



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 22 listopada 2010 r.

**Pan
Piotr Handwerker
Dyrektor
Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów
w Katowicach**

LKA - 4101-12-03/2010/P/10/185

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Miejskim Zarządzie Ulic i Mostów w Katowicach² w zakresie wykonywania funkcji zarządcy dróg w latach 2008 - 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Zarządu w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

1. Uchwalony w czerwcu 2006 r. przez Radę Miasta Katowice statut MZUiM uwzględniał zadania zarządcy dróg, określone w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³, z tym że niektóre z tych zadań, dotyczące m.in.: pełnienia funkcji inwestora (art. 20 pkt 3 ustawy o drogach); realizacji zadań w zakresie inżynierii ruchu drogowego (art. 20 pkt 5); koordynacji robót w pasie drogowym (art. 20 pkt 7); nabywania

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, zwanej dalej „ustawą o NIK”.

² Zwany w dalszej części „Zarządem” lub „MZUiM”.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm., zwanej dalej „ustawą o drogach”

nieruchomości pod pasy drogowe (art. 20 pkt 17) realizowały komórki organizacyjne Urzędu Miejskiego.

Organizacja MZUiM, ustalona regulaminem organizacyjnym z lipca 2009 r., zapewniała realizację przynależnych zadań zarządcy dróg. Opracowano i wdrożono wewnętrzne procedury wykonywania tych zadań. Dysponowano przygotowaną merytorycznie kadrą pracowników. Według wyjaśnień Dyrektora, w związku ze zwiększeniem przez Prezydenta Miasta, w styczniu i w lipcu 2009 r., zadań jednostki o szereg obowiązków, realizowanych wcześniej przez zlikwidowane Wydziały Urzędu Miejskiego (Komunikacji i Komunalny), stan zatrudnienia (w 2008 r. - 270 osób, a w 2009 r. - 273 osoby) był niedostateczny w stosunku do potrzeb.

2. Prowadzona w MZUiM ewidencja zarządzanych dróg publicznych o długości 544,2 km⁴ (w tym 32,1 km dróg krajowych, 2,8 km dróg wojewódzkich, 192,2 km dróg powiatowych i 317,1 km dróg gminnych), w ciągu których znajdowało się 209 drogowych obiektów inżynierskich, spełniała wymagania 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 tunelom⁵. Szczegółowa analiza zapisów ewidencji, w zakresie 30 wybranych odcinków dróg, nie wykazała nieprawidłowości.
3. MZUiM prawidłowo realizował obowiązki, ustalone w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane⁶, dotyczące przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich. W oparciu o ustaloną procedurę⁷, co roku opracowywano tzw. mapę jakości zarządzanych dróg. Gromadzono i udostępniano informacje o sieci dróg, sporządzając m.in. corocznie inwentaryzacje dróg, uwzględniające m.in. ich stan techniczny, rozmieszczenie znaków drogowych, reklam oraz elementów obcych. Terminowo przekazano, za lata 2007-2009, Instytutowi Badawczemu Dróg i Mostów w Warszawie, formularze danych o sieci dróg, sporządzane zgodnie z przepisami § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu

⁴ Według stanu na koniec 2009 r.

⁵ Dz.U. nr 67, poz. 582.

⁶ Dz. U z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

⁷ Instrukcję oceny stanu technicznego dróg publicznych w miastach opracowaną w 1999 r. przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie.

sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁸.

4. Prawidłowo realizowano zadania dotyczące gospodarowania pasem drogowym (art. 20 pkt 8 ustawy o drogach) i zapobiegania niszczeniu dróg (art. 20 pkt 12 ustawy o drogach). MZUiM egzekwował od zajmujących pas drogowy m.in. zapewnienie bezpiecznych warunków ruchu oraz jego przywrócenia do pierwotnego stanu, przeprowadzając np. odbiory kontrolne pasa drogowego przywracanego do użytkowania. Podejmowano również działania kontrolne w zakresie nielegalnego zajęcia pasa drogowego, ujawniając w latach 2008-2010 (do końca czerwca) łącznie 93 takich przypadków. W przypadkach tych, na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy o drogach, wymierzono, w drodze decyzji administracyjnych, kary pieniężne oraz egzekwowano ich zapłatę.

Ustalono, że w latach 2008-2010 (I półrocze) w MZUiM nie podejmowano, na podstawie uprawnień określonych w art. 129 d ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁹, przy udziale 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 uszkodzenie lub niszczenie drogi; zanieczyszczających lub zaśmiecających drogę. Niepodejmowanie takich kontroli Dyrektor wyjaśniał m.in. brakiem wystarczającej ilości pracowników.

