



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-10-04/2013

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 Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	Stanisław Wlazło, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85995 z dnia 29 maja 2013 r. Ryszard Kościelecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86043 z dnia 5 września 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2,586-587]
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Tomaszowie Mazowieckim, ul. Św. Antoniego 41, 97-200 Tomaszów Mazowiecki, zwany dalej „ZDP”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Killman, Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych. [dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji i zarządzania drogami publicznymi. Natomiast negatywnie Izba ocenia wykonywanie przez ZDP funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności prawidłową realizację przez ZDP zadań w zakresie:

- przygotowania jednostki do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządu drogi, w tym m.in. posiadanie przez Dyrektora ZDP stosownych kwalifikacji z zakresu drogownictwa, rzetelne prowadzenie ewidencji dróg, terminowe przekazywanie informacji statystycznych o sieci dróg,
- koordynacji zadań związanych z pracami wykonywanymi w pasie drogowym, w tym m.in. wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, dotyczących umieszczania reklam, koordynacji robót wykonywanych w pasie drogowym, minimalizacji utrudnień na drogach podczas prowadzenia robót,
- stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym prowadzenie okresowych kontroli stanu dróg, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach² oraz kontroli drogowych obiektów inżynierskich stosownie do art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane³, zgodności organizacji ruchu na zarządzanych drogach z przepisami Prawa o ruchu drogowym⁴ i rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków

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

² Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)

technicznych dla znaków i sygnałów drogowych⁵, a na drogach posiadających stałą organizację ruchu, dodatkowo z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niedokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego oraz badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu,
- nieprzeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego dróg, wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy Prawo budowlane,
- nieprzekazania w 2011 r. i 2013 r. wojewódzkiemu zarządcy drogi, mapy techniczno-eksploatacyjnej Powiatu Tomaszowskiego.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości nie miały jednak negatywnego wpływu na płynność ruchu i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu.

Na ocenę negatywną ZDP w zakresie wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem miały wpływ stwierdzone nieprawidłowości, które dotyczyły:

- nieprzestrzegania określonego przepisami trybu zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego,
- niezgodnego z wymogami przepisów prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego,
- nierejestrowania kancelaryjnego dokumentów związanych z projektami organizacji ruchu drogowego, jako korespondencji wpływającej i wychodzącej,
- dopuszczenie do wykonywania robót utrzymaniowych na drodze powiatowej bez zatwierdzonego uproszczonego projektu organizacji ruchu,
- niepodjęcia niezbędnych działań w celu niezwłocznego usunięcia nieprawidłowości w oznakowaniu dróg publicznych, stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie jednostki do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy drogi.

Opis stanu faktycznego

1.1 ZDP utworzony został przez Radę Powiatu Tomaszowa Mazowieckiego uchwałą Nr IV/29/1999 z dnia 4 stycznia 1999 r. (do dnia 30 marca 2000 r. ww. jednostka funkcjonowała pod nazwą Powiatowy Zarząd Dróg w Tomaszowie Mazowieckim). Zgodnie ze Statutem ZDP (uchwała Rady Powiatu Nr LVIII/414/2010 z dnia 23 września 2010 r.) do zadań ZDP należało wykonywanie obowiązku zarządcy dróg w zakresie planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, zgodnie z ustawą o drogach publicznych, w tym m.in. pełnienie funkcji inwestora, realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu, prowadzenie ewidencji dróg, koordynacja robót w pasie drogowym, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, prowadzenie spraw związanych z organizacją ruchu, dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego.

W regulaminie organizacyjnym ZDP, przyjętym uchwałą Zarządu Powiatu nr 690/10 z dnia 24 sierpnia 2010 r., wyszczególnione zostały zadania wymienione w Statucie ZDP.

[dowód: akta kontroli str. 5-27]

W dniu 13 czerwca 2013 r. (w trakcie kontroli NIK) Rada Powiatu uchwałą Nr XXXVI/255/2013 nadała nowy statut ZDP. W porównaniu do poprzednio obowiązującego statutu, zmianie uległa m.in. siedziba ZDP, jak również wprowadzono w nim trzy dodatkowe zadania tj.: rozliczanie i windykację opłat dotyczących strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach powiatowych, wydawanie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych oraz na korzystanie z przystanków.

[dowód: akta kontroli str. 28-31]

Statut ZDP nie uwzględniał zmiany zadań zarządcy drogi, wprowadzonych w latach 2010-2012 ustawą o drogach.

⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczególnych 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.).

W przedłożonym przez Dyrektora ZDP w dniu 4 czerwca 2013 r. Zarządowi Powiatu, projekcie uchwały w sprawie nadania statutu ZDP, przyjętym przez Zarząd, nie uwzględniono ww. zmian zadań zarządcy drogi.

[dowód: akta kontroli str. 32-37]

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor ZDP uzasadnił, że przyczyną nieuwzględnienia w treści statutu ZDP ww. zadań, było dążenie do niepowielania w całości obszernego tekstu aktu prawnego wyższej rangi.

[dowód: akta kontroli str. 405-412]

W dniu 5 sierpnia 2013 r. (w toku kontroli NIK) Zarząd Powiatu w Tomaszowie Maz. uchwałą Nr 583/2013 wprowadził nowy regulamin organizacyjny ZDP. W regulaminie uwzględniono zadanie dotyczące obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a – dodany z dniem 31 maja 2012 r.).

[dowód: akta kontroli str. 387-404]

Nadzór nad pracą poszczególnych komórek organizacyjnych, a także nad realizacją zadań wykonywanych w zakresie zarządzania ruchem oraz inwestycyjnych i utrzymaniowych – zgodnie z regulaminem – należał do Dyrektora ZDP.

Zarząd Powiatu Tomaszowskiego uchwałą Nr 144/01 z dnia 15 marca 2001 r. - działając na podstawie art. 21 ust. 1 a ustawy o drogach - upoważnił Jacka Killmana – Kierownika Zarządu Dróg Powiatowych - do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Zarządu. Ponowne upoważnienie dla ww. osoby do wydawania decyzji administracyjnych (tym razem jako Dyrektora ZDP) wydane zostało przez Zarząd Powiatu w dniu 4 czerwca 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 38,40]

1.2. W latach 2011-2013 zadania zarządcy dróg wykonywało 6 osób (z tego 2 osoby zatrudnione były w ZDP odpowiednio do dnia 31 października 2011 r. i 29 lutego 2012 r.) oraz Dyrektor ZDP. Kwalifikacje zawodowe związane z budową dróg oraz inżynierią ruchu posiadał Dyrektor ZDP (wyższe wykształcenie w specjalności budownictwo dróg i lotnisk, studia podyplomowe z inżynierii ruchu, uprawnienia do kierowania robotami i projektowania). Pozostali pracownicy, którym powierzono wykonywanie zadań zarządcy – nie posiadali wykształcenia kierunkowego o specjalności drogowej. Cztery osoby posiadały wykształcenie wyższe (w zakresie: ekonomii – dwie osoby, administracji i transportu), a dwie osoby wykształcenie średnie, przy czym jedna z nich ukończyła studium samorządu terytorialnego, a druga osoba (zatrudniona do dnia 29 lutego 2012 r.) kurs specjalistyczny metodyczno-dydaktyczny na wykładowców i instruktorów kształcenia kierowców.

Ponadto szkolenia związane z zarządzaniem drogami odbyły 2 osoby (jedna – w zakresie obsługi ewidencji dróg, bezpieczeństwa na drogach powiatowych oraz dla zarządców dróg powiatowych, a druga - dotyczące wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormalnych).

Pracownikom powierzone zostały wszystkie czynności w ramach zadań określonych w regulaminie organizacyjnym. Wyznaczone zostały zastępstwa na czas nieobecności poszczególnych osób.

W badanym okresie pracownicy zatrudnieni w ZDP nie wykonywali kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Kontrole okresowe stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg (art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy) zlecono firmie PNEUMOTECHNIKA Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie, a kontrole mostów podmiotom: S-BUD L. S. z siedzibą w Dęblinie i TRANSCOMP Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Osoby przeprowadzające kontrole posiadały stosowne uprawnienia.

Pracownicy ZDP nie opracowywali projektów organizacji ruchu. Projekty składane przez podmioty realizujące roboty drogowe w pasie drogowym, zatwierdzane były przez Dyrektora ZDP, zgodnie z posiadaniem upoważnieniem. ZDP jako jednostka zarządzająca ruchem nie przedkładała do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu.

[dowód: akta kontroli str. 41-61,152-155,366-367, 371-378, 547]

1.3. ZDP zarządzał 64 drogami o łącznej długości 393 km. Stałą organizację ruchu posiadały drogi o długości 2,6 km, co stanowiło 0,7% długości zarządzanych dróg powiatowych. Stała organizacja ruchu ustalona została dla skrzyżowania ulic:

Św. Antoniego, Oskara Lange i Granicznej w Tomaszowie Maz. oraz dla ulicy Jana Pawła II w Tomaszowie Maz. Projekty organizacji ruchu zatwierdzone zostały odpowiednio w dniach: 14 kwietnia 2008 r. i 3 września 2009 r.

