



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-15-05/2013

P/13/078

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 6 listopada 2013 r.

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Andrzej Konury, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86980 z dnia 13 czerwca 2013 r.
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu (dalej: „ZDiUM” lub „Zarząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Gonciarz, Dyrektor Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu (dalej: Dyrektor ZDiUM)

*(dowód: akta kontroli str. 1-2)*

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> realizację przez ZDiUM zadań w zakresie organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym w latach 2011-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła w szczególności: **[1]** prawidłowe przygotowanie jednostki do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządu drogi, w tym m.in. zatrudnianie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach; **[2]** bieżące współdziałanie z organem zarządzającym ruchem drogowym, w szczególności w zakresie przygotowania projektów organizacji ruchu drogowego; **[3]** właściwą koordynację zadań związanych z pracami wykonywanymi w pasie drogowym, w tym m.in. wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego; **[4]** prowadzenie bieżących przeglądów okresowych dróg oraz okresowych kontroli stanu technicznego dróg publicznych będących w zarządzie ZDiUM<sup>2</sup>.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły natomiast: **[1]** niespójnego lub nieprawidłowego oznakowania pionowego i poziomego na 3 z 10 poddanych oględzinom odcinkach dróg publicznych; **[2]** nieskutecznego egzekwowania od służb współpracujących obowiązków w zakresie pielęgnacji drzew i krzewów w pasie drogowym, miejscami zaślaniających właściwą widoczność i czytelność znaków drogowych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia Nr XIII/302/07 z dnia 25 października 2007 r. (zmienioną uchwałami Nr LIV/1568/10 z dnia 9 września 2010 r. oraz Nr XXXII/742/12 z dnia 18 października 2012 r.) ZDiUM został nadany Statut, określający go jednostką organizacyjną Gminy Wrocław, wykonującą zadania zarządu drogi. Przypisane tej jednostce zadania dotyczyły m.in.:

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

<sup>2</sup> Art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

- opracowywania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, drogowych obiektów inżynierskich, kanałów technologicznych oraz Inteligentnego Systemu Transportu (ITS);
- utrzymania nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą i komunikacją zbiorową;
- opiniowania dokumentacji projektowych pod kątem ewentualnych kolizji z przebudową układu komunikacyjnego;
- wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg;
- prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów, Inteligentnego Systemu Transportu (ITS), elementów Systemu Informacji Miejskiej oraz kanałów technologicznych;
- sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg, drogowych obiektów inżynierskich, torowisk tramwajowych oraz infrastruktury drogowej i komunikacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- realizacji zadań zarządu drogi w zakresie inżynierii ruchu drogowego;
- dokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego;
- współdziałania z właściwymi komórkami organizacyjnymi Urzędu Miejskiego Wrocławia oraz jednostkami organizacyjnymi Gminy Wrocław.

Wszystkie powyższe zadania zostały odpowiednio ujęte i przypisane w Regulaminie organizacyjnym ZDiUM wewnętrznym komórkom organizacyjnych ZDiUM.

Analiza zapisów Statutu i Regulaminu organizacyjnego ZDiUM wykazała, że Zarząd upoważniony był do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Nie posiadał uprawnień do wydawania decyzji w zakresie organizacji ruchu. Powyższe zadanie realizowane było przez Wydział Infrastruktury Miejskiej Urzędu Miejskiego Wrocławia.

*(Dowód: akta kontroli str. 5 – 40 – Statut i Regulamin organizacyjny - wyciąg)*

Zadania w zakresie kontroli i nadzorowania stanu technicznego dróg i mostów realizował Dział Drogowo-Torowo-Inżynierski. Stan zatrudnienia pracowników tego Działu był w latach 2011-2013 (I półrocze) niezmienny i wynosił 13 pracowników, z czego 12 posiadało uprawnienia budowlane (inspektora nadzoru) z zakresu budownictwa drogowego, mostowego i elektrycznego. Posiadali oni wykształcenie wyższe w zakresie inżynierii lądowej (6 osób), średnie w zakresie budowy dróg i mostów (6 pracowników) oraz średnie telekomunikacyjne z uprawnieniami elektrycznymi (1 osoba).

