



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-10-06/2013

P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

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/Kontrolerzy]	1. Piotr Rydygier, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85998 z dnia 5.06.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Marek Tarnawski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86030 z dnia 9.08.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi, zwany dalej „Zarządem” lub „ZDiT”. Adres: 90-447 Łódź, ul. Piotrkowska 175. Regon: 473170052.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Nita, Dyrektor ZDiT. (dowód: akta kontroli str. 1124-1125)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

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

- przygotowania jednostki do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządu drogi,
- ustalenia stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg posiadających ulepszoną nawierzchnię,
- realizacji zadań z zakresu kontroli zarządczej i wewnętrznej kontroli instytucjonalnej,
- wykonywania okresowych pomiarów ruchu,
- wywiązywania się z obowiązku przekazywanie informacji statystycznych o sieci dróg;
- koordynacji zadań związanych z pracami wykonywanymi w pasie drogowym, w tym m.in. wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, dotyczących umieszczania reklam, koordynacji robót wykonywanych w pasie drogowym, minimalizacji utrudnień na drogach podczas prowadzenia robót.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- niedochowania wymaganych przepisami terminów aktualizowania ewidencji dróg,

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

- naruszenia postanowień przepisów w zakresie zamieszczania obligatoryjnych danych w książkach ewidencji dróg oraz w ewidencji projektów organizacji ruchu,
- niedopełnienia obowiązku przekazania Zarządowi Dróg Wojewódzkich mapy techniczno-eksploatacyjnej w roku 2011 i 2012.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1.

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska w Łodzi utworzyła z dniem 1 lipca 2003 r. ZDiT, jako jednostkę budżetową² i nadała Zarządowi statut³. Przedmiotem działalności Zarządu jest:

- 1) wykonywanie w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi obowiązków zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych, zwanych dalej drogami publicznymi w granicach administracyjnych miasta Łodzi oraz zarządcy terenu, w zakresie dróg wewnętrznych, zlokalizowanych na terenach zarządzanych przez Miasto, przekazanych do zarządu jednostce, w szczególności: planowanie, budowa, przebudowa i remonty oraz utrzymanie i ochrona dróg i drogowych obiektów inżynierskich w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴, z wyłączeniem obowiązków utrzymania czystości i porządku na drogach, utrzymania zieleni przydrożnej oraz zadań zarządcy dróg związanych z ochroną środowiska;
- 2) zarządzanie, w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi, ruchem na drogach publicznych i wewnętrznych, o których mowa w pkt 1, w rozumieniu ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 7-13)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno regulaminy organizacyjne ZDiT, zatwierdzone przez Prezydenta zarządzeniami: z dnia 1 lipca 2010 r.; z dnia 30 grudnia 2011 r. - obowiązujące od 1 stycznia 2012 r.; z dnia 25 kwietnia 2012 r. - obowiązujące od 1 maja 2012 r., ze zmianami wprowadzonymi od 1 czerwca 2012 r. i od 1 września 2012 r.; z dnia 14 listopada 2012 r. - obowiązującym od 1 grudnia 2012 r. W regulaminach określone były szczegółowe zakresy zadań komórek organizacyjnych realizujących zadania zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli, str. 21-92)

Osobom zatrudnionym na stanowisku Dyrektora ZDiT Prezydent Miasta Łodzi udzielał pełnomocnictwa, z prawem udzielania dalszych pełnomocnictw, w tym procesowych, w zakresie zwykłego zarządu mieniem oraz w zakresie bieżącej działalności.

(dowód: akta kontroli, str. 99-101)

Prezydent Miasta Łodzi upoważniał pracowników ZDiT, na podstawie m.in. art. 21 ust. 1a ustawy o drogach, do załatwiania w jego imieniu indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 14-19)

² uchwała nr VIII/104/03 z dnia 5.03.2003 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego nr 160, poz. 1570, ze zm.)

³ uchwała LXIX/1305/06 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 czerwca 2006 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego, nr 260, poz. 2018 ze zm.)

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

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo o ruchu drogowym”

Od 8 sierpnia 2011 r. Prezydent zarządzeniem 1043/VI/11 (ze zmianami) upoważnił 4 pracowników ZDiT, w tym Dyrektora, do podejmowania działań w zakresie zarządzania ruchem, w szczególności do zatwierdzania organizacji ruchu. Powyższe zarządzenie utraciło moc z dniem 1 marca 2012 r.; od tego dnia upoważnienia do podejmowania działań w ww. zakresie udzielane były zarządzeniami Dyrektora ZDiT. W czasie trwania kontroli upoważnienia powyższe posiadali: Z-ca Dyr. ds. Transportu i Inżynierii; Naczelnik i Zastępca Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu, Naczelnik Wydziału Sygnalizacji Świetlnej i Systemów Sterowania, którego upoważnienie wg zakresu czynności dotyczy projektów organizacji ruchu w zakresie sygnalizacji świetlnej i systemów sterowania ruchem.

(dowód: akta kontroli, str. 20, 102-106)

Zadania zarządcy dróg ustalone art. 20 pkt 1 - 9, 10 (w brzmieniu do 30 maja 2012 r.), 10a - 15, 17-18 ustawy o drogach uwzględnione były w regulaminie organizacyjnym lub zakresach czynności.

Ze statutu wynika, że realizacja obowiązków określonych art. 20 pkt 16 nie należy do zadań ZDiT.

Z dniem 31 maja 2012 r. przepis art. 20 pkt 10 ustawy o drogach uzupełniony został o obowiązkowe dokonywanie, podczas okresowych kontroli stanu dróg, weryfikacji cech i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Regulamin organizacyjny obowiązujący od 1 grudnia 2012 r. stanowi, że do zadań Wydziału Zarządzania Mieniem (§ 33) należało m.in. „prowadzenie przeglądów dróg publicznych i obiektów inżynierskich”; zadanie to wyszczególnione zostało również w zakresach czynności trojga pracowników tego Wydziału. NIK przyjmuje wyjaśnienie Pana Dyrektora, iż: pracownicy ci odpowiedzialni są za przygotowanie dokumentacji w celu rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie przeglądów okresowych dróg, które zlecane są innym podmiotom; od wykonawcy wymagane jest m.in. dysponowania co najmniej 1 osobą posiadającą uprawnienia budowlane w specjalności drogowej w zakresie projektowania lub kierowania robotami budowlanymi, która będzie odpowiedzialna za świadczenie usług objętych przedmiotem zamówienia; umowa zobowiązuje wykonawcę do przeprowadzenia przeglądów okresowych pod kątem stanu technicznego dróg ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym dokonywanie weryfikacji cech i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego; przez firmę zewnętrzną przeprowadzane są również okresowe kontrole dróg pod kątem oznakowania; na bieżąco kontrole stanu dróg i urządzeń drogowych przeprowadzają pracownicy Wydziału Utrzymania i Eksploatacji zgodnie z pkt. 2 zakresu czynności pracowników na stanowiskach ds. utrzymania dróg publicznych; utrzymanie urządzeń infrastruktury technicznej w ciągłej sprawności polega na m.in. codziennym przeglądzie ulic oraz usuwaniu na bieżąco zauważonych usterek; Inspektorzy ds. utrzymania dróg (każdy na swojej dzielnicy) współpracują z Wydziałem Inżynierii Ruchu w prowadzeniu spraw związanych z wprowadzeniem ograniczeń bądź zamykaniem dróg dla ruchu oraz wyznaczaniem objazdów, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia – pkt. 4 zakresu czynności.

Z dniem 31 maja 2012 r. w art. 20 ustawy o drogach dodano punkt 10a dotyczący obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Obowiązek ten uwzględniony jest w zakresie czynności pracownika Wydziału Inżynierii Ruchu na stanowisku ds. inżynierii ruchu w zakresie czasowej organizacji ruchu – „kontrola prawidłowości wprowadzania tymczasowej organizacji ruchu oraz

współpraca z jednostkami wykonawczymi robót prowadzonych w pasach drogowych (...) w zakresie warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego w czasie ich trwania”.

Nie uwzględniono w regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności zmiany, polegającej na dodaniu z dniem 17 lipca 2010 r. w art. 20 ustawy o drogach punktu 19, dotyczącego zarządzania i utrzymywania kanałów technologicznych i pobieranie opłat, ponieważ, jak Pan Dyrektor wyjaśnił, w drogach na terenie miasta Łodzi nie ma zlokalizowanych kanałów technologicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 88, 107-124)

1.2.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 5, ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶ podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w tym sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych, stanowi wpis do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane oraz wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności.

Przeprowadzenie kontroli okresowych, dróg publicznych oraz obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a (co najmniej raz w roku) oraz pkt 2 (co najmniej raz na 5 lat) ustawy Prawo budowlane, ZDiT zlecał podmiotom wybranym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W specyfikacjach istotnych warunków zamówienia warunkiem udziału w postępowaniu było m.in. wykazanie przez wykonawcę, że dysponuje co najmniej jedną osobą posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane. ZDiT nie wymagał w siwz wykazania, że osoby te są wpisane na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Kontrola ofert wykonawców przeglądów rocznych i pięcioletnich dróg wykazała, że:

- Wykonawca przeglądów rocznych dróg publicznych w 2011 r. i w 2012 r. (LGM Grzegorz Wiliński) oraz wykonawca przeglądu pięcioletniego dróg w 2013 r. udokumentowali dysponowanie osobami będącymi członkami okręgowych izb inżynierów budownictwa i posiadającymi wymagane uprawnienia budowlane o specjalności drogowej.

(dowód: akta kontroli, str. 126-132, 150-157, 225-247, 313-320)

- Wykonawcy przeglądów: pięcioletniego dróg w 2011 r., rocznego dróg w 2012 r. (KLAUSTER Robert Mielczarek) i rocznego dróg w 2013 r. złożyli oświadczenie, że dysponują osobami posiadającymi wymagane uprawnienia budowlane. Oferty wykonawców nie zawierały informacji, czy ww. osoby były wpisane na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Kontrola ustaliła na podstawie rejestru udostępnionego na stronie internetowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, że osoby wykonujące kontrole roczne i pięcioletnie w okresie realizacji kontroli były członkami okręgowych izb inżynierów budownictwa.

(dowód: akta kontroli, str. 138-157, 176-183, 191-219, 303-312, 347-348)

Kontrola ofert wykonawców przeglądów rocznych i pięcioletnich obiektów inżynierskich wykazała, że:

- Wykonawcy: przeglądów podstawowego (rocznego) i rozszerzonego (pięcioletniego) obiektów inżynierskich w 2011 r., przeglądu szczegółowego obiektów inżynierskich w 2011 r., przeglądów podstawowego i rozszerzonego obiektów inżynierskich w 2012 r., przeglądu podstawowego (rocznego) obiektów inżynierskich w 2013 r. oraz wykonawca przeglądu rozszerzonego (pięcioletniego) i przeglądu szczegółowego obiektów inżynierskich w 2013 r. wykazali, że osoby które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia posiadają

⁶ Dz. U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623, ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”

wymagane uprawnienia budowlane i są członkami okręgowej izby inżynierów budownictwa.

(dowód: akta kontroli, str. 248-259, 260-276, 278-280, 284-296, 305, 321-331)

- Wykonawca przeglądu szczegółowego obiektów inżynierskich w 2012 r. udokumentował posiadanie wymaganych uprawnień przez osobę uczestniczącą w wykonaniu zamówienia. Oferta nie zawierała informacji o członkostwie ww. osoby w izbie samorządu zawodowego. Kontroler ustalił na podstawie rejestru udostępnionego na stronie internetowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, że wskazana osoba była członkiem Mazowieckiej OIIB.

(dowód: akta kontroli, str. 281-283, 297-302, 305)

W złożonym wyjaśnieniu Pan Dyrektor stwierdził, iż dokumenty potwierdzające przynależność osób wykonujących zamówienie do właściwej izby samorządu zawodowego nie mieściły się w zakresie dokumentów wskazanych w § 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawców oraz form w jakich te dokumenty mogą być składane⁷ (obecnie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawców oraz form w jakich te dokumenty mogą być składane⁸).

(dowód: akta kontroli, str. 463-468)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli przyjmując powyższe wyjaśnienie zauważa jednak, iż ww. rozporządzenie z dnia 30 grudnia 2009 r. w §1 pkt 7, a obecnie rozporządzenie z dnia 19 lutego 2013 r. w §1 pkt 8 stanowią, że zamawiający w postępowaniach określonych w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ żąda, a w postępowaniach określonych w art. 26 ust. 2 może żądać oświadczenia, że osoby, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia, posiadają wymagane uprawnienia, jeżeli ustawy nakładają obowiązek posiadania takich uprawnień. W przedmiotowych postępowaniach zamawiający mógł żądać ww. oświadczeń. Zdaniem NIK obowiązek posiadania, przez osoby wykonujące samodzielną funkcję techniczną w budownictwie polegającą na sprawowaniu kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych – art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo budowlane, wymaganych uprawnień, tj. posiadania wpisu do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane oraz wpisu na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego nakłada art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane. Zdaniem NIK, ze względu na istotne znaczenie dokonywanych przeglądów dróg i obiektów inżynierskich dla ich utrzymania i bezpieczeństwa ruchu, wskazane jest, dla zapewnienia rzetelności wykonanych przeglądów, korzystanie z możliwości żądania złożenia przez wykonawców oświadczeń, że osoby które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia spełniają wymóg art. 12 ust. 7, z uwzględnieniem art. 104, ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli, str. 792)

Ocena cząstkowa

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

1.2.1.

Analiza kwalifikacji 10 pracowników Zespołu Utrzymania Dróg na stanowiskach: kierownika Zespołu; stanowiskach ds. utrzymania dróg; ds. zarządzania, utrzymania i uzgodnień w zakresie obiektów inżynierskich na drogach, wykazała, że:

⁷ Dz. U. nr 226, poz. 1817

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 231

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.

uprawniające do zajmowania się eksploatacją urządzeń instalacji i sieci na stanowisku eksploatacji.

(dowód: akta kontroli, str. 504)

ZDiT nie opracowuje projektów organizacji ruchu. Żaden z pracowników analizujących istniejące organizacje ruchu, oceniających prawidłowość sporządzania projektów przedstawionych do zatwierdzania, opiniujących projekty przedkładane przez inne organy zarządzające ruchem, prowadzących kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu oraz kontrolujących prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych nie posiada wykształcenia z zakresu inżynierii ruchu drogowego.

W Wydziale Inżynierii Ruchu Drogowego pracownicy realizujący powyższe zadania posiadają wykształcenie wyższe: ekonomiczne, z zakresu transportu drogowego, budownictwa drogowego, administracji, inżynierii lądowej i geodezji oraz średnie (2 osoby); 2 pracowników posiada studia podyplomowe z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego; 2 osoby odbywają studia podyplomowe w zakresie inżynierii ruchu drogowego. Pracownicy uczestniczyli w kursach i szkoleniach z zakresu m.in.: zarządzania ruchem na drogach wewnętrznych, kierowania ruchem drogowym, bezpieczeństwa ruchu drogowego, czasowej organizacji ruchu przy robotach drogowych.

W Wydziale Sygnalizacji Światlnej i Systemów Sterowania pracownicy realizujący powyższe zadania ukończyli studia wyższe: Wyższą Szkołę Informatyki (2 osoby), Wydział Elektrotechniki, Elektroniki, Informatyki i Automatyki; Wydział Mechaniczno-Transport Samochodowy, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny. Świadectwa kwalifikacyjne uprawniające do zajmowania się eksploatacją urządzeń instalacji i sieci na stanowisku eksploatacji posiada 5 pracowników na stanowiskach nierobotniczych i 13 elektromonterów. Jedna osoba jest biegłym sądowym w zakresie: ruch drogowy – sygnalizacja świetlna i systemy sterowania ruchem. Jedna osoba ukończyła studia podyplomowe „Drogi i ulice” oraz studia podyplomowe „Organizacja, zarządzania i bezpieczeństwo ruchu drogowego.”

Wyszczególnione wyżej zadania określone zostały w zakresach obowiązków.