Stała organizacja ruchu wprowadzona została w ramach robót inwestycyjnych przebudowy dróg powiatowych i odebrana protokolarnie po zakończeniu tych robót od wykonawców. Wykonanie oznakowania przewidywał kosztorys inwestorski oraz specyfikacja istotnych warunków zamówienia.

[dowód: akta kontroli str. 62-76,528]

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że brak działań w celu opracowania brakujących projektów stałej organizacji ruchu, spowodowany był ograniczoną kwotą środków finansowych, przeznaczonych przez Powiat na utrzymanie sieci dróg powiatowych. Wskazał, że w pierwszej kolejności środki przeznaczone były na utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego nawierzchni dróg w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu. Dyrektor uzasadnił ponadto, że niewielka liczba projektów z wprowadzoną organizacją ruchu wynikała z faktu, że podstawowym i najważniejszym zadaniem w istniejącej sytuacji finansowej było utrzymanie we właściwym stanie technicznym istniejącego oznakowania.

[dowód: akta kontroli str. 405-412]

1.4. Ewidencja dróg prowadzona była zgodnie z zasadami i wzorem określonym w rozporządzeniu 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 tunelom⁶. Książki dróg prowadzone były odrębnie dla każdego odcinka drogi. Analiza ewidencji wykazała, że zawierała ona wszystkie obligatoryjne dane i była na bieżąco aktualizowana. Dokumentacja dotycząca dróg zawierała linie graniczne rozdzielające obszar zarządzania ruchem od obszarów podległych w tym zakresie kompetencjom innych organów.

[dowód: akta kontroli str.77-106]

1.5. W badanym okresie (do dnia 24 lipca 2013 r.) ZDP nie dokonywał okresowych pomiarów ruchu drogowego, o których mowa w art. 20 pkt 15 ustawy o drogach.

[dowód: akta kontroli str. 107]

1.6. Stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia 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 promach⁷, zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.” - ZDP sporządził informacje statystyczne o sieci zarządzanych dróg publicznych i z zachowaniem terminu określonego w § 2 ust. 2 tego rozporządzenia przekazał je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

W dniu 10 kwietnia 2012 r. ZDP udostępnił Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Łodzi, po dokonaniu aktualizacji, mapę techniczno-eksploatacyjną Powiatu Tomaszowskiego, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 powołanego wyżej rozporządzenia.

[dowód: akta kontroli str. 108-134]

1.7. Realizacja nałożonych na komórki organizacyjne i pracowników ZDP obowiązków objętych kontrolą NIK sprawdzana była poprzez kontrolę zarządczą, prowadzoną zgodnie z zasadami określonymi przez Dyrektora ZDP zarządzeniem nr 8/2011 z dnia 31 maja 2011 r. W ramach tej kontroli wyznaczone zostały cele i zadania dla pracowników ZDP oraz mierniki monitorowania stopnia ich realizacji.

Realizacja ww. zadań nie była w badanym okresie przedmiotem wewnętrznej kontroli instytucjonalnej i audytu wewnętrznego ze strony Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim. W ZDP nie funkcjonowała komórka kontroli wewnętrznej.

[dowód: akta kontroli str. 135-147]

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 582

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 583

1. W badanym okresie (do dnia 24 lipca 2013 r.) ZDP nie dokonywał okresowych pomiarów ruchu drogowego, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 15 ustawy o drogach.

[dowód: akta kontroli str. 107]

Dyrektor ZDP w złożonych wyjaśnieniach uzasadnił, że przyczyną niewykonywania okresowych pomiarów były wysokie koszty, jakie Powiat musiałby ponieść na ich przeprowadzenie. Podał, że Powiat corocznie stoi przed wyborem: „wydatkowanie posiadanych ograniczonych środków na utrzymanie przejezdności lub też np. przeprowadzenie pomiarów, które z punktu widzenia potrzeb drogownictwa powiatowego są mniej istotne”.

[dowód: akta kontroli str. 405-412]

W ocenie NIK, wskazane przyczyny nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia, niewykonywania ustawowego zadania jakim jest dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego.

2. W 2011 r. i 2013 r. ZDP nie przekazał Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Łodzi w celu aktualizacji, mapy techniczno - eksploatacyjnej Powiatu Tomaszowskiego. Działanie takie było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., który stanowi, że mapy techniczno-eksploatacyjne udostępniane są corocznie w terminie do dnia 10 kwietnia - przez zarządcę dróg powiatowych – zarządcy dróg wojewódzkich.

[dowód: akta kontroli str. 127]

W wyjaśnieniach Dyrektor ZDP podał, że przyczyną nieprzekazania ww. map, był brak środków finansowych, których przeznaczeniem byłoby wykonanie corocznie takich samych przedmiotów zamówienia – w tym przypadku map o identycznej treści.

[dowód: akta kontroli str. 405-412]

W ocenie NIK, powyższe argumenty nie mogą zostać uwzględnione, z uwagi na przewidziany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. obowiązek corocznego przekazywania map zarządcy dróg wojewódzkich w terminie do dnia 10 kwietnia.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Statut ZDP nie uwzględniał zmiany zadań zarządcy drogi, wprowadzonych w latach 2010-2012 ustawą o drogach. Wprawdzie w regulaminie organizacyjnym ZDP, uchwalonym w dniu 5 sierpnia 2013 r. (w trakcie kontroli NIK) uwzględniono zadanie dotyczące obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (wprowadzone z dniem 31 maja 2012 r.), niemniej jednak nie ujęto, obowiązkowego dokonywania podczas okresowych kontroli stanu dróg, weryfikacji cech i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10 – z dniem 31 maja 2012 r.) oraz zadania określonego w art. 20 pkt 19 dotyczącego zarządzania i utrzymania kanałów technologicznych i pobierania opłat (dodanego z dniem 17 lipca 2010 r.).

[dowód: akta kontroli str. 28-31, 387-404]

Ocena cząstkowa

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

2. Prawdliwość współdziałania z organami zarządzającymi ruchem drogowym i innymi podmiotami, w szczególności w zakresie przygotowania projektów organizacji ruchu drogowego.

Opis stanu faktycznego

2.1. Według danych ZDP w latach 2011-2013 (do dnia 30 czerwca 2013 r.) nie wpływały wnioski Policji w sprawie zmiany organizacji ruchu, w związku ze stwierdzeniem zagrożenia bezpieczeństwa ruchu. Z uwagi na powyższe nie podejmowano w tym zakresie działań.

Z informacji zasięgniętej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸ od Komendanta Powiatowego Policji w Tomaszowie Maz. wynika, że organ ten nie zgłaszał do ZDP wniosków w powyższym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 148-151]

2.2. Analiza ewidencji projektów organizacji ruchu oraz umów zawartych przez ZDP jako inwestora z wykonawcą robót drogowych w 2012 r. wykazała, że ZDP nie był jednostką wprowadzającą organizację ruchu. Każdorazowo, zgodnie z postanowieniami zawartych umów, jednostką wprowadzającą organizację ruchu był wykonawca robót. ZDP nie wprowadzał też zmian organizacji ruchu na podstawie projektów uproszczonych.

W informacji Komendant Powiatowy Policji w Tomaszowie Mazowieckim podał, że ZDP nie przekazywał zawiadomień o wprowadzonych zmianach w organizacji ruchu, w tym na podstawie projektów uproszczonych.

[dowód: akta kontroli str. 152-155]

2.3. W latach 2011 – 2013 (do 30 czerwca) do ZDP zgłoszonych zostało 120 przypadków awarii przez podmioty posiadające infrastrukturę w pasach drogowych zarządzanych dróg, związanych z tymczasowym ograniczeniem lub zakazem ruchu.

Według informacji Zakładu Gospodarki Wodno – Kanalizacyjnej w Tomaszowie Maz. Spółka z o. o., zasięgniętej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od tego podmiotu pochodziło łącznie 113 zawiadomień o awariach sieci, z których 31 usunięto w 1 dzień, 56 – w ciągu 2 do 7 dni, 24 – w czasie od 8 do 16 dni, 2 – w ciągu 18 i 26 dni.

[dowód: akta kontroli str.415, 441-448]

Analiza 25 spraw dotyczących zajęcia pasa drogowego, w związku ze zgłaszanymi awariami wykazała, że ZDP dokonywał sprawdzenia terminu i prawidłowości przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego. O każdym przypadku wprowadzenia takich ograniczeń był informowany ZDP.

W 18 przypadkach brak było jednak udokumentowania przeprowadzenia kontroli zajęcia pasa drogowego, celem sprawdzenia czy ograniczenie ruchu wprowadzone było wyłącznie w związku z awarią.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że kontrole zajmowanych pasów drogowych w związku z awariami prowadzone były przez pracowników ZDP na bieżąco, a stosowne protokoły sporządzane były tylko w razie konieczności.

[dowód: akta kontroli str.156-166, 405-412]

2.4. Badanie ewidencji projektów organizacji ruchu nie wykazało, aby w badanym okresie odnotowano w niej pozytywnie zaopiniowane projekty organizacji ruchu (tj. projekty zatwierdzone), które dotyczyły nakładania się robót w tym samym miejscu lub bliskiej odległości.