*(Dowód: akta kontroli str. 137 – 138 – zestawienie dot. posiadanych kwalifikacji pracowników nadzorujących stan techniczny dróg i mostów)*

Kontrole dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>3</sup> (kontrole okresowe stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg), realizowane były przez Zarząd w terminach określonych ustawą (co najmniej raz na 5 lat). Realizację powyższych kontroli Zarząd zlecał firmom zewnętrznym w przetargach nieograniczonych. I tak, po raz ostatni:

- dla wszystkich dróg krajowych i wojewódzkich kontrole zostały przeprowadzone w 2010 r. przez [...] na podstawie umowy z dnia 20 kwietnia 2010 r.,

<sup>3</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

<sup>4</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

- dla wszystkich dróg powiatowych kontrole zostały przeprowadzone w 2011 r. przez [...]<sup>5</sup> na podstawie umowy z dnia 4 maja 2011 r.,
- dla dróg gminnych kontrole prowadzone były przez firmę [...]<sup>6</sup> na podstawie umowy z dnia 16 kwietnia 2012 r., przy czym 10 etapów tej umowy, z terminem realizacji w 2012 r., zakończono w tym roku, a kolejne 12 etapów, z terminem realizacji do 20 listopada 2013 r., pozostawało w toku realizacji.

Przeglądy 1-roczone, jak i 5-letnie obiektów inżynierskich, zlokalizowanych na drogach publicznych również były zlecane przez ZDiUM firmom zewnętrznym wyłonionych w drodze przetargu. W latach 2012-2013 wykonywały je: [...]<sup>7</sup> (umowa z 8 marca 2012 r.) i [...]<sup>8</sup> (umowy z 8 marca 2012 r., 1 marca 2013 r., 9 maja 2013 r. i 3 lipca 2013 r.).

*(Dowód: akta kontroli str. 41 – 136- umowy)*

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. ZDiUM wykonywał zadania zarządu drogi dla 1.650 dróg publicznych o łącznej długości 1.045,22 km, w tym dla 3 dróg krajowych (60,31 km), 15 dróg wojewódzkich (70,51 km), 116 dróg powiatowych (263,42 km) oraz dla 1.516 dróg gminnych (650,98 km).

W 2013 r. przeprowadzona została zmiana kwalifikacji dróg powiatowych i gminnych spowodowana oddaniem do użytku Autostradowej Obwodnicy Wrocławia oraz rozbudowy obwodnicy śródmiejskiej. Na dzień 30 czerwca 2013 r. nie zmieniła się ilość dróg krajowych i wojewódzkich, natomiast zmniejszyła się do 15 (48,19 km) ilość dróg powiatowych i zwiększyła się do 1693 (863,13 km) ilość dróg gminnych.

Wszystkie drogi krajowe, wojewódzkie i powiatowe, będące w granicach administracyjnych Wrocławia posiadały zatwierdzoną organizację ruchu na całej ich długości. Z dróg gminnych o łącznej długości 863,13 km zatwierdzoną organizację ruchu posiadały drogi o długości 771,5 km, tj. 89,4%. Organizacja ruchu nie była opracowywana dla dróg gminnych o nawierzchni nieutwardzonej.

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. w ciągach dróg pozostawało łącznie 197 obiektów inżynierskich, takich jak mosty, wiadukty, estakady, kładki, tunele, przejścia podziemne, z tego 69 na drogach krajowych, 14 na drogach wojewódzkich, 64 na drogach powiatowych i 50 na drogach gminnych.

Analiza 20 ksiąg dróg i obiektów inżynierskich wykazała, że wpisy prowadzone były poprawnie, na bieżąco i przez osoby uprawnione.

*(Dowód: akta kontroli str. 139 – zestawienie ilości i długości dróg, 140 – ilość dróg posiadających zatwierdzoną organizację ruchu, 141 – stan ilościowy obiektów inżynierskich)*

Na podstawie ewidencji dróg oraz ewidencji obiektów inżynierskich ustalono, że ZDiUM terminowo sporządzał informacje statystyczne o sieci dróg publicznych i przekazywał je w wyznaczonych terminach do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych

<sup>5</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

<sup>6</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

<sup>7</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

<sup>8</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

i Autostrad, tj. zgodnie z § 2 ust. 2 i § 3 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 promach<sup>9</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 156 – 180 - sprawozdania)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym powyżej zakresie Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości.

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie ZDiUM do realizacji zadań związanych z wypełnieniem funkcji zarządu drogowego.

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

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) podejmowanie decyzji dotyczących organizacji ruchu drogowego na terenie Wrocławia pozostawało w gestii Wydziału Inżynierii Miejskiej (dalej: „WIM”) Urzędu Miejskiego Wrocławia (dalej „UM”).

