



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-15-03/2013

P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednoczony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 26 listopada 2013 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym (w okresie od 1 stycznia 2011 r. do zakończenia kontroli)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Magdalena Barzęc, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86991 z dnia 3 lipca 2013 r. 2. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87014 z dnia 6 sierpnia 2013 r. <i>[dowód: akta kontroli str. 1-4, upoważnienia do kontroli]</i>
Jednostka kontrolowana	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, 50-425 Wrocław, ul. Krakowska 28 (dalej: DSDiK)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Głowaczowski Roman, Dyrektor DSDiK do 15 października 2012 r.; Jacek Baszczyk, Dyrektor DSDiK od 15 października 2012 r. i nadal. <i>[dowód: akta kontroli str. 5, wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska w DSDiK]</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność DSDiK w latach 2011-2013 (do 9 września) w zakresie organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym.

Formułując negatywną ocenę ogólną uwzględniono przede wszystkim negatywną ocenę częściową w zakresie prawidłowości stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym ich wpływu na płynność ruchu i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu.

Takiej kwalifikacji nie zmienia ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości sformułowana dla obszaru: **[1]** dotyczącego przygotowania DSDiK do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy drogi; **[2]** obejmującego współdziałanie DSDiK z organami zarządzającymi ruchem drogowym i innymi podmiotami, w szczególności w zakresie przygotowania projektów organizacji ruchu drogowego; **[3]** realizacji zadań dotyczących koordynowania prac wykonywanych w pasie drogowym, w tym wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i jego przywracania do wymaganego stosowania.

Dotyczy to również pozytywnej oceny realizacji wniosków pokontrolnych NIK z przeprowadzonej w 2010 r. kontroli w zakresie wykonywania funkcji zarządcy dróg.

O ocenie negatywnej zdecydowały charakter i ilość stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły przede wszystkim: **[1]** przeprowadzania w latach 2011 i 2012 kontroli okresowych dróg wojewódzkich przez pracowników DSDiK, którzy nie byli wpisani na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego i nie dysponowali zaświadczeniem, potwierdzającym taki fakt; **[2]** nie mniej niż 46 przypadków nieterminowego lub braku zawiadomienia Policji oraz organu zarządzającego ruchem o wprowadzeniu projektu organizacji ruchu; **[3]** niepełnej realizacji zaleceń pokontrolnych sformułowanych w latach 2011-2012 po przeprowadzonych przez

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

pracowników DSDiK okresowych przeglądach stanu technicznego dróg wojewódzkich; [4] umieszczenia w pasach drogowych dróg wojewódzkich tablic drogowaskazowych o treści niezgodnej z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu lub tablic nieprzewidzianych w tych projektach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie DSDiK do realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji zarządu drogi

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2011 r. do czasu zakończenia kontroli, obowiązywała Uchwała Nr XVII/195/07 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2007 r. w sprawie przekształcenia Dolnośląskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu w Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei we Wrocławiu i nadania jej Statutu.

W Statucie określono ogólny zakres zadań zarządcy drogi, wykonywanych przez DSDiK, wynikający z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych², a dotyczący: a) planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich wraz infrastrukturą techniczną związaną z drogami, b) planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony obiektów inżynierskich na tych drogach oraz c) inżynierii ruchu drogowego.

W Regulaminie Organizacyjnym³ i Zarządzeniach Dyrektora DSDiK uwzględniono wszystkie zadania przewidziane przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego w Statucie DSDiK. W Regulaminie Organizacyjnym określono m.in. pionierzy organizacyjne realizujące zadania zarządcy dróg oraz sposób sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań.

Dyrektor DSDiK nie został upoważniony do zatwierdzania projektów organizacji ruchu, tj. działań wymienionych w § 2 ust. 1 pkt d rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴ (dalej: rozporządzenie ws. zarządzania ruchem).

[Dowód: akta kontroli: str. 27-34 - uchwała Nr XVII/195/07 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 30 października 2007 r. w sprawie przekształcenia Dolnośląskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu w Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei i nadania jej statutu, str. 35-50 - zarządzenie nr 23/2012 z 08.05.2012 r. Dyrektora DSDiK ws. wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego DSDiK., str. 52 - uchwała 3607/IV/13 z 26.02.2013 r. Zarządu Województwa Dolnośląskiego ws. zatrudnienia oraz udzielenia pełnomocnictwa Dyrektorowi DSDiK, str. 53-56 - uchwała 3042/IV/12 z 19.10.2012 r. Zarządu Województwa Dolnośląskiego ws. udzielenia pełnomocnictwa Dyrektorowi DSDiK; str. 58-61 - notatka służbowa z 30.07.2013 r. ws. badania przygotowania DSDiK do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządu drogi, str. 57 - pismo nr NZ.1710.2013 z 10.07.2013 r. - wyszczególnienie zadań, do których zarządzający ruchem na drogach wojewódzkich nie upoważnił DSDiK.]

2. Zadania zarządcy dróg wykonywało ogółem 108 pracowników DSDiK, zajmujących stanowiska nierobotnicze, z czego 106 osób posiadało wykształcenie kierunkowe, doświadczenie zawodowe lub odbyło specjalistyczne szkolenia. Dwóch pozostałych pracowników, zajmujących się prowadzeniem spraw z zakresu zarządzania drogami i zajęciami pasa drogowego, posiadało wykształcenie średnie ogólnokształcące, a jeden z nich w 2008 r. brał udział w szkoleniu z zakresu zajęcia pasa drogowego.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

³ Stanowiący załącznik do Uchwały Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 2203/IV/12 z 30 kwietnia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego DSDiK.

⁴ Dz. U. Nr 177 z 2003 r., poz. 1729.

[Dowód: akta kontroli str. 179-184 - wykaz osób wykonujących pozostałe zadania zarządcy drogi, str. 185-203 - przykładowe zakresy obowiązków, str. 1075-1079 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK z 23.08.2013 r.]

Dyrektor DSDiK stwierdził, że osoby te złożyły oświadczenie o zamiarze kontynuowania od października 2013 r. studiów w trybie niestacjonarnym na kierunku budownictwo na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu.

[Dowód: akta kontroli str. 1075-1079 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK z 23.08.2013 r.]

Pracownikom DSDiK w zakresach obowiązków zostały powierzone wszystkie czynności i zadania przekazane przez zarządcę dróg. Zastępstwa ustalane były każdorazowo przez przełożonego na czas nieobecności pracownika. Jeden z pracowników służby utrzymaniowo-remontowej DSDiK nie posiadał pisemnego zakresu obowiązków, co zostało już wskazane przez audytora wewnętrznego w raporcie z audytu ze stycznia 2013 r. Zakres obowiązków tego pracownika został uzupełniony w dniu 23 sierpnia 2013 r. (w trakcie trwania kontroli NIK).

[Dowód: akta kontroli str. 179-184 - wykaz osób wykonujących pozostałe zadania zarządcy drogi, str. 185-203 - przykładowe zakresy obowiązków, str. 1075-1079 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK z dnia 23.08.2013 r.]

Prowadzone w latach 2011-2013 (do 30 czerwca) kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt.1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, tj. kontrole okresowe stanu technicznego dróg (dokonywane co najmniej raz w roku), były przeprowadzane przez 12 pracowników służby utrzymaniowo-remontowej DSDiK, którzy posiadali uprawnienia budowlane o specjalności drogowej oraz mostowej (art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane), oraz ważne w dniu przeprowadzania kontroli drogowej zaświadczenia potwierdzające wpis, w drodze decyzji, do centralnego rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane). Dziesięciu z tych pracowników posiadało ważny w dniu przeprowadzania kontroli wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (potwierdzony zaświadczeniem), wraz z określonym w nim terminem ważności. Dwóch pozostałych pracowników nie posiadało przez cały badany okres przedmiotowego wpisu i zaświadczenia, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 101-102 - wykaz osób wykonujących kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane]

Zadania związane z realizacją zadań dotyczących zarządzania ruchem drogowym były realizowane przez ośmiu pracowników Wydziału Inżynierii Ruchu Drogowego DSDiK, którzy posiadali wymagane kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe, pozwalające na opracowanie lub zaopiniowanie projektu organizacji ruchu. Pracownicy ci zajmowali się sprawami związanymi z organizacją ruchu drogowego, co było zgodne z zapisami ich precyzyjnie sformułowanych zakresów obowiązków.

[Dowód: akta kontroli str. 103-108 - pismo z 12.07.2013 r. Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu Drogowego, tabele; str. 109 - notatka służbowa dotycząca badania zakresów czynności pracowników realizujących zadania związane z zarządzaniem ruchem drogowym]

3. W okresie 2011-2013 (I półrocze) DSDiK realizowało zadania dotyczące projektów organizacji ruchu w zakresie:

- stałej organizacji ruchu: do rozpatrzenia złożono 478 projektów, z czego zaopiniowano 368 projektów. Marszałek Województwa Dolnośląskiego (organ zarządzający ruchem) odesłał do DSDiK do uzupełnienia 49 projektów, natomiast odrzucił 55 projektów;
- czasowej organizacji ruchu: do rozpatrzenia złożono 1.418 projektów, z czego zaopiniowano 1.296 projektów. Marszałek Województwa Dolnośląskiego odesłał do uzupełnienia 70 projektów, a odrzucił 42 projekty;

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

– uproszczonej organizacji ruchu: złożono i zaopiniowano 2 projekty.

