-585)

Weryfikacja istniejącego oznakowania pod kątem zgodności jego lokalizacji z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu oraz ewidencją dróg (książkami dróg), jak również jego stanu technicznego prowadzona była w trakcie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego¹⁸, wykonywanych dwa razy w roku przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego przy udziale pracowników ZDW (opisanych w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia).

Wszystkie sygnalizacje świetlne administrowane przez ZDW, według Dyrektora ZDW, spełniały wymagania 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 drogach¹⁹. Dyrektor ZDW stwierdził, że na podstawie przeglądów, objazdów dróg oraz wizji w terenie można szacunkowo określić, że ok. 85% oznakowania pionowego i 70% oznakowania poziomego spełnia wymagania rozporządzenia. Wyjaśnił, że wartości te mogą być w znacznym stopniu przekłamane np. w związku z faktem, iż jednostki prowadzące bieżące utrzymanie dróg wojewódzkich podejmują działania polegające na odtworzeniu uszkodzonego oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 93-95)

W okresie objętym kontrolą poza wdrażaniem projektów organizacji ruchu, w ramach których m. in. ustawiano na drogach znaki drogowe, zrealizowano w ZDW 9 zamówień dot. wyłącznie wymiany i/lub dostawy oznakowania. Obejmowały one łącznie zakup 1322 znaków pionowych i 4354 mb urządzeń bezpieczeństwa drogowego (barier ochronnych), które wykorzystano głównie do wymiany i uzupełnienia oznakowania na wlotach podporządkowanych skrzyżowań dróg wojewódzkich z drogami lokalnymi, a także w rejonach szkół i przejazdów kolejowych.

Kontrolą objęto cztery postępowania na dostawę oznakowania, w tym trzy o najwyższej wartości wynagrodzenia wykonawcy. Postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰, a w przypadku jednego zamówienia o wartości poniżej 14.000 euro, zgodnie z określonymi w ZDW zasadami realizacji takich zamówień. W opisie przedmiotu zamówienia zawierano wymagania co do zgodności dostaw z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych poprzez odesłanie do wytycznych technicznych zamieszczonych na stronie internetowej ZDW.

Dotrzymanie ww. warunków było kontrolowane przy odbiorze znaków przez upoważnionych pracowników ZDW posiadających odpowiednią wiedzę (w tym poprzez żądanie atestów, certyfikatów, aprobat na zastosowane materiały i urządzenia oraz wykonanie prób technicznych pewnych parametrów oznakowania poziomego oraz odblaskowości oznakowania pionowego).

Do dnia zakończenia kontroli nie upłynęły terminy rękojmi, nie występowały wady znaków i nie reklamowano ich u dostawców (producentów).

(dowód: akta kontroli str. 586-600)

¹⁸ Zwanych dalej „urządzeniami brd”.

¹⁹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych”.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo zamówień publicznych”.

W wyniku przeprowadzonych oględzin 30 losowo wybranych pionowych znaków drogowych (zakupionych i umieszczonych na drogach w latach 2011-2013) stwierdzono ich zgodność z wymogami ustalonymi w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, w zakresie posiadania przez lica znaków folii odblaskowej. Na odwrotnej stronie tarcz znaków znajdowały się wymagane przepisami informacje identyfikujące producenta znaku, typ zastosowanej folii odblaskowej, miesiąc i rok produkcji znaku.

(dowód: akta kontroli str. 80-92,432-443)

W ZDW przestrzegano przepisów § 11 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach przy zakupach oznakowania. Województwo Śląskie ponosiło koszty umieszczania i utrzymania znaków, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na sieci dróg wojewódzkich, z wyjątkiem znaków i urządzeń wymienionych w punktach 1 - 6 § 11 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 283-285,593-600)

Prace związane z wykonywaniem oznakowania poziomego dróg, utrzymania oznakowania pionowego i poziomego dróg oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu (m.in. jego czyszczenia, konserwacji, napraw itp.) zlecane były powiatom na podstawie porozumień dot. bieżącego utrzymania dróg, zawieranych przez Zarząd Województwa Śląskiego (opisanych w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia) oraz wykonawcom wyłonionym w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W okresie objętym kontrolą ZDW zawarł 11 umów dot. bieżącego utrzymania dróg w 6 powiatach. Kontrola trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (dobranych celowo wg kryterium największej wartości) nie wykazała nieprawidłowości. W umowach rzetelnie zabezpieczono interesy zamawiającego, poprzez stosowanie kar umownych (w tym z tytułu niewprowadzenia lub naruszenia organizacji ruchu), a także poprzez możliwość wypowiedzenia umowy i rękojmię za wady fizyczne. Badanie rozliczeń realizacji zadań za wybrany losowo półroczny okres kalendarzowy nie wykazało nieprawidłowości. Do każdej z faktur (wystawianych za okresy miesięczne) dołączony był protokół odbioru robót oraz zestawienie ilości faktycznie wykonanych robót i ich wartości jednostkowych, podpisane przez inspektora nadzoru ze strony ZDW i kierownika robót ze strony wykonawcy. Jakość robót w każdym przypadku określono jako dobrą.

(dowód: akta kontroli str. 220-221, 586-592, 601-604)

2.3. Zgodność oznakowania zarządzanych dróg z ustaloną organizacją ruchu

W wyniku kontroli 20 rozmieszczonych na drogach w latach 2011 – 2013 (I półrocze) nowych, pionowych znaków drogowych stwierdzono, że ich lokalizowanie na drogach następowało zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Sporządzano projekty organizacji ruchu i przedkładano je do opiniowania Śląskiemu Wojewódzkiemu Komendantowi Policji oraz do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem (Marszałkowi Województwa Śląskiego). Wdrożenie projektów nastąpiło po ich zatwierdzeniu, w terminie wyznaczonym przez organ zarządzający ruchem. Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego dokonali kontroli zgodności warunków technicznych wprowadzonej organizacji ruchu z zatwierdzoną (kontrola była udokumentowana, a sformułowane dodatkowe żądania zostały zrealizowane). W jednym przypadku, przed umieszczeniem na drodze urządzenia bezpieczeństwa

drogowego (na wniosek zgłoszony przez policję) nie sporządzono projektu organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 80-92, 235-282, 432-443)

W wyniku oględzin 5 wybranych odcinków dróg objętych projektami organizacji ruchu zatwierdzonymi w okresie objętym kontrolą (obejmujących odpowiednio: przejście dla pieszych, skrzyżowanie z przejściem dla pieszych, skrzyżowanie, rondo, łuki poziome o niedostatecznej widoczności) stwierdzono, że w dwóch przypadkach istniejąca organizacja ruchu była zgodna z zatwierdzonym projektem.