Sprawy dotyczące projektowania organizacji ruchu przedkładane i omawiane były na cotygodniowych spotkaniach Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu, organizowanych przez zarządzającego (UM). Na spotkaniach przedstawiciele instytucji posiadających urządzenia w pasie drogowym oraz Policja zgłaszali uwagi i wnioski dotyczące zmian w organizacji ruchu, mające na celu poprawę przepustowości arterii komunikacyjnych oraz bezpieczeństwo użytkowników. W spotkaniach tych uczestniczyli, z głosem opiniodawczym, przedstawiciele ZDiUM. [...] <sup>10</sup> – Naczelnik Wydziału Inżynierii Ruchu stwierdził, że zwyczajowo przed każdorazowym rozpoczęciem robót drogowych powoływana była komisja odbiorowa organizacji ruchu, w skład której wchodził przedstawiciele ZDiUM, WIM UM, Policji oraz innych zainteresowanych jednostek. W wyniku prac komisji często na bieżąco były wprowadzane korekty do wprowadzanej zmiany oznakowania w celu poprawy bezpieczeństwa i płynności ruchu.

(Dowód: akta kontroli str. 144 – 145 – wyjaśnienie, 181 –informacja naczelnika WIR)

W 2011 r. ZDiUM wykonał na zarządzanych drogach pomiary natężenia ruchu. W ich wyniku podjęte zostały decyzje w zakresie korekt programów sygnalizacji świetlnej oraz oznakowania w zakresie poprawy przepustowości i płynności ruchu, a także zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Korekty, będące następstwem przeprowadzonych pomiarów ruchu, dotyczyły skrzyżowań: ul. Żmigrodzkiej z ul. Bałtycką, ul. Obornickiej z ul. Bałtycką, ul. Żmigrodzkiej z ul. Na Polance, ul. Żmigrodzkiej z ul. Kasprowicza. Ponadto na ul. Żmigrodzkiej wprowadzono ograniczenie prędkości dla pojazdów ciężarowych.

(Dowód: akta kontroli str. 144 – 145 – wyjaśnienie, str. 181 –informacja naczelnika WIR)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym powyżej zakresie Najwyższa Izba kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości.

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania ZDiUM w zakresie współpracy z organem zarządzającym ruchem drogowym.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 583.

<sup>10</sup> 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 przywrócenia do wymaganego stanu.

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) do ZDiUM wpłynęło łącznie 31.680 wniosków na zajęcie pasa drogowego. W okresie tym Zarząd wydał 32.655 decyzji administracyjnych w przedmiotowym zakresie. Łączna kwota wymierzonych w tych decyzjach opłat wyniosła 55.116,5 tys. zł, z czego uiszczono 54.140,8 tys. zł. Stan opłat przeterminowanych na dzień 30 czerwca 2013 r. wynosił 3.659,3 tys. zł, z czego 1.584,4 tys. zł (43,2%) dotyczyło czterech dłużników:

- [...] <sup>11</sup> - 125,8 tys. zł, w stosunku do którego postępowanie egzekucyjne prowadzone było przez organ egzekucyjny Gminy Wrocław;
- [...] <sup>12</sup> - 53,3 tys. zł, prowadzący egzekucję komornik sądowy wydał postanowienie o bezskuteczności egzekucji;
- [...] <sup>13</sup> - 397,7 tys. zł, nastąpił zwrot tytułu wykonawczego z powodu bezskutecznego postępowania;
- [...] <sup>14</sup> - 991,6 tys. zł, zgłoszono wierzytelność w postępowaniu likwidacyjnym.

W decyzjach dotyczących zajęcia pasa drogowego ZDiUM informował i zobowiązywał wnioskodawców m.in. o tym, że:

- zajmujący pas drogowy odpowiada za stan bezpieczeństwa w zajmowanym pasie i ponosi pełną odpowiedzialność cywilną wobec osób trzecich z tytułu szkód mogących zaistnieć w tym terenie w związku z prowadzonymi robotami,
- po zakończeniu robót strona zobowiązana jest do przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności, zgodnie z projektem odbudowy nawierzchni.

W latach 2012-2013 (I półrocze) do ZDiUM wpłynęło 1.006 wniosków o wydanie zezwolenia na umieszczenie reklam w pasie drogowym. Wszystkie wnioski uzyskały pozytywną opinię i na tej podstawie wydano decyzje zezwalające na ich umieszczenie oraz wymierzono opłatę za korzystanie z pasa drogowego.

