



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-08-03/2013
P/13/078

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym w latach 2011-2013 (do 5 sierpnia) ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Kontrolę na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² przeprowadził Stefan Padzik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87177 z dnia 10 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Pruszkowa ³ , 05-800 Pruszków ul. Kraszewskiego 14/16
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Starzyński Prezydent Miasta Pruszkowa. ⁴ (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁵ działalność Prezydenta Miasta Pruszkowa w zbadanym zakresie.

Sformułowanie powyższej oceny uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości, które polegały na:

- 1) nieopracowaniu projektów organizacji ruchu dla 25 (9,8%) spośród 254 zarządzanych dróg gminnych wybudowanych lub przebudowanych po 2003 r.,
- 2) niewykonywaniu badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- 3) nieprzeprowadzaniu w 2011 r. kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich stanu technicznego dla 39 (10,7%) spośród 366 dróg gminnych Pruszkowa,
- 4) nieegzekwowaniu od podmiotów zewnętrznych obowiązku powiadamiania organu zarządzającego ruchem drogowym i właściwego Komendanta Powiatowego Policji o wprowadzeniu zmian organizacji ruchu.

¹ W zakresie czynności planistycznych, przygotowawczych bądź danych porównawczych, które miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli, okres kontroli został rozszerzony o 2010 r. W celu określenia dróg, dla których istnieje obowiązek posiadania zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, kontrolą objęto dokumentację dotyczącą budowy, przebudowy remontów i prac utrzymaniowych dróg, począwszy od 29 października 2003 r. tj. od dnia wejścia w życie rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.- dalej także *ustawa o NIK*

³ Dalej także *UM lub Urząd*

⁴ Dalej także *Prezydent Miasta*

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Urząd samodzielnie realizuje zadania ustawowe w zakresie zarządu dróg. Zadania te wykonują następujące komórki organizacyjne:

- Wydział Inwestycji, Remontów i Infrastruktury Technicznej w zakresie prowadzenia spraw związanych z budową, modernizacją i utrzymaniem technicznym dróg, ulic, mostów i placów oraz prowadzenia spraw związanych z organizacją ruchu drogowego,
- Wydział Architektury, Urbanistyki i Zagospodarowania Przestrzennego w zakresie opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej w ramach przygotowania planów zagospodarowania przestrzennego,
- Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami w zakresie nabywania nieruchomości pod pasy drogowe i przejmowania na własność gruntów znajdujących się w liniach rozgraniczających ulic, należących do osób fizycznych i prawnych,
- Wydział Ochrony Środowiska w zakresie utrzymywania zieleni przydrożnej, w tym sadzenia i usuwania drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 5-11)

Nadzór nad realizacją powyższych zadań sprawuje Zastępca Prezydenta Miasta Andrzej Kurzela, natomiast nadzór w zakresie prowadzenia spraw związanych z budową, modernizacją i utrzymaniem technicznym dróg, ulic, mostów i placów oraz spraw związanych z organizacją ruchu drogowego sprawuje Naczelnik Wydziału Inwestycji, Remontów i Infrastruktury Technicznej.

(dowód: akta kontroli str.13,14)

Prezydent Miasta z dniem 18 lipca 2011 r. upoważnił Naczelnika Wydziału Inwestycji, Remontów i Infrastruktury Technicznej do wydawania decyzji administracyjnych – zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg gminnych, w tym również do naliczania opłat i kar pieniężnych oraz opiniowania projektów organizacji ruchu drogowego na drogach gminnych.

(dowód: akta kontroli str.15)

Czterech spośród pięciu pracowników Wydziału Inwestycji, Remontów i Infrastruktury Technicznej zajmujących się sprawami związanymi z zarządem dróg posiadało wyższe wykształcenie z zakresu specjalności drogowej, a jeden wykształcenie średnie z zakresu budownictwa ogólnego. W ocenie NIK, stan liczbowy i kwalifikacje pracowników wykonujących zadania zarządcy drogi pozwalają na rzetelną ich realizację.

(dowód: akta kontroli str.16,17,18-29)

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. Urząd był zarządcą dla 366 dróg o łącznej długości 130,109 km. Do 30 czerwca.2013 r. stan ten nie uległ zmianie.