W wyniku oględzin 5 kolejnych odcinków o łącznej długości 20,7 km nieobjętych projektami organizacji ruchu zatwierdzonymi w okresie objętym kontrolą stwierdzono, że istniejąca organizacja ruchu w zakresie oznakowania pionowego nie była zgodna ze stanem ujętym w książkach dróg (co opisano w pkt 1 niniejszego wystąpienia).

Ponadto w przypadku wszystkich 10 odcinków dróg znaki, sygnalizacje i urządzenia bezpieczeństwa ruchu umieszczone w pasie drogowym były zgodne ustalonymi wzorami, określonymi w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, a także czytelne, estetycznie utrzymane i odblaskowe. Poza jednym przypadkiem (tablicy reklamowej opisanej w pkt 1 wystąpienia) nie stwierdzono ograniczeń widoczności znaków i sygnalizacji, spowodowanych przez ustawione w pasie drogowym reklamy oraz przez zieleń przydrożną.

(dowód: akta kontroli str. 74-79, 80-92, 432-443, 428-431)

2.4. Przestrzeganie wybranych warunków technicznych stosowania oznakowania pionowego i poziomego dróg

Oględziny losowo wybranych 30 znaków drogowych pionowych zlokalizowanych w pasie drogowym dróg w 26 przypadkach wykazały zgodność z warunkami technicznymi, określonymi w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych (w przypadku 3 znaków niezgodności dotyczyły wysokości umieszczenia tarczy znaku w stosunku do jezdni, a w 1 przypadku - czytelności/widoczności).

Oględziny pięciu wybranych miejsc na drogach uczęszczanych przez dzieci w wieku od 7 do 15 lat lub w ich bliskości, wykazały stosowanie znaku A-17 (dzieci), a w przypadku przejść dla pieszych w bezpośrednim sąsiedztwie wyjść z obiektów, do których uczęszczają dzieci w wieku od 7 do 15 lat, również oznakowania z tabliczką T-27. Poza jednym przypadkiem, przejścia dla pieszych nie były wyznaczone w osi wyjścia ze szkoły.

Na drogach wojewódzkich (na odcinkach o szerokości jezdni 6 m i większej), stosowane było oznakowanie poziome w zakresie linii segregacyjnych, miejscami zatarte, natomiast oznakowanie poziome w zakresie linii krawędziowych tylko na odcinkach dróg nowo wyremontowanych.

(dowód: akta kontroli str. 80-92, 432-443)

2.5. Przestrzeganie wybranych warunków technicznych stosowania sygnalizacji świetlnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego

W okresie objętym kontrolą zmodernizowano cztery sygnalizacje świetlne, wszystkie na podstawie zatwierdzonych przez Marszałka Województwa Śląskiego projektów budowlano – wykonawczych organizacji ruchu i sygnalizacji. W wyniku przeprowadzonych oględzin dwóch sygnalizacji stwierdzono, że funkcjonowały one

zgodnie z założeniami, prowadzony był osobny dla każdej sygnalizacji dziennik eksploatacji, w którym odnotowywano dane ewidencyjne i techniczne oraz informacje dotyczące pracy i awarii sygnalizacji, zapewniono utrzymanie sygnalizacji w należyłym stanie technicznym i ciągłej sprawności technicznej, a także bieżącą kontrolę i wykonywanie pomiarów i sprawdzeń przez specjalistyczną jednostkę.

(dowód: akta kontroli str. 80-92)

Na poddanych oględzinom dwóch z siedmiu odcinków dróg (obejmujących teren niezabudowany i bez chodników przy krawędzi jezdni) umieszczono słupki prowadzące (U-1a i U1b), rozmieszczone w jednej linii, równoległej do krawędzi jezdni. Słupki były widoczne – zawierały elementy odblaskowe. Na szczególnie niebezpiecznych łukach poziomych dróg stosowane były tablice prowadzące (U-3).

Obiekty znajdujące się w skrajni poziomej drogi były oznaczone tablicami ostrzegającymi U-9.

(dowód: akta kontroli str. 80-92, 432-443)

2.6. Oznakowanie prowadzonych na drogach i w pasie drogowym robót budowlanych

Kontrola specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót dla wybranych losowo 5 umów na wykonanie robót (o zróżnicowanej wartości) oraz 3 wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego wykazała, że od wykonawców robót w pasie drogowym prawidłowo wymagano zatwierdzenia organizacji ruchu na czas ich wykonywania, a także ustawienia oznakowania i jego likwidacji po zakończeniu robót. W każdym z ww. przypadków roboty rozpoczęły się po zatwierdzeniu projektu organizacji ruchu. Nie stwierdzono przerw lub opóźnień w robotach w stosunku do terminów określonych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 425-427, 605-612)

Oględzin 2 odcinków dróg, na których w toku kontroli były prowadzone roboty budowlane lub prace związane z zajęciem pasa drogowego, wymagające zatwierdzenia projektu organizacji ruchu wykazały, że w przypadku jednego z nich wykonawcy robót umieścili, ustalone w organizacji ruchu znaki, sygnalizacje i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, a znaki ostrzegające o robotach (tablice informacyjne) ustawili przed początkiem remontowanego odcinka drogi. Pojazdy wykorzystywane przy robotach były wyposażone w sprawne ostrzegawcze sygnały świetlne.

(dowód: akta kontroli str. 80-92)

W 3 wybranych miejscach, w których roboty zakończono (w okresie od 3 do 12 miesięcy wcześniej) w toku oględzin nie stwierdzono występowania utrudnień, bądź deformacji pasa drogowego, mogących niekorzystnie wpływać na zachowania uczestników ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 80-92, 432-443)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie utrzymania oznakowania na drogach publicznych przez zarządzających tymi drogami stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na jednym²¹ z pięciu poddanych oględzinom odcinków dróg wojewódzkich, posiadających zatwierdzone projekty organizacji ruchu, istniejąca organizacja ruchu nie była zgodna z tym projektem. Stwierdzono m.in. brak wymaganego projektem oznakowania poziomego w zakresie linii krawędziowych, brak

²¹ dot. odcinka DW 907 w Słupsku w rejonie skrzyżowań z ul. Nowowiejską i Jagiellońską

słupków prowadzących U-1a, a zamiast nich stalowe bariery nieujęte w projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 80-92, 432-443, 613-629)

Przyczyną ww. niezgodności organizacji ruchu było, jak wyjaśnił Dyrektor ZDW²², wprowadzenie korekty oznakowania po wykonaniu w 2012 r. remontu drogi, realizowanego na podstawie odrębnej dokumentacji projektowej na części ww. odcinka drogi. W ocenie NIK nie tłumaczyło to jednak niezgodności organizacji ruchu na pozostałej części odcinka (nieobjętej ww. dokumentacją), w szczególności braku oznakowania poziomego w zakresie linii krawędziowych oraz braku słupków prowadzących U-1a.