(dowód: akta kontroli, str. 504-547)

W sprawie przyczyn realizowania zadań z zakresu zarządzania ruchem drogowym, takich jak: analiza istniejących organizacji ruchu; ocena prawidłowość sporządzania projektów przedstawionych do zatwierdzania; opiniowanie projektów przedkładanych przez inne organy zarządzające ruchem; prowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu; kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych; zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, przez pracowników nieposiadających wykształcenia technicznego z zakresu inżynierii ruchu drogowego, Pan Dyrektor wyjaśnił: „Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.) określa w tabeli H załącznika nr 3 wykaz stanowisk kierowniczych urzędniczych, urzędniczych, pomocniczych i obsługi, które mogą zostać utworzone w samorządowych jednostkach organizacyjnych, takich jak Zarząd Dróg i Transportu. W ww. akcie określono m.in. minimalne wymagania kwalifikacyjne oraz wymagany staż pracy niezbędny do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach pracy. Dla niektórych stanowisk tj. audytora, głównego księgowego, radcy prawnego, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz pracowników ds. bhp, zapisy rozporządzenia wskazują wprost kierunek wykształcenia czy dodatkowe uprawnienia, umożliwiające zajmowanie określonego stanowiska. Niekiedy odsyłają w tym zakresie również do odrębnych przepisów. Żadne z obowiązujących

1 pracownik ukończył studia na Wydziale Budownictwa Lądowego, 1 na Wydziale Nauk Geograficznych, 2 na Wydziale Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska, 1 na Wydziale Budownictwa i Architektury, 1 na Wydziale Prawa i Administracji, 4 ukończyło technika budowlane, w tym 3 o specjalności drogowo-mostowej, 1 ukończył technikum drogowo-geodezyjne o specjalności drogi i mosty. Jedna osoba ukończyła studia podyplomowe – marketing i zarządzanie; 2 osoby uczestniczyły w szkoleniu: „Odbiór inwestycji budowlanej przez administrację publiczną – problemy praktyczne”.

(dowód: akta kontroli, str. 787-791)

Analiza 24 zakresów czynności: 3 zastępców Dyrektora, 7 naczelników wydziałów, 2 zastępców naczelników wydziałów; 2 kierowników zespołów, 10 pracowników, wykazała, że zakresy czynności szczegółowo określały realizowane przez pracowników zadania z zakresu m.in.: organizacji ruchu drogowego, w tym opiniowania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego; prowadzenia ewidencji dróg; koordynowania prac w pasie drogowym, w tym wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i jego przywracania do wymaganego stanu; utrzymania dróg; prawidłowości stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wyznaczono zastępstwa na czas nieobecności poszczególnych osób.

W badanych zakresach czynności pracowników nie występowały zadania, sformułowane w sposób nazbyt ogólny.

(dowód: akta kontroli, str. 498)

Zadania z zakresu zarządzania ruchem drogowym realizowane były przez 11 pracowników na koniec 2011 r., 13 pracowników na koniec 2012 r. i 27 pracowników na 30.06.2013 r., przy ogólnym stanie zatrudnienia odpowiednio 210, 220 i 234 pracowników.

(dowód: akta kontroli, str. 502-503)

Żadna z 4 osób zatwierdzających projekty organizacji ruchu drogowego nie posiada wykształcenia wyższego technicznego z zakresu inżynierii ruchu drogowego. Formalne kwalifikacje tych osób przedstawiają się następująco:

1) Wykształcenie Wyższe; kierunek Transport, specjalność Transport Szynowy; Szkolenia: Uspokojenie ruchu; Publiczny ekologiczny transport zbiorowy; Wydawanie licencji i zezwoleń oraz tryb wykonywania kontroli z zakresu transportu zbiorowego; Przeprowadzenie przewozu drogowego.

2) Wykształcenie Wyższe, Wydział Nauk Społecznych, kierunek Pedagogika. W trakcie studiów podyplomowych w zakresie inżynierii ruchu drogowego. Uprawnienia egzaminatora i instruktora nauki jazdy; uprawnienia do kontroli ruchu drogowego; uprawnienia do kierowania ruchem. Kursy: Kierowcy zawodowego na przewóz osób; Uspokojenia ruchu; Inteligentne systemy transportowe; Bezpieczeństwo w transporcie drogowym i kolejowym.

3) Wykształcenie wyższe – Wydział Inżynierii Lądowej i Geodezji. Studia podyplomowe: Zarządzanie w administracji publicznej; Bezpieczeństwo ruchu drogowego; Bezpieczeństwo informacyjne; Bezprzewodowe systemy nadzoru i monitorowania. W trakcie studiów podyplomowych w zakresie inżynierii ruchu drogowego. Uprawnienia egzaminatora; kursy: Zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych; Czasowe organizacje ruchu przy robotach drogowych.

4) Wykształcenie wyższe - Wydział Elektrotechniki, Elektroniki, Informatyki Automatyki (pracownik zatwierdzający projekty organizacji ruchu w zakresie sygnalizacji świetlnej i systemów sterowania ruchem). Studia podyplomowe „Drogi i ulice”. W trakcie studiów podyplomowych „Organizacja, zarządzanie i bezpieczeństwo ruchu drogowego”. Świadectwo kwalifikacyjne

przepisów prawa nie wprowadzają wymogu posiadania wykształcenia technicznego z zakresu inżynierii ruchu drogowego przez pracowników realizujących zadania z zakresu zarządzania ruchem drogowym. W związku z powyższym Dyrektor ZDiT ogłaszając nabór na wolne stanowiska pracy samodzielnie określa wymagania na danym stanowisku, w tym również w zakresie preferowanego wykształcenia oraz stażu pracy. Prowadząc nabór poza obowiązkiem zachowania minimalnych wymogów kwalifikacyjnych określonych w ww. rozporządzeniu musi uwzględniać sytuację ekonomiczną jednostki (warunki wynagrodzenia, jakie może zaproponować kandydatowi) oraz aktualny stan popytu i podaży na rynku pracy. Jednocześnie należy podkreślić, że nieliczne uczelnie posiadają w swojej ofercie ten kierunek studiów. Przez wiele lat nie był on prowadzony, w związku z powyższym na rynku pracy brak jest specjalistów posiadających wykształcenie techniczne z zakresu inżynierii ruchu drogowego. Dane przekazane NIK (...) świadczą, że poza wykształceniem, w doborze kandydatów do pracy brane pod uwagę były wieloletnie doświadczenie zawodowe związane z kierowaniem ruchem, bezpieczeństwem ruchu, szkoleniami kierowców, jak również doskonała znajomość topografii miasta." Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że w trakcie zatrudnienia, w celu uzupełnienia wiedzy oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych, pracownicy ZDiT uczestniczą w licznych szkoleniach oraz kierowani są na studia. Podyplomowe studia z zakresu organizacji, zarządzania i bezpieczeństwa ruchu drogowego na Wydziale Zarządzania Społecznej Akademii Nauk w Łodzi ukończyły 2 osoby, a 3 pracowników zostało skierowanych do odbycia studiów podyplomowych organizowanych przez Politechnikę Krakowską we współpracy z Instytutem Inżynierii Drogowej i Kolejowej, których celem jest uaktualnienie wiedzy z zakresu inżynierii ruchu drogowego, podniesienie kwalifikacji osób zajmujących się zawodowo infrastrukturą drogową w szczególności w zakresie: analiz i prognozowania ruchu, zasad inżynierii ruchu, organizacji ruchu, sterowania ruchem, działań dla podniesienia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 760-764)

Ocena cząstkowa

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

1.3.

Opis stanu faktycznego

W zasobach ZDiT stwierdzono, że 212,6 km dróg publicznych (20,6% łącznej długości dróg publicznych) nie posiada zatwierdzonej stałej organizacji ruchu, z tego: drogi powiatowe o długości 12,9 km (3,2 % łącznej długości dróg powiatowych) i drogi gminne o długości 199,8 km (63,6% łącznej długości dróg gminnych). Wszystkie drogi krajowe i wojewódzkie posiadały zatwierdzone organizacje ruchu.

Z treści § 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 zarządzaniem¹⁰, wynika, że obowiązek posiadania zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dotyczy dróg, które zostały wybudowane, lub na których dokonano zmiany organizacji ruchu po dniu 29 października 2003 r.

Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu wyjaśnił, że: od początku działalności ZDiT organizacja ruchu ustalana była na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu; całość organizacji ruchu zawarta jest na komunikacyjnych mapach tematycznych w skali 1:1000. (...) przyczyną ww. braku projektów organizacji ruchu jest powstanie tych dróg przed 2003 r.; sukcesywnie wprowadzana jest stała organizacja ruchu przy przebudowie lub remontach tych dróg, ale jest to proces

¹⁰ Dz. U. nr 177, poz. 1729, zwane dalej „rozporządzeniem o zarządzaniu ruchem”

długotrwały; projekty organizacji ruchu wykonywane są przez wykonawców realizujących zamówienia na budowę lub remonty dróg, drogi bez stałej organizacji ruchu posiadają nawierzchnie gruntowe.

(dowód: akta kontroli, str. 6, 701-702)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak projektów organizacji ruchu dla części dróg powiatowych i gminnych może uniemożliwiać rzetelne wykonywanie obowiązków w zakresie utrzymania znaków i innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu na tych drogach.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

1.4.

ZDiT prowadzi ewidencję dróg w elektronicznym „Systemie Ewidencji Dróg, Zarządzania Drogami i Ruchem w Łodzi” – Geosecma. Program ten umożliwił m.in.: tworzenie ewidencji dróg, rejestrację i prezentację rodzajów nawierzchni i chodników, generowanie zestawień o drogach, rejestrację położenia znaków pionowych i poziomych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu, automatyczne przenoszenie danych o drogach zawartych na mapie cyfrowej do tabel, drukowanie map.

Regulamin organizacyjny ZDiT stanowi, że prowadzenie przeglądów dróg publicznych i obiektów inżynierskich oraz prowadzenie i aktualizacja ewidencji dróg i obiektów inżynierskich należy do zadań Wydziału Zarządzania Mieniem. Prowadzenie kontroli stanu dróg i obiektów inżynierskich oraz przekazywanie ich wyników do Wydziału Zarządzania Mieniem do umieszczenia w książce dróg i obiektów inżynierskich należy do zadań Zespołu Utrzymania Dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 86-87, 469-472)

Aktualizacja bazy danych ewidencji dróg publicznych w Systemie Geosecma została wykonana na zlecenie ZDiT w październiku 2011 r. i we wrześniu 2012 r.; w sierpniu 2013 r. wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia na wykonanie dostosowania bazy danych. Mapa techniczno-eksploatacyjna dróg została zaktualizowana w październiku 2012 r. Aktualizowania ewidencji nie dokonywano w terminach wymaganych rozporządzeniem 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 tunelom¹¹, które w §16 stanowi, że „Aktualizowanie ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.”

(dowód: akta kontroli, str. 473-487)

Na dzień 31 grudnia 2012 r. zarządem ZDiT objętych było 1177 dróg o długości 1030 km, z tego: 4 drogi krajowe o długości 64 km, 2 drogi wojewódzkie o długości 15 km, 228 dróg powiatowych o długości 404 km i 943 drogi gminne o długości 546 km. Powyższe dane na dzień 30 czerwca 2013 r. nie uległy zmianie.

(dowód: akta kontroli, str. 125, 548)

Z programu Geosecma można generować książki dróg dla poszczególnych odcinków dróg. Analiza 12 książek dróg (4 krajowych, 2 wojewódzkich, 3 powiatowych i 3 gminnych) wykazała, że:

Książki dróg zawierały obligatoryjne wpisy w tabelach: nr 1- wykaz osób upoważnionych do dokonywania wpisów, nr 3 - zestawienie zbiorcze danych technicznych odcinka drogi, nr 8 – szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi i nr 10 – wyposażenie techniczne odcinka drogi.

¹¹ Dz. U. nr 67, poz. 582, zwane dalej „rozporządzeniem o numeracji dróg”

Nie występowały żadne wpisy w tabelach: nr 2 – Wykaz opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi, nr 6 -Wykaz protokołów odbioru robót odcinka drogi (budowa, przebudowa, remont), nr 9 – Zagospodarowanie odcinka drogi, nr 11 – Dane charakterystyczne skrzyżowania. Z rozporządzenia o numeracji dróg wynika, że wypełnianie tabel nr 2, 6, 9 i 11 nie jest obligatoryjne.

Nie występowały żadne wpisy w ww. tabelach podlegających obligatoryjnemu wypełnianiu:

- nr 4 – Wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane;
- Nr 5 – Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi przeprowadzanych co najmniej raz na 5 lat zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane;
- nr 7 – Wykaz protokołów katastrof odcinka drogi zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

W książce drogi generowanej z programu Geosecma pod tabelami o numerach 4, 5 i 7 widnieją uwagi: „Dane z okresu obowiązywania rozporządzenia nie są obligatoryjne”, w rozporządzeniu o numeracji dróg natomiast uwaga ta brzmi: pod tabelami 4 i 5 - „Dane z okresu przed obowiązywaniem rozporządzenia nie są obligatoryjne”, a pod tabelą nr 7: „Dane z okresu przed założeniem książki drogi nie są obligatoryjne”.

Pracownik zastępujący Naczelnika Wydziału Zarządzania Mieniem oświadczył, że wszystkie książki dróg generowane w programie Geosecma nie zawierają wpisów w tabelach o numerach 2, 4, 5, 6, 7, 9, 11.

Na mapach sytuacyjno-wysokościowych zawartych w operatach geodezyjno-prawnych zaznaczone są linie rozgraniczające pasy drogowe (trwale zajęcie pod drogi publiczne).

(dowód: akta kontroli, str. 488-490)

Rozporządzenie o numeracji dróg stanowi w §9, że ewidencja obejmuje m.in. dziennik objazdu dróg.

Naczelnik Wydziału Zarządzania Mieniem wyjaśniła, że Wydział Zarządzania Mieniem nie prowadzi dzienników objazdów dróg, ponieważ kontrole okresowe dróg (roczne i pięcioletnie) wymagane przepisami art. 62 Prawa budowlanego są realizowane przez firmy zewnętrzne, które z dokonanych przeglądów sporządzają protokoły dla każdego skontrolowanego odcinka drogi.

(dowód: akta kontroli, str., 1119, 1120)

Dla obiektów inżynierskich prowadzono książki obiektu mostowego dla mostu, wiaduktu, estakady, kładki dla pieszych oraz dla przejścia dla pieszych.

W ww. książkach dokonywane były wymagane wpisy w dziale III i IV o kontrolach okresowych przeprowadzanych co najmniej raz w roku i kontrolach przeprowadzanych co 5 lat na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli, str. 1126)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK przyjmując wyjaśnienia Naczelnik Wydziału Zarządzania Mieniem, zauważyła jednak, że protokoły kontroli rocznych nie zawierają zaleceń pokontrolnych wraz z terminem ich realizacji, czego wymaga załącznik nr 2 kolumna 6 do rozporządzenia o numeracji dróg.

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Aktualizowanie bazy danych ewidencji dróg publicznych w Systemie Geosecma było dokonywane w terminach niezgodnych określonymi rozporządzeniem o numeracji dróg, które w §16 stanowi: „Aktualizowanie ewidencji dokonuje się na

bieżaco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający."

W sprawie przyczyn nieaktualizowania bazy danych ewidencji dróg w terminach wymaganych §16 rozporządzenia o numeracji dróg Naczelnik Wydziału Zarządzania Mieniem wyjaśniła: „Aktualizacja bazy danych ewidencji dróg wprowadzana jest na podstawie map powykonawczych w formie cyfrowej DWG otrzymywanych po zakończeniu inwestycji. Aktualizacja ta zlecana była firmom zewnętrznym. W związku z czym w 2011 i 2012 r. ZDiT z zaproszeniem do składania ofert występował tylko raz w roku (...). Natomiast w 2013 r. w celu wprowadzenia zmian i doprowadzenia bazy danych ewidencji dróg do stanu aktualnego oraz rozszerzenia ewidencji o drogi wewnętrzne przejęte w zarząd z dniem 1.01.2012 r., wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego (...). Dodatkowo, aby dokonywać na bieżąco aktualizacji bazy danych ewidencji dróg bez konieczności zlecenia w przyszłości firmom zewnętrznym, w kwietniu 2013 r. pracownicy Wydziału Zarządzania Mieniem uczestniczyli w szkoleniu (...) z zakresu eksploatacji systemu (...). W wyniku czego aktualizowanie ewidencji będzie zgodne z §16 rozporządzenia o numeracji dróg."

