



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-05-06/2013

P/13/145

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Katowicach
Kontroler	Kontrolę przeprowadziła na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ Maria Talik, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85114 z dnia 12 kwietnia 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Wodzisławiu Śląskim z siedzibą w Syryni ² , ul. Raciborska 3, 44-361 Syrynia, REGON 276286413
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Wójcik, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Wodzisławiu Śląskim (od 12 grudnia 2011 r.). Poprzednio funkcję tą sprawował od 3 grudnia 2002 r. Marek Okularczyk [dowód: akta kontroli str. 3-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2011-2013 (I półrocze)

Powyższą ocenę uzasadnia:

- stosowanie pionowych i poziomych znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego niezgodnie z warunkami technicznymi określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁴ oraz w zatwierdzonych organizacjach ruchu drogowego;
- nieprzeprowadzanie z wymaganą częstotliwością objazdów zarządzanych dróg w celu oceny stanu technicznego dróg i ich infrastruktury w tym oznakowania;
- wprowadzanie zmian organizacji ruchu na drogach powiatowych, z naruszeniem przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵;
- niezapewnienie do 31 grudnia 2010 r. wymiany na drogach stosowanego oznakowania, niespełniającego wymagań rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych;
- niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych prowadzenie dokumentacji sygnalizacji świetlnej oraz nieegzekwowanie postanowień umów od wykonawców świadczących usługi ich utrzymania;

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., dalej zwana „ustawą o NIK”.

² Jednostka budżetowa Powiatu Wodzisławskiego, zwana dalej „PZD”.

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

⁴ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych”.

⁵ Dz. U. Nr 177, poz.1729, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach”.

- nieprzeprowadzenie w 2012 r. kontroli okresowych (wykonywanych co najmniej raz na pięć lat) wymaganych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶ dla 73,1 % zarządzanych obiektów mostowych;
- nienaliczanie wymaganych ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷ kar w przypadkach umieszczania przez podmioty reklam w pasie drogowym bez wymaganego zezwolenia oraz wydanie trzech zezwoleń na umieszczenie reklamy poza obszarem zabudowanym.

NIK zwraca uwagę, że PZD dla ponad 42% dróg powiatowych nie posiadał zatwierdzonych projektów organizacji ruchu⁸ przez co nie dysponował podstawowymi informacjami o zarządzanych drogach. W ocenie NIK stwierdzony stan mógł wpływać na obniżenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego na tych drogach.

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia opracowanie procedur wewnętrznych dotyczących objazdów i kontroli dróg, kwalifikacje pracowników, przeprowadzenie wymaganych kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich dróg powiatowych oraz realizację zaleceń wynikających z tych kontroli, prowadzenie książek dróg dla wszystkich dróg powiatowych, a także prawidłowe udzielanie zamówień na dostawę oznakowania pionowego oraz wykonanie oznakowania poziomego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Tworzenie warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg.

1.1. Wewnętrzne uregulowania spraw objętych kontrolą.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z postanowieniami Statutu⁹ i Regulaminu organizacyjnego¹⁰ PZD zarządzał drogami powiatowymi, w tym wykonywał zadania zarządcy drogi wynikające z ustawy o drogach publicznych. W § 3 ust. 2 pkt 1-17 Statutu wymieniono zadania wchodzące w zakres działalności podstawowej PZD, a w pkt 18 wskazano, że do zadań jednostki należy ponadto prowadzenie innej działalności przewidzianej przepisami prawa oraz przekazanej w ramach upoważnień.

W Regulaminie organizacyjnym z 2012 r. szczegółowo określono zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych PZD, w tym Działu Utrzymania Dróg i Mostów¹¹ (§ 11) oraz Działu Inwestycji i Planowania¹² (§ 12), a także zadania i kompetencje Zastępcy Dyrektora PZD, do którego należało sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad wspomnianymi komórkami (§ 9).

[dowód: akta kontroli str. 8-41, 215-251]

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 260. dalej zwanej „ustawą o drogach”.

⁸ Zwanych dalej „POR”.

⁹ Statut nadany uchwałą nr III/30/99 Rady Powiatu Wodzisławskiego z 25 stycznia 1999 r., ze zmianami (ostatnia zmiana wprowadzona uchwałą nr XLVII/571/2006 z 22 czerwca 2006 r.).

¹⁰ Stanowiącego załącznik do uchwały nr 509/2012 Zarządu Powiatu z 22 sierpnia 2012 r., z mocą obowiązującą od 1 września 2012 r. Wcześniej obowiązywał Regulamin Organizacyjny stanowiący załącznik do uchwały nr 54/2010 Zarządu Powiatu z dnia 31 marca 2010 r.

¹¹ Dalej zwanego „Działem Utrzymania Dróg”.

¹² Dalej zwanego „Działem Inwestycji”.

1.2. Opracowane i wdrożone procedury realizacji zadań objętych kontrolą.

Zarządzeniem Dyrektora PZD z 20 sierpnia 2008 r.¹³ ustalono procedurę wprowadzania zmian w organizacji ruchu na drogach powiatowych, określającą m.in. komórki organizacyjne odpowiedzialne za sporządzanie projektów organizacji ruchu¹⁴ oraz za ich realizację, a także terminy i tryb dokonywania odbioru wprowadzanej organizacji ruchu. Z kolei zarządzeniem Dyrektora z dnia 2 lipca 2012 r.¹⁵ wprowadzono wytyczne dokonywania objazdów i kontroli dróg powiatowych, określające m.in. częstotliwość ich wykonywania, sposób dokumentowania oraz osoby odpowiedzialne za ich prowadzenie.

[dowód: akta kontroli str. 42, 45-53]

Ponadto na portalu internetowym PZD¹⁶, zamieszczono informacje dotyczące: dokumentów wymaganych do uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, pobieranych opłat, miejsca składania dokumentów, terminu załatwienia sprawy, trybu odwoławczego oraz podstaw prawnych wydawanych zezwoleń. Udostępniono też wzory wniosków, m.in. na lokalizację reklamy w pasie drogowym.

[dowód: akta kontroli str. 20, 22-24, 36, 54-56]

W latach 2011 - 2013 (do 15 maja) wydano łącznie 102 zezwolenia na lokalizację 139 reklam w pasie dróg powiatowych.

[dowód: akta kontroli str. 63]

Pracownicy PZD kontrolowali umieszczanie reklam w pasie drogowym. Łącznie w badanym okresie, w wyniku przeprowadzonych objazdów i oględzin dróg, wykazali 58¹⁷ przypadków umieszczenia reklam w pasie zarządzanych dróg bez zezwolenia zarządcy drogi lub z naruszeniem warunków wydanych zezwoleń. W 11 przypadkach zastosowano wobec podmiotów kary o których mowa w art. 40 ust. 12 ustawy o drogach, w tym sześć za przekroczenie terminu zajęcia pasa drogowego, jedną za przekroczenie wielkości powierzchni reklamy oraz cztery za umieszczenie reklamy bez zezwolenia zarządcy drogi.

[dowód: akta kontroli str. 63-74, 79-80, 84-85]

Badania dokumentacji losowo wybranych 10 reklam, dla których w badanym okresie zostały wydane zezwolenia, wykazały że wnioski stron i zezwolenia zawierały wymagane elementy.

Oględziny wykazały, że reklamy te nie ograniczały widoczności oznakowania i elementów drogi, a ich lokalizacja i wielkość odpowiadały warunkom ustalonym w zezwoleniach. Stwierdzono jedną reklamę umieszczoną w pasie drogi poza obszarem zabudowanym.

[dowód: akta kontroli str. 80-81, 212-214, 837]

1.3. Przygotowanie pracowników do realizacji zadań objętych kontrolą.

W latach 2011 - 2012 w PZD zatrudnionych było 28 pracowników, a według stanu na 30 kwietnia 2013 r. - 29 pracowników, w tym odpowiednio 12 i 14 na stanowiskach pomocniczych i obsługi¹⁸. W zakresach czynności pracowników zatrudnionych na stanowiskach merytorycznych w Działach: Utrzymania Dróg oraz Inwestycji, ujęto obowiązki umożliwiające realizację powierzonych PZD zadań w zakresie zarządzania drogami.

¹³ Nr 14/VIII/2008.

¹⁴ Zwanych dalej „POR.”

¹⁵ Nr DPA.120.1.6.2012, zmienione zarządzeniem Dyrektora PZD z dnia 1 października 2012 r. (nr DPA.120.1.10.2012).

¹⁶ <http://pzd-wodzislaw.weebly.com>.

¹⁷ Część z nich dotyczyła kilku reklam umieszczonych przez jeden podmiot.

¹⁸ Jedna osoba (zatrudniona na stanowisku Zastępcy Dyrektora) od 1 stycznia 2011 r. do czerwca 2013 r. przebywała na urlopie bezpłatnym.

[dowód: akta kontroli str. 215-251]

Pracownicy ww. działów posiadali specjalistyczne wykształcenie (siedmiu było inżynierami budownictwa, a jeden posiadał uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej). W latach 2011 - 2013 pracownicy PZD nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu oznakowania dróg publicznych¹⁹.

[dowód: akta kontroli str. 252-256]

1.4. Dane o sieci zarządzanych dróg publicznych.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. długość zarządzanych przez PZD dróg publicznych wynosiła 205 km, z tego: w granicach administracyjnych miast - 89,6 km oraz poza tymi granicami - 115,4 km. Długość dróg o nawierzchni twardej wynosiła 202,6 km.

[dowód: akta kontroli str. 7, 257-265]

Na podstawie porozumienia Zarządu Powiatu z Burmistrzem Miasta Radlin z 29 października 2012 r., w okresie od 1 listopada 2012 r. do 31 października 2015 r. Burmistrz Miasta Radlin wykonywał część zadań zarządcy drogi²⁰ dla 15,7 km dróg powiatowych położonych w granicach administracyjnych miasta. Według § 4 ww. porozumienia, PZD zobowiązany był do sprawowania nadzoru nad realizacją powierzonych zadań.

Zarząd Powiatu w porozumieniach zawartych z gminami Rydułtowy²¹, Marklowice²² i Mszana²³ powierzył tym gminom zadania letniego i zimowego utrzymania nawierzchni chodników dróg powiatowych oraz zieleni przydrożnej.

[dowód: akta kontroli str. 266-301]

Na zarządzanych przez PZD drogach, według informacji Komendanta Powiatowego Policji w Wodzisławiu Śląskim, w 2011 r. doszło do 52 wypadków i 398 kolizji, w których śmierć poniosły 3 osoby oraz 55 osób odniosło obrażenia, a w 2012 r. do 59 wypadków i 395 kolizji, w których śmierć poniosły 3 osoby oraz 69 osób zostało rannych. W 2013 r. (do 15 czerwca) doszło do 24 wypadków i 167 kolizji, w których śmierć poniosła 1 osoba oraz 26 osób odniosło obrażenia. Powyższe zdarzenia, zgodnie z ww. informacją Komendanta, nie miały związku z organizacją ruchu na drogach powiatowych.