(dowód: akta kontroli str. 287-291)

2. W kwietniu 2011 r. w wyniku wniosku zgłoszonego przez Komendę Powiatową Policji w Będzinie, polecono Powiatowemu Zarządowi Dróg w Myszkowie zamontować urządzenie bezpieczeństwa ruchu (lustro drogowe) w ciągu DW 793 w miejscowości Leśniaki bez sporządzenia projektu organizacji ruchu i uzyskania zatwierdzenia zmiany organizacji ruchu, czym naruszono § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, w myśl którego podstawą do zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 630-635)

Osobami odpowiedzialnymi za powyższą nieprawidłowość byli rozpatrujący tą sprawę pracownicy Wydziału Inżynierii Ruchu. Dyrektor ZDW, w odpowiedzi na pytanie skierowane do Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu, wyjaśnił, że do końca 2012 r. służby prowadzące bieżące utrzymanie dróg wojewódzkich montowały na polecenie ZDW lustra drogowe bez zatwierdzonego projektu organizacji ruchu - lustra drogowe jako elementy bezpośrednio poprawiające bezpieczeństwo ruchu, montowane były na podstawie § 10 ww. rozporządzenia. W 2012 r. na podstawie korespondencji prowadzonej z Wydziałem Komunikacji i Transportu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego, ZDW uzyskał jednoznaczne wytyczne, iż podstawą do ustawienia nowego lustra drogowego na drodze wojewódzkiej jest zatwierdzony projekt organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 636-638)

NIK zwraca uwagę, że § 10 ww. rozporządzenia umożliwia wprowadzanie tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu w przypadku awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu, a nie umieszczanie nowych urządzeń. Stwierdzono ponadto, że pomimo uzyskania ww. wytycznych Wydziału Komunikacji i Transportu w Urzędzie Marszałkowskim, do dnia zakończenia niniejszej kontroli (30 września 2013 r.) nie sporządzono projektu organizacji ruchu obejmującego ww. urządzenie i nie przedłożono go do zatwierdzenia Marszałkowi Województwa Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 236-282)

3. Wysokość umieszczenia tarcz 3²³ z 30 objętych badaniem znaków pionowych wynosiła mniej niż 2 m (najniższe punkty tarczy znaków umieszczono na

²² W odpowiedzi na pytanie do Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu odpowiedzialnego za przekazywanie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu do realizacji.

²³ Znak A-7 (ustęp pierwszeństwa) w ciągu DW 921 w Gierałtowicach na wysepce w rejonie skrzyżowania z ul. Gierałtowską ul. Korfatego oraz 2 znaki D-1 (droga z pierwszeństwem) w ciągu DW 789 w Myszkowie po obu stronach skrzyżowania z ul. Słowackiego.

wysokościach odpowiednio: ok. 1,5 m, 1,86 m i 1,84 m w stosunku do jezdni), co było niezgodne z warunkami technicznymi umieszczania znaków drogowych określonymi w załączniku nr 1 (pkt 1.5.3.) do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 80-92,432-443)

4. W wyniku oględzin DW 910²⁴ stwierdzono, że tarcza jednego ze znaków drogowych (B-2 - zakaz wjazdu) była wyblakła w stopniu uniemożliwiającym jego odczytanie. Znak ten nie spełniał wymogu określonego w pkt 1.2.2. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych. Dyrektor ZDW wyjaśnił, że ZDW niezwłocznie podejmie działania zmierzające do wymiany przedmiotowego znaku pionowego.

(dowód: akta kontroli str. 74-79, 288-290)

5. Jedno z pięciu poddanych oględzinom przejść dla pieszych uczęszczanych przez dzieci (w ciągu drogi wojewódzkiej 919 w Rudach przed budynkiem Szkoły Podstawowej i Gimnazjum) było wyznaczone w osi wyjścia ze szkoły, co było niezgodne z warunkami lokalizowania przejść dla pieszych, określonymi pkt 5.2.6.1 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 80-92)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że ww. przejście dla pieszych istniało w obecnej lokalizacji w momencie przejęcia przedmiotowego odcinka do administrowania przez ZDW w 1999 r. oraz że geometria drogi (łuk poziomy od strony m. Racibórz) i sposób zagospodarowania jej otoczenia (istniejący zjazd na teren szkoły oraz budynek bezpośrednio przy krawędzi jezdni od strony przeciwnej) uniemożliwiają zmianę lokalizacji tego przejścia.

(dowód: akta kontroli str. 288, 290-291)

6. Na poddanych oględzinom pięciu²⁵ z siedmiu odcinków dróg wojewódzkich (o szerokości jezdni 6 m i większej, obejmujących teren niezabudowany i bez chodników przy krawędzi jezdni) brak było oznakowania poziomego w zakresie linii krawędziowych (z wyjątkiem miejsc nowo wyremontowanych na tych odcinkach dróg), co było niezgodne z warunkami technicznymi umieszczania znaków drogowych poziomych określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych. Ponadto, na trzech spośród pięciu poddanych oględzinom odcinków dróg wojewódzkich, posiadających zatwierdzone projekty organizacji ruchu, stwierdzono zatarte oznakowanie poziome.

(dowód: akta kontroli str. 80-92, 432-443, 613-629)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że oznakowanie poziome krawędziowe wykonywane jest tylko na remontowanych odcinkach dróg, natomiast stan techniczny nawierzchni krawędzi jezdni znacznych odcinków dróg oraz zasady racjonalnego gospodarowania ograniczonymi środkami finansowymi na bieżące utrzymanie dróg nie uzasadniają podejmowania działań zmierzających do odnowy oznakowania poziomego krawędziowego na całej sieci dróg.