(dowód: akta kontroli, str. 473-487, 797-799)

2. W książkach dróg nie występowały żadne wpisy w tabelach podlegających obowiązkowemu wypełnianiu: nr 4 – Wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane; Nr 5 – Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi przeprowadzanych co najmniej raz na 5 lat zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane; nr 7 – Wykaz protokołów katastrof odcinka drogi zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

W książce drogi generowanej z programu Geosecma pod tabelami nr 4, 5 i 7 widnieją uwagi: „Dane z okresu obowiązywania rozporządzenia nie są obligatoryjne”, w rozporządzeniu o numeracji dróg natomiast uwaga ta brzmi: pod tabelami 4 i 5 - „Dane z okresu przed obowiązywaniem rozporządzenia nie są obligatoryjne”, a pod tabelą nr 7: „Dane z okresu przed założeniem książki drogi nie są obligatoryjne”.

Naczelnik Wydziału Zarządzania Mieniem w sprawie przyczyn niewypełnienia w książkach dróg tabel nr 4, 5 i 7, które wg rozporządzenia o numeracji dróg powinny być wypełniane obligatoryjnie, wyjaśniła, że: funkcjonalność programu pozwala na wygenerowanie książek dróg dla poszczególnych odcinków dróg w miarę zaistniałej potrzeby; jedyną możliwością wypełnienia tabel nr 4, 5 i 7 jest w pierwszej kolejności wygenerowanie książek 1177 dróg, a następnie ręczne wprowadzanie wpisów do tabel; obie te prace są bardzo czasochłonne; ZDiT wystąpi do firmy Kodrab z wnioskiem o przeanalizowanie możliwości modyfikacji programu Geosecma umożliwiającej w uproszczony sposób wypełnianie tabel, bez konieczności wcześniejszego generowania książek dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 488-490, 797-799)

Ocena cząstkowa

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

1.5.

Art. 20 pkt 15 ustawy o drogach zobowiązuje zarządcę drogi do dokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego, nie precyzując częstotliwości pomiarów.

Opis stanu
faktycznego

Na zlecenie ZDiT przeprowadzone zostały pomiary natężenia ruchu kolejowego: w 2008 r. i 2009 r. na łącznie 25 przejazdach kolejowych w granicach administracyjnych miasta; w 2011 r. na 40 skrzyżowaniach; w 2012 r. na 40 skrzyżowaniach; w kwietniu 2013 r. na 80 skrzyżowaniach wraz z oceną wpływu na generatory ruchu: węzeł multimodalny Łódź Fabryczna wraz z dworcem kolejowym, obszar Nowego Centrum Łodzi, węzły przesiadkowe przy stacjach PKP Łódź Kaliska i Łódź Widzew. W czerwcu 2013 r. zlecono przeprowadzenie pomiarów natężeń ruchu na 25 przejazdach kolejowych oraz 7 skrzyżowaniach. Ponadto w 2011 r. przeprowadzono pomiary natężenia ruchu drogowego na 45 skrzyżowaniach.

Zastępca Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu wyjaśnił, że: „Wyniki badania natężeń ruchu drogowego wykorzystywane są przez ZDiT w analizach przyszłych rozwiązań układów komunikacyjnych. Na podstawie tych badań określamy warunki dla projektów rozwiązań komunikacyjnych. Wyniki badań są wykorzystywane na bieżąco podczas spotkań z Policją i innymi jednostkami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo ruchu drogowego. W wyniku tych spotkań podejmowane są decyzje np. o podwyższeniu lub obniżeniu dopuszczalnej prędkości, wprowadzeniu znaków zakazu np. zatrzymywania się, zakazu skrętu, ustawienia sygnalizacji świetlnej. W protokołach z tych spotkań odnotowywane są końcowe wnioski do realizacji, nie odnotowuje się natomiast, że zostały podjęte po analizie wyników badań ruchu drogowego. Na podstawie wyników badań natężeń ruchu drogowego Wydział ustala również średnie wielkości ruchu na drogach, które są przekazywane do Wydziału Zarządzania Mieniem w celu zamieszczenia w Formularzu danych o sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych.”

Kierownik Zespołu Utrzymania Dróg w sprawie wykorzystywania wyników pomiarów natężenia ruchu drogowego wyjaśnił, że są one dla Zespołu Utrzymania Dróg wskazaniem dla objęcia dróg o dużym natężeniu ruchu częstszymi kontrolami stanu nawierzchni; przyjęte są priorytety kolejności remontu dróg: w pierwszej kolejności remontowane są drogi tranzytowe (krajowe i wojewódzkie), następnie drogi na których prowadzona jest komunikacja miejska, powiatowe, gminne i wewnętrzne będące w zarządzie miasta.

(dowód: akta kontroli, str. 703-730, 838)

W przekazanych do GDDKiA formularzach danych o sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast (załącznik do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹²), podano średnie wielkości ruchu: wg stanu na 31.12.2011 r. na drogach krajowych i wojewódzkich (dane obligatoryjne) i powiatowych (nieobligatoryjne); wg stanu na 31 grudnia 2012 r. na drogach krajowych i wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli, str. 800-837)

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

1.6.

ZDiT przekazał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad informacje (Formularz danych o sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast), o których mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o drogach, za rok 2011 z opóźnieniem 4 dni w stosunku do terminu określonego § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia (do końca pierwszego kwartału), a za rok 2012 w wymaganym terminie.

¹² Dz. U. nr 67, poz. 583, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie sporządzania informacji o drogach”

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

Mapę techniczno-eksploatacyjną wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. ZDiT przekazał Zarządowi Dróg Wojewódzkich w terminie wymaganym §3 ust. 1 pkt 1 (do dnia 10 kwietnia) rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o drogach. Nie przekazano ZDW mapy techniczno-eksploatacyjnej w roku 2011 i 2012.

(dowód: akta kontroli, str. 491-496)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Informację o której mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o drogach, za rok 2011 przekazano GDDKiA z opóźnieniem 4 dni w stosunku do terminu określonego § 2 ust 2 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 493-494)

2. ZDiT nie przekazał ZDW mapy techniczno-eksploatacyjnej w roku 2011 i 2012, co było wymagane §3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o drogach.

Naczelnik Wydziału Zarządzania Mieniem w sprawie przyczyn nieprzekazania Zarządowi Dróg Wojewódzkich mapy techniczno-eksploatacyjnej w roku 2011 i 2012 wyjaśniła, że funkcję naczelnika pełni od 11.06.2012 r., a wg informacji uzyskanych od pracowników ówczesnego Wydziału Ewidencji Dróg mapy techniczno-eksploatacyjne w roku 2010 i 2011 nie były aktualizowane, dlatego też w roku 2011 i 2012 nie zostały przekazane do Zarządu Dróg Wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli, str. 496, 797-799)

Ocena cząstkowa

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

1.7.

Realizacja nałożonych na komórki i pracowników ZDiT obowiązków objęta była kontrolą zarządczą, której organizacja i zasady funkcjonowania zapewnione zostały zarządzeniem dyrektora ZDiT nr 20/10 z 4 maja 2010 r.; m.in. zarządzenie ustanawia odpowiedzialność zastępców dyrektora i kierowników komórek organizacyjnych za nadzorowanie i kontrolowanie procesów zachodzących w kierowanych przez nich komórkach. Określone zostały w ww. zarządzeniu cele, o których mowa w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³, z wyjątkiem punktu 5 tj. „przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania”, które określa w ZDiT Kodeks etyki. Nadzór nad wykonaniem zarządzenia powierzony został Samodzielnemu Stanowisku Audytu i Kontroli (od 1.12.2012 r. Samodzielne Stanowisko ds. Audytu Wewnętrznego).

(dowód: akta kontroli, str. 652-655)

Zarządzeniem nr 19/10 Dyrektora ZDiT z 4 maja 2010 r. zidentyfikowane zostały zadania wrażliwe oraz przyjęte działania zapobiegawcze i środki zaradcze.

(dowód: akta kontroli, str. 656-658)

Stan realizacji kontroli zarządczej na koniec 2011 i 2012 r. był przedmiotem badania i opinii audytora wewnętrznego. W opinii o stanie kontroli zarządczej na koniec 2012 r. audytor wnioskował m.in. o:

- nowelizację kodeksu etyki o zapisy art. 30 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁴ oraz wprowadzenie oświadczenia o zapoznaniu się z treścią kodeksu etyki (dot. standardu A1);
- opracowanie opisów stanowisk pracy - opis zadań, wiedzy i doświadczenia na stanowisku pracy (dot. standardu A2);

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

¹⁴ Dz. U. nr 223, poz. 1458, ze zm.

- opracowanie i wdrożenie zarządzeniem Dyrektora szczegółowych zakresów zadań komórek organizacyjnych (dot. standardu A3);
- rozważenie wprowadzenia misji jednostki (dot. standardu B5);
- określenie mierników jakościowych realizowanych zadań (dot. standardu B6);
- opracowanie i wdrożenie zarządzenia Dyrektora ZDiT w sprawie zarządzania ryzykiem (dot. standardu B 7-9);
- zwiększenie efektywności mechanizmów przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej, szczególnie między komórkami organizacyjnymi. Ww. wnioski znajdują się w trakcie realizacji, monitorowanej przez Audytora Wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli, str. 659-669)

Ocena cząstkowa

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

1.8.

Opis stanu faktycznego

Audyt zadań z zakresu inżynierii ruchu audytor wewnętrzny przeprowadził w 2008 r., wykonanie zadań ocenił pozytywnie.

(dowód: akta kontroli, str. 671-672)

W 2011 r. audytor wewnętrzny nie badał zagadnień z zakresu niniejszej kontroli przeprowadzonej przez NIK. Przeprowadził planowe badania audytowe dotyczące: utrzymania czystości, zarządzania transportem zbiorowym; administrowania sieciami i systemami informatycznymi.

(dowód: akta kontroli, str. 673-677)

W 2012 r. przeprowadzono zaplanowany audyt wewnętrzny w zakresie: realizacji zadań z zakresu: przygotowania i realizacji projektów inwestycyjnych za lata 2007-2011; nadzoru nad realizacją robót utrzymaniowych dróg zleconych wykonawcom zewnętrznym; organizacji zarządzania mieniem. W zakresie związanym z niniejszą kontrolą audytor wnioskował o:

– Stworzenie listy (bazy danych) wykonawców źle wywiązujących się z umów z ZDiT w zakresie projektowania, budowy, przebudowy, modernizacji i remontu. Audytor wyjaśnił, iż prace nad stworzeniem listy są realizowane, obejmują wykonawców umów z okresu objętego audytem, tj. 2007-2011, zakończenie prac przewiduje się w I kwartale 2014 r.

– Wprowadzenie zarządzeniem Dyrektora i wdrożenie procedury odbioru robót utrzymaniowych dróg. Audytor wyjaśnił, że „Procedura zlecenia wykonania i komisijnego odbioru robót w Zespole Utrzymania Dróg” znajduje się w fazie opiniowania i zostanie wprowadzona w życie w I połowie 2014 r.

– Dokonywanie komisijnego odbioru robót utrzymaniowych przez co najmniej dwóch pracowników. Audytor wyjaśnił, że wniosek wprowadzono w życie, a odpowiedni zapis znajdzie się ww. Procedurze.

– Wprowadzenie zarządzeniem Dyrektora i wdrożenie procedury realizacji zadań ewidencyjnych dróg publicznych i obiektów inżynierskich oraz przeprowadzania związanych z nią okresowych przeglądów dróg. Audytor wyjaśnił, że prace nad realizacją wniosku rozpoczęto, wymagają współpracy kilku wydziałów; w sierpniu 2013 r. ogłoszono przetarg na dostosowanie bazy danych ewidencji dróg w systemie Geosecma wraz z uaktualnieniem mapy; zakończenie prac przewidywane w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 678-684, 731)

W 2011 wykonano 7 kontroli wewnętrznych. Zakresu niniejszej kontroli dotyczyła kontrola zagadnień ujętych w anonimowej skardze dotyczącej pracy Wydziału

Inżynierii Ruchu i zatwierdzania projektów czasowej organizacji ruchu; nie potwierdzono negatywnych opinii zawartych w skardze.

(dowód: akta kontroli, str. 685-686)

W 2012 r. zrealizowano zaplanowane 5 kontroli wewnętrznych problemowych oraz przeprowadzono 9 kontroli doraźnych, w tym dotyczące przedmiotu niniejszej kontroli:

- kontrolę planową wykonywania kontroli stanu nawierzchni dróg i obiektów inżynierskich (planowana); w sprawozdaniu z kontroli z 11.09.2012 r. stwierdzono, że: kontrole dróg realizowane przez pracowników Zespołu Utrzymania Dróg realizowane były w sposób ciągły, przy każdym wyjeździe w teren, kontrole dróg i obiektów inżynierskich prowadzono również przy udziale wykonawców robót remontowych zgodnie z zapisami umów; efektem przeprowadzanych kontroli było zlecenie robót do realizacji przez wykonawców, nie prowadzono ewidencji zrealizowanych kontroli;
- kontrolę doraźną sprawy typowania do remontu ulic w ramach „plebiscytu”; nie stwierdzono błędów merytorycznych w działaniach pracowników ZDiT biorących udział w realizacji „plebiscytu”.

(dowód: akta kontroli, str. 687-692)

Plan audytu na 2013 r. nie obejmuje zadań będących przedmiotem niniejszej kontroli. Audyt utrzymania i eksploatacji dróg publicznych oraz w zakresie inżynierii ruchu planowany jest na 2014 r. Plan kontroli na 2013 r. zakłada przeprowadzenie kontroli w II półroczu w zakresie odbioru robót utrzymaniowych dróg publicznych i wewnętrznych oraz obiektów inżynierskich.

(dowód: akta kontroli, str. 693-697)

W 2008 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła w ZDiT kontrolę nr P/08/171 „Koordynacja robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontu dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich”. Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z 7.10.2008 r. pozytywnie oceniła działania ZDiT w zakresie będącym przedmiotem kontroli i nie przedstawiła wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli, str. 5)

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

Ocena cząstkowa

1.9.

Środki przeznaczone na bezpieczeństwo (inżynierię ruchu) w kosztach ogólnych na budowę, remonty i bieżące utrzymanie dróg wynosiły:

		Budowa i Przebudowa	W tym sygnalizacja światlna	% kol. 2/1	Remonty parag. 4270	W tym inżynieria ruchu	% kol. 5/4	Bieżące utrzymanie	W tym inżynieria ruchu	% kol. 8/7
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
2012	Kwoty wnioskowane (projekt budżetu)	555.546.999	-	-	50.710.200	1.371.600	2,70	18.529.771	11.126.576	60,05
	Kwoty wg planu	264.946.177	-	-	38.191.924	1.214.800	3,18	12.231.497	8.670.888	70,89
	Kwoty wydatkowane*	218.601.106	4.992.984	2,28	36.731.153	1.194.745	3,25	11.354.799	8.032.404	70,74
Stan na 30.06. 2013 r.	Kwoty wnioskowane (projekt budżetu)	1.112.855.151	-	-	29.253.020	1.303.020	4,45	12.426.950	8.790.500	70,74

Kwoty wg planu**	671.642.004	-	-	27.334.592	299.799	1,10	11.547.287	8.495.912	73.57
Kwoty wydatkowane**	104.869.719	1.921.891	1,83	5.332.728	7.000	0,13	1.707.236	1.432.094	83.88

* wykonanie w roku 2012 wykazano łącznie z wykonaniem wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

** zmniejszenie wydatków w planie i wykonaniu remontów na I półrocze 2013 r. w kol. 5 wynika ze zmian organizacyjnych w ZDiT w Łodzi.

