



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.008.03.2015

P/15/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43

kin@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/034 - Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Robert Mecha, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 97158 z dnia 28 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku ¹ , ul. Mostowa 11a, 80-778 Gdańsk.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Stachowiak, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Gdańsku. (dowód: akta kontroli str. 3-13)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² wykonywanie przez kontrolowaną jednostkę zadań w zakresie dostosowania istniejącej infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, jako niechronionych uczestników ruchu drogowego, w objętych kontrolą latach 2013-2015 (I poł.).

Uzasadnienie oceny ogólnej

ZDW realizował obowiązki Zarządu Województwa Pomorskiego, jako zarządcy dróg wojewódzkich w rozumieniu art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³, przekazane na podstawie art. 21 ust. 1 ww. ustawy. ZDW wprowadzał rozwiązania infrastrukturalne uwzględniające potrzeby bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Aplikował również o pozyskiwanie środków pozabudżetowych na realizację projektów drogowych w łącznej kwocie 224 957 tys. zł. Parametry techniczne infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów spełniały wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴. ZDW zawarł umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej (OC) w zakresie szkód wyrządzonych osobom trzecim w związku z prowadzoną działalnością. Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora ZDW rozpatrywano skargi i wnioski.

Kontrola wykazała również nieprawidłowości w realizacji zadań związanych z zarządzaniem siecią dróg wojewódzkich, w tym:

- nieopracowywanie w latach 2013-2015 (I poł.) projektów planów rozwoju sieci drogowej. Natomiast opracowany w sierpniu 2011 r. dokument o nazwie „Plan inwestycji drogowych do roku 2014 i perspektywa na lata następne”, nie był aktualizowany,
- wykonywanie przeglądów okresowej kontroli stanu technicznego sieci drogowej przez osoby nieposiadające uprawnień do przeprowadzenia takich kontroli,

¹ Dalej także: ZDW.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

- brak informacji w protokołach pięcioletnich ocen stanu technicznego dróg odnośnie wykonania zaleceń z poprzednich kontroli,
- zły stan utrzymania poboczy poza terenem zabudowanym, zagrażający bezpieczeństwu pieszych i rowerzystów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykonywanie zadań jednostek zarządzających drogami w zakresie dostosowania infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

Opis stanu faktycznego

1. Uchwałą nr 39/IV/99 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 1 lutego 1999 r. powołano Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku oraz nadano jednostce statut. Uwzględnił on wszystkie ustawowe zadania zarządcy dróg, wymienione w art. 20 ustawy o drogach publicznych. Zadania te zostały przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym oraz pracownikom ZDW.

(dowód: akta kontroli str. 14-66)

2. Stan zatrudnienia ZDW wynosił: na koniec 2011 r. 151 osób, na koniec 2012 r. 157 osób, na koniec 2013 r. – 162 osoby, na koniec 2014 r. – 166 osób, na dzień 30 czerwca 2015 r. 164 osoby. Stan liczbowy pracowników z uprawnieniami budowlanymi w ZDW wynosił w wyżej wymienionym okresie odpowiednio 21, 24, 25, 24 i 23 osoby. Ukończone kursy, szkolenia, studia podyplomowe z zakresu aplikowania o środki pomocowe Unii Europejskiej w 2011 r. posiadało 10, w latach 2012-2014 18, a w 2015 r. 21 pracowników. Wskazana wyżej struktura zatrudnienia umożliwiała prawidłową realizację zadań zarządcy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 67-72, 306-307)

3. ZDW opracował dokument o nazwie „Plan inwestycji drogowych do roku 2014 i perspektywa na lata następne” (dalej: „Plan”). Zawierał on plany inwestycji drogowych na drogach wojewódzkich województwa pomorskiego do 2014 r. wraz ze wskazaniem priorytetów na lata następne, obejmujące nową perspektywę finansową UE. Plan datowany na dzień 3 sierpnia 2011 r. nie był zmieniany (aktualizowany), zawierał rozwiązania infrastrukturalne uwzględniające potrzeby pieszych i rowerzystów. Dla poszczególnych inwestycji drogowych zaplanowano oczekiwane efekty. Np: przy przebudowie drogi nr 203 poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszych na przejściach i w rejonach przystanków autobusowych oraz odseparowanie ruchu rowerowego od samochodowego. Przy przebudowie skrzyżowania drogi nr 212 i drogi nr 236 efektem było natomiast uspokojenie ruchu na rondzie i zapewnienie bezpiecznego przejazdu dla rowerzystów. Przy przebudowie drogi nr 230 zaplanowano poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszych w rejonach przystanków autobusowych. ZDW nie posiadało dokumentu potwierdzającego przekazanie Planu Pomorskiemu Urzędowi Marszałkowskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 73-234, 522-529)