(dowód: akta kontroli str.61)

W latach 2012-2013 (do 31 marca) na utrzymanie dróg gminnych oraz ich przebudowę wydatkowano łącznie 11 869,6 tys. zł⁶, z czego na oznakowanie

⁶ W 2012 r. wydatkowano 10 984,9 tys. zł, a do 31 marca 2013 r. – 884,7 tys. zł.

i bezpieczeństwo ruchu w 2012 r. wydatkowano 30,5 tys. zł, a do 31 marca 2013 r. – 150,6 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,3% i 17,0% wydatkowanej kwoty na utrzymanie dróg.

(dowód: akta kontroli str.62-67,69,70,71)

W poszczególnych latach, okresu objętego kontrolą, Urząd występował do podmiotów, których urządzenia znajdują się w pasie drogowym, z informacją o planowanych remontach dróg gminnych. Ponadto podmioty te zostały poinformowane, że nie będzie udzielana zgoda na inwestycje sieciowe w pasach tych dróg przed zakończeniem okresu gwarancji udzielonej gminie Pruszków przez wykonawcę robót.

(dowód: akta kontroli str.115-132)

W okresie objętym kontrolą podmioty, których urządzenia znajdują się w pasie drogowym informowały UM o planowanych remontach swoich urządzeń⁷. Informacje te wykorzystywano przy koordynacji wszystkich robót w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str.99-114)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wykonywania przebudowy, modernizacji i remontu ulic przez zarządcę drogi po doprowadzeniu pasa drogowego do stanu poprzedniego przez podmiot wykonujący w nim remont swoich urządzeń.

(dowód: akta kontroli str.356)

W latach 2011-2013 (I półrocze) kontrola zarządcza w Wydziale Inwestycji, Remontów i Infrastruktury Technicznej⁸ była realizowana na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta Pruszkowa: Nr 164/10 z dnia 08 grudnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Systemu Kontroli Zarządczej oraz Nr 165/10 z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie ustanowienia zasad i trybu wyznaczenia celów Miasta Pruszkowa, określania mierników ich realizacji i zasad monitorowania ich osiągnięcia. Naczelnik Wydziału IRiIT, zgodnie z § 5 cytowanego zarządzenia, składała sprawozdania z realizacji celów Wydziału.

(dowód: akta kontroli str.183-198)

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie Miasta nie przeprowadzano zadań audytowych ani też kontroli wewnętrznych dotyczących organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym.

(dowód: akta kontroli str.199-226)

W ocenie NIK, przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej oraz proces jej realizacji umożliwiają prawidłową realizację zadań objętych niniejszą kontrolą.

Na terenie gminy Pruszków projekt stałej organizacji ruchu posiadało 218 dróg gminnych spośród 254, dla których był obowiązek ich opracowania⁹. Dla 11 dróg opracowano projekt i trwał proces jego wdrażania, natomiast 25 dróg gminnych nie posiadało projektu organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str.133-137)

⁷ MPWiK W-wa pisma: IP/031-33/2011/116 z 12 lutego 2011 r., DIR(IP)-600.19.22/2013/112 z 26 lutego 2013 r.; Telekomunikacja Polska pismo:TOTD3/37/2013 z 07 lutego 2013 r.; Mazowiecka Spółka Gazownictwa pismo WTRI/RT/9/2013 z 08 lutego 2013 r. MPWiK i Mazowiecka Spółka Gazownictwa podały po dwa takie przypadki odpowiednio: skrzyżowania ul. Powstańców z ul. Stalową i skrzyżowanie ul. Zimnej i ul. Gałczyńskiego; skrzyżowanie ul. Kościelnej i ul. Potulickiego oraz ul. Zdzisława – zadanie WI12/5031(wraz z ul. Tadeusza).

⁸ Dalej także Wydział IRiIT.

⁹ Dla 112 dróg gminnych nie było obowiązku opracowania projektu organizacji ruchu, gdyż zostały one wybudowane przed 29 października 2003 r., a po tej dacie nie były remontowane ani przebudowywane.