(dowód: akta kontroli str. 288, 291)

²⁴ W Będzinie przy ul. Kołtątaja, w pobliżu posesji nr 83.

²⁵ DW 919 (kilometraż od 22+321 do 34+219) DW 921 (kilometraż 0+000 do 24+045), DW 928 (kilometraż 0+000 do 15+588), DW 793 (kilometraż 31+316 do 46+455), DW 791 (kilometraż od 0+000 do 21+796).

7. Na pięciu²⁶ z siedmiu poddanych oględzinom odcinkach dróg wojewódzkich (obejmujących teren niezabudowany i bez chodników przy krawędzi jezdni) brak było słupków prowadzących (U-1a i U1b), co było niezgodne z warunkami umieszczania na drogach urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, określonymi w pkt 2.1. załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

Brak stosowania ww. urządzeń Dyrektor ZDW tłumaczył ograniczonymi środkami finansowymi na bieżące utrzymanie dróg, a także ich uszkodzeniem (głównie w czasie prowadzenia prac związanych z zimowym utrzymaniem dróg). W jego ocenie elementy te jako mające nieznaczny wpływ na bezpieczeństwo ruchu powinny być odnawiane w drugiej kolejności (po zapewnieniu należytego stanu technicznego oznakowania pionowego, poziomego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, które w większym stopniu wpływają na bezpieczne użytkowanie dróg).

(dowód: akta kontroli str. 80-92, 288, 291, 432-443)

NIK zwraca uwagę, że słupki prowadzące ułatwiają kierującym (szczególnie w porze nocnej i w trudnych warunkach atmosferycznych), orientację w zakresie szerokości drogi i jej przebiegu.

8. Jedno z ogrodzeń zabezpieczających przed wtargnięciem na jezdnię, które było ustawione przed przejściem dla pieszych przez drogę wojewódzką 919 w Rudach (w osi wyjścia z budynku Szkoły Podstawowej i Gimnazjum), a które stanowiły drewniane szczebelki koloru brązowego zamontowane na stalowej ramie, nie spełniało warunków technicznych dla urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, określonych w pkt 5.4. załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 80-92)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że ww. ogrodzenie nie jest urządzeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego, lecz spełnia funkcję analogiczną do bariery chodnikowej oraz podał, że będzie ona wymieniona na zgodną ze standardami gdy jej stan techniczny uzasadniać będzie taką wymianę.

(dowód: akta kontroli str. 288, 290-291)

9. W 1 z 2 poddanych oględzinom miejsc wykonywania robót drogowych, w Poraju na odcinku DW 79127 stwierdzono zastosowanie przez wykonawcę oznakowania, które było niezgodne z zatwierdzonym projektem czasowej organizacji ruchu. W szczególności brak było znaków B-41 (zakaz ruchu pieszych) oraz tabliczek U-56a (przejście drugą stroną ulicy), a na końcu remontowanego odcinka brak było bariery zabezpieczającej U-20b, znaki ostrzegawcze o prowadzonych robotach umieszczone były w niewłaściwych miejscach, a ich tarcze obrócone. W toku oględzin na polecenie inspektora nadzoru umieszczono barierę zabezpieczającą U-20b na końcu remontowanego odcinka.

(dowód: akta kontroli str. 432-443)

²⁶ Jak w poprzednim przypisie.

²⁷ Polegających na budowie chodnika i ścieżki rowerowej (gdzie ruch pojazdów prowadzony był wahadłowo ze sterowaniem za pomocą sygnalizacji świetlnej).

Jak podał w wyjaśnieniach Dyrektor ZDW²⁸, wcześniejsze wizyty na budowie nie wykazały istotnych uchybień we wprowadzonej czasowej organizacji ruchu, stan zaawansowania prac na budowie w dniu oględzin związany z prawidłowym wykonaniem konstrukcji drogi wymagał czasowej rozbiórki części chodników po obu stronach jezdni, co uniemożliwiało przekierowanie ruchu pieszego na drogą stronę ulicy. W związku z tym, decyzją kierownika budowy ruch pieszy został dopuszczony częścią jezdni wyłączoną z ruchu kołowego, po stronie wykonywanego chodnika. Powyższa sytuacja nie uzasadniała zastosowania znaków B-41 z tabliczką „Przejdźcie drugą stroną ulicy”.

(dowód: akta kontroli str. 288, 291)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK negatywnie ocenia akceptowanie przez Dyrektora ZDW faktu zarządzania ruchem przez osobę nieuprawnioną.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność ZDW w badanym obszarze.

3. Nadzór zarządców dróg nad stanem oznakowania zarządzanych dróg

3.1. Przeglądy i kontrole stanu technicznego oznakowania sieci zarządzanych dróg

Opis stanu faktycznego

W ZDW nie ustalono i nie wdrożono procedury zapewniającej bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu. Dyrektor ZDW wyjaśnił, że sprawy należytego stanu technicznego oznakowania dróg wojewódzkich leżą w zakresie bieżącego utrzymania dróg, które realizowane jest przez jednostki powiatowe lub firmy działające na zlecenie ZDW. Wszelkie nieprawidłowości dotyczące oznakowania ujawnione przez monitorujących sieć dróg wojewódzkich inspektorów nadzoru inwestorskiego oraz pracowników Wydziału Inżynierii Ruchu niezwłocznie zgłaszane są służbom prowadzącym bieżące utrzymanie.

(dowód: akta kontroli str. 283,285-286)

W latach 2011-2012 zatrudnieni w ZDW inspektorzy nadzoru inwestorskiego przeprowadzali kontrole dróg (w tym ich oznakowania), o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora ZDW w sprawie objazdu dróg, kontrole te polegały na comiesięcznych objazdach wszystkich dróg. Każda z dróg wojewódzkich (w całości lub wszystkie jej odcinki) była przyporządkowana jednemu z inspektorów nadzoru, który był odpowiedzialny za przeprowadzanie ww. objazdów i prowadzenie dzienników objazdu dróg. W dziennikach objazdu dróg wpisywano zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizację, zalecenia pokontrolne i termin realizacji oraz datę wykonania zalecenia.

