



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-10-05/2013
P/13/078

Tekst ujednolicony

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.
Kontroler	Jan Pawlak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85997 z dnia 3 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim, ul. P.O.W. nr 10/16 (kod 97-200), Regon 590648310, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Zagozdon, Prezydent Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, zwany dalej „Prezydentem”. (dowód: akta kontroli str. 27-28)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹, działania Urzędu w zakresie organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym.

Powyższa ocena wynika z:

- dokonywanie przez pracowników Wydziału Inżynierii Miasta, zmian organizacji ruchu na drogach bez sporządzenia wymaganych projektów organizacji ruchu drogowego,
- niewłaściwego współdziałania z Zarządem Dróg Powiatowych w Tomaszowie Mazowieckim, Zarządem Dróg Wojewódzkich w Łodzi oraz Policją w Tomaszowie Mazowieckim,
- nieskutecznie sprawowanego nadzoru nad przestrzeganiem warunków wydanych zezwoleniami na zajęcie pasa drogowego, stosowania i funkcjonowania znaków drogowych,
- ograniczania środków finansowych na utrzymanie dróg oraz nielikwidowanie zagrożeń na nich występujących.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1) Przygotowanie Urzędu do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy drogi

1.1. Zarządzanie drogami i drogowymi obiektami inżynierskich na terenie miasta Tomaszowa Mazowieckiego przypisane zostało w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu do zadań Wydziału Inżyniera Miasta („WIM”).

(akta kontroli str. 3)

WIM samodzielnie wykonywał ustawowe zadania przypisane zarządcy drogi w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² (zwanej dalej „u.o.d.”), poza:

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

- opracowywaniem projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącym informowaniem o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 20 pkt 1 u.o.d.),
- opracowywaniem projektów planów finansowania budowy dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (art. 20 pkt 2 u.o.d.),
- nabywaniem nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowaniem nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości (art. 20 pkt 17 u.o.d.),
- nabywaniem nieruchomości innych niż wymienione wyżej na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowaniem nimi w ramach posiadanego do nich prawa (art. 20 pkt 18 u.o.d.),
- zarządzaniem i utrzymywaniem kanałów technologicznych i pobieraniem opłat o których mowa w art. 39 ust. 7 u.o.d. (art. 20 pkt 19 u.o.d.).

Zadania obejmujące określenie potrzeb finansowych z zakresu inwestycji, zlecenie opracowań koncepcyjnych planowanych inwestycji miejskich, współpracę w zakresie planowanych i realizowanych inwestycji z gestorami sieci oraz zarządcami dróg, przypisane zostały do zadań Wydziału Inwestycji (zwanego dalej „WI”).

Zadania dotyczące pozyskiwania gruntów do zasobu miejskiego i ustalania opłat za ich dzierżawę, przypisane zostały do zadań Wydziału Gospodarki Nieruchomościami (zwanego dalej „WGN”).

Zadanie dotyczące zarządzania i utrzymywania kanałów technologicznych oraz pobierania opłat o których mowa w art. 39 ust. 7 u.o.d. nie zostało przypisane żadnej komórce organizacyjnej Urzędu.

(akta kontroli str. 3-18)

1.2. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach obowiązków służbowych pracowników WIM nie ujęto zadań nałożonych na Prezydenta ustawą z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw³, obowiązujących z dniem 31 maja 2012 r.

(akta kontroli str. 269)

Wg wyjaśnienia Prezydenta Miasta, zadania opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej na terenie Miasta Tomaszowa Mazowieckiego oraz bieżącego informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zarządzania i utrzymywania kanałów technologicznych w drogach gminnych oraz pobierania opłat z tego tytułu, badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, nie zostały przypisane do kompetencji WIM, jednak komórka ta realizuje zadania zarządcy dróg gminnych, wynikające z u.o.d., w tym także dotyczące przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i obiektów inżynierskich ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Przy najbliższej zmianie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu zadania te zostaną przypisane do zadań WIM.

(akta kontroli str. 83)

Do koordynacji robót w pasach drogowych nie powołano w Urzędzie odrębnej komórki organizacyjnej.

Obowiązki w zakresie zarządzania drogami gminnymi nałożone zostały na czterech pracowników WIM.

Zastępca Naczelnika WIM posiadał upoważnienie, wydane na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, do wydawania w imieniu Prezydenta Miasta decyzji administracyjnych oraz załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej oraz podpisywania korespondencji zewnętrznej i wewnętrznej pozostającej w zakresie czynności i zadań wydziału, pod nieobecność Naczelnika WIM.

(akta kontroli str. 269)

1.3. Pracownicy WIM wykonujących zadania zarządcy drogi posiadali przygotowanie zawodowe upoważniające do wykonywania samodzielnych funkcji kierownika budowy

²Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

³Dz. U. z 2012 r. poz. 472,

⁴Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej, uprawniającej do wykonywania sprawowanych funkcji w zakresie dróg.

(akta kontroli str. 29-41)

Inspektor WIM E. F., do której obowiązków służbowych należało przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg gminnych oraz drogowych obiektów inżynierskich, nadzór nad realizacją robót dotyczących bieżącego utrzymania, remontów i przebudowy dróg oraz udział w ich odbiorach, nie dopełniła jednak obowiązku nałożonego na nią w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, w zakresie uzyskania wpisu na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego⁶, potwierdzonego zaświadczeniem wydanym przez tę izbę o posiadaniu wymaganego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody mogące wynikać w związku z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Decyzja o nadaniu Pani E. F. uprawnień budowlanych do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej wydana została w listopadzie 2001 r. Według Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego⁷, obowiązek legitymowania się decyzją o wpisie do centralnego rejestru dotyczy wszystkich osób, które otrzymały uprawnienia budowlane po 2000 r.

(akta kontroli str. 23-24, 40-41)

Według wyjaśnienia Naczelnika oraz pracowników WIM powodem przypisania obowiązków w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli dróg osobom, które nie dopełniły obowiązku zapisanego w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego, było nałożenie tego obowiązku na Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz właściwą izbę samorządu zawodowego. Brak powyższych wpisów, w ocenie Naczelnika WIM, nie stanowił przeszkody w wykonywaniu przez nie obowiązków służbowych.

(akta kontroli str. 315 pkt 1, 318 pkt 1)

Izba nie może uwzględnić powyższych wyjaśnień, bowiem zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów, prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Stosownie natomiast do postanowień art. 39 osoby, o których mowa w art. 12a Prawa budowlanego, podlegają, na ich wniosek, wpisowi na listę członków wskazanej przez nich okręgowej izby i podlegają przepisom ustawy. Stąd też brak takiego wpisu uniemożliwia powierzenie im przez Urząd i wykonywanie przez nich nałożonych obowiązków.

1.4. WIM nie prowadził dokumentacji oznaczonej symbolami: 7221 „Projekty zmian organizacji ruchu drogowego”, 7222 „Pomiary ruchu drogowego”, 7224 „Wypadki drogowe”, zaliczanych do kategorii archiwalnej BE5 i BE10.

Według wyjaśnienia Naczelnika WIM, wydział nie posiadał dokumentacji, na podstawie której byłby zobowiązany do założenia akt sprawy oznaczonych symbolami 7221 i 7222.

Zarządca dróg gminnych nie miał obowiązku przekazywania do GDDKiA, w ramach corocznych sprawozdań, danych dotyczących wypadków drogowych na drogach gminnych oraz danych dotyczących pomiarów ruchu drogowego.

WIM nie posiadał dokumentacji w zakresie wypadków drogowych na drogach gminnych oraz danych dotyczących pomiarów ruchu drogowego i w związku z powyższym nie prowadził dokumentacji oznaczonej symbolem 7224.

(akta kontroli str. 318 pkt 2)

1.5. Wg Planu Rozwoju Lokalnego Tomaszowa Mazowieckiego na lata 2008-2013 drogi na terenie Miasta były słabej jakości. Dotyczyło to zarówno dróg wojewódzkich, powiatowych przebiegających przez Miasto, jak i samych dróg miejskich, lokalnych.

Miasto stanowiło kluczowy punkt komunikacyjny w województwie łódzkim, gdzie krzyżowały się drogi międzynarodowa z krajową oraz drogi wojewódzkie.

Miasto nie posiadało obwodnicy zewnętrznej, po której mógłby odbywać się ruch tranzytowy, a tak zwana „obwodnica wewnętrzna” przebiegała po drogach powiatowych

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁶ Zgodnie z odrębnymi przepisami określonymi w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów (Dz. U. z 2013 r. poz. 932).

⁷ Strona internetowa Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego www.gunb.gov.pl

i miejskich, co powodowało ich ciągłą degradację. Taka charakterystyka ruchu samochodowego w Mieście wpływała na spadek bezpieczeństwa mieszkańców.

(akta kontroli str. 269)

Sieć dróg gminnych zarządzanych przez Prezydenta Tomaszowa Mazowieckiego wzrosła w badanym okresie z 230 na koniec 2011 r. do 233 na koniec czerwca 2013 r., tj. o 1,3%.

Ich długość zwiększyła się o 1,12 km (ze 104,23 km do 105,35 km), tj. o 1,1%.

(akta kontroli str. 44)

Drogi klasy Z stanowiły 2,2%, klasy L – 27,6%, klasy D – 70,2% łącznej długości dróg (odpowiednio 2,3 km, 28,9 km, 73,5 km). Nawierzchnię gruntową posiadało 29,4%, bitumiczną - 55,7% łącznej długości dróg.

(akta kontroli str. 53-58)

1.6. Naczelnik WIM nie ustalał w badanym okresie i nie zgłaszał potrzeb finansowych w zakresie oznakowania dróg gminnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

Zasady opracowania materiałów planistycznych i przygotowania projektu uchwały budżetowej na dany rok budżetowy dla Miasta, określane corocznie przez Prezydenta, nie nakładały na kierowników komórek organizacyjnych obowiązku w zakresie opracowywania projektu planu wydatków budżetowych.

Obowiązek określenia poziomu wydatków bieżących własnych i dokonania wstępnego ich podziału na poszczególne komórki organizacyjne nakładane były corocznie na Referat Budżetu i Analiz Finansowych z udziałem Skarbnika Miasta.

Na podstawie dokonanego przez Prezydenta przydziału środków budżetowych na wydatki bieżące i zadania inwestycyjne kierownicy komórek organizacyjnych sporządzali projekty planów wydatków w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej oraz grup paragrafów.

Na lata 2012 i 2013⁸ przyznano WIM kwoty 11.609 tys. zł i 15.004 tys. zł, mające zabezpieczyć wszystkie potrzeby w zakresie realizowanych zadań, w tym także wydatków na ochronę środowiska, utrzymanie porządku i czystości w mieście.

Na podstawie przyznaných środków WIM zgłaszał do projektu budżetu zapotrzebowanie na środki finansowe planowane na realizację wydatków w paragrafach klasyfikacji budżetowej 60016 (drogi publiczne gminne), obejmującym profilowanie i remont ulic gruntowych, remonty cząstkowe jezdni i chodników, oznakowanie poziome i pionowe ulic, opłaty za odprowadzenie wód deszczowych, utrzymanie zieleni w pasach drogowych, ubezpieczenie dróg od odpowiedzialności cywilnej z tytułu utrzymania dróg i obiektów mostowych.

Projekt planu wydatków bieżących WIM⁹ zakładał wydatkowanie na drogi gminne kwoty 2.232 tys. zł, w rozbiści na zakup usług remontowych, usług pozostałych oraz opłaty i składki.

Projekt planu wydatków bieżących WIM na 2013 r.¹⁰ zakładał wydatkowanie na utrzymanie dróg gminnych kwoty 1.716 tys. zł.

Po dokonanych korektach plany wydatków budżetowych wyniosły odpowiednio 2.209 tys. zł oraz 2.323 tys. zł.

(akta kontroli str. 229, 253 pkt 2)

Według wyjaśnienia Prezydenta Miasta powodem nienalożenia na WIM obowiązku w zakresie określania potrzeb finansowych dotyczących bezpieczeństwa dróg gminnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, była stosowana przy opracowaniu projektu budżetu Miasta zasada zrównoważenia dochodów i wydatków, niezależnie od potrzeb finansowych w tym zakresie, wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Składanie przez Naczelnika WIM wniosków określających potrzeby dotyczące bezpieczeństwa dróg gminnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu nie skutkowałoby zwiększeniem poziomu środków finansowych w budżecie Miasta. W ramach corocznie

⁸zarządzeniami Prezydenta nr 268/2011 z dnia 14 października 2011 r. i nr 235/2012 z dnia 1 października 2012 r.

⁹wprowadzony uchwałą Nr XX/170/2011 Rady Miejskiej z dnia 28 grudnia 2011 r. do budżetu Miasta na 2012 r.

¹⁰z dnia 21 grudnia 2011 r., wprowadzony do budżetu Miasta na 2013 r. (uchwałą Nr XXXIII/284/2012 Rady Miejskiej z dnia 20 grudnia 2012 r.)

określanych w budżecie Miasta środków finansowych na bieżące utrzymanie dróg gminnych WIM dokonywał ich podziału w oparciu o doświadczenie i wydatki z lat poprzednich.