[dowód: akta kontroli str. 317-323, 1064-1065]

1.5. Prowadzenie wymaganej dokumentacji zarządzanych dróg.

W PZD ewidencję dróg publicznych prowadzono zgodnie z wzorem określonym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów²⁴. Dziennik objazdu dróg oraz książki obiektów mostowych prowadzono w wersji papierowej. Książki dróg prowadzono częściowo w formie papierowej i częściowo w formie elektronicznej - w programie EWIDR 2010²⁵. Część tabel książek dróg (nr 3a, 3b, 8, 9 i 10) prowadzono w wersji elektronicznej (od momentu założenia książek dróg nie aktualizowano ich w wersji papierowej), natomiast dane w tabelach nr 1, 2, 4, 5, 6 i 7, uzupełniano ręcznie, wyłącznie w wersji papierowej.

¹⁹ Uczestniczyli w szkoleniach dotyczących np. zarządzania pasem drogowym (jedna osoba), zimowego utrzymania dróg, ulic i placów (jedna osoba), wydawania zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych (jedna osoba).

²⁰ Zakres porozumienia obejmował zimowe utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogami, z wyjątkiem sygnalizacji świetlnej, a także realizację zadań odpowiadających zadaniom określonym w art. 20 pkt 5, 10, 11, 12, 13, 14 i 16 ustawy o drogach.

²¹ Z 22 listopada 2010 r.; z 23 grudnia 2011 r. i z 31 grudnia 2012 r.

²² Z 13 grudnia 2010 r.; z 23 grudnia 2011 r. i z 31 grudnia 2012 r.

²³ Z 2 kwietnia 2012 r. i z 31 grudnia 2012 r.

²⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji”.

²⁵ System Ewidencji Dróg EWIDR 2010, Zakład Usług Informatycznych S. Kowalski Wrocław.

[dowód: akta kontroli str. 345-346, 412]

Do dnia 6 czerwca 2013 r. w PZD nie ustalono i nie wdrożono procedur określających sposób zabezpieczenia danych o drogach gromadzonych w formie elektronicznej.

[dowód: akta kontroli str. 57-62]

Na dzień 30 kwietnia 2013 r. 15 dróg powiatowych o długości 60,8 km (29,6 %) posiadało zatwierdzoną organizację ruchu na całej swojej długości. Natomiast żadnej zatwierdzonej organizacji ruchu nie miało siedem dróg o łącznej długości 9,7 km (4,7 %). W przypadku pozostałych dróg o długości 134,6 km organizacja ruchu była zatwierdzona dla odcinków o łącznej długości 56,2 km²⁶ (27,4% ogólnej długości dróg powiatowych).

W latach 2011-2013 (do 30 kwietnia) na drogach zarządzanych przez PZD wprowadzono 38 z 52 zatwierdzonych w tym okresie, przez organ zarządzający ruchem, projektów stałej organizacji ruchu drogowego.

Zastępca Dyrektora PZD wyjaśnił, że nowe organizacje ruchu są sukcesywnie opracowywane dla kolejnych ciągów dróg, a etapowanie tych zadań związane jest głównie z ograniczonymi możliwościami finansowymi jednostki dotyczącymi ich wprowadzania, tj. brakiem środków na zakup lub wykonanie nowego oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Wyjaśnił też, że w pierwszej kolejności opracowywane są POR dla odcinków dróg, na których wymagana jest poprawa bezpieczeństwa ruchu i nie zawsze obejmują one całe ciągi dróg.

[dowód: akta kontroli str. 302, 310-312, 867, 869]

1.6. Kontrola zarządcza działań związanych z oznakowaniem zarządzanych dróg.

Zarządzeniem Dyrektora PZD z dnia 28 września 2010 r.²⁷ ustalono organizację i zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w PZD, przy czym jednostkę obowiązywały również zarządzenia Starosty Powiatu dotyczące zasad prowadzenia kontroli zarządczej w Starostwie oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych.

Wśród ryzyk zidentyfikowanych przez PZD za lata 2011 i 2012 nie wymieniono spraw związanych z oznakowaniem dróg publicznych. Dyrektor PZD dokumentację zidentyfikowanych ryzyk występujących w obszarze działania jednostki za 2012 r. sporządził i przekazał do Starostwa 28 maja 2013 r.

W okresie objętym kontrolą Biuro Audytu i Kontroli Wewnętrznej Starostwa przeprowadziło w PZD jedną kontrolę. Jedną kontrolę przeprowadziła także Komisja Rewizyjna Rady Powiatu. Nie dotyczyły one spraw będących przedmiotem niniejszej kontroli NIK.

[dowód: akta kontroli str. 421-439, 998, 1094]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie tworzenia warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor PZD oraz jego Zastępca zaniechali w badanym okresie w 46 przypadkach (79,3 %) naliczenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 40 ust. 12 pkt 1 w zw. z ust. 4 - 6 ustawy o drogach, za zajęcie przez podmioty pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy bez wymaganego art. 40 ust. 1, w zw. z ust. 2 pkt 3 ww. ustawy zezwolenia zarządcy drogi.

²⁶ Z tego w jednym przypadku (droga nr 5010S o dł. 0,65 km) zatwierdzonym POR objęto odcinki z występującym oznakowaniem pionowym (o dł. 0,45 km). Natomiast na pozostałych odcinkach (0,2 km), zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, nie przewidziano zastosowania oznakowania pionowego, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego ani sygnalizacji świetlanych.

²⁷ Nr 19/IX/2010

Stwierdzając umieszczenie bez zezwolenia reklamy w pasie dróg powiatowych (w 2011 r. w 32 przypadkach, w 2012 r. w pięciu i w 2013 r. w dziewięciu), w PZD nie wszczęto postępowań administracyjnych celem nałożenia ustawowych kar. Działania w tym zakresie ograniczono do pisemnego wezwania podmiotów odpowiedzialnych za umieszczenie reklamy do jej usunięcia lub złożenia właściwego wniosku o wydanie zezwolenia wraz ze stosowną dokumentacją. W pismach informowano, że dopiero w przypadku braku reakcji na wezwanie (w ciągu 14 dni od dnia jego otrzymania) wszczęto zostanie postępowanie administracyjne i naliczona zostanie kara. W sześciu przypadkach podmioty zalegalizowały reklamy występując z wnioskiem o wydanie stosownego zezwolenia. W pozostałych przypadkach, stwierdzając usunięcie reklamy lub jej przesunięcie poza pas drogowy²⁸, w PZD zaniechano dalszych działań.

[dowód: akta kontroli str. 65-179, 190-211]

Podinspektor w Dziale Inwestycji, który dokonywał objazdów i prowadził ww. sprawy oraz Kierownik Działu Utrzymania Dróg, wyjaśnili, że nie naliczano kar, jeśli podmiot usunął reklamę z pasa drogowego lub ją zalegalizował. Stwierdzali, że kary naliczano w zasadzie tylko w przypadkach określonych w art. 40 ust. 12 pkt 2 ustawy o drogach, tj. w razie stwierdzenia przekroczenia przez podmiot terminu ważności wydanego zezwolenia. Kierownik Działu Utrzymania Dróg stwierdził, że w PZD przyjęto taki sposób postępowania, bowiem priorytetem było uporządkowanie problematyki reklam w pasie drogowym.

[dowód: akta kontroli str. 80-83, 85-87]

Dyrektor PZD oraz jego Zastępca wyjaśnili, że z uwagi na trudności z określeniem właściciela reklamy, przyjęto sposób postępowania polegający na zawiadomieniu pismem o konieczności usunięcia reklamy z pasa drogowego lub uzyskania zezwolenia. Natomiast postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia wszczynano w zasadzie w przypadkach, w których doszło do przekroczenia określonego w zezwoleniu terminu zajęcia pasa drogowego i nie było wątpliwości co do adresata postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 75-77]

2. W badanym okresie, wbrew art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o drogach, wydano trzy zezwolenia²⁹ na umieszczenie jednej reklamy w pasie drogowym drogi powiatowej w terenie niezabudowanym. Lokalizację reklamy potwierdzono w ramach przeprowadzonych oględzin.

Dyrektor PZD oraz jego Zastępca, wyjaśnili, że spowodowane to zostało przeoczeniem zapisów art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o drogach przez pracowników, prowadzących pierwsze postępowanie, a kolejne decyzje w tej sprawie przygotowywane były w sposób automatyczny, przedłużając wydane wcześniej zezwolenie, wskutek czego powielano popełniony błąd. Wskazali, że związane to było m.in. z brakiem specjalistycznych szkoleń organizowanych dla pracowników PZD w zakresie przepisów.

[dowód: akta kontroli str. 43-44, 75, 77-78, 83, 87-110, 837, 843]

Stwierdzono również, że prowadzona w PZD dokumentacja spraw rozpatrywania wniosków o umieszczenie reklam w pasie drogowym nie poświadczała dokonywania przez pracowników PZD wizji lokalnych mających na celu ocenę warunków wykonalności złożonych wniosków ani kontroli w terenie zgodności wykonania reklam z warunkami wydanych zezwoleń. Odpowiedzialny pracownik Działu Inwestycji wyjaśnił, że przed wydaniem zezwoleń na umieszczenie reklamy w pasie drogowym analizowano jej wpływ na widoczność oznakowania i elementów drogi tylko w oparciu o dołączoną do wniosku

²⁸ Na działki przylegające do pasa drogowego.

²⁹ Wydanych na kolejne okresy roczne począwszy od 16 maja 2011 r. do 16 maja 2014 r.

dokumentację³⁰. Wyjaśnił też, że w PZD nie stosuje się praktyki przeprowadzania kontroli w terenie przed wydaniem zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str. 43-44, 75, 77-78, 83, 87-110, 837, 843]

3. Dziennik objazdu dróg prowadzono niezgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. W dzienniku tym (od dnia 9 lipca 2012 r.) nie wpisywano wymaganych ww. przepisem zalecanych terminów realizacji wydawanych podczas objazdów zaleceń pokontrolnych (w kolumnie 7) oraz terminów ich faktycznego wykonania (w kolumnie 8). Miało to miejsce mimo wydanego 8 sierpnia 2012 r. przez Zastępcę Dyrektora PZD³¹ polecenia, aby wspomnianą kolumnę wypełniać. Kierownik Działu Utrzymania Dróg oraz jego Zastępca wyjaśniali, że większość zaleceń ujętych w dzienniku objazdów została wykonana, a niepodawanie w nim daty ich wykonania spowodowane było brakiem czasu. NIK zauważa, że do dnia 1 września 2012 r. objazdów i wpisów dokonywał Kierownik Służby Drogowej, a Kierownik Działu Utrzymania Dróg i jego Zastępca nie analizowali dotąd, głównie - jak wyjaśniali - z powodu braku czasu dokonanych wcześniej wpisów i nie posiadali wiedzy o ich wykonaniu.

[dowód: akta kontroli str. 358-388, 391, 404-405]

4. Nie zapewniono zabezpieczenia (archiwizowania) danych wprowadzanych do elektronicznej ewidencji dróg (książek dróg), co stanowiło naruszenie § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji. Dane ewidencji dróg gromadzone w programie EWIDR, zainstalowanym w PZD na jednym komputerze, sporadycznie bowiem zabezpieczano w drodze kopiowania ich na nośnik zewnętrzny. Dokonano tego w grudniu 2011 r. oraz kolejny raz w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 24 kwietnia 2013 r. Odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji dróg pracownik PZD wyjaśnił, że archiwizowania tych danych dokonywał nieregularnie oraz że w jednostce nie ma określonych procedur w tym zakresie.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że z uwagi na objęcie funkcji w grudniu 2011 r. i inne ważne obowiązki, dopiero w kwietniu 2013 r., przystąpił do dalszego porządkowania spraw związanych z funkcjonowaniem jednostki. W trakcie kontroli NIK, zarządzeniem Dyrektora PZD z 6 czerwca 2013 r. określono zasady stosowania w PZD programów komputerowych i archiwizowania danych z tych programów, w tym danych z programu EWIDR (co najmniej raz w miesiącu na wymiennym nośniku lub dysku zewnętrznym).