*(Dowód: akta kontroli str. 183-187 – zestawienie dot. wydanych decyzji i naliczonych opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego. 188-195 - decyzje)*

W analizowanym okresie, na etapie przygotowań inwestycji i robót drogowych, ZDiUM informował instytucje i firmy posiadające urzędnika w pasie drogowym o planowanych zamierzeniach. W pismach tych zwracano się także o przekazywanie zwrotnych informacji o ewentualnie planowanych zamierzeniach naprawy i przebudowy sieci i urządzeń, w celu umożliwienia skoordynowania robót. W informacjach tych podawany był planowany termin prowadzenia prac projektowych, jak i wykonawczych. Adresatami informacji były przede wszystkim

<sup>11</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

<sup>12</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

<sup>13</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

<sup>14</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

następujące podmioty: Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji we Wrocławiu, Dolnośląska Spółka Gazownictwa, Telekomunikacja Polska, Telefonia Dialog, Zarząd Zieleni Miejskiej, Fortum, Energia Pro.

W przypadkach planowania prac na terenach, gdzie występowały inni użytkownicy instalacji i obiektów, ZDiUM także przekazywał stosowną informację o planowanej realizacji zamierzeń w pasie drogowym. M.in. w przypadku Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, ZDiUM w piśmie:

- IPP.DS.4120-12/101293/11 z dnia 12 września 2011 r. informował o pracach projektowych dotyczących zagospodarowaniu terenu placu miejskiego pomiędzy ul. Lotniczą a ul. Szybowcową na wysokości skrzyżowania z ul. Drzewieckiego,
- IPP.14.10.3/19231/2010. ES z dnia 17 lutego 2012 r. informował o planowanej realizacji budowy dróg 2KDD/1, 2KDD/2, 2KDD/3 i 2KDD/4 (ul. Tymiankowa i Szałwiowa) zgodnie z uzgodnioną dokumentacją,
- IPP.4121.1.57444/2005.AG z dnia 23 maja 2012 r. informował o realizacji zadania pn. Przebudowa Mostu Słodowego.

*(Dowód: akta kontroli str.196- 198 pisma)*

ZDiUM dysponował elektronicznym systemem rejestracji zgłaszanych awarii i usterek, występujących w pasie drogowym. Sposób postępowania ze zgłoszeniami określony został przez Dyrektora ZDiUM zarządzeniem Nr 8/10 z dnia 2 kwietnia 2010 r. (zmienionym zarządzeniem Nr 10/10 z dnia 28 kwietnia 2010 r.) w sprawie wprowadzenia ogólnych zasad pracy w systemie Support Center Plus oraz przyjmowania zgłoszeń dotyczących zdarzeń powstałych w pasie drogowym dróg publicznych. W ramach przedmiotowego systemu uregulowane zostały zasady i odpowiedzialność służb w zakresie przyjmowania zgłoszeń, ich rejestrowania i załatwiania. W zarządzeniu określono m.in., że dyżurny przyjmujący zgłoszenia:

- dotyczące awarii urządzeń obcych w pasie drogowym, niezwłocznie przekazuje informację do właściwego podmiotu odpowiadającego za ich utrzymanie,
- dotyczące awarii i usterek urządzeń pozostających we własności ZDiUM, poddaje weryfikacji pod kątem przypisania właściwej komórce organizacyjnej a następnie przekazuje do załatwienia.

Analiza kontrolna zapisów systemu, przeprowadzona na przykładzie odnotowanych w 2012 r. zgłoszeń usterek i awarii, stwierdzonych w trakcie objazdów dróg (dzienników objazdów) wykazała, że:

- na drogach krajowych zgłoszono wystąpienie 193 usterek, braków i uszkodzeń (dziennik nr 1/K/2012),
- na drogach wojewódzkich odnotowano 147 usterek, braków i uszkodzeń (dziennik nr 2/W/2012),
- na drogach powiatowych odnotowano 55 usterek, braków i uszkodzeń (dziennik nr 3/P/2012).

W analizowanym okresie czas od ujawnienia uszkodzeń do wykonania napraw wynosił średnio ok. 2 tygodni. Dzienniki zawierały dane dotyczące daty objazdu, nazwisko i imię kontrolującego, numer ewidencyjny odcinka drogi, trasę objazdu, zauważone usterki, datę wykonania zalecenia.