Dokumenty ewidencyjne dróg, tj. książki dróg, dziennik objazdu prowadzone były dla 366 dróg gminnych zgodnie ze wzorami określonymi w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹⁰. Książki dróg prowadzone były odrębnie dla każdego odcinka drogi, a dzienniki objazdów oddzielnie dla każdej drogi gminnej.

(dowód: akta kontroli str.138,139,140-153)

W okresie objętym kontrolą, Urząd dokonał jeden (w okresie wrzesień-październik 2012 r.) pomiar natężenia ruchu drogowego na trzech przejazdach kolejowych linii WKD (ulica Dolna, 2-go Sierpnia i Stalowa). Wyniki pomiarów zostały przekazane do Zarządu WKD, jako wypełnienie obowiązku zawartego w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 lutego 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie¹¹. Urząd nie dokonywał pomiaru natężenia ruchu na drogach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 51-54,161-163)

W okresie objętym kontrolą, Urząd przekazywał corocznie¹², zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹³ Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje statystyczne o sieci gminnych dróg publicznych na terenie Miasta Pruszkowa.

(dowód: akta kontroli str.164-177)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Urząd nie opracował projektu stałej organizacji ruchu dla 39 dróg gminnych, co było niezgodne z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁴. Przyczyną nieopracowania projektów organizacji ruchu dla tych dróg był brak środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 136-138)

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika, że Gmina sukcesywnie aktualizuje i porządkuje oznakowanie pionowe i poziome na drogach gminnych. W latach 2011-2013 opracowano 39 projektów organizacji ruchu dla dróg gminnych. Na pozostałych drogach organizacja ruchu działa na podstawie istniejącego oznakowania pionowego i poziomego.

(dowód: akta kontroli str.133-137,178,182)

W ocenie NIK, brak zatwierdzonych projektów organizacji ma wpływ na płynność ruchu oraz bezpieczeństwo użytkowników drogi.

2. W okresie objętym kontrolą, Urząd nie dokonywał okresowych pomiarów ruchu drogowego na drogach gminnych, co było niezgodne z art. 20 pkt 15 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 267)

¹⁰ Dz.U. Nr 67, poz. 582

¹¹ Dz.U. Nr 33, poz. 144 ze zm.

¹² Informacje o sieci dróg publicznych za 2010 r. przekazano pismem z 17 marca 2011 r., za 2011 r. pismem z 26 marca 2012 r., za 2012 r. pismem z 28 marca 2013 r.

¹³ Dz.U. Nr 67, poz. 583

¹⁴ Dz.U. Nr 177, poz.1729 – dalej także rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem drogowym.

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika między innymi, że drogi gminne mają w większości charakter lokalny i pełnią funkcję dojazdową do posesji, w związku z czym zlecenie wykonywania pomiarów natężenia byłoby nieekonomiczne.

(dowód: akta kontroli str. 181)

Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności

W Regulaminie organizacyjnym¹⁶ Urzędu w sposób ogólny zawarto zapis o obowiązku realizacji zadań ustawowych z zakresu zarządzania drogami¹⁷. Ponadto, Regulamin ten nie był aktualizowany, pomimo wprowadzenia w latach 2010-2012 zmian w ustawie o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

Prezydent Miasta wyjaśnił między innymi, że zapis ten zawiera zadania zawarte w ustawie o drogach publicznych dotyczące budowy i utrzymania dróg oraz inżynierii ruchu, a jednocześnie jego stopień ogólności nie powoduje konieczności zmian regulaminu przy każdej modyfikacji ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 180-181)

W ocenie NIK, brak w Regulaminie organizacyjnym zapisu dotyczącego obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego spowodował, że Urząd nie wykonywał tego zadania.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Komenda Powiatowa Policji w Pruszkowie skierowała do Prezydenta Pruszkowa cztery wnioski o zmianę organizacji ruchu drogowego¹⁸, z których jeden został wykonany, a pozostałe są w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str.227-239,241)

W latach 2011-2013 (do 5 sierpnia), Urząd nie kierował do organu zarządzającego ruchem drogowym wniosków o dostosowanie organizacji ruchu w związku ze zmianami natężenia ruchu w obrębie zarządzanych dróg, zmian rozkładu ruchu z powodu otwarcia nowych ulic oraz uruchomienia centrów handlowych bądź powstania nowych osiedli mieszkaniowych.

