



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 04 października 2010 r.

**Pan
Mieczysław Kotłowski
p.o. Dyrektora Zarządu
Dróg i Zieleni w Gdańsku**

LGD-4101-022-02/2010
P/10/185

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Zarządzie Dróg i Zieleni w Gdańsku (dalej „ZDiZ”). Przedmiotem kontroli była „Realizacja zadań w zakresie wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego w okresie od 01.01.2008 r. do 30.06. 2010 r.”

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 20 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność ZDiZ w zakresie wykonywania funkcji zarządcy dróg.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. Statut ZDiZ zawiera wszystkie zadania ustawowe zarządcy dróg, wymienione w *ustawie o drogach publicznych*¹ (dalej: „ustawa o drogach”)

¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.)

Uchybieniem było nieprzypisanie w obowiązującym Regulaminie Organizacyjnym ZDiZ z dnia 25.04.2000 r. (zmienionym Zarządzeniem Dyrektora nr 7/2010 z 29.01.2010 r.) wszystkich zadań do realizacji poszczególnym komórkom organizacyjnym.

Nieprzypisane zadania to m.in.: przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju; sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad; dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego.

Zdaniem NIK, nie może stanowić usprawiedliwienia wyjaśnienie Pana Dyrektora że, nieujęcie wszystkich zadań w Regulaminie Organizacyjnym ZDiZ było spowodowane zaniedbaniem swoich obowiązków przez zwolnionego już pracownika, zajmującego się sprawami organizacyjnymi.

Należy zauważyć, że w dniu 01.09.2010 r. (Zarządzeniem Nr 27/2010) Dyrektor ZDiZ wprowadził nowy Regulamin organizacyjny, w którym zadania nieuwzględnione w dotychczasowym Regulaminie, zostały przypisane do realizacji poszczególnym komórkom organizacyjnym ZDiZ.

2. ZDiZ dokonał przeglądów szczegółowych stanów technicznych dróg w 2007 r. i na ich podstawie wykonał w 2008 r. opracowanie określające potrzeby w zakresie remontów - modernizacji dróg (ulic) podstawowego układu komunikacyjnego miasta Gdańska.

ZDiZ wykorzystał dostępne środki finansowe na finansowanie drogownictwa (z uwzględnieniem środków niewygasających) na poziomie 85,38% w 2008 r. i 92,28 % w 2009 r. ZDiZ informował Wydział Programów Rozwojowych Urzędu Miejskiego w Gdańsku o środkach finansowych, które mogą nie zostać wydatkowane w ramach poszczególnych zadań inwestycyjnych i wnosił o dokonanie korekt planu finansowego ZDiZ.

Stan liczbowy i przygotowanie merytoryczne pracowników (10 osób z uprawnieniami budowlanymi drogowymi) zapewniało ZDiZ właściwe wykonywanie zadań w zakresie inwestycji drogowych oraz utrzymania stanu technicznego dróg.

Pozyskiwaniem środków pomocowych ze źródeł zewnętrznych na cele inwestycyjne miasta, wykorzystywanych m.in. przez ZDiZ, zajmuje się Wydział Programów Rozwojowych Urzędu Miejskiego w Gdańsku, który je koordynuje i realizuje.

3. Na podstawie *art. 20 ustawy o drogach* oraz *art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*², Dyrektor ZDiZ ustalił zasady prowadzenia okresowych kontroli obiektów

² tj. Dz. U. z 2006 r., Nr 156 poz. 1118, ze zm.

budowlanych (dróg) znajdujących się w zakresie działalności ZDiZ, przeglądów podstawowych - raz w roku i przeglądów szczegółowych - raz na pięć lat. Przeglądy były przeprowadzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane o specjalności drogowej.