Przykładowe przyczyny odrzucenia projektów przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego podano w punkcie II niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 103-108 Pismo z 12.07.2013 r. Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu Drogowego, tabele]

Zadania z zakresu zarządzania ruchem DSDiK realizowało, według stanu na 31 grudnia 2012 r., na 80 drogach wojewódzkich o długości 2.310,7 km, a według stanu na 30 czerwca 2013 r. na 82 drogach wojewódzkich o długości 2.302,54 km⁶. Na dzień 30 czerwca 2013 r. długość dróg wojewódzkich posiadających zatwierdzonej organizacji ruchu wynosiła 2.299,44 km, tj. 99,87% wszystkich dróg. Organizacja ruchu nie była zatwierdzona dla odcinka drogi wojewódzkiej nr 382 Swidnicy przy ul. Przemysłowej, przejętej przez DSDiK z dniem 1 stycznia 2013 r. Projekt organizacji ruchu dla tej drogi został przekazany do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego pismem nr UI.8022.1.76.2013 z dnia 10 czerwca 2013 r., przy czym do czasu zakończenia kontroli nie został zatwierdzony.

[Dowód: akta kontroli str.103-108 - pismo z 12.07.2013 r. Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu Drogowego, str. 116-117 - pismo Dyrektora DSDiK z 19 lipca 2013 r., str. 118-123 - dokumentacja dotycząca wykazu dróg wojewódzkich, str. 132 - pismo do Urzędu Marszałkowskiego UI.8022.1.76.2013 z 10 czerwca 2013 r. w sprawie zatwierdzenie projektu organizacji ruchu docelowego na drodze wojewódzkiej nr 382]

4. DSDiK prowadziło książki drogi dla każdej z 82 zarządzanych dróg wojewódzkich. Badanie bezpośrednie 20 spośród 82 takich książek wykazało, że prowadzono je zgodnie z wymogami 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 tunelom⁷. Zawierały one wymagane dane, były aktualizowane, a wpisy dokonywane były przez osoby upoważnione.

[Dowód: akta kontroli str. 457-458 - zestawienie z badania bezpośredniego książek dróg, str. 499 - notatka służbowa dotycząca badania książek dróg pod kątem ich prowadzenia dla każdej z zarządzanych dróg]

5. Stosownie do postanowień art. 20 pkt 15 ustawy o drogach publicznych, DSDiK przeprowadzało okresowe pomiary ruchu drogowego na drogach będących w jej zarządzie. Ostatni taki pomiar przeprowadzony został w 2010 r. Na jego podstawie opracowano dokument pn. „Synteza wyników pomiaru ruchu na drogach wojewódzkich w 2010 r.”. Ponadto zgodnie z art. 20 pkt 15 ustawy o drogach publicznych oraz zgodnie z załącznikiem 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 usytuowania⁸, DSDiK dokonało w 2012 r. pomiarów na przejazdach kolejowych zlokalizowanych na zarządzanych drogach wojewódzkich.

Wyniki pomiarów ruchu określały jego natężenie ruchu i strukturę rodzajową, a wykorzystywane były do określania kategorii ruchu. Były także podstawą do określenia potrzeb w zakresie np. budowy obejścia miejscowości, budowy dodatkowych pasów drogi, budowy prawo- i lewoskrętów, przebudowy drogi, wzmocnienia konstrukcji itp.

W listopadzie 2010 r. DSDiK przeprowadziło analizę bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich w latach 2007-2009. W oparciu o tę analizę DSDiK podejmowało m.in. działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich nr 371, 340, 395 i 364, poprzez przebudowę odcinka jezdni w rejonie skrzyżowania,

⁶ Na dzień 30 czerwca 2013 r. liczba dróg wynosi 82 (doszły dwie drogi wojewódzkie tj. Sieniawka/Zittau Nord – Kowaczów/Radek nad Nisou oraz Siechnice DK95-DW455). W ramach zmian w sieci drogowej łączna długość dróg wojewódzkich uległa zmniejszeniu.

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁸ Dz. U. Nr 33, poz. 144.

poprawę oznakowania np. zakrętów, poprawę odwodnienia, budowę chodnika, poszerzenie jezdni, korektę spadków poprzecznych, budowę sygnalizacji świetlnej, budowę zatoki autobusowej, odnowę nawierzchni, kompleksowy remont drogi, budowę ciągów pieszo-rowerowych. Raport z przedmiotowej analizy zawierał ponadto wnioski dotyczące poprawy bezpieczeństwa na drogach województwa dolnośląskiego.

[Dowód: akta kontroli str.133-134 - zarządzenie Nr 10/2010 Dyrektora DSDiK z 19 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzenie pomiaru ruchu na drogach wojewódzkich Województwa Dolnośląskiego w roku 2010, str. 135-143 - pomiar ruchu na drogach wojewódzkich w 2010 r., średni dobowy ruch w punktach pomiarowych w 2010 r., str. 144-145 - zarządzenie nr 34/2012 Dyrektora DSDiK z 2 sierpnia 2012 r., str. 146-177 - przykładowy pomiar na przejeździe kolejowym, str. 178-186 - synteza wyników pomiaru ruchu na drogach wojewódzkich w 2010 r., str. 207-2011- analiza bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich Województwa Dolnośląskiego w latach 2007-2009, str. 1075-1079 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK z 23 sierpnia 2013 r.]

6. Stosownie do § 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 promach⁹, raz w roku, w terminie do końca pierwszego kwartału i według stosownego wzoru, DSDiK przekazywało Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje statystyczne o sieci dróg publicznych według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia, DSDiK udostępniało w latach 2011-2013 (w terminie do 20 kwietnia) Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad mapę techniczno-eksploatacyjną dróg, o której mowa w § 1 ust. 3 przedmiotowego rozporządzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 62 - notatka służbowa dotycząca prawidłowości sporządzania informacji dla GDDKiA, str. 204 - wyjaśnienia z 15 lipca 2013 r., str. 212-213 - wyjaśnienia z 2 sierpnia 2013 r., str. 214 - notatka służbowa dotycząca aktualizacji map techniczno-eksploatacyjnych]

7. Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej dla wszystkich komórek organizacyjnych DSDiK, w tym dla komórek organizacyjnych objętych kontrolą, określone zostały w dziale VII § 23 Regulaminu Organizacyjnego. Zgodnie z tym uregulowaniem kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. System kontroli zarządczej w DSDiK tworzą istniejące uregulowania i procedury oraz odpowiednio przypisane, powierzonymi zakresami obowiązków, odpowiedzialności kadry zarządzającej i pracowników. Celem kontroli zarządczej w DSDiK jest zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. W Regulaminie Organizacyjnym DSDiK przewidziano także, iż kontrola zarządcza realizowana jest w szczególności w ramach kontroli wewnętrznej, audytu i kontroli finansowo-księgowej.

Z dniem 1 stycznia 2013 r., zarządzeniem nr 35/2012 Dyrektora DSDiK, wprowadzone zostały procedury zarządzania ryzykiem.

8. W badanym okresie w DSDiK nieprzeprowadzane były kontrole wewnętrzne w zakresie organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym. Według stanu na 15 lipca 2013 r. stanowisko ds. kontroli wewnętrznej nie było obsadzone. Z dniem 15 marca 2012 r. pracownik, główny specjalista ds. kontroli wewnętrznej, przeszedł na emeryturę.

Dyrektor DSDiK stwierdził, że z dniem 23 sierpnia 2013 r. (w trakcie trwania kontroli NIK) na stanowisko ds. kontroli wewnętrznej, w ramach awansu wewnętrznego, przeniesiony został specjalista ds. obsługi jednostki, wcześniej zatrudniony w Dziale Organizacyjnym.

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583.

[Dowód: akta kontroli str. 1075-1079 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK z 23.08.2013 r.]

W planie audytu na 2011 r. i 2013 r. zadania związane z organizacją i nadzorem nad ruchem drogowym nie zostały ujęte. W planie audytu na 2012 r. ujęto zadanie pn. „Dokonywanie bieżących objazdów i przeglądów dróg, obiektów mostowych – podejmowanie działań, przekazywanie informacji”. W wyniku przeprowadzenia tego audytu (sprawozdanie z dnia 3 stycznia 2013 r.) zalecono m.in.:

- uzupełnienie oraz zmianę zakresów obowiązków i uprawnień;
- uregulowanie sprawy obecności Inspektorów terenowych na drogach po godzinach pracy;
- dokonanie weryfikacji posiadanych i stosowanych przez Inspektorów terenowych środków zapewniających bezpieczeństwo na drogach podczas wykonywania przez nich czynności służbowych, zwłaszcza jeśli chodzi o oznakowanie samochodów kogutami sygnalizacyjnymi oraz wyposażenie w zestawy głośnomówiące do telefonów komórkowych;
- rzetelne wykonywanie objazdów i przeglądów dróg z częstotliwością wymaganą wewnętrznymi procedurami, czyli nie rzadziej niż raz w tygodniu;
- podjęcie działań naprawczych poprzez obowiązek rzetelnego prowadzenia dzienników objazdów dróg.