*(Dowód: akta kontroli str.: 199-207 – zarządzenie, 206-235 – dzienniki objazdów)*

W latach 2011-2013 (I półrocze) ZDiUM realizował inwestycje w ramach programów:

- budowy i przebudowy oświetlenia ulic i miejsc niebezpiecznych – zrealizowano 17 zadań,
- budowy nowych sygnalizacji – zrealizowano 1 zadanie,
- poprawy stanu technicznego infrastruktury drogowej (nawierzchni ulic, chodników i torowisk) – zrealizowano 32 zadania.

Szczegółowej analizie poddano 5 losowo wybranych postępowań o udzielenia zamówienia na wykonanie ww. robót, które dotyczyły:

- a) wykonania poprawy stanu technicznego nawierzchni ul. Mościckiego na odcinku od ul. Gajowej do ul. Topolowej wraz z opracowaniem dokumentacji projektowej (umowa FZU/IR/239/183/11 z dnia 2 września 2011 r.),
- b) przebudowy sięgacza ul. Jutrzenki 75-83 w zakresie wykonania nawierzchni docelowej wraz z odwodnieniem i oświetleniem (umowa FZU/IR/21/20/11 z dnia 7 lutego 2011 r.),
- c) budowy dróg 1KDL/2 i KDD/14 (ul. Waniliowej i Szałwiowej) w części zespołu urbanistycznego Kminkowa (umowa FZU/IR/003/3/2012 z dnia 21 stycznia 2012 r.),
- d) przebudowy ul. Bystrzyckiej w rejonie skrzyżowania z ul. Bajana w celu lokalizacji przystanku autobusowego wraz z opracowaniem dokumentacji projektowej (umowa nr FZU/IR/124/91/2012 z dnia 21 maja 2012 r.),
- e) poprawy stanu technicznego nawierzchni ul. Brylantowej na odcinku od ul. Kurpiów do ul. Nefrytowej (umowa nr FZU/IR/042/32/2013 z dnia 11 marca 2013 r.).

W opracowanych przez ZDiUM specyfikacjach istotnych warunków zamówienia (SIWZ) oraz w umowach z wykonawcami, określone zostały obowiązki w zakresie minimalizacji utrudnień na drogach podczas prowadzenia robót. M.in. do obowiązków wykonawcy zamówienia należało:

- a) uzyskanie uzgodnień z właścicielami gruntów, które nie są w zarządzie zamawiającego (wzór w załączniku do SIWZ) o ile wystąpi taka sytuacja,
- b) opracowanie projektu organizacji ruchu zastępczego zgodnie z:
  - rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>15</sup>,
  - rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>16</sup>,
- c) oznakowanie, wykonanie i utrzymanie w należytej sprawności oznakowania i zabezpieczenia budowy,
- d) umożliwienie służbom ratowniczym (oraz komunalnym, pojazdom zaopatrzenia, itp.) przejazdu, dojazdu i dojścia do wszystkich obiektów zlokalizowanych w rejonie budowy.
- e) powiadomienie pisemne Zamawiającego, WIM UM i właściwego organu Policji o terminach rozpoczęcia robót i wprowadzenia zmian w organizacji ruchu, z minimum 7-dniowym wyprzedzeniem.

W 3 umowach zobowiązano wykonawców do prowadzenia prac w systemie dwuzmianowym (od poniedziałku do soboty).

Zamawiający w umowach zawartych z wykonawcami robót określał odpowiedzialność odszkodowawczą za odstąpienie od umowy, niewykonanie przedmiotu umowy, nieusunięcie wad stwierdzonych podczas odbioru końcowego lub ujawnionego w okresie gwarancji i rękojmi w wyznaczonym terminie dodatkowym.

W przypadku każdej z 5 umów objętych badaniami, wykonawcy zrealizowali zakres przedmiotowy w wyznaczonych terminach, dokonując stosownego zgłoszenia zamawiającemu. W jednym przypadku (budowy dróg 1KDL/2 i 2KDD/14) miało miejsce, uwzględnione w aneksie do umowy, przesunięcie w czasie zakończenia

---

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1729 ze zm.

prac o 1 miesiąc. Powodem zmiany był fakt przekazania terenu wykonawcy z miesięcznym opóźnieniem, związanym z nie zakończeniem budowy kanalizacji deszczowej przez spółdzielnię mieszkaniową na odcinku objętym budową.