4. Plan zawierał rozwiązania infrastrukturalne uwzględniające potrzeby bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Jednocześnie, powyższe rozwiązania ZDW wprowadzał do każdego zadania indywidualnie i umieszczał na etapie ogłaszania przetargu na opracowanie dokumentacji projektowej. Jako elementy pozwalające rozpoznać miejsca niebezpieczne, ZDW zlecał opracowanie: inwentaryzacji stanu istniejącego, analizy i prognozy ruchu, ocenę bezpieczeństwa ruchu drogowego i przeprowadzanie konsultacji społecznych. Ponadto, dodatkowo zlecano weryfikację dokumentacji projektowej oraz audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W realizowanych dokumentacjach uwzględniano elementy ochrony pośredniej i bezpośredniej niechronionych uczestników ruchu. Plan zawierał sporządzony audyt dróg wojewódzkich (nawierzchnia, natężenie i bezpieczeństwo) oraz audyt obiektów mostowych.

(dowód: akta kontroli str. 75-160)

5. W Planie określono całkowite nakłady na zadania inwestycyjne finansowane ze środków własnych, wydatki na remonty i naprawy o charakterze odtworzeniowym. Zaplanowano ponadto nakłady na inwestycje zwiększające bezpieczeństwo ruchu drogowego, określono również źródła finansowania i planowane nakłady na inwestycje w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) oraz inwestycje proponowane do zrealizowania po roku 2014 wraz ze źródłami finansowania i planowanymi nakładami. ZDW sporządzała roczne plany finansowe na lata 2013-2015 i przekazywała do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego. Plany finansowe zawierały: plan dochodów oraz ich opis, plan wydatków osobowych i bezosobowych, wykaz jednorocznych zadań inwestycyjnych oraz wykaz zadań drogowych inwestycyjnych wprowadzonych do planu rzeczowo-finansowego. Zrealizowane wydatki na infrastrukturę pieszo-rowerową wynosiły odpowiednio w 2013 r. 2 069 tys. zł, w 2014 r. 3 086,2 tys. zł. Na dzień 30 czerwca 2015 r. wydatki na zadania zrealizowane, realizowane oraz posiadające podpisane umowy realizacyjne wynosiły 4 164,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 75-139, 235-272, 295-299)

Zestawienie: Długość i ilość infrastruktury liniowej i punktowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów na sieci dróg zarządzanych przez ZDW.

	2011	2012	2013	2014	2015 (I poł.)
Drogi dla rowerów (km)	b/d	b/d	b/d	105,3	107,7
Pasy ruchu dla rowerów (km)	0	0	0	0	0
Chodniki + ścieżki rowerowe (m ²)	723 118,08	736 005,49	770 074,64	834 546,15	841 813,15
Pobocza (utwardzone z zatokami autobusowymi) (m ²)	107 861,40	109 249,40	108 879,00	124 616,40	124 616,40
Przejazdy dla rowerzystów (szt.)	102	110	111	122	126
Przejścia dla pieszych (szt.)	1 126	1 139	1 157	1 179	1 195
Śluzy dla rowerów (szt.)	0	0	0	0	0
Kładki dla pieszych (szt.)	8	8	9	9	9
Tunele dla pieszych (szt.)	1	1	1	3	3
Wyspy azylu (szt.)	204	216	221	255	264
Sygnalizacje świetlne (szt.)	62	63	65	68	68
Inne elementy infrastruktury (szt.)	3 sygnalizacje pulsujące 2 aktywne znaki przejścia dla pieszych	3 sygnalizacje pulsujące 2 aktywne znaki przejścia dla pieszych	3 sygnalizacje pulsujące 2 aktywne znaki przejścia dla pieszych	3 sygnalizacje pulsujące 2 aktywne znaki przejścia dla pieszych	3 sygnalizacje pulsujące 2 aktywne znaki przejścia dla pieszych

b/d - brak danych

Zestawienie: Łączna długość zarządzanych dróg bez dróg ekspresowych i autostrad, bez stref uspokojonego ruchu oraz z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy.