*** (-) oznacza brak możliwości wyszczególnienia nakładów na sygnalizację w ramach planowanych zadań inwestycyjnych.

Z-ca Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu wyjaśnił, że: „Merytorycznie uzasadnione potrzeby z zakresu oznakowania i bezpieczeństwa ruchu, pomimo ograniczonych środków finansowych zostały zrealizowane.”

(akta kontroli str. 550-621; 767-772)

2. Prawdliwość współdziałania z innymi podmiotami, w szczególności w zakresie przygotowania projektów organizacji ruchu drogowego

2.1.

Opis stanu faktycznego

Z okazanej dokumentacji wynika, że w okresie 2011-2013 (do 30 czerwca) Policja zgłosiła do ZDiT 14 wniosków o zmianę organizacji ruchu w związku ze stwierdzeniem zagrożenia bezpieczeństwa lub w celu poprawy płynności ruchu, co potwierdziła informacja z Komendy Miejskiej Policji w Łodzi. W jednym przypadku (zmiana organizacji ruchu na ulicy Zgierskiej polegająca na ustawieniu znaku F-22 ze znakiem B-5 w celu usprawnienia ruchu wyjazdowego z miasta) wniosek najpierw zrealizowano, a po okresie miesiąca oznakowanie to zdemontowano, co ZDiT uzasadnił potrzebą zapewnienia możliwości wykonania manewrów skrętu w lewo przez pojazdy ciężarowe. W pozostałych przypadkach wnioski zaaprobowano.

Z informacji z KMP wynika, że awarie sygnalizacji świetlnej Policja zgłaszała telefonicznie i sygnalizacja była naprawiana na bieżąco. Zwrócono również uwagę na fakt ścisłej współpracy funkcjonariuszy WRD KMP w Łodzi z przedstawicielami ZDiP, częste wspólne spotkania objazdy newralgicznych miejsc w mieście, skutkujące tym, że wniesione przez Policję uwagi w zakresie wprowadzenia korekt lub zmian organizacji ruchu załatwiane są niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli, str. 732-735)

Ocena cząstkowa

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

2.2.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie ZDiT pełnił funkcję organu zarządzającego ruchem i zarządcy drogi, tym samym były również przez niego realizowane działania w zakresie dostosowanie organizacji ruchu w związku ze zmianami jego natężenia, np. z powodu otwarcia nowych ulic, uruchomienia centrów handlowych.

(dowód: akta kontroli, str. 9-11)

2.3.

Opis stanu faktycznego

Rozporządzenie o zarządzaniu ruchem w §12 ust. 1 stanowi, że jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia m.in. właściwego komendanta Policji o rozpoczęciu prac co najmniej 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. Komenda Miejska Policji udzieliła informacji, że nie prowadzi statystyki wpływających do Policji zawiadomień o wprowadzeniu zmian organizacji ruchu. Obowiązek zgłaszania wprowadzanych zmian w organizacji ruchu sędowany był na wykonawców robót, faktycznie wprowadzających te zmiany. Wiele robót niewymagających odbioru czasowych organizacji ruchu przez Policję, zgłaszanych

jest telefonicznie. W informacji wskazano dwa przypadki dokonania przez ZDiT dokonania zmian organizacji ruchu na drogach publicznych; oba zostały negatywnie zaopiniowane:

- wprowadzenie kontrpasów rowerowych na ulicy Wólczańskiej;
- wyznaczenie bus pasów po drogach krajowych.

(dowód: akta kontroli, str. 732-735)

Z-ca Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu, w sprawie trybu informowania Policji o wprowadzaniu zmian w organizacji ruchu, wyjaśnił, że: „W przypadku wprowadzania przez ZDiT zmian w organizacji ruchu Policja była informowana o terminie ich wprowadzenia podczas roboczych spotkań lub narad koordynacyjnych odbywanych co najmniej raz w tygodniu, zachowany jest zatem obowiązek, wynikający z §12 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, powiadomienia co najmniej 7 dni przed dniem wprowadzeniem zmian. Generalnie nie stosuje się formy pisemnych powiadomień”, a w sprawie przyczyn dokonania zmian organizacji ruchu polegających na wprowadzeniu w 2011 r. kontrpasów rowerowych na ulicy Wólczańskiej i wyznaczeniu w 2013 r. buspasów po drogach krajowych mimo negatywnych opinii Policji wyjaśnił: „Pomimo opinii Policji uznaliśmy, że odcinek ul. Wólczańskiej od Próchnika do Więckowskiego, ze względu na niewielki ruch (w odróżnieniu od pozostałego odcinka ul. Wólczańskiej) pozwala na wprowadzenie kontrpasów rowerowych. Słuszność naszego stanowiska potwierdza niewystępowanie dotychczas zdarzeń drogowych z udziałem rowerzystów ani utrudnień w ruchu dla kierujących pojazdami na odcinku ul. Wólczańskiej z kontrpasem. Opinia Policji z kwietnia 2013 r. negowała wprowadzenie buspasów na ul. Palki z dopuszczonym ruchem rowerów. Ze względu na zgłaszane potrzeby wprowadzenia ruchu rowerowego na buspasie, początkowo nie uwzględniono ww. opinii. Jednakże po krótkim okresie próbnym dla poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu oraz zwiększenia płynności ruchu komunikacji autobusowej, uwzględniona została ww. uwaga Policji. Ruch rowerowy został skierowany na ciąg pieszo-rowerowy.”

(dowód: akta kontroli, str. 889-891)

Ocena cząstkowa

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

2.4.

Opis stanu
faktycznego

ZDiT nie opracowuje projektów organizacji ruchu. Wykonawcy robót w 2012 r. złożyli do ZDiT 3 projekty uproszczonej organizacji ruchu, wszystkie zostały zatwierdzone. Z analizy umów na wykonanie krótkotrwałych napraw i opracowanej na te potrzeby organizacji ruchu wynika, że w umowach zawieranych na wykonanie remontów nawierzchni dróg, wprowadzany jest zapis, nakładający na Wykonawcę obowiązek zapewnienia projektu czasowej organizacji ruchu dla prowadzonych robót. W umowach na wykonanie krótkotrwałych napraw (remonty cząstkowe nawierzchni dróg twardych) Wykonawcy opracowują dokumentację uproszczoną, wielokrotnego wykorzystania, która zawiera wszelkie możliwe utrudnienia wraz z wprowadzeniem określonych wariantów jego oznakowania. W umowach zagwarantowano, że remonty będą prowadzone poza godzinami szczytu komunikacyjnego, a na wymienionych drogach powiatowych również po godzinie 18 oraz w godzinach nocnych i weekendy.

Projekty zostały sporządzone w oparciu o § 5 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem i zatwierdzone przez upoważnionego pracownika ZDiT.

(dowód: akta kontroli, str. 505, 549, 841-888)

Komendant Miejski Policji w Łodzi udzielił informacji, iż Policja nie prowadzi wykazu zawiadomień o realizacji prac na podstawie projektów uproszczonych, niewymagających opinii Policji; zawiadomienia wymagane § 12 ust. 2

rozporządzenia o zarządzaniu ruchem zgłaszane są przez wykonawców robót również telefonicznie; nie jest możliwe określenie liczby przypadków prowadzenia robót wcześniej niezgłoszonych.

(dowód: akta kontroli, str. 732-735)

Z-ca Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu wyjaśnił, że informowano Policję o prowadzonych robotach wg projektu uproszczonego (§12 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem) podczas roboczych spotkań lub podczas narad koordynacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 772)

Ocena cząstkowa

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

2.5.

Opis stanu
faktycznego

Zgłoszenia awarii wpisywane są do rejestru powadzonego przez Wydział Zezwoleń i Uzgodnień – Zespół Zezwoleń ze wskazaniem: a) zgłaszającego awarię, b) lokalizacji, c) daty zgłoszenia, d) elementu pasa drogi, e) daty zatwierdzenia projektu organizacji ruchu, f) terminu usunięcia awarii wg projektu, g) daty zgłoszenia gotowości odbioru nawierzchni po wykonaniu robót; h) daty odbioru.

Wydział Inżynierii Ruchu prowadzi rejestr zgłaszanych projektów tymczasowej organizacji ruchu w przypadku awarii.

Kierownik Zespołu Zezwoleń w złożonych wyjaśnieniach wskazała, że: *„Wnioskodawcy składają zgłoszenia telefonicznie o wystąpieniu awarii w pasie drogowym, które każdorazowo wpisywane są przez inspektorów merytorycznych do prowadzonych zeszytów zgłoszeń. W niektórych przypadkach, gestorzy sieci stosują zasadę niezwłocznego złożenia wniosku w formie pisemnej, w przeciągu nie więcej niż kilku dni od wystąpienia awarii – stosując się do przepisów art. 40 ust. 14 ustawy o drogach. W takich przypadkach od razu określają planowany termin zakończenia prac oraz podają powierzchnię zajęcia. Termin przywrócenia pasa drogowego określa we wniosku zajmujący i taki termin zawiera się w decyzji określającej opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego. Wydział nie zwracał się do wykonawców/gestorów sieci o usuwanie awarii w trybie trzymianowym/24-godzinnym.”*

Analizą objęto 40 spośród 366 spraw z okresu 1.01.-31.07.2013 r.

W wydawanych przez Wydział Zezwoleń decyzjach na zajęcie pasa drogowego określano zasady przywrócenia terenu do stanu pierwotnego oraz wskazywano o obowiązku powiadomienia zarządcy drogi na piśmie w terminie 3 dni od upływu ważności decyzji o zakończeniu robót i gotowości do odbioru zgodnie z art. 40 ust. 15 ustawy o drogach.

Zgodnie z procedurą odbiorową określoną w Załączniku Nr 3 do Zarządzenia Dyrektora ZDiT w Łodzi¹⁵ pracownik prowadzący sprawę miał obowiązek dokonać odbioru pasa drogowego w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty zgłoszenia gotowości odbioru.

Protokoły odbioru końcowego prac były podpisywane przez przedstawiciela ZDiT oraz inwestora. Dokonywano oględzin wykonanych robót z uwzględnieniem norm i warunków technicznych określonych w wydanym zezwoleniu na zajęcie drogi. Załącznikiem do protokołu odbioru końcowego były wyniki oznaczenia wskaźnika zagęszczenia gruntu. Protokoły zawierały również oświadczenia Inwestora o terminie do jakiego udzielona została gwarancja i rękojmia wykonanych robót.

Odbiory końcowe wykonywane były w terminie 30 dni od daty zgłoszenia gotowości do odbioru, zgodnie z przyjętą w ZDiT procedurą.

¹⁵ Zarządzenie nr 37/12 z dnia 22 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 754-759)

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

2.6.

Ustawa o drogach w art. 20 pkt 7 stanowi, że do zarządcy drogi należy koordynacja robót w pasie drogowym.

Kontrola nie stwierdziła przypadków kolizyjnego nakładania się robót drogowych w tym samym miejscu lub bliskiej odległości.

(dowód: akta kontroli, str. 443-447, 625-651)

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

2.7.

Wydział Inżynierii Ruchu przeprowadzał kontrolę prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z zatwierdzonych projektów organizacji ruchu zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem m.in. w ramach odbioru zakończonych inwestycji drogowych. Wydział przeprowadzał również kontrolę wprowadzanej czasowej organizacji ruchu dla realizowanych zadań inwestycyjnych. Jednostki wprowadzające organizację ruchu powiadamiały ZDiT na co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem prac.

(akta kontroli, str.: 991-992)

Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu w sprawie obowiązku informowania zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu zgodnie z § 12 ust. 4 Zarządzenia wyjaśnił, że: *„Wydział nie ma potrzeby informować Wydziałów odpowiedzialnych za zarządzanie drogami o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, ponieważ Wydziały te posiadają zatwierdzone przez nas projekty organizacji ruchu, których ważność wynika z podanych w nich terminach wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz terminach wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu – w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze.”*

(akta kontroli, str.: 767-772)

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

2.8.

Wydział Inżynierii Ruchu w latach 2011-2013 prowadził kontrole stanu oznakowania pionowego, poziomego i urządzeń zabezpieczenia ruchu ulic miejskich zgodnie z § 12 pkt. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem wykonywane był raz na 6 miesięcy i obejmowały wszystkie ciągi podległych dróg. W protokołach wskazywano:

- a) datę przeprowadzenia kontroli
- b) nr skontrolowanych rejonów
- c) imię i nazwisko i stanowisko kontrolującego
- d) stwierdzony stan oznakowania i urządzeń zabezpieczających (wskazane uszkodzenia znaków i urządzeń zabezpieczenia ruchu na poszczególnych ulicach lub skrzyżowaniach)
- e) uwagi pokontrolne i podjęte działania (wzmianka o natychmiastowym poinformowaniu o stwierdzonych nieprawidłowościach jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie oznakowania pionowego i urządzeń bezp. ruchu z poleceniem ich usunięcia. W protokołach informowano również o podjętych czynnościach polegających na naprawie, wymianie istniejącego oznakowania lub ustawieniu nowych znaków zgodnie z uwagami kontrolujących) Protokoły były podpisane przez kontrolujących.

W Wydziale brak było protokołów kontroli dzielnic Polesie za 2011 r. oraz dzielnicy Śródmieście za 2011 i 2012 r.

(akta kontroli, str.: 942-972)

Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu ZDiT w Łodzi wyjaśnił, że: „Kontrole zostały przeprowadzone, pracownicy, którzy je przeprowadzili nie wpięli ich do segregatora a rotacja na stanowiskach pracy mogła doprowadzić do ich zagubienia. Trudno jest ustalić lokalizację tych dokumentów, z uwagi na fakt, iż pracownicy ci przeszli na emeryturę. Dzielnice z uwagi na fakt ich kluczowego znaczenia dla płynności i bezpieczeństwa były i są monitorowane oraz kontrolowane na bieżąco przez pracowników Wydziału jak i firmę odpowiedzialną za bieżące utrzymanie oznakowania pionowego i poziomego na terenie miasta wynikające z zawartych umów.”. Naczelnik wyjaśnił ponadto, że: „Wydział nie przygotowuje planów kontroli”.

(akta kontroli, str.: 700-702; 770)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK przyjmuje wyjaśnienia w sprawie braku dokumentacji kontroli okresowych dokonywanych na podstawie § 12 pkt. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, zauważa jednak, iż kontrole prowadzone w trybie ww. przepisu stanowią bardzo istotny element w zakresie bezpieczeństwa ruchu na drogach. Rzetelne prowadzenie i przechowywanie dokumentacji pokontrolnej pozwala na sprawdzenie czy stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości co do stanu znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego zostały usunięte.

Ustalone
nieprawidłowości

Brak dokumentów z przeprowadzonych przez Zarząd kontroli dzielnic Polesie za 2011 r. oraz dzielnicy Śródmieście za 2011 i 2012 r. ocenie NIK stanowi działania nierzetelne.

Ocena cząstkowa

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

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

3.1.

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2011-2013 (do 30.06.) ZDiT wydał 1969 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, w tym 505 w I półroczu 2013 r., dotyczących umieszczenia reklam. Kontrola dokumentacji dotyczącej 50 zezwoleń z roku 2013 wykazała, że przed wydaniem zezwolenia ZDiT przeprowadzał analizę ich wpływu na widoczność oznakowania i innych elementów drogi. W jednym przypadku postępowanie umorzono, jeden wniosek – o umieszczenie plakatów na słupach ogłoszeniowych nie był opiniowany – NIK przyjmuje wyjaśnienie Kierownik Zespołu Zezwoleń, iż słupy te są obiektami komunalnymi przeznaczonymi do eksponowania plakatów, ich lokalizacja jest niezmienna od wielu lat, ustawione są w miejscach niekolidujących z ruchem pieszych i nie mają wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Pozostałe wnioski uzyskały pozytywną opinię Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu, w tym dwa pod warunkiem świecenia jednostajnego reklamy.