(Dowód: akta kontroli str. 236-240 - informacja o realizowanych inwestycjach i robotach drogowych, str. 241-334 – umowy inwestycyjne)

Ustalone  
Nieprawidłowości

W przedstawionym powyżej zakresie Najwyższa Izba kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości.

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działania ZDiUM 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.

#### **4. Prawidłowość stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym ich wpływ na płynność ruchu i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu.**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) ZDiUM przeprowadzał kontrole stanu dróg i obiektów inżynierskich, wymagane art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>17</sup>.

[...] <sup>18</sup> - Dyrektor ZDiUM podał, że wyniki kontroli okresowych stanu technicznego dróg przetwarzane były przez Dział Drogowo-Torowo-Inżynierski, porównywane i gromadzone na bieżąco w postaci tabel, w których odnotowywano planowane i rzeczywiście wykonane zakresy napraw. Dane z opracowanych tabel eksportowane były do książek dróg, w ramach systemu ewidencji EWIDR. Oceny stanu technicznego oraz mapy jakości dróg, których stan techniczny został oceniony jako zły lub bardzo zły, były przekazywane do WIM celem wykorzystania przy planowaniu zadań remontowych i inwestycyjnych w zakresie drogownictwa.

Z wykonanych kontroli 5-letnich stanu technicznego dróg krajowych wynikało m.in., że 26,8% nawierzchni posiadało zły i bardzo zły stan techniczny. Na drogach wojewódzkich było tak w odniesieniu do 43,1% dróg. W przypadku dróg powiatowych do remontu zakwalifikowano 41,4% dróg. Dotychczasowa ocena dróg gminnych, realizowana w latach 2012-2013 (I półrocze), ujawniła stan zły i bardzo zły w odniesieniu do 26,6% tych dróg.

(Dowód: akta kontroli str. 335 – 352 – pisma i ocena stanu technicznego nawierzchni dróg)

Przeprowadzone w toku niniejszej kontroli oględziny 10 wybranych odcinków dróg, skrzyżowań i węzłów komunikacyjnych (dobrych do badania na podstawie analizy przedkontrolnej, z uwzględnieniem podwyższonego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości) wykazały, że:

- 1) skrzyżowanie ul. Borowskiej i Kamiennej – oznakowanie pionowe i poziome było zgodne z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu;
- 2) wyjazd z ul. Stajennej w ul. Wyścigową – przy wyjeździe z ul. Stajennej znaki „nakaz jazdy w prawo za znakiem” oraz „ustąp pierwszeństwa”; znak „ustąp pierwszeństwa” nieznacznie przesłonięty tablicą stojącego bliżej znaku „koniec strefy ograniczonej prędkości”;
- 3) ciąg ul. Powstańców Śląskich – przy dojeździe do sygnalizacji świetlnej na wysokości zajezdni tramwajowej znak „zakazu skrętu w lewo” był mało czytelny, przysłonięty przydrożną roślinnością;

<sup>17</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

<sup>18</sup> 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.).

**4)** skrzyżowanie ul. Pułaskiego i ul. Kościuszki – ul. Kościuszki od centrum w kierunku ul. Pułaskiego jednokierunkowa dla pojazdów mechanicznych; po lewej stronie wydzielony pas ścieżki rowerowej (tzw. „kontra-pas”); przy wjeździe na ten odcinek ścieżki rowerowej umieszczony był od strony ul. Pułaskiego znak „zakaz wjazdu” z informacją, że nie dotyczy rowerów; w odległości kilkunastu metrów znak ten został powtórzony (umieszczono go na słupie sygnalizatora świetlnego) już bez dodatkowej informacji – niekonsekwencja w oznaczeniu może powodować dezinformację kierujących rowerami, gdyż ścieżka biegnie dalej a znak pionowy zakazuje jazdy w tamtym kierunku;

**5)** skrzyżowanie ul. Pułaskiego, Traugutta i placu Wróblewskiego – na krótkim odcinku dojazdu do tego skrzyżowania zlokalizowano pionowe oznakowanie, umieszczone na 3 słupkach; znaki były mało czytelne i wzajemnie się zasłaniające; ponadto znaki informacyjne były niespójne, gdyż na jednym słupku znak informował, dla dwóch pasów ruchu o zjeździe ze skrzyżowania tylko w prawo, a na kolejnym słupku (oddalonym o ok. 5 m) tablica informacyjna wskazywała, że skrzyżowanie posiada wyjazd w prawo i na wprost (z ograniczeniem jazdy na wprost dla pojazdów o masie ponad 9 ton); ponadto na tym samym odcinku dojazdowym umieszczono tablicę informacyjną o kierunkach dojazdu do ważniejszych punktów w mieście;