	2011	2012	2013	2014	2015 (I poł.)
Łączna długość zarządzanej sieci drogowej bez dróg ekspresowych i autostrad (w km)	1 723,426	1 721,613	1 730,998	1 729,216	1 729,216
Łączna długość zarządzanej sieci drogowej bez stref uspokojonego ruchu oraz dróg ekspresowych i autostrad (w km)	1 723,426	1 721,613	1 730,998	1 729,216	1 729,216
Łączna długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy, tj. z drogami dla rowerów lub pasami ruchu dla rowerów (w km)	b/d	b/d	b/d	105,3	107,7

(dowód: akta kontroli str. 272-278, 300-302)

Zestawienie: Realizacja rocznych planów rzeczowo-finansowych ZDW (w tys. zł)

Lp.	Jednostka zarządzająca drogami	Wysokość potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej			Plan wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej			Wykonanie planu		
		2013r.	2014r.	2015r.	2013r.	2014r.	2015r.	2013r.	2014r.	2015r. (I poł.)
1.	Bieżące utrzymanie	16 287	12 686	14 797	16 287	12 686	14 797	15 152	10 365	5 417
2	Remonty	14 252	51 268	13 130	14 252	17 970	12 630	13 734	16 988	3 694
3	Nakłady inwestycyjne	15 890	149 635	171 862	15 890	119 815	118.363	9 612	99 425	10 758
	Razem:	46 429	213 590	199 790	46 429	150 471	145 791	38 498	126 779	19 870

ZDW nie posiadał danych dotyczących wysokości potrzeb, planu wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów oraz wykonania planu z lat 2013-2015 w rozbiciu na bieżące utrzymanie, remonty, nakłady inwestycyjne.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że kierowana przez niego jednostka „(...) na poziomie potrzeb jak i planu wydatków nie wyszczególnia zakresu dotyczącego pieszych i rowerzystów, a zakresy działań i zadań przeznaczonych do realizacji planuje dla wszystkich uczestników ruchu drogowego w tym także dla pieszych i rowerzystów. Ewidencja księgowa prowadzona w ZDW, również nie przewiduje w swej szczególności ewidencjonowania wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów.”

(dowód: akta kontroli str. 279-280, 522-529)

6. ZDW uczestniczył w procesie pozyskiwania dodatkowych środków (niepochodzących z budżetu samorządowego) na finansowanie infrastruktury drogowej, w tym przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. Od 2008 r. ZDW aplikował o środki finansowe w ramach RPO Województwa Pomorskiego na lata

2007-2013, celem uzyskania dofinansowania dla projektów infrastrukturalnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Łączna wartość projektów wyniosła 317 046 tys. zł., a wysokość przyznanego dofinansowania 224 957 tys. zł. Efekty rzeczowe dotyczące pieszych i rowerzystów uzyskane bądź przewidziane do uzyskania w ramach realizowanych projektów przedstawiały się następująco:

- drogi dla rowerów – 163,3 km,
- chodniki – 144,5 km,
- pobocza – 627,6 km,
- przejazdy dla rowerzystów – 378 szt.,
- przejścia dla pieszych – 924 szt.,
- wyspy azylu dla pieszych – 470 szt.,
- sygnalizacje świetlne – 46 szt.