Czynności sprawdzające realizację ww. zaleceń zaplanowane zostały przez audytora DSDiK na III kwartał 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str.64-68 - wyciąg z rejestru kontroli DSDiK, str. 63 - wyjaśnienia z 15 lipca 2013 r. Kierownika Działu Organizacyjnego, str. 70-75 - wyjaśnienia z 16 lipca 2013 r. l.dz. NA.174.3.2013, str. 70-75 - plan audytu na 2011-2013 r., str. 76-95 - sprawozdanie z przeprowadzenia audytu, str. 96-100 - notatka z czynności sprawdzających]

8a. Udział środków przeznaczonych na bezpieczeństwo (inżynierię ruchu), w ogólnych kosztach budowy, remontów i bieżące utrzymanie dróg wojewódzkich przedstawiał się następująco:

- zgodnie z projektem budżetu na 2012 r. (z dnia 10 września 2011 r.) kwota wnioskowana wynosiła 525.440,3 tys. zł, w tym na inżynierię ruchu drogowego 3.062,2 tys. zł. Według planu po zmianach na dzień 31 grudnia 2012 r. uległa ona zmniejszeniu do 440.091,3 tys. zł, przy czym na inżynierię ruchu wzrosła 3.753,24 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. wydatkowano ogółem 439.454,3 tys. zł, w tym 3.753,24 tys. zł na zadania związane z inżynierią ruchu;
- zgodnie z projektem budżetu na 2013 r. (z dnia 7 września 2012 r.) kwota wnioskowana wynosiła 911.307,7 tys. zł, w tym na inżynierię ruchu drogowego 3.035,1 tys. zł. Według planu po zmianach na dzień 30 czerwca 2013 r. uległa ona zmniejszeniu do 536.719,9 tys. zł, przy czym na inżynierię ruchu wzrosła do 3.581,67 tys. zł. Według stanu na 30 czerwca 2013 r. wydatkowano ogółem 43.866,65 tys. zł, w tym 638,58 tys. zł na zadania związane z inżynierią ruchu.

Potrzeby DSDiK, zgłaszane w zakresie zadań dotyczących inżynierii ruchu, zostały uwzględnione w planach finansowych i zrealizowane w 100%.

Natomiast w planach finansowych DSDiK na lata 2012 i 2013 nie uwzględniono skali potrzeb w zakresie kosztów budowy, remontów i bieżącego utrzymania dróg wojewódzkich, zgłaszanych przez DSDiK do projektu uchwały budżetowej. [...] ¹⁰, Dyrektor DSDiK podał, że zmniejszenie środków na remonty i bieżące utrzymanie (w stosunku do wniosku budżetowego) spowodowało, że w ramach bieżącego utrzymania wykonano tylko niezbędny zakres prac, tj. zimowe utrzymanie dróg, sprzątanie, koszenie, odnowę oznakowania poziomego, naprawy i remonty cząstkowe. W ramach remontów kompleksowych dróg wykonano mniejszy zakres niż planowano.

¹⁰ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

[Dowód: akta kontroli str. 205-206 - analiza środków przeznaczonych na drogi w latach 2012-2013, akta kontroli str. 1075-1079 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK z 23.08.2013 r.]

8b. Obowiązek koordynacji robót w pasie drogowym należał do DSDiK, zgodnie z art. 20 pkt 7 ustawy o drogach publicznych. W okresie objętym kontrolą był on realizowany m.in. poprzez występowanie do podmiotów, których urządzenia znajdowały się w pasie drogowym, z informacją o planowanych zadaniach z zakresu przebudowy, modernizacji i remontu ulic.

8c. Przed rozpoczęciem remontów dróg na terenach zabudowanych DSDiK organizował spotkania w urzędach gmin z przedstawicielami właścicieli sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, gazowych i energetycznych, znajdujących się w pasie drogowym.

[Dowód: akta kontroli str. 313-323 - pismo do Urzędu Miejskiego w Ziębicach oraz odpowiedzi zarządców sieci dotyczące planów ich rozbudowy oraz odpowiedzi zarządców sieci, str. 327-353 - przykładowa dokumentacja związana z ustaleniami zarządców sieci przed rozpoczęciem prac remontowych, str. 324-326 - przykładowe materiały ze spotkań w urzędach gmin]

8d. W badanym okresie DSDiK, na podstawie art. 39 ust. 6a ustawy o drogach publicznych, zamieszczało na stronie internetowej (www.bip.dzdw.dolnyslask.pl) ogłoszenia o zamiarze rozpoczęcia opracowania dokumentacji projektowej budowy, przebudowy, modernizacji i remontu dróg oraz możliwości zgłoszenia przez zainteresowanych potrzeby udostępnienia kanału technologicznego. Stwierdzono 6 przypadków takich informacji o planach przebudowy, modernizacji i remontu dróg oraz 6 przypadków dotyczących budowy nowych dróg.

[Dowód: akta kontroli str. 299-312 - przykładowe ogłoszenia o zamiarze rozpoczęcia dokumentacji projektowej i możliwości zgłoszenia zainteresowania udostępnieniem kanału technologicznego.]

W DSDiK nie odnotowano przypadków przebudowywania sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, gazowych i energetycznych bezpośrednio po przeprowadzeniu remontu drogi, tj. wymiany nawierzchni jezdni i chodników) były przebudowywane sieci.

8e. Nie stwierdzono przypadków wykonania przez DSDiK przebudowy, modernizacji lub remontu drogi wojewódzkiej (ulicy) bezpośrednio po przeprowadzeniu w ich obrębie prac przez podmioty posiadające swoje urządzenia w pasie drogowym (rury wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze itp.).

[Dowód: akta kontroli str. 1022-1031 - wyjaśnienia dotyczące braku wysyłki informacji na Policję i do organu zarządzającego - Służby Utrzymaniowo-Remontowej oraz wyjaśnienia dotyczące koordynacji]

Dwóch pracowników służby utrzymaniowo-remontowej DSDiK, tj. S.K. oraz M.M., przeprowadzało w latach 2011 i 2012 r. kontrole okresowe dróg wojewódzkich, pomimo że nie byli wpisani na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego i nie dysponowali potwierdzającym to zaświadczeniem wydanym, przez tę izbę. Pracownicy ci nie byli wpisani na listę członków izby samorządu zawodowego w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2012 r., natomiast z dniem 1 października 2012 r. wpisani zostali na listę członków Dolnośląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

Zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie stanowi wpis, w drodze decyzji, do centralnego rejestru, o którym mowa w art. 88a ust. 1 pkt 3 lit. a tej samej ustawy, a także – zgodnie z odrębnymi przepisami – wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności.

[Dowód: akta kontroli str. 101-104 - wykaz osób wykonujących kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane]

Pracownik S.K. w okresie, w którym nie był wpisany na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, przeprowadził we wrześniu 2012 r. osiem kontroli

Ustalone
nieprawidłowości

okresowych (rocznych) na drogach o numerach 296, 350, 352, 351, 353, 354, 355, 357, oraz w 2011 r. osiem kontroli okresowych (rocznych) na drogach o numerach 296, 350, 352, 351, 353, 354, 355, 357.

Pracownik M.M. przeprowadził w 2011 r. pięć kontroli okresowych (rocznych) na drogach na drogach o numerach 381, 385, 386, 387 i 388.

W sumie pracownicy ci przeprowadzili przeglądy stanu technicznego 13, tj. 16% dróg wojewódzkich zarządzanych przez DSDiK w 2011 r. oraz 8, 10% dróg wojewódzkich zarządzanych przez DSDiK w 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 549-551 - zestawienie dokonanych przeglądów technicznych, str. 215-267 - kserokopie protokołów kontroli okresowych z lat 2011 i 2012 przeprowadzanych przez S.K. i M.M.]

W związku z powyższym pracownik M.M. podał, że (cyt.): „w roku 2011 przeprowadziłam kontrole okresowe stanu technicznego dróg, na podstawie uprawnień, które potwierdzają, że osoba nimi legitymująca się posiada odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową. Nie byłam świadoma, iż podstawą do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych stanowi wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego”.

[Dowód: akta kontroli str. 492-493 - wyjaśnienia M.M.]

Natomiast pracownik S.K. podał, że jego stanowisko nie wymaga uprawnień budowlanych, lecz w związku z częstymi kontrolami, odbiorami nawierzchni wewnętrznie ustalono, że posiadanie uprawnień budowlanych jest na tym stanowisku wskazane. Dlatego w 2012 r. przystąpił do Dolnośląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa. Wskazał przy tym, że omyłkowo wpisano datę przeprowadzenia kontroli okresowych we wrześniu 2012 r., a faktycznie miały one miejsce w październiku 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 494-495 - wyjaśnienia S.K.]

Protokoły z kontroli okresowych przeprowadzonych w 2012 r. przez pracownika S.K. opatrzone były jego podpisem i datą ich wykonania we wrześniu 2012 r. W protokołach tych nie stwierdzono dat z października 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 215-267 - kserokopie protokołów kontroli okresowych z lat 2011 i 2012, przeprowadzanych przez S.K. i M.M.]

[...] ¹¹, Dyrektor DSDiK stwierdził, że według posiadanych zakresów obowiązków pracownicy M.M. i S.K. byli zobowiązani do dokonywania przeglądów, a zasady ich dokonywania określają przepisy prawa. W związku z tym Dyrektor DSDiK oczekiwał, iż są świadomi niezbędności przynależności do Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

[Dowód: akta kontroli str. 1075-1079 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK z 23.08.2013 r.]

W świetle opisanej wyżej nieprawidłowości realizowana w DSDiK kontrola zarządcza nie spełniła jednego z celów, określonych w Regulaminie Organizacyjnym DSDiK, tj. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

[Dowód: akta kontroli str. 35-50 - zarządzenie nr 23/2012 z 08.05.2012 Dyrektora DSDiK ws. wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego DSDiK, str. 178-178 - pismo ws. kontroli zarządczej, str. 285-298 - zarządzenie nr 35/2012 Dyrektora DSDiK z 16 sierpnia 2012 r. ws. wprowadzenia w życie Procedury Zarządzania Ryzykiem w DSDiK]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność DSDiK w zakresie dotyczącym przygotowania tej jednostki do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządu drogi. Na taką ocenę wpływ miało przeprowadzanie w latach 2011 i 2012 r. kontroli okresowych dróg wojewódzkich przez pracowników DSDiK, którzy nie byli wpisani na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego i nie dysponowali potwierdzającym to zaświadczeniem.