Stwierdzono, że na zarządzanych przez MZUiM drogach, według stanu na koniec czerwca 2010 r., znajdowały się 22 punkty przystosowane do kontroli pojazdów, w tym 2 umożliwiające również ich ważenie.

5. W oparciu o faktyczne potrzeby, planowano środki finansowe na inwestycje i utrzymanie zarządzanych dróg oraz obiektów inżynierskich. NIK pozytywnie ocenia zwiększenie w latach 2008 - 2009 wydatków na ten cel z 46.486 tys. zł do 93.471 tys. zł (o 101,1 %) w tym na przebudowy, modernizacje i remonty dróg z 34.143 tys. zł do 66.478 tys. zł (o 94,7 %). Równocześnie także zwiększeniu uległy wydatki na utrzymanie administracji MZUiM (z 11.902 tys. zł do 14 264 tys. zł), przy czym ich udział w ogólnych wydatkach jednostki zmalał z 20,4 % do 13,2 %.

Równocześnie stwierdzono, że w latach 2008-2009 w MZUiM nie zrealizowano ustalonych planów finansowych, wynoszących odpowiednio 65.396 tys. zł (wykonano 89,3 %) i 118.832 tys. zł (wykonano 90,7 %), o czym zadecydowało głównie niewykonanie dwóch w 2008 r., a czterech w 2009 r. założonych zadań remontowo -

⁸ Dz.U. Nr 67, poz. 583

⁹ Dz. U z 2005 r. Nr 108 poz. 908 ze zm. Zwana dalej ustawą „Prawo o ruchu drogowym”

modernizacyjnych dróg. Zadań tych nie wykonano ponieważ: nie uzyskano pozwolenia na budowę (jedno zadanie); wykonawcy przedłożyli oferty cenowo wyższe od zabezpieczonych na realizację remontu środków (jedno zadanie); Katowicka Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna nieprzebudowała kanalizację uniemożliwiając podjęcie robót drogowych (trzy zadania); zaszła konieczność wprowadzenia zmian projektowych i zwiększenia zakresu rzeczowego robót z uwagi na stwierdzony po rozpoczęciu remontu zły stan kanalizacji deszczowej (jedno zadanie).

6. MZUiM posiadał polisy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w zakresie szkód rzeczowych i osobowych, powstających na zarządzanych drogach i chodnikach.

Stwierdzono jednak, że przy ponad 5-krotnym wzroście, w latach 2008-2010, wartości wykupywanych polis (z 25 tys. zł do 135 tys. zł) równocześnie zmalała wielkość wypłacanych odszkodowań ze 105,3 tys. zł w 2008 r. do 51,1 tys. zł w 2009 r. i 35,5 tys. zł za okres do sierpnia 2010 r.

7. MZUiM realizował obowiązki wynikające z przepisów § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁰ m.in. w zakresie funkcjonowania i zastosowania znaków drogowych.

Stwierdzono jednak, że przy wykonywaniu tych obowiązków wykorzystywano sporządzone w MZUiM mapy inwentaryzacyjne dróg, podczas gdy zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt 1 lit f ww. rozporządzenia, istniejąca organizacja ruchu winna być zgodna z zatwierdzoną organizacją ruchu. Wykorzystywanie w powyższym zakresie map inwentaryzacyjnych tłumaczono posiadaniem przez MZUiM zatwierdzonych organizacji ruchu tylko dla części dróg (na których przeprowadzano kapitalne remonty lub dokonywano wyłączenia pasa ruchu i miejscowej zmiany organizacji ruchu) oraz realizowaniem ustawowego zadania zarządzania ruchem na drogach publicznych (art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym), w przedmiocie opracowywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu oraz prowadzenia ich ewidencji przez służby Urzędu Miejskiego. Przeprowadzone w toku kontroli badania posiadanych przez MZUiM organizacji ruchu dwóch wyremontowanych dróg wykazały, że spełniały one wymagania określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach.

¹⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729, zwanego dalej „rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach”

8. MZUiM, w okresie objętym kontrolą, na zarządzanych drogach nie przeprowadzał okresowych pomiarów ruchu drogowego, o których mowa w art. 20 pkt 15 ustawy o drogach. Nierealizowanie tego zadania Dyrektor wyjaśniał nałożeniem przez Prezydenta Miasta Katowice tego obowiązku na MZUiM w styczniu 2009 r. oraz prowadzeniem następnie czynności dotyczących zakupu odpowiedniego sprzętu pomiarowego.

Stwierdzono tymczasem, że zakupu takiego sprzętu (8 sztuk przenośnych elektronicznych mierników natężenia ruchu) dokonano dopiero w sierpniu 2010 r. (na podstawie zamówienia udzielonego 15 kwietnia 2010 r.), czyli po upływie ponad półtora roku od nałożenia tego obowiązku na MZUiM.