(akta kontroli str. 244 pkt 1)

Wieloletni plan remontów ulic nie został w badanym okresie opracowany.

Według pisma Zastępcy Prezydenta Miasta z dnia 17 listopada 2011 r. adresowanego do Zakładu Gospodarki Wodno-Kanalizacyjnej w Tomaszowie Mazowieckim, zwanego dalej „ZGWK”, wieloletni plan remontu ulic nie został opracowany, bowiem kwalifikacja ulic przeznaczonych do remontu odbywała się w ramach rocznych planów wydatków budżetu miasta.

(akta kontroli str. 334)

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika, że wydatki na drogi gminne były określane na podstawie wydatków z lat poprzednich. Nie oznacza to, że wszystkie potrzeby w tym zakresie były zaspokajane. Charakter wydatków na utrzymanie bieżące dróg gminnych, w szczególności wydatków na utrzymanie oznakowania pionowego dróg i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego wymaga podejmowania decyzji wynikających z bieżących potrzeb (uszkodzenia, zużycie, wypadki, itp.). Planowanie wydatków w tym zakresie z konieczności musi być dostosowane do wysokości ogólnych środków finansowych przeznaczanych na drogi gminne w danym roku kalendarzowym.

(akta kontroli str. 244 pkt 2)

Wysokość środków finansowych wydatkowanych w badanym okresie na drogi gminne zmniejszyła się z 4.124 tys. zł w 2010 r. do 2.394 tys. zł w 2011 r. (41,9%), 2.194 tys. zł w 2012 r. (8,4%), 1.211 tys. zł w I półroczu 2013 r. (44,8%), w tym na zakup usług remontowych obniżyły się odpowiednio z 2.415 tys. zł do 1.402 tys. zł (41,9%), 845 tys. zł (39,7%), 279 tys. zł w I półroczu 2013 r. (67,0%).

Wydatki inwestycyjne poniesione w badanym okresie na drogi gminne wyniosły 10.174 tys. zł w 2010 r., 5.943 tys. zł w 2011 r. (-41,6%), 10.543 tys. zł w 2012 r. (77,4%), 1.780 tys. zł w I półroczu 2013 r. (-83,1%).

(dowód: akta kontroli str. 69-72, 229)

Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata 2008-2013 zakładał wydatkowanie na budowę i modernizację dróg, ciągów pieszych i wiaduktu drogowego nad torami kolejowymi przy ul. Gminnej łącznie 72.752 tys. zł, w tym 10.450 tys. zł w 2011 r., 10.450 tys. zł w 2012 r., 10.200 tys. zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 269 pkt 3)

Według wyjaśnienia Prezydenta Miasta plan finansowy przyjęty w Planie Rozwoju Lokalnego na lata 2008-2013, choć przesunięty w czasie, zostanie w pełni zrealizowany. Wybudowanych zostanie 58 pojedynczych ulic w różnych częściach miasta oraz kompleks ulic w osiedlach. Na przesunięcie terminów realizacji części zadań inwestycyjnych wpływ miała realizacja dwóch dużych projektów z udziałem środków unijnych.

(dowód: akta kontroli str. 351-355 pkt 5)

Wydatki na zakupy elementów inżynierii ruchu wyniosły 195 tys. zł w 2012 r. oraz 24,7 tys. zł w I półroczu 2013 r.

Kwoty wydatkowane na zakupy nowych elementów inżynierii ruchu w wysokości 93,1 tys. zł (80,8 tys. zł w 2012 r. i 12,3 tys. zł w I półroczu 2013 r.) stanowiły 1,08% wydatków poniesionych na budowę i przebudowę dróg (6.819 tys. zł w 2012 r. i 1.770 tys. zł w I półroczu 2013 r.).

Kwoty wydatkowane na naprawy i bieżące utrzymanie elementów inżynierii ruchu w wysokości 126 tys. zł (114 tys. zł w 2012 r. i 12,4 tys. zł w I półroczu 2013 r.) stanowiły 2,34% wydatków poniesionych na bieżące utrzymanie dróg (3.528 tys. zł w 2012 r. i 1.859 tys. zł w I półroczu 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 45)

Szczegółowe zestawienie wydatków przeznaczonych na drogi i inżynierię ruchu przedstawiono poniżej:

dane w tys. zł

		<u>budowa i przebudowa</u> (w tym na inżynieria ruchu)	<u>remonty</u> (w tym na inżynieria ruchu)	<u>bieżące utrzymanie</u> (w tym na inżynieria ruchu)
Na rok 2012	Kwoty wnioskowane	x	X	x
	Kwoty wg planu	6.819/80,8	137/0	3.528/114
	Kwoty wydatkowane	6.819/80,8	137/0	3.528/114
Na rok 2013	Kwoty wnioskowane	x	X	x
	Kwoty wg planu	18.941/12,3	159/0	4.432/113
	Kwoty wydatkowane*	1.770/12,3	67,2/0	1.859/12,4

* na dzień 30 czerwca 2013 r.

(akta kontroli str. 45)

Według Naczelnika WIM wydatki w zakresie wyposażenia w nowe elementy inżynierii ruchu, napraw oraz bieżącego utrzymania dostosowane były do poziomu środków finansowych przyznawanych w budżecie Miasta na drogi.

(dowód: akta kontroli str. 132 pkt 5)

W ocenie kontroli NIK środki finansowe przeznaczane przez Gminę na organizację i nadzór nad ruchem drogowym były niewystarczające.

Przeprowadzone w toku niniejszej kontroli oględziny dróg gminnych wykazały braki w oznakowaniu dróg gminnych oraz w urządzeniu przejść dla pieszych w miejscach skrzyżowań ulic (patrz punkty 5.3 i 5.5 niniejszego wystąpienia).

Z powodu ograniczonych środków finansowych na bieżące utrzymanie dróg gminnych, m.in.:

- nie wymieniono wszystkich znaków drogowych niespełniających warunków technicznych, które zgodnie z postanowieniem § 2 ust. 2 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 drogach¹¹ (zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 3 lipca 2003 r.”), winny zostać zastąpione, w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r., nowymi znakami spełniającymi warunki techniczne (patrz punkt 5.1. niniejszego wystąpienia),
- opóźniono odnowienie oznakowania poziomego ulic. Dopiero w toku kontroli NIK, w dniu 11 lipca 2013 r., zawarta została umowa na wykonanie oznakowania poziomego na drogach gminnych, na powierzchni 4 tys. m² za kwotę 33,8 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 281-282, 287 pkt 15, 355 pkt 6)
- nie naprawiono wiaduktu nad torami kolejowymi na ulicy Gminnej, pomimo zaleceń dokonania jego remontu (patrz punkt 5.4 niniejszego wystąpienia)
(dowód: akta kontroli str. 277-280, 348-351 pkt 2-3)
- odmawiano mieszkańcom doprowadzenia dróg gminnych do właściwego stanu technicznego. M.in. w marcu 2013 r. odmówiono mieszkańcom ulic Ciasnej i Na Skarpie wykonania nawierzchni z płyt betonowych o którą ubiegali się od 2003 r., a mieszkańcom ulic Mickiewicza i Tuwima utwardzenia nawierzchni ulic na których występowały 30 cm koleiny.
(dowód: akta kontroli str. 336 pkt 5)
- nie naprawiono znacznie uszkodzonych nawierzchni chodników na ulicach Grunwaldzkiej, czy Długiej, na których dwukrotnie dochodziło w badanym okresie do wypadków. Poprzestano jedynie na odnotowaniu złego stanu technicznego chodników w notatkach służbowych z wizji na miejscach zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 302-313, 341)

¹¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

Izba zauważa, że zarządca drogi powinien zapobiegać wypadkom, a więc działać w znacznej mierze prewencyjnie, nie zaś biernie oczekiwać na ich wystąpienie. Na zarządcy drogi spoczywa obowiązek zapewnienia właściwego użytkowania dróg, jak i właściwej organizacji ruchu drogowego i bezpieczeństwa ich użytkowników.

Niedostosowanie znaków drogowych do obowiązujących przepisów skutkuje ich nielegalnością. Skutki wypadku spowodowanego przez niezastosowanie się kierującego do nielegalnego znaku obciążają zarządcę drogi.

1.7. Podmioty, których urządzenia znajdowały się w pasach dróg gminnych informowały Urząd o planowanych zamierzeniach inwestycyjnych oraz remontach swoich urządzeń.

W przypadku ZGWK, Urząd poinformowany został w dniu 19 marca 2013 r. o przybliżonych planach realizacji inwestycji drogowych dotyczących budowy kanalizacji sanitarnej na rok 2013 w ramach projektu „Modernizacja oczyszczalni ścieków i skanalizowania części aglomeracji Tomaszowa Mazowieckiego. Zadanie objąć miało łącznie 15 ulic.

(akta kontroli str. 239 pkt 1)

Przedkładane informacje były wykorzystane do zsynchronizowania robót w pasach drogowych. Przykładowo, po wykonaniu przez ZGWK, we wrześniu 2012 r., sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami do poszczególnych posesji przy ul. Gęsiej, Urząd rozpoczął w październiku 2012 r. zaplanowaną inwestycję obejmującą kanalizację deszczową oraz branżę drogową wraz z oświetleniem, łącznej wartości 240 tys. zł. Zakończenie inwestycji nastąpiło 30 listopada 2011 r.

(akta kontroli str. 66, 91-94)

1.8. W związku z opracowywaniem planów budowy, modernizacji i remontu ulic Urząd występował do podmiotów, których urządzenia znajdowały się w pasach drogowych z informacjami o planowanych zadaniach przewidzianych do realizacji, celem ewentualnego wykorzystania ograniczeń w ruchu drogowym do modernizacji własnych urządzeń. Przykładowo:

- w dniu 8 czerwca 2010 r. zwrócono się do gestorów urządzeń znajdujących się w pasach dróg gminnych (ZGWK, Zakładu Gospodarki Ciepłowniczej w Tomaszowie Maz., TP S.A., PGE, Mazowieckiej Spółki Gazownictwa Sp. z o. o. Oddział Zakład Gazowniczy Łódź), informując o opracowaniu dokumentacji technicznych wraz z planowaną realizacją w latach 2011-2012 robót budowlanych na 38 drogach gminnych,
- w dniu 12 marca 2013 r., w związku z przyjętą „Wieloletnią Prognozą Finansową na lata 2013-2017”, stanowiącą załącznik do uchwały Nr XXXIII/283/2012 Rady Miejskiej z dnia 20 grudnia 2012 r., zwrócono się do ZGWK, Zakładu Gospodarki Ciepłowniczej w Tomaszowie Maz., TP S.A., PGE, Mazowieckiej Spółki Gazownictwa Sp. z o. o. Oddział Zakład Gazowniczy Łódź, o przedstawienie zamierzeń inwestycyjnych, wraz z określeniem stanu przygotowań oraz wstępnego terminu realizacji w rejonie ulic zaprojektowanych do realizacji przez Miasto.

Informacje posłużyć miały do zaplanowania przez Miasto realnych terminów oraz określenia sposobu realizacji zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w taki sposób, by wykonywane one były kompleksowo i jednocześnie przez wszystkich gestorów infrastruktury technicznej i zarządców dróg.

Zwrócono się również o uwzględnienie wskazanych zadań w swoich planach inwestycyjnych oraz poinformowanie Urzędu o przewidzianych do realizacji zadaniach.

(akta kontroli str. 239 pkt 3)

1.9. Realizacja nałożonych na komórki i pracowników obowiązków przewidzianych dla zarządcy dróg oraz organu zarządzającego ruchem drogowym (w zakresie objętym kontrolą) nie była w badanym okresie objęta audytem wewnętrznym lub przedmiotem wewnętrznej kontroli instytucjonalnej.

(akta kontroli str. 299-301)

Według wyjaśnienia Pana Prezydenta oraz audytora wewnętrznego na IV kwartał 2013 r. zaplanowano kontrolę procesu wydawania przez WIM decyzji administracyjnych w sprawach zajęcia pasa drogowego wraz z oceną prawidłowości naliczania opłat z tego tytułu.

(akta kontroli str. 299-300, 348 pkt 1)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na powierzeniu wykonywania samodzielnych funkcji

technicznych w budownictwie osobie niespełniającej jednego z wymogów określonych w artykule 12 ust. 7 Prawa budowlanego.