W 2012 r. Urząd nie był jednostką wprowadzającą organizację ruchu oraz nie wprowadzał zmian organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego, w związku z czym nie zawiadamiał właściwego organu zarządzającego ruchem i komendanta Policji. Zawiadomień tych, zgodnie z umową powinien dokonywać wykonawca.

(dowód: akta kontroli str.356)

W okresie objętym kontrolą, do Urzędu wpłynęło 306 wniosków na zajęcie pasa drogowego w związku z wystąpieniem awarii. W wyniku sprawdzenia tych wniosków

¹⁶ Wprowadzony zarządzeniem Nr 201/2007 Prezydenta Miasta Pruszkowa z dnia 31 grudnia 2007 r.

¹⁷ W Regulaminie organizacyjnym zapisano „prowadzenie spraw związanych z budową, modernizacją i utrzymaniem technicznym lokalnych dróg, ulic, mostów i placów oraz prowadzenie spraw związanych z organizacją ruchu drogowego”.

¹⁸ Pisma: z 6 września 2011 r. dotyczące drogi gminnej M. Skłodowskiej –Curie poprzez nieprawidłowe oznakowanie pierwszeństwa przejazdu w rejonie posesji Nr 37 i 39 poprzez ustawienie znaku A-5 skrzyżowanie dróg, z 31 stycznia 2013 r. w sprawie zmiany oznakowania pionowego i poziomego czterech miejsc parkingowych przy wejściu do budynku KPP oraz ustawienia słupków blokujących U-12 C, które umożliwią parkowanie na chodniku przy ul. Lipowej, z 13 maja 2013 r. w o zmianę stałej organizacji ruchu w celu poprawienia płynności ruchu na ul. Błękitnej poprzez wprowadzenie ruchu jednokierunkowego na ul. Błękitnej lub ograniczenie parkowania na ciągu ul. Błękitnej przez zastosowanie znaku B-36.

Urząd stwierdził, że w jednym przypadku zajęcie pasa drogowego nie było związane z awarią, w związku z czym Naczelnik Wydziału IRiT wydała decyzję nakładającą na wykonawcę robót karę pieniężną w wysokości 10 – krotności opłaty ustalonej, tj. 7,0 tys. zł. Kwota ta została uiszczona.

(dowód: akta kontroli str. 250-266)

W latach 2012-2013 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki pozytywnego opiniowania organizacji ruchu w sytuacjach nakładania się robót w pasie drogowym w tym samym miejscu lub bliskiej odległości.

(dowód: akta kontroli str. 316-367)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Z informacji Komendanta Powiatowego Policji w Pruszkowie, uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że w 2012 r. nie był on powiadamiany przez wykonawców robót w pasie drogowym o wprowadzeniu czasowej organizacji ruchu. Zgodnie z umową na wykonawcy robót w pasie drogowym spoczywał obowiązek informowania komendanta Policji o wprowadzeniu czasowej organizacji ruchu. Niepowiadomienie komendanta Policji było niezgodne z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 241)

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika, że wykonawca powinien wykonywać roboty zgodnie z zawartą umową i jej zapisami w tym m.in. zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem drogowym i to do obowiązków wykonawcy należało powiadamianie Policji i Starosty Pruszkowskiego o wprowadzonych zmianach w organizacji ruchu na drogach gminnych na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

(dowód; akta kontroli str. 270)

Pomimo iż wykonawca robót drogowych miał powiadomić komendanta Policji o wprowadzeniu organizacji ruchu, to jednak zdaniem NIK, zamawiający powinien sprawdzić realizację postanowień umowy w tym zakresie.