Ocena cząstkowa

¹¹ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

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

Opis stanu faktycznego

9. W okresie od 1 stycznia 2011 r. 30 czerwca 2013 r. do DSDiK wpłynęły 83 wnioski Policji o zmianę organizacji ruchu¹². W każdym takim przypadku DSDiK udzieliło odpowiedzi właściwej komendzie Policji, informując o sposobie załatwienia sprawy. Spośród złożonych przez Policję wniosków 57 zostało rozpatrzonych pozytywnie, natomiast 26 negatywnie. Każdy wniosek załatwiony odmownie zawierał uzasadnienie, dotyczące np. braku możliwości terenowych, finansowych i prawnych zastosowania elementów uspokojenia ruchu.

[Dowód: akta kontroli str.364a-364d. - wyjaśnienia z 19.07.2013 r. Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu Drogowego, str. 365-379 - analiza dotycząca złożonych wniosków przez Policję i sposobów ich rozpatrzenia, str. 380-391 - informacja z Policji o sposobie rozpatrzenia wniosków złożonych do DSDiK oraz do Marszałka Województwa Dolnośląskiego]

10. DSDiK kierowało do Marszałka Województwa Dolnośląskiego (organu zarządzającego ruchem) wnioski o zmianę organizacji ruchu, korzystając z prawa określonego w § 4 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. skierowano w tej sprawie w sumie 243 projekty, z czego 91 w 2011 r., 85 w 2012 r. i 67 do 30 czerwca 2013 r. Natomiast organ zarządzający ruchem:

- w 2011 r. zatwierdził: 85 projektów, odrzucił 5 projektów i odesłał 1 projekt (wg stanu na 13 sierpnia 2013 r. sprawa była w toku);
- w 2012 r. zatwierdził 78 projektów, odrzucił 6 projektów i do poprawy odesłał 1 projekt (zatwierdzony w dniu 8 lipca 2013 r.);
- w 2013 r. (na 30 czerwca) zatwierdził 56 projektów, odrzucił 1 projekt, a pozostałe 10 spraw było w trakcie rozpatrywania.

Kierowane przez DSDiK wnioski o zmianę organizacji ruchu dotyczyły m.in.: uzupełnienia oznakowania poziomego i pionowego, wyznaczenia i oznakowania przejść dla pieszych, korekty projektu oznakowania docelowego w związku ze złym stanem technicznym drogi, wyznaczenia przejścia dla pieszych i wprowadzenia drogowskazów do obiektu użyteczności publicznej, wyznaczenia znakami przystanku autobusowego, oznakowania niebezpiecznych zakrętów.

[Dowód: akta kontroli str. 364a-364d - wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu Drogowego z 19.07.2013 r., str. 430-456 - zestawienie zatwierdzonych i odrzuconych projektów organizacji ruchu kierowanych do organu zarządzającego przez DSDiK w latach 2011-2013]

Przyczyną odrzucenia wniosków DSDiK o zatwierdzenie projektów organizacji ruchu było odmienne stanowisko organu zarządzającego ruchem do kwestii poruszanych w tych wnioskach w zakresie m.in.: spełniania przez lokalizacje przejść dla pieszych warunków określonych w rozporządzeniu 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 drogach¹³ (dwa przypadki), podstaw do wprowadzenia ograniczenia prędkości na drodze (jeden przypadek).

[Dowód: akta kontroli str. 103-108, 268-284 - przykładowe przyczyny odmowy zatwierdzenia organizacji ruchu przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego]

11. Na podstawie zatwierdzonych w 2012 r. przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego wniosków w sprawie zatwierdzenia organizacji ruchu, DSDiK wprowadziło 54 takie projekty, o czym – zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia ws.

¹² Policja do takich działań była uprawniona na mocy ustawy Prawo o ruchu drogowym (art. 129 ust. 1 i art. 129 ust. 2 pkt 6a).

¹³ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

zarządzania ruchem – terminowo powiadomiono Policję w 8 przypadkach oraz organ zarządzający ruchem drogowym w 10 przypadkach. Przypadki nieterminowości lub braku powiadomienia opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 430-431 - informacja Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, str. 1000-1021 - zestawienie organizacji ruchu wprowadzonych w 2012 r. i 2013 r. (na podstawie wniosków zatwierdzonych przez organ zarządzający w 2012 r.); analiza wysyłania informacji na Policję i do organu zarządzającego ruchem]

12. W 2012 r. DSDiK zaopiniowało 1 uproszczony projekt organizacji ruchu. Dotyczył on organizacji ruchu zastępczego na czas wykonywania remontów cząstkowych nawierzchni bitumicznych dróg wojewódzkich nr 382 i nr 384 na terenie powiatu dzierzoniowskiego oraz częściowo powiatu świdnickiego i ząbkowickiego. Projekt ten uzyskał pozytywną opinię DSDiK (pismo UI.8022.2.107.2012 z dnia 26 marca 2012 r.) oraz zatwierdzenie zarządzającego ruchem Marszałka Województwa Dolnośląskiego (pismo DT.-D.II.8022.209.2012 z dnia 16 kwietnia 2012 r.). Realizowane na ww. drogach prace nie wymagały całkowitego zamknięcia ich dla ruchu. Projekt został wprowadzony zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem.

[Dowód: akta kontroli str. 474-491 - dokumentacja dotycząca wprowadzenia uproszczonej organizacji ruchu drogowego w 2012 r.]

13. W okresie objętym kontrolą DSDiK wydało ogółem 642 decyzje o zajęciu pasa drogowego w związku z zaistniałą awarią. Analiza postępowań w sprawie wydania 55 z tych decyzji wykazała, że we wszystkich przypadkach dokonano sprawdzenia czy podmioty posiadające infrastrukturę w pasach drogowych dróg wojewódzkich wprowadzały ograniczenia spowodowane nagłymi, nieprzewidzianymi awariami urządzeń, a także sprawdzenia terminu i prawidłowości przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego, tj. stosownie do postanowień art. 20 pkt 8 i art. 40 ustawy o drogach publicznych.

Nie wystąpiły przypadki wykorzystywania przez właścicieli infrastruktury możliwości wprowadzenia tymczasowych ograniczeń do prowadzenia niezaplanowanych remontów (niezwiązanych z awarią), a także dla omińnięcia sporządzenia i zatwierdzenia projektu organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli str. 462-467 - zestawienia dotyczące badania bezpośredniego decyzji związanych z awaryjnym zajęciem pasa drogowego, str. 460-461 - notatka służbowa z dotycząca badania bezpośredniego decyzji związanych z awaryjnym zajęciem pasa drogowego, str. 1029-1031 - wyjaśnienia pracowników służby utrzymaniowo-remontowej DSDiK]

14. W przypadku dysponowania przez Wydział Inżynierii Ruchu Drogowego DSDiK wiedzą o planowanych lub już prowadzonych robotach w pasie drogowym, w związku z którym złożono wniosek o zmianę organizacji ruchu, w opinii do projektu takiej organizacji ruchu uwzględniano klauzulę o konieczności skoordynowania robót, co stwierdzono na przykładzie opinii:

- z 13 lipca 2011 r. do projektu organizacji ruchu zastępczego dla zadania „Kompleksowe uzbrojenie terenów inwestycyjnych przy ul. Witosza w m. Góra” w zakresie włączenia do drogi wojewódzkiej nr 323;
- z 13 listopada 2012 r. do projektu organizacji ruchu zastępczego na czas prowadzenia prac związanych z przebudową sieci energetycznej w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 388 w miejscowości Wambierzyce.

[...] ¹⁴, Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu Drogowego stwierdziła, że w chwili opiniowania projektu organizacji ruchu jej Wydział nie zawsze posiadał informacje o terminie prowadzenia prac w pasie drogowym.

¹⁴ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Ustalone
nieprawidłowości

[Dowód: akta kontroli str. 364a-364d - wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu Drogowego z 19.07.2013 r., str. 468-473 - przykładowe opinie DSDiK dotyczące czasowej organizacji ruchu, z klauzulą o konieczności skoordynowania prac]

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie współdziałania z organami zarządzającymi ruchem drogowym i innymi podmiotami, w szczególności w zakresie przygotowania projektów organizacji ruchu drogowego, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia ws. zarządzania ruchem, DSDiK jako jednostka wprowadzająca organizację ruchu, zobowiązane było do zawiadomienia o terminie jej wprowadzenia organu zarządzającego ruchem i właściwego komendanta Policji, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. Analiza zatwierdzonych przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego w 2012 r., a wprowadzonych przez DSDiK 54 projektów organizacji ruchu – wykazała, że powyższy wymóg nie został wypełniony przez DSDiK w następującym zakresie:

- w 26 przypadkach nieterminowo zawiadomiono Policję oraz organ zarządzającego ruchem o wprowadzeniu projektu organizacji ruchu, tj. w terminie krótszym niż 7 dni przed jej wprowadzeniem,
- w 20 przypadkach w ogóle nie powiadomiono Policji, a w 18 przypadkach organu zarządzającego ruchem o wprowadzeniu projektu organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli str.430-431 - informacja Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, str. 1000-1021 - zestawienie organizacji ruchu wprowadzonych w 2012 r. i 2013 r. (na podstawie wniosków zatwierdzonych przez organ zarządzający w 2012 r.); analiza wysyłania informacji na Policję i do organu zarządzającego]

W związku z powyższym kierownicy służb utrzymaniowo-remontowych DSDiK wyjaśnili, że przyczyną takiej sytuacji było m.in. nieinformowanie inspektorów terenowych DSDiK przez zarządy dróg powiatowych (realizujące zadania z zakresu utrzymania dróg na podstawie porozumień) o planach związanych z realizacją zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, pomimo ich poinformowania przez DSDiK o takim obowiązku. Wskazali również na trudności w planowym działaniu służb terenowych DSDiK, które nie tylko zajmowały się oznakowaniem dróg i wprowadzaniem organizacji ruchu. Brak powiadamiania tłumaczyli także zapomnieniem oraz natłokiem spraw administracyjno-biurowych.