Ocena cząstkowa

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

2) Współdziałanie z Zarządem Dróg Powiatowych w Tomaszowie Mazowieckim (zwanym dalej „ZDP”), zarządami dróg wojewódzkich i krajowych, Policją

2.1. Współdziałanie z organami zarządzania ruchem drogowym i innymi podmiotami w zakresie ruchu na drogach polegało - wg wyjaśnienia Naczelnika WIM - na rozpatrywaniu wniosków w sprawach wprowadzenia nowego oznakowania na drogach gminnych, udziale w pracach komisji działających przy Staroście Tomaszowskim i Marszałku Województwa Łódzkiego w zakresie proponowanych zmian w organizacji ruchu drogowego na terenie Miasta, przedstawianiu do zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu drogowego, uzgadnianiu organizacji imprez na drogach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 50 pkt 2)

Wnioski i propozycje w sprawie zmian organizacji ruchu na drogach gminnych, zgłaszane przez Urząd, ZDP, Policję, mieszkańców Miasta, organizatorów imprez masowych, rozpatrywane były przez Komisję Ruchu Drogowego („KRD”), będącą zespołem opiniującym propozycję zmian w oznakowaniu pionowym, poziomym, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych i gminnych, powołaną Zarządzeniem Starosty Tomaszowskiego Nr 3/2011 z dnia 26 stycznia 2011 r.

W skład Komisji wchodził przedstawiciel Komisji Bezpieczeństwa Publicznego i Transportu Rady Powiatu, Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Maz., Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Tomaszowie Maz., Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego w Tomaszowie Maz., ZDP, Straży Miejskiej oraz Urzędu, w osobie Zastępcy Naczelnika WIM.

W badanym okresie odbyło się 26 posiedzeń KRD, na których skierowano pod adresem zarządcy dróg gminnych łącznie 67 wniosków w sprawie zmian organizacji ruchu na drogach gminnych, w tym m.in.:

- w dniu 2 lutego 2012 r., w sprawie przesunięcia znaku B-36 „zakaz zatrzymywania się” na ulicy Akacyjnej, usunięcia znaku A-7 „ustęp pierwszeństwa” i wprowadzenia znaku B-20 „stop” na skrzyżowaniu ulic Strefowej i Włokienniczej, montażu barierek chroniących pieszych poruszających się po chodniku ulicy Szkolnej.
- w dniu 6 grudnia 2012 r., w sprawie wprowadzenia strefy zamieszkania na ul. Zapiecek,
- w dniu 5 czerwca 2013 r., w sprawie montażu znaków B-36 „Zakaz zatrzymywania się” na ulicy Zgorzelickiej,
- w dniu 20 czerwca 2013 r., w sprawie montażu znaków B-36 „Zakaz zatrzymywania się” na ulicy Hubala, montażu znaków B-5 „Zakaz wjazdu samochodów ciężarowych o masie powyżej 3,5 tony” oraz znaków F-5 „Upředzenie o zakazie” na ulicy Piaskowej.

Ustalenia KRD zatwierdzone były do realizacji przez Starostę Tomaszowskiego.

Wnioski kierowane do WIM stanowiły podstawę do zmiany organizacji ruchu na drogach gminnych.

Ustawienie nowych znaków drogowych zlecane było przez WIM do realizacji firmom, z którymi zawarte były umowy na bieżące utrzymanie dróg gminnych.

Do końca I półrocza 2013 r. nie zrealizowano 3 zaleceń KRD z lat 2011-2012:

- 1) wniosku z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie wprowadzenia płatnych miejsc postojowych w centrum Miasta – z uwagi na wejście w życie uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach oraz

wysokości stawek opłat za parkowanie w tej strefie i sposobu ich pobierania dopiero z dniem 1 października 2013 r.¹²,

- 2) wniosku z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia ruchu jednokierunkowego na ulicy Topolowej – z uwagi na wybudowanie w 2012 r. w pasie drogowym zatok parkingowych i likwidację korków na drodze,
- 3) wniosku z dnia 11 kwietnia 2012 r. w sprawie montażu słupków na ul. Słowackiego uniemożliwiających parkowanie pojazdów na terenach zielonych – z uwagi na planowaną przebudowę ulicy.

(akta kontroli str. 320-329, 335)

Zlecenia ustawienia nowych znaków drogowych na drogach gminnych wydawane były przez WIM bez sporządzenia projektu organizacji ruchu i jego zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem.

W przypadku montażu znaku U-18a „lustró drogowy” na ul. Starowiejskiej, dyspozycja jego zakupu i ustawienia wydana została bez opinii KR D i zatwierdzenia do realizacji przez Starostę Tomaszowskiego.

(akta kontroli str. 275)

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹³, podstawę do wprowadzenia zmiany organizacji ruchu na drodze stanowi zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Stosownie do § 6 ust. 1 organizację ruchu zatwierdza organ zarządzający ruchem na podstawie projektu organizacji ruchu.

Z wyjaśnienia zastępcy Naczelnika WIM, wynika, m.in., że powodem dokonywania zmian organizacji ruchu na drogach gminnych bez sporządzenia wymaganego projektu organizacji ruchu było przekonanie zarządcy drogi o braku konieczności sporządzania tej dokumentacji, bowiem zmiany dotyczyły ustawienia pojedynczych znaków drogowych.

Organ zarządzający ruchem na drogach nie żądał od zarządcy drogi projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 344 pkt 1)

2.2. Urząd nie zawiadamiał organu zarządzającego ruchem oraz Policji o terminie wprowadzenia zmiany, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. Wyjątek stanowiła budowa Placu Kościuszki, gdzie wykonawca robót poinformował wymagane organy o terminach zamknięcia ruchu na jezdni północnej (4 marca 2013 r.) oraz południowej (1 lipca 2013 r.).

(akta kontroli str. 191 pkt 4, 240 pkt 4)

Obowiązek zawiadomienia organu zarządzającego ruchem oraz Policji o terminie wprowadzenia zmiany, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu, nałożony został na wprowadzającego organizację ruchu w § 12 ust. 1 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r.

Według wyjaśnienia Naczelników WI i WIM, obowiązek powiadamiania wymienionych wyżej organów o terminie wprowadzenia zmiany organizacji ruchu spoczywał na wykonawcach robót budowlanych, którzy w zawartych umowach zostali pouczeni o tym obowiązku.

W przypadku robót utrzymaniowych obowiązek ten spoczywał na WIM.

(akta kontroli str. 213-214 pkt 2, 252 pkt 8, 288-298, 344 pkt 2)

Według informacji z Policji, do Wydziału Ruchu Drogowego wpływały tylko nieliczne informacje o terminie prowadzenia prac w pasie drogowym i zmianie organizacji ruchu, pochodzące od firm realizujących roboty budowlane.

Obowiązek przekazywania Policji, w terminie co najmniej 24 godziny przed rozpoczęciem robót, zawiadomień o terminie, okresie i miejscu prowadzenia robót związanych z utrzymaniem drogi, niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu, nałożony został na jednostki wprowadzające organizację ruchu w § 12 ust. 2 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 191 pkt 5)

Starosta Powiatowy w Tomaszowie Mazowieckim nie podejmował wobec zarządcy dróg gminnych działań przewidzianych w § 12 ust. 4 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r.

¹² Dz. Urz. Województwa Łódzkiego z 2013 r. poz. 2673

¹³ Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729, zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 23 września 2003 r.”

w związku z nieinformowaniem organu zarządzającego ruchem o terminie wprowadzenia zmiany w organizacji ruchu.

Według wyjaśnienia Starosty, niepodjęcie wobec zarządcy dróg gminnych działań spowodowane było brakiem obsady kadrowej na stanowisku zarządzania ruchem.

(akta kontroli str. 140 pkt 3)

2.3. Wg dokumentacji Urzędu oraz informacji Starosty Tomaszowskiego w badanym okresie zatwierdzono jedną zmianę organizacji ruchu na drodze gminnej, dokonaną na wniosek zarządcy drogi.

Zmiana, polegająca na wprowadzeniu ruchu jednokierunkowego w miejsce dwukierunkowego w ciągu ulicy Murarskiej na odcinku od ulicy Ciesielskiej do ul. Zgorzeleckiej dokonana została na podstawie projektu technicznego stałej organizacji ruchu, z kwietnia 2012 r., sporządzonego przez zastępcę Naczelnika WIM.

(akta kontroli str. 119-124)

Stala organizacja ruchu w ciągu ul. Murarskiej, zatwierdzona w kwietniu 2012 r., ustalająca nakaz jazdy w prawo z ul. Murarskiej w ul. Zgorzelicką, była niezgodna z organizacją ruchu w ul. Meca (przedłużenie ul. Murarskiej), zatwierdzoną w listopadzie 2009 r., ustalającą dla skrzyżowania ul. Murarskiej, Zgorzelickiej i Meca nakaz jazdy z ul. Murarskiej prosto w ul. Meca oraz w prawo w ulicę Zgorzelicką.

(akta kontroli str. 119-125, 127-129, 144)

Oględziny przeprowadzone w dniu 4 lipca 2013 r. wykazały, że na ul. Murarskiej ruch odbywał się zgodnie z oznakowaniem C-6 „nakaz jazdy prosto lub w prawo”, tj. niezgodnie z organizacją ruchu zatwierdzoną w kwietniu 2012 r. dla tej drogi.

(akta kontroli str. 144)

Według informacji Starosty o zmianie zakresu oznakowania skrzyżowania ul.: Murarskiej, Meca i Zgorzelickiej, w stosunku do projektu, zarządca dróg gminnych nie powiadomił organu zarządzającego ruchem.

(akta kontroli str. 140 pkt 2)

Zgodnie z § 4 ust. 1 i § 12 ust. 1 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. WIM zobowiązany był do wprowadzenia zmiany organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu, po zawiadomieniu organu zarządzającego ruchem oraz Policji o terminie wprowadzenia tej zmiany.

Według wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika WIM organizacja ruchu drogowego zatwierdzona i wprowadzona w 2012 r. nie mogła przewidywać ustawienia znaku C-6, ponieważ w trakcie jej wprowadzania ulica Meca była w budowie. Po jej zakończeniu wprowadzono na ul. Murarskiej oznakowanie zgodne z zatwierdzoną organizacją ruchu drogowego przewidzianą w projekcie z 2009 r. dla ul. Meca.

Zastępca Naczelnika WIM nie podał przyczyn nieinformowania zarządcy ruchu o zmianie oznakowania na skrzyżowaniu ul. Murarskiej, Zgorzelickiej i Meca.

(akta kontroli str. 286 pkt 5 i 6)

2.4. Urząd posiadał protokoły z przeprowadzonych w kwietniu i lipcu 2011 r. oraz lipcu i grudniu 2012 r. kontroli prawidłowości funkcjonowania i utrzymywania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych, realizowanych na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r.

Kontrola przeprowadzona przez ZDP przy współudziale przedstawiciela WIM w lipcu 2012 r. objęła 333 drogi wykazane jako „drogi gminne”, w którym ujęto także drogi wewnętrzne. Kontrola przeprowadzona w grudniu 2012 r. objęła 222 drogi gminne.

W przypadku 20 dróg (w lipcu 2012 r.) i 10 dróg (w grudniu 2012 r.) odnotowano usterki polegające na braku lub uszkodzeniu znaku drogowego, zalecając usunięcie wskazanych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 336-337 pkt 6)

Z wyjaśnienia Naczelnika WIM wynika, że ZDP nie wymagał informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych.

Nieprawidłowości wykazane przez ZDP w protokołach z przeglądów znaków na drogach gminnych były na bieżąco zgłaszane i sukcesywnie usuwane przez firmy zewnętrzne, z którymi Urząd posiadał zawarte umowy.

(akta kontroli str. 131 pkt 2)

Wśród zaleceń dotyczących ulicy Gminnej zarówno w lipcu, jak i grudniu 2012 r. zalecono przestawienie znaku D-6 z tabliczką T-27 bliżej przejścia dla pieszych.

Według wyjaśnienia Naczelnika WIM oraz okazanej korespondencji wszystkie braki w oznakowaniu pionowym dróg gminnych zgłoszone zostały do uzupełnienia, w tym także, w dniu 6 sierpnia 2012 r., przestawienie na ul. Gminnej znaku D-6 z tabliczką T-27.

(akta kontroli str. 131 pkt 2)

2.5. Według informacji z Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Tomaszowie Maz., w badanym okresie nie były zgłaszane do Urzędu wnioski w sprawie dostosowania organizacji ruchu do zmian natężenia ruchu w obrębie głównych ciągów komunikacyjnych miasta, skrzyżowań, zmian rozkładu ruchu w związku z otwarciem nowych ulic, uruchomieniem centrów handlowych, powstaniem nowych osiedli mieszkaniowych, itp.

Według danych Policji w badanym okresie na drogach gminnych odnotowano 14 wypadków (12 w 2012 r., 2 w I półroczu 2013 r.) oraz 364 kolizje (246 w 2012 r., 118 w I półroczu 2013 r.). W wyniku wypadków rannych zostało 16 osób (12 w 2012 r., 4 w I półroczu 2013 r.). Najwięcej zdarzeń drogowych odnotowano na remontowanym Placu Kościuszki (1 wypadek, 21 kolizji, 1 osoba ranna).

(akta kontroli str. 191 pkt 2)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Ustawianie znaków drogowych na drogach gminnych bez sporządzenia projektu organizacji ruchu i jego zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem,
- 2) Nieinformowanie właściwych organów o terminach zmian organizacji ruchu na drogach gminnych,
- 3) Nieprzekazywanie Policji, w terminie co najmniej 24 godziny przed rozpoczęciem robót, zawiadomień o terminie, okresie i miejscu prowadzenia robót związanych z utrzymaniem drogi, niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu,
- 4) Ustawienie oznakowania na ulicy Murarskiej niezgodnego z dokumentacją organizacji ruchu na tej ulicy oraz niepoinformowanie organu zarządzającego ruchem o wprowadzonej zmianie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

3) Wypełnianie przez WIM funkcji zarządcy dróg gminnych.