(dowód: akta kontroli str. 222-234)

W przypadku 3 dróg (DW 935, DW 937 i DW 946) spośród 61 zarządzanych dróg wojewódzkich, sporządzano protokoły kontroli okresowej rocznej obiektu budowlanego, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, z datą z grudnia 2012 r., a w przypadku wszystkich 61 dróg sporządzono protokoły kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej wykonywanych raz na 5 lat (tzw. „pięcioletnich”) z datą z grudnia 2011 r. Kontrole zostały przeprowadzone przez uprawnione osoby, a protokoły (zarówno kontroli rocznych, jak i pięcioletnich)

²⁸ W odpowiedzi na pytanie do Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu, odpowiedzialnego za kontrolę robót w pasie drogowym w zakresie zgodności oznakowania z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu.

zawierały opis stanu technicznego m.in.: nawierzchni, poboczy, wyposażenia technicznego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (w tym oznakowania pionowego, oznakowania poziomego, urządzeń sterowania ruchem) oraz zalecenia - aktualne i uwagi do realizacji zaleceń z wcześniejszych przeglądów.

(dowód: akta kontroli str. 222-234, 639-659)

Brak protokołów kontroli okresowych rocznych dla 58 z 61 dróg Dyrektor ZDW wyjaśniał faktem, że z treści załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg, tj. wzoru książki drogi, a w szczególności tytułu Części IV wynika, że dziennik objazdu drogi jest dla drogi protokołem z przeprowadzonej rocznej kontroli obiektu budowlanego zgodnie z Prawem budowlanym.

Brak protokołów kontroli okresowych pięcioletnich przeprowadzonych przed 2011 r. Dyrektor ZDW wyjaśniał faktem, że zlecono stworzenie bazy danych dróg wojewódzkich (program SIB View), na podstawie którego można zaobserwować postęp degradacji nawierzchni oraz wykonanie „Oceny stanu technicznego dróg wojewódzkich”, na podstawie której można określić: wskaźnik nierówności nawierzchni IRI - ocena równości podłużnej warstwy nawierzchni drogi, głębokości kolein, spękania siatkowe, łaty, typ nawierzchni i jej stan (krytyczny, zły, wymagany lub dobry). Wyniki tych badań spełniają wymagany obowiązek przeprowadzania okresowej kontroli stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi przeprowadzonych co najmniej raz na 5 lat i dokładnie przedstawiają stan techniczny dróg wojewódzkich, w związku z tym nie ma potrzeby, aby „tworzyć” dodatkowe dokumenty przedstawiające stan techniczny dróg (zawierają więcej informacji niż można zamieścić w formie opisowej). Dyrektor przyznał też, że opisane wyżej protokoły kontroli zostały sporządzone na podstawie danych pochodzących z ww. opracowań.

(dowód: akta kontroli str. 660-662)

W przypadku każdej z ww. 3 dróg stan niektórych odcinków określono jako „zły” lub „krytyczny” i zalecono ich remont. Zastępca Dyrektora ZDW podał²⁹, że stanu krytycznego nie należy utożsamiać ze stanem katastrofy budowlanej lub brakiem możliwości użytkowania drogi zgodnie z jej przeznaczeniem i ograniczeniami lub że obiekt może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska oraz że z dokonanej oceny stanu technicznego dla całej sieci drogowej zarządzanej przez ZDW wynika, że 50% dróg znajduje się w stanie krytycznym, 24% w stanie złym, 10% w stanie wymagającym, a jedynie 16% w stanie dobrym. Dodał też, że na remont całej tej sieci w 2013 r. przyznane zostały środki w wysokości 142 mln zł, natomiast koszt remontu samej tylko części będącej w stanie krytycznym wyceniono na 2,7 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 639-659, 663-666)

Ujawnione podczas objazdów dróg nieprawidłowości w zakresie drogowych znaków pionowych i poziomych, sygnalizacji, urządzeń bezpieczeństwa ruchu były usuwane, co potwierdzono w wyniku przeprowadzonych oględzin 5 wybranych odcinków dróg wojewódzkich.

W toku oględzin dróg nie stwierdzono oznakowania wprowadzonego w związku ze złym stanem technicznym drogi.

(dowód: akta kontroli str. 80-92, 432-443)

²⁹ W piśmie z dnia 16 kwietnia 2013 r. do Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, dotyczącym wezwania do wskazania terminu i zakresu remontu na odcinkach drogi, której stan uznany został za krytyczny.

3.2. Kontrole zewnętrzne oznakowania sieci zarządzanych dróg

W okresie objętym kontrolą tematyka związana z zarządzaniem drogami nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych w ZDW.

(dowód: akta kontroli str. 667)

W latach 2011-2013 (I półrocze) pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego przy udziale pracowników ZDW przeprowadzali dwa razy w roku kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, którymi objęte były wszystkie drogi wojewódzkie będące w zarządzie ZDW. W toku ww. kontroli stwierdzono: w kwietniu 2011 r. 974 nieprawidłowości, w październiku 2011 r. 754 nieprawidłowości, w kwietniu 2012 r. 1012 nieprawidłowości, w październiku 2012 r. 645 nieprawidłowości, w marcu 2013 r. 494 nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.: braku lub niewłaściwego oznakowania, słabej widoczności lub uszkodzenia istniejącego oznakowania.

Po każdej z ww. kontroli do ZDW wpłynęły wystąpienia pokontrolne, w których zawarto żądanie niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (m. in. w wyniku kontroli przeprowadzonej w marcu 2013 r., w 10 wystąpieniach pokontrolnych z datą 15 kwietnia 2013 r., zawarto żądanie niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, tj. uzupełnienia bądź wymiany oznakowania lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu wskazanych w załącznikach i poinformowania o sposobie i terminie ich usunięcia do 15 maja 2013 r. oraz żądanie wyjaśnienia przyczyn, dla których od marca 2011 r. do marca 2013 r. nie dokonano uzupełnienia bądź wymiany oznakowania wykazanego w załącznikach do protokołu oraz wykonania tych zaleceń w pierwszej kolejności. Z treści wystąpień pokontrolnych z ostatniej kontroli (przeprowadzonej w marcu 2013 r.) wynika, że nie usunięto do tego czasu nieprawidłowości stwierdzonych w toku poprzednich kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 668-728)

W okresie objętym kontrolą sprawy organizacji ruchu nie były przedmiotem ocen organu nadzorującego zarządzanie ruchem na drogach wojewódzkich (Wojewody Śląskiego). Organ ten dwukrotnie zwrócił się do ZDW z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień w sprawach organizacji ruchu na zarządzanych drogach wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli str. 729)

3.3. Rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie spraw objętych kontrolą

W okresie objętym kontrolą organizacja przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków uregulowana była zarządzeniem Dyrektora ZDW.