[dowód: akta kontroli str. 152]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

3. Realizacja zadań dotyczących koordynowania prac wykonywanych w pasie drogowym, w tym wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i jego przywracania do wymaganego stanu.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W badanym okresie, ZDP wydał 102 zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, dotyczące umieszczenia reklam, z tego 97 dotyczyło kontynuacji zezwoleń wydanych wcześniej. Analiza 16 zezwoleń wykazała, że brak było dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia przed ich wydaniem, analizy wpływu tych reklam na widoczność

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz.82 ze zm.

oznakowania i innych elementów drogi, a także kontroli dotrzymania przez podmioty, którym udzielono zezwolenia, warunków zajęcia pasa drogowego, odnośnie wielkości reklamy i jej usytuowania.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że przed wydaniem zezwolenia, każdorazowo przeprowadzana była przez pracowników ZDP analiza, pod kątem ewentualnego wpływu tych reklam na widoczność i bezpieczeństwo ruchu, a po umieszczeniu reklam ich lokalizacja kontrolowana była pod względem zgodności z wydanym zezwoleniem. Dyrektor uzasadnił, że czynności te były oczywiste i nieskomplikowane, a z ich przeprowadzenia nie sporządzano specjalnej dokumentacji.

[dowód: akta kontroli str. 167-184, 405-412]

Przeprowadzone w dniu 17 lipca 2013 r. oględziny reklam umieszczonych w pasie drogowym wykazały, że nie ograniczały one widoczności oznakowania lub innych elementów drogi. Reklamy usytuowane były w miejscach i zgodnie z warunkami określonymi w wydanych zezwoleniach.

[dowód: akta kontroli str. 185]

3.2. ZDP prawidłowo realizował obowiązki w zakresie koordynacji robót wykonywanych w pasie drogowym. Analiza ewidencji projektów organizacji ruchu, wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz wykazu robót realizowanych przez ZDP za 2012 r. wykazała, że nie było przypadków kumulowania się robót w pasie drogowym wykonywanych w tym samym czasie w bliskiej od siebie odległości.

[dowód: akta kontroli str. 152, 186-213]

3.3. W badanym okresie ZDP nie przeprowadzał badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu, o których mowa w art. 20 pkt 10a ustawy o drogach.

[dowód: akta kontroli str. 405-412]

3.4. ZDP podejmował działania skutkujące zmniejszeniem ponoszonych kosztów i ograniczaniem czasu zajęcia jezdni. Dokonywano m.in. uzgodnień warunków dla planowanych inwestycji w pasie drogowym, a także wydawano postanowienia dotyczące procedur inwestycyjnych samorządów gminnych, w szczególności decyzji lokalizacyjnych dla gminnych inwestycji.

Sprawy związane z bieżącym utrzymaniem dróg, utrzymaniem zieleni, występowaniem do gestorów urządzeń podziemnych o naprawę uszkodzeń, właścicieli reklam oraz zarządców infrastruktury kolejowej, realizowane były na bieżąco i w miarę występujących potrzeb. W przypadku stwierdzenia podczas okresowych kontroli stanu dróg, zdarzeń mających wpływ na ich stan i bezpieczeństwo ruchu, podejmowano działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Działania te prowadzone były bez uregulowania ich w odrębnej procedurze.

[dowód: akta kontroli str. 214-216, 406, 410-412]

3.5. W latach 2011-2013 ZDP zawarł 47 umów dotyczących prowadzenia drogowych robót inwestycyjnych i remontowych, z tego w 2011 r. – 16 umów, w 2012 r. – 23 umowy i w 2013 r. (do dnia 9 maja) – 8 umów.

Analiza specyfikacji technicznych i odbioru robót, stanowiących element specyfikacji istotnych warunków zamówienia, dotyczących 5 postępowań przeprowadzonych w trybie ustawy Prawo Zamówień Publicznych wykazała, że nałożono na wykonawców obowiązki w zakresie minimalizacji utrudnień na drogach podczas prowadzenia robót. W szczególności w dokumentacji tej zobowiązano wykonawców do opracowania organizacji ruchu na czas realizowanych robót i ustawienia wymaganego oznakowania, przewidziano zabezpieczenie miejsca robót m.in. poprzez jego ogrodzenie i zapewnienie odpowiedniej widoczności oraz zobowiązano do zamieszczenia informacji w sposób publicznie dostępny i w formie tablic informacyjnych o fakcie przystąpienia do robót, przed ich rozpoczęciem.

[dowód: akta kontroli str. 214-298]

3.6. Kontrola 5 umów zawartych w badanym okresie z wykonawcami robót wykazała, że w umowach tych zawarto postanowienia dotyczące kar i odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

Wszystkie roboty - za wyjątkiem jednego przypadku - zrealizowane zostały w terminie wskazanym w umowie. W tej sprawie, ZDP stosownie do postanowień zawartej umowy, obciążył wykonawcę karą umowną w wysokości 36.439 zł za opóźnienia w realizacji robót. Powyższa kwota została potrącona z należności wobec wykonawcy robót.

[dowód: akta kontroli str. 217-218, 226-298]

3.7. W trakcie oględzin przeprowadzonych w dniach 20 czerwca, 25 i 31 lipca 2013 r. stwierdzono, że roboty prowadzone były na drodze nr 4303E. Polegały one na budowie zatoki autobusowej i utwardzeniu pobocza w miejscowości Łazisko. Nie wymagały one zamknięcia drogi i wyznaczenia objazdów. Wykonawca umieścił wszystkie znaki przewidziane w projekcie organizacji ruchu. Stan znaków był we właściwym stanie technicznym. Roboty w pasie drogowym dotyczące instalacji podziemnych, prowadzone były na drodze nr 4332E w miejscowości Zawada oraz nr 4338E (ul. Główna w Tomaszowie Maz.). Dotyczyły one odpowiednio budowy sieci kanalizacji sanitarnej i kanalizacji deszczowej. Roboty były prawidłowo oznakowane, a miejsce robót wygradzone zaporami, zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu.

W wybranych 3 miejscach, w których zakończono roboty drogowe, nie występowały utrudnienia z nimi związane. Usunięto oznakowanie wprowadzone na czas prowadzenia robót drogowych oraz maszyny, urządzenia i materiały mogące stanowić utrudnienia dla użytkowników dróg.

[dowód: akta kontroli str. 299-329]

Na podstawie ankiety przeprowadzonej wśród mieszkańców i osób prowadzących działalność gospodarczą w m. Łazisko i Zawada tj. miejscach gdzie były prowadzone roboty polegające na budowie zatoki autobusowej i utwardzenia pobocza oraz budowie kanalizacji sanitarnej stwierdzono, że osoby te były informowane o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym. Na 8 wypełnionych ankiet, tylko w jednej z nich ankietowany podał, że wystąpiły czasowe utrudnienia wynikające z prowadzonych prac, związane z dojazdem do jego posesji.

[dowód: akta kontroli str. 330-337]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie od 31 maja 2012 r. do 24 lipca 2013 r. w ZDP nie prowadzono badań wpływu robót realizowanych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu, mimo że obowiązek taki wynika z art. 20 pkt. 10a ustawy o drogach.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż z uwagi na fakt, że inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie zakończyła się wyłącznie na wydaniu przepisu na poziomie ustawy i nie ukazały się dotychczas żadne przepisy wykonawcze w sprawie metod i trybu dokonywania ww. badań, nie widzi on możliwości przeprowadzenia badań w sposób sensowny i porównywalny z badaniami innych zarządów dróg.

[dowód: akta kontroli str. 405-412]

W ocenie NIK powyższe argumenty, nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla odstąpienia od przeprowadzania ww. badań.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

4. Prawidłowość stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym jego wpływu na płynność ruchu i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu.

4.1. W badanym okresie ZDP przeprowadzał, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 20 pkt. 10 ustawy o drogach okresowe kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Kontrole te prowadzone były ze szczególnym uwzględnieniem wpływu ich stanu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Kontrole obejmowały oznakowanie i inne elementy inżynierii ruchu oraz uwzględniały weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych. W 2012 r. kontrole przeprowadzone były w lutym, marcu oraz październiku. W lutym 2012 r. kontrola przeprowadzona została przez Dyrektora ZDP i Kierownika Bazy Sprzętu i Transportu ZDP, a w pozostałych miesiącach przez Kierownika Bazy Sprzętu i Transportu oraz osobę zatrudnioną w ZDP na stanowisku majstra. W 2012 r. dokonano okresowej kontroli stanu technicznego wszystkich mostów zlokalizowanych w ciągach dróg powiatowych. Kontrolę na zlecenie ZDP przeprowadziła firma TRANSCOMP sp. z o.o.

Działania zapewniające bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w stanie zarządzanych dróg realizowane były na bieżąco, po stwierdzeniu ich wystąpienia przez pracowników ZDP, bądź po otrzymaniu informacji od osób trzecich. Działania te realizowane były przez pracowników Obwodu Drogowego i nie były ujęte w formie odrębnej procedury.