(dowód: akta kontroli str. 275-276, 283)

7. Ewidencja dróg prowadzona była zgodnie rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁵.

(dowód: akta kontroli str. 308-309, 483-521)

8. ZDW w okresie objętym kontrolą nie posiadał opracowanych procedur przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg. Dopiero w trakcie kontroli NIK, zarządzeniem nr 14/DU/2015 z dnia 17 listopada 2015 r. Dyrektor ZDW wprowadził do stosowania instrukcję przeprowadzania przeglądów dróg. Wykonanie zarządzenia powierzono Kierownikom Rejonów Dróg ZDW w zakresie przeprowadzania przeglądów oraz Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania Dróg w zakresie nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 530-557)

9. W okresie objętym kontrolą, ZDW realizując obowiązki wynikające z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, w związku art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶ przeprowadzał okresowe kontrole obejmujące sprawdzenie stanu technicznego dróg, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i usterek, które wymagały prac konserwatorskich lub naprawczych. Sprawdzenia prawidłowości i terminowości przeprowadzonych okresowych kontroli stanu technicznego sieci drogowej (w tym infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów) na dziesięciu wybranych odcinkach dróg wojewódzkich⁷, dokonano na podstawie opinii biegłego. Badania wykazały, że kontrole te przeprowadzano z wymaganą częstotliwością. W RDW Puck i Kartuzi stwierdzono natomiast nieprawidłowe dokumentowanie przeglądów oceny stanu technicznego dróg.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że „(...) za dokumentowanie przeglądów oceny stanu technicznego dróg odpowiedzialni w RDW Puck jest Kierownik J.W., a w RDW Kartuzi Kierownik J.W. Ww. osoby zgodnie z ustawą prawo budowlane dokonywały okresowej oceny stanu technicznego dróg. W ramach posiadanej wiedzy i doświadczenia wykonywały ww. przeglądy w sposób solidny i rzetelny.” Analiza protokołów okresowej kontroli stanu technicznego sieci drogowej przeprowadzanych

⁵ Dz.U. Nr 67, poz. 582.

⁶ Dz.U. z 2013 r. poz.1409 ze zm.

⁷ DW 210, odcinek Słupsk – Unichowo (33 km), DW 211, odcinek Puzdrowo – Sierakowice (3 km), DW 214, odcinek Łębork – Sierakowice (26 km), DW 221, odcinek Gdańsk – Przywidz (24 km), DW 222, odcinek Stargard Gdański – Skórcz (22 km), DW 224, odcinek Wejherowo – Szemud (11 km), DW 227, odcinek Pruszcz Gdański – Roszkowo (3 km), DW 501, odcinek Przejazdowo – Krynica Morska (43 km), DW 502, odcinek Stegna - Nowy Dwór Gdański (14 km), DW 517, odcinek Sztum – Górki (3km).

przez RDW w Sztumie w latach 2013-2015 (I poł.) wykazała, że ww. przeglądy wykonywali R.K., M.R., A.M. i L.T.

W pięcioletnich protokołach oceny stanu technicznego dróg brak było informacji czy poprzednie zalecenia zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 310-482, 530-534)

10. Analiza procesu planowania i realizacji potrzeb remontowych wykazała, że:

- W ramach prowadzonych przeglądów dokonywane były zapisy dotyczące bieżących potrzeb remontowych dotyczących zarówno nawierzchni dróg, jak i pozostałych elementów infrastruktury. W miarę możliwości potrzeby te były realizowane. Stan dróg zasadniczo nie pogarszał się i był utrzymywany na zbliżonym poziomie.
- W trakcie oględzin stwierdzono w kilku przypadkach przebudowane nawierzchnie. W takich przypadkach stan infrastruktury był bez zastrzeżeń. Wskazuje to na prowadzenie działań planistycznych i remontowych poza bieżącymi ocenami stanu nawierzchni.
- Trwały prace planistyczne, które miały na celu przebudowę ponad 300 km dróg wojewódzkich. Były to działania planistyczne realizowane przez ZDW, prowadzone poza bieżącą oceną dróg.

(dowód: akta kontroli str. 483-521)

11. Sprawdzenie stanu technicznego infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów przeprowadził biegły na dziesięciu odcinkach dróg o łącznej długości 162 km, na których w ostatnich latach odnotowano największą liczbę wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów⁸. Stan infrastruktury był zróżnicowany i w dużym stopniu zależał od tego jaki był charakter drogi oraz kiedy droga była ostatnio przebudowywana. Stan infrastruktury poprawiał się, co było szczególnie widoczne w przypadku dróg, które ostatnio były poddane remontowi. Nowo wykonane odcinki były wykonywane w bardzo wysokim standardzie ze wszystkimi wymaganymi elementami, zapewniającymi bezpieczne poruszanie się zarówno pieszych, jak i rowerzystów. Przykładem tego były DW 227 w Pruszczu Gdańskim oraz DW 507 na całym ocenianym fragmencie. Jednocześnie na wszystkich badanych odcinkach poza terenem zabudowanym stwierdzono, że stan utrzymania poboczy utrudniał lub uniemożliwiał poruszanie się pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 483-521, 530-534)