[dowód: akta kontroli str. 396, 398-399, 407-408, 412, 415]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Dyrektor PZD dopiero 28 maja 2013 r., tj. z ponad 6-miesięcznym opóźnieniem, sporządził i przekazał do Starostwa dokumentację zidentyfikowanych ryzyk występujących w obszarze działania jednostki w 2012 r. Stanowiło to naruszenie § 9 pkt 1 i 2 ww. zarządzenia Nr 91/2010 Starosty z dnia 27.12.2010 r., zgodnie z którym ww. dokumentacja winna być przekazana do 20 listopada każdego roku. Dyrektor PZD wyjaśnił, że powodem tego było przeoczenie oraz przeświadczenie, iż nie istnieje konieczność składania takiego dokumentu w 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 433-439]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

³⁰ To jest. naniesiony projekt graficzny na mapę oraz zdjęcie reklamy.

³¹ Odnutowanego w dzienniku objazdu dróg „Kontrolowałem – 8.08.12. Wypełniać rubrykę nr 8”

2. Utrzymanie oznakowania na drogach publicznych przez zarządzających tymi drogami.

2.1. Ponoszone wydatki na utrzymanie zarządzanych dróg i ich oznakowanie.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011 - 2012 poniesione przez PZD wydatki na zarządzanie drogami wyniosły łącznie 29.393,4 tys. zł. (89,9% planu), z czego na budowę i przebudowę dróg i obiektów drogowych kwotę 22.842,4 tys. zł (87,6 %), na remonty dróg i obiektów 3.408,9 tys. zł (99,4 %) i na bieżące utrzymanie dróg i obiektów 3.142,2 tys. zł (98,0 %).

Na 2013 rok środki na wydatki na drogi zaplanowano w wysokości 9.033 tys. zł, z których do 30 czerwca wykorzystano 1.118,8 tys. zł (12,4%). W okresie tym na budowę i przebudowę dróg i obiektów drogowych wydatkowano 39,5 tys. zł (0,7%), na remonty 235,2 tys. zł (18,5%), a na bieżące utrzymanie dróg i obiektów drogowych 844,1 tys. zł (41,2 %).

Na zakupy, remonty oraz utrzymanie oznakowania i sygnalizacji w ramach działań inwestycyjnych, remontowych i bieżącego utrzymania dróg poniesiono 305,5 tys. zł w 2011 r., 488,5 tys. zł w 2012 r. i 57,7 tys. zł w I półroczu 2013 r.

W badanym okresie PZD nie zgłaszał pisemnych potrzeb wydatków na sprawy objęte przedmiotem kontroli. Dyrektor wyjaśnił, że ze względu na stosowaną w Powiecie praktykę uzgodnień budżetu w drodze bezpośrednich rozmów i dyskusji, nie dysponuje korespondencją poświadczającą zgłaszane zapotrzebowanie. Stwierdził, że w trakcie roku budżetowego nie zgłaszano potrzeb o uzupełnianie środków na wykonywanie oznakowania i sygnalizacji, gdyż występowało o dodatkowe środki na realizację innych statutowych zadań.

[dowód: akta kontroli str. 302, 307-309, 324, 327-338]

W latach 2011-2013 (do 30 czerwca) zrealizowano dwa zadania współfinansowane ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2007 - 2013³², obejmujące modernizację i przebudowę łącznie 11,64 km dróg. Zakres tych zadań przewidywał również wprowadzenie docelowej organizacji ruchu. Ponadto, w 2012 r. Powiat Wodzisławski aplikował o środki z budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych na realizację inwestycji „Przebudowa drogi powiatowej nr 5024S - ul. Traugutta w Pszowie”. Umowę o dofinansowanie tego projektu z budżetu państwa podpisano 9 maja 2013 r. Zakończenie zadania przewidziano w październiku 2013 r.

Przeprowadzone oględziny trzech dróg objętych zrealizowanymi do 2012 r. zadaniami inwestycyjnymi wykazały na wszystkich osiem przypadków niezgodności w stosowaniu znaków drogowych w stosunku do zatwierdzonych POR.

[dowód: akta kontroli str. 302-303, 308, 316, 325-236, 708-741, 836, 838-839, 844, 845-848, 935-944, 1095-1099]

2.2. Stan oznakowania zarządzanych dróg.

Na koniec kwietnia 2013 r. na drogach zarządzanych przez PZD rozmieszczonych było łącznie 4161 znaków pionowych, 218 urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz

³² „Przebudowa ciągu drogowego usprawniającego dojazd do stref przemysłowych w Czyżowicach oraz odciążającego DW 933” oraz „Usprawnienie połączenia komunikacyjnego strefy aktywności gospodarczej oraz gminy Godów z autostradą A-1”. Pierwsze z zadań, obejmujące modernizację ciągu drogowego dróg powiatowych na odcinku o długości ok. 7,5 km, zakończono w czerwcu 2012 r. Drugie z zadań, obejmujące przebudowę drogi powiatowej na odcinku o długości ok. 4,14 km, zakończono w sierpniu 2012 r.

13 sygnalizacji świetlnych. 29 odcinków dróg (o łącznej długości 127,4 km) i trzy skrzyżowania posiadały oznakowanie poziome.

[dowód: akta kontroli str. 313, 341]

W okresie objętym kontrolą weryfikacji istniejącego oznakowania służyły w szczególności: okresowe objazdy dróg dokonywane przez pracowników PZD, kontrole stanu technicznego dróg oraz kontrole przeprowadzane przez organ zarządzający ruchem (omówione w dalszej części wystąpienia). W kwietniu 2013 r. Komenda Powiatowa Policji w Wodzisławiu, w wyniku działań kontrolnych „Droga”, sformułowała liczne wnioski dotyczące poprawy lub zmiany stanu oznakowania dróg (omówione w punkcie III.3.3 wystąpienia). W dokonanej przez Policję lustracji uczestniczyli przedstawiciele Starostwa oraz PZD. Poza ww. przypadkiem, PZD nie przeprowadzał przeglądów oznakowania zarządzanych dróg z udziałem Policji.

Przeglądy z udziałem funkcjonariuszy Policji przeprowadzali natomiast w 2011 r. trzykrotnie (w marcu, czerwcu i lipcu) przedstawiciele organu zarządzającego ruchem.

[dowód: akta kontroli str. 304, 325, 389, 1034-1044]

Dyrektor PZD wyjaśnił, że na dzień 10 maja 2013 r. wymagań ww. rozporządzenia nie spełnia ok. 50% znajdującego się na drogach oznakowania pionowego. Stwierdził, że część znaków wymagała wymiany ze względu na niespełnienie warunków odnośnie wzorów i odbłaskowości tarcz znaków, a część wymaga korekty posadowienia. Dyrektor wyjaśnił też, że ok. 20% urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego wymaga napraw, wynikających głównie z bieżącej eksploatacji. Ponadto odnowienia poziomego oznakowania liniowego wymagało 107,52 km dróg. Spośród 13 sygnalizacji świetlnych zlokalizowanych w ciągu dróg podległych PZD, programy dwóch sygnalizacji na skrzyżowaniach dróg wymagały aktualizacji z uwagi na zmianę charakterystyki ruchu drogowego.

[dowód: akta kontroli str. 304, 315, 394-395, 409-411, 414, 417-419]

W okresie objętym kontrolą PZD udzielił trzech zamówień publicznych na zakup i dostawę tarcz znaków drogowych z elementami mocującymi oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Zamówień udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³³. W zawartych trzech umowach (z 14 lutego 2011 r., 12 marca 2012 r. i 4 marca 2013 r.) szczegółowo określono wymagania dotyczące przedmiotu zamówienia³⁴. Ustalono również, że odbiór znaków dokonywany będzie komisyjnie. We wszystkich przypadkach udzielona przez wykonawcę gwarancja wynosiła: 10 lat dla znaków wraz z folią odbłaskową drugiego typu oraz 5 lat dla pozostałych zakupionych elementów.

Na podstawie ww. umów zakupiono (do dnia 30 kwietnia 2013 r.) łącznie 662 znaki i 299 urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki skorzystania z uprawnień wynikających z gwarancji lub rękojmi, nie naliczono też kar umownych.

Odbiór znaków od dostawcy dokonywany był przez jednego pracownika PZD, pomimo że zgodnie z umowami przeprowadzany miał być komisyjnie. Sprawdzano zgodność dostaw ze złożonym zamówieniem pod względem ilości oraz rodzaju znaków. W przypadku

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. Dalej jako „Pzp”.

³⁴ W tym m.in. odnośnie zastosowanych folii odbłaskowych; krawędzi tarcz znaków (powinny być gładkie i nieostre); zabezpieczenia antykorozyjnego i odporności na czynniki zewnętrzne (materiały użyte na lico lub tarczę znaku oraz połączenie lica i tarczy winny wykazywać pełną odporność użytych materiałów na oddziaływanie światła, zmiany temperatury, wpływy atmosferyczne i występujące w normalnych warunkach oddziaływania chemiczne, w tym korozję elektrochemiczną, przez cały okres przewidywanej eksploatacji 10 lat); zabezpieczenia przez rozkręcaniem przez osoby nieupoważnione; zgodności symboli i rozmiarów znaków z załącznikami nr 1 i 4 do rozporządzenia MI z dnia 03.07.2003 r. (w przypadku zmiany rozporządzenia - z aktualnie obowiązującymi przepisami). Wymagano również, że każdy znak musi posiadać stosowną tabliczkę informacyjną (obejmującą: nazwę wyrobu, markę fabryczną lub inne oznaczenie umożliwiające identyfikację wyrobu i wytwórcy, miesiąc i rok produkcji, oznaczenia dotyczące parametrów odbłaskowych lica znaku).

znaków indywidualnie projektowanych (tablice typu E i F, tabliczki typu T) badano również ich treść. Pomiarów znaków dokonywano w przypadku powstania wątpliwości co do ich wielkości oraz w przypadku znaków nietypowych (projektowanych pod indywidualne zamówienie). Sprawdzano czy dostarczone znaki nie posiadają widocznych wad.

Prace związane z bieżącym utrzymaniem oznakowania pionowego, w tym m.in. dotyczące konserwacji, naprawy czy czyszczenia, wykonywali pracownicy PZD.

[dowód: akta kontroli str. 314, 325, 440-498, 599-600]

Wykonywanie i odnawianie oznakowania poziomego dróg zlecano wykonawcom zewnętrznym wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego (umowy z dnia: 25 maja 2011 r. i 8 czerwca 2012 r.³⁵), zgodnie z przepisami ustawy Pzp. Okres gwarancji na wykonane oznakowanie, udzielonej przez wykonawcę wynosił 12 miesięcy (oznakowanie cienkowarstwowe) lub 36 miesięcy (oznakowanie grubowarstwowe). W umowach określono m.in. zapisy dotyczące stosowania kar umownych. Badanie zamówienia udzielonego w 2012 r. na wykonanie oznakowania poziomego, wykazało że stosowano określone w umowie zasady przekazywania i odbioru prac oraz ich rozliczania. W ramach ww. umowy wykonano 10 458,6 m² oznakowania³⁶.