3.1. WIM nie posiadał dokumentów wskazujących na przeprowadzanie kontroli stanu technicznego dróg i urządzeń inżynierskich, a także ich przydatności do użytkowania.

(akta kontroli str. 46)

Obowiązek przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, co najmniej raz w roku, oraz kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania, co najmniej raz na 5 lat, nałożony został na właściciela lub zarządcę w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz w pkt 2 Prawa budowlanego. Stosownie do art. 64 ust. 3 Prawa budowlanego protokoły z kontroli stanu technicznego winny być dołączone do książki obiektu budowlanego.

Według wyjaśnienia Naczelnika WIM protokoły kontroli stanu technicznego dróg i urządzeń inżynierskich oraz ich przydatności do użytkowania nie były sporządzane, lecz drogi podlegały kontroli pod kątem konieczności prowadzenia robót remontowych oraz pod kątem bezpieczeństwa ruchu. Kontrole dokonywane były sukcesywnie na przestrzeni roku ze szczególnym uwzględnieniem okresu wiosennego i jesiennego.

(akta kontroli str. 46, 318 pkt 3)

Powyższych wyjaśnień nie potwierdzały m.in. postępowania prowadzone po zgłoszeniu roszczeń powypadkowych na drogach gminnych, w których Naczelnik WIM informował

zainteresowane podmioty o: „nieprzeprowadzeniu przeglądu stanu technicznego i nieposiadaniu kopii protokołu z ostatniego przeglądu”.

(akta kontroli str. str. 305-306)

Izba zwraca także uwagę, że zgodnie z art. 93 ust. 8 i 9 Prawa budowlanego osoba niespełniająca obowiązków, o których mowa w art. 62 ust. 1 lub art. 64 ust. 3, podlega karze grzywny.

Przeglądy przejść, znaków drogowych i barierek znajdujących się w pobliżu szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym było Miasto, dokonywane były corocznie przed rozpoczęciem roku szkolnego przez Wydział Edukacji. W wyniku przeglądu dokonanego w sierpniu 2012 r. Prezydent Miasta, pismem z dnia 16 sierpnia 2012 r., zalecił WIM podjęcie działań celem poprawy bezpieczeństwa uczniów szkół poprzez odnowienie pasów na 5 przejściach przy placówkach oświatowych oraz namalowanie przejścia i ustawienie stosownego znaku na ul. Jałowcowej przy wejściu do Przedszkola nr 7.

Według pisma Naczelnika WIM z dnia 31 sierpnia 2012 r. wszystkie zalecone prace zostały wykonane.

(akta kontroli str. 337 pkt 7)

3.2. Na koniec czerwca 2013 r., stałą organizację ruchu wprowadzoną w oparciu o zatwierdzone projekty organizacji ruchu drogowego posiadało 58 dróg łącznej długości 20,4 km, wybudowanych po 2003 r., co stanowiło 19,4% łącznej długości dróg gminnych (105,4 km) oraz 27,6% długości dróg gminnych o nawierzchni utwardzonej (74,0 km).

(dowód: akta kontroli str. 56, 131 pkt 4, 133-135, 198-199, 251 pkt 1)

Według wyjaśnienia Naczelnika WIM brak zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego nie stanowił problemu w prawidłowym wykonywaniu obowiązków związanych z utrzymaniem znaków drogowych i innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu. WIM w oparciu o prowadzoną ewidencję dróg gminnych posiadał wiedzę w zakresie istniejącego oznakowania pionowego na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 251 pkt 4)

3.3. Ewidencja dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli i przepustów na obszarze Tomaszowa Mazowieckiego, zwana dalej „ewidencją”, prowadzona była w formie elektronicznej, przy wykorzystaniu oprogramowania eDIOM 2009, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹⁴, zwanego dalej rozporządzeniem „s.n.e.d.”

Prowadzenie ewidencji dróg i obiektów mostowych, w tym wprowadzanie danych do bazy eDIOM, ich aktualizacja i administrowanie przypisane zostało do obowiązków Zastępcy Naczelnika WIM.

Stosownie do postanowień § 9 ust. 1 rozporządzenia s.n.e.d. ewidencja zawierała książki dróg, obiektów mostowych oraz tuneli, dzienniki objazdu dróg, mapy techniczno-eksploatacyjne dróg, karty obiektów mostowych, wykazy obiektów mostowych, tuneli, przepustów.

Ewidencja posiadała niewypełnione tabele dotyczące dzienników objazdu dróg, wykazów protokołów kontroli okresowych.

WIM nie posiadał dzienników objazdu dróg wskazujących na zauważone usterki, braki, uszkodzenia oraz ich lokalizację, wydane zalecenia pokontrolne i ich realizację, a także protokołów kontroli okresowych, protokołów odbioru robót.

(akta kontroli str. 253 pkt 1)

Obowiązek przeprowadzania objazdu dróg oraz sposób jego dokumentowania nałożony został na zarządcę drogi w § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia s.n.e.d. oraz w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia.

Naczelnik WIM nie wskazał przyczyn i okoliczności prowadzenia ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli i przepustów, niespełniającej wymogów § 9 rozporządzenia s.n.e.d.

(akta kontroli str. 132 pkt 6)

Prowadzona przez WIM ewidencja dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli i przepustów umożliwia archiwizowanie danych.

¹⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582

W przypadku ulic Brzozowej, Husarskiej, Gęsiej, Meca i Kawki, których budowę zakończono w grudniu 2012 r. aktualizacja ewidencji dokonana została w maju 2013 r.

(akta kontroli str. 107-118, 132-138)

Zgodnie z § 16 rozporządzenia s.n.e.d. aktualizacja ewidencji powinna być wykonywana na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

Zastępcy Naczelnika WIM wyjaśnił, że powodem niezachowania terminu aktualizacji ewidencji była konieczność sfinansowania budowy dróg ze środków budżetowych 2013 r. oraz wykonania procesu wideo rejestracji podczas korzystnych warunków atmosferycznych.

(akta kontroli str. 287 pkt 11)

W ewidencji dróg gminnych nie odnotowano montażu znaków B-36 na ul. Zgorzelickiej, bramy ograniczającej wjazd na wiadukt na ul. Gminnej, czy znaków B-5 i F-5 na ul. Piaskowej, zleconych do ustawienia firmie „ASDROG” w dniach 18 i 26 czerwca 2013 r.

(akta kontroli str. 276, 328-329)

Według wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika WIM aktualizacja ewidencji dróg w zakresie umieszczenia nowych znaków drogowych na drogach gminnych była realizowana sukcesywnie po otrzymaniu faktur od wykonawcy za zrealizowane roboty.

Znaki drogowe na ul. Zgorzelickiej i Piaskowej umieszczone zostały na drogach w terminie umownym (tj. w ciągu 3 dni od daty otrzymania zgłoszenia). Do dnia 20 sierpnia 2013 r. montaż znaków nie został zafakturowany i odebrany.

(akta kontroli str. 343 pkt 3 i 4)

3.4. Na firmy realizujące na rzecz Miasta prace inwestycyjne, modernizacyjne oraz remontowe w pasie drogowym, nakładany był obowiązek przekazywania po zakończeniu robót map powykonawczych w formie elektronicznej.

Na podstawie przedłożonych map dokonywana była aktualizacja ewidencji dróg gminnych.

Wykonywanie aktualizacji danych dotyczących dróg gminnych na terenie Miasta wraz z wideo rejestracją dróg w terenie w oparciu o funkcjonujący w WIM system ewidencji eDIOM zlecane było corocznie podmiotowi zewnętrznemu.

Przykładowo, w lutym 2013 r. zawarta została umowa na aktualizację 7 dróg gminnych łącznej długości 1.617 metrów bieżących (ul. Gęsiej, Brzozowej, Husarskiej, Kawki, Meca, Seweryna, Topolowej). Wynagrodzenie ryczałtowe określone zostało na 3.075 zł.

(dowód: akta kontroli 244 pkt 4, 256 pkt 15)

3.5. W badanym okresie nie były wykonywane okresowe pomiary ruchu drogowego, wykorzystywane do projektowania i budowy dróg gminnych, czy analiz zagrożeń bezpieczeństwa na drogach.

Trzykrotnie dokonane zostały, na wnioski instytucji współfinansujących projekty drogowe, pomiary ruchu drogowego na ul. Orzeszkowej i Strefowej oraz na przejazdach kolejowych kategorii „C” w ul. Nowej, Kolejowej, Myśliwskiej.

(dowód: akta kontroli 256 pkt 11)

Obowiązek wykonywania okresowych pomiarów ruchu nałożony został na zarządcę drogi w art. 20 pkt 15 u.o.d.

Według wyjaśnienia Naczelnika WIM dokonywanie pomiarów ruchu drogowego na drogach gminnych, stanowiących jedynie uzupełnienie sieci dróg miejskich, bez wykonywania pomiarów na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych nie będzie stanowić wiarygodnego materiału do celów projektowania dróg. WIM nie prowadził tego typu badań z uwagi na małą przydatność tego typu opracowań oraz koszty ich przeprowadzania.

(dowód: akta kontroli 252 pkt 7)

3.6. WIM przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje statystyczne o sieci zarządzanych dróg publicznych, w terminie do końca marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, stosownie do postanowień § 2 ust. 2 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 promach¹⁵.

Przekazane GDDKiA dane na koniec grudnia 2012 r., dotyczące długości dróg (104,77 km), powierzchni dróg (579,3 tys. m²), powierzchni poboczy utwardzonych, zatok autobusowych, itp. (21.760 tys. m²), powierzchni chodników i ścieżek rowerowych (161,6 tys. m²), odbiegały

¹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583

od danych zawartych w prowadzonej przez WIM ewidencji dróg gminnych na dzień 31 grudnia 2012 r. (odpowiednio 105,35 km, 581,38 tys. m², 24.677 tys. m², 166,3 tys. m²).

(dowód: akta kontroli str. 56, 138)

Wg wyjaśnienia Naczelnika WIM, powodem rozbieżności w długości i powierzchni sieci zarządzanych dróg gminnych na koniec 2012 roku było dokonanie w 2013 r. aktualizacji ewidencji dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 252 pkt 6)

W ocenie NIK różne dane, wykazane na dzień 31 grudnia 2012 r., w sprawozdaniach dla GDDKiA oraz wydruku z ewidencji dróg gminnych wskazują na niewłaściwe prowadzenie oraz archiwizowanie danych o sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych Miasta.

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Nieprzeprowadzanie udokumentowanych kontroli stanu technicznego dróg i urządzeń inżynierskich, a także ich przydatności do użytkowania.
- 2) Nierzetelne prowadzenie ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli,
- 3) Niewykonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego, wykorzystywanych do projektowania i budowy dróg gminnych, czy analiz zagrożeń bezpieczeństwa na drogach.
- 4) Niezachowanie terminu aktualizacji prowadzonej ewidencji drogowej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

4) Realizacja zadań dotyczących koordynowania prac wykonywanych w pasach drogowych.

4.1. Koordynacja przez WZI robót wykonywanych w pasach dróg gminnych polegała na: wydawaniu zezwoleń na lokalizację obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz uzgadnianiu projektów budowlanych tych obiektów lub urządzeń, kontroli zajęcia pasa drogowego w zakresie wykonywanych robót drogowych przez inne podmioty lub właściwe służby na podstawie wydanych zezwoleń, kontroli zajęcia pasa drogowego w zakresie usuwania awarii.

W badanym okresie Prezydent, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 u.o.d., wydał łącznie 346 zezwoleń na umieszczenie w pasie drogowym reklam oraz obiektów związanych z handlem ulicznym (166 w 2011 r., 150 w 2011 r., 30 w I półroczu 2013 r.).

Przeważająca część zezwoleń dotyczyła zgody na sprzedaż uliczną kwiatów, zniczy oraz warzyw i owoców.

(akta kontroli str. 49-52)

Dokumentacja zgromadzona w związku z prowadzonymi postępowaniami nie wskazywała na kontrolowanie dotrzymania przez podmiot ustalonych w zezwoleniu warunków dotyczących wielkości i usytuowania reklamy.

(akta kontroli str. 85-90, 256 pkt 12)

Zgodnie z art. 7 Kpa¹⁶ w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Podczas przeprowadzonych w toku niniejszej kontroli oględzin pasów dróg gminnych nie stwierdzono przypadków usytuowania reklam w sposób ograniczający widoczność, zasłaniających znaki drogowe oraz zamontowanych bez zezwolenia.

(akta kontroli str. 181-187, 246-248, 258-268)

¹⁶ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - Dz. U. z 2013 r. poz. 267.