ZDiT nie przeprowadzał szczegółowych kontroli dotrzymania przez podmioty ustawiające reklamy ustalonych w zezwoleniu warunków zajęcia pasa drogowego, dotyczących wielkości reklamy i jej usytuowania. Naczelnik Wydziału Zezwoleń i Uzgodnień wyjaśniła, że w trakcie okresowych kontroli mających na celu wykrycie reklam umieszczonych bez wymaganych zezwoleń, pracownicy zwracają również uwagę na usytuowanie i wielkość legalnie umieszczonych reklam w odniesieniu do parametrów określonych w decyzji; nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości. Nie dokonywano szczegółowych pomiarów reklam ze względu na

ich dużą ilość, często usytuowanie w trudnodostępnych miejscach i na znacznej wysokości, nie bez znaczenia jest również pracochłonność takich czynności w sytuacji gdy sprawy prowadzi jeden pracownik dla jednej dzielnicy. Dokumentowane protokołami kontroli są tylko stwierdzone przypadki nieprawidłowości – reklam umieszczonych bez zezwolenia. Nie prowadzono wyodrębnionego rejestru protokołów z tych kontroli, ani wyodrębnionego rejestru decyzji wydanych po tych kontrolach. W wyniku przeprowadzonych kontroli reklamy były usuwane przez właścicieli lub właściciele wystąpili o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

(Dowód: akta kontroli, str. 413-419)

W wyniku przeprowadzonych w dniach 18 i 23 lipca 2013 r. oględzin miejsc lokalizacji reklam (11 skrzyżowań i odcinki ulic Gdańskiej i A. Struga) stwierdzono, że usytuowanie 23 reklam w pasie drogowym było zgodne z warunkami ustalonymi w zezwoleniach.

Stwierdzono umieszczenie dwóch reklam na skrzyżowaniu Puszkina/Rokicińska oraz jednej reklamy na ul. A. Struga bez decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego. Pracownica ZDiT uczestnicząca w oględzinach wykonała w trakcie oględzin pomiary i dokumentację zdjęciową w celu wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie samowolnego zajęcia pasa drogowego.

Reklamy, w tym ww. reklamy umieszczone bez wymaganego zezwolenia, nie ograniczały widoczności uczestnikom ruchu drogowego, nie zasłaniały znaków drogowych i urządzeń sygnalizacyjnych, nie utrudniały ruchu pieszych.

(dowód: akta kontroli, str. 420-442)

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

Ocena cząstkowa

3.2.

Zadaniem zarządcy drogi wynikającym z art. 20 pkt. 10a ustawy o drogach jest koordynacja robót w pasie drogowym.

ZDiT nie dysponuje systemem informatycznym pozwalającym na wychwytywanie przypadków kumulowania się robót w pasie drogowym wykonywanych w tym samym czasie w bliskiej od siebie odległości, posiada natomiast procedury pozwalające na wychwytywanie takich kolizji.

W celu koordynacji i usprawnienia procesów inwestycyjno-remontowych prowadzonych w pasach drogowych i infrastrukturalnych Prezydent zarządzeniem z 5 sierpnia 2010 r. (uchylonym z dniem 29 czerwca 2012 r.) powołał Zespół ds. Koordynacji Robót w Pasie Drogowym i współpracy pomiędzy ZDiT jako zarządcą dróg publicznych, Delegaturami Urzędu Miasta Łodzi jako zarządcami dróg wewnętrznych a Łódzką Spółką Infrastrukturalną sp. z o.o. jako właścicielem Łódzkiej Platformy Wymiany Informacji Infrastrukturalnych. Z dniem 29 czerwca 2012 r. Prezydent uchylił ww. zarządzenie z 5 sierpnia 2010 r. i powołał Zespół ds. Koordynacji Robót w Pasie Drogowym i współpracy pomiędzy ZDiT jako zarządcą dróg publicznych oraz wewnętrznych zlokalizowanych na terenach zarządzanych przez Miasto a Łódzką Spółką Infrastrukturalną sp. z o.o. jako właścicielem ww. Platformy. Koordynatorem Zespołu był Pełnomocnik Prezydenta ds. Infrastruktury.

Z ww. zarządzeń wynika, że Zespół jest odpowiedzialny za wspomaganie i usprawnienie koordynacji robót w pasach drogowych, a w szczególności pozyskiwanie, przekazywanie oraz weryfikację danych na temat planowanych inwestycji i remontów, uzgadnianie możliwości wejścia w teren z zaplanowanymi robotami, eliminację zaistniałych kolizji; Zespół organizuje co najmniej raz w miesiącu spotkania koordynacyjne z udziałem inwestorów, operatorów, zarządców sieci i infrastruktury technicznej zlokalizowanej w pasach drogowych,

Opis stanu
faktycznego

Straży Miejskiej, Policji oraz Wydziału Zarządzania Kryzysowego i bezpieczeństwa w Departamencie Prezydenta. Ustalenia Zespołu są wiążące dla członków Zespołu i inwestorów.

Łódzka Spółka Infrastrukturalna sp. z o.o. jako właściciel ww. Platformy, stanowiącej elektroniczną bazę danych o planowanych inwestycjach i remontach w pasach drogowych oraz służącą wymianie informacji między inwestorami, jest odpowiedzialna m.in. za wyszukiwanie, informowanie o zaistniałych kolizjach pojawiających się w procesie realizacji inwestycji i remontów między inwestorami oraz ich monitorowanie.

W skład ww. Zespołu, zarządzeniami Dyrektora ZDiT, powołanych było 7 pracowników ZDiT; m.in. z Zespołu Transportu Zbiorowego, Zespołu Utrzymania Dróg, Zespołu Zezwoleń, Wydziału Inżynierii Ruchu.

Zarządzeniem z 8.08.2012 r. Dyrektor ZDiT zobowiązał komórki organizacyjne ZDiT do stałej aktualizacji Łódzkiej Platformy Wymiany Informacji Infrastrukturalnych poprzez sporządzanie informacji o planowanych i aktualnie realizowanych inwestycjach drogowych.

Dyrektor ZDiT zarządzeniem z 17.08.2010 r., zmienionym 22.08.2012 r., ustalił zasady prowadzenia robót inwestycyjnych i remontowych w pasie drogowym, uzyskiwania zgody na zajęcie pasa drogowego w celu wykonania robót w pasie drogowym oraz odpowiedzialności za wprowadzanie czasowych i docelowych organizacji ruchu na drogach publicznych. Zarządzenie stanowi m.in., że: budowa lub remont podziemnej infrastruktury następuje przed planowaną budową, przebudową lub remontem drogi; w ulicach o istotnym znaczeniu komunikacyjnym roboty nie mogą rozpoczynać się w poniedziałki oraz w godzinach szczytu (7-9 i 15-18); remonty cząstkowe, prowadzone w ulicach o istotnym znaczeniu komunikacyjnym, przy zachowaniu ruchu, muszą odbywać się poza godzinami szczytu; prowadzenie remontów dróg stanowiących główne ciągi komunikacyjne winno odbywać się w systemie sobotnio-niedzielnym; prowadzenie prac powodujących znaczne utrudnienia w ruchu w podstawowym układzie drogowym powinno odbywać się w systemie całodobowym. Przy uzyskiwaniu zgody na zajęcie pasa drogowego priorytet mają inwestycje i remonty zgłoszone do Wieloletniego Planu Robót Infrastrukturalnych oraz Łódzkiej Platformy Wymiany Informacji Infrastrukturalnych; zgodę wydaje się po uprzednim sprawdzeniu planów inwestycji lub remontów w WPRI oraz ŁPWII i wyeliminowaniu potencjalnych kolizji (zasad tych nie stosuje się w przypadku awarii).

(dowód: akta kontroli, str. 384-400, 409-410)

Zespół ds. Koordynacji Robót w Pasie Drogowym w okresie 1.07.2012 do 31.07.2013 r. odbył 42 spotkania z udziałem m.in. przedstawicieli Łódzkiej Spółki Infrastrukturalnej, wykonawców, MPK, Policji. Na spotkaniach m.in. analizowano harmonogramy robót drogowych, Wydział Zezwoleń i Uzgodnień przekazywał informacje o zajęciach pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 401-408)

Do zakresów obowiązków inspektorów ds. ochrony pasa drogowego po planowych i awaryjnych robotach infrastrukturalnych (...) (w Zespole Zezwoleń), należy m.in. „Bieżąca koordynacja robót inwestorów obcych w pasie drogowym z uwzględnieniem robót utrzymaniowych, inwestycyjnych nadzorowanych przez ZDiT.”. Inspektorzy prowadzący sprawy zajęć pasa drogowego mają przypisaną jedną dzielnicę; ograniczenie takie służy posiadaniu pełnej wiedzy o wszystkich zajęciach w danym obszarze. Prowadzona jest ogólnodostępna mapa utrudnień w ruchu drogowym, aktualizowana we wszystkie dni robocze (www.mapa.lodz.pl), przedstawiająca miejsca i terminy prowadzenia robót drogowych.

(dowód: akta kontroli, str. 409-412)

W okresie od 1.07.2012 r. do 30.06.2012 r. wydano 2287 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu wykonania robót.

Analiza danych prowadzonego w Zespole Zezwoleń rejestru zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na roboty planowe, z okresu od 1.07.2012 r. do 30.06.2012 r., przeprowadzona na próbie 230 zezwoleń, nie wykazała przypadków kumulowania się robót wykonywanych przez różnych wykonawców w tym samym czasie w bliskiej od siebie odległości.

(dowód: akta kontroli, str. 443-444)

Analiza danych z rejestru zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu wykonania robót, z okresu od 1.07.2012 r. do 30.06.2013 r., oraz okresów realizacji zadań inwestycyjnych lub remontowych wykonywanych na zlecenie ZDiT, wykazała, że:

- W trakcie realizacji 6 zadań nie wydano zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w miejscu wykonywania zleconych robót;
- W trakcie realizacji jednego zadania wydano dwa zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w uzgodnieniu z wykonawcą zleconych robót;
- W trakcie realizacji jednego zadania wydano cztery zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Zezwolenia te wydano po skoordynowaniu robót związanych z przebudową i były one uzgodnione z wykonawcą tej przebudowy.

(dowód: akta kontroli, str. 445-447, 625-651, 973)

Dyrektor ZDiT wyjaśnił, że: „Przy opracowywaniu planów (projektów) przebudowy, remontów ulic za każdym razem ZDiT zwraca się do podmiotów, których urządzenia znajdują się w pasie drogowym z informacją o planowanych (projektowanych) zadaniach, co przybiera formę wystąpienia o wydanie stosownych warunków technicznych a następnie je z nimi uzgadnia. Gestorzy sieci przed wykonaniem remontu usuwają nieczynną lub wymieniają zużyta infrastrukturę, tak aby docelowa nawierzchnia przed upływem gwarancji udzielanej przez Wykonawcę robót nie była naruszana. Korzystają z faktu prowadzenia prac remontowych bardzo często, jeżeli jest to konieczne, dostarczają również nową armaturę (studnie, włazy, zasuwki itp.), które są następnie wymieniane w remontowanej drodze. Gestorzy sieci uczestniczą również w cotygodniowych naradach koordynacyjnych organizowanych w siedzibie ZDiT. Informacje o planowanych terminach realizacji zadań i ich zakresie umieszczane są na Łódzkiej Platformie Wymiany Informacji Infrastrukturalnych, która stanowi elektroniczne narzędzie w postaci wyszukiwarki internetowej prowadzonych i planowanych inwestycji i remontów w pasach drogowych na terenie miasta. Dla ZDiT, inwestorów, operatorów oraz zarządców sieci i infrastruktury technicznej zlokalizowanej w pasach drogowych platforma stanowi narzędzie wymiany informacji, wspomagające komunikację i koordynację w procesach inwestycyjnych.”

(akta kontroli, str.: 760-764)

Ocena cząstkowa

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

3.3.

Opis stanu faktycznego

Ustawa o drogach od dnia 31 maja 2012 r. w art. 20 pkt 10a stanowi, że do zarządcy drogi należy badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Kierownik Zespołu Utrzymania Dróg wyjaśnił, że: „W przypadku robót remontowych i utrzymaniowych prowadzonych na zlecenie ZDiT nie były zlecane ani prowadzone we własnym zakresie badania wpływu tych robót na bezpieczeństwo uczestników ruchu. Przed rozpoczęciem robót wykonawcy opracowują zatwierdzany następnie przez ZDiT projekt czasowej organizacji ruchu, zawierający między innymi charakterystykę natężenia ruchu. Co najmniej raz w tygodniu organizowane są spotkania, prowadzone przez Wydział Inżynierii Ruchu w sprawie koordynacji robót

w pasach drogowych, m.in. z udziałem Policji, gestorów sieci, wykonawców, Straży Miejskiej. Na tych spotkaniach poruszane są m.in. problemy dotyczące aktualnie prowadzonych robót, w razie powzięcia informacji o zaistniałych zagrożeniach ruchu podejmowane są na bieżąco decyzje. W okresie od 2011 r. nie miały miejsca żadne wypadki drogowe będące wynikiem prowadzonych robót remontowych i utrzymaniowych dróg, zleconych przez ZDiT.”

(dowód: akta kontroli, str. 839-840)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK przyjmuje wyjaśnienie dotyczące formy prowadzonych przez ZDiT analiz, uwzględniając fakt, iż przepisy nie sprecyzowały metody i trybu dokonywania ww. badań.

Ocena cząstkowa

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

3.4.

Opis stanu
faktycznego

Zarząd stosował rozwiązania zmierzające do zmniejszenia ponoszonych kosztów i ograniczania czasu zajęcia jezdni.

Polegało to na:

- Określeniu w regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności pracowników zadań dotyczących planowanie, zlecanie i nadzorowanie realizacji zadań w zakresie technicznego utrzymania dróg z wykorzystaniem wyników okresowych przeglądów dróg publicznych i obiektów inżynierskich. Sporządzeniu zestawienia planowanych remontów odtworzeniowych i inwestycji drogowych w perspektywie do 2015 r. dla remontów i 2018 dla inwestycji, w celu wykluczenia ewentualnych kolizji robót. Corocznym wskazywaniu w planach budżetowych odcinków dróg, które w danym roku kalendarzowym będą podlegały remontom.
- Występowaniu do gestorów sieci podziemnych o naprawę uszkodzonej infrastruktury - w okresie 2012-2013 (do 31 sierpnia 2013) ZDiT skierował do gestorów sieci podziemnych 39 wystąpień o naprawę 64 studzienek telekomunikacyjnych oraz 6 wystąpień o naprawę 17 studzienek, pokryw, kratek kanalizacyjnych lub infrastruktury gazowniczej.
- Wyznaczeniu miejsc szczególnie niebezpiecznych do ich utrzymywania w ciągłej sprawności. Dane na ten temat Zarząd uzyskiwał poprzez kontrole własne, m.in. oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu w rejonie szkół podstawowych i gimnazjów, otrzymywane od Policji okresowe informacje o wypadkach i kolizjach drogowych oraz analizy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Wnioski w zakresie poprawy bezpieczeństwa kierowane były do realizacji.
- Występowaniu do zarządców zieleni znajdującej się w obrębie drogi o jej właściwe utrzymywanie, zapewniające widoczność oznakowania oraz widoczność na skrzyżowaniach i przejazdach kolejowych.
- Występowaniu do właścicieli reklam o ich usunięcie, w szczególności w przypadkach gdy są ustawione bez zezwolenia bądź w nieprawidłowym miejscu, powodując ograniczenie widoczności.
- Rozpatrywaniu na etapie uzgadniania lokalizacji zjazdów z dróg konieczność ich oświetlenia i zamontowania barier ochronnych
- Dokonywaniu wspólnie z przedstawicielami PKP i Policji objazdów przejazdów kolejowych, w trakcie których kontrolowany jest stan oznakowania i nawierzchni na przejazdach. Każda strona otrzymuje protokół z zaleceniami, które realizuje PKP.

- Stosowaniu w siwz okresu realizacji zamówienia jako jednego z kryteriów wyboru wykonawcy, w celu wymuszenia jak najkrótszego zajęcia pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 86, 88, 117, 838-840, 793-796, 978-988)

Działania powyższe nie były ujęte w formie odrębnej procedury.

Ocena cząstkowa

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

3.5.

W okresie 2011-2013 (do 30.06.) przeprowadzono 85 postępowań o udzielenie zamówień publicznych – podstawowych, na roboty remontowe i inwestycyjne.

Badanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia 9 zamówień, w tym specyfikacji technicznych, wykazało, że w specyfikacjach wykonawcy zobowiązani zostali, odpowiednio do rodzaju robót, do następujących działań minimalizujących utrudnienia na drogach podczas prowadzenia robót:

- w przypadku wystąpienia takiej konieczności, zapewnienia pracy w godzinach nocnych (w 2 przypadkach) albo popołudniowych (7 przypadków) oraz soboty, niedziele i święta;
- sporządzenia i przedstawienia do akceptacji zamawiającemu projektów organizacji ruchu na czas robót, wykonania oznakowania tymczasowego zgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu oraz utrzymania go przez cały okres realizacji zamówienia, a także jego demontażu po zakończeniu robót;
- zorganizowania i zabezpieczenia terenu robót, w tym zapewnienia stałych warunków widoczności w dzień i w nocy tych elementów oznakowania, które są niezbędne ze względu bezpieczeństwa pojazdów i pieszych, zainstalowanie urządzeń zabezpieczających takich jak, zapory, ogrodzenia, światła ostrzegawcze, sygnały;
- wykonania oznakowania (tablic) z informacją o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac, wraz z określeniem zakresu utrudnień w ruchu pieszym oraz kołowym.

W ww. specyfikacjach nie określono sposobu zabezpieczenia (usunięcia z drogi) maszyn drogowych i urządzeń w czasie przerw w prowadzonych robotach.

(dowód: akta kontroli, str. 349-358)

W sprawie przyczyn nieokreślenia w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia na roboty inwestycyjne lub remontowe sposobu zabezpieczenia (usunięcia z drogi) maszyn drogowych i urządzeń w czasie przerw w prowadzonych robotach Pan Dyrektor wyjaśnił: „Specyfikacje istotnych warunków zamówienia na roboty inwestycyjne lub remontowe nie określają sposobu zabezpieczenia (usunięcia z drogi) maszyn i urządzeń w czasie przerw w prowadzonych robotach ponieważ, teren budowy (którym jest droga publiczna, lub wewnętrzna) od chwili jego protokolarnego przekazania do czasu oddania robót należy do Wykonawcy i to on ponosi odpowiedzialność na zasadach ogólnych za szkody powstałe na nim. Przekazany teren budowy Wykonawca wykorzystuje w celu realizacji robót zgodnie ze sztuką budowlaną. Umowy dotyczące wymienionych w pytaniu zamówień zawierają zapisy mówiące o tym, że „w czasie realizacji robót Wykonawca będzie utrzymywał teren budowy w stanie wolnym od przeszkód komunikacyjnych oraz będzie usuwał i składował wszelkie urządzenia pomocnicze i zbędne materiały, odpady i śmieci oraz niepotrzebne urządzenia prowizoryczne”. Wykonawca jest odpowiedzialny za prawidłową organizację i zabezpieczenie ruchu w czasie trwania robót.”.

(dowód: akta kontroli, str. 760-764)

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie

3.6.

Kontrolą w zakresie dotyczącym zawarcia w umowach z wykonawcami robót remontowych i inwestycyjnych postanowień dotyczących kar lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia objęto 19 umów na realizację zamówień podstawowych. (10% ogółu), w tym 17, których termin wykonania upłynął (stan z 31.07.2013). W umowach ustalono kary za m.in.:

- opóźnienie wykonania przedmiotu umowy – 0,1%, 0,15% (1 umowa), 0,2% (2 umowy) i 0,5% (1 umowa) wynagrodzenia za każdy dzień opóźnienia;
- odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy – 20% wynagrodzenia;
- za zwłokę w usuwaniu wad lub usterek - 0,1%, 0,2% (2 umowy) i 0,5% (1 umowa) za każdy dzień opóźnienia licząc od dnia wyznaczonego na usunięcie wad;
- z tytułu samego faktu istnienia wad lub usterek w przedmiocie odbioru – 5% wynagrodzenia w 18 umowach; nie ustalono kary z tego tytułu w umowie 3341/113/NZ/2011 o rozbudowę układu drogowo-torowego w ulicy Łagiewnickiej – w umowie tej ustalono najwyższy wśród badanych umów poziom kar (0,5% wynagrodzenia) za zwłokę w usuwaniu wad lub usterek;
- za spowodowanie przerwy w realizacji robót z przyczyn zależnych od wykonawcy – 0,04% za każdy dzień przerwy w 3 umowach; 4% wynagrodzenia za każdy dzień przerwy dłuższej niż 10 dni – w 4 umowach; w 12 umowach nie ustalono kar za spowodowanie przerwy w realizacji robót z przyczyn zależnych od wykonawcy.

(dowód: akta kontroli, str. 358-362)

W sprawie przyczyn nieustalania w części umów o wykonanie drogowych robót inwestycyjnych i remontowych kar za spowodowanie przerwy w realizacji robót z przyczyn zależnych od wykonawcy. Pan Dyrektor wyjaśnił: „Na etapie tworzenia SIWZ i innych dokumentów niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne w wybranym trybie, komisja przetargowa, biorąc pod uwagę każdorazowo przedmiot zamówienia, decyduje o rodzaju i wysokości kar umownych. W umowach o wykonanie robót budowlanych najczęściej ustalone są kary za opóźnienia w przekazaniu określonego w umowie przedmiotu zamówienia. Karanie za spowodowanie przerwy w realizacji robót z przyczyn zależnych od Wykonawcy nie zawsze jest zasadne, jeśli dochowa on terminu realizacji robót. Jeśli nie zrealizuje robót w określonym terminie podlega karze za opóźnienia w przekazaniu określonego w umowie przedmiotu. Wystąpienie przerw podczas realizacji robót nie należy traktować na równi z nieterminowym wykonaniem robót, za co Wykonawca podlega karze. Oferenci znając zakres rzeczowy robót oraz miejsce i warunki ich realizacji oceniają czas niezbędny do prawidłowego i terminowego wykonania robót i decydują o przystąpieniu do przetargu. Należy również podkreślić, że przy dużych robotach inwestycyjnych zapisy umowy zobowiązują Wykonawcę do zatwierdzenia harmonogramu robót przez ZDiT. Harmonogram stanowi skuteczne narzędzie wykorzystywane przy monitoringu zaawansowania prac. Na jego podstawie, już w czasie realizacji inwestycji, kiedy prace się opóźniają, ZDiT występuje do Wykonawcy o ich intensyfikację.”

(dowód: akta kontroli, str. 760-764)

W objętych kontrolą 17 zrealizowanych umowach o roboty inwestycyjne lub remontowe, w jednym przypadku wykonawca zakończył roboty z 56 dniowym

opóźnieniem. ZDiT naliczył zgodnie z umową karę za opóźnienie w kwocie 45.992,21 zł, którą potrącił z wartości faktury za wykonane roboty. W pozostałych przypadkach roboty zrealizowano terminowo. Stwierdzono błędy formalne w protokole z dnia 22.09.2011 r. odbioru ostatecznego robót remontowych na ul. Traktorowej (umowa 3341.84/NZ/2011), w którym jako datę zakończenia robót wpisano 22.09.2011 r., mimo iż wykonawca w dniu 16.09.2011 r. poinformował pisemnie o zakończeniu robót w dniu 15.09.2011 r. oraz w 2 protokołach z 18.07.2012 r. odbioru ostatecznego remontów chodników dróg powiatowych i gminnych (umowa, w których wpisano datę zakończenia 17.07.2012 r., mimo iż wykonawca pisemnie poinformował w dniu 16.07.2012 r. o zakończeniu robót w dniu 15.07.2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 363-383)

W sprawie sposobu określania przez ZDiT wysokości kar za każdy dzień zwłoki w realizacji umów o wykonanie drogowych robót inwestycyjnych i remontowych; Pan Dyrektor wyjaśnił: „Kara umowna jest powszechnie stosowanym środkiem dyscyplinującym wykonawcę na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Instytucję kary umownej w polskim prawie regulują art. 483 i art. 484 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁶. Przepisy nie określają w jaki sposób ustalana ma być wysokość zastrzeżonej kary umownej. Na pewno elementem znaczącym powinno być zachowanie zasadny równego traktowania stron, jednocześnie istotne jest zabezpieczenie prawidłowości wykonywania zadań publicznych w związku z wydatkowaniem środków publicznych. Wysokość kar uwzględnia charakter danego zamówienia, jego znaczenia (np. współfinansowanie ze środków unijnych). Dla ZDiT podstawowe znaczenie ma wykonanie przedmiotu umowy w sposób prawidłowy, czyli zgodnie z normami i z materiałów odpowiedniej jakości. W zakresie oceny utrudnień dla mieszkańców należy oceniać charakter danej inwestycji, a co za tym idzie termin jej realizacji, co znajduje następnie odzwierciedlenie w zastrzeżonych karach umownych za niedotrzymanie terminu.

W przypadku robót inwestycyjnych i remontowych wysokość kar przyjmuje się, przy zachowaniu ww. warunków, w sposób zwyczajowy, poprzez podanie procentowej wartości wynagrodzenia. W podstawie naliczenia uwzględnia się czy zamówienie jest podzielone na etapy, części czy rozliczane jest w całości (naliczenie kary może nastąpić zgodnie z zapisami umowy od wysokości końcowego wynagrodzenia, bądź wartość zrealizowanego etapu robót budowlanych, zlecanej części). W ZDiT nie sporządzano wycen utrudnień dla użytkowników dróg spowodowanych niezakończeniem prac w terminie.”

(dowód: akta kontroli, str. 760-764)

Ocena cząstkowa

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

3.7.

Kontrola dzienników budowy 5 inwestycji (spośród 18 zrealizowanych) nie wykazała przypadków przerw w robotach lub opóźnień ich rozpoczęcia z winy ZDiT.

W trakcie realizacji 4 inwestycji nie wystąpiły przerwy w realizacji zadań, a roboty rozpoczęto bez opóźnień w stosunku do terminów określonych w umowach z wykonawcami. W jednym przypadku (rozbudowy ul. Rudzkiej) odnotowano w dziennikach budowy wystąpienie przerw w budowie niezawinionych przez ZDiT ani przez wykonawcę. Skutkowało to przesunięciem terminu realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli, str. 989-990)

Opis stanu
faktycznego

¹⁶ Dz. U. nr 16, poz. 93, ze zm.

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

3.8.

W toku kontroli przeprowadzono oględziny wprowadzonej czasowej organizacji ruchu w miejscach prowadzonych robót w odniesieniu do zatwierdzonych projektów oraz oględziny dróg na których przywrócono stałą organizację ruchu.

W toku poniższych oględzin kontrola nie wniosła uwag do stanu znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na czas wykonania robót wyznaczono objazdy zgodnie z tymczasową organizacją ruchu. Maszyny i pojazdy znajdujące się na terenie budowy wyposażone były w ostrzegawcze sygnał świetlny błyskowy barwy żółtej widoczny ze wszystkich stron. Wykonawca zapewnił dojazd do obiektów i posesji. Nie stwierdzono umieszczenia znaków, sygnałów i urządzeń nieujętych w projekcie.

Informowano mieszkańców o planowanych remontach, naprawach, zamknięciach ulic, ograniczeniach ruchu, zmianach w funkcjonowaniu komunikacji publicznej, drukowano i roznoszono ulotki, publikowano informacje w radio i telewizji, dołączano do gazet kilkustronicowe wkładki, organizowano konferencje prasowe dla mediów, zamieszczano komunikaty na stronie internetowej ZDiT.

(dowód: akta kontroli, str. 622-624)

Oględziny stanu po wykonaniu robót na ulicach:

- Karpackiej na odcinku Zaolziańska-Ceramiczna,
- Podchorążych na odcinku Napoleońska-Obozowa,
- Dubois 32,

wykazały, że: wykonawcy robót uzyskali zezwolenia na czasowe zajęcie pasa drogowego, projekty czasowej organizacji ruchu zostały zatwierdzone, prace zostały wykonane, teren pasa drogowego przywrócono do stanu poprzedniego, znaki i bariery czasowej organizacji ruchu zostały usunięte, przywrócona została stała organizacja ruchu.

(dowód: akta kontroli, 737, str. 737, 740-741, 744-745)

Oględziny czasowej organizacji ruchu w miejscach prowadzenia robót na ulicach:

- Tuwima na odcinku od ul. Sienkiewicza do ul. Kilińskiego,
- Zbiorczej na odcinku Sarnia-Zbiorcza 23a,
- Pienistej,

nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 448-455, 738-739, 742-743)

Oględziny czasowej organizacji ruchu w nw. miejscach prowadzenia robót wykazały następujące nieprawidłowości:

- 1) Wykonawca robót polegających na przebudowie ulicy Tuwima na odcinku od ul. Piotrkowskiej do ul. Sienkiewicza, zamontował na ulicy Sienkiewicza przed skrzyżowaniem z Tuwima znaki B-21 i B-22 zakazujące skrętu w ul. Tuwima (w kierunku ul. Piotrkowskiej). Projekt czasowej organizacji ruchu na rys. 1 przewidywał ustawienie znaków C-5 (nakaz jazdy prosto). Sygnalizacja świetlana na skrzyżowaniu ulic Sienkiewicza z Tuwima została wyłączona. Tymczasowa organizacja ruchu na czas trwania robót przewiduje w okresie zamknięcia ul. Tuwima przełączenie sygnalizacji na skrzyżowaniu z Sienkiewicza na sygnał ostrzegawczy.

Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu w sprawie ww. odstępstw od zatwierdzonej czasowej organizacji ruchu wyjaśnił, że znaki C-5 w sposób czytelniejszy wskazywały sposób zachowanie się kierowcy, a wyłączenie sygnalizacji spowodowane było awarią energetyczną.

(dowód: akta kontroli, str. 456-462, 975)

- 2) W trakcie realizowanych prac na ul. Dubois, polegających na wykonaniu remontu mostu na rzece Jasień, w jezdni nie zostały ustawione wzdłuż wygrodenia bariery U20a, przewidziane w projekcie czasowej organizacji ruchu. zamiennie ustawiono tablice kierujące U-21a i U-21b. Stwierdzono ponadto, że znaki drogowe stałej organizacji ruchu od strony ul. Pustej zasłonięte zostały przez gałęzie drzew. Konieczność usunięcia gałęzi została natychmiast zgłoszona do firmy Staldrog, zajmującej się utrzymaniem infrastruktury drogowej na zlecenie ZDIT w Łodzi.
- Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu w sprawie ww. nieprawidłowości wyjaśnił, że gałęzie drzew zostały usunięte oraz że bariery inne niż wskazane w projekcie wykonawca zastosował zamiennie.

(dowód: akta kontroli, str. 748-750, 975-976)

- 3) Roboty na ul. Styłowej, polegające na realizacji przyłącza kanalizacji deszczowej prowadzone były w drodze poprzez zajęcie jej części przez wykonanie wykopu. Wykop od strony najazdu oznakowany był tablicą U-3d, zabezpieczony pryzmą ziemi. Brak było wygrodenia wykopu zaporą U-20a, na zaporach w jezdni i tablicy ostrzegawczej brak było lamp koloru żółtego, na poboczu brak było znaków ostrzegawczych A-14, A12b i A-12c z obu kierunków ruchu co było niezgodne z zatwierdzoną czasową organizacją ruchu. O stwierdzonych nieprawidłowościach została powiadomiona Policja.

Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu w sprawie ww. nieprawidłowości wyjaśnił, że: kierownik robót został upomniany ze strony ZDiT; nieprawidłowości Zarząd zgłosił na Policję; kierownik robót został ukarany mandatem karnym w tym samym dniu.