[dowód: akta kontroli str. 338-367, 407, 412]

4.2. W wyniku przeprowadzonych w dniach 20 czerwca oraz 25 i 31 lipca 2013 r. oględzin dróg, nie stwierdzono w pasie drogowym znaków ostrzegawczych i dotyczących ograniczenia szybkości w związku ze złym stanem technicznym drogi. Przeprowadzona przez ZDP w lutym 2012 r. kontrola prawidłowości funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, wskazała natomiast na konieczność wprowadzenia takich znaków z uwagi na występujące ubytki w jezdni na drodze nr 4337E i 4339E. Oznakowanie (znak B-33 – ograniczenie prędkości do 30 km/h i A-11 – nierówna droga) wprowadzone zostało w dniu 24 lutego 2012 r. Po dokonaniu napraw znaki usunięte zostały w marcu 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 299-309, 356-357]

4.3. W latach 2011-2013 (I półrocze) ZDP nie przeprowadzał kontroli okresowych stanu technicznego dróg obejmujących swym zakresem elementy dróg narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działanie czynników podczas ich użytkowania, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy Prawo budowlane.

[dowód: akta kontroli str. 368-370]

W dniu 29 listopada 2012 r. przeprowadzono natomiast, zgodnie z obowiązkiem, wynikającym z art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, kontrolę okresową 5-letnią polegającą na sprawdzeniu stanu technicznego dróg, przydatności do dalszego użytkowania, estetyki oraz jej otoczenia. Kontrolę przeprowadziła na zlecenie ZDP firma PNEUMOTECHNIKA Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie. Wyniki kontroli udokumentowane zostały w protokołach kontroli. W ramach tej kontroli sprawdzano m.in. stan nawierzchni jezdni, chodników, elementów odwodnienia drogi (rowy przydrożne i włazy) oraz wyposażenia technicznego drogi i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego takich jak, oznakowanie pionowe, poziome oraz urządzenia sterowania ruchem), a także inne urządzenia lub budowle „obce” (m.in. studnie teletechniczne, skrzynki zasuw sieci wodociągowej).

W wyniku przeprowadzonych kontroli nie zgłaszano zastrzeżeń do istniejącego stanu oznakowania.

[dowód: akta kontroli str. 310-327, 368-386]

4.4. W wyniku oględzin dróg różnej kategorii, o łącznej długości ok. 26 km (w tym 5 skrzyżowań) przeprowadzonych w dniach 20 czerwca oraz 25 i 31 lipca 2013 r. stwierdzono, że organizacja ruchu na drogach, zgodna była z przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym i rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych, a na drogach, które posiadały stałą organizację ruchu, dodatkowo z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu. Wszystkie znaki drogowe, sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ujęte w projektach organizacji, były umieszczone w pasie drogowym. Nie stwierdzono w pasie drogowym znaków i urządzeń nieujętych w projektach organizacji ruchu. Lokalizacja znaków i urządzeń bezpieczeństwa w pasie drogowym była zgodna z warunkami określonym w organizacji ruchu. Wszystkie znaki umieszczone na będących przedmiotem oględzin dróg, spełniały warunki określone w ww. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury. Stan techniczny znaków był dobry (stabilizacja, czytelność) Zieleń przydrożna nie ograniczała widoczności znaków, użytkowników dróg i nie zasłaniała widoczności przed skrzyżowaniami, zjazdami, przejazdami kolejowymi oraz przejściami dla pieszych. Reklam w pasie drogowym nie stwierdzono. Nawierzchnia większości odcinków dróg była w dobrym stanie, przy czym na odcinkach 3 dróg występowały miejscami spękania oraz odlamy przykrawędziowe i nieregularne krawędzie jezdni przy poboczach (droga nr 4329E, nr 4330E i 4333E). Stwierdzone uszkodzenia i spękania nie miały bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo ruchu.

[dowód: akta kontroli str. 299-329]

4.5. Na odcinkach dróg poddanych oględzinom nie występowały przypadki oznakowania dezinformującego kierowców, wykluczającego się nawzajem, które mogło negatywnie wpływać na bezpieczeństwo użytkowników dróg.

Nie stwierdzono w pasie drogowym urządzeń świetlnych, niestanowiących elementów organizacji ruchu, wysyłających sygnały świetlne o dużym natężeniu, które mogą rozpraszać kierowców.

[dowód: akta kontroli str. 299-329]

4.6. ZDP dokonał wymiany wszystkich znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, niespełniających warunków określonych w rozporządzeniu o warunkach technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. Wymiany oznakowania dokonano niezwłocznie po wprowadzeniu ww. przepisów.

Przeprowadzone oględziny dróg, nie wykazały przypadków występowania w pasie drogowym znaków niespełniających warunków określonych w ww. rozporządzeniu.

[dowód: akta kontroli str. 299-309, 405-407, 411-412]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2011 - 2013 (I półrocze) ZDP nie przeprowadzał kontroli okresowych stanu technicznego dróg, obejmujących swym zakresem elementy dróg narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działanie czynników podczas ich użytkowania, co było niezgodne z dyspozycją art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy Prawo budowlane.

[dowód: akta kontroli str. 368-370]

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli był brak kadry fachowej. ZDP nie dysponuje pracownikami posiadającymi wykształcenie budowlane.

[dowód: akta kontroli str. 405-412]

Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegając fakt, że jedyną osobą zatrudnioną w ZDP posiadającą uprawnienia budowlane o specjalności drogowej jest Dyrektor ZDP zauważa jednak, że powyższe przyczyny nie mogą usprawiedliwiać braku realizacji ustawowego zadania, jakim jest przeprowadzanie kontroli okresowej stanu technicznego dróg.

2. ZDP nie przeprowadzał, co najmniej raz na 5 lat, kontroli okresowej polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego dróg, przydatności do dalszego użytkowania, estetyki oraz

jej otoczenia, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Wprawdzie kontrolę taką przeprowadzono w dniu 29 listopada 2012 r., niemniej jednak brak kontroli we wcześniejszym okresie spowodował, że nie dochowano określonej w ww. przepisie częstotliwości takiej kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 368-370]

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli okresowych 5-letnich przed 2012 r., był brak możliwości finansowych Powiatu. Wskazał m.in. że w sytuacji ciągłego niedoboru środków w pierwszej kolejności dokonuje się działań polegających na zabezpieczeniu dróg w celu utrzymania przejezdności. W związku z powyższym z uwagi na duże koszty tych kontroli, nie były one przeprowadzane.

[dowód: akta kontroli str. 405-412]

Ocena cząstkowa

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

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

5.1. Na podstawie § 3 pkt 16 Statutu ZDP (prowadzenie spraw związanych z organizacją ruchu na terenie powiatu, dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego) – ZDP wykonywał funkcję organu zarządzającego ruchem drogowym. Zadania w tym zakresie sformułowano również w regulaminie organizacyjnym ZDP⁹, wskazując w nim m.in., że przypisano do wykonywania przez ww. jednostkę:

- realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu, nadzoru nad prawidłowością funkcjonowania organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych,
- prowadzenia całości spraw związanych z wprowadzaniem stałych i tymczasowych organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych,
- przeprowadzanie okresowych kontroli oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych i gminnych oraz sporządzanie stosownej dokumentacji,
- monitorowanie oznakowania w trakcie trwania robót prowadzonych w pasach drogowych dróg powiatowych,
- inicjowanie i prowadzenie posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa Ruchu działającego przy Staroście oraz prowadzenie korespondencji i sporządzanie stosownej dokumentacji wraz z protokołem zatwierdzanym przez organ zarządzający ruchem,
- współpracę z zarządami dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych w sprawach dotyczących istniejącej organizacji ruchu oraz planowanych zmian w organizacji ruchu.

[dowód: akta kontroli str. 10,14,19,30]

5.2. Zgodnie z § 3 ust 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁰ (dalej „rozporządzenie”) organ zarządzający ruchem drogowym rozpatruje m.in. projekty organizacji ruchu i wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu, zatwierdza organizację ruchu na podstawie złożonych projektów oraz prowadzi ich ewidencję.

Poszczególne ww. zadania zostały przypisane pracownikom ZDP w trybie upoważnienia udzielonego przez Starostę Tomaszowskiego lub przydzielenia do realizacji w zakresie czynności powierzonych przez Dyrektora ZDP.

Pisemne upoważnienie Starosty do zatwierdzania projektów organizacji ruchu posiadali następujący pracownicy ZDP:

- Dyrektor ZDP, upoważnienie z dnia 19 stycznia 2009 r.
- Starszy inspektor L.W. zatrudniony w ZDP do dnia 29 lutego 2012 r., upoważnienie z dnia 17 października 2006 r.

⁹przyjętym uchwałą nr 690/10, a następnie uchwałą nr 583/2013 Zarządu Powiatu

¹⁰Dz. U. Nr 177, poz. 1729,

Ponadto, pisemne upoważnienie Starosty do zatwierdzania projektów organizacji ruchu posiadał od dnia 25 stycznia 2011 r. A.W. – członek Zarządu Powiatu Tomaszowskiego. Upoważnienia wydano na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹¹ oraz § 3 ust.1 pkt 3 rozporządzenia.

Upoważnienia nie dotyczyły innych czynności związanych z zarządzaniem ruchem drogowym, jak np. rozpatrywanie projektów.

Zakresy czynności pracowników ZDP obejmowały: zatwierdzanie projektów organizacji ruchu i projektów ich zmian oraz prowadzenia ewidencji i dotyczyły pracowników, którzy nie posiadali upoważnienia Starosty (poza st. inspektorem L.W.):

- E. R. - kierownika Bazy Sprzętu i Transportu ZDP, której powierzono te obowiązki z dniem 11.01.2012 r. i anulowano z dniem 1.06.2012 r.
- R.P. - samodzielnego referenta ds. uzgodnień i decyzji administracyjnych, któremu przydzielono te zadania z dniem 1.06.2012 r.