[...] ¹⁵ Kierownik Służby Utrzymaniowo-Remontowej w Legnicy podała ponadto, że skrzynka e-mail Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, na którą miały być wysyłane informacje o planowanym terminie wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu została zlikwidowana, zaś Komenda ta nie podała nowego adresu e-mail ani numeru faksu.

[Dowód: akta kontroli str. 1022-1033, 1042-1074 - wyjaśnienia dotyczące braku powiadamiania Policji i organu zarządzającego wraz z załącznikami]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację przez DSDiK zadań w zakresie współdziałania z organami zarządzającymi ruchem drogowym i innymi podmiotami. Na taką ocenę wpływ miały przypadki nieterminowego lub braku zawiadamiania Policji oraz organu zarządzającego ruchem o wprowadzeniu projektu organizacji ruchu.

¹⁵ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

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

Opis stanu faktycznego

15. W roku 2011, 2012 i 2013 (do 8 sierpnia), działając na podstawie art. 40 ust. 1, 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, w DSDiK wydano odpowiednio 132, 124 oraz 24 decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego drogi wojewódzkiej w celu umieszczenia reklamy. Zezwolenia obejmowały różne terminy (od jednego dnia do trzech lat) oraz różne ilości reklam. Badania kontrolne przeprowadzone na próbie 77 postępowań w sprawie udzielenia takiego zezwolenia (28 z 2011 r., 26 z 2012 r. i 23 z 2013 r.) wykazały, że były one prowadzone dwuetapowo, a wydanie decyzji zezwalającej na zajęcie pasa poprzedzała pisemna opinia w sprawie lokalizacji reklamy, przekazana wnioskodawcy przez Wydział Dróg DSDiK. Uzgodnienie lokalizacji odbywało się na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę obligatoryjnych dokumentów, umożliwiających oceną wpływu reklamy na bezpieczeństwo użytkowników dróg, a w koniecznych przypadkach zasięmano opinii inspektora terenowego DSDiK. Weryfikację wypełnienia przez podmioty warunków zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy, przeprowadzali inspektorzy terenowi w momencie przekazania pas drogowego protokołem zdawczo-odbiorczym.

[Dowód: akta kontroli str. 501-514 - notatka służbowa z badania postępowań ws. udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w związku z umieszczeniem reklamy, str. 519 - wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Dróg, str. 531-548 - wykaz decyzji ws. zajęcia pasa drogowego w związku z umieszczeniem reklamy, str. 561-569 - protokoły zdawczo-odbiorcze nr 1 i 2 do decyzji ws. przejęcia pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy]

Według stanu na dzień 21 i 22 sierpnia 2013 r. w pasach drogowych dolnośląskich dróg wojewódzkich było 51 reklam, umieszczonych na podstawie zezwoleń wydanych przez DSDiK. Przeprowadzone w ww. dniach oględziny 10 z tych reklam wykazały, że ich lokalizacja nie stwarzała niebezpieczeństwa dla użytkowników dróg. Reklamy te, usytuowane w Dzierżonowie (4 szt.) i Kudowie Zdrój (6 szt.) nie ograniczały widoczności, nie zasłaniały znaków drogowych czy urządzeń sygnalizacyjnych, a ich umieszczenie było zgodne z warunkami podanymi w zezwoleniach, tj. w decyzjach DSDiK w sprawie zajęcia pasa drogowego.

[Dowód: akta kontroli str. 547-548 - wykaz decyzji na zajęcie pasa drogowego w związku z umieszczeniem reklamy, str. 570-580 - wyciągi aktualnych decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w związku z umieszczeniem reklamy (10 szt.), str. 776-780 - protokół oględzin]

W trakcie przeprowadzonych w dniach 21 i 22 sierpnia 2013 r. oględzin miejsc lokalizacji dziesięciu reklam stwierdzono przypadki nielegalnej (bez zezwolenia) instalacji reklam w pasie drogowym dróg wojewódzkich, tj.:

- czterech tablic reklamowych zawieszonych na słupie oświetleniowym w Dzierżonowie,
- siedemdziesięciu reklam w formie chorągiewek umieszczonych na słupach oświetleniowych oraz dwóch reklam ustawionych na chodniku w Kudowie Zdroju.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej. W sprawie tej [...] ¹⁶, Dyrektor DSDiK stwierdził, że w ww. przypadkach inspektorzy służby utrzymaniowo-remontowej potwierdzili ustalenia kontroli i wszczęto postępowania administracyjne za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi na podstawie art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

¹⁶ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 sierpnia 2013 r. w DSDiK wszczęto w sumie 39 postępowań w sprawie nielegalnego zajęcia pasa drogowego w związku z umieszczeniem reklamy.

[Dowód: akta kontroli str. 776-817 - protokół oględzin, str. 1105-1114 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK, str. 1335 - zestawienie postępowań ws. nielegalnego zajęcia pasa drogowego]

16. Analiza lokalizacji robót wykonanych w latach 2011-2013 (do sierpnia) w pasach drogowych dróg wojewódzkich wykazała, że w okresie tym nie występowały przypadki kumulowania się w tym samym czasie robót przeprowadzonych w bliskiej od siebie odległości przez różnych wykonawców¹⁷.

Według [...] ¹⁸, Dyrektora DSDiK nie wykorzystywano w tym zakresie żadnych systemów informatycznych ani procedur wewnętrznych, a dla realizacji koordynacji robót wykonywanych w pasach drogowych pomocne było umieszczanie wykazu aktualnych utrudnień na stronach internetowych DSDiK, sprawne komunikowanie się pracowników (oparte na wewnętrznej organizacji Wydziału Dróg), prowadzenie rejestrów spraw, w tym decyzji o zajęciu pasa drogowego, oraz poprzedzanie robót protokolarnym przekazaniem pasa drogowego.

[Dowód: str. 623-757 - zestawienia przeprowadzonych robót w pasach drogowych za lata 2011-2013, str. 581-585 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK, str. 586-589 - komunikat o utrudnieniach na drogach wojewódzkich stan na dzień 23.08.2013 r., str. 762-769, 1105-1114 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK]

17. Realizując obowiązek zarządcy drogi badania wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu (wprowadzony od 31 maja 2012 r. i wynikający z art. 20 pkt 10a ustawy o drogach publicznych), Wydział Inżynierii Ruchu Drogowego opiniował projekty organizacji ruchu zastępczego na czas trwania robót w pasie drogowym.

[Dowód: akta kontroli str. 1316 - wyjaśnienia [...] ¹⁹, Zastępcy Dyrektora ds. Zarządzania Drogami, opinie do projektu organizacji ruchu zastępczego]

18. W DSDiK nie wprowadzono procedur wewnętrznych mających na celu ograniczenie czasu zajęcia jezdni i ponoszonych kosztów remontów oraz bieżącego utrzymania i ochrony dróg. Miejsca szczególnie niebezpieczne wyznaczano – w celu ich utrzymania w ciągłej sprawności – tylko na okres zimowy, a poprzez standardy prac określono zasady ochrony takich odcinków²⁰.

Od dnia 14 czerwca 2012 r. obowiązywało zarządzenie nr 29/2012 Dyrektora DSDiK w sprawie przeprowadzenia przeglądów dróg wojewódzkich oraz obiektów mostowych, tuneli i przepustów zlokalizowanych w ciągu dróg wojewódzkich będących w zarządzie DSDiK. Na jego podstawie inspektorzy terenowi DSDiK zobowiązani byli do (cyt.): „bieżącego przeglądu wszystkich dróg wojewódzkich, w ramach patrolowych objazdów sieci drogowej dokonywanej nie rzadziej niż raz w tygodniu z jednoczesnym odnotowaniem wyników kontroli w dzienniku objazdu dróg”. Według pochodzącego z 3 stycznia 2013 r. sprawozdania z audytu, przeprowadzonego w DSDiK w zakresie realizacji w październiku 2012 r. przez inspektorów terenowych bieżących objazdów i przeglądów dróg, 2 z 8 analizowanych inspektorów terenowych (przy 17 zatrudnionych w tym czasie) dokonywało objazdu dróg z wyznaczoną częstotliwością. Przeprowadzona przez audytora analiza 468 zapisów²¹ w prowadzonych przez inspektorów terenowych

¹⁷ Poza jednym przypadkiem, w którym wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego dwóm różnym wykonawcom robót budowlanych spowodowane było zamierzeniami inwestycyjnymi, realizowanymi na potrzeby tej samej działki.

¹⁸ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁹ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

²⁰ Plan Zimowego Utrzymania Dróg Wojewódzkich na terenie województwa dolnośląskiego w sezonie 2012/2013 publikowany jest na stronie internetowej www.dsdik.wroc.pl.

²¹ Pochodzących ze stycznia i czerwca 2012 r.

dziennikach objazdów dróg wykazała, że 359 (76,7%) z tych zapisów nie obejmowało informacji o terminie realizacji zalecenia pokontrolnego (kolumna 7), a 219 (46,8%) z nich uwzględniało datę wykonania zalecenia (kolumna 8).

Według wyjaśnień [...] ²², Dyrektora DSDiK, dotyczących działań podjętych w celu realizacji przez inspektorów terenowych obowiązku cotygodniowych objazdów dróg oraz zaleceń pokontrolnych z tych objazdów (cyt.): „Kierownicy Służb Utrzymaniowo-Remontowych zdyscyplinowali inspektorów w zakresie rzetelnego wykonania przeglądów i objazdów dróg z częstotliwością wymaganą wewnętrznymi procedurami (...) ponadto potwierdzili wykonywanie okresowych kontroli Dzienników objazdów dróg w zakresie kompletności i prawidłowości ich wypełniania”.