4. Oględziny stanu technicznego dwóch dróg po wykonanych robotach, tj.: ul. Spacerowej, której okres gwarancji upłynął w dniu 06.06. 2008 r. oraz skrzyżowania ul. Słowackiego z ul. Budowlanych, którego okres gwarancji upłynął w dniu 30.05. 2008 r. wykazały bardzo dobry i dobry stan techniczny tych dróg po wykonanych pracach budowlanych.

Uchybieniem było jednak niewykoszenie poboczy na ul. Spacerowej. Zdaniem NIK powoduje to utrudnienie w odwodnieniu nawierzchni drogi, przyczyniając się do jej szybszego niszczenia i stwarza zagrożenie w bezpieczeństwie ruchu drogowego. W trakcie kontroli pobocza zostały wykoszone.

5. Stosownie do *art. 20a ustawy o drogach* w układzie dróg publicznych wyznaczono 5 parkingów dla postoju pojazdów typu TIR, a w ciągu ul. Marynarki Polskiej wyznaczono miejsce do ważenia pojazdów.

6. W celu zapobieżenia niszczeniu dróg przez użytkowników, ZDiZ wyznaczał na wniosek inwestorów lub w uzgodnieniach dokumentacji projektowych, trasy dróg dojazdowych dla potrzeb obsługi placów budowy, również z wykorzystaniem dróg z ograniczeniem tonażowym i kontrolował stan nawierzchni drogi w związku z prowadzonymi pracami budowlanymi przez inwestorów.

7. W okresie objętym kontrolą ZDiZ nie korzystał z prawa, określonego w *art. 129 d ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym*³, do wykonywania w obecności funkcjonariusza Policji lub inspektora Inspekcji transportu drogowego kontroli ruchu drogowego w stosunku do pojazdów: w zakresie przestrzegania przepisów o wymiarach, masie lub nacisku osi; powodujących uszkodzanie lub niszczenie drogi; zanieczyszczających lub zaśmiecających drogę. Zdaniem NIK skorzystanie z tego prawa przez ZDiZ przyczyni się do ochrony dróg przed nadmiernym zużyciem i niszczeniem.

8. W okresie objętym kontrolą ZDiZ wydał łącznie 6.690 zgód na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi. W 6 zbadanych przez NIK zgodach, w 1 przypadku ZDiZ skontrolował przestrzeganie warunków wydanej decyzji na zajęcie pasa drogowego w trakcie trwania robót, a we wszystkich zbadanych zajęciach pasa drogowego sprawdzono i potwierdzono protokołarnie przywrócenie go do poprzedniego stanu.

³ Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 ze zm.

9. W latach 2008-2010 (I półrocze) ZDiZ ujawnił 15 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi i wszczął procedury dotyczące nałożenia kar finansowych na sprawców oraz wydał decyzje o nałożeniu kar łącznie w wysokości 5.994 zł. Wysokość nałożonych kar została ustalona zgodnie z *art. 40 ust. 12 ustawy o drogach*.

10. W ZDiZ funkcjonuje system komputerowej ewidencji dróg i innych obiektów drogowych - Komputerowa Ewidencja Techniczna i Majątkowa Ulic Miasta Gdańska (transformowany do wersji papierowej), prowadzony i aktualizowany zgodnie z przepisami *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 tunelom*⁴.

11. ZDiZ przysyłał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje statystyczne o sieci dróg publicznych w mieście Gdańsku terminowo i zgodnie ze wzorem zawartym w *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektów mostowych, tunelach oraz promach*⁵.

12. ZDiZ zlecił (udzielając 7 zamówień) pomiary ruchu drogowego w 29 lokalizacjach na terenie miasta Gdańska, a także wykonywał pomiary ruchu dla własnych potrzeb siłami swoich pracowników.

13. ZDiZ posiadał ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej w związku z prowadzeniem działalności statutowej, w tym zarządzaniem drogami, na podstawie którego wypłacano osobom poszkodowanym odszkodowania.