W zakresach czynności pracowników nie zostało wyszczególnione zadanie obejmujące rozpatrywanie projektów organizacji ruchu drogowego.

Spośród osób upoważnionych przez Starostę do zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego udokumentowane kwalifikacje zawodowe w zakresie inżynierii ruchu posiadał Dyrektor ZDP, natomiast pozostali pracownicy ZDP, jak również członek Zarządu Powiatu, którym powierzono wykonywanie czynności związanych z zarządzaniem ruchem drogowym, nie legitymowali się zawodowymi kwalifikacjami w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str.39, 46-47,53-54,57,526, 547]

5.3. ZDP sprawował funkcję organu zarządzającego ruchem łącznie na 539 drogach publicznych, z tego 64 drogach powiatowych i 475 drogach gminnych. Nie była ustalona łączna długość dróg publicznych podległych w tym zakresie ZDP, gdyż poza danymi o długości dróg powiatowych (393 km) i dróg w 5 gminach (222 km) – długość dróg w pozostałych 6 gminach, w tym m. Tomaszów Maz. – nie była znana ZDP. Zatwierdzoną stałą organizację ruchu posiadały drogi powiatowe o długości 2,6 km (opisane w p. 1.3. wystąpienia) oraz 0,3 km dróg gminnych.

[dowód: akta kontroli str. 62, 63, 577]

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora ZDP wynika, że przyczyną tego stanu w odniesieniu do dróg powiatowych są wysokie koszty opracowania dokumentacji, a w odniesieniu do dróg gminnych – brak wpływu w tym zakresie na ich zarządców. W związku z tym nie były podejmowane działania w celu opracowania i wdrożenia na drogach stałej organizacji ruchu. Według tych wyjaśnień ocena prawidłowości wykonania, funkcjonowania i utrzymywania znaków drogowych i pozostałych urządzeń bezpieczeństwa ruchu – dokonywana w ramach okresowych (co 6 m-cy) kontroli na drogach nieposiadających zatwierdzonej stałej organizacji ruchu była prowadzona podczas objazdu dróg, w oparciu o ogólny oględziny oznakowania wykonywane systematycznie przez pracowników ZDP.

[dowód: akta kontroli str. 574-576]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK tak niski stopień objęcia dróg powiatowych i gminnych zatwierdzoną stałą organizacją ruchu utrudnia sprawne i skuteczne zarządzanie ruchem drogowym, z uwagi na brak wyznacznika stanowiącego podstawę do oceny prawidłowości zastosowanego oznakowania dróg i stanu jego utrzymania, dokonywanej w ramach okresowych kontroli, także przez osoby bez odpowiedniego przygotowania zawodowego.

5.4. W 2012 r. wydatki ZDP związane z inżynierią ruchu, w ramach bieżącego utrzymania dróg, wyniosły 117,4 tys. zł (plan -120 tys. zł, kwota wnioskowana – 240 tys. zł). Wydatki te stanowiły 4,7 % całości wydatków bieżących na utrzymanie dróg, które wyniosły 2 496,7 tys. zł.

Na 2013 r. w tym zakresie zgłoszono potrzeby w wysokości 320 tys. zł, w budżecie zostały uwzględnione wydatki 80 tys. zł. Wykonanie tej grupy wydatków wyniosło (do 12.07.2013 r.) kwotę 97,5 tys. zł, tj. 7,0 % całości poniesionych wydatków bieżącego utrzymania dróg w kwocie 1 381,8 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str.516]

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137

Ustalone
nieprawidłowości

Nie miało podstaw powierzenie przez Dyrektora ZDP obowiązku obejmującego zatwierdzanie projektów organizacji ruchu i projektów jej zmian pracownikom ZDP, którzy nie posiadali upoważnienia w tym zakresie udzielonego przez Starostę.

Wyjaśniając przyczyny przydzielenia pracownikom tego obowiązku Dyrektor ZDP podał, że faktycznie nie zatwierdzali oni projektów organizacji ruchu, a zajmowali się wyłącznie przyjmowaniem, ewidencją i sporządzaniem stosownych dokumentów związanych z zarządzaniem ruchem. Według tych wyjaśnień rozpatrywanie projektów należało do byłego pracownika L.W. oraz Dyrektora ZDP i obejmowało: ocenę zgodności projektów z przepisami dotyczącymi oznakowania dróg, analizę trafności zastosowania rozwiązań.

Izba zauważa, że w świetle powyższych wyjaśnień analizowane zakresy czynności pracowników ZDP nie zostały określone rzetelnie.

[dowód: akta kontroli str.46-47,54,57,435-437,529,530]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przygotowanie ZDP do wykonywania zadań związanych z zarządzaniem ruchem drogowym.

6. Wykonywanie zadań dotyczących zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego, ze szczególnym uwzględnieniem czasowej organizacji ruchu związanej z pracami na drogach.

Opis stanu
faktycznego

6.1. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia organ zarządzający ruchem prowadzi ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu. Zakres danych podlegających wpisowi do przedmiotowej ewidencji został określony w § 9 ust. 2 tego rozporządzenia.

Przedłożona do kontroli ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego w 2011 r. prowadzona była w formie papierowej. W 2012 r. i 2013 r. ewidencje projektów prowadzono komputerowo, do kontroli przedstawiono ich wydruki papierowe.

W poszczególnych okresach do przedmiotowych ewidencji wpisano:

- w 2011 r. – 190 projektów, z tego 21 projektów stałej organizacji ruchu oraz 169 projektów czasowej organizacji ruchu,
- w 2012 r. – 276 projektów, z tego 5 projektów stałej organizacji ruchu oraz 271 projektów czasowej organizacji ruchu,
- w 2013 r. (do 30 czerwca) – 106 projektów, z tego 4 projekty stałej organizacji ruchu oraz 102 projekty czasowej organizacji ruchu.

Ewidencje były prowadzone w układzie tabelarycznym obejmującym dane przewidziane przepisami rozporządzenia.

Kontrola 32 wpisanych do ewidencji projektów tymczasowej i stałej organizacji ruchu wykazała, że w jednym przypadku ZDP nie posiadał projektu nr 7120.98.2011, co Dyrektor ZDP wyjaśnił jego nieodnalezieniem po zmianie siedziby ZDP.

Z 31 projektów przedłożonych do kontroli tylko jeden projekt (7120.100.2011) posiadał potwierdzenie wpływu do ZDP jako przesyłka (pieczęć z datą wpływu i liczbą dziennika).

Dane ewidencyjne 26 badanych projektów były zgodne z dokumentami źródłowymi, a zatwierdzenie 20 projektów zostało poprzedzone uzyskaniem opinii Komendanta Powiatowego Policji w Tomaszowie Maz.

Badane projekty spełniały wymagania § 5 ust. 1 rozporządzenia, a z dokumentacji nie wynikało żeby do ich rozpatrzenia powoływano komisje lub zasięgano opinii rzeczoznawców.

[dowód: akta kontroli str. 416-421,425-431]

6.2. Ewidencja nie zawierała projektów uproszczonych na czas wykonywania oznakowania poziomego na drogach powiatowych, na które ZDP zawarł umowy z dnia 5.06.2012 z. oraz z dnia 24.04.2013 r. z Przedsiębiorstwem Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. w Piotrkowie Tryb.

Z informacji Komendanta Powiatowego Policji w Tomaszowie Maz. wynikało, że:

- organ ten nie otrzymał zawiadomień od podmiotów wprowadzających organizację ruchu wg projektu uproszczonego,
- odnotowano jeden przypadek (8.05.2013 r.) prowadzenia pod ruchem robót utrzymaniowych w Tomaszowie Maz. na ul. Nagórzyckiej.

[dowód: akta kontroli str.413, 431,440]

6.3. Nie przedłożono do kontroli materiałów wskazujących na przeprowadzanie analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

Z informacji udzielonej przez Komendanta Powiatowego Policji w Tomaszowie Maz. wynika, że organ ten nie informował (z inicjatywy własnej lub na żądanie) organu zarządzającego ruchem o wypadkach drogowych zaistniałych na drogach publicznych powiatu tomaszowskiego. Policja nie zgłaszała też do Starosty Tomaszowskiego i ZDP żadnych wniosków dotyczących zmiany organizacji ruchu drogowego.

[dowód: akta kontroli str. 414,440]

W związku z powyższym Dyrektor ZDP wyjaśnił, że czynności w zakresie analizy istniejącej organizacji ruchu są podejmowane przez pracowników ZDP w trakcie rutynowych działań związanych z prowadzeniem systematycznej, codziennej kontroli stanu dróg i ich oznakowania. Według wyjaśnień Dyrektora ZDP wszelkie uwagi i spostrzeżenia dotyczące analizy funkcjonującej na sieci dróg organizacji ruchu – w szczególności w zakresie jej efektywności – były na bieżąco przedstawiane i omawiane podczas codziennych narad przeprowadzanych z pracownikami zajmującymi się przedmiotową tematyką – kierownikiem Obwodu Drogowego i pracownikiem odpowiedzialnym za sporządzanie dokumentów w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 529-531]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Przyjmując do wiadomości wyjaśnienie Dyrektora ZDP dotyczące sposobu wykonywania analiz dotyczących oceny istniejącej organizacji ruchu drogowego pod względem jego bezpieczeństwa, NIK zwraca uwagę na brak udokumentowania potwierdzającego takie działanie, w tym na wykorzystanie do tego celu wyników okresowych kontroli oznakowania dróg publicznych.