2. W 2012 r. podmioty wykonujące zadania dotyczące konserwacji i napraw oznakowania pionowego i poziomego dróg na podstawie umów zawartych z Urzędem, nie zawiadamiały Komendanta Powiatowego Policji w Pruszkowie oraz Starosty Pruszkowskiego o rozpoczęciu prac, na podstawie uproszczonych projektów organizacji ruchu. Było to niezgodne z § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 241)

Prezydent Pruszkowa wyjaśnił, że na bieżąco kontrolował zakres i sposób realizacji umów. W przypadku wykrycia nieprawidłowego realizowania umowy były kierowane pisma-monity do wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 270)

Jednak z analizy monitów kierowanych do wykonawców robót w pasie drogowym wynika, że nie dotyczyły one kwestii powiadamiania właściwych organów o wprowadzeniu zmian w organizacji ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 382-385)

Skutkiem niepowiadomienia Komendanta Powiatowego Policji i Starosty Pruszkowskiego o wprowadzeniu zmian w organizacji ruchu było uniemożliwienie tym organom wykonywania ustawowych obowiązków oraz mogło doprowadzić do wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa dla uczestników ruchu drogowego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

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

Na dzień 5 sierpnia 2013 r. Naczelnik Wydziału IRiIT wydała 14 zezwoleń na umieszczenie reklam w pasie drogowym na terenie gminy Pruszków. Zezwolenia te wydano zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹⁹. Oględziny 10 reklam usytuowanych w pasie drogowym wykazały²⁰, że nie miały one wpływu na widoczność oznakowań na skrzyżowaniach i łukach dróg. Natomiast stwierdzono cztery przypadki umieszczenia reklam bez stosownego zezwolenia²¹. W trakcie kontroli NIK, Urząd powiadomił o tych przypadkach Straż Miejską w celu podjęcia stosownych działań zmierzających do ich usunięcia. Właściciele reklam zostali zawiadomieni o wszczęciu postępowania w sprawie nielegalnego zajęcia pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 271-315)

Analiza ewidencji robót w pasie drogowym, wykonanych w 2012 r. wykazała, że nie wystąpiły przypadki ich realizacji w tym samym czasie lub w bliskiej od siebie odległości.

Urząd nie prowadził badań wpływu prowadzonych robót drogowych na bezpieczeństwo uczestników ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 316-356)

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót drogowych określały zakres minimalizacji utrudnień na drogach podczas ich prowadzenia z wyjątkiem postanowień o prowadzeniu prac w systemie wielozmianowym oraz w dniach wolnych od pracy.

(dowód: akta kontroli str. 357)

Analiza pięciu umów spośród 37 zawartych w latach 2011 – 2013 (I półrocze) dotyczących przebudowy nawierzchni ulic w Pruszkowie²² wykazała, że zawierały one postanowienia odnośnie kar i odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia²³. Realizacja tych robót została wykonana w terminach określonych w umowach.

(dowód: akta kontroli str.358,359)

Analiza 37 dokumentacji budowlanych wykazała, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przerw lub opóźnień rozpoczęcia remontów dróg lub przebudowy ich nawierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 356,360)

W wyniku oględzin dwóch²⁴ miejsc prowadzonych robót drogowych stwierdzono, że:

- ich szacunkowe zaawansowanie wyniosło ok. 60%,
- prowadzone były zgodnie z harmonogramem, określonym w projekcie budowlanym,
- posiadały ważne czasowe organizacje ruchu drogowego,

¹⁹ Dz.U. Nr 140, poz. 1481.

²⁰ Oględzin dokonał kontroler NIK.

²¹ W pasie drogowym ulic: 2-go Sierpnia, Żbikowskiej, Kościuszki róg Sobieskiego oraz Kraszewskiego (reklama przenośna).

²² 1. Przebudowa nawierzchni ul. 2-go Sierpnia wraz z kolektorem deszczowym, 2. Budowa ul. Powstańców od Al. Wojska Polskiego do ul. B. Prusa wraz z przebudową Al. Wojska Polskiego, 3. Przebudowa ul. Konotopskiej, 4. Przebudowa ul. Powstańców na odcinku od ul. Komorowskiej do ul. Polnej, 5. Przebudowa ul. Miodowej.

²³ Wysokość kar i odszkodowań została przyjęta „zwyczajowo”.