[dowód: akta kontroli str. 305, 326, 499-562, 599-600]

Wykonawcom zewnętrznym zlecano także wykonywanie niektórych prac dotyczących dostawy i montażu remontu lub naprawy urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. W kontrolowanym okresie udzielono dziewięciu zamówień z pominięciem, z uwagi na wartość zamówień – stosownie do art. 4 ust. 8 Pzp – stosowania ww. ustawy.). Badanie dwóch zamówień (dotyczących zabudowy barier energochłonnych) wykazało, że udzielono ich zgodnie z obowiązującym w PZD wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień o wartości poniżej 14 000 euro. Zamówienia zrealizowano zgodnie z umową. W umowach ujęto zapisy dotyczące m.in. kar umownych oraz okresu gwarancji.

[dowód: akta kontroli str. 307-309, 568-600]

Wykonanie oznakowania pionowego lub poziomego obejmowały również udzielane przez PZD zamówienia na wykonanie zadań inwestycyjnych lub remontowych (łącznie w ich ramach dostarczono 311 znaków pionowych i wykonano 1 983,4 m² oznakowania poziomego).

[dowód: akta kontroli str. 305, 307-309]

Nie stwierdzono przypadków ponoszenia w okresie objętym kontrolą przez PZD kosztów umieszczenia lub utrzymania znaków określonych w § 11 pkt 1 - 6 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, tj. m.in. znaków lub urządzeń w związku z robotami lub czynnościami na drodze, znaków informacyjnych oznaczających obiekty usługowe, szlaki turystyczne i rowerowe.

W wyniku przeprowadzonych oględzin 20 nowych znaków (z tego 15 na drogach i pięciu znajdujących się na magazynie) stwierdzono, że na odwrotnej stronie ich tarczy były informacje identyfikujące producenta znaku, typ zastosowanej folii odblaskowej oraz miesiąc i rok produkcji znaku.

[dowód: akta kontroli str. 498, 776, 778, 802, 822]

³⁵ Ww. umowy dotyczyły 2011 r. i 2012 r. Do końca okresu objętego kontrolą nie udzielono zamówienia na 2013 r.

³⁶ Z tego: 5 877 m² linii segregacyjnych na sześciu drogach, 100,8 m² linii krawędziowych na sześciu drogach, 675,8 m² symboli na 29 drogach i 3 805 m² przejść dla pieszych na 29 drogach. Spośród wykonanego oznakowania poziomego: 10 358,3 m² wykonano cienkowarstwowo i 100,3 m² grubowarstwowo.

2.3. Zgodność oznakowania zarządzanych dróg z ustaloną organizacją ruchu.

Badanie 20 losowo wybranych znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu rozmieszczonych na drogach w kontrolowanym okresie wykazało, że zastosowano je prawidłowo na podstawie sporządzonych pięciu POR, zaopiniowanych przez Komendanta Powiatowego Policji w Wodzisławiu i zatwierdzonych przez Starostę Wodzisławskiego. Projekty wdrożono w wyznaczonych terminach.

W żadnym z ww. przypadków nie dopełniono obowiązku, wynikającego z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, powiadomienia o zamiarze wprowadzenia nowej organizacji ruchu, Komendanta Powiatowego Policji w Wodzisławiu oraz Starosty. Niedopełnianie tego obowiązku stwierdzono również w pięciu innych przypadkach wdrażania zatwierdzonych POR.

W dwóch przypadkach (spośród ww. pięciu) Starosta Wodzisławski skierował do PZD, na podstawie § 12 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem, pisma w sprawie usunięcia stwierdzonych usterek w zakresie zastosowanego oznakowania. W obydwu przypadkach poinformowano organ o ich usunięciu. W pozostałych trzech przypadkach w PZD nie było dokumentacji z przeprowadzenia przez organ zarządzający ruchem kontroli, o której mowa w § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Przeprowadzone oględziny istniejącego oznakowania na 10 odcinkach dróg (ulic) wykazały na dwóch pełną jego zgodność z zatwierdzonymi POR.

[dowód: akta kontroli str. 742-751, 757-760, 801-826, 835-844, 845-848]

2.4. Przestrzeganie wybranych warunków technicznych stosowania oznakowania pionowego i poziomego dróg.

Oględziny 179 znaków drogowych pionowych (lub tabliczek informacyjnych pod tymi znakami), zlokalizowanych na drogach zarządzanych przez PZD wykazały, że 54 (30,2%) było stosowanych zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

[dowód: akta kontroli str. 775-778, 801-802, 821-822, 835-836]

Przeprowadzone oględziny sześciu odcinków dróg, w sąsiedztwie placówek prowadzących zajęcia z dziećmi w wieku 7-15 lat (szkoły podstawowe lub gimnazja), wykazały że na pięciu oznakowanie było zgodne z zatwierdzoną organizacją ruchu. Pod znakami D-6 umieszczono tabliczki T-27. Na dwóch odcinkach znajdowały się znaki A-17 (w jednym przypadku zastosowano żółtą tablicę odblaskową z piktogramem znaku A-17 i napisem „Kierowco zwolnij!”). W miejscach tych stosowano także inne rozwiązania inżynierii ruchu³⁷.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Działu Utrzymania Dróg oraz informacją organu zarządzającego ruchem, stosowanie znaku A-17 uzależnione było od indywidualnych uwarunkowań odcinka drogi (np. uznawano go za konieczny w miejscu, gdzie chodnik występował tylko po jednej stronie drogi).

[dowód: akta kontroli str. 411, 776-777, 800, 803-804, 836, 842, 849-850, 860-861, 864-865]

Oznakowania poziomego w postaci linii segregacyjnych i krawędziowych na dzień 7 czerwca 2013 r. nie posiadało 77,0 km (37,6%) dróg powiatowych, z tego 22 na całej długości, a siedem na odcinkach.

³⁷ Między innymi pasy białe-czerwone, bariery przy wyjściu ze szkoły lub przewężenie jezdni za pomocą wysepek z kostki brukowej i krawężników oraz progów.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że powodem ograniczonego stosowania oznakowania poziomego, były m.in. brak wymaganej minimalnej szerokości pasów ruchu, zatwierdzenie przez organ zarządzający ruchem POR nieuwzględniających stosowania takiego oznakowania z wyjątkiem miejsc niebezpiecznych (tj. rejonów skrzyżowań i przejazdów kolejowych) i ograniczone możliwości finansowe jednostki.

Zgodnie z informacją Starosty Wodzisławskiego, nie zalecał on stosowania oznakowania poziomego m.in. na drogach o bardzo złym stanie technicznym nawierzchni, ze względu na nietrwałość takiego oznakowania i słabą jego widoczność lub na drogach o bardzo małym natężeniu ruchu. Natomiast linie krawędziowe zalecał stosować w miejscach, gdzie zabronione jest zatrzymywanie pojazdów, ponadto na drogach o prawidłowym profilu poprzecznym, w szczególności poza terenem zabudowy, na odcinkach nieoświetlonych.

[dowód: akta kontroli str. 341, 344, 864, 866]

Przeprowadzone oględziny 11 odcinków dróg (ulic) z oznakowaniem poziomym, ujętym w zatwierdzonych POR, wykazały, że w trzech przypadkach oznakowanie poziome było dobrze widoczne.

[dowód: akta kontroli str. 410-411, 414, 419, 776-778, 798-799, 804, 822, 828-829, 832, 835, 862, 867-869]

2.5. Przestrzeganie wybranych warunków technicznych stosowania sygnalizacji świetlnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Na dzień 30 czerwca 2013 r. na drogach podległych PZD znajdowało się 13 sygnalizacji świetlnych. W okresie objętym kontrolą wybudowana została sygnalizacja na ul. Raciborskiej (przez GDDKiA³⁸) oraz zmodernizowana na ul. 1 Maja w Mszanie (przez PZD). Modernizację tej ostatniej przeprowadzono na podstawie zatwierdzonego przez organ zarządzający ruchem projektu budowlano-wykonawczego organizacji ruchu i sygnalizacji.

[dowód: akta kontroli str. 314, 601-602, 605-611]

W latach 2011-2013 bieżące utrzymanie i konserwację sygnalizacji świetlnych powierzano wykonawcy zewnętrznemu³⁹. W zawieranych umowach określano przedmiot zamówienia, który obejmował m.in. wykonywanie pomiarów elektrycznych, dokonywanie objazdów kontrolnych sygnalizacji i prowadzenie dyżuru telefonicznego. W wyniku badania rejestrów napraw i interwencji za lata 2011 - 2013 (do 30 kwietnia) dla wybranych losowo czterech sygnalizacji stwierdzono, że usterki i awarie sygnalizacji usuwano na bieżąco.

Dla wszystkich zarządzanych sygnalizacji nie prowadzono dzienników eksploatacji. W przypadku 5 sygnalizacji nie egzekwowano od podmiotów je utrzymujących prowadzenia wymaganych umowami rejestrów napraw i interwencji stanowiących podstawę do wypłaty wynagrodzenia. Nie egzekwowano również sporządzania i przedkładania protokołów z kompleksowej kontroli sygnalizacji.

[dowód: akta kontroli str. 391-393, 399-400, 602-603, 611-634, 640-706]

Przeprowadzone oględziny dwóch (15,4%) sygnalizacji (wzbudzanych) na ul. 1 Maja w Mszanie oraz na ul. Raciborskiej w Gorzyczkach wykazały, że pierwsza była sprawna, natomiast druga (w dniu 10 maja 2013 r.) nie działała. Awarię sygnalizacji usunięto w tym samym dniu.

[dowód: akta kontroli str. 822, 874, 879]

³⁸ W ramach zadania „Budowa autostrady płatnej A1. Odcinek od węzła „Świerklany” (bez węzła) do granicy państwa z Republiką Czeską w Gorzyczkach od km 548+897 do km 567+223, długości 18,33 km”.

³⁹ Umowy odpowiednio: na 2011 r. - nr 88/2010 z dn. 30.12.2010 r., na 2012 r. - nr DPA.273.83.2011 z dn. 22.12.2011 r. i na 2013 r. - nr DPA.273.84.2012 z dn. 31.12.2012 r. We wszystkich przypadkach wartość udzielonego zamówienia nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro.

Na dwóch drogach podległych PZD stwierdzono stosowanie na ich odcinkach słupków prowadzących U-1, nie ujętych w obowiązujących POR. W innych miejscach słupków tych nie stwierdzono. Nie były one również ujmowane w zatwierdzonych POR (na łukach poziomych stosowano tablice prowadzące U-3 i elementy odblaskowe tzw. „kocie oczka”).

[dowód: akta kontroli str. 408, 804, 859, 1100]

Oględziny stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w pięciu miejscach na drogach, które wymagały zastosowania tablic prowadzących w celu uprzedzenia kierującego pojazdem o koniecznej zmianie kierunku jazdy oraz w pięciu miejscach na drogach, w których występowały obiekty lub drzewa zlokalizowane w skrajni poziomej lub pionowej drogi, wykazały dobry stan tablic U-3 w czterech miejscach oraz dobry stan oznakowania obiektów w skrajni w trzech miejscach.