4.2. W badanym okresie Prezydent wydał 367 zezwoleń na wykorzystanie dróg w sposób szczególny, tj. umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (128 w 2011 r., 157 w 2012 r., 82 w I półroczu 2013 r.).

(akta kontroli str.52)

W wydanych decyzjach administracyjnych, stosownie do postanowień § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹⁷, określone zostały warunki zajęcia pasa drogowego oraz warunki jego przywrócenia do stanu poprzedniego, a także ustalana była wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Na właścicieli obiektów umieszczonych w pasach dróg gminnych nałożone zostały obowiązki w zakresie ich natychmiastowego usunięcia w przypadku stwierdzenia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu po upływie terminu ważności zezwolenia.

Nałożone zostały również obowiązki w zakresie naprawienia wszelkich nierówności i uszkodzeń powstałych wskutek osiadania gruntu w okresie 2 lat od sporządzenia protokołu o stanie nawierzchni.

Kontrola wydanych w 2012 r. łącznie 158 zezwoleń na umieszczenie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń nie wykazała występowania przypadków kumulowania się robót wykonywanych w tym samym czasie przez różnych wykonawców w bliskiej od siebie odległości.

(akta kontroli str. 256 pkt 12)

Stosownie do postanowień art. 40 ust. 3 u.o.d., na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wydawane było przez zarządcę drogi gminnej zezwolenie w drodze decyzji administracyjnej oraz ustalana opłata za zajęcie pasa drogowego na podstawie stawek określonych w uchwale Rady Miejskiej Nr XXII/222/04 z dnia 31 marca 2004 r.

Opłata ustalana była nie na podstawie powierzchni zajętego pasa i okresu którego dotyczyła wydana decyzja administracyjna, lecz na podstawie harmonogramów planowanych robót, sporządzonych przez wykonawcę, rozbitych na dzienne zajęcia pasa drogowego, bez wskazania miejsca lokalizacji robót liczonych od początku ulicy (0 km+000) celem kontroli wnioskodawcy w terenie. Za dni ustawowo wolne od pracy opłata nie była naliczana.

(akta kontroli str. 146-167).

Według wyjaśnienia Naczelnika WIM zezwolenia na zajęcia pasów wydawane były na podstawie wniosków składanych przez inwestorów, na które Urząd nie miał wpływu. Etapowanie robót było rozwiązaniem bardziej korzystnym z punktu widzenia interesów mieszkańców oraz użytkowników dróg. Podawanie w zezwoleniach szczegółowej lokalizacji robót nie miało uzasadnienia z uwagi na niemożliwość potwierdzenia w terenie.

(akta kontroli str. 252 pkt 9 i 12).

W przypadku decyzji z dnia 6 czerwca 2013 r. wydanej ZGWK na zajęcie pasa drogowego ul. Fabrycznej o powierzchni 1.875,50 m² w okresie od 10 czerwca do 23 sierpnia 2013 r. (jezdni o powierzchni 1.651 m², chodnika o powierzchni 98 m² oraz zieleńca o powierzchni 126,5 m²), naliczona została łączna opłata za zajęcie pasa drogowego w wysokości 3,5 tys. zł, przy zastosowaniu obowiązujących dziennych stawek w wysokości 1 zł/m² za zajęcie chodnika i zieleńca oraz 2 zł/m² za zajęcie jezdni. Opłata nałożona została za zajęcie:

- 30 m² drogi dziennie w okresie od 10 czerwca do 21 sierpnia 2013 r. (z wyłączeniem sobót i niedziel) oraz 35 m² w dniu 22 sierpnia 2013 r. i 38 m² drogi w dniu 23 sierpnia 2013 r.,
- od 2,5 m² do 12 m² zieleńca dziennie przez 32 dni przypadające w okresie od 26 czerwca do 23 sierpnia 2013 r.,
- od 5,5 m² do 17 m² chodnika dziennie przez 11 dni przypadające w okresie od 10 do 25 czerwca 2013 r.

(akta kontroli str. 146-155).

¹⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 140, poz. 1481

W przypadku decyzji z dnia 14 czerwca 2013 r. wydanej ZGWK na zajęcie pasa drogowego ul. Hubala o powierzchni 579 m² w okresie od 17 czerwca do 28 czerwca 2013 r. naliczona została opłata w wysokości 5,4 tys. zł, co przy stawce 1 zł/m² na dzień za zajęcie pobocza (86,5 m²) i 2 zł/m² na dzień za zajęcie jezdni (492,75 m²), odpowiadało dziennemu zajęciu 8 m² pobocza i 45 m² jezdni.

(akta kontroli str. 156-160)

W przypadku decyzji z dnia 14 czerwca 2013 r. wydanej ZGWK na zajęcie jezdni ul. Wilczej o powierzchni 2.276,25 m² w okresie od 17 czerwca do 30 sierpnia 2013 r. naliczona została opłata w wysokości 22,3 tys. zł, co odpowiadało dziennemu zajęciu 150 m² pasa drogowego.

(akta kontroli str. 161-167)

Zgodnie z art. 40 ust. 4 u.o.d. opłatę za zajęcie pasa drogowego, winna być ustalona jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego.

Według wyjaśnienia Prezydenta Miasta zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót niezwiązanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych wydawane były na podstawie złożonych przez wykonawców wniosków i harmonogramów robót. Stosowne opłaty naliczane były na podstawie złożonych dokumentów przed rozpoczęciem robót.

W przypadku zezwoleń nieobejmujących zajęcia pasa drogowego w dni ustawowo wolne od pracy pas drogowy był przywracany do przejezdności.

(akta kontroli str. 245 pkt 5)

WIM nie posiadał dokumentów wskazujących na kontrolę przestrzegania wydanych ZGWK decyzji na zajęcie pasa, zgłoszeń etapowego zakończenia robót i ich odbioru.

Powyższe drogi gminne zajmowane przez ZGWK pod inwestycje nie zostały zwrócone Miastu do dnia 2 sierpnia 2013 r.

ZGWK nie posiadał zgody na zajmowanie pasa drogowego w ul. Hubala po dniu 28 czerwca 2013 r., do kiedy ważna była decyzja zezwalająca na jego zajęcie.

W wydanej decyzji na zajęcie pasa ZGWK zobowiązany był do przedłużenia terminu zajęcia pasa drogowego z przyczyn niezależnych od wykonawcy.

(akta kontroli str. 153).

Dokonane w toku kontroli NIK oględziny prowadzonych robót nie wskazywały na przejezdność fragmentów dróg, w których umieszczono sieć wodno-kanalizacyjną.

Pasy drogowe były nadal zajęte przez wykonawców robót. Na części z nich wykopy po robotach zasypane zostały piaskiem i kruszywem oraz zastawione znakami U-3c, U-3d, U-22.

(akta kontroli str. 185-187, 340-341)

Zajęcie pasów drogowych ul. Hubala, Wilczej i Fabrycznej w celu prowadzenia robót budowlanych oraz zabezpieczenie robót zgodnie z załączonymi projektami organizacji ruchu potwierdzone zostało w protokołach przekazania dróg wykonawcy robót.

(akta kontroli str. 155, 159, 166).

Wydając zgodę na zajęcie pasów drogowych dróg gminnych, rozbitych na dzienne zajęcia zgodnie z harmonogramem wnioskodawców, WIM nie kontrolował zaawansowania robót określonych w wydanej decyzji, nie posiadał zgłoszeń zakończenia robót i nie odbierał fragmentów zakończonych prac wynikających z harmonogramu robót budowlanych, w tym m.in. przed dniami ustawowo wolnymi od pracy za które opłaty nie były naliczane.

Naczelnik WIM nie wyjaśnił przyczyn i okoliczności braku nadzoru i kontroli nad inwestorem, któremu przekazano pasy drogowe na ul. Hubala, Wilczej oraz Fabrycznej.

(akta kontroli str. 252 pkt 10 i 13).

W ocenie NIK, powyższe postępowanie dotyczące naliczania opłat za deklarowane przez wykonawcę, nieoparte kontrolą w terenie, ilości zajętego pasa drogowego spowodowane było wyłącznie ograniczeniem nakładów na inwestycje wodno-kanalizacyjne w Mieście.

Izba zwraca uwagę, że ustalenie należności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, zgodnie z art. 5 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za

naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁸, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Nadmienić należy, że jeszcze przed zakończeniem kontroli NIK Prezydent Tomaszowa Mazowieckiego wymierzył ZGKM karę pieniężną za zajęcie pasa drogowego ul. Hubala z przekroczeniem terminu określonego w zezwoleniu w wysokości 408.975 zł.

(akta kontroli str. 364-365).

4.3. W badanym okresie Prezydent, na podstawie art. 40 ust. 1 u.o.d., wydał ogółem 297 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót budowlanych oraz umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej (131 w 2011 r., 116 w 2012 r., 50 w I półroczu 2013 r.).

Warunki zajęcia pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń zainstalowanych w pasach dróg gminnych ustalone zostały w badanym okresie w 22 decyzjach administracyjnych (9 w 2011 r., 8 w 2012 r., 5 w I półroczu 2013 r.).

(akta kontroli str. 52).

Wydane decyzje dotyczące usunięcia awarii dotyczyły uszkodzeń sieci wodno-kanalizacyjnej, gazowej oraz linii energetycznej na terenie Miasta.

Łącznie w 9 przypadkach, co stanowiło 40,9% wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego, zezwolenie wydane zostało w związku z awarią urządzeń wodno-kanalizacyjnych należących do ZGWK (5 w 2011 r., 4 w 2012 r.).

(akta kontroli str. 73-75).

Według informacji otrzymanej od ZGWK w podanym wyżej okresie zakład usunął łącznie 77 awarii urządzeń w pasach drogowych, w tym 65 w pasie dróg gminnych (23 w 2011 r., 32 w 2012 r., 10 w I półroczu 2013 r.).

(akta kontroli str. 77-79).

Zgodnie z art. 40 ust. 12 pkt 1 u.o.d., za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, wymierza się w drodze decyzji karę administracyjną w wysokości 10-krotności ustalonej opłaty.

Ogłędziny budowy przez ZGWK sieci kanalizacji sanitarnej na ul. Wilczej, realizowanej na podstawie zgody Prezydenta Miasta na zajęcie 50% szerokości jezdni, wykazały całkowite zamknięcie drogi dla ruchu kołowego i pieszego (ulica bez pobocza), w związku z usuwaniem awarii wodociągowej bez wymaganego zezwolenia zarządcy drogi.

Pomimo, że ulica była całkowicie zablokowana dla ruchu nie ustawiono znaków informujących o jej zamknięciu dla użytkowników drogi.

Wniosek o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w związku z awarią złożony został w dniu dokonania oględzin.

(akta kontroli str. 161-180, 185-186, 188-189).

Przez ponad dwa miesiące od dnia powzięcia przez Urząd wiedzy o niepoinformowaniu przez ZGWK o zajęciu pasów drogowych bez zezwolenia (17 czerwca 2013 r.), WIM nie nałożył kary przewidzianej w art. 40 ust. 12 pkt 1 u.o.d.

Według wyjaśnień Naczelnika WIM w sprawie samowolnego zajęcia pasów drogowych przez ZGWK w celu usunięcia niezgłoszonych awarii urządzeń wodno-kanalizacyjnych, wszczęte zostało postępowanie administracyjne. Prowadzone jest postępowanie wyjaśniające.

(akta kontroli str. 318-319 pkt 5).

W związku z zajęciem przez ZGWK pasów drogowych na 57 ulicach bez zezwolenia zarządcy drogi, Prezydent Tomaszowa Mazowieckiego decyzją z dnia 26 sierpnia 2013 r. wymierzył ZGWK karę pieniężną w wysokości 2 tys. zł.

(akta kontroli str. 359-363).

4.4. Remonty realizowane przez WIM przebiegały zgodnie z zapisami umów, które zostały zawarte z wykonawcami robót. Zajęcia jezdni wynikające z realizacji robót przez inne podmioty przebiegały w oparciu o zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, które były wydawane na podstawie wniosków złożonych przez te podmioty.

(akta kontroli str. 244 pkt 3).

¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 168

4.5. WIM nie posiadał dokumentacji wskazującej na dokonanie podziału koniecznych napraw dróg i urządzeń infrastruktury drogowej na pilne - do wykonania natychmiastowego, napraw do wykonania w bieżącym sezonie lub w terminie późniejszym.

Naczelnik WIM wyjaśnił, że przeglądy dróg i urządzeń infrastruktury dokonywane były w ramach okresowych objazdów dróg z udziałem wykonawcy robót związanych z bieżącym ich utrzymaniem.

Stwierdzone nierówności na drodze lub uszkodzenia chodników zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego i pieszego lub mogące być przyczyną uszkodzenia pojazdów, były zabezpieczane i oznakowywane przez wykonawcę robót w ciągu 3 godzin od momentu ich zgłoszenia przez zamawiającego. Remonty cząstkowe nawierzchni bitumicznych były realizowane w ciągu 1 dnia od przekazania zgłoszenia. Zakres robót remontowych wymagających odrębnego postępowania przetargowego, uzgadniany był z Prezydentem Miasta w oparciu o wnioski mieszkańców, radnych oraz własne. Realizacja remontów uzależniona była od środków finansowych przeznaczonych w budżecie na utrzymanie dróg.