W okresie objętym kontrolą DSDiK zwracało się do podmiotów, których urządzenia znajdowały się w pasie drogowym, z informacją o planowanych przedsięwzięciach z zakresu przebudowy, modernizacji i remontu ulic (szczegółowy opis znajduje się w pkt 11 niniejszego wystąpienia). Ponadto w 7 przypadkach DSDiK wystąpiło do właścicieli reklam o ich usunięcie, z uwagi na ich ustawienie bez zezwolenia, w miejscu nieprawidłowym lub niebezpiecznym.

[Dowód: akta kontroli str. 76-95 - sprawozdanie z przeprowadzonego audytu, str. 590-622 - zarządzenie nr 29/2012 Dyrektora DSDiK z 14 czerwca 2012 r. w sprawie przeprowadzenia przeglądów dróg wojewódzkich oraz obiektów mostowych, tuneli i przepustów zlokalizowanych w ciągu dróg wojewódzkich będących w zarządzie DSDiK, str. 581-585 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK, str. 922-941 - korespondencja dotycząca nieprawidłowego oraz nielegalnego umieszczenia reklam, str. 1111-1112 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK]

19. W kontrolowanym okresie DSDiK zawarło 210 umów na roboty budowlane, będących wynikiem postępowań przeprowadzonych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³. Analiza 21 wybranych losowo postępowań przetargowych wykazała, że w myśl specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót (stanowiących element SIWZ²⁴) na wykonawców robót nałożono obowiązek opracowania organizacji ruchu na czas realizowanych prac, ustawienia wymaganego oznakowania bieżącego oraz jego utrzymania i likwidacji po zakończeniu robót, jak również określono sposób zabezpieczenia maszyn drogowych i urządzeń oraz zabezpieczenia placu budowy. Przedmiotowe badanie wykazało również, iż zobowiązywano wykonawców do informowania mieszkańców i prowadzących działalność w rejonie prowadzonych robót o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym. Poddane analizie specyfikacje technicznie nie zawierały natomiast zapisów dotyczących zobowiązania wykonawców do wprowadzenia wielozmianowego systemu pracy oraz wykonywania jej w dniach ustawowo wolnych w celu skrócenia czasu trwania utrudnień na drodze.

[...] ²⁵, Dyrektor DSDiK stwierdził, iż (cyt.) „roboty remontowe realizowane są pod ruchem, czyli drogi nie są zamykane, a wprowadzana jest tymczasowa organizacja ruchu. Prowadzenie prac po zmroku nie jest praktykowane ze względów bezpieczeństwa, zarówno uczestników ruchu oraz pracowników. Dodatkową przyczyną nieprowadzenia o tej porze prac remontowych jest konieczność zachowania „ciszy nocnej”, roboty bardzo często są prowadzone w terenie zabudowanym. Na organizację pracy wpływa również technologia wykonywanych prac wymuszająca przerwy między kolejnymi cyklami technologicznymi. Brak obowiązku prowadzenia prac w systemie zmianowym oraz w dniach wolnych od pracy nie wyklucza, tam, gdzie to możliwe przyjęcia przez wykonawców takiego systemu pracy (...). W wielu jednak przypadkach realizacja robót w porach nocnych

²² Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907.

²⁴ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

²⁵ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

jest niemożliwa z uwagi na ograniczenia nałożone w decyzjach środowiskowych (...), na organizację pracy (...) ma również wpływ technologia wykonywania prac, która wymusza przerwy między kolejnymi cyklami technologicznymi”.

[Dowód; akta kontroli str. 942-975 - zestawienia umów na roboty budowlane, str. 1167-1174 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK]

20. W zbadanej próbie 21 umów na roboty budowlane, zawartych po przeprowadzeniu postępowań przetargowych, stwierdzono, że ujęto w nich zapisy zobowiązujące wykonawców robót do zapłaty kar umownych za nieterminowe wykonanie zamówienia (od 0,05% do 0,5% za każdy dzień zwłoki) i odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy (10% wartości umowy). Możliwość odstąpienia od kontraktu w sytuacji zaniechania przez wykonawcę realizacji zamówienia (przez określony w umowie czas od 7 do 14 dni) DSDiK zastrzegła w 19 (90,5%) poddanych analizie kontrolnej umowach. Pozostałe 2 umowy, nie obejmujące zapisów odnośnie kar za przerwy w pracy spowodowane przez wykonawcę, zawarte zostały na okres 3 i 9 miesięcy i zrealizowane zostały w terminie. Przyczyną stosowania, przy określaniu kar umownych za zwłokę w realizacji zamówienia, procentów wartości kontraktu, a nie wyceny rzeczywistych szkód i strat poniesionych w związku z opóźnieniem prac budowlanych była – według [...]²⁶, Dyrektora DSDiK – subiektywność takiej wyceny, brak możliwości rzetelnego oszacowania poniesionych strat i dodatkowe koszty, związane z ewentualnym zleceniem takich szacunków. Według Dyrektora DSDiK (cyt.): „przyjęty w DSDiK sposób wskaźnikowy ma charakter obiektywny, jest prostszy i łatwiejszy do udowodnienia”.

Spośród 21 poddanych badaniom kontrolnym umów na roboty budowlane, 17 zrealizowanych zostało terminowo. W przypadku dwóch umów wykonanych z opóźnieniem DSDiK naliczyło i pobrało w sumie 92,7 tys. zł kar w wysokościach wynikających z tych umów. Kolejne dwie z badanych umów, których termin wykonania upłynął 30 kwietnia 2013 r., nie zostały w pełni zrealizowane. W jednym z tych przypadków DSDiK prowadziło postępowanie w sprawie wyegzekwowania gwarancji ubezpieczeniowej z tytułu niewykonania umowy, a w drugim przypadku sprawa pozostawał w toku, będąc na etapie wewnętrznych analiz prawnych.

[Dowód: akta kontroli str. 1080-1090 - notatka służbowa z badania 21 umów na roboty budowlane, str. 1167-1174 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK]

21. Badania kontrolne przeprowadzone na losowo wybranej próbie pięciu²⁷ inwestycji realizowanych w badanym okresie na drogach wojewódzkich, których zarządcą był DSDiK, nie wykazało przerw w robotach budowlanych z winy kontrolowanej jednostki.

[Dowód: akta kontroli str. 986 - notatka służbowa ws. pięciu inwestycji prowadzonych na drogach wojewódzkich]

22. Przeprowadzone w dniach 21 i 22 sierpnia 2013 r. oględziny 2 miejsc²⁸, prowadzenia robót polegających na budowie i przebudowie dróg, 2 miejsc dokonywania w pasie drogowym naprawy/wymiany instalacji podziemnych²⁹, oraz 3 miejsc po zakończonych robotach budowlanych³⁰ wykazały, że w przypadku

²⁶ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

²⁷ Badaniem objęto zapisy z dzienników budowy prowadzonych dla: obwodnicy Dobroszyce w ciągu drogi wojewódzkiej nr 340, obwodnicy Szczawna Zdroju w ciągu drogi wojewódzkiej nr 376, drogi wojewódzkiej Bielany-Łany-Długoleka, etap IV zadanie 3 oraz etap III zadanie 1, jezdni wschodniej drogi wojewódzkiej Bielany-Łany-Długoleka – etap IV zadanie 2 oraz drogi wojewódzkiej od drogi krajowej nr 94 do drogi wojewódzkiej nr 455 wraz z węzłami.

²⁸ Budowa drogi Bielany-Łany-Długoleka: etap IV zadanie 5 i 1, etap I zadanie 3, budowa wschodniej obwodnicy Wrocławia oraz przebudowa drogi 384 Łagiewniki-Dzierżoniów.

²⁹ W miejscowości Stronie Śląskie oraz Strzelin.

³⁰ Odcinek drogi Łany-Siechnice od drogi wojewódzkiej nr 455 do drogi krajowej nr 94, obwodnica Szczawna Zdrój oraz odcinek drogi nr 387 w Kudowie Zdrój.

zamknięcia dróg wyznaczono objazdy na czas wykonywania robót, a w czasie przerw w prowadzeniu prac wykonawcy nie pozostawiali maszyn i urządzeń utrudniających ruch pojazdów i pieszych. Stwierdzono również, że wykonawcy robót zastosowali wszystkie przewidziane w projekcie organizacji ruchu znaki, urządzenia sygnalizacji dźwiękowej i świetlnej oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego, utrzymując je w prawidłowym stanie. W poddanych oględzinom miejscach znaki ostrzegające o prowadzonych robotach ustawione były przed remontowanymi odcinkami dróg a wykorzystywane przy robotach w pasie drogowym pojazdy były oznakowane i wyposażone w ostrzegawczy sygnał świetlny. W miejscach, gdzie prace drogowe zostały zakończone (odcinek drogi Bielany-Łany-Długoleka, obwodnica w Szczawnie Zdroju oraz ul. Zdrojowa w Kudowie Zdroju) usunięto oznakowanie wprowadzone na czas prowadzenia robót oraz maszyny i urządzenia mogące stanowić utrudnienie dla użytkowników dróg, jak również wprowadzono stałą organizację ruchu.