²⁴ Oględziny przebudowy ulic Warzywnej –Widok i Miodowej dokonał kontroler NIK w dniu 17 lipca 2013 r.

- przy przebudowie ulic Warzywna – Widok wykonawca umieścił wszystkie znaki i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, zgodnie z projektem czasowej organizacji ruchu drogowego oraz utrzymywał je w dobrym stanie, natomiast wykonawca remontu ulicy Miodowej nie umieścił czterech znaków²⁵ drogowych określonych w projekcie o czasowej organizacji ruchu. Pozostałe znaki drogowy wykonawca umieścił zgodnie z projektem oraz utrzymywał je w dobrym stanie,
- mieszkańcy posesji przy tych ulicach byli informowani o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym i o trudnościach w dotarciu do nich.

(dowód: akta kontroli str. 361-365)

Oględziny²⁶ dwóch miejsc, gdzie wykonywane były prace w pasie drogowym dotyczące naprawy lub wymiany instalacji podziemnych²⁷ nie wykazały nieprawidłowości.

Oględziny trzech miejsc, w których roboty drogowe zostały ukończone²⁸ (do roku przed kontrolą NIK) wykazały, że:

- oznakowanie wprowadzone na czas prowadzenia robót drogowych zostało usunięte,
- przywrócono stałą organizację ruchu,
- pas drogowy doprowadzono do stanu zgodnie z dokumentacją projektową.

(dowód: akta kontroli str. 363)

Ustalone
nieprawidłowości

W okresie od 31 maja 2012 r. do 24 lipca 2013 r. Urząd nie przeprowadzał badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo uczestników ruchu, co było niezgodne z art. 20 pkt 10a ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 356)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wykonawca przebudowy ul. Miodowej nie umieścił znaków drogowych określonych w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu drogowego: ograniczenie prędkości B-33, zwężenie jezdni A-12 a i b, zakaz ruchu B-1 oraz zapory drogowej U-20 b.

(dowód: akta kontroli str. 362)

W wyjaśnieniach Prezydent Miasta podał, że wykonawca został zobowiązany do wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, zgodnie z zatwierdzonym projektem przez zarządzającego ruchem na terenie powiatu pruszkowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 270)

Niewywiązanie się wykonawcy z obowiązku umieszczenia znaków drogowych zgodnie z projektem organizacji ruchu, w ocenie NIK, świadczy o nienależytym nadzorze Urzędu nad realizacją wykonywanych robót. Brak właściwego oznakowania miejsca wykonywanych robót może mieć istotny wpływ na bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

²⁵ Ograniczenia prędkości B-33, zwężenia jezdni A-12 a i b, zakazu ruchu B-1 oraz zapory drogowej U-20 b.

²⁶ Oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK w 17 lipca 2013 r.

²⁷ Roboty w pasie drogowym polegające na: budowie przyłącza wodociągowego ul. Polna 5 oraz usunięciu awarii przyłącza wodociągowego przy ul. Miejskiej 27

²⁸ Oględzinami przeprowadzonymi przez NIK w dniu 17 lipca 2013 r. poddano ul. Konotopską, ul. Powstańców od ul. Komorowskiej do ul. Polnej i ul. Kościelną od posesji nr 1 do ul. Berenta

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

W 2012 r. na podstawie umów²⁹, kontrolę oznakowania pionowego i poziomego wykonywały, w ramach kontroli okresowych stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich wynikających z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, dwie firmy. W 2012 r. kontrolą oznakowania pionowego i poziomego objęto 143³⁰ ulice spośród 366 dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 78,92,366-385)

Oględziny³¹ dróg gminnych nie wykazały przypadku wystąpienia istotnych uszkodzeń jezdni, które wymagałyby umieszczenia znaków ostrzegawczych i ograniczenia prędkości.

(dowód: akta kontroli str. 406)

W latach 2011 -2013 (I półrocze) zostały przeprowadzone okresowe³² kontrole stanu technicznego dróg, na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³³.