(akta kontroli str. 105 pkt 2)

Do dnia 20 sierpnia 2013 r. nie zgłoszono i nie naprawiono uszkodzonej nawierzchni chodników na ul. Grunwaldzkiej, czy Długiej, na których dwukrotnie dochodziło w latach 2011-2012 do wypadków, w wyniku których zgłaszane były roszczenia odszkodowawcze.

(dowód: akta kontroli str. 302-313, 341)

Zgodnie z art. 61 Prawa budowlanego, właściciel obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać go w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej oraz zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne jego użytkowanie.

Izba zwraca uwagę, że zgodnie z art. 91 a Prawa budowlanego, kto nie spełnia, określonego w art. 61, obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym lub nie zapewnia jego bezpieczeństwa użytkowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

4.6. W toku oględziny przeprowadzonych na 43 drogach gminnych stwierdzono w 7 przypadkach niewłaściwe utrzymanie zieleni w pasach dróg gminnych, w sposób ograniczający widoczność znaków drogowych.

Nieprawidłowości dotyczyły zasłoniętych przez zieleń znaków drogowych:

- A-17 „uwaga dzieci” na ul. Hubala,
- B-36 „zakaz zatrzymywania się” na ul. Murarskiej i Słonecznej,
- C-2 „nakaz jazdy w prawo za znakiem” na ul. Jeruzolimskiej,
- C-5 „nakaz skrętu w prawo” na wschodniej części Placu Kościuszki,
- D-4b „wjazd na drogę bez wyjazdu” na ulicy Krzyżowej,
- G-1b „słupek wskaźnikowy przed przejazdem kolejowym” na ulicy Myśliwskiej.

W toku kontroli NIK gałęzie zasłaniające znaki drogowe zostały przycięte.

(akta kontroli str. 144, 184, 247-248, 263)

Według Naczelnik WIM wszystkie informacje o zagrożeniach spowodowanych niewłaściwym utrzymaniem zieleni, pozyskane w wyniku obserwacji służb miejskich oraz zgłoszeń mieszkańców, wykorzystywane były na bieżąco w ramach zadań własnych wydziału. WIM zlecił wykonanie prac zmierzających do odsłonięcia znaków drogowych przysłoniętych przez zieleń.

(akta kontroli str. 105 pkt 5, 287 pkt 10)

4.7. W toku oględzin przeprowadzonych na 43 drogach gminnych nie stwierdzono przypadków ustawienia reklam w pasach drogowych bez zezwolenia, bądź w nieprawidłowym miejscu, w sposób ograniczający widoczność i stanowiących zagrożenie dla użytkowników dróg.

(akta kontroli str. 141-145, 181-187, 246-248, 258-268)

Wobec osób i podmiotów które ustawiły reklamę w pasie drogowym bez wymaganego zezwolenia lub naruszyły warunki wydanego zezwolenia wszczynane było przez WIM postępowanie administracyjne.

(akta kontroli str. 105 pkt 6)

Naczelnik WIM wyjaśnił, że w badanym okresie nie było potrzeby i nie nakazywano użytkownikom zjazdów z dróg gminnych ich oświetlenia i montowania barier ochronnych.

(akta kontroli str. 105 pkt 7)

Oględziny potwierdziły właściwe oznakowanie przejazdów kolejowych, poza brakiem słupka wskaźnikowego G-1b przed przejazdem kolejowym na ul. Myśliwskiej. Rosnąca zieleń nie ograniczała użytkownikom dróg widoczności na przejazdach kolejowych.

(akta kontroli str. 246-247)

4.8. Z dokumentacji inwestycyjnej, wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, dokonanych oględzin na drogach gminnych oraz wyjaśnień Naczelnika WIM, w badanym okresie nie było przypadków wykonywania przez zarządcę drogi przebudowy, modernizacji lub remontu ulic o nawierzchni utwardzonej w sytuacji wykonywania wcześniej remontu urządzenia w pasie drogowym i doprowadzenia pasa przez właściciela tego urządzenia do stanu pierwotnego.

(akta kontroli str. 239 pkt 2)

4.9. W skontrolowanych specyfikacjach istotnych warunków zamówienia oraz zawartych przez Prezydenta umowach na kompleksowe zagospodarowanie przestrzeni publicznej płyty Placu Kościuszki oraz budowę ulic Skłodowskiej, Narzewskiego, Chrobrego, Zachodniej, Bulwary na wykonawców robót nałożono obowiązki w zakresie:

- opracowania projektu organizacji ruchu na czas budowy wraz z niezbędnymi uzgodnieniami i wykonaniem planem bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- wykonania i utrzymania objazdów, przejazdów oraz niezbędnego oznakowania terenu robót, jego uporządkowania po zakończeniu prac,
- prowadzenia robót z zachowaniem ciągłości ruchu kołowego i pieszego, w sposób zapewniający bezpieczeństwo na drodze i ograniczenia utrudnień wynikających z prowadzonych robót do niezbędnych potrzeb,
- dostarczenia, zainstalowania i obsługi wszystkich tymczasowych urządzeń zabezpieczających takich jak: zapory, światła ostrzegawcze, sygnały, ogrodzenia, poręcze, kładki dla pieszych, itp., niezbędnych do ochrony robót i zapewniających bezpieczeństwo pieszych oraz pojazdów.

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót drogowych zawierały informacje dotyczące organizacji robót, warunków dotyczących organizacji ruchu oraz ogrodzenia i zabezpieczenia chodników i jezdni.

W specyfikacjach technicznych przewidziano:

- prowadzenie prac w systemie wielozmianowym oraz w dniach wolnych od pracy, w celu skrócenia czasu trwania utrudnień na drodze,
- określono sposób zabezpieczenia (usunięcia z drogi) maszyn drogowych i urządzeń w czasie przerw w prowadzonych robotach?
- przewidziano zabezpieczenie placu budowy przed dostępem osób nieupoważnionych, poprzez jego ogrodzenie,
- zobowiązano wykonawcę robót do poinformowania mieszkańców i osoby prowadzące działalność w rejonie prowadzonych robót o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym, np. poprzez przekazanie informacji o zakresie prac, harmonogramie ich realizacji, rodzaju utrudnień, itd.

(dowód akta kontroli str. 336)

4.10. W umowach na budowę dróg gminnych nałożone zostały na wykonawców robót obowiązki m.in. w zakresie należytego zabezpieczenia i oznakowania terenu, czy ograniczenia utrudnień w ruchu drogowym.

Wykonawcy pouczeni zostali o możliwości rozwiązania umowy w trybie natychmiastowym w przypadku nierozpoczęcia robót we wskazanym terminie od przekazania placu budowy lub wstrzymania robót na okres dłuższy niż 7 dni roboczych.

W umowach zawarto postanowienia dotyczące kar lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

W przypadku umów zawartych w kwietniu i czerwcu 2012 r. z J. S. Przedsiębiorstwo Budowlano-Remontowe „SKO-BUD” z Krakowa na kompleksowe zagospodarowanie przestrzeni publicznej – przebudowę płyty Placu Kościuszki, na kwotę 22.962 tys. zł, wysokość kary umownej za rozwiązanie umowy przez którąkolwiek ze stron, z przyczyn zależnych od wykonawcy, określona została na 15% wartości przedmiotu umowy. Wysokość kary pieniężnej za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie gwarancji, określona została na 0,05% wartości brutto umowy.

W umowach zawartych na bieżące utrzymanie dróg gminnych wysokość kary umownej, w przypadku rozwiązania umowy przez którąkolwiek ze stron z przyczyn zależnych od wykonawcy, określona została na kwotę 30 tys. zł (umowa z października 2011 r. z Zakładem Budowy i Eksploatacji Dróg i Mostów z Tomaszowa Maz.) oraz 10% wartości przedmiotu zamówienia (umowa z października 2012 r. zawarta z ASDROG Spółka Cywilna B. J., M. J. Zakład Drogowo – Budowlany z Tomaszowa Maz.).

Wysokość kary umownej za każdy dzień opóźnienia w rozpoczęciu realizacji, oddaniu robót, usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie gwarancji, określona została na kwotę 500 zł. Wysokość kary umownej za każdą godzinę opóźnienia w rozpoczęciu robót związanych z usuwaniem zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, określona została na 100 zł.

(akta kontroli str. 240 pkt 5-6)

Z „Harmonogramu robót budowlanych przy realizacji ul. Skłodowskiej, Narewskiego, Chrobrego” wynika, że stanowiącego załącznik do umowy z dnia 16 czerwca 2012 r., roboty rozłożone zostały na VIII etapów. Ostatni etap przewidywany był na 31 października 2014 r.

(akta kontroli str. 240 pkt 7)

Z uwagi na późniejsze zaplanowanie przez ZGWK budowy kanalizacji sanitarnej w rejonie ul. Skłodowskiej i Cekanowskiego, inwestor i wykonawca zdecydowali o wstrzymaniu robót drogowych do czasu wykonania kanalizacji sanitarnej.

Aneks z dnia 11 marca 2013 r. zmieniono zakres rzeczowo-finansowy umowy przesuwając część robót realizowanych na ul. Skłodowskiej wartości 79,8 tys. zł z etapu III (do 15 marca 2013 r.) do etapu V (do 15 września 2013 r.), część robót wartości 191 tys. zł z etapu IV (do 15 czerwca 2013 r.) do etapu V (do 15 września 2013 r.). Jednocześnie przyspieszone zostały planowane do realizacji roboty w ul. Cekanowskiego z 2014 r. na 2013 r. Protokół przekazania ZGWK terenu budowy skrzyżowania ul. Skłodowskiej z ul. Cekanowskiego, celem budowy kanalizacji sanitarnej oraz jego odbiór nastąpił w dniach 9 oraz 23 kwietnia 2013 r.

(akta kontroli str. 233-238, 241, 336 pkt 3)

4.11. W przypadku 2 spośród 4 zbadanych inwestycjach drogowych aneksowane były terminy zakończenia robót drogowych.

Powodem wydłużenia terminu zakończenia budowy ul. Zachodniej oraz Bulwary, były anomalie pogodowe oraz brak wykonania rozbiórek komórek lokatorskich przez Tomaszowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego.

Termin zakończenia budowy ulicy Zachodniej przedłużony został o 3 miesiące (z 15 czerwca na 15 września 2013 r.). Jednocześnie skrócony został termin realizowanej na podstawie tej samej umowy ul. Bulwary o blisko rok (z 15 października 2014 r. na 31 października 2013 r.).

Realizacja budowy ulic Zachodniej i Bulwary przebiegała zgodnie z przyjętym harmonogramem.

Termin zakończenia robót drogowych realizowanych przy budowie ul. Skłodowskiej, Narewskiego, Chrobrego, wyznaczony na dzień 31 października 2014 r., pomimo opóźnień w realizacji kanału sanitarnego przez ZGWK, nie został przesunięty.

(akta kontroli str. 232-237)

W przypadku przebudowy płyty Placu Kościuszki wykonawca robót poinformował Urząd, pismem z dnia 15 lipca 2013 r., o braku dalszej możliwości realizacji harmonogramu robót mogący mieć wpływ na końcowy termin zakończenia robót, z powodu braku zawartych porozumień pomiędzy Miastem, a właścicielami (zarządcami) sieci instalacji podziemnych.

(akta kontroli str. 231)

Miasto posiadało zgody gestorów sieci na przebudowę istniejących urządzeń, kolidujących z planowaną modernizacją Placu Kościuszki z 2009 r.

Warunki techniczne usunięcia kolizji projektowanej przebudowy Placu Kościuszki z istniejącymi sieciami, nakładały na Miasto obowiązek podpisania porozumień na przebudowę sieci przed przystąpieniem do robót.

Przekazanie wykonawcy placu budowy dla zakresu robót obejmujących m.in. przebudowę przyłączy telekomunikacyjnych, nastąpiło w dniu 4 lipca 2012 r.

(akta kontroli str. 342)

Umowy na odpłatne udostępnienie przez Miasto przestrzeni w budowanym podziemnym wieloprzewodowym kanale technologicznym w celu umieszczenia w nim instalacji technologicznej, umożliwiające przebudowę instalacji podziemnych, zawarte zostały z Mazowiecką Spółką Gazowniczą i PGE Dystrybucja w dniu 12 czerwca 2013 r. Umowa z TP SA nie została zawarta do dnia 26 sierpnia 2013 r.

(akta kontroli str. 342 pkt 3)

Według Naczelnika WI brak umów umożliwiających przebudowę instalacji podziemnych na Placu Kościuszki wynikał z odmowy gestorów sieci podziemnych ponoszenia kosztów utrzymania tunelu. Na budowie nie doszło do zatrzymania robót, a ich wykonawca nie wystąpił z wnioskiem o zawarcie aneksu do umowy i zmianę harmonogramu.