(dowód: akta kontroli, str. 746-747, 975-976)

- 4) W czasowej organizacji ruchu na skrzyżowaniu Jana Pawła II/Pabianicka stwierdzono odstępstwa od zatwierdzonego projektu. W kierunku od Pabianic do Łodzi, przed skrzyżowaniem ul. Pabianickiej z Łukową bariery U-21 a/b oraz U-3 c/d nie posiadały żółtych lamp ostrzegawczych. W kierunku od ronda Lotników Lwowskich do skrzyżowania brak było na ul. Pabianickiej znaku F-10. Ponadto stwierdzono, że pomimo ustawienia na ulicy Pabianickiej w obrębie skrzyżowania z Al. Jana Pawła II znaku B-21 „Zakaz skrętu w lewo” i ustawienia tablic kierujących U-21a kierowcy zawracali w kierunku Alei Jana Pawła II przejeżdżając pomiędzy tablicami kierującymi

Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu w sprawie braku lamp wyjaśnił, że bardzo często dochodzi do kradzieży lamp ostrzegawczych z barier z uwagi na ich mobilność i brak podłączenia do źródła energii. Wykonawca zaznacza, że uzupełnia lampy, ale pomimo tego dochodzi do ciągłych ich kradzieży. W sprawie braku znaku F-10, że roboty na skrzyżowaniu prowadzone są wieloetapowo z częstymi zmianami organizacji ruchu, wykonawca mógł pominąć zmodyfikowanie istniejącego znaku z wprowadzonym etapem istniejącej organizacji ruchu; po kontroli wykonawca został upomniany w tym zakresie. W sprawie wykonywania przez kierowców niedozwolonego manewru zawracania wykonawca wprowadził bariery fizycznie uniemożliwiające zawracanie.

(dowód: akta kontroli, str. 752-753, 975-977)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność zintensyfikowania nadzoru nad wykonawcami robót w zakresie zapewnienia zgodności oznakowania z zatwierdzonymi czasowymi projektami organizacji ruchu.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

4.1.

W sprawie realizacji obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, określonego w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, Kierownik Zespołu Utrzymania Dróg wyjaśnił: „(...) kontrole dróg oraz obiektów inżynierskich, (...) wykonywane są przez pracowników Zespołu Utrzymania Dróg w sposób ciągły przy każdym wyjeździe w teren, np. w związku ze zgłoszeniami mieszkańców dotyczącymi stanu infrastruktury drogowej. Obowiązek przeprowadzania kontroli stanu nawierzchni i urządzeń drogowych określony jest w zakresach czynności pracowników Zespołu Utrzymania Dróg i regulaminie organizacyjnym. Nie prowadzono ewidencji zrealizowanych kontroli. Dowodem na przeprowadzenie kontroli są odpowiedzi udzielane mieszkańcom lub instytucjom na zgłoszone problemy oraz notatki z oględzin miejsc w których wystąpiły szkody komunikacyjne. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli usterek na drogach, wystawiane są zlecenia naprawy dla wykonawców. Kontrole dróg i obiektów inżynierskich prowadzono również przy udziale wykonawców robót remontowych polegających na naprawie punktowej nawierzchni jezdni, zgodnie z zapisami umów; efektem tych kontroli było zlecenie wykonawcom robót do realizacji. Jeżeli w trakcie kontroli pracownicy zauważą nieprawidłowości związane z bezpieczeństwem ruchu np. uszkodzenia oznakowania lub innych elementów inżynierii ruchu, fakt taki jest zgłaszany do Wydziału Inżynierii Ruchu. W czasie prowadzonych kontroli Zespół Utrzymania Dróg nie weryfikuje cech drogi, dokonujemy weryfikacji stanu technicznego drogi w odniesieniu do stanu pożądanego. Przepisy nie określają metody dokonywania weryfikacji cech drogi.”

(dowód: akta kontroli, str. 838-840)

Ocena cząstkowa

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

4.2.

Opis stanu faktycznego

Przeprowadzone oględziny dróg i analiza projektów organizacji ruchu nie wykazała wprowadzenia znaków ostrzegawczych i ograniczenia prędkości w związku ze złym stanem technicznym drogi.

(dowód: akta kontroli, str. 448-462, 737-753)

Ocena cząstkowa

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

4.3.

Opis stanu faktycznego

Przeprowadzenie kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a (kontrole okresowe stanu technicznego dróg, co najmniej raz w roku) oraz pkt 2 (kontrole okresowe stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg, co najmniej raz na 5 lat) ustawy Prawo budowlane, ZDiT zlecał innym podmiotom, wybranym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W roku 2011 wykonano przeglądy roczne i pięcioletnie, w 2012 r. przeglądy roczne oraz w 2013 r. zawarto umowy na wykonanie przeglądu rocznego i pięcioletniego.

(dowód: akta kontroli, str. 133-147, 150-243, 306-320, 344, 1120)

Na ogólną liczbę 1177 dróg publicznych o łącznej długości 1029 km, przeglądem rocznym lub pięcioletnim objęto:

- w 2011 r. 548 dróg o długości 558 km, co stanowiło 54 % długości dróg ogółem; dla poszczególnych kategorii dróg wskaźnik ten wynosił: krajowe – 95%, wojewódzkie – 76%, powiatowe – 74% i gminne – 34% długości ogółem;
- w 2012 r. 601 dróg o długości 624 km, co stanowiło 61% długości dróg ogółem; dla poszczególnych kategorii: krajowe – 95%, wojewódzkie – 73%, powiatowe 81% i gminne - 41% długości ogółem;
- w 2013 r. zlecono przegląd 789 dróg o długości 719 km, co stanowiło 70% długości dróg ogółem; dla poszczególnych kategorii: krajowe -91%, wojewódzkie 73%, powiatowe – 83% i gminne – 58%.

Analiza przeprowadzona dla 100% dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz 20% dróg gminnych wykazała m.in., że w poszczególnych latach 2011, 2012 i 2013:

- na drogach krajowych wykonano (lata 2011 i 2012) lub zlecono (w 2013 r.) wykonanie przeglądu rocznego lub pięcioletniego na każdej drodze;
- nie zlecono przeglądu drogi wojewódzkiej nr 710 w 2013 r.;
- na 69 drogach powiatowych przynajmniej w jednym roku nie wykonano albo nie zlecono przeglądu, w tym na 5 drogach (ulice: Aksamitna, Al. Cezarego Józefiaka, Opolska, Ustronna i Zjazdowa) w żadnym z ww. lat;
- część dróg gminnych nie była objęta przeglądem, a część podlegała przeglądowi w każdym roku, np. w zbadanej próbie 66 (20%) ulic z dzielnicy Bałuty 26 nie było poddane przeglądowi, a 19 poddano przeglądowi w każdym roku.

W sprawie przyczyn nieobjęcia w roku 2011 i 2012 przeglądami okresowymi, o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, wszystkich dróg publicznych oraz nie zlecenia przeglądu części dróg w 2013 r. Pan Dyrektor wyjaśnił, że w związku z ograniczonymi środkami finansowymi w budżecie Miasta przyjęto mechanizm, aby wyłączać drogi z przeglądów okresowych w przypadkach, gdy:

- drogi objęte są w danym roku kalendarzowym powykonawczym zabezpieczeniem gwarancyjnym,
- planowane są w danym roku przebudowy, modernizacje i remonty odtworzeniowe dróg,
- drogi posiadają nawierzchnie gruntowe naturalne lub wzmocnione, żwirowe, tłuczniowe, brukowcowe; w 2011 i 2012 r. wyłączono również drogi o nawierzchni betonowej, z kostki prefabrykowanej, kamiennej i klinkierowej oraz z prefabrykatów betonowych,

oraz że nie zaplanowano przeglądu okresowego drogi wojewódzkiej nr 710 w 2013 r., gdyż objęta jest 3-letnim zabezpieczeniem gwarancyjnym po przeprowadzonym remoncie.

Na terenie miasta znajduje się 481 dróg publicznych gruntowych naturalnych, gruntowych wzmocnionych, tłuczniowych i brukowcowych o łącznej długości 244 km (stan z sierpnia 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 332-344, 463-467, 497)

ZDiT zlecił również wykonanie przeglądów obiektów inżynierskich w ciągach dróg publicznych:

- W 2011 r. wykonany został przegląd podstawowy (roczny) 94 obiektów inżynierskich, przegląd rozszerzony (pięcioletni) 42 obiektów oraz przegląd szczegółowy 7 obiektów.
- W 2012 r. wykonany został przegląd podstawowy (roczny) 129 obiektów, przegląd rozszerzony (pięcioletni) 4 obiektów i przegląd szczegółowy 10 obiektów.

- W 2013 r. zawarto umowy o wykonanie przeglądu podstawowego 117 obiektów inżynierskich, na wykonanie przeglądu rozszerzonego 27 obiektów i przeglądu szczegółowego 4 obiektów.

(dowód: akta kontroli, str. 248-283, 321, 329, 345)

Na 149 obiektów inżynierskich zlokalizowanych na drogach publicznych poddano przeglądowi podstawowemu, rozszerzonemu lub szczegółowemu 143 obiekty w 2011 r., 143 obiekty w 2012 r. i zlecono przegląd 148 obiektów w 2013 r.

Analiza 100% obiektów inżynierskich wykazała, że nie objęto przeglądem (podstawowym, rozszerzonym albo szczegółowym) w latach 2011-2012 i nie zlecono przeglądu w 2013 r. 5 obiektów inżynierskich:

- wiaduktu na ul. Śląskiej (lok.: nad ul. Rzgowską i MPK), w 2012 r.;
- mostu na ul. Dubois'a (lok.: rzeka Jasień) w 2012 i 2013 r.;
- mostu na ul. Laskowickiej (lok.: rzeka Karolewka) w 2011 i 2012 r.;
- przejścia podziemnego na Al. Piłsudskiego (lok.: przy Widzewskiej – południowe i północne) w 2011 i 2012 r.
- ścian oporowych o lokalizacjach: 1) Al. Piłsudskiego przy ul. Konstytucyjnej; 2) ul. Bandurskiego przy Al. Unii; 3) ul. Zgierska przy parku im. Mickiewicza, w 2011 r.

W sprawie przyczyn nieobjęcia przeglądami okresowymi ww. obiektów inżynierskich Pan Dyrektor wyjaśnił, że: wiadukt na ul. Śląskiej był ujęty w planie remontów w 2012 r., most na ul. Dubois'a był ujęty w planie remontów na 2012 i 2013 r., most na ul. Laskowickiej i przejście podziemne na Al. Piłsudskiego zostały przebudowane w 2010 r. i pozostawały pod opieką gwarancyjną, ściany oporowe w 2010 r. poddane były szczegółowym badaniom technicznym w 2010 r., w związku z czym mając na uwadze ograniczone środki budżetowe odstąpiono od przeglądu rocznego w 2011 r., gdyż byłby on tylko oceną wizualną obiektu szczegółowo zbadanego w poprzednim roku.

(dowód: akta kontroli, str. 346, 463-468)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W związku z ww. wyjaśnieniami Pana Dyrektora w sprawie przyczyn nieobjęcia części dróg i obiektów inżynierskich przeglądami okresowymi Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak przeglądów oznacza naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, która nie dopuszcza żadnych odstępstw od obowiązku przeprowadzenia ww. przeglądów.

Analiza protokołów kontroli okresowych (pięcioletnich) stanu technicznego i wartości użytkowej dróg, przeprowadzonych w 2011 r., wykazała, że dokonywano oceny stanu technicznego i wartości użytkowej jezdni, chodników i ścieżek rowerowych. Protokoły zawierały wnioski dotyczące likwidacji nieprawidłowości wykazanych w trakcie kontroli, m.in. wskazywano odcinki do napraw lokalnych uszkodzeń w ramach bieżącego utrzymania oraz odcinki dla których wskazany był zabieg remontowy. W ww. protokołach kontroli okresowej stanu technicznego i wartości użytkowej drogi nie odnoszono się do stanu oznakowania dróg.

W protokołach rocznej kontroli okresowej stanu technicznego dróg powiatowych, przeprowadzonej w 2012 r. przez firmę Klaster, odnotowywano m.in. występowanie na drodze usterek oraz stan wyposażenia, w tym czytelność i stan oznakowania. Analiza zapisów 25 protokołów wykazała, że w żadnym przypadku nie stwierdzono oznakowania w złym stanie.

(dowód: akta kontroli, str. 1119)

Ustalone nieprawidłowości

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

ZDiT nie przeprowadzał w latach 2011-2013 kontroli okresowych części dróg i obiektów inżynierskich, co było niezgodne z dyspozycją art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

4.4.

W wyniku oględzin stałej organizacji ruchu ulicy Rudzkiej i skrzyżowań stwierdzono, że wszystkie znaki spełniały warunki 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 drogach¹⁷. Nawierzchnia odcinków dróg była w dobrym stanie. Nie stwierdzono umieszczenia znaków, sygnałów i urządzeń nieujętych w projekcie. Kontrolujący nie wnoszą uwag do lokalizacji i stanu technicznego znaków, istniejących sygnałów świetlnych i urządzeń. Nie stwierdzono zagrożenia bezpieczeństwa ruchu przez reklamy.

(dowód: akta kontroli, str. 751)

Ustalone nieprawidłowości

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

W wyniku ww. oględzin ul. Rudzkiej stwierdzono, że w kierunku od ul. Pabianickiej do granicy miasta, za skrzyżowaniem z ul. Muncypalną znaki A-30 „Uwaga” i T-16 „Straż” częściowo były zasłonięte gałęziami.

Kontrola zgodności znaków ze stałą zatwierdzoną organizacją ruchu wykazała, że:

- W kierunku od ul. Pabianickiej do granicy miasta, a przed skrzyżowaniem z ulicą Popioły pod znakiem D-1 „Droga z pierwszeństwem” brak znaku A-20 „Odcinek jezdni o ruchu dwukierunkowym” na skrajni drogi.
- W kierunku od granic miasta do ul. Pabianickiej, przed ulicą Scaleniową pod znakiem A-29 „Sygnały świetlne” brak znaku F-10 „Kierunki na pasach ruchu”.

(dowód: akta kontroli, str. 751)

Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu wyjaśnił, że: sprawa oczyszczenia zasłoniętych znaków została zgłoszona do firmy zewnętrznej zajmującej się ich utrzymaniem, firma została uczulona na dokonywanie wycinki gałęzi zasłaniających znaki w ramach dokonywania objazdów zgodnie z umową; nie zna powodu braku znaku A-20, prawdopodobnie znak został skradziony, zostanie zgłoszona konieczności jego uzupełnienia. W sprawie braku znaku F-10 Naczelnik wyjaśnił, że po odbiorze dokonano modyfikacji w oznakowaniu pionowym i poziomym dopuszczając ruch na wprost z lewego pasa, obecnie stosowane są w tym miejscu ogólne zasady ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 975-976)

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

4.5.

W trakcie dokonanych oględzin nie stwierdzono występowania oznakowania dezinformującego kierowców, wykluczającego się nawzajem, które mogło negatywnie wpływać na bezpieczeństwo użytkowników dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 448-462, 737-753)

Ocena cząstkowa

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

¹⁷ Dz. U. nr 220, poz. 2181, ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem o warunkach technicznych dla znaków”

Opis stanu
faktycznego

4.6.

W sprawie realizacji obowiązku wymiany znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, określonego §2 rozporządzenia o warunkach technicznych dla znaków.

Z-ca Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu wyjaśnił: „W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków (...) ZDiT dokonywał sukcesywnej wymiany znaków drogowych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu zgodnie z terminami wskazanymi w ww. rozporządzeniu. Pracownicy ZDiT odpowiedzialni za poszczególne dzielnice miasta, w ramach prowadzonych kontroli oraz analizy organizacji ruchu zlecali dokonanie odpowiedniej wymiany oznakowania firmie zewnętrznej odpowiedzialnej za utrzymanie infrastruktury drogowej (Planeta).”.

(dowód: akta kontroli, str. 889-891)

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

Ocena częściowa

5. Wykonywanie zadań dotyczących zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego.

Opis stanu
faktycznego

5.1.

Wydział Inżynierii Ruchu ZDiT w Łodzi prowadził ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz ewidencję czasowej organizacji ruchu. Ewidencje zawierały wszystkie rubryki określone w § 9 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Rzetelność zapisów w ewidencji zbadano poprzez ich porównanie z dokumentacją źródłową 20 wybranych losowo, zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu oraz 20 projektów czasowej organizacji ruchu. Zarówno w ewidencji stałej jak i czasowej organizacji ruchu nie były uzupełniane zapisy dot. terminów w którym powinna być wprowadzona organizacja ruchu oraz zapisy o rzeczywistym czasie jej wprowadzenia.