Kontrole okresowe stanu technicznego dróg co najmniej raz w roku (przeprowadzone w 2012 r.) i co najmniej raz na 5 lat (przeprowadzone w 2011 r.) wykonały osoby posiadające uprawnienia budowlane o specjalności drogowej określonej w art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 30-32,51-54,386-390)

W 2011 r. kontrolami jednorocznymi nie objęto 39 dróg gminnych spośród 366, jak również 39 dróg nie posiadało ważnych przeglądów pięcioletnich. W 2012 r. dokonano kontroli jednorocznych dla wszystkich dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 391-403)

Z zapisów 20 dzienników objazdów dróg gminnych³⁴, dokonanych po kontrolach jednorocznych przeprowadzonych w 2012 r. nie wynika, że zostały zrealizowane zalecenia pokontrolne, dotyczące usunięcia stwierdzonych usterek, braków, uszkodzeń oraz nieprawidłowości dotyczących stanu oznakowania.

Z treści analizowanych 27 protokołów odbioru (wszystkie, które posiadał Urząd) dotyczących robót konserwacyjnych i naprawczych dróg i ich oznakowania oraz dziewięciu protokołów dotyczących konserwacji zieleni nie wynika fakt świadczący o tym, że wykonywane roboty dotyczyły realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 404, 436)

Oględziny 10 dróg gminnych³⁵ dokonane w zakresie zgodności organizacji ruchu drogowego wykazały, że:

²⁹ Umowa Nr WI/R-33/2011 z 1 września 2011 r. obowiązywała do 30 czerwca 2012 r. i umowa Nr WI.272.2.31.2012 z 23 sierpnia 2012 r. zawarta na czas oznaczony do 31 lipca 2014 r.

³⁰ W styczniu 2012 r. przeglądem objęto 49 ulic i skrzyżowań, w lutym 2012 r. - 87 oraz siedem w listopadzie 2012 r.

³¹ Przeprowadzone przez kontrolera NIK w dniu 18 lipca 2013 r.

³² Co najmniej raz na rok i co najmniej raz na pięć lat.

³³ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

³⁴ Ulice: Waldemara, Bończy, Marii Dąbrowskiej, Grażyny, Mikołaja Kopernika, Ludowa, Mostowa, PCK, Przedszkolna, Piotra Skargi, Szpitalna, Wojciecha, Żelazna, Grobłowa, Kazimierza Lisickiego, Południowa, Targowa, Zgoda, Słonecznikowa, Droga do cmentarza

³⁵ Ulice: Kraszewskiego, Chopina, Berenta, Kościelna, Konotopska, Focha, 2-go Sierpnia, Kubusia Puchatka, Pogodna i Zgoda.

- w trzech przypadkach³⁶ brak było znaków w pasie drogowym ujętych w projekcie organizacji ruchu,
- w trzech przypadkach usytuowano znaki drogowe³⁷ nieujęte w projekcie organizacji ruchu,
- w czterech przypadkach stan techniczny znaków drogowych³⁸ był niedostateczny,
- w trzech przypadkach³⁹ widoczność znaków drogowych ograniczała zieleń przydrożna oraz słup ogłoszeniowy,
- stan nawierzchni dróg poddanych oględzinom był dobry.

(dowód: akta kontroli str.405-434)

W trakcie oględzin stwierdzono jeden przypadek usytuowania znaku ograniczenia prędkości B-33, który nie występował w projekcie organizacji ruchu⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 406)

Urząd dokonywał sukcesywnej wymiany oznakowania pionowego dróg. Oględziny⁴¹ wykazały cztery przypadki nieczytelnych (wyblakłych) znaków pionowych. Starosta Pruszkowski, jako organ zarządzający ruchem drogowym, nie kontrolował Urzędu Miasta w zakresie wymiany oznakowania pionowego.

(dowód: akta kontroli str. 406,442,443)

Ustalone
nieprawidłowości

Dla 39 dróg gminnych w 2011 r. Urząd nie przeprowadził kontroli jednorocznych. Drogi te nie posiadały również ważnych pięcioletnich przeglądów. Przed 2011 r. nie przeprowadzano przeglądów dróg zarządzanych przez Prezydenta Miasta. Nieprzeprowadzanie okresowych kontroli dróg było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 391-403)

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika między innymi, że przeglądów stanu technicznego dróg nie dokonywano ze względów oszczędnościowych, gdyż były to drogi nieurządzone, gruntowe i objęte gwarancjami wykonawców robót.