(akta kontroli str. 357-358 pkt 2)

4.12. W decyzji Prezydenta Miasta z dnia 15 października 2010 r. ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla przebudowy Placu Tadeusza Kościuszki, zalecono prowadzenie prac budowlanych w ciągu 13 godzin, tj. między godzinami 7 i 20. Jednocześnie, z uwagi na zabudowę mieszkaniową i usługową ustalono dopuszczalny poziom hałasu dla terenów przyległych do 45 dB w godzinach nocnych. Jak ustalono roboty budowlane na Placu Kościuszki prowadzone były do godziny 18.

W decyzji Prezydenta Miasta z dnia 12 lipca 2010 r. ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla budowy ulic Zachodniej i Bulwary, zalecono prowadzenie prac budowlanych w godzinach od 7 do 18 przez okres nie dłuższy niż 4 miesiące od daty ich rozpoczęcia. Jak ustalono robót budowlanych w dniu oględzin ulicy Bulwary (10 lipca 2013 r.) nie prowadzono.

(akta kontroli str. 183, 213)

4.13. Urząd informował mieszkańców i użytkowników dróg gminnych o planowanych zakłóceniach w ruchu drogowym oraz zmianach w jego organizacji, spowodowanych realizacją robót drogowych na portalu www.tomaszow-maz.eu, tablicach ogłoszeń, a także w prasie i radiu lokalnym.

Mieszkańcy miasta zapraszani byli na cotygodniowe konsultacje z pracownikami WI w sprawie wątpliwości związanych z przebiegiem prac remontowych w ramach projektu pod nazwą „Kompleksowe zagospodarowanie przestrzeni publicznej – przebudową Placu Kościuszki”, organizowane w godzinach od 15 do 18 w Centrum Dialogu Społecznego i Wolontariatu na ul. Plac Kościuszki 18.

Na uciążliwościach związanych z brakiem dostępu do punktów prowadzenia działalności handlowej, posesji, czy zaparkowania pojazdu, zwracali uwagę, w przeprowadzonych ankietach, osoby prowadzące działalność i właściciele budynków zlokalizowanych na Placu Kościuszki.

Badania ankietowe wskazywały m.in. na nieuporządkowanie terenu przylegającego do placu budowy (przy ul. Wschodniej) i nie wygospodarowania go pod kątem urządzenia miejsc parkingowych na czas budowy Placu Kościuszki.

(akta kontroli str. 200-206, 369)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że przed likwidacją parkingu dla samochodów osobowych na płycie głównej Placu Kościuszki, w związku z jego przebudową (1 lipca 2013 r.), Miasto jeszcze w II kwartale 2012 r. przygotowało dwa duże parkingi dla samochodów przy ul. Tkackiej. Prowadzone pod koniec 2012 r. przy ul. Wschodniej roboty rozbiórkowe wynikały z porządkowania terenu i nie wiązały się z planami inwestycyjnymi.

(akta kontroli str. 358 pkt 3)

4.14. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny oraz ustalenia kontroli nie wykazały utrudnień w ruchu pojazdów i pieszych z powodu maszyn i urządzeń pozostawionych na drodze w czasie przerw w prowadzeniu prac.

(akta kontroli str. 141-145, 181-187)

Oględziny wszystkich czterech realizowanych inwestycji drogowych wykazały braki wymaganych znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, przewidzianych w projektach tymczasowej organizacji ruchu drogowego na czas budowy dróg:

- 1) na budowie ulic Skłodowskiej, Narewskiego i Chrobrego:
 - oświetlenia światłem żółtym pulsującym zapór drogowych oraz innych urządzeń w okresach ograniczonej widoczności,
 - znaków D-4b „wjazd na drogę bez przejazdu”, B-25 „zakaz wyprzedzania” na ulicy Popieluszki,

Jednocześnie wprowadzony był dodatkowy znak B-21 „zakaz skrętu w lewo”, nieujęty w projekcie organizacji ruchu drogowego na czas przebudowy włączenia ul. M.C. Skłodowskiej do drogi powiatowej (z 8 lipca 2013 r.), przysłonięty tabliczką z napisem „nie dotyczy dojazdu do posesji i PGE”.

Znaki A-12b „zweżenie jezdni prawostronne”, A-14 „roboty na drodze”, B-33 „ograniczenie prędkości”, umieszczone zostały na drodze powiatowej na skraju jezdni, w sposób prowizoryczny, pomiędzy ustawionymi elementami betonowymi (krawężnikami), stwarzając zagrożenie dla użytkowników drogi.

(akta kontroli str. 181-182, 222-226)

Naczelnik WI wyjaśnił, że brak oświetlenia światłem żółtym pulsującym zapór drogowych oraz innych urządzeń w okresach ograniczonej widoczności oraz brak znaków spowodowany był sukcesywnym dewastowaniem oznakowania. Ustawienie znaku B-21 „zakaz skrętu w lewo”, nieujętego w projekcie organizacji ruchu drogowego na czas przebudowy drogi i jej włączenia do drogi powiatowej (z dnia 8 lipca 2013 r.), wynikało z zaleceń po kontroli przeprowadzonej przez ZDP (w tym samym dniu), w związku z wnioskiem Urzędu o zajęcie pasa drogi powiatowej na czas zamknięcia ulicy Skłodowskiej. Wykonawca został zobowiązany do natychmiastowego przestawienia znaków drogowych usytuowanych zbyt blisko krawężnika.

(akta kontroli str. 215 pkt 5, 227)

2) na budowie ulicy Zachodniej:

- oznakowania A-12b „zweżenie jezdni prawostronne”, B-25 „zakaz wyprzedzania”, B-41 „zakaz ruchu pieszych”, U-3d „tablica prowadząca ciągła”, umieszczonych na drodze powiatowej nr 4303E (ul. Farbiarska).

(akta kontroli str. 183)

Według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Inwestycji, brakujące znaki zostaną niezwłocznie uzupełnione przez wykonawcę.

(akta kontroli str. 215 pkt 6)

3) na budowie ul. Bulwary:

- oznakowania: A-12b „zweżenie jezdni prawostronne”, A-30 „wyjazd z budowy”, B-33 „ograniczenie prędkości”, B-41 „zakaz ruchu pieszych” z napisem „przeście drugą stroną” i zapory drogowej U-20a „zapora drogowa pojedyncza” długości 2 m. W miejscu tablicy U-3b „tablica prowadząca ciągła w lewo” długości 3 metry ustawionych 5 słupków wskaźnikowych G-1d „słupek wskaźnikowy z trzema kreskami umieszczony po lewej stronie jezdni”.
- Chodnik dla pieszych zniszczony prowadzonymi robotami i poruszającymi się samochodami z terenu budowy, niezabezpieczony, stwarzający poważne zagrożenie wypadkiem.

(akta kontroli str. 183-184, 228)

Według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Inwestycji, wykonawcy robót wydano polecenie zamknięcia chodnika dla ruchu pieszego.

(akta kontroli str. 215 pkt 7)

4) na budowie Placu Kościuszki

- ustawiony na skrzyżowaniu ulic Piłsudskiego z B. Joselewicza znak C-5 „nakaz skrętu w prawo” i jednocześnie pozostawiony znak z wcześniejszej organizacji ruchu B-21 „zakaz skręcania w lewo”.

W toku oględzin na polecenie kierownika budowy znak B-21 został usunięty.

(akta kontroli str. 184-185)

Odpowiedzialność za prowadzenie robót drogowych zgodnie z dokumentacją techniczną i oznaczenie dróg zgodnie z projektem tymczasowej organizacji ruchu drogowego na czas ich budowy, przebudowy lub remontu, nałożony został na wykonawców robót budowlanych. Nadzór nad wykonawcami robót budowlanych nałożony został na koordynatorów robót, będących pracownikami WI.

(akta kontroli str. 369)

4.15. Urząd oraz wykonawcy realizowanych robót drogowych obejmujących budowę ulic Zachodniej oraz Skłodowskiej, Narewskiego i Chrobrego, posługiwali się projektami tymczasowej organizacji ruchu drogowego wydanymi na czas budowy, które utraciły ważność z końcem 2010 r.

(akta kontroli str. 181-183, 207-210, 216-221)

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na istniejącej drodze jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Naczelnik WI wyjaśnił, że projekty organizacji ruchu były elementem dokumentacji projektowo-technicznej na podstawie których wydane zostało pozwolenie na budowę, a zatem można przyjąć, że ich okres ważności związany był z okresem ważności dokumentacji budowlanej.

(akta kontroli str. 213 pkt 3 i 4, 357 pkt 1)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Brak kontroli dotrzymania ustalonych w zezwoleniu na lokalizację reklamy warunków dotyczących jej wielkości i usytuowania,
- 2) Ustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego w wysokości niższej w wyniku ustalania opłaty za zajęcie pasa drogowego na podstawie harmonogramów planowanych robót zamiast na podstawie powierzchni zajmowanego pasa i okresu którego dotyczyła wydawana decyzja administracyjna,
- 3) Nienaprawienie uszkodzonej nawierzchni chodników na ul. Grunwaldzkiej, Długiej, na których dwukrotnie dochodziło w latach 2011-2012 do wypadków, w wyniku których zgłaszane były roszczenia odszkodowawcze,
- 4) Nieegzekwowanie od wykonawców robót budowlanych przestrzegania oznakowania dróg zgodnego z projektami tymczasowej organizacji ruchu na czas ich budowy, przebudowy lub modernizacji,
- 5) Niekontrolowanie przestrzegania wydanych decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego i nałożonych w nich na stronę postępowania warunków.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

5) Stosowanie i funkcjonowanie znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym jego wpływ na płynność ruchu i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu.

5.1. WIM nie posiadał dokumentów wskazujących na wywiązywanie się z obowiązku nałożonego art. 20 pkt 10 u.o.d. oraz art. 62 ust. 1 pkt 1a i pkt 2 Prawa budowlanego w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz - po dniu 31 maja 2012 r. – weryfikacji podczas tych kontroli cech i wskazywania usterek, które wymagać miały prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a Prawa budowlanego, co najmniej raz w roku kontrolą należy objąć wszystkie elementy dróg narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujące podczas ich użytkowania. Ustalenia z tych kontroli winny być zapisane w dziennikach objazdu dróg, które powinny być zaewidencjonowane w książce drogi. W dzienniku objazdu należało odnotować: datę objazdu, nazwisko i imię kontrolującego, nr ewidencyjny odcinka drogi, trasę objazdu, zauważone usterki, braki i uszkodzenia, ich lokalizację oraz zalecenia pokontrolne i termin ich realizacji.

Na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2, co najmniej raz na 5 lat użytkowania drogi należy sprawdzić jej stan techniczny, przydatność do dalszego użytkowania, estetykę oraz jej

otoczenie. Ustalenia tych kontroli zapisywane są w protokołach kontroli okresowych, które winny być zaewidencjonowane w książkach drogi.

Wyjaśnienia w powyższej sprawie ujęte zostały w punkcie 3.1 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 46, 318 pkt 3)

5.2. W toku przeprowadzonych oględzin dróg gminnych stwierdzono spełnienie warunków określonych w rozporządzeniu z dnia 3 lipca 2003 r. przez znaki drogowe pionowe zamontowane na wybudowanych i wyremontowanych po 2003 roku drogach gminnych.

Część znaków usytuowanych na drogach nieremontowanych warunków technicznych nie spełniała. Dotyczyło to np. nieczytelnego znaku B-2 na skrzyżowaniu ul. Krzyżowej z Fabryczną.

(akta kontroli str. 267)

Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r., znaki niespełniające warunków technicznych winny zostać zastąpione znakami spełniającymi warunki rozporządzenia, w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r.

Według wyjaśnienia Naczelnik WIM, znaki drogowe których wymiana była konieczna były sukcesywnie wymieniane.

WIM nie posiadał informacji, co do ilości znaków znajdujących się na drogach gminnych niespełniających wymagań określonych w rozporządzeniu z dnia 3 lipca 2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 251 pkt 3)

5.3. Oględziny 43 dróg gminnych wykazały braki w oznakowaniu pionowych na 8 ulicach, w tym m.in. pod siedzibą Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim na ulicy Bohaterów 14 Brygady brak znaku D-6 przed przejściem dla pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 141-145, 181-187, 246-248, 258-268, 340-341)

Podczas oględzin stwierdzono jeden przypadek umieszczenia znaków pionowych na odcinku drogi na którym wystąpiły istotne uszkodzenia jezdni, bez podjęcia niezwłocznych działań w celu wyeliminowania przyczyn wprowadzenia tego oznakowania.

Ograniczenie dotyczyło wprowadzenia znaków B-15 i B-16 w ciągu ulicy Gminnej, uniemożliwiających przejazd większych samochodów wiaduktem nad linią kolejową, w związku z jego uszkodzeniem. Czynności zmierzające do naprawy mostu i umożliwienia przejazdu samochodom ciężarowym nie zostały podjęte.

W marcu 2013 r., z powodu powstania wyrwy w drewnianej konstrukcji wiaduktu zagrażającej bezpieczeństwu ruchu drogowego, zlecono firmie „ASDROG”, w trybie pilnym, ustawienie „stosownego oznakowania uniemożliwiającego przejazd wiaduktem”, bez wskazania rodzaju oznakowania oraz bez poinformowania organu zarządzającego ruchem.