6.4. ZDP realizował zaopiniowane pozytywnie przez Komisję Ruchu Drogowego¹² wnioski dotyczące zmian istniejącej organizacji ruchu drogowego, zgłaszane przez osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne. Realizacja polegała na wprowadzeniu, zgodnej z przyjętą przez Komisję, zmiany w organizacji ruchu przez ZDP na drogach powiatowych oraz przekazaniu wniosków dotyczących dróg gminnych do wykonania zarządcom tych dróg.

W wyniku oględzin znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa na 7 drogach powiatowych w miejscach, których dotyczyły wnioski stwierdzono prawidłową ich realizację tj. umieszczone wnioskowane znaki i urządzenia bezpieczeństwa.

Przedmiotowe oznakowanie zostało wprowadzone bez zatwierdzenia projektów zmienionej w tym zakresie organizacji ruchu.

[dowód: akta kontroli str.578-585]

Ustalone nieprawidłowości

1. W ewidencji za 2011 r. tylko dla jednego projektu (poz. 112) odnotowano rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, wymaganej § 9 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia, dla wszystkich pozostałych projektów tak oznaczona kolumna nie posiadała wpisów. Dla 11 projektów (poz.1,3,9,24,25,43,75,76,78,112,116) w ewidencji nie wpisano przewidywanego terminu wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu, co Dyrektor ZDP wyjaśnił niedopatrzaniem pracownika.

Ponadto w ewidencji tej wykazano niezasadnie jeden niezatwierdzony projekt (nr 7120/13/2011).

¹² utworzona zarządzeniem nr 3/2011 Starosty Tomaszowskiego z dnia 26 stycznia 2011 r. w sprawie powołania Komisji Ruchu Drogowego – zespołu opiniującego propozycje zmian w oznakowaniu pionowym, poziomym, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych i gminnych

Ewidencje dotyczące 2012 i 2013 r. nie zawierały rubryk przeznaczonych na wpis rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu oraz przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu, co Dyrektor ZDP wyjaśnił posiadaniem takich informacji na podstawie wniosku o zajęcie pasa drogowego, który jest traktowany jako zgłoszenie wprowadzenia zmiany w organizacji ruchu.

W ocenie NIK, podana w wyjaśnieniu okoliczność nie znajduje uzasadnienia w przypadku projektów organizacji ruchu dotyczących dróg gminnych, co do których przedmiotowe wnioski są kierowane do zarządcy tych dróg, a nie do ZDP.

[dowód: akta kontroli str.425-426,432,435,438]

Wpisy ewidencyjne dla 4 projektów organizacji ruchu zawierały niezgodne z dokumentami źródłowymi dane dotyczące daty zatwierdzenia projektu i terminu wprowadzenia zatwierdzonej (lub poprzedniej) organizacji ruchu. Dla jednego projektu nie wpisano do ewidencji danych o powyższych terminach. Wymienione nieprawidłowości Dyrektor ZDP wyjaśnił omyrkami.

[dowód: akta kontroli str.434-438]

2. W przypadku badanych 11 projektów organizacji ruchu zostały one zatwierdzone na 1-3 dni (projekt 7120.154.2011 na 35 dni) przed wydaniem opinii przez Komendanta Powiatowego Policji w Tomaszowie Maz., co było niezgodne z przepisem § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia, wymagającym dołączenia przedmiotowej opinii do projektu przedstawionego do zatwierdzenia. Przy jednym badanym projekcie brakowało przedmiotowej opinii, której potwierdzenie (z datą wydania 26 listopad 2012 r.) ZDP uzyskał faxem w dniu 9 lipca 2013 r.

W ocenie NIK nieprzestrzegania wymaganego przepisami trybu zatwierdzania projektów organizacji ruchu nie mogą usprawiedliwiać okoliczności podane w wyjaśnieniu Dyrektora ZDP, tj. wcześniejsze, telefoniczne uzgodnienia projektów z Policją w celu bezwzględnego załatwienia spraw inwestorów.

[dowód: akta kontroli str.433,436,438]

3. Badane 30 projektów nie posiadało oznaczenia pieczęcią wpływu przesyłki do ZDP, lub datą otrzymania przez ZDP, a pisma zatwierdzające projekty nie zawierały potwierdzenia i daty wysyłki lub ich odbioru przez adresatów.

Z wyjaśnienia Dyrektora ZDP wynika, że przyczyną nierejestrowania projektów organizacji ruchu jako przesyłek wpływających było prowadzenie ich oddzielnej ewidencji, a nieprawidłowość ta została usunięta na bieżąco.

Zdaniem NIK tego rodzaju nieprawidłowości skutkowały dowolnością sposobu przyjmowania dokumentacji projektowej, nie rejestrowaniem projektów odrzuconych lub odesłanych, brakiem należytego zabezpieczenia dokumentów przed zagubieniem oraz utrudniały kontrolę terminowości załatwiania spraw.

[dowód: akta kontroli str.431,435,438]

4. ZDP zlecił dwukrotnie w 2012 i 2013 r. wykonanie na drogach powiatowych robót utrzymaniowych w zakresie odtworzenia oznakowania poziomego, bez uzyskania od wykonawcy robót uproszczonego projektu organizacji ruchu drogowego na czas wykonywania tych czynności. Prowadzenie robót bez takiego projektu stanowiło naruszenie przepisu § 5 ust. 2 rozporządzenia, czego nie mogą usprawiedliwiać przyczyny podane w wyjaśnieniu Dyrektora ZDP, zgodnie z którym wykonawca zabezpieczał roboty przy użyciu standardowego, typowego oznakowania montowanego na pojazdach i maszynach użytych do prac, przez co oddzielne projekty organizacji ruchu nie były wymagane.

[dowód: akta kontroli str.431,496,513]

5. Zmiany w organizacji ruchu drogowego wprowadzono wyłącznie na podstawie wniosków Komisji Ruchu Drogowego, a bez wymaganego w § 4 ust. 1 rozporządzenia, zatwierdzenia zmienionej organizacji ruchu. Zdaniem NIK przyczyniło się to do objęcia projektami organizacji ruchu niewielkiej liczby dróg publicznych (patrz pkt 5.3. niniejszego wystąpienia).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność ZDP związaną z zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu drogowego i prowadzeniem ich ewidencji.

[dowód: akta kontroli str.578-585]

7. Prawdliwość współdziałania z zarządcami dróg.

7.1. Odnośnie projektów stałej organizacji ruchu, ZDP nie posiadał protokołów potwierdzających przeprowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów, wymaganej § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.

Przeprowadzone oględziny oznakowania 4 dróg gminnych, o zatwierdzonej stałej organizacji ruchu (ZDP.4170.87.2012, ZDP.4170.228.2012, ZDP.4170.242.2012 i ZDP.4170.55.2013) wykazały, że 2 projekty zostały wprowadzone w życie:

- ul. Murarska w Tomaszowie Maz. została oznakowana częściowo wg projektu, przy czym zamiast znaku C-2 „nakaz jazdy w prawo za znakiem” ustawiony był znak C-6 „nakaz jazdy prosto lub w prawo” oraz wprowadzono znak P-4 „linia podwójna ciągła”, czego nie przewidywał projekt,
- ul. Łozińskiego w miejscowości Smardzewice gmina Tomaszów Maz. została oznakowana częściowo według projektu, przy czym brak było przewidzianych projektem 2 szt. elementów bezpieczeństwa ruchu U-12b „ogrodzenie łańcuchowe”.

Pozostałe 2 projekty nie zostały zrealizowane.

[dowód: akta kontroli str. 532-543]

Jak wyjaśnił Dyrektor ZDP, nie otrzymano od zarządców ww. dróg zawiadomień o terminie wprowadzenia w życie przedmiotowych projektów, w związku z czym nie przeprowadzono kontroli w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 544-545]

Odnośnie zgodności wprowadzanych czasowych organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami, Dyrektor ZDP wyjaśnił, że była ona sprawdzana na bieżąco przez pracowników ZDP, a w przypadku jakichkolwiek braków czy niezgodności występowało z telefoniczną interwencją do jednostek wprowadzających czasowe organizacje ruchu, wskutek czego oznakowania tymczasowe były niezwłocznie uzupełniane i korygowane do stanu zgodnego z projektami. Z powyższych działań nie była sporządzana dokumentacja.