12. Parametry techniczne infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów⁹ spełniały wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

(dowód: akta kontroli str. 483-521)

13. W okresie objętym kontrolą ZDW realizował łącznie 64 drogowe zadania inwestycyjne (budowa i przebudowa), których zrealizowany i planowany do wykonania zakres rzeczowy wynosił 487,3 km. Spośród tych projektów dziewięć na całej długości (7 km) nie uwzględniało separacji ruchu samochodowego i rowerowego. W pozostałych 55 przypadkach została wybudowana lub zaprojektowana infrastruktura drogowa separująca ruch samochodowy od rowerowego.

(dowód: akta kontroli str. 300-306)

14. W latach 2013-2015 ZDW zawarł umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej (OC) w zakresie szkód wyrządzonych osobom trzecim, w związku

⁸ Patrz: przypis nr 7.

⁹ Patrz: przypis nr 7.

z prowadzoną działalnością. Wyboru ubezpieczyciela dokonano na podstawie art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ w trybie przetargów nieograniczonych. W 2013 r. zawarto umowę, w której określono koszt polisy na kwotę 506 655 zł, a w 2014 i 2015 r. zawarto umowy, których koszty polis wynosiły odpowiednio 499 999 zł i 389 527 zł. W wyniku obrażeń lub strat materialnych, które ponieśli piesi i rowerzyści, ubezpieczyciele wypłacili odszkodowania: w 2013 r. 67 030,74 zł, w 2014 r. 4 729,28 zł, w 2015 r. nie wypłacono odszkodowań. Jednocześnie trzy sprawy o odszkodowanie nie były rozstrzygnięte. ZDW nie wypłacało odszkodowań ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 281-282, 284-294)

15. Skargi i wnioski skierowane do ZDW rozpatrywano na podstawie Zarządzenia Nr 9/N/2013 Dyrektora ZDW w Gdańsku z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Gdańsku. W okresie objętym kontrolą do ZDW wpłynęło łącznie 128 skarg i wniosków dotyczących złego stanu technicznego lub zagrażających brd organizacji ruchu na sieci zarządzanej infrastruktury drogowej służącej pieszym i rowerzystom, z których 119 uznano za zasadne i skierowano do realizacji. Wnioski składali przedstawiciele samorządów terytorialnych, sołtysi, szkoły, osoby prywatne i inni. ZDW terminowo odpowiadał na wszystkie wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 558-570)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. ZDW nie opracowywał w latach 2013-2015 (I poł.) projektów planów rozwoju sieci drogowej. „Plan inwestycji drogowych do roku 2014 i perspektywa na lata następne”, który zawierał plany inwestycji drogowych na drogach wojewódzkich nie stanowił wprost projektu planów rozwoju sieci drogowej. Dokument ten nie był aktualizowany. ZDW nie posiadało ponadto potwierdzenia, że ww. dokument został przekazany do Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego (organ właściwy do planów zagospodarowania przestrzennego). Obowiązek opracowywania przez zarządcę drogi projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nakłada art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust.1 ustawy o drogach publicznych.

Z-ca Dyrektora ZDW wyjaśnił, że Plan „(...) Został w sierpniu 2011 r. przekazany do Departamentu Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego. Nie odnalazłem jednak dokumentu potwierdzającego ten fakt. Prawdopodobnie został on przekazany bezpośrednio na ręce ówczesnej Dyrektorki Departamentu Pani D.U. przez Dyrektora ZDW Pana M.M. Jeżeli Dyrektor M.M. miał taki dokument to nie został on przekazany do zasobów rejestrowych ZDW. (...) Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku opracował w dniu 3 sierpnia 2011 r. dokument Plan inwestycji drogowych do roku 2014 i perspektywa na lata następne. Dokument ten w pełni spełnia wymogi jakie powinien zawierać projekt planu rozwoju sieci drogowej oraz stał się on podstawą do opracowania dalszych planów takich jak Regionalny Program Strategiczny w zakresie transportu Mobilne Pomorze 2020 oraz jest wykorzystywany przy opracowaniu rocznych planów rzeczowo-finansowych (...).”