14. Prowadzonej w ZDiZ dokumentacji w formie tabelarycznej (zeszytów pn. „Uzgodnienia organizacji ruchu” oraz „Posiedzenia komisji ds. rozkopów ulicznych i tymczasowych organizacji ruchu”) nie można uznać za ewidencję, o której mowa w § 9 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*⁶ (dalej: „rozp. o zarządzaniu ruchem”), gdyż nie zawierała wszystkich, wymaganych tym przepisem danych. Brak w nich danych dotyczących terminów planowanej oraz rzeczywistej zmiany organizacji ruchu jak również

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 583

⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729).

danych dotyczących przywrócenia docelowej organizacji ruchu w przypadku zmian czasowych.

Skoro prowadzona ewidencja nie zawierała wymaganych przepisami elementów, nie może stanowić usprawiedliwienia wyjaśnienie Pana Dyrektora, że sposób „*ewidencjonowania projektów jest kontynuowany w sposób identyczny jak to robiono przed przejęciem zarządzania ruchem przez ZDiZ od Urzędu Miejskiego w Gdańsku.*”

15. W trzech zbadanych projektach zmiany organizacji ruchu stwierdzono nieprawidłowości w dokumentacji. Ustalono, że:

- projekt zmian organizacji ruchu w ciągu ulic: Opata J. Rybińskiego, Stary Rynek Oliwski, Spacerowa (uzgodnienie nr 70/ZRD/UI/10 z dnia 05.05.2010 r. Prezydenta Miasta Gdańska) nie zawiera: planu orientacyjnego, skali planu sytuacyjnego, opisu technicznego zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze, przewidywanego terminu wprowadzenia organizacji ruchu,
- projekt zmian organizacji ruchu na ul. Słowackiego, na odcinku od ul. Radarowej do ul. Spadochroniarzy (uzgodnienie nr 49/ZRD/UI/10/PL z dnia 19.04.2010 r. Prezydenta Miasta Gdańska) nie zawiera: podpisu projektanta, planu orientacyjnego, opisu technicznego zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze, przewidywanego terminu wprowadzenia organizacji ruchu, nazwiska projektanta.
- projekt korekty oznakowania na ul. Słowackiego, na odcinku od Ronda Św. Jana de la Salle do Ronda Jacka Kaczmarskiego (uzgodnienie nr 68/ZRD/UI/09 z dnia 22.07.2009 r. Prezydenta Miasta Gdańska) nie zawiera: planu orientacyjnego, skali planu sytuacyjnego, opisu technicznego zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze, przewidywanego terminu wprowadzenia organizacji ruchu,

co jest niezgodne z wymaganiami § 5 rozp. o zarządzaniu ruchem.

Pan Dyrektor wyjaśnił, że projekty te są w istocie materiałem roboczym wykonywanym własnymi siłami i na własne potrzeby, oraz że duża liczba uzgadnianych zmian, powoduje, że precyzyjne określenie wdrożenia zmian jest w praktyce niemożliwe.

NIK podkreśla, że w ustawodawca nie przewiduje tzw. „projektu na potrzeby własne”. Także duża liczba uzgodnień nie może być przyczyną nie stosowania się do przepisów prawa. Nieprawidłowość polegająca na nie spełnieniu wymagań formalnych przez projekty zatwierdzane przez Pana z upoważnienia Prezydenta Miasta Gdańska, (szczególnie w przypadku organizacji ruchu), może powodować poważne następstwa prawne i finansowe wobec potencjalnych uczestników wypadków drogowych.

Ponadto w czasie oględzin na skrzyżowaniu ul. Słowackiego z ul. Budowlanych stwierdzono brak znaku drogowego D-3 „droga jednokierunkowa” oraz że zbędny jest znak C-13a „koniec ścieżki rowerowej”, nie występujący w projekcie organizacji ruchu. W trakcie kontroli NIK nieprawidłowe oznakowanie poprawiono.

ZDiZ nie przeprowadzał, co najmniej raz na 6 miesięcy, obowiązkowych, przewidzianych w § 12 *ust. 5. rozp. o zarządzaniu ruchem*, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na podległych drogach.