[dowód: akta kontroli str. 529-531]

Opis stanu faktycznego

7.2. ZDP realizując obowiązek określony przepisem § 12 ust. 5 rozporządzenia, przeprowadzał 2 razy w roku okresowe kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach powiatowych i gminnych. W 2012 r. kontrole przeprowadzono w następujących terminach:

Lp.	Kategoria drogi	Data I przeglądu	Data II przeglądu
1a	dr. powiatowe w Tomaszowie Maz.	20-22.02.2012	29-30.10.2012
1b	dr. powiatowe zamiejskie	6-7.03.2012	30-31.10.2012
2	dr. gminne w m. Tomaszów Maz.	25-26.07.2012	13-14.12.2012
3	dr. gminne w gm. Będków	22.05.2012	5.12.2012 r.
4	dr. gminne w gm. Budziszewice	22.05.2012	20.11.2012 r
5	dr. gminne w gm. Czerniewice	27.06.2012	27.11.2012
6	dr. gminne w gm. Inowlódz	19.07.2012	26.11.2012
7	dr. gminne w gm. Lubochnia	16.07.2012	6.12.2012
8	dr. gminne w gm. Rokiciny	25.05.2012	5.12.2012
9	dr. gminne w gm. Rzeczyca	27.06.2012	3.12.2012
10.	dr. gminne w gm. Tomaszów Maz.	23.05.2012	6.12.2012
11	dr. gminne w gm. Ujazd	23.05.2012	27.11.2012
12	dr. gminne w gm. Żelechlinek	31.05.2012	28.11.2012

[dowód: akta kontroli str.472]

Przed podjęciem kontroli dróg gminnych ZDP uzyskał z urzędów gmin wykazy tych dróg, z tego 3 wykazy z podaną długością każdej drogi i 8 wykazów bez takich danych.

Powyższe kontrole udokumentowano protokołami (odrębnie dla dróg powiatowych i każdej gminy) zawierającymi: datę kontroli, nazwiska osób przeprowadzających kontrolę, wyszczególnienie dróg (z podaniem ich numeru lub nazwy ulicy oraz przebiegu) i stwierdzone nieprawidłowości (brak znaków i urządzeń lub ich zniszczenie ze wskazaniem lokalizacji), z uwagami „do uzupełnienia” lub „do wymiany”, albo „bez uwag” w przypadku nie stwierdzenia na danej drodze nieprawidłowości. W protokołach obejmujących drogi powiatowe podawano termin usunięcia braków, protokoły dla dróg gminnych nie zawierały takich zaleceń.

Analizowane kontrole zostały przeprowadzone przez pracowników ZDP, w tym niektóre z udziałem przedstawicieli poszczególnych gmin:

- 4 kontrole dróg powiatowych – dwuosobowo przez Kierownika Bazy Sprzętu i Transportu ZDP oraz Dyrektora ZDP lub Majstra ZDP
- 15 kontroli dróg gminnych – dwuosobowo przez Kierownika BSiT oraz Majstra albo Samodzielnego Referenta ZDP, w tym jedna kontrola przy udziale pracownika Urzędu Miasta Tomaszowa Maz.
- 3 kontrole dróg gminnych – dwuosobowo przez Kierownika BSiT oraz pracowników urzędów gmin (Będków, Budziszewice, Inowłódz)
- 4 kontrole dróg gminnych – jednoosobowo przez Kierownika BSiT.

[dowód: akta kontroli str.472 - 478]

We wszystkich 4 kontrolach dróg powiatowych uczestniczyła Kierownik BSiT, której zakres czynności od dnia 11.01.2012 r. obejmował m.in. sprawowanie nadzoru w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drodze.

[dowód: akta kontroli str.46,449-471]

Protokoły kontroli dróg gminnych w gminie Inowłódz nie obejmowały dróg w miejscowości Spała, co Dyrektor ZDP wyjaśnił ich statusem – dróg wewnętrznych, niepodlegających przedmiotowej kontroli.

W informacji otrzymanej przez kontrolera NIK od Wójta Gminy Inowłódz wyszczególniono w miejscowości Spała 17 ulic stanowiących drogi wewnętrzne.

Według ewidencji gruntów obręb Spała na dzień 2 września 2013 r. obejmował 53 działki, oznaczone co do użytku jako drogi, będące własnością Gminy Inowłódz.

Wykaz dróg publicznych gminnych na obszarze województwa łódzkiego, stanowiący załącznik do uchwały nr 717/06 Zarządu Województwa Łódzkiego, nie zawierał żadnej drogi gminnej zlokalizowanej w m. Spała.

[dowód: akta kontroli str.475,494,495,497,515]

Każdy z 25 analizowanych protokołów kontroli stwierdzał przypadki brakujących i uszkodzonych lub zniszczonych znaków drogowych. Tylko jedna kontrola (z 5 grudnia 2012 r. w gminie Rokiciny) nie wniosła uwag do stanu oznakowania dróg.

[dowód: akta kontroli str.472-478]

W protokołach kontroli dotyczących obu przeglądów dróg powiatowych stwierdzono brak ogółem 117 znaków drogowych, z czego 110 znaków na drogach zamiejskich i 7 znaków na obszarze miejskim (Tomaszowa Maz.). Natomiast do wymiany zakwalifikowano łącznie 183 znaki, z czego 110 znaków na drogach zamiejskich i 73 znaki na drogach miejskich.

[dowód: akta kontroli str.479-489]

Protokół kontroli z dnia 25-26 lipca 2012 r. dróg na obszarze miasta Tomaszowa Maz. dotyczył 334 ulic obejmujących drogi gminne i drogi wewnętrzne oraz zawierał nieprawidłowości w oznakowaniu 22 ulic.

Następną kontrolą 13-14 grudnia 2012 r. objęto wyłącznie 222 ulice – drogi gminne, z których 10 ulic posiadało braki w oznakowaniu lub znaki do wymiany.

[dowód: akta kontroli str.473]

Według protokołów kontroli, obejmujących 231 dróg gminnych w 10 pozostałych gminach wiejskich, stwierdzono:

kontrole w I terminie 2012 r.

- brak 110 znaków oraz 72 znaki do wymiany – na 68 drogach gminnych,

kontrole w II terminie 2012 r.

- brak 91 znaków oraz 51 znaków do wymiany – na 62 drogach gminnych.

W 6 gminach te same nieprawidłowości w oznakowaniu dróg, ujawnione w I terminie, zostały powtórnie stwierdzone przez kontrole przeprowadzone w II terminie.

ZDP na bieżąco przysyłał protokoły kontroli dróg do Urzędu Miasta w Tomaszowie Maz. I pozostałych urzędów gmin.

ZDP nie posiadało formalnej wewnętrznej regulacji normującej terminy i tryb postępowania w zakresie dotyczącym wykonywania przedmiotowych kontroli oraz realizacji ich wyników.

[dowód: akta kontroli str.473 - 478]

Ustalone
nieprawidłowości

1. Według protokołów kontroli dróg powiatowych pominięto w nich drogę nr 1526E Golesze – Borki. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że droga ta faktycznie była objęta kontrolami, czego przez omyłkę nie wykazano.

[dowód: akta kontroli str.473,496,514]

2. W związku z stwierdzonymi nieprawidłowościami w oznakowaniu dróg powiatowych ZDP niezwłocznie uzupełnił tylko część brakujących znaków, natomiast wymiana i uzupełnianie pozostałych znaków było prowadzone w późniejszych okresach i nie zostało zakończone do czasu kontroli NIK (lipiec 2013 r.), jak np.:

- po kontroli dróg powiatowych miejskich z dnia 20-22 lutego 2012 r. brakujące 6 znaków uzupełniono: w lutym 2012 r.– 4 znaki, w czerwcu 2012 r. – 1 znak, w grudniu 2012 r. – 1 znak. Na 52 znaki zniszczone i zakwalifikowane do wymiany ZDP w okresie od maja 2012 r. do maja 2013 r. wymienił 31 znaków, a 21 znaków nadal oczekiwało na wymianę,
- po kontroli dróg powiatowych zamiejskich z dnia 6-7 marca 2012 r. spośród brakujących 46 znaków uzupełniono 25 znaków (w marcu 2012 r.– 1 znak, od czerwca 2012 r. do czerwca 2013 r. – 24 znaki), a 21 znaków nadal nie uzupełniono. Na 33 znaki zniszczone i zakwalifikowane do wymiany ZDP w okresie od czerwca 2012 r. do czerwca 2013 r. wymienił 12 znaków, a 21 znaków pozostało do wymiany,
- po kontroli dróg powiatowych zamiejskich z dnia 30-31 października 2012 r. spośród brakujących 64 znaków uzupełniono 15 znaków (od listopada 2012 r. do czerwca 2013 r.), a 49 znaków nadal brakowało. Na 71 znaków zaliczonych do wymiany ZDP w okresie od grudnia 2012 r. do maja 2013 r. dokonał wymiany 17 znaków, a 54 znaki nadal oczekiwało wymiany.

[dowód: akta kontroli str.479-489]

Uzupełnienia brakującego lub zniszczonego oznakowania 3 skrzyżowań dróg gminnych z drogami powiatowymi – ZDP, na którym ciążył obowiązek, dokonał po upływie 5 miesięcy od kontroli (znaki A-7 i B-20 na drogach 116254E, 116414E,116416E). Natomiast niezwłocznie wymieniono znak A-7 na drodze 116511E.

[dowód: akta kontroli str.482,566,568]

Jako główną przyczynę odległych terminów usuwania nieprawidłowości w oznakowaniu dróg powiatowych Dyrektor ZDP podał niewystarczającą, w stosunku do potrzeb, wysokość środków finansowych, corocznie na poziomie ok. 30 tys. zł. Wskazał też na wydłużony do 6 miesięcy okres zimowego utrzymania dróg w sezonie 2012/2013.