[Dowód: akta kontroli str. 758-921 - protokoły oględzin z 21 i 22 sierpnia 2013 r. wraz z załącznikami]

23. Podczas wykonanych w dniach 21-22 sierpnia 2013 r. oględzin dwóch odcinków dróg wojewódzkich będących w trakcie budowy/przebudowy stwierdzono, iż:

- zaawansowanie rzeczowe rozpoczętej w maju 2013 r. przebudowy drogi nr 384 pomiędzy Łagiewnikami a Dzierżoniowem wynosiło 17% mimo, iż zaawansowanie czasowe realizacji tej inwestycji wynosiło ok. 40%, przy umownym terminie jej realizacji przypadającym na 20 grudnia 2013 r.;
- stan zaawansowania robót na budowie obwodnicy wschodniej Wrocławia, na odcinku Żerniki Wrocławskie – Siechnice, wynosił 20%, chociaż harmonogram prac przewidywał na ten moment zaawansowanie na poziomie 30%.

[...] ³¹, Dyrektor DSDiK podał, że przyczyną opóźnień w realizacji ww. inwestycji było:

- w odniesieniu do drogi nr 384 Łagiewniki-Dzierżoniów: upadłość uprzedniego lidera konsorcjum wykonującego roboty budowlane, powierzenie prac nowemu podwykonawcy a także rozbieżności pomiędzy stanem projektowanym i rzeczywistymi warunkami w terenie. Według Dyrektora DSDiK przewidywane opóźnienie w realizacji inwestycji wyniesie 7 miesięcy, a na jego zminimalizowanie wpłynie: powierzenie prac nowemu podwykonawcy, zwiększenie ilości godzin pracy w ciągu dnia (do godz. 18) i prowadzenie prac w soboty, zwiększenie ilości zespołów roboczych branży mostowej, a także zwiększenie kadry inżynierskiej wykonawcy;
- w odniesieniu do drogi wojewódzkiej na odcinku Żerniki Wrocławskie – Siechnice: utrata płynności finansowej u lidera konsorcjum wykonującego roboty budowlane i zmiana lidera konsorcjum, powodujące ok. 3-miesięczne opóźnienie w realizacji inwestycji. Według Dyrektora DSDiK aktualny lider konsorcjum deklaruje zwiększenie ilości godzin pracy dziennej (do godz. 22) przy całodobowym transporcie materiałów na nasypy oraz prowadzenie prac w soboty.

W trakcie oględzin w dniach 21-22 sierpnia 2013 r. w okolicy prowadzonych robót na drogach przeprowadzono również badania ankietowe wśród mieszkańców i osób prowadzących działalność gospodarczą. Spośród czterech osób ankietowanych w zakresie utrudnień związanych z przebudową drogi wojewódzkiej nr 384 (odcinek Łagiewniki-Dzierżoniów) 3 osoby, tj. 75% badanych, wskazało na szczególne utrudnienia związane z przebudową drogi, polegające na: zbyt wąskich drogach objazdowych, zbyt długim objeździe podnoszącym koszty dojazdów do pracy, braku postępow prac na zamkniętych odcinkach drogi.

³¹ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Według [...] ³², Dyrektora DSDiK wskazany przez mieszkańców miejscowości Sieniawka objazd drogami gminnymi i powiatowymi ma na celu przyspieszenie tempa robót, utrudnienia powodują specjalne wymogi technologiczne prowadzonych prac, a celem zmniejszenia uciążliwości robót drogowych dla mieszkańców objazdy zostaną zlikwidowane przed zimą i możliwe będzie poruszanie się po dotychczasowej trasie drogi wojewódzkiej nr 384.

[Dowód: akta kontroli str. 758-787, 796-817 - protokoły oględzin dróg wraz z załącznikami, str. 1105-1114 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności DSDiK w zakresie realizacji zadań dotyczących koordynowania prac wykonywanych w pasie drogowym, w tym wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i jego przywracania do wymaganego stanu, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] W ramach przeprowadzonych w dniu 21 sierpnia 2013 r. oględzin trasy objazdu drogi wojewódzkiej nr 384, wyznaczonego w miejscowości Sieniawka, stwierdzono nieprawidłowo wykonane wygradzenia dla pieszych przy fundamentach przyczółku mostu, stanowiące zabezpieczenia wykopów przy budowie wiaduktu nad drogą gminną. Uczestniczący w oględzinach inspektor nadzoru inwestorskiego DSDiK wydał w trakcie trwania oględzin polecenie poprawienia wygradzeń dla pieszych. W związku z powyższym [...] ³³, Dyrektor DSDiK podał, że w związku z wezwaniem przez nadzór inwestorski DSDiK wykonawca robót usunął nieprawidłowość, co potwierdziła kontrola przeprowadzona przez pracownika DSDiK w dniu 23 sierpnia 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 758-787, 796-817 - protokoły oględzin dróg wraz z załącznikami, str. 1105-1114 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niewprowadzenie w DSDiK procedur koordynacji robót wykonywanych w pasie drogowym, do której DSDiK zobowiązany był w myśl art. 20 pkt 7 ustawy o drogach publicznych. Dotychczasowe działania w tym zakresie, przy braku zastosowania narzędzi informatycznych, oparte były na wewnętrznej organizacji Wydziału Dróg i sprawnej komunikacji między pracownikami. W ocenie NIK prawdopodobieństwo zawodności takiej organizacji działania implikuje potrzebę wprowadzenia mechanizmu pozwalającego automatycznie zapobiec ewentualnym kolizjom i kumulacjom robót w obrębie pasów drogowych m.in. dróg wojewódzkich.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości ocenia realizację przez DSDiK zadań dotyczących koordynowania prac wykonywanych w pasie dróg wojewódzkich.

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

Opis stanu
faktycznego

23. Na podstawie art. 20 pkt. 10 ustawy o drogach publicznych, dotyczącego obowiązków zarządcy drogi w zakresie „przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych czy naprawczych ze

³² Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

³³ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (treść obowiązująca od 31 maja 2012 r.³⁴), Dyrektor DSDiK wydał, obowiązujące od 14 czerwca 2012 r., zarządzenie nr 29/2012 w sprawie przeprowadzenia przeglądów dróg wojewódzkich oraz obiektów mostowych, tuneli i przepustów zlokalizowanych w ciągu dróg wojewódzkich będących w zarządzie DSDiK. W akcie tym określono wzór protokołu okresowej kontroli rocznej (załącznik nr 2), przewidujący m.in. dane o stanie wyposażenia technicznego drogi i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zalecenia pokontrolne. W 2012 r. DSDiK przeprowadził okresowe (roczne) kontrole stanu wszystkich dróg wojewódzkich, do czego zobowiązywał art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

[Dowód: str. 549-551 - wykaz kontroli okresowych dróg wojewódzkich, str. 590-622 - zarządzenie nr 29/2012]

24. Podczas wykonanych w dniach 21-22 sierpnia 2013 r. oględzin stanu nawierzchni 11 odcinków dróg wojewódzkich³⁵ (o łącznej długości 27,8 km), na jednym z tych odcinków, dotyczącym drogi wojewódzkiej nr 390 Kamieniec Ząbkowicki - Złoty Stok - Łądek Zdrój (o długości 10,6 km), stwierdzono uszkodzenia nawierzchni jezdni i ustawione przy niej ostrzegawcze znaki drogowe A-30 (inne niebezpieczeństwa) z tabliczką informującą o uszkodzeniu nawierzchni na długości 8,1 km. Według [...]³⁶, Dyrektora DSDiK (cyt.): „droga wojewódzka nr 390, odcinek drogi od km 17+199 do km 21+746 przeznaczony jest do odnowy w roku 2014. Obecnie w ramach czynności obwodowych dokonywane są – w razie wystąpienia większych ubytków – drobne bieżące naprawy nawierzchni bitumicznej. Pozostały odcinek drogi będzie odnowiony w latach następnych”.

[Dowód: akta kontroli str.788-920 - protokół oględzin odcinków dróg oraz skrzyżowań wraz z projektami organizacji ruchu dotyczącymi badanych odcinków, str. 1105-114 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK]

25. W analizowanym okresie spośród 82 dróg wojewódzkich, których zarządcą było DSDiK, 80 poddawanych było corocznie przeglądowi stanu technicznego, do czego zobowiązywał art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane. Pozostałe dwie drogi były nowe, oddane do użytku w 2013 r. Osoby dokonujące kontroli stanu technicznego (12 pracowników) posiadały stosowne uprawnienia budowlane o specjalności drogowej, zgodnie z art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Brak posiadania przez dwóch z tych pracowników aktualnego wpisu na listę członków samorządu zawodowego omówiony został na str. 8-9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W badanym okresie nie wystąpił obowiązek rozszerzonego przeglądu stanu technicznego dróg, realizowanego przynajmniej raz na pięć lat na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Przeglądy takie wykonane zostały w 2009 r. Analiza losowej próby 20, wykonanych w latach 2011-2012, rocznych przeglądów stanu technicznego dróg wojewódzkich wykazała, że sformułowane w ich wyniku zalecenia do czasu kontroli zostały w pełni wykonane w pięciu przypadkach, stanowiących 25% badanej próby.

[Dowód: akta kontroli str. 549-551 - zestawienie przeprowadzonych przeglądów dróg: rocznych i pięcioletnich, str. 101-103 - wykaz uprawnień osób dokonujących kontroli dróg, str. 987-993 - notatka służbowa dotycząca badania zaleceń pokontrolnych po przeglądach dróg, str. 1167-1174 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK]

26 i 27. Przeprowadzone w dniach 21-22 sierpnia 2013 r. oględziny 11 odcinków dróg wojewódzkich (o łącznej długości 27,8 km) oraz 5 skrzyżowań wykazały, iż nie

³⁴ W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o dogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 472).

³⁵ Oględzinom poddano odcinki dróg wojewódzkich o numerach: 382, 384, 383, 392, 387, 390, oraz BŁD (nowa droga Bielany-Łany-Długoleka – bez numeru) oraz skrzyżowania na drogach nr 384, 383 i 387 oraz BŁD.