Dokumenty stałej i czasowej organizacji ruchu były archiwizowane w Wydziale Inżynierii Ruchu zgodnie z § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem tj. projekty stałej organizacji ruchu były przechowywane nie krócej niż 2 lata od daty wprowadzenia nowej organizacji ruchu, zaś projekty czasowej organizacji ruchu były przechowywane nie krócej niż 2 lata od daty przywrócenia stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli, str.: 1116-1118)

Z-ca Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu, w sprawie przyczyn braku wpisów planowanych i rzeczywistych terminów wprowadzenia organizacji ruchu w rejestrach, wyjaśnił, że: „Brak wpisania rzeczywistego terminu wprowadzenia organizacji ruchu w większej części pozycji ewidencji stałej organizacji ruchu wynikał z faktu, że przeważająca liczba obiektów, dla których dokonano zatwierdzenia organizacji nie została fizycznie zrealizowana w terminie oraz zaniezań byłego pracownika Wydziału. Ewidencja w tym zakresie jest uzupełniana w przypadku rzeczywistego wprowadzenia stałej organizacji ruchu, czyli po zrealizowaniu zadania inwestycyjnego, którego elementami są: oznakowanie pionowe, poziome, urządzenia bezpieczeństwa ruchu i sygnalizacja świetlna. Rubryka nr 6 w ewidencji stałej organizacji ruchu – termin w którym powinna zostać wprowadzona organizacja ruchu nie jest uzupełniana ze względu na nie realizowanie budowy drogi oraz braku takiej informacji w projekcie stałej organizacji ruchu. Duża ilość projektów stałej organizacji ruchu jest przygotowana na zlecenie Wydziału Inwestycji. W miarę posiadanych środków w budżecie miasta inwestycje te są realizowane w oparciu o ww. projekty. Ewidencja czasowej organizacji ruchu w kwestii pkt. 8 – przewidywany

termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu był prowadzony na bieżąco, zaległości powstały od miesiąca lipca 2013 r. w związku z sezonem urlopowym, został uzupełniony w toku kontroli, natomiast pkt. 7 – rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu nie był uzupełniany od kwietnia 2013 r. z racji dużej ilości realizowanych czasowych organizacji ruchu, zostanie uzupełniony z końcem roku.”

(akta kontroli, str.: 889-891)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że złożone w tej sprawie wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia dla pomijania zapisów rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, bowiem braki w tym zakresie uniemożliwiają – w ocenie NIK – organowi zarządzającemu ruchem wywiązywania się z obowiązku, jaki nakłada na niego § 12 ust. 4 rozporządzenia. Wskazać należy, iż celem określenia rzeczywistego terminu jest zapewnienie organowi zarządzającemu ruchem możliwości monitorowania stanu oznakowania drogi w miejscu objętym projektem organizacji ruchu, oraz w uzasadnionych przypadkach, realizacji obowiązku informowania właściwego zarządu drogi o utracie ważności tej organizacji.

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

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprzestrzeganie postanowień § 9 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, co w ocenie Izby, skutkowało brakiem rzetelności w zakresie prowadzenia ewidencji oraz możliwości monitorowania stanu oznakowania drogi w miejscu objętym projektem organizacji ruchu.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

5.2.

W latach 2011, 2012 i w I półroczu 2013 r. rozpatrzono i zatwierdzono odpowiednio 112, 41 i 31 (razem 184) projektów stałej organizacji ruchu; odpowiednio 2187, 3107 i 1281 (razem 6575) projektów czasowej organizacji ruchu oraz odpowiednio 3, 3 i 2 (razem 8) projektów uproszczonych.

(akta kontroli, str.: 549)

Z analizy wynika, że zatwierdzone projekty organizacji ruchu zawierały wszystkie elementy wskazane w § 5 ust.1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, w tym odpowiednie opisy techniczne wskazane w § 5 ust.1 pkt. 5. oraz opinie wskazane w § 7 ust. 2 rozporządzenia. Zatwierdzone projekty zostały przekazane jednostkom wprowadzającym z wyprzedzeniem pozwalającym na wprowadzenie tej organizacji w terminie określonym przez organ zarządzający ruchem, a podczas rozpatrywania projektów organizacji ruchu były przestrzegane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności dotyczące terminów załatwiania spraw. W Zarządzie nie stwierdzono przypadków odrzucenia lub odesłania projektów organizacji ruchu.

(akta kontroli, str.: 1116-1118)

Z-ca Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu w sprawie odsyłania lub odrzucania projektów organizacji ruchu wyjaśnił, że: „Weryfikacja złożonych projektów organizacji ruchu była realizowana przez Wydział podczas roboczych spotkań z projektantami. Projekty te składane są osobiście i zainteresowanemu wystarczają uwagi ustne lub poprawki nanesione bezpośrednio na dokumentacji.”

(akta kontroli, str.: 776-772)

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

5.3.

Dyrektor ZDiT zarządzeniem z dnia 22 maja 2007 r.¹⁸ powołał komisję ds. zatwierdzania czasowych organizacji ruchu i koordynowania robót prowadzonych na drogach publicznych krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych położonych na terenie miasta Łodzi. W skład zespołu wchodził przedstawiciele ZDiT, MPK i Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Łodzi. Działania Komisji zostały zastąpione działaniami Zespołu ds. koordynacji robót powołanego Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 5 sierpnia 2010 r.¹⁹

Z-ca Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu wyjaśnił, że przy rozpatrywaniu projektów organizacji ruchu „Wydział Inżynierii Ruchu nie zasięgał opinii rzeczoznawcy (biegłego). Wielokrotnie w czasie rozpatrywania skomplikowanych projektów zwoływano posiedzenia, zapraszając przedstawicieli innych merytorycznych wydziałów ZDiT oraz przedstawicieli WRD KM Policji, którzy niezależnie od tego, zgodnie z obowiązującymi przepisami (...) formułowali przed zatwierdzeniem przez nas swoją opinię na piśmie.”

(akta kontroli, str.: 401-408; 767-772; 895-897; 973)

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

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

5.4.

ZDiT dokonywał analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności podczas cotygodniowych komisji koordynacyjnych. W pracach tych komisji brali udział przedstawiciele wydziałów ZDiT, WRD KM Policji w Łodzi, MPK, Straży Miejskiej, Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz doproszani goście. Komisja analizowała sytuację na drogach, omawiała zagrożenia oraz przedstawiała uwagi i zmiany jakie należy wprowadzić do stałej organizacji ruchu. Zarząd organizował również Rady Techniczne, na etapie sporządzania projektu budowlanego dotyczącego planowanej inwestycji drogowej. Spotkania te miały na celu omówienie spraw związanych geometrią drogi, infrastrukturą drogową oraz organizacją ruchu.

(akta kontroli, str.: 773-786; 384-408)

Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu wyjaśnił, że analiza organizacji ruchu: „prowadzona jest także podczas półrocznych kontroli, które realizowane są zgodnie z § 12 pkt 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Analizy te nie wykazują, iż zaistniałe zdarzenia drogowe miały związek ze złym stanem technicznym drogi i nieprawidłową organizacją ruchu”

(akta kontroli, str.: 767-772)

ZDiT przy współudziale jednostek i instytucji zajmujących się problematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego przygotował projekt „Miejskiego Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Łodzi na lata 2013-2015.” W programie przyjęte zostały zasady uspokajania ruchu drogowego a jednym z głównych celów programu jest zmniejszenie ilości zdarzeń drogowych ze skutkiem śmiertelnym i ciężkimi obrażeniami ciała. Program powstał na zlecenie Rady Miejskiej w Łodzi²⁰, która ustaliła kierunki działania w zakresie jego przygotowania. W analizie wskazano m.in. rozwiązania dot. poprawy bezpieczeństwa ruchu na poszczególnych ulicach i skrzyżowaniach miasta w tym dot. poprawy bezpieczeństwa komunikacji zbiorowej. ZDiT dysponował ponadto „Analizą stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie Województwa Łódzkiego” oraz „Informacją dot. wypadków i kolizji drogowych

¹⁸ Zarządzenie nr 9/2007

¹⁹ Zarządzenie nr 4939/V/10

²⁰ Uchwała nr XVIII/325/11 z dnia 24 sierpnia 2011 r

zaistniałych na terenie powiatu łódzkiego” za 2012 r. przygotowanych przez Wydział Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi.

(akta kontroli, str.: 993-1115)

Z-ca Naczelnika Wydziału Inżynierii ZDiT wyjaśnił, że: „Przy projektowaniu nowych organizacji ruchu wykorzystujemy wnioski z analiz bezpieczeństwa ruchu. Uwagi nasze przekazywane są projektantom, zazwyczaj na prowadzonych spotkaniach, w celu ich realizacji. Uwagi z analiz są również na bieżąco realizowane poprzez zlecenia przez ZDiT ustawienia nowych znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu firmie odpowiedzialnej za utrzymanie drogowej infrastruktury technicznej na terenie miasta.” Z-ca Naczelnika wyjaśnił ponadto, że: „Sporządzane analizy i inne opracowania nie pozwalają na uzyskanie informacji w ilu przypadkach przyczynami wypadków i kolizji była niewłaściwa organizacja ruchu bądź zły stan urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Dane policyjne z systemu SEWIK²¹ nie wskazują precyzyjnie miejsca zdarzenia na danej ulicy, co pozwoliłoby wskazać organizację ruchu jako przyczynę wypadku lub kolizji. Korekty istniejących organizacji ruchu są realizowane na wnioski zgłaszane przez Policję w związku z zaistniałymi zdarzeniami drogowymi lub inne służby na bieżąco lub podczas cotygodniowych spotkań oraz na skutek prowadzonych przez ZDiT kontroli oznakowania dróg. W ostatnich dwóch latach wnioski Policji o zmianę organizacji ruchu nie były związane z wypadkami. W przypadku zmian przepisów jakie miały miejsce w latach 2008-2011 była dokonana aktualizacja i zmiana oznakowania dróg, po uprzednim objeździe i weryfikacji istniejącego oznakowania wspólnie z Policją.” Z-ca Naczelnika wyjaśnił, ponadto, że: „W przypadku zmian przepisów jakie miały miejsce w latach 2008-2011 była dokonana aktualizacja i zmiana oznakowania dróg, po uprzednim objeździe i weryfikacji istniejącego oznakowania wspólnie z Policją.”

(akta kontroli, str.:703-704)

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

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

5.5.

ZDiT Wydział Inżynierii Ruchu prowadzi ewidencję wniosków osób i organizacji w sprawie organizacji ruchu. Zarząd w 2012 r. otrzymał odpowiednio 648 wniosków w 2011 r.; 564 w 2012 r. i 415 wniosków w 2013 r.(wrzesień). Wnioski składane były m.in.: przez osoby fizyczne, rady osiedlowe, spółdzielnie mieszkaniowe, podmioty gospodarcze i instytucje publiczne. Wnioski były przechowywane w odrębnych segregatorach, których każdy posiada ewidencję złożonych wniosków w tym numer wniosku, temat oraz oznaczenie osoby lub jednostki, której udzielono odpowiedzi oraz datę załatwienia sprawy. Pod zgłoszeniami załączone były odpowiedzi wskazujące sposób załatwienia sprawy. Wydział po akceptacji zmiany organizacji ruchu kierował odpowiednie zlecenie do firmy zewnętrznej z którą podpisana była umowa na utrzymanie drogowej infrastruktury technicznej na terenie Miasta Łodzi. W sprawie sporządzanych analiz i sposobie ich wykorzystania do poprawy bezpieczeństwa ruchu Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu wyjaśnił, że: „(...) Zalecane zmiany w wielu przypadkach wynikały z zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego m.in. z danych o wypadkach pozyskiwanych od Policji, która prowadzi statystykę zdarzeń drogowych. Odrębnych, pisemnych analiz efektywności i bezpieczeństwa ruchu drogowego Wydział nie posiada. Posiadamy natomiast zlecane w ostatnich latach podmiotom zewnętrznym opracowania „Analiza bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie Łodzi”, które w znacznej liczbie przypadków były wyjściowym materiałem dla wprowadzania zmian organizacji ruchu.”

²¹ System Ewidencji Wypadków i Kolizji

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

(akta kontroli, str.: 767-772; 892-893; 903-941)

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

5.6.

Z-ca Naczelnika Wydziału Inżynierii ZDiT w sprawie wdrażania systemów zarządzania ruchem w Łodzi wyjaśnił, że: „*Modernizacja skrzyżowań z sygnalizacją świetlną polega na stworzeniu sterowania acyklicznego, akomodacyjnego za pomocą detekcji. Stosowane są przyciski dla pieszych, detektory dla pojazdów kołowych i radary mikrofalowe dla rowerzystów. Każde modernizowane skrzyżowanie posiada schemat detekcji przystosowany do podłączenia do Obszarowego Systemu Sterowania Ruchem. W przypadku włączenia skrzyżowania do OSSR łączność odbywa się cyfrowo za pomocą przewodu światłowodowego. Zastosowany w Łodzi system SCATS r² realizuje priorytety dla zbiorowej komunikacji miejskiej tj. linii tramwajowych dynamicznie dobierając czasy trwania poszczególnych grup sygnałowych.*”

(akta kontroli, str.: 767-772)

Dyrektor ZDiT w sprawie kompatybilności funkcjonujących lub przygotowanych do wdrożenia systemów zarządzania ruchem wyjaśnił, że: „*podczas modernizacji skrzyżowań na terenie miasta Łodzi określał wytyczne dla Wykonawcy dotyczące zainstalowania urządzeń niezbędnych do współpracy z systemami sterowania ruchem (głównie detekcja systemowa). W obecnej chwili w mieście głównym systemem sterowania jest system SCATS. Działa on na wszystkich skrzyżowaniach znajdujących się na trasie Łódzkiego Tramwaju Regionalnego. Ponadto na 6 skrzyżowaniach pracuje system SPOT UTOPIA²². SIWZ dla odcinka 8 zadania „Trasa WZ” zakłada, że w przypadku gdy Wykonawca zdecyduje się wprowadzić inny system niż obecnie pracujący na terenie miasta Łodzi, musi zapewnić ich wzajemną kompatybilność.*”

(akta kontroli, str.: 760-764)

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³, wnosi o:

- 1) W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie kontroli okresowych dróg lub obiektów inżynierskich rozważyć wprowadzenie obowiązku żądania od wykonawców złożenia oświadczenia że osoby, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia, spełniają warunki wymagane przepisami ustawy Prawo budowlane.
- 2) Zapewnienie aktualizowania ewidencji dróg publicznych w terminach określonych §16 rozporządzenia o numeracji dróg.
- 3) Zapewnienie zamieszczenia w książkach dróg wszystkich wpisów obligatoryjnych oraz zapewnienie zgodności przypisów pod tabelami w książce drogi z przypisami zawartymi w rozporządzeniu o numeracji dróg.

²² System składający się z trzech poziomów: sterownika ruchu, poziomu jednostki lokalnej SPOT i jednostki nadrzędnej UTOPIA. System optymalizuje warunki ruchowe na skrzyżowaniach głównych poprzez predykcję ruchu, którą realizuje za pomocą detekcji oraz archiwizacji danych statystycznych o ruchu. System zapewnia również odrębny mechanizm optymalizujący przejazd transportu publicznego za pomocą odpowiedniego priorytetowania.

²³ Dz.U. z 2012 r., poz.82

- 4) Coroczne przekazywanie do Zarządcy Dróg Wojewódzkich map techniczno-eksploatacyjnych.
- 5) Wzmocnienie nadzoru nad wykonawcami robót w zakresie zapewnienia przez nich stosowania oznakowania zgodnie z zatwierdzonymi czasowymi projektami organizacji ruchu.
- 6) Zamieszczanie w ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu wszystkich wymaganych danych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

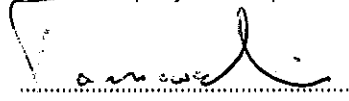
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 30 września 2013 r.

Kontrolerzy
Marek Tarnawski
Gł. specjalista k.p.



.....
podpis

Piotr Rydygier
Gł. specjalista k.p.



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Z upoważnienia p.o. Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor



.....
podpis