(dowód: akta kontroli str. 181-182, 270)

Okresowej kontroli stanu technicznego należy poddać wszystkie drogi publiczne i taki obowiązek spoczywa na zarządcy.

Niepoddawanie okresowym kontrolom stanu technicznego dróg pozbawia zarządcę wiedzy odnośnie wymaganych środków na ich ewentualny remont, jak również przyczynia się do obniżenia bezpieczeństwa ich użytkowników.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Za okres od 16 lutego do 31 października oraz od 3 listopada do 31 grudnia 2012 r. wykonawcy nie przedłożyli Urzędowi raportów z przeglądu oznakowania pionowego i poziomego dróg gminnych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z umów⁴². Dopiero 12 listopada 2012 r. a następnie 14 grudnia 2012 r. Urząd podjął działania wobec jednej z firm informując, że roboty wykonywane są chaotycznie, nieterminowo oraz niezgodnie z umową.

W 2012 r. wykonawcy dokonali pięciu przeglądów oznakowania pionowego i poziomego (po dwa w styczniu i lutym oraz jeden w listopadzie), którym objęli

³⁶ Ul. Berenta, ul. Focha i ul. Kubusia Puchatka

³⁷ W pasie ulic: Focha, Kraszewskiego i Zgoda.

³⁸ W pasie ulic: Berenta, Focha, Kraszewskiego i Chopina.

³⁹ W pasie ulic: 2-gp Sierpnia, Chopina i Focha.

⁴⁰ Na ul. Zgoda (dł. ok. 100 mb.). Znak ten umieszczono w bezpośrednim sąsiedztwie skrzyżowania z ul. Helenowską, które go odwołuje.

⁴¹ Oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK w dniu 17 lipca 2013 r.

⁴² Obowiązek przeprowadzania kontroli wynikał z § 5 pkt 3 umowy WI/R-33/2011 i z § 7 pkt 3 umowy nr WI.272.2.31.2012.

łącznie 143 ulice spośród 366 dróg gminnych. Zgodnie z umową nr WI/R-33/2011 wykonawca zobowiązany był do przeprowadzania okresowych przeglądów oznakowania pionowego i poziomego minimum 3 razy w miesiącu, natomiast według umowy nr WI.272.2.31.2012 takie kontrole miał przeprowadzać 2 razy w miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 76-58, 366-386)

W ocenie NIK, brak raportów z okresowych kontroli oznakowania pionowego i poziomego uniemożliwił zarządcy drogi bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu dróg. Natomiast nieprzeprowadzanie systematycznych kontroli stanu oznakowania dróg ma istotny wpływ na bezpieczeństwo ich użytkowników.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Ustalenia NIK, opisane w niniejszym wystąpieniu, wskazują na potrzebę przeprowadzenia kontroli wewnętrznej obejmującej wykonywanie kontroli okresowych stanu technicznego dróg oraz prowadzenie spraw związanych z organizacją ruchu drogowego.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

- 1) opracowanie projektów organizacji ruchu dla wszystkich zarządzanych dróg, wybudowanych lub wyremontowanych po 29 października 2003 r.,
- 2) dostosowanie regulaminu organizacyjnego Urzędu do aktualnych zadań wynikających z ustawy o drogach publicznych,
- 3) przeprowadzanie badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- 4) egzekwowanie postanowień określonych w umowach w szczególności dotyczących:
 - obowiązku powiadamiania Komendanta Powiatowego Policji w Pruszkowie i Starosty Pruszkowskiego o wprowadzeniu zmian organizacji ruchu,
 - umieszczania znaków drogowych zgodnie z zatwierdzonym projektem czasowej organizacji ruchu drogowego,
 - przeprowadzania przeglądów oznakowania pionowego i poziomego dróg oraz składania z nich raportów,
- 5) wzmożenie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi Urzędu realizującymi zadania zarządcy drogi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezydenta Miasta, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Prezydentowi 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 18 września 2013 r.

Za zgodność z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor
Mieczysław Kosmański