[dowód: akta kontroli str. 804-805, 819-820, 822, 832]

2.6. Oznakowanie prowadzonych na drogach i w pasie drogowym robót budowlanych.

Analiza dokumentacji czterech spraw dotyczących wykonywania robót drogowych lub budowlanych prowadzonych w pasie dróg podległych PZD⁴⁰ oraz trzech wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego wykazała, że we wszystkich przypadkach na wykonawców nałożono obowiązek zabezpieczenia i oznakowania prowadzonych robót oraz utrzymywania tego oznakowania w należyтым stanie przez cały czas trwania robót. W sześciu przypadkach opracowano POR na czas prowadzenia robót i uzyskano jego zatwierdzenie przez organ zarządzający ruchem.

We wszystkich trzech zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego wskazano również, że z dniem upływu terminu na jaki wydano zezwolenie, należy przywrócić pas drogowy do poprzedniego stanu użyteczności. W przypadkach tych sporządzono protokoły z odbioru odcinka pasa drogowego.

[dowód: akta kontroli str. 881-890, 935-942, 954-968, 970-971]

Przeprowadzone oględziny czterech odcinków dróg na których prowadzono roboty drogowe lub budowlane wykazały, że tylko na jednym stosowane przez wykonawcę tych robót oznakowanie odpowiadało zatwierdzonemu POR. Natomiast oględziny trzech odcinków dróg na których roboty drogowe lub budowlane zakończono 3 -12 miesięcy wcześniej, nie wykazały utrudnień spowodowanych np. nieusunięciem tymczasowego oznakowania bądź deformacjami pasa drogowego.

[dowód: akta kontroli str. 871-872, 875-878, 880, 891-953]

Starosta Wodzisławski, w wyniku przeprowadzonej kontroli, stwierdził w dniu 22 maja 2013 r. nieprawidłowe oznakowanie robót drogowych związanych z bieżącym utrzymaniem drogi powiatowej nr 5003S. Jak wskazał w skierowanym do PZD piśmie, roboty oznakowano niezgodnie z POR, znaki umieszczono na nieprawidłowej wysokości (na trójnogu) i w znacznej odległości od miejsca prowadzenia robót. Zobowiązał PZD do wyegzekwowania od wykonawcy robót, stosowania oznakowania odblaskowego, atestowanego i umieszczanego zgodnie z POR i wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

[dowód: akta kontroli str. 873]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie utrzymania oznakowania na drogach przez zarządzających tymi drogami stwierdzono następujące nieprawidłowości:

⁴⁰ Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia i umów.

1. Na drogach powiatowych stosowano oznakowanie pionowe niespełniające wymagań rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych. Stwierdzono bowiem, że z 179 dobranych losowo do badania znaków pionowych, 62 (34,6%) nie spełniało wymagań w zakresie czytelności i odbłaskowości (znaki z 1999 r. lub starsze, nieatestowane). Powyższe potwierdzały również ustalenia lustracji dróg dokonanej w marcu 2013 r. przez Komendę Powiatową Policji w Wodzisławiu (omówione w pkt. III 3.3. wystąpienia), w której ujawniono m.in., że ok. 90 znaków lub tabliczek pod znakami nie spełniało wymogów ww. rozporządzenia. W odniesieniu do ww. znaków naruszono § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia, który nałożył na zarządców dróg obowiązek wymiany takich znaków do 31 grudnia 2010 r.

Kierownik Działu Utrzymania Dróg wyjaśnił, że co najmniej 30% znaków znajdujących się na drogach zarządzanych przez PZD nie zostało jeszcze wymienionych na nowe. Nadto Dyrektor PZD w wyjaśnieniach wskazał, że 50% zlokalizowanego na drogach gminnych oznakowania nie spełnia warunków technicznych określonych przepisami ww. rozporządzenia. Wyjaśnił również, że kompleksowa wymiana oznakowania dróg powiatowych jest zadaniem wymagającym nakładów finansowych oraz zasobów czasowych znacznie przekraczających możliwości jednostki, dlatego w pierwszej kolejności wymieniane jest oznakowanie ujęte w projektach docelowej organizacji ruchu oraz w trakcie prowadzenia inwestycji na drogach powiatowych związanych z przebudową danego odcinka drogi. Zastępca Dyrektora PZD wyjaśnił, że stare, niespełniające obowiązujących wymogów znaki pionowe są sukcesywnie wymieniane na nowe, jednak ze względu na rozbudowaną sieć dróg pozostających w administracji PZD i dużą ilość znaków przy tych drogach, część z nich nie została jeszcze wymieniona.

[dowód: akta kontroli str. 394-395, 409-411, 414, 417-419, 775-796, 801-803, 806-819, 821-832, 835-836, 839-841, 849, 867, 869, 1034-1063]

2. Nie zapewniono zgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną na 8 z 10 poddanych oględzinom odcinkach dróg. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Na wspomnianych odcinkach dróg stwierdzono m.in.:

- brak wymaganych POR ośmiu znaków - czterech znaków E-18a (koniec miejscowości) oraz znaków: A-3 (dwa niebezpieczne zakręty — pierwszy w prawo), B-33 (ograniczenie prędkości), D-3 (droga jednokierunkowa) i B-2 (zakaz wjazdu), jednej tablicy z piktogramami znaków A-30 (inne niebezpieczeństwo) i A-15 (śliska nawierzchnia) oraz napisem na żółtym tle „Kierowco zwolnij!”, dwóch tabliczek T-4 (wskazujących liczbę zakrętów większą niż dwa) pod znakami, trzech tablic prowadzących U-3;
- stosowanie pięciu znaków nieujętych w POR - trzech znaków A-6 (skrzyżowanie dróg), znaku A-7 (ustęp pierwszeństwa) i znaku B-33 (ograniczenie prędkości);
- stosowanie drogowskazu tablicowego o treści niezgodnej z zatwierdzonym POR⁴¹;
- stosowanie w dwóch miejscach słupków prowadzących U-1 nieujętych w POR.

[dowód: akta kontroli str. 803-804, 810-811, 822-823, 833-834, 836, 845-848]

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli, oględzin trzech innych odcinków dróg stwierdzono ponadto brak ujętych w zatwierdzonych POR: znaku A-4 (dwa niebezpieczne zakręty-pierwszy w lewo), znaku D-6 (przejście dla pieszych), lustra drogowego i tabliczki T-27 (tabliczka wskazująca, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci) pod znakiem D-6.

[dowód: akta kontroli str. 775-778, 797, 802, 827-830]

Kierownik Działu Utrzymania Dróg wyjaśnił, że powodem ww. niezgodności są m.in. przypadki losowe (np. kolizje i akty wandalizmu), jak również błędy osób ustawiających

⁴¹ Na tablicy był kierunkowskaz na Opole, a powinien być kierunkowskaz na Racibórz.

znaki na drodze i brak właściwego nadzoru nad nimi. Dyrektor PZD w wyjaśnieniu przyczyn wskazał tożsame okoliczności.

[dowód: akta kontroli str. 409-411, 414, 419, 867, 869]

3. Nie zapewniono stosowania na drogach powiatowych oznakowania pionowego i poziomego zgodnie z warunkami technicznymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych⁴². Przeprowadzone oględziny wykazały niezgodności w przypadku 125 znaków pionowych (69,8%) i 8 znaków poziomych (72,7%). Dotyczyły one:

- umieszczenia 39 znaków pionowych zbyt nisko (znaki w terenie zabudowanym umieszczone były na wysokości poniżej 2 metrów, a na chodnikach poniżej 2,20 metrów⁴³, np. na wysokości 40-120 cm, a dwa znaki G-1 (słupki wskaźnikowe) umieszczono przy gruncie lub na wysokości 30 cm, zamiast na wysokości 1 m);
- stosowania 62 znaków nie spełniających wymagań ww. rozporządzenia, w tym m.in. w zakresie czytelności, wzorów (w tym liternictwa bądź kształtu tarcz), odblaskowości (znaki z 1999 r. lub starsze, nieatestowane)
- stosowania 18 znaków pionowych uszkodzonych, pociętych lub pomalowanych oraz 13 znaków bez stosownych informacji na odwrotnej stronie tarczy⁴⁴ (z tego 10 znaków starych, bez zaokrąglonych krawędzi, zniszczonych), a także trzech znaków mocno wyblakłych⁴⁵
- ograniczenia widoczności sześciu znaków pionowych przez zieleń przydrożną, a w jednym przypadku dotyczącym znaku B-20 (stop) przez tarczę znaku D-15 (przystanek autobusowy) wskutek niezachowania wymaganej odległości pomiędzy znakami (10 m);
- niewłaściwego ustawienia tarcz 25 znaków pionowych w stosunku do jezdni (znaki przekręcone, pochylone, bez zachowania kąta nachylenia tarczy znaku w stosunku do osi jezdni⁴⁶) z tego: w sześciu przypadkach obrócone o 180 stopni (cztery tabliczki T-25 pod znakami B-36, jeden znak C-2 (nakaz jazdy w prawo), tabliczka T-27 pod znakiem D-6), a w jednym przypadku o 90 stopni (znak D-6 z tabliczką T-27);
- brak znaków pionowych przed niebezpiecznymi zakrętami - w trzech przypadkach znaku A-4 (dwa niebezpieczne zakręty-pierwszy w lewo), w jednym przypadku - znaku A-1 (niebezpieczny zakręt w prawo) oraz przed przejściem dla pieszych (znaku D-6)⁴⁷, podczas gdy jadąc w przeciwnym kierunku znaki te były umieszczone na drodze.

⁴² W części przypadków stwierdzono więcej niż jedną niezgodność z przepisami rozporządzenia, np. znak był stary (nieatestowany), umieszczony zbyt nisko i zarazem zasłonięty przez zieleń.

⁴³ Zgodnie z załącznikiem nr 1 pt. „Szczegółowe warunki techniczne dla znaków drogowych pionowych i warunki ich umieszczania na drogach” do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, wysokość umieszczania znaków, tj. odległość dolnej ich krawędzi lub najniższej położonego ich punktu od poziomu jezdni, określa tabela 1.11 oraz rysunki nr 1.5.7 lit. a - I ww. załącznika nr 1.

Zgodnie z ww. tabelą 1.11 znaki A, B (z wyjątkiem umieszczonych na elementach konstrukcji obiektów inżynierskich o obniżonej skrajni), C i D w terenie zabudowanym należy umieszczać na wysokości minimum 2 metrów, a w przypadku umieszczenia znaku na chodniku na wysokości minimum 2,20 metrów.

Jeśli na jednym słupku umieszczone są dwa znaki kategorii A, B, C, D lub F, to dolna krawędź niżej położonego znaku powinna znajdować się na wysokości określonej w tabeli 1.11. Na ulicach w obszarach zabudowanych przez niżej umieszczony znak rozumieć należy również dodatkowe tabliczki pod znakami. Przy ustalaniu wysokości umieszczenia znaku poza obszarami zabudowanymi oraz w obszarach zabudowanych na drogach niebędących ulicami uwzględnia się dolną krawędź tabliczki znajdującej się pod znakiem.

⁴⁴ Zgodnie z załącznikiem nr 1 (pkt 1.2.2), na odwrotnej stronie tarczy znaku należy umieścić informacje zawierające dane identyfikujące producenta znaku, typ folii odblaskowej użytej do wykonania lica znaku, miesiąc i rok produkcji.