(akta kontroli str. 276)

Zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r., w przypadku wprowadzenia tymczasowego ograniczenia spowodowanego awarią zarząd drogi powinien wyznaczyć objazdy oraz niezwłocznie poinformować zarządzającego ruchem, przedstawiając: szkic sytuacyjny, zmienioną organizację ruchu oraz przewidywany termin przywrócenia stanu pierwotnego.

Według wyjaśnienia inspektora WIM, odpowiedzialnej za wprowadzanie ograniczeń oraz zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu i wyznaczanie objazdów w przypadkach wystąpienia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób i mienia, ubytek w nawierzchni wiaduktu okazał się niewielki i możliwy do natychmiastowego usunięcia. Po zakończeniu prac związanych z uszkodzeniem drogi usunięto również ustawione wcześniej oznakowanie pionowe dotyczące zakazu przejazdu przez wiadukt. Ze względu na późną porę rozpoczęcia i zakończenia prac (godz. 17) chwilowa zmiana organizacji ruchu, trwająca około 2 godzin, nie została zgłoszona do zarządcy ruchu. Z uwagi na niewielki zakres prac, nie sporządzono zlecenia naprawy, protokołu odbioru robót i zapłaty za wykonaną pracę

(akta kontroli str. 315 pkt 2, 346 pkt 1)

W książce drogi ul. Gminnej oraz obiektu mostowego nie odnotowano istnienia na wiadukcie bramy wjazdowej ograniczającej rozmiary pojazdów wjeżdżających na wiadukt.

(akta kontroli str. 346 pkt 2)

Przeprowadzone w toku niniejszej kontroli oględziny wykazały zniszczoną nawierzchnię drewnianą wiaduktu, uszkodzoną i przechyloną bramę wjazdową ograniczającą rozmiary pojazdów wjeżdżających na wiadukt, brak progów zwalniających, brak znaków ograniczających prędkość i ostrzegających o konieczności zachowania środków ostrożności przy przejeździe, ustawione na wiadukcie bariery ochronne U-14e zwężające szerokość jezdni.

(akta kontroli str. 246-247, 276)

Według oceny stanu technicznego wiaduktu, z kwietnia 2012 r., urządzenie mogło być nadal bezpiecznie użytkowane, pod warunkiem wykonania jego remontu w zakresie:

- wymiany jednostkowych skorodowanych elementów nawierzchni chodników,
- sukcesywnego wykonania zabezpieczeń antykorozyjnych i preparatami p.poż. wszystkich elementów drewnianych,
- sukcesywnego wykonania zabezpieczeń antykorozyjnych wszystkich elementów stalowych wiaduktu, tj. dźwigarów wraz ze ściągami i stalowymi elementami podwieszenia kolektora wodociągowego,
- wykonania regulacji naprężenia ściągów z prętów okrągłych dźwigarów,
- wykonania naprawy betonu filarów w miejscach gdzie występują uszkodzenia.

Zalecono wykonanie montażu dwóch progów zwalniających, zlokalizowanych obustronnie przed wjazdami na wiadukt z adekwatnym oznakowaniem pionowym i ograniczeniem prędkości dla pojazdów do 20 km/godz.

Ponadto zalecono przeprowadzenie minimum dwóch kontroli stanu technicznego (wiosennej i jesiennej) wiaduktu, ze zwróceniem szczególnej uwagi na stan techniczny elementów drewnianych wiaduktu (nawierzchni i poprzecznic) oraz filarów i przyczółków.

(akta kontroli str. 277-280)

Zalecenia przedstawione w ocenie stanu technicznego wiaduktu w ulicy Gminnej, poza sukcesywnie wymienianą nawierzchnią drewnianą chodników, nie zostały zrealizowane, ponieważ - wg oceny Naczelnika WIM – wymagałyby opracowania szczegółowego projektu technicznego i wyłączenia linii kolejowej PKP na czas ich realizacji.

Naczelnik WIM wyjaśnił, że w związku ze złym stanem technicznym wiaduktu wykonywanie dalszych remontów nie miało uzasadnienia ekonomicznego, a decyzję w sprawie dalszych działań zmierzających do wybudowania nowego obiektu miał podjąć Prezydent Tomaszowa Mazowieckiego.

(akta kontroli str. 319 pkt 6, 346 pkt 4)

Zgodnie z art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego, właściciel obiektu budowlanego, na którym spoczywają obowiązki w zakresie napraw, jest obowiązany usunąć stwierdzone uszkodzenia oraz uzupełnić braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w lutym 2012 r. w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta na lata 2012-2042 do wykazu przedsięwzięć wprowadzono przebudowę wiaduktu, którego całkowity koszt wynieść miał 7.858,9 tys. zł, licząc na dofinansowanie tego projektu w ramach Osi Priorytetowej Infrastruktura Transportowa Działanie 1.2 – Kolej. Po ogłoszeniu konkursu okazało się, że przedmiotem dofinansowania mogły być jedynie przebudowywane przejścia bezkolizyjne stanowiące infrastrukturę kolejową. Zatem realizacja tego przedsięwzięcia przesunięta została na dalsze lata, jeśli pozyskane zostaną środki zewnętrzne. Ostateczna decyzja odnośnie wiaduktu zostanie podjęta przez organ stanowiący podczas prac nad projektem budżetu Miasta na rok 2014. Jeżeli zadanie to nie zostanie zamieszczone w przyszłorocznym budżecie Prezydent Miasta zmuszony będzie rozważyć podjęcie decyzji o wyłączeniu wiaduktu z ruchu z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa jego użytkownikom.

(akta kontroli str. 348-351 pkt 2 i 3)

5.4. Oględziny 7 dróg gminnych o łącznej długości 2,2 km, posiadających zatwierdzone stałe organizacje ruchu, wykazały w 2 przypadkach niezgodność oznakowania drogi w porównaniu z dokumentacjami organizacji ruchu. Rozbieżności dotyczyły:

- umieszczenia na ulicy Gęsiej pod znakami B5 „zakaz wjazdu samochodów ciężarowych”, usytuowanymi przy wjeździe na drogę umieszczone tabliczki o treści „Nie dotyczy mieszkańców i służb komunalnych”. Tabliczka pod znakiem B5 w pasie drogowym ul. Warszawskiej (droga wojewódzka) nie była wykazana w projekcie organizacji ruchu zatwierdzonym w dniu 21 września 2009 r. przez Marszałka Województwa Łódzkiego;
- umieszczenia na ul. Murarskiej przed posesją 2/4 znaku B-1 „zakaz ruchu” z tabliczką o treści „Nie dotyczy mieszkańców” oraz przy wlocie do ulicy Meca znaku C-6 „nakaz jazdy prosto lub w prawo”, nieujętych w dokumentacji organizacji ruchu zatwierdzonej w dniu 25 kwietnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 119-126, 141-145)

Zastępca Naczelnika WIM wyjaśnił, że znak B-1 nieusunięty w trakcie wprowadzania nowej organizacji ruchu na ul. Murarskiej zostanie niezwłocznie usunięty, znak B-2 zostanie wymieniony niezwłocznie na nowy.

(dowód: akta kontroli str. 286 pkt 7)

Oględziny dróg gminnych wykazały umieszczenie znaków D-6 „przeście dla pieszych” w pasach drogi gminnej (ul. Strefowej) oraz drogi wojewódzkiej nr 713, w miejscach gdzie przejść przez drogi nie było. Przejścia znajdowały się na drodze poprzecznej (ul. Gęsiej).

Ponadto znak na ul. Strefowej umieszczony został w sposób niewidoczny dla użytkowników tej drogi – bokiem do kierunku jazdy.

(akta kontroli str. 141-142)

Wg wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika WIM powodem usytuowania znaków D-6 na drogach niezgodnie z postanowieniami § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych¹⁹, było takie ich usytuowanie w projekcie organizacji ruchu drogowego dla ulicy Gęsiej, zatwierdzonym przez zarządcę ruchu.

(akta kontroli str. 126, 286 pkt 2)

W toku przeprowadzonych oględzin dróg gminnych stwierdzono trzy przypadki umieszczenia oznakowania dezinformującego kierowców, wykluczającego się nawzajem lub mogącego negatywnie wpływać na bezpieczeństwo użytkowników dróg.

Dotyczyło to:

- informowania kierowców ul. Strefowej i Warszawskiej o przejściu dla pieszych usytuowanym w ulicy poprzecznej (Gęsiej),
- umieszczeniu obok siebie, przy modernizacji Placu Kościuszki, znaków zabraniającego skrętu w lewo i nakazującego jazdę w prawo ulicą Berka Joselewicza,
- braku na ulicy Czarneckiego znaku D-1 „droga z pierwszeństwem przejazdu” przed skrzyżowaniami z ulicami Husarską i Brzozową.

(akta kontroli str. 126, 142, 184)

Według wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika WIM oznakowanie na ulicy Gęsiej i Czarneckiego zostało wprowadzone zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu drogowego.

W celu wprowadzenia dodatkowego oznakowania w postaci znaków D-1 na ul. Czarneckiego WIM złożył stosowny wniosek do organu zarządzającego ruchem na drogach.

(akta kontroli str. 286 pkt 2 i 9)

¹⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 170, poz. 1393 ze zm.

Ogłędziny dróg gminnych wykazały braki przejść dla pieszych w centrum miasta na skrzyżowaniach dróg gminnych Żwirki i Wigury-Polna, Żwirki i Wigury-Bohaterów Getta Warszawskiego, Berka Joselewicza-Mała, Berka Joselewicza-Piekarska, Berka Joselewicza-Wschodnia, Grunwaldzka-Wschodnia, Krzyżowa-Piekarska, Krzyżowa-Wschodnia, Krzyżowa-Górna, Krzyżowa-Fabryczna, Fabryczna-Zgorzelicka.

(akta kontroli str. 258-268)

Według wyjaśnień Prezydenta Tomaszowa Mazowieckiego i Zastępcy Naczelnika WIM, przejścia dla pieszych w Tomaszowie Mazowieckim wyznaczane były, stosownie do zasad ich lokalizowania, tylko przez ul. układu podstawowego uznane za trasy z pierwszeństwem, które tworzyły drogi powiatowe, droga wojewódzka nr 713 i droga krajowa nr 48. Przez pozostałe ulice dopuszczano się wyznaczanie przejść dla pieszych w rejonie szkół i innych obiektów, do których uczęszczały dzieci, lub zakładów przemysłowych, gdzie występowała duża koncentracja ruchu pieszych.

(akta kontroli str. 287 pkt 14)

Ustalone
nieprawidłowości

- 1) Niedokonanie wymiany znaków drogowych na drogach gminnych na znaki spełniające obowiązujące warunki techniczne,
- 2) Naruszenie obowiązującej procedury w zakresie informowania zarządzającego ruchem o awarii wiaduktu na ulicy Gminnej.
- 3) Niezrealizowanie zaleceń dotyczących bezpieczeństwa użytkowania wiaduktu na ulicy Gminnej
- 4) Umieszczanie znaków na drogach niezgodnie z postanowieniami § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych,
- 5) Przyjmowanie od projektantów i akceptowanie projektów organizacji ruchu niespełniających wymogów rozporządzenia z dnia 31 lipca 2002 r.,
- 6) Niezgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

6. Realizacja wniosków pokontrolnych

Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym na terenie Miasta nie były wcześniej przedmiotem kontroli NIK, wnioski pokontrolne nie były formułowane.

(akta kontroli str. 336 pkt 4)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

- 1) Przeszkolenie pracowników WIM w zakresie znajomości przepisów dotyczących organizacji i nadzoru nad drogami.
- 2) Dokonanie przeglądu wszystkich znaków drogowych pod kątem spełnienia warunków technicznych określonych w rozporządzeniu z dnia 3 lipca 2003 r. oraz wymiany znaków niespełniających obowiązujących wymogów.
- 3) Doprowadzenie istniejącej organizacji ruchu na drogach gminnych do zgodności z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.
- 4) Podjęcie decyzji w sprawie remontu lub wyłączenia z ruchu wiaduktu drogowego na ulicy Gminnej.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- 5) Przeprowadzanie przez WIM i dokumentowanie, zgodnie z obowiązującym prawem, wszystkich czynności związanych z przeglądami okresowymi dróg i obiektów inżynierskich, analizowaniem, przed wydaniem zezwolenia, jego wpływu na widoczność oznakowania i bezpieczeństwo użytkowników dróg, a także kontrolowaniem dotrzymania przez podmioty ustalonych w zezwoleniach warunków,
- 6) Nakładanie na podmioty zajmujące pasy drogowe opłat za ich wyłączenie, adekwatnych do czasu wyłączenia drogi z użytkowania.
- 7) Zapewnienie rzetelnego prowadzenia ksiąg drogowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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.

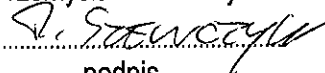
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 25 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 8 stycznia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor

Przemysław Szewczyk



.....
podpis