W latach 2011 – 2013 (I półrocze) do ZDW nie wpłynęły wnioski i skargi lub interwencje lokalnych społeczności w sprawie nieprawidłowej lokalizacji znaków drogowych i reklam w pasie drogowym; niewłaściwego stanu (np. estetyki, czytelności, widoczności) lub niesprawności oznakowania; nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 730-741)

W okresie objętym kontrolą do ZDW wpłynęły 123 wnioski jednostek policji dotyczące stanu technicznego oznakowania i organizacji ruchu na drogach wojewódzkich. Badanie 12 losowo wybranych spraw (10 %), z których 7 stanowiły wnioski o umieszczenie brakujących bądź wymianę uszkodzonych znaków,

4 - dotyczyły ustawienia nowych znaków lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a 1 - zmiany programu sygnalizacji świetlnej, nie wykazało nieprawidłowości. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, w tym w 2 z 4 przypadków, dot. ustawienia nowych znaków lub urządzeń brd, zlecono opracowanie i wdrożono projekty organizacji ruchu uwzględniające wnioskowane zmiany, w jednym uznano, że oznakowanie nie wymaga zmiany, a czwarty przypadek opisano w pkt 2 niniejszego wystąpienia. W każdym przypadku poinformowano jednostkę składającą wniosek o sposobie rozpatrzenia sprawy, przestrzegając terminów określonych w kpa.

(dowód: akta kontroli str. 742-743)

3.4. Wypłata odszkodowań uczestnikom ruchu drogowego

W okresie objętym kontrolą ZDW posiadał polisy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej lub użytkowania mienia na sumę ubezpieczenia: 750 tys. zł, a zakres ubezpieczenia obejmował odpowiedzialność cywilną za szkody na osobie lub w mieniu wyrządzone osobom trzecim na drogach wojewódzkich województwa śląskiego, w szczególności za szkody powstałe w wyniku: wystąpienia dziur, kolein oraz wyrw w pasie drogowym, upadku gałęzi lub konarów na drogę, wyrządzone przez zwierzynę łowną oraz powstałe w wyniku braku odpowiedniego oznakowania. Wysokość składki wynosiła: za okres od 1 października 2010 r. do 30 września 2011 r. 399,4 tys. zł, za okres od 1 października 2011 r. do 30 września 2012 r. 350,0 tys. zł, za okres od 1 października 2012 r. do 30 września 2013 r. 289,0 tys. zł.

Łączna wysokość odszkodowań wypłaconych przez ubezpieczyciela w ww. okresach wyniosła 362,5 tys. zł (z tytułu 587 szkód), z tego odpowiednio: 237,4 tys. zł w pierwszym z ww. okresów (294 szkody), 72,4 tys. zł w drugim (161 szkód) i 52,7 tys. zł w trzecim (132 szkody, do 16 lipca 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 744-745)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru zarządców nad stanem oznakowania zarządzanych dróg stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie w pełni skutecznie egzekwowano od podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg, niezwłocznego i terminowego usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli oznakowania i dopuszczono, że do czasu przeprowadzenia kontroli w dniach od 18 do 29 marca 2013 r. nie usunięto: 178 nieprawidłowości (18%) stwierdzonych w toku kontroli przeprowadzonej w kwietniu 2011 r., 190 nieprawidłowości (25%) stwierdzonych w październiku 2011 r., 424 nieprawidłowości (42%) stwierdzonych w kwietniu 2012 r., 494 nieprawidłowości (77%) stwierdzonych w październiku 2012 r.³⁰

Pisma do ww. podmiotów, z żądaniem podjęcia działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości wskazanych w wystąpieniach pokontrolnych (niewymagających opracowania i złożenia do zatwierdzenia projektów zmiany organizacji ruchu) wysłano dopiero 20/22 maja 2013 r., tj. ponad miesiąc po dacie wystąpień pokontrolnych z kwietnia 2013 r.), ponadto nie zawarto w nich terminu, w którym podmioty te mają powiadomić ZDW o usunięciu wskazanych nieprawidłowości.

Skutkiem powyższego do 12 lipca 2013 r. uzyskano odpowiedzi tylko od 3 z 10 podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 663-666,746-766)

³⁰ Dane na podstawie wystąpień pokontrolnych sporządzonych przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego.

Brak wyznaczenia terminu w ww. pismach Dyrektor ZDW wyjaśniał faktem, że wykonywanie szczegółowych zadań zawartych w wystąpieniach pokontrolnych często związane jest przeznaczeniem na ten cel znacznych nakładów finansowych, których ograniczona ilość powoduje konieczność rozdysponowania zadań na dłuższy czas, jak również wymaga dochowania warunków zawartych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Brak działań dyscyplinujących jednostki prowadzące bieżące utrzymanie do udzielenia pisemnej odpowiedzi oraz usunięcia nieprawidłowości, Dyrektor ZDW wyjaśniał faktem, iż obowiązujące porozumienia dotyczące bieżącego utrzymania dróg wojewódzkich nie dawały zarządowi drogi żadnych narzędzi to umożliwiających, znaczna część uwag w wystąpieniach pokontrolnych dotyczyła konieczności opracowania projektów zmiany organizacji ruchu, co nie należało do zakresu obowiązków jednostek prowadzących bieżące utrzymanie dróg, ZDW regularnie zlecał drogą zamówienia publicznego wykonanie takich projektów, jednakże środki finansowe, które mógł przeznaczyć na ten cel były niewystarczające, corocznie opracowywano pakiet projektów zmiany stałej organizacji ruchu, głównym kryterium zlecenia projektu był jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, a ponieważ znaczna część projektów, co do których potrzeba opracowania wynikała z wystąpień pokontrolnych miała niewielki wpływ na poprawę bezpieczeństwa, ich opracowanie w jego ocenie może nastąpić w późniejszym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 298-302)

NIK zwraca uwagę, że spośród 178 nieprawidłowości stwierdzonych tylko w wyniku kontroli przeprowadzonej w marcu 2011 r., usunięcie 102 nieprawidłowości (57%) wymagało opracowania i złożenia do zatwierdzenia projektów zmiany organizacji ruchu, natomiast pozostałych 76 (43%) takiej zmiany nie wymagało. W ocenie NIK ZDW posiadał też wystarczające narzędzia do wyegzekwowania od ww. podmiotów niezwłocznego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, bowiem w porozumieniach i umowach dot. utrzymania dróg postanowiono, że podstawą do wystawienia faktury i wypłaty wynagrodzenia był protokół odbioru podpisany przez inspektora nadzoru ze strony ZDW. W wyniku analizy realizacji 3 wybranych umów (opisanej w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia) stwierdzono, że inspektorzy nie kwestionowali jakości wykonanych robót (pomimo posiadania przez nich wiedzy o nieprawidłowościach w oznakowaniu).