9. Prawidłowo realizowano zadanie, powierzone w 2009 r. przez Prezydenta Miasta, dotyczące zimowego utrzymania dróg. Usługę zimowego oczyszczania dróg realizował Wykonawca wybrany w lipcu 2008 r. (na okres 3 lat)¹¹. Udzielone zamówienie obejmowało wszystkie odcinki zarządzanych dróg, dla których ustalono standardy ich zimowego utrzymania. Szczegółowo zasady zimowego utrzymania dróg, koordynacji tych działań i nadzoru nad nimi regulowało zarządzenie nr 1743/2009 Prezydenta Miasta z 30 października 2009 r.

W sezonie zimowym 2009/2010 do MZUiM wpłynęła tylko jedna skarga, w sprawie nieusunięcia świeżo spadłego śniegu (odgarniętego z drogi i chodnika) z terenu przyległego do posesji skarżącego. Zalegający śnieg usunięto.

10. NIK ocenia negatywnie bieżące utrzymanie jednej z czterech losowo wybranych dróg (powiatowych), poddanych w toku kontroli oględzinom. Wyniki oględzin nie wykazały żadnych usterek na zmodernizowanej w 2005 r. ul. Wojewódzkiej. Na dwóch dalszych (ul. Strzelców Bytomskich, zmodernizowana w 2005 r. i ul. Hallera) stwierdzono występujące z różną intensywnością usterki, niestwarzające bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w postaci m.in. obniżenia kratek ściekowych w stosunku do poziomu nawierzchni, nierówności nawierzchni powodujących powstawanie zastoisk wody, pęknięć wzdłużnych i poprzecznych nawierzchni, ubytków i spękań płytek chodnikowych oraz krawężników. Do czasu zakończenia kontroli usterki, w postaci obniżonych studzienek ściekowych na ww. drogach, usunęły służby MZUiM. Natomiast na ulicy Pod Młynem stwierdzono liczne usterki i wady nawierzchni jezdni, chodników, przystanków autobusowych, a także w dwóch przypadkach występujące zagrożenia dla bezpieczeństwa pieszych, w postaci wystających na chodniku śrub

¹¹ W wyniku postępowania przeprowadzonego w Urzędzie Miejskim.

(po usunięciu znaku drogowym) oraz niezabezpieczonego pokrywą wjazdu studzienki. Pan Dyrektor poinformowany w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK o występujących zagrożeniach, spowodował natychmiastowe ich usunięcie. Stwierdzone podczas oględzin na ul. Pod Młynem usterki występowały w postaci m.in.: zapadniętych i niedrożnych studzienek ściekowych i rewizyjnych, różnorodnych spękań, kolein i ubytków nawierzchni drogi, złego stanu krawężników na 90 % jej długości, startego oznakowania poziomego na przejściach dla pieszych, nierówności i ubytków na chodnikach w części również zarośniętych trawą i krzewami. Ponadto, występujące na tej drodze uszkodzenia nawierzchni na przystankach autobusowych przy opadach deszczu powodowały powstawanie rozlewisk wody, utrudniających pieszym zarówno oczekiwanie na autobus, jak również wsiadanie do tego pojazdu. NIK, uwzględniając zły stan techniczny drogi oraz stwierdzone utrudnienia i zagrożenia dla bezpieczeństwa jej użytkowników, nie podziela stanowiska Dyrektora, że mają one wyłączny związek z planowaniem modernizacji tej drogi, której realizację warunkuje wcześniejsze wykonanie (w 2011 r.) przebudowy sieci kanalizacyjno-wodociągowej.

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

- 1. Wzmożenie nadzoru nad działalnością służb odpowiedzialnych za utrzymanie zarządzanych dróg, w zakresie bieżącego podejmowania przez nie działań w celu likwidacji występujących usterek i wad, w tym szczególnie stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników dróg i powodujących dodatkowe utrudnienia w korzystaniu z infrastruktury drogowej.***
- 2. Podjęcie wymaganych przepisami pomiarów natężenia ruchu drogowego na zarządzanych drogach.***
- 3. Podjęcie działań zmierzających do przeprowadzania we współpracy z Policją lub Inspekcją Transportu Drogowego wspólnych kontroli ruchu drogowego.***
- 4. Podjęcie działań w celu zapewnienia warunków do prowadzenia kontroli prawidłowości oznakowania dróg, zgodnie z wymogami przepisów, na podstawie zatwierdzonych dla tych dróg organizacji ruchu.***

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 20 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag

i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Katowicach 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.