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że „Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych zarządcą dróg wojewódzkich w województwie pomorskim jest Zarząd Województwa Pomorskiego. A zatem projekty planów rozwoju sieci drogowej, o których mowa w art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o drogach

¹⁰ Dz.U. z 2013 r. poz.907 ze zm.

publicznych muszą być zaakceptowane przez Zarząd Województwa Pomorskiego. Z uwagi na powyższe ZDW w Gdańsku opracował „Plan inwestycji drogowych do roku 2014 i perspektywa na lata następne”. Plan ten stanowi merytoryczny materiał do wdrożenia wszelkich planów związanych z siecią dróg wojewódzkich w województwie pomorskim (...).”

(dowód: akta kontroli str. 73-234, 522-529)

2. Czterech pracowników¹¹ RDW w Sztumie wykonywało w latach 2013-2015 przeglądy okresowej kontroli stanu technicznego sieci drogowej nie posiadając uprawnień stosownych do przeprowadzenia ww. kontroli określonych w art. 12 ust. 1 pkt 5 ust. 2 i ust. 7 ustawy Prawo budowlane oraz § 18 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie¹².

Mistrz RDW w Sztumie R.K. wyjaśnił: „*uprawnień budowlanych nie posiadam. Informuję także, że w zakresie moich obowiązków jest dokonywanie objazdów dróg jak również sprawdzanie ich stanu technicznego*”.

Majster RDW w Sztumie M.R. wyjaśnił: „*nie posiadam uprawnień do sprawowania funkcji technicznych w budownictwie. Wyjaśniam jednocześnie, że w zakresie moich obowiązków jest uczestniczenie w przeprowadzaniu bieżących przeglądów obiektów inżynierskich i z tychże obowiązków starałem się wywiązywać*”.

Mistrz RDW w Sztumie A.M. wyjaśnił: „*nie posiadam uprawnień stosownych do przeprowadzania kontroli określonych w art. 12 ust. 1 pkt 5 ust. 2 oraz ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz § 18 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie*”.

P.o. Kierownika RDW w Sztumie L.T. wyjaśnił: „*nie posiadam stosownych uprawnień do przeprowadzania okresowych przeglądów dróg jak i obiektów inżynierskich. W tym względzie popełniłem błąd nie zlecając firmie zewnętrznej, posiadającej uprawnienia do tego typu czynności*”.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że „*(...) Pracodawca zapewnił Panu L.T. narzędzia prawne i finansowe umożliwiające zlecenie wykonania ww. przeglądów osobom posiadającym stosowne uprawnienia budowlane*”.

(dowód: akta kontroli str. 310-482, 530-534)

3. Nie wykonano zaleceń po przeglądach okresowej kontroli i w pięcioletnich protokołach oceny stanu technicznego dróg brak było informacji czy poprzednie zalecenia zostały wykonane. Obowiązek sprawdzenia stanu wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli nakłada art. 62 ust 1a ustawy Prawo budowlane.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że „*w trakcie kontroli stanu technicznego dróg, osoby dokonujące przeglądu każdorazowo sprawdzają wykonanie zaleceń z poprzedniej kontroli. W protokołach oceny stanu technicznego dróg podano w sposób niejednoznaczny czy te zalecenia zostały wprowadzone, jednak z porównania wpisów z poprzednich protokołów wynika, że w miarę możliwości są one realizowane*”.

Jednocześnie Dyrektor ZDW wyjaśnił przyczyny niewykonania zaleceń z poprzednich przeglądów: „*DW 210 RDW Lębork - nie wykonano całego zakresu ścinki poboczy (brak środków), DW 211 RDW Kartuzy - nie wykonano remontu odcinka drogi oraz remontu barier z uwagi na planowaną przebudowę, DW 214 RDW Lębork - nie wykonano całego zakresu ścinki poboczy (brak środków), RDW Kartuzy - nie wykonano całego zakresu malowania oznakowania*”.

¹¹ Pracownicy R.K., M.R., A.M., L.T.