2. Nie informowano Marszałka Województwa Śląskiego o sposobie i terminie usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli w marcu 2013 r. W wyznaczonym terminie pismami z 14 i 15 maja 2013 r. ZDW poinformował Marszałka jedynie o tym, że wystosował pisma do podmiotów, którym zlecono w wyniku porozumienia/ umowy bieżące utrzymanie dróg z żądaniem podjęcia działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości wskazanych w wystąpieniach pokontrolnych. Dopiero pismami z 2 lipca 2013 r., tj. ponad miesiąc po wyznaczonym terminie, ZDW poinformował Marszałka Województwa Śląskiego o usunięciu niektórych tylko (tj. 14) nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 746-766)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że termin informowania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego o odpowiedziach udzielanych przez jednostki zajmujące się bieżącym utrzymaniem dróg wojewódzkich nie został określony we wcześniejszej korespondencji.

(dowód: akta kontroli str. 299,302)

NIK zwraca uwagę, że wyznaczony w wystąpieniach termin wyraźnie dotyczył poinformowania o sposobie i terminie usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli, a nie o działaniach podjętych przez ZDW w celu wyegzekwowania usunięcia nieprawidłowości.

3. W protokołach kontroli okresowej (pięcioletniej) obiektu budowlanego sporządzonych dla wszystkich 61 zarządzanych dróg wojewódzkich, nie zawarto informacji dotyczących przydatności obiektu do użytkowania, na co zwrócił również uwagę (w przypadku jednego z nich) Śląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, a także odnośnie estetyki obiektu budowlanego i jego otoczenia, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 639-659)

Osobami odpowiedzialnymi za powyższe nieprawidłowości byli inspektorzy nadzoru w Wydziale Dróg, którzy sporządzili ww. protokoły. Dyrektor ZDW wyjaśnił, że w obowiązującym stanie prawnym nie określono wzoru protokołu i jego elementów składowych oraz że ww. brakujące informacje zostaną uwzględnione w kolejnym przeglądzie okresowym dróg.

(dowód: akta kontroli str. 284, 286)

Ocena częściowa

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

4. Realizacja zadań związanych z koordynowaniem prac wykonywanych w pasie drogowym oraz współdziałanie z organami zarządzającymi ruchem drogowym i innymi podmiotami

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. ZDW złożył do Marszałka Województwa Śląskiego 8 projektów uproszczonych zmian w organizacji ruchu, o których mowa w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Projekty te dotyczyły w każdym przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi, niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu i spełniały przesłanki zastosowania uproszczonej procedury zatwierdzania organizacji ruchu. Zawierały też elementy i opinie wymagane przepisami ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 774-778)

W okresie objętym kontrolą ZDW wprowadził w 28 przypadkach tymczasowe zmiany w organizacji ruchu na drogach wojewódzkich, na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, tj. jako spowodowane nagłym przypadkiem awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu. W jednym przypadku przyczyną wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu na podstawie tego przepisu, było uszkodzenie studni i wpustu w rejonie zatoki autobusowej, a w pozostałych przypadkach, których przyczyny podano w części dot. stwierdzonych nieprawidłowości, zmiany te polegały głównie na wygradzeniu i oznakowaniu miejsc robót (i/lub wytyczeniu objazdu) na czas ich wykonywania, bądź na wprowadzeniu oznakowania ostrzegającego o uszkodzonej nawierzchni drogi. Wnioski w tych sprawach składały do Wydziału Inżynierii Ruchu w ZDW podmioty posiadające infrastrukturę w pasach drogowych zarządzanych dróg, Komenda Miejska Policji w Bielsku-Białej oraz Wydział Dróg w ZDW. W każdym z ww. przypadków ZDW poinformował zarządcę dróg (Zarząd Województwa

Śląskiego) o fakcie wprowadzenia organizacji ruchu „w trybie awaryjnym”, powołując się na ww. przepis rozporządzenia. W 26 przypadkach organ zarządzający ruchem (Marszałek Województwa) nie zgłosił uwag do wprowadzonej w ten sposób organizacji ruchu (z czego w 4 przypadkach ZDW nie otrzymał pisemnej odpowiedzi), a w pozostałych 2 przypadkach zgłosił uwagi w zakresie uzupełnienia organizacji ruchu o szkic sytuacyjny oraz o program pracy tymczasowej sygnalizacji świetlnej.

(dowód: akta kontroli str. 779-782)

W ZDW nie wprowadzono sformalizowanej procedury dotyczącej koordynacji robót w pasie drogowym. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ZDW ds. zarządzania drogami i mostami, kopie wszystkich decyzji na zajęcie pasa drogowego przekazywane są do Wydziału Inżynierii Ruchu, który opiniuje ponadto wszystkie projekty czasowej zmiany organizacji ruchu dotyczące sieci dróg wojewódzkich. Dane te uzupełnione o informacje pozyskiwane na bieżąco w czasie cotygodniowych porad dyrekcyjnych z naczelnikami oraz Inspektorami nadzoru są wykorzystywane przez Wydział Inżynierii Ruchu do aktualizowania interaktywnej mapy utrudnień drogowych zamieszczonej na stronie internetowej oraz umożliwiają stwierdzanie ewentualnych przypadków kumulowania się robót drogowych planowanych do wykonania w tym samym czasie w bliskiej od siebie odległości.