⁴⁵ Oprócz znaków nieatestowanych, wymienionych już w punkcie 1.

⁴⁶ Zgodnie z ww. załącznikiem nr 1 (pkt 1.5.2), tarcze znaków powinny być odchylone w poziomie od linii prostopadłej do osi jezdni. Odchylenie tarczy znaku winno wynosić 5° w kierunku jezdni. Jeśli znaki umieszczone są na łukach poziomych, odchylenie tarczy znaku jest zależne od wielkości promienia łuku oraz od jego kierunku (zasady odchylenia tarczy znaku pokazano na rys. 1.5.5. załącznika nr 1).

⁴⁷ Ww. braki zostały również wymienione wśród wniosków sformułowanych przez Komendę Powiatową Policji po przeprowadzonych działaniach kontrolnych w ramach „Akcji Droga” (omówione w punkcie III.3.3 wystąpienia.

stosowania dwóch znaków D-1 (droga z pierwszeństwem) o niewłaściwym rozmiarze (znaki małe, zamiast średnich)⁴⁸;

- umieszczenia dwóch znaków D-6 w odległości 5 - 6 m od krawędzi przejścia dla pieszych od strony nadjeżdżających pojazdów (zamiast do 0,5 m)⁴⁹;
- braku odnowienia (znaki zatarte, niewyraźne)⁵⁰ oznakowania poziomego w 8 poddanych oględzinom miejscach (pasy na przejściach dla pieszych lub linie segregacyjne).

[dowód: akta kontroli str. 409-411, 414, 418-419, 775-796, , 801-803, 806-819, 821-832, 835-836, 839-841, 849, 867, 869, 1034-1063]

Kierownik Działu Utrzymania Dróg wyjaśnił, że powodem nieprawidłowości są m.in. wieloletnie zaniedbania, przypadki losowe (np. znaki uszkodzone lub zabrudzone w wyniku zaistniałych kolizji lub aktów wandalizmu), jak również błędy osób ustawiających znaki na drodze, a także ograniczone możliwości finansowe i kadrowe PZD. Odnosnie znaków D-6 umieszczonych 5 - 6 m od krawędzi przejścia dla pieszych (od strony nadjeżdżających pojazdów), wyjaśnił, że znaki te są stare, ustawione wiele lat temu i nie zostały jeszcze dostosowane do wymogów obowiązujących przepisów, co dotyczy zarówno tarczy znaku, jak i ich umiejscowienia.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że na drogach administrowanych przez PZD notuje się akty wandalizmu oznakowania pionowego polegające na wrywaniu i zamalowywaniu znaków oraz uszkodzaniu folii czy słupków. Stwierdził również, że część dróg powiatowych położona jest na obszarze objętym szkodami górniczymi, co ma przełożenie na prawidłowość posadowienia znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Stwierdzał, że nieprawidłowości są na bieżąco uzupełniane w miarę możliwości finansowych i kadrowych jednostki. Zastępca Dyrektora PZD wyjaśnił z kolei, że nieprawidłowo ustawione oznakowanie pionowe wynika m.in. z faktu, że są to w dużej mierze znaki stare, ustawione nawet przed powstaniem jednostki.

Zastępca Dyrektora PZD, w kwestii słabej widoczności oznakowania poziomego, wyjaśnił, że każdego roku, po zakończeniu poziomowych remontów częściowych nawierzchni bitumicznych, PZD zleca odnowienie oznakowania w ciągach dróg, jednak w pierwszej kolejności malowane są miejsca newralgiczne dla bezpieczeństwa ruchu drogowego (przejścia dla pieszych oraz skrzyżowania dróg). Stwierdzał też, że ze względów finansowych oraz z uwagi na stan techniczny nawierzchni dróg rzadko stosowane jest trwałe oznakowanie poziome grubowarstwowe, a stosowane tańsze farby akrylowe stają się z biegiem czasu mniej widoczne.

W trakcie kontroli NIK część spośród ww. niezgodności usunięto, wymieniając część znaków na nowe, dokonując korekty ich posadowienia czy przycięcia zieleni.

[dowód: akta kontroli str. 409-411, 414, 418-419, 827-834, 849, 867, 869, 1045-1060]

4. W jednym z sześciu poddanych oględzinom miejsc uczęszczanych przez dzieci w wieku 7 do 15 lat (przy szkole podstawowej i gimnazjum) brak było znaków A-17 ujętych w POR. Kierownik Działu Utrzymania Dróg wyjaśnił, że najprawdopodobniej znaki zostały zdemonstrowane podczas przeprowadzanego remontu drogi i przez przeoczenie nie zostały ustawione ponownie, jednak miejsce to jest dobrze zabezpieczone, poprzez m.in.

⁴⁸ Zgodnie z ww. załącznikiem nr 1 (pkt 1.2.1) do rozporządzenia, na drogach powiatowych umieszcza się znaki średnie (z wyjątkiem drogowych tablicowych).

⁴⁹ Zgodnie z załącznikiem nr 1 (pkt 5.2.6.1), znaki D-6 (przejście dla pieszych) lub D-6b (przejście dla pieszych i przejazd dla rowerzystów) umieszcza się w odległości do 0,5 m od krawędzi przejścia lub przejazdu od strony nadjeżdżających pojazdów.

⁵⁰ Zgodnie z załącznikiem nr 2 pt. „Szczegółowe warunki techniczne dla znaków drogowych poziomych i warunki ich umieszczania na drogach” do rozporządzenia (pkt 1.3), oznakowanie poziome powinno charakteryzować się m.in. dobrą widocznością w ciągu całej doby, wysokim współczynnikiem odbłaskowości, również w warunkach dużej wilgotności, np. podczas opadów deszczu, zachowaniem minimalnych parametrów odbłaskowości w całym okresie użytkowania, a także odpowiednim okresem trwałości i odpornością na ścieranie i zabrudzenie.

wyniesienie przejścia dla pieszych, biało-czerwone pasy, tabliczki T-27, barierki czy ograniczenie prędkości do 20 km.

[dowód: akta kontroli str. 836, 849-850, 860-861]

5. W dwóch miejscach (spośród pięciu poddanych oględzinom) brak było zgodnego z zatwierdzonym POR oznakowania skrajni poziomej lub pionowej. Przy wiadukcie na ul. Moszczeńskiej w Mszanie tablica U-9c (skrajnia pionowa) była uszkodzona (nad drogą znajdowała się tylko jej niewielka pozostałość), a przy obiekcie mostowym tablice U-9 były poobracane i powyginane. Ponadto na jednej z pięciu poddanych oględzinom dróg (ul. Głównej w Odrze) brak było natomiast czterech tablic prowadzących U-3a i U-3b (ujętych w POR).

Kierownik Działu Utrzymania jako przyczynę wskazał m.in. na przypadki losowe (np. uszkodzenia w wyniku zaistniałych kolizji lub akty wandalizmu), a także ograniczone możliwości finansowe i kadrowe PZD. Dyrektor PZD również wskazał m.in. na wypadki losowe będące powodem uszkodzenia oznakowania na drogach podległych PZD, które w miarę możliwości są sukcesywnie usuwane.

[dowód: akta kontroli str. 410, 414, 419, 801-805]

6. Dla wszystkich 13 stosowanych na drogach powiatowych sygnalizacji świetlnych, w okresie objętym kontrolą, nie prowadzono dzienników eksploatacji, co stanowiło naruszenie przepisów pkt 1.3. załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach⁵¹. W zawartych z wykonawcą umowach na utrzymanie sygnalizacji nie przewidziano prowadzenia i przedkładania zamawiającemu dzienników, wymagając jedynie prowadzenia rejestru napraw i interwencji.

Zgodnie z postanowieniami umów, w rejestrze napraw i interwencji, stanowiącym podstawę wystawienia przez wykonawcę faktury (i wypłaty wynagrodzenia), był on zobowiązany odnotowywać wszystkie fakty związane z utrzymywaniem sygnalizacji w zakresie wynikającym z umowy. Ww. dokumentacji nie wygezekwowano dla pięciu sygnalizacji ostrzegawczych (pulsacyjnych)⁵². Za listopad 2011 r. nie sporządzono również przedmiotowego rejestru dla sygnalizacji na ulicy Raciborskiej w Gorzyczkach. Ponadto, do połowy 2012 r. w prowadzonej dokumentacji nie ujmowano wszystkich wykonywanych czynności, takich jak przeprowadzane przeglądy i sprawdzenia prawidłowości funkcjonowania sygnalizacji. Rejestry prowadzone za 2011 r. i za okres od stycznia do lipca 2012 r.⁵³, ani inna dokumentacja, nie poświadczały również przeprowadzania wymaganych zgodnie z umową codziennych (2011 r.) lub cotygodniowych (2012 r.) objazdów sygnalizacji.

Od wykonawcy nie wygezekwowano również sporządzania i przedkładania PZD wymaganych umową protokołów z niezależnej, kompleksowej kontroli sygnalizacji, których oryginały powinny być przesyłane co trzy miesiące oraz protokołów z przeprowadzonych objazdów kontrolnych, które miały być przesyłane do końca każdego miesiąca. Ponadto, przedłożona dokumentacja poświadczająca wykonywanie w latach 2012 i 2013 (do 30 kwietnia) pomiarów elektrycznych, wymaganych zgodnie z umową co kwartał, nie obejmowała jednej sygnalizacji (na ul. Raciborskiej w Gorzyczkach).

Innej dokumentacji poświadczającej wywiązywanie się wykonawcy z obowiązków w zakresie bieżącego utrzymania i konserwacji sygnalizacji, określającej, czy i jakie

⁵¹ Zgodnie z pkt 1.3 ww. załącznika jednostki organizacyjne odpowiedzialne za utrzymanie sygnalizacji są obowiązane do prowadzenia dziennika eksploatacji sygnalizacji, stanowiącego dokument integralnie związany z daną sygnalizacją, w którym odnotowuje się dane porządkowe, organizacyjne i dotyczące pracy sygnalizacji.

⁵² Zgodnie z umowami, za utrzymanie każdej z ww. 5 sygnalizacji ustalono stawkę: w 2011 r. po 200 zł netto za miesiąc, w 2012 r. - dla 4 sygnalizacji po 200 zł netto i dla 1 300 zł netto za miesiąc, w 2013 r. - po 250 zł netto za miesiąc.

⁵³ Szczegółowemu badaniu w toku kontroli poddano cztery sygnalizacje, w następujących lokalizacjach: przejście dla pieszych na ul. 1 Maja w Mszanie, przejście dla pieszych na ul. Raciborskiej w Gorzyczkach, przejście dla pieszych na ul. Rymera w Radlinie oraz skrzyżowanie ulic Korfańtego - Hallera - Rogozina w Radlinie.

czynności wykonawca wykonał w stosunku do poszczególnych sygnalizacji, do PZD nie dostarczano.

[dowód: akta kontroli str. 391-393, 399-400, 602-604, 611-639, 646-706]

Funkcję koordynatora realizacji obowiązków umownych sprawowali: w 2011 r. i 2012 r. Kierownik Działu Utrzymania, a w 2013 r. pracownik tego działu (inspektor). Wyjaśnili oni, że braki spowodowane były powielaniem przyjętych we wcześniejszych latach schematów i ustalonych kilka lat wcześniej wzorów umów, bez ich weryfikowania i bez analizowania pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami, jak również przeoczeniem i niezwracaniem wystarczającej uwagi na treść szczegółowych zapisów ujętych w umowach.