¹² Dz.U. Nr 83, poz.578 ze zm., uchylone z dniem 10 sierpnia 2014 r.

poziomego (brak środków), DW 221 RDW Gdańsk - nie wykonano całego zakresu malowania oznakowania poziomego (brak środków), nie wykonano całego zakresu wycinki krzaków i drzew (brak środków, brak decyzji na wycinkę), nie wykonano całego zakresu ścinki poboczy (brak środków), DW 224 RDW Puck - nie wykonano całego zakresu ścinki poboczy (brak środków), DW 227 - nie wykonano całego zakresu malowania oznakowania poziomego (brak środków), nie wykonano całego zakresu wycinki krzaków i drzew (brak środków, brak decyzji na wycinkę), nie wykonano całego zakresu ścinki poboczy (brak środków), DW 501 - nie wykonano całego zakresu malowania oznakowania poziomego (brak środków), nie wykonano całego zakresu wycinki krzaków i drzew (brak środków, brak decyzji na wycinkę), nie wykonano wymiany barier żelbetowych na stalowe (brak środków), DW 502 - nie wykonano całego zakresu malowania oznakowania poziomego (brak środków), nie wykonano przebudowy (brak środków)".

(dowód: akta kontroli str. 310-482, 530-534)

4. Na wszystkich badanych odcinkach poza terenem zabudowanym stan utrzymania poboczy utrudniał lub uniemożliwiał poruszanie się pieszych i rowerzystów¹³.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że „ZDW Gdańsk utrzymuje w należytym stanie infrastrukturę drogową określając zakres i lokalizację robót utrzymaniowych poboczy, biorąc pod uwagę bezpieczeństwo ruchu drogowego i poziom finansowy (zatwierdzony na dany rok kalendarzowy budżet). W związku z tym, zakres tych prac ograniczany jest do miejsc, które spowodują zmniejszenie zagrożeń dla ruchu, uwzględniając również rowerzystów i pieszych. Z tego też względu, przeprowadzane ścinki poboczy, koncentrowano głównie w okolicach łuków ograniczających widoczność, oraz w przypadku profili o spadku jednostronnym po wewnętrznej ich stronie (umożliwiając odprowadzenie kałuż i zastoisk). Należy też wziąć pod uwagę argument, że zarówno pieszy jak i rowerzysta mający do wyboru przejście/przejazd poboczem gruntowym nieumocnionym, a jezdnią o twardej nawierzchni zawsze wybierze jezdnię twardą”.

(dowód: akta kontroli str. 483-521, 530-534)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Identyfikowanie poziomu potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów w rozbiciu na bieżące utrzymanie, remonty oraz nakłady inwestycyjne powinno być – w ocenie NIK – podstawowym narzędziem mającym na celu prawidłowe programowanie rozwoju tej infrastruktury i, w efekcie, powinno przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

RDW Puck i Kartuzi nieprawidłowo dokumentowały przeglądy oceny stanu technicznego dróg. Stwierdzono zarazem, że dopiero w trakcie kontroli NIK (w dniu 17 listopada 2015 r.) wdrożono w ZDW procedury przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg. Zdaniem NIK, wprowadzenie do stosowania tych zasad powinno przyczynić się do ujednolicenia i rzetelnego dokumentowania przeglądów okresowych.

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

¹³ Nieprawidłowość sformułowana na podstawie opinii biegłego.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

1. Zorganizowanie pracy ZDW w sposób wykluczający przypadki wykonywania przeglądów okresowej kontroli stanu technicznego sieci drogowej przez osoby nieposiadające uprawnień do tego typu czynności.
2. Wykonywanie zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego dróg oraz dokumentowanie stanu zaawansowania tych prac w protokołach z kolejnych kontroli.
3. Utrzymanie poboczy w stanie technicznym umożliwiającym bezpieczne poruszanie się pieszych i rowerzystów.
4. Opracowywanie planów rozwoju sieci drogowej, cykliczne weryfikowanie oraz przekazywanie ich organom właściwym do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego.

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 Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 11 grudnia 2015 r.

Kontroler
Robert Mecha
starszy inspektor kp.

Robert Mecha
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan

Tomasz Emiljan
Podpis