**6a)** węzeł komunikacyjny Most Zwierzyniecki, ul. Wróblewskiego, ul. Mickiewicza i ul. Wystawowa – na ul. Mickiewicza przed skrzyżowaniem z ul. Wystawową brak znaku ostrzegawczego o zmianie przebiegu torów tramwajowych;

**6b)** przy zjeździe z Mostu Zwierzynieckiego (w kierunku pl. Grunwaldzkiego) w ul. Pasteura – usytuowany znak zakazu wjazdu pojazdów ciężarowych zasłonięty gałęziami (brak możliwości odczytu informacji z pozycji kierującego pojazdem);

**7)** skrzyżowanie ul. Żmigrodzkiej z dojazdem na osiedle Poświęckie – po przejechaniu skrzyżowania, po prawej stronie niewłaściwie usytuowany znak „zakaz wjazdu” (dotyczący bocznej drogi podporządkowanej), mogący błędnie sugerować kierowcy na drodze głównej zakaz kontynuowania dalszej jazdy;

**8)** skrzyżowanie ul. Krupniczej z ul. Włodkowica – na ul. Krupniczej, przed dojazdem do ul. Włodkowica, oznakowanie pionowe nakazujące jazdę na wprost; poniżej znaku tablica z napisem „Nie dotyczy dojazdu do posesji przy ul. Włodkowica”; przy wjeździe w ul. Włodkowica oznaczenie pionowe „zakaz ruchu” z informacją, że „Nie dotyczy dojazdu do posesji i rowerów”; jednocześnie na ul. Włodkowica zorganizowana i wyznaczona na całym odcinku drogi (znakiem D-18) strefa płatnego parkowania, „zachęcająca” do wjazdu wszystkich uczestników ruchu;

**9)** ul. Świdnicka - na odcinku od ul. Piłsudskiego do ul. Podwałe po obu stronach drogi, na jezdni zewnętrznej, w granicach pasa ruchu pojazdów, namalowane piktogramy rowerów w kolorze czerwonym bez wyznaczenia linią ścieżki rowerowej (nie mające znaczenia prawnego, gdyż nie wynikały z obowiązujących znaków drogowych, opisanych rozporządzeniem Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych<sup>19</sup>).

*(Dowód: akta kontroli str. 353-376 – protokół oględzin z załącznikami)*

Ustalone  
nieprawidłowości

W wyniku analizy stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym ich wpływu na płynność ruchu i bezpieczeństwo jego uczestników, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- brak oznakowań ostrzegawczych dla odcinka jezdni przecinającej linię tramwajową (ul. Mickiewicza na wysokości ul. Wystawowej),

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 170 poz. 1393 ze zm.

Ocena  
częstkowa

- stosowanie znaków (piktogramów) na jezdniach nieujętych w obowiązujących przepisach (ul. Świdnicka),
- lokalizację pionowych znaków drogowych w sposób mogący wprowadzać w błąd uczestników ruchu drogowego (ul. Traugutta),
- niewłaściwą pielęgnację przydrożnych drzew i krzewów, miejscami zasłaniających widoczność i czytelność znaków drogowych (ul. Powstańców Śląskich, ul. Pasteura).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia stosowanie i funkcjonowanie znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, przede wszystkim w kontekście ich wpływu na płynność ruchu i bezpieczeństwo jego uczestników.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>20</sup>, wnosi o:

1. Przeanalizowanie istniejącej organizacji ruchu, w szczególności na odcinkach dróg objętych oględzinami, oraz podjęcie działań na rzecz przeprowadzenia korekt w planach organizacji ruchu, mających na celu zapewnienie płynności ruchu oraz bezpieczeństwa jego uczestników.
2. Uzupelnienie i dostosowanie oznakowań pionowych i poziomych do wymogów określonych w obowiązujących przepisach.
3. Egzekwowanie od służb współpracujących, właściwej pielęgnacji przydrożnych drzew i krzewów, zasłaniających właściwą widoczność i czytelność znaków drogowych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania  
wniosków

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

<sup>20</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.