W ocenie NIK, wskazane przyczyny nie mogą usprawiedliwiać opieszałości w eliminowaniu braków w oznakowaniu, zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego.

[dowód: akta kontroli str.497,515]

3. ZDP, przekazując do urzędów gmin protokoły dwukrotnie prowadzonych w 2012 r. kontroli oznakowania dróg gminnych, nie wydawał żadnych zaleceń do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, pomimo przypadków powtórnego ich ujawniania. Niepodjęcie takich działań Dyrektor ZDP wyjaśnił brakiem prawnego obowiązku żądania od wójtów gmin wymiany znaków drogowych, powołując się przy tym na treść § 12 ust. 6 rozporządzenia, z którego wynika jedynie możliwość, a nie obowiązek, zwrócenia się do zarządców dróg z takim żądaniem. Według tych wyjaśnień organ zarządzający ruchem nie może ponosić odpowiedzialności za zaniechania zarządców dróg, którzy byli na bieżąco informowani o nieprawidłowościach w oznakowaniu dróg.

[dowód: akta kontroli str.473-478,496,514]

W ocenie NIK, powołane wyjaśnienia nie usprawiedliwiają niepodjęcia przez ZDP działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości w oznakowaniu gminnych dróg. Szczególnie w sytuacji, gdy następny protokół kontroli wskazywał na brak poprawy stwierzonego podczas wcześniejszej kontroli złego stanu oznakowania dróg, było uzasadnione i niezbędne dla skuteczności kontroli wystąpić do zarządców dróg z żądaniem niezwłocznego przywrócenia stanu wymaganego względami bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Dwukrotnie te same braki w oznakowaniu dróg zostały stwierdzone w następujących gminach:

- w gminie Budziszewice, gdzie obie kontrole nie wniosły uwag do oznakowania 11 dróg (spośród 16 dróg gminnych), natomiast dla 5 dróg wykazały identyczne nieprawidłowości w oznakowaniu: brak 6 znaków drogowych, 3 znaki do wymiany, nieoznakowane 3 skrzyżowania.
W protokołach odnotowano, że na wszystkich drogach gminnych brak jest znaków określających nazwy miejscowości, a na obszarach zabudowanych – znaków D42/ D-43, co może wpływać na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego,
- w gminie Czerniewice, zgodnie z protokołami obu kontroli – do oznakowania 10 dróg (spośród 19 dróg gminnych) nie wniesiono uwag, natomiast dla 9 dróg wykazano identyczne nieprawidłowości w oznakowaniu: brak 15 znaków drogowych, 10 znaków do wymiany, nieoznakowane 1 skrzyżowanie,
- w gminie Inowłódz w protokołach obu kontroli wykazano 21 dróg, w odniesieniu do oznakowania 14 dróg nie wniesiono uwag, dla 7 dróg wykazano identyczne nieprawidłowości w oznakowaniu: brak 7 znaków drogowych, 2 znaki do wymiany,
- w gminie Tomaszów Maz. kontrole stwierdziły identyczne nieprawidłowości w oznakowaniu 8 dróg (z 54 sprawdzanych): brakowało 12 znaków, w tym jednego A-10 „przejazd kolejowy bez zapor”, a 6 znaków nadawało się do wymiany, w tym 2 zniszczone znaki A-9 „przejazd kolejowy z zaporami”,
- w gminie Ujazd, w protokołach obu kontroli wykazano 12 dróg, w odniesieniu do oznakowania 6 dróg nie wniesiono uwag, dla 6 dróg wykazano identyczne nieprawidłowości w oznakowaniu: brak 7 znaków drogowych oraz 7 znaków do wymiany,
- w gminie Żelechlinek, zgodnie z protokołami obu kontroli – do oznakowania 11 dróg (spośród 20 sprawdzanych) nie wniesiono uwag, natomiast dla 9 dróg wykazano identyczne nieprawidłowości w oznakowaniu: brak 14 znaków drogowych, a 14 znaków do wymiany.

[dowód: akta kontroli str.474-478,556-569]

Z informacji i wyjaśnień uzyskanych w toku kontroli NIK tj. w dniach 9–15 lipca i 17 września 2013 r. od wójtów ww. gmin na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że nieprawidłowości wykazane w protokołach kontroli dróg w gminach: Budziszewice, Czerniewice, Inowłódz i Żelechlinek nie zostały usunięte z powodu braku środków finansowych na ten cel w budżetach gmin w 2012 r.

Wójt gminy Ujazd poinformował o uzupełnieniu jednego znaku w maju 2013 r. oraz o dokonaniu w dniu 8 lipca 2013 r. zamówienia na dostawę pozostałych znaków.

Z informacji wójta gminy Tomaszów Maz. wynikało, że z powodu ograniczeń finansowych nie uzupełniono braków w oznakowaniu dróg w 2012 r., a dopiero w kwietniu i maju 2013 r. uzupełniono i wymieniono 12 znaków, w tym na przejazdach kolejowych, a 2 znaków (A-1 „niebezpieczny zakręt w prawo”, A-2 „niebezpieczny zakręt w lewo”) nie uzupełniono i 4 znaków nie wymieniono z powodu braku środków finansowych.

[dowód: akta kontroli str.490-495,498-509,548-555]

4. W ocenie NIK nieskuteczność przedmiotowych kontroli wynikała również z niewprowadzenia odpowiedniej regulacji wewnętrznej dotyczącej trybu ich wykonywania. Dyrektor ZDP wyjaśnił to brakiem takiej potrzeby. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tego stanowiska, wskazując, iż brak stosownych uregulowań był przyczyną niepodejmowania działań, w tym niewystępowania do zarządców dróg o usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto, nieokreślenie wymagań dotyczących składu zespołu kontrolnego powodowało jego dowolność, jak również wykonywanie samokontroli przez Kierownika BSiT w odniesieniu do oznakowania dróg powiatowych, za które był odpowiedzialny.

[dowód: akta kontroli str.496,514]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność ZDP w zbadanym zakresie.

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 powołanej ustawy o NIK wnosi o:

1. Wykonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego oraz przeprowadzanie badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników, wynikających z ustawy o drogach.
2. Coroczne przekazywanie do zarządcy dróg wojewódzkich map techniczno-eksploatacyjnych.
3. Przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego dróg, o których mowa w art. 62 ust.1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane.
4. Uzupełnienie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego o brakujące dane, wymagane przepisami rozporządzenia.
5. Objęcie obowiązkiem rejestracji kancelaryjnej całości dokumentów i korespondencji dotyczącej projektów organizacji ruchu drogowego, wpływających i wychodzących z ZDP.
6. Egzekwowanie obowiązku przedłożenia uproszczonego projektu organizacji ruchu na okoliczność prowadzenia robót utrzymaniowych na drogach publicznych, wymagających zmian organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności.
7. Przestrzeganie wymogu § 4 ust. 1 rozporządzenia dotyczącego zatwierdzania zmian organizacji ruchu na drogach istniejących (powiatowych i gminnych), w tym zmian wynikających z wniosków przyjętych przez Komisję Ruchu Drogowego.
8. Przestrzeganie trybu zatwierdzania projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych, tj. po uprzednim zaopiniowaniu przez Policję.
9. Podjęcie działań przewidzianych przepisami § 12 ust. 4 rozporządzenia w związku z wprowadzeniem przez zarządcę drogi, bez wymaganego prawem zawiadomienia ZDP, stałej organizacji ruchu na ul. Murarskiej w Tomaszowie Maz. i ul. Łozińskiego w Smardzewicach, niezgodnej z zatwierdzonym projektem.
10. Niezwłoczne uzupełnienie brakującego i zniszczonego oznakowania na drogach powiatowych, stwierdzonego w wyniku kontroli prowadzonych w 2012 r.
11. Wystąpienie do zarządców dróg gminnych w gminach: Budziszewice, Czerniewice, Inowódz, Tomaszów Maz., Ujazd i Żelechlinek o niezwłoczne uzupełnienie brakujących i zniszczonych znaków drogowych, co wykazały kontrole przeprowadzone w 2012 r.
12. Uregulowanie trybu przeprowadzania i realizacji wyników kontroli oznakowania dróg publicznych, w tym składu zespołu kontrolnego oraz zakresu nieprawidłowości uzasadniającego występowanie do zarządców dróg z żądaniem ich usunięcia.

13. Dokumentowanie działań podejmowanych w ramach wykonywania zadań kontrolnych i analitycznych związanych z zarządzaniem drogami i zarządzaniem ruchem drogowym, w celu potwierdzenia ich faktycznej realizacji.
14. Uwzględnianie w budżecie ZDP wydatków na oznakowanie dróg powiatowych w wysokości niezbędnej do jego utrzymania w aktualnym stanie zapewniającym bezpieczeństwo ruchu.
15. Dostosowanie zakresu czynności pracownika ZDP do faktycznie wykonywanych obowiązków.

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 Łodzi.

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.

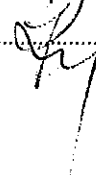
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 30 września 2013 r.


Kontrolerzy
Stanisław Wlazło
Główny specjalista kontroli państwowej



Ryszard Kościelecki
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis 

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Z upoważnienia p.o. Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor


.....
podpis