³⁶ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

brakowało w ich obrębie znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ujętych w projekcie organizacji ruchu. Umieszczone w poddanych oględzinom pasach drogowych znaki, sygnały i urządzenia były stabilne i czytelne (poza 1 przypadkiem, opisanym niżej jako nieprawidłowość), a ich lokalizacja była zgodna z zatwierdzonymi organizacjami ruchu. Oględziny wykazały także, że zieleń przydrożna i reklamy usytuowane były w sposób nie zagrażający bezpieczeństwu ruchu drogowego. Nie stwierdzono także przypadków oznakowania dezinformującego kierowców oraz wykluczającego się nawzajem.

[Dowód: akta kontroli str.788-920 - protokół odcinków dróg oraz skrzyżowań wraz z załącznikami, projektami organizacji ruchu dotyczącymi badanych odcinków]

28. DSDiK dokonała wymiany znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, znajdujących się na drogach wojewódzkich będących pod jej zarządem, dostosowując je do wymagań określonych w rozporządzeniu 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 drogach.

Według [...] ³⁷, Zastępcy Dyrektora DSDiK ds. Zarządzania Drogami, pozostała do wymiany część znaków drogowych znajduje się na drogach wojewódzkich, których zarządcą są zarządy powiatów na podstawie zawartych porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Wynikający z ww. rozporządzenia obowiązek wymiany znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu nie był przedmiotem kontroli DSDiK przez organ zarządzający ruchem drogowym, tj. przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 995-1000 - wyciągi z umów potwierdzających wymianę sterowników i sygnalizacji świetlnej z 30.10. i 18.12.2008 r. oraz 01.07.2009 r., str. 981-985 - umowa IZ.2720.121.2012 z 11.09.2012 r. i IZ.2720.44.2012 z 10.05.2012 r., str. 581-585 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK, str. 1336 - wyjaśnienia [...] ³⁸, Zastępcy Dyrektora ds. Zarządzania Drogami]

W działalności DSDiK w zakresie stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym jego wpływ na płynność ruchu i bezpieczeństwo użytkowników tego ruchu, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] Analiza losowej próby 20, wykonanych w latach 2011-2012, rocznych przeglądów stanu technicznego dróg wojewódzkich wykazała, że sformułowane w ich wyniku zalecenia:

- w przypadku 6 dróg (30% badanej próby) zalecenia osób dokonujących przeglądów zostały, do czasu kontroli NIK, zrealizowane częściowo;
- w przypadku 7 dróg (35% badanej próby) podjęto działania zmierzające do realizacji zaleceń, niemniej nie zostały one przeprowadzone (np. roboty budowlane ujęto w planie remontów na najbliższy rok, rozpoczęto procedurę przetargową, podjęte prace remontowe były w toku);
- w przypadku 2 dróg (10% badanej próby) nie podjęto działań na rzecz realizacji zaleceń osób dokonujących przeglądów (droga wojewódzka nr 351 i nr 354).

Powyższe stanowi o niestosowaniu się przez DSDiK do wynikającego z art. 20 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, obowiązku zarządcy drogi odnośnie utrzymania nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą.

Ustalone
nieprawidłowości

³⁷ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

³⁸ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Według [...] ³⁹, Dyrektora DSDiK powodem braku realizacji zaleceń z okresowych rocznych przeglądów dróg (w odniesieniu do zaleceń realizowanych częściowo lub niezrealizowanych) było w przypadku drogi wojewódzkiej:

- nr 104 (zalecona ścinka poboczy, pogłębienie rowów, wymiana barier, uzupełnienie nasadzeń, wymiana dylatacji, naprawa uszkodzeń poręczy na moście) – przesunięcie napraw do momentu pozyskania środków finansowych (planowany termin - 2014 r.);
- nr 345 (zalecona wycinka suchych drzew i prześwietlenie korony drzew) – trwa procedura przetargowa dotycząca wycinki drzew, w 2012 r. wykonano prześwietlenia korony drzew na odcinku 3,3 km, a prace na pozostałej, takiej samej długości, zrealizowane zostaną w roku 2013 i 2014;
- nr 340 (zalecony remont nawierzchni i chodników) – nawierzchnia nie została wyremontowana ze względu na brak środków finansowych, odbudowę chodników zaplanowano na rok 2014;
- nr 404 (zalecone utwardzenie poboczy) – zostanie przeprowadzone w 2013 r. (procedura w toku);
- nr 351 i 354 (zalecona pilna przebudowa i odbudowa) – zgłoszono do remontu jako projekty w ramach EWT Polska – Saksonia 2014-2020;
- nr 385 (zalecony remont chodnika) – nie został wykonany z uwagi na ograniczone środki finansowe.

[Dowód: akta kontroli str. 549-551 - zestawienie przeprowadzonych przeglądów dróg: rocznych i pięcioletnich, str. 101-103 - wykaz uprawnień osób dokonujących kontroli dróg, str. 987-993 - notatka służbowa dotycząca badania zaleceń pokontrolnych po przeglądach dróg, str.1104 -1117 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK]

[2] W wyniku przeprowadzenia w dniach 21-22 sierpnia 2013 r. oględziny 11 odcinków dróg wojewódzkich (o łącznej długości 27,8 km) i 5 skrzyżowań oraz porównania ich stanu faktycznego z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu stwierdzono, iż:

- w Dzierżonowie na dwóch odcinkach drogi nr 384 o długości 0,5 km i 0,4 km: na jednej z tablic drogowskazowych brakowało wskazania miejscowości Pieszycy; przed skrzyżowaniami znajdowały się trzy tablice drogowskazowe (o treści: 1. Wrocław, Świdnica, 2. Ząbkowice Śląskie, Niemcza, 3. Nowa Ruda, Bielawa), których nie uwzględniał projekt organizacji ruchu; na jednej z tablic drogowskazowych zamiast miejscowości Pieszycy wskazano Opole, a na tablicy drogowskazowej przy wjeździe do miasta naklejony był znak reklamowy sklepu (o rozmiarach 20/20 cm);
- w Stroniu Śląskim na odcinku drogi nr 392 o długości 2 km: umieszczono dwie tablice (o treści: Fair Play 2012 i Miasto monitorowane) oraz jeden znak (z wizerunkiem żaby), których nie przewidywał projekt stałej organizacji ruchu;
- w Łądku Zdroju na odcinku drogi nr 392 o długości 2,3 km: ustawiona w pasie drogi tablica szlakowa była nieczytelna (zamazana sprayem).

Według [...] ⁴⁰, Dyrektora DSDiK tablice drogowskazowe, których treść jest niezgodna z zatwierdzoną organizacją ruchu, nie zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego, nie dezinformują też kierujących pojazdami (podane miejscowości są kierunkowymi w stosunku do brakujących). Dyrektor DSDiK stwierdził również, iż po zakończeniu prowadzonych aktualnie w Dzierżonowie robót budowlanych, DSDiK zleci wykonanie nowych projektów organizacji ruchu dla dróg wojewódzkich nr 382 i nr 384 ze wskazaniem na tablicach drogowskazowych miejscowości zgodnie z wytycznymi zawartymi w załączniku nr 1 do Rozporządzenia Ministra Infrastruktury

³⁹ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁴⁰ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych (...). Ponadto podał, że w sprawie nielegalnego umieszczenia symbolu sklepu na tablicy drogowskazowej wszczęto postępowanie wyjaśniające, a umieszczone w Stroniu Śląskim (przez Urząd Miasta i Gminy) bez zezwolenia zarządcy drogi tablice i znak zostały usunięte po wszczęciu postępowania o nielegalne zajęcie pasa drogowego, natomiast nieczytelna tablica szlakowa w Łądku Zdroju zostanie naprawiona.

[Dowód: akta kontroli str. 788-923 - protokoły oględzin dróg wraz z załącznikami, str. 1105-1114 - wyjaśnienia Dyrektora DSDiK]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prawidłowość stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym jego wpływ na płynność ruchu i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu. Podstawą do takiej oceny były nieprawidłowości polegające m.in. na: [1] braku pełnej realizacji zaleceń pokontrolnych sformułowanych po przeprowadzonych w latach 2011-2012 okresowych przeglądach dróg; [2] umieszczeniu w pasach drogowych dróg wojewódzkich tablic drogowskazowych nie występujących w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu lub o treści niezgodnej z tymi projektami.

5. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

W związku z kontrolą P/10/085, przeprowadzoną przez NIK w 2010 r. w zakresie wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego, sformułowano cztery wnioski pokontrolne, które zostały przez DSDiK zrealizowane.

[Dowód: akta kontroli str. 26 - tabela dotycząca realizacji wniosków pokontrolnych]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności DSDiK w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie zadań w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych zaleconych po kontroli przeprowadzonej w 2010 r.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹, wnosi o:

1. Terminowe informowanie Policji oraz organu zarządzającego ruchem o każdym przypadku wprowadzania przez DSDiK organizacji ruchu, tj. co najmniej na 7 dni przed jego wprowadzeniem (§ 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem).
2. Przeprowadzanie okresowych przeglądów stanu technicznego dróg wojewódzkich wyłącznie przez osoby uprawnione w myśl art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.
3. Rozważenie wprowadzenia wewnętrznych procedur, mających na celu realizację obowiązku koordynacji robót wykonywanych w pasie drogowym, a uwzględniających wykorzystanie w tym celu programów informatycznych.
4. Pełną realizację zaleceń sformułowanych w protokołach z przeprowadzonych w latach 2011-2012 przeglądów okresowych stanu technicznego dróg wojewódzkich.

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

5. Dostosowanie tablic drogowskazowych na drogach wojewódzkich w obrębie Dzierżoniowa do zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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 we Wrocławiu.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Wrocław, dnia 30 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
z up. Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor

.....
podpis