[dowód: akta kontroli str. 391-393, 399-400, 705-706]

Dyrektor PZD wyjaśnił, że kolejne umowy przygotowywane były w niezmienniej formie, według przyjętych kilka lat temu schematów, co spowodowało powielanie przez szereg lat tych samych błędów.

[dowód: akta kontroli str. 341, 343-344]

7. Nienależycie sprawowany był przez PZD nadzór nad wykonawcami prowadzącymi roboty drogowe i budowlane w pasie dróg powiatowych. Stwierdzono bowiem, że:

- Od wykonawcy zadania pn. „Remont chodnika przy ul. 3 Maja w Syryni” nie wyegzekwowano opracowania i zatwierdzenia projektu organizacji ruchu na czas prowadzenia robót (projekt taki wykonawca powinien był, zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem, przedstawić PZD do zaopiniowania), pomimo ujęcia tego wymogu w SIWZ oraz w zawartej z nim przez PZD umowie z 19 września 2012 r. Dyrektor PZD wyjaśnił, że nawet jeśli PZD nie zweryfikował posiadania przez wykonawcę zatwierdzonego POR, to na podstawie podpisanego zobowiązania w protokole przekazania placu budowy⁵⁴ należy domniemać, że wykonawca robót dokonał wszystkich czynności, które zostały ustalone przy przekazaniu placu budowy. Stwierdził również, że jego zdaniem weryfikacja i wyciąganie konsekwencji za niewłaściwe oznakowanie pasa drogowego nie leży w gestii PZD.

[dowód: akta kontroli str. 413-414, 416, 954-969]

- W trzech przypadkach (60% poddanych oględzinom), z których dwa dotyczyły robót prowadzonych przez wykonawcę zamówienia udzielonego przez PZD, a jeden przez PZD⁵⁵, oznakowanie miejsc prowadzenia robót na drogach było niezgodne z zatwierdzonym POR, z tego:
 - W jednym przypadku miejsce robót oznakowano tylko z jednej strony. Z drugiej strony nie umieszczono żadnego oznakowania związanego z prowadzonymi pracami. Przed zakończeniem oględzin brakujące znaki (A-14 i A-12c oraz B-33 i B-25) uzupełniono. Nie stosowano ponadto zapór drogowych (U-3d i U-20b) przewidzianych w zatwierdzonych POR.
 - W żadnym z tych przypadków nie umieszczono znaków odwołujących wprowadzone zakazy (ograniczenie prędkości i zakaz wyprzedzania), co było wymagane POR. We wszystkich przypadkach znaki umieszczono zbyt nisko (na trójnogach). Znaki były zniszczone i brudne.

[dowód: akta kontroli str. 871-873, 875-878, 880, 891-953]

⁵⁴ W protokole tym wykonawca zobowiązał się do zabezpieczenia terenu robót według zatwierdzonego projektu organizacji ruchu.

⁵⁵ Roboty wykonywane przez PZD (na podstawie umowy o nieodpłatne świadczenie pracy przez więźniów, zawartej przez PZD z zakładem karnym).

Kierownik Działu Utrzymania Dróg wyjaśnił, że ze względu na brak czasu i wystarczających zasobów kadrowych nie ma możliwości codziennej kontroli oznakowania każdego z miejsc prowadzenia robót w pasie drogowym, szczególnie biorąc pod uwagę, że są to roboty postępujące. Stwierdził, że po przeprowadzonych oględzinach pouczono wykonawcę o obowiązkach wynikających z zawartej z nim umowy dotyczących zabezpieczenia miejsca robót poprzez zastosowanie odpowiedniego oznakowania oraz osoby prowadzące roboty o obowiązkach w zakresie stosownego oznakowania miejsca robót.

[dowód: akta kontroli str. 394]

8. Przeprowadzone oględziny trzech odcinków dróg zmodernizowanych lub przebudowanych w ramach dwóch zadań zrealizowanych przy udziale środków RPO WSL wykazały na wszystkich łącznie osiem przypadków niezgodności zastosowanego oznakowania z POR:

- na drodze 5022S - jeden znak wraz z tabliczką umieszczony był zbyt nisko, ponadto jeden znak był mocno przekreślony (brak zachowania wymaganego kąta nachylenia w stosunku do jezdni), a jego tarcza była luźno umocowana, w sposób umożliwiający jej obracanie;
- na drodze nr 5017S - brakowało jednego znaku, a pięć znaków B-20 (stop) umieszczonych było na pojedynczych słupkach, podczas gdy zgodnie z uwagą ujętą przez organ zarządzający ruchem przy zatwierdzeniu POR, wszystkie znaki B-20 miały być umieszczone na podwójnych słupkach
- na drodze nr 5037S (ul. Powstańców Śląskich w Łaziskach) - brakowało jednego znaku (na drodze widoczna była jedynie pozostałość po złamanym słupku).

Dyrektor PZD i jego Zastępca wyjaśniali powyższe m.in. zdarzeniami drogowymi oraz aktami wandalizmu, w tym przypadkami kradzieży znaków. Zastępca Dyrektora PZD, wyjaśnił, że powodem posadowienia znaków B-20 niezgodnie z zatwierdzeniem organu zarządzającego ruchem było niedopatrzenie osób wprowadzających organizację ruchu.

[dowód: akta kontroli str. 414, 803, 810-811, 833, 836, 838-839, 844, 845-848, 867, 869]

9. Dyrektor PZD we wszystkich pięciu zbadanych przypadkach wprowadzenia docelowej zatwierdzonej organizacji ruchu dla dróg powiatowych nie powiadomił o terminie powyższego Starosty Wodzisławskiego oraz Komendanta Powiatowego Policji w Wodzisławiu z 7 dniowym wyprzedzeniem, naruszając tym samym przepis § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach. Dyrektor PZD, Kierownik Działu Utrzymania Dróg oraz pracownik tego działu wykonujący zadania z zakresu inżynierii ruchu wyjaśnili, że w PZD przyjęto praktykę polegającą na tym, że wysyłano zgłoszenie dopiero po wprowadzeniu organizacji ruchu, zamiast na 7 dni przed jej wprowadzeniem. Jako powód takiej praktyki, niezgodnej z przepisami, wskazali specyfikę prac realizowanych przez PZD, utrudniającą zaplanowanie wprowadzania organizacji ruchu w określonym terminie. Dyrektor PZD i Kierownik Działu Utrzymania Dróg stwierdzali, że powyższy sposób informowania o wprowadzaniu nowych organizacji ruchu (przekazywanie powiadomienia o wprowadzeniu pisemnie po jego wykonaniu) został ustnie ustalony z organem zarządzającym ruchem.

[dowód: akta kontroli str. 340, 342, 396-397, 400-401, 743-766]

Stwierdzono, że w pięciu kolejnych przypadkach PZD nie zawiadomiło w ogóle organu zarządzającego ruchem o wprowadzeniu organizacji ruchu (ani przed ani po jej wprowadzeniu). Ponadto w sześciu wysyłanych do Starosty zgłoszeniach (sporządzonych już po wprowadzeniu organizacji ruchu) nie wskazano daty rzeczywistego wprowadzenia

organizacji ruchu, informując jedynie, że została ona już wprowadzona⁵⁶. Zastępca Dyrektora PZD wyjaśnił, że brak zawiadomienia lub niepełne zawiadomienie (bez określenia terminu) organu zarządzającego ruchem były sporadycznymi przypadkami, spowodowanymi niedopatrzeniem osób odpowiedzialnych.

[dowód: akta kontroli str. 868-870]

10. Stała organizacja ruchu drogowego na ulicy Rydułtowskiej w Radlinie (droga powiatowa nr 5024S) wdrożona została przez PZD po upływie terminu ważności zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem organizacji ruchu⁵⁷ (tj. po 31 grudnia 2011 r.), co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 w zw. z § 8 ust. 7 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach.

W piśmie z 9 lutego 2012 r. Starosty Wodzisławskiego do Dyrektora PZD na podstawie § 12 ust. 6 ww. rozporządzenia informowano, że stwierdzono poważne braki, polegające na wykonaniu wyłącznie przejść dla pieszych (oznakowanie poziome P-10) oraz posadowieniu znaków D-6 (przejście dla pieszych) oraz niewykonaniu pozostałego zakresu zatwierdzonego POR, m.in. wprowadzenia oznakowania B-20 (stop), B-33 (ograniczenie prędkości) i tablic prowadzących U-3, likwidacji lub zmiany lokalizacji istniejących znaków. Starosta stwierdził, że taki sposób wprowadzania organizacji ruchu jest niedopuszczalny, gdyż może powodować wzrost zagrożenia bezpieczeństwa uczestników ruchu. O usunięciu ww. niezgodności Dyrektor PZD poinformował Starostę 27 lutego 2012 r.

PZD pomimo upływu terminu ważności zatwierdzenia POR, nie złożyło wniosku o ponowne jego zatwierdzenie, pomimo że w zatwierdzeniu z 30 czerwca 2011 r. zawarto pouczenie informujące, że niezrealizowanie projektu w wyznaczonym terminie spowoduje konieczność wystąpienia do zarządzającego ruchem o ponowne jego zatwierdzenie.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że z uwagi na nawarstwienie obowiązków PZD nie zrealizowało POR w zakresie ustawienia oznakowania pionowego na odcinkach poza przejściami dla pieszych. Powyższe uzupełniono w pierwszym możliwym terminie, jednakże po upływie ważności zatwierdzenia, co było skutkiem niedopatrzenia przez pracowników byłego Działu Służby Drogowej.

[dowód: akta kontroli str. 414, 419-420, 770-772]

11. Wbrew § 1 pkt 5 zarządzenia Dyrektora PZD nr 14/VIII/2008 z 20 sierpnia 2008 r. w sprawie wprowadzania zmian w organizacji ruchu na drogach powiatowych Powiatu Wodzisławskiego, w jednym z pięciu zbadanych przypadków wprowadzenia nowej organizacji ruchu, nie sporządzono wymaganego protokołu jej odbioru, stwierdzającego zgodność wprowadzonych zmian z zatwierdzonym POR. Kierownik Działu Utrzymania Dróg oraz pracownik Działu, który został wyznaczony do udziału w tym odbiorze, powyższe zaniedbanie wyjaśnili przeoczeniem.

[dowód: akta kontroli str. 42, 52-53, 395-396, 401]

12. Przeprowadzone oględziny urządzeń bezpieczeństwa ruchu występujących na drodze powiatowej nr 5048S (Droga Wzdłuż Polderu Buków) wykazały stosowanie słupków prowadzących U-1, z których 12 było uszkodzonych (posiadały urwany górny element). Stosowanie słupków U-1, nieujętych w obowiązującym POR, stwierdzono również w dwóch miejscach na drodze powiatowej nr 5037S (ul. Powstańców Śląskich w Łaziskach). Dyrektor PZD wyjaśnił, że słupków na drodze 5048S (będących elementem organizacji ruchu wprowadzonej w trakcie budowy wyżej wymienionej drogi przed powstaniem PZD i nieujętych w POR zatwierdzonym 12 stycznia 2012 r.) nie usunięto w wyniku przeoczenia, a słupki w pasie drogi nr 5037S zostały umieszczone

⁵⁶ Np. w przypadku organizacji ruchu nr WKT.7121.1: 43.2011, 67.2011, 79.2011, 90.2011 czy 14.2012.