Usprawiedliwieniem tej nieprawidłowości nie może być sytuacja kadrowa ZDiZ. Pan Dyrektor stwierdził, że *w sytuacji kadrowej Zarządu oraz przy uwzględnieniu długości sieci drogowej (ca 800 km), jaka leży w kompetencjach Zarządu, realizacja przeglądów w 6-miesięcznych interwałach czasowych nie wydaje się możliwa. Docelowo przewiduje się, że przeglądy w 6-miesięcznym okresie będą realizowane przynajmniej na podstawowym układzie komunikacyjnym miasta.*

Jednocześnie NIK zauważył, że ZDiZ podjął działania związane z kontrolą, weryfikacją i stworzeniem kompletnego i zunifikowanego projektu organizacji ruchu dla całego miasta, spełniające wszystkie wymogi określone w *rozp. o zarządzaniu ruchem*.

16. ZDiZ opracował i przekazał zainteresowanym podmiotom standardy zimowego utrzymania dróg. Zadania dotyczące zimowego utrzymania dróg i infrastruktury zostały zlecone na podstawie *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*⁷ i objęły obszar całego miasta. W wyniku przeprowadzonych postępowań zawarto 16 umów, w których zawarto postanowienia dotyczące kar umownych z tytułu niewłaściwej realizacji umów. Ponadto ZDiZ w umowach zastrzegł sobie prawo dochodzenia odszkodowania za poniesione straty z tytułu nieterminowego lub nienależytego wykonywania usługi lub zastosowania materiałów niezgodnych z normą, przewyższające wysokość kar umownych.

17. W okresie objętym kontrolą ZDiZ nałożył na wykonawców 26 kar na łączną kwotę 27 600 zł. za niewłaściwe zimowe utrzymanie infrastruktury drogowej. Wszystkie nałożone kary zostały przez wykonawców zapłacone.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759

18. W badanym okresie wpłynęły do ZDiZ dwie pisemne skargi dotyczące zimowego utrzymania dróg. Obie dotyczyły chodników (infrastruktury). Jedna skarga została przez inspektora nadzoru ZDiZ uznana za zasadną i w konsekwencji na firmę wykonującą odśnieżanie nałożono karę finansową w wys. 800 zł oraz zobowiązano wykonawcę do odśnieżenia tego odcinka. Rekontrola ZDiZ potwierdziła wykonanie polecenia.

19. ZDiZ w latach 2008-2010 złożył jeden wniosek o dofinansowanie inwestycji drogowych z Wieloletniego Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – na „Przebudowę ulicy Nowatorów w Gdańsku na odcinku od ul. Słowackiego do ul. Budowlanych” oraz „Przebudowę skrzyżowania ulic Budowlanych i Nowatorów (Rondo)”. W wyniku postępowania przetargowego dokonano wyboru wykonawców. Prace wykonano w terminie i zgodnie z zawartą z Wojewodą Pomorskim umową. Dotacja (3 mln zł) została wykorzystana w przyznanej wysokości.

20. W ZDiZ od 2004 r. funkcjonuje audyt wewnętrzny. Audytor posiada uprawnienia do prowadzenia audytu – certyfikat Ministerstwa Finansów. W okresie objętym kontrolą zadania audytowe nie obejmowały tematyki będącej przedmiotem niniejszej kontroli NIK.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) prowadzenie *ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu* zawierającej dane określone w § 9 *rozp. o zarządzaniu ruchem*,
- 2) zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, które spełniają wymogi § 5. 1. *rozp. o zarządzaniu ruchem*,
- 3) podjęcie działań organizacyjno-kadrowych w celu zapewnienia prowadzenia kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu w terminach przewidzianych w § 12 *ust. 5 rozp. o zarządzaniu ruchem*, tj. co 6 miesięcy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z *art. 62 ust. 2 ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.