W wyniku porównania miejsc i dat wykonywanych w 2012 r. w pasach drogowych 10 prac drogowych i 32 przebudów infrastruktury technicznej, nie stwierdzono by realizowane one były w tych samych miejscach i w tym samym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 770,772, 790-792)

W ZDW nie wprowadzono sformalizowanej procedury dotyczącej zmniejszania ponoszonych kosztów i czasu zajęcia jezdni w czasie robót drogowych. W oparciu natomiast o wyniki oceny stanu nawierzchni dróg wojewódzkich w 2011 r. oraz wyniki pomiarów ruchu drogowego na sieci dróg wojewódzkich, sporządzono tzw. „listę odcinków utrzymaniowych”, wyznaczając dla każdego odcinka tzw. „wskaźniki pilności”, stanowiące podstawę dla określenia kolejności wykonania robót dla wszystkich odcinków dróg wojewódzkich znajdujących się w złym stanie.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ZDW ds. zarządzania drogami i mostami, Zarząd przygotowując się do zrealizowania każdej inwestycji i remontu, już od etapu opracowania projektu technicznego oraz projektu czasowej zmiany organizacji ruchu zwraca szczególną uwagę na możliwe do uzyskania maksymalne zmniejszenie uciążliwości prowadzonych prac poprzez właściwy dobór technologii prac, sposobu ich prowadzenia („pod ruchem”, przy częściowym ograniczeniu ruchu dla wybranych uczestników ruchu, lub przy całkowitym zamknięciu ruchu) oraz określeniem realnego okresu realizacji prac przy uwzględnieniu jednak zakresu robót do zrealizowania i możliwą do uzyskania najwyższą jakością robót.

(dowód: akta kontroli str. 769-770,773)

W okresie objętym kontrolą, utrzymywanie zieleni, znajdującej się w obrębie dróg wojewódzkich, zlecono w ramach porozumień³¹ (zawieranych na okresy trzyletnie) oraz umów w sprawie bieżącego utrzymania dróg.

W specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót drogowych do 5 objętych badaniem umów, na wykonawców robót nałożono obowiązki w zakresie minimalizacji utrudnień na drogach podczas prowadzenia robót.

W okresie objętym kontrolą realizowano roboty drogowe na drogach wojewódzkich w ramach 43 umów. W wyniku analizy treści 12 % umów (5 umów o zróżnicowanej

³¹ O których mowa w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia.

wartości, w tym 2 dla robót o najdłuższym okresie prowadzenia prac), stwierdzono że w umowach z wykonawcami robót należy zabezpieczyć interesy ZDW, poprzez zawarcie w nich postanowień dotyczących kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, w tym zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy lub poszczególnych jej części, a także z tytułu niewprowadzenia lub naruszenia organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 220-221,425-427,586-592,605-610)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W 27 przypadkach wprowadzono zmiany organizacji ruchu na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, pomimo że zmiany organizacji ruchu nie dotyczyły nagłych awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu, uzasadniających wprowadzenie tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu na podstawie ww. przepisu. Zmiany te w rzeczywistości dotyczyły uszkodzenia: w 14 przypadkach nawierzchni drogi lub pobocza, w 7 przypadkach mostu lub jego elementów (np. balustrady, dylatacji), w 3 przypadkach przepustu pod drogą, a także (po 1 przypadku) podtopień na drodze, spadających odłamków skalnych oraz zbyt późnego (o godz. 6.00) uruchamiania się sygnalizacji świetlnej, mimo występującego wcześniej dużego natężenia ruchu, a tym samym – stosownie do § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia - wymagały zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 779-789)

Osobami odpowiedzialnymi za powyższą nieprawidłowość byli rozpatrujący te sprawy pracownicy Wydziału Inżynierii Ruchu. Dyrektor ZDW podał w wyjaśnieniach³², że ww. przypadki dotyczyły nagłej awarii drogi lub jej wyposażenia, brak podjęcia ze strony zarządu drogi natychmiastowych działań polegających na właściwym zabezpieczeniu i oznakowaniu miejsca awarii skutkować mógł wystąpieniem zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i szkód materialnych. Jego zdaniem awaria drogi (jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla rowerów itd.) spełnia warunek zastosowania tzw. „trybu awaryjnego” — w przeciwnym przypadku nagła awaria drogi wymagałaby opracowania pełnego projektu organizacji ruchu, uzyskania jego zatwierdzenia i następnie jego wprowadzenia co byłoby działaniem nieracjonalnym.

(dowód: akta kontroli str. 636-638)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia tylko Policja, Żandarmeria Wojskowa lub wojskowe organy porządkowe mogą wprowadzić tymczasowe ograniczenia lub zakazy ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, życia lub zdrowia osób lub możliwość wystąpienia szkód materialnych w znacznym rozmiarze. Natomiast zarząd drogi, stosownie do § 10 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia, jest uprawniony do tego wyłącznie w nagłym przypadku awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu. W ocenie NIK ww. przypadki nie miały charakteru nagłej nieprzewidzianej awarii urządzeń. W 10 przypadkach (dot. uszkodzeń mostów lub przepustów) zlecono już wcześniej opracowanie uproszczonych projektów organizacji ruchu.

Powyższa praktyka utrudniała organowi zarządzającemu ruchem dokonanie kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z zatwierdzonych zmian w organizacji ruchu, w przypadkach stałych zmian w tej organizacji, jak wprowadzenie znaków

³² W odpowiedzi na pytanie skierowane do Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu

drogowych sprzedających o miejscach na drodze, w których występuje lub może występować niebezpieczeństwo spowodowane m.in. uszkodzoną nawierzchnią drogi, spadającymi odłamkami skalnymi, nierównością drogi lub znaku zakazu ograniczającego prędkość pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 779-782)

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o:

1. **Wyegzekwowanie od podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg, usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli oznakowania.**
2. **Zapewnienie dostosowania wszystkich znaków drogowych pionowych i poziomych do stanu wymaganego w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.**
3. **Doprowadzenie do zgodności oznakowania zarządzanych dróg z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.**
4. **Zapewnienie bieżącej aktualizacji ewidencji dróg.**
5. **Wyeliminowanie przypadków wprowadzania organizacji ruchu lub dokonywania jej zmian bez zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem i bez powiadamiania o tym stosownych organów.**
6. **Wzmoczenie nadzoru nad wykonawcami robót drogowych w celu wyeliminowania przypadków nieprzestrzegania wybranych warunków technicznych stosowania oznakowania pionowego i poziomego dróg oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także nieprawidłowego oznakowania prowadzonych robót budowlanych.**
7. **Wyegzekwowanie od właścicieli tablic reklamowych spełniania warunków określonych w wydanych zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego oraz wymierzenie kary pieniężnej właścicielowi tablicy umieszczonej bez zezwolenia.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

³³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

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.

Katowice, dnia 15 października 2013 r.

Kontroler
Tomasz Raszka
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor

Piotr Miklis

.....