⁵⁷ Zatwierdzenie nr WKT.7121.1.33.2011 z dnia 30.06.2011 r.

prawdopodobnie przez mieszkańców pobliskiej parceli w celu zapobieżenia niszczenia pobocza przez parkujące pojazdy. Dodał też, że mając na uwadze zgodność stanu w terenie z obowiązującymi zatwierdzonymi POR, PZD zdemontuje przedmiotowe elementy bezpieczeństwa ruchu w możliwie krótkim terminie.

[dowód: akta kontroli str. 408, 412-413, 415-416]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z zawartymi w latach 2011-2013 umowami na zakup znaków drogowych, każda ich dostawa winna być komisyjnie sprawdzona pod względem ilości i jakości w siedzibie PZD. Natomiast wspomnianych czynności dokonywano zawsze jednoosobowo. Praktykę jednoosobowego odbioru i sprawdzania zgodności otrzymywanych znaków drogowych z dokumentacją Dyrektor PZD wyjaśnił faktem, iż odbiór komisyjny z udziałem przedstawicieli dostawcy i odbiorcy jest kosztowny i czasochłonny, a dotychczas stosowana praktyka zapewniała prawidłową realizację zamówień. W ocenie NIK, powodem powyższego było m.in., iż nigdzie nie określono, co oznacza komisyjny odbiór i sprawdzenie znaków, w tym kto ma wchodzić w skład dokonującej tego komisji.

[dowód: akta kontroli str. 341, 344, 401-402, 405-406, 411, 440, 445, 458, 461, 473, 477, 706-707]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

3. Nadzór zarządu drogi nad oznakowaniem zarządzanych dróg.

3.1. Przeglądy i kontrole stanu technicznego oznakowania sieci zarządzanych dróg.

W PZD bieżący nadzór nad stanem zarządzanej sieci dróg, w tym ich oznakowania, a także kontrole stanu dróg o których mowa w art. 20 ust. 10 ustawy o drogach, realizowany był w ramach objazdów dróg oraz w ramach okresowych kontroli stanu technicznego dróg (przeprowadzanych na podstawie przepisów prawa budowlanego) i okresowych kontroli oznakowania dróg przeprowadzanych przez organ zarządzający ruchem.

[dowód: akta kontroli str. 389, 42, 52-53, 1102-1106]

Analiza dzienników objazdów wykazała, że w 2012 r. i w 2013 r. (do kwietnia) częstotliwość dokonywania objazdów dróg była kilkukrotnie mniejsza od ustalonej przepisami zarządzenia Dyrektora PZD z 2 lipca 2012 r.⁵⁸, zgodnie z którym 33 drogi powiatowe klasy zbiorczej i lokalnej, poddawane miały być objazdom co najmniej raz w miesiącu, a pozostałe 17 dróg klasy lokalnej, co najmniej raz na dwa miesiące. Zarządzenie nie obejmowało jednej drogi powiatowej.

[dowód: akta kontroli str. 45-50]

W PZD prowadzono rejestr, zgłaszanych głównie telefonicznie, interwencji dotyczących stanu dróg, w tym ich oznakowania. Analiza siedmiu (100%) wpisów za okres od stycznia do marca 2013 r. dotyczących nieprawidłowego stanu oznakowania pionowego (znaki pochylone, odwrócone lub złamane) wykazała, że w sześciu przypadkach zamieszczono adnotację, wraz z datą, informującą o usunięciu usterki, a w siódmym informację o przekazaniu sprawy do Urzędu Miasta Radlin.

[dowód: akta kontroli str. 389, 42, 52-53, 1102-1106]

⁵⁸ Dalej zwane „zarządzeniem Dyrektora z dnia 2 lipca 2012 r.”. Zmienione zarządzeniem Dyrektora PZD z dnia 1 października 2012 r. (nr DPA.120.1.10.2012).

W 2011 r. i 2012 r. przeprowadzano, wymagane ustawą Prawo budowlane, kontrole okresowe (roczne) wszystkich dróg,. Kontrole roczne przeprowadzono również na 25 obiektach mostowych znajdujących się w ciągu dróg powiatowych. Wszystkie ww. kontrole przeprowadzone zostały przez osoby posiadające uprawnienia.

Kontrole pięcioletnie, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, zostały przeprowadzone na wszystkich drogach w 2008 r. W przypadku obiektów mostowych na sześciu ostatnią kontrolę pięcioletnią przeprowadzono w 2008 r., a na 19 w 2007 r.

Badanie 20 wybranych losowo zaleceń dotyczących m.in. oznakowania poziomego dróg sformułowanych w protokołach z kontroli okresowych dróg lub w dziennikach objazdu dróg wykazało, że zostały one zrealizowane.

[dowód: akta kontroli str. 972-996]

Na ośmiu odcinkach dróg powiatowych na dzień 30 kwietnia 2013 r. ustawione były znaki ostrzegawcze A-30 (inne niebezpieczeństwo) wraz z tabliczkami ostrzegającymi użytkowników dróg o niebezpieczeństwie spowodowanym uszkodzeniem nawierzchni. Znaki te zostały ustawione w I kwartale 2011 r. Dyrektor PZD wyjaśnił, że z uwagi na brak środków finansowych uszkodzone odcinki dróg poddawano doraźnym remontom częściowym lub naprawom (3544S, 5004S, 5016S i 5034S⁵⁹) bądź naprawę ich nawierzchni wykonywano etapowo (5020S⁶⁰ 5032S⁶¹). Na jednej drodze (5001S) podjęto prace związane m.in. z budową kanalizacji deszczowej i odtworzeniem nawierzchni jezdni wraz z podbudową⁶². W przypadku drogi 5012S Dyrektor stwierdził, że z uwagi na brak środków finansowych na realizację przebudowy ulicy zgodnie z opracowaną w 2009 r. dokumentacją projektową oraz postępującą degradacją jej nawierzchni rozważa się zamknięcie dla ruchu najbardziej uszkodzonego jej odcinka.

[dowód: akta kontroli str. 305, 326, 339, 342, 997]

3.2. Kontrole zewnętrzne oznakowania sieci zarządzanych dróg.

W badanym okresie w PZD nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne w zakresie dotyczącym oznakowania dróg lub organizacji ruchu na drogach.

[dowód: akta kontroli str. 998]

Starosta Wodzisławski przeprowadzał w latach 2011-2013 (do czerwca) kontrole dróg zarządzanych przez PZD o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. W kierowanych do Dyrektora PZD pismach informujących o stwierdzonych nieprawidłowościach Starosta określał zalecenia do usunięcia. PZD przekazał informacje o wykonywaniu ww. zaleceń, za wyjątkiem pięciu, których realizacja nie została zakończona.

Przeprowadzona analiza 13 zaleceń sformułowanych w latach 2011-2013 (do marca) dotyczących wprowadzenia zmian w organizacji ruchu na drogach powiatowych⁶³ wykazała, że zrealizowano dziewięć, a w trakcie realizacji były trzy.

[dowód: akta kontroli str. 999]

W okresie objętym kontrolą sprawy organizacji ruchu na drogach powiatowych nie były przedmiotem ocen Wojewody Śląskiego sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem ani też rozstrzygnięć w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

[dowód: akta kontroli str. 1006-1007]

⁵⁹ W 2012 r. na uszkodzonym odcinku jezdni wykonano wymianę warstwy ścieralnej (nakładka o dł. 130 mb). Natomiast na pozostałym odcinku wykonywano jedynie doraźne remonty częściowe..

⁶⁰ Z wymagającej przebudowy 1300 mb drogi, w 2012 r. przebudowano odcinek ok. 190 mb, a na 2013 r. zaplanowano przebudowę odcinka 200 mb.

⁶¹ Z 700 mb. nawierzchni wymagającej przebudowy w 2012 r. przebudowano 165 mb, a 2013 r. przewidziano 212 mb.

⁶² Na odcinku o długości ok. 240 mb.

⁶³ Wymagających opracowania POR.

3.3. Rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie spraw objętych kontrolą.

W centralnym rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Dziale Prawno - Administracyjnym PZD za lata 2011 - 2013 (do dnia 27 maja 2013 r.) nie zarejestrowano żadnej skargi lub wniosku.

W badanym okresie do PZD wpłynęło co najmniej 77 skarg lub wniosków dotyczących oznakowania dróg, organizacji ruchu i poprawy bezpieczeństwa na drogach. Badanie pięciu losowo wybranych wniosków, dotyczących oznakowania dróg wykazało, że zostały one zrealizowane, oraz że odpowiedzi udzielono wnioskodawcom terminowo.

[dowód: akta kontroli str. 1014-1033]

Komendant Powiatowy Policji w Wodzisławiu Śląskim poinformował, że w okresie objętym kontrolą skierował do PZD 10 wniosków dotyczących oznakowania dróg powiatowych lub bezpieczeństwa ruchu na tych drogach⁶⁴. Wnioski z lat 2011 - 2012 zostały zrealizowane. W zakresie dwóch wniosków z kwietnia 2013 r. w jednym przypadku poinformowano Komendanta Powiatowego Policji, że PZD opracuje projekt zmiany istniejącej organizacji ruchu, a w drugim poinformowano o usunięciu do 17 maja 2013 r. części spośród zgłoszonych usterek oraz o kontynuowaniu prac w celu usunięcia pozostałych.

[dowód: akta kontroli str. 304-305, 325, 1064, 1066-1082]

Przeprowadzona w marcu 2013 r. przez KPP, przy udziale pracowników Starostwa i PZD, lustracja dróg powiatowych w ramach działań kontrolnych „Droga”, wykazała ponad 180⁶⁵ usterek i nieprawidłowości na 67 odcinkach dróg⁶⁶. Dotyczyły one m.in. ok. 90 przypadków stosowania znaków (lub tabliczek) niespełniających wymogów obowiązujących przepisów; ok. 50 przypadków dotyczących usunięcia, umieszczenia lub zmiany znaku, tabliczki pod znakiem bądź urządzeń bezpieczeństwa ruchu⁶⁷. Pozostałe usterki i nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku widoczności znaku (zasłonięcia go przez zieleń, słupy energetyczne lub inne znaki), niewłaściwego posadowienia znaku (odwróconych, krzywych, bez zachowania skrajni pionowej itp.) lub złego stanu znaku (pomalowanych, uszkodzonych). Część wniosków (35) przekazano do realizacji Burmistrzowi Radlina, zarządzającemu częścią dróg powiatowych na podstawie zawartego porozumienia oraz innym zarządcom dróg (6 wniosków dotyczących skrzyżowań). Spośród pozostałych wniosków i zaleceń, do 31 maja 2013 r. usunięto 72%. W czterech przypadkach poinformowano KPP, że PZD opracuje projekt organizacji ruchu⁶⁸.

[dowód: akta kontroli str. 1034-1063]

3.4. Wypłata odszkodowań uczestnikom ruchu drogowego.

W latach 2011-2013 PZD posiadał umowę ubezpieczenia obejmującą m.in. ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzenia działalności lub posiadania mienia oraz w związku z administrowaniem i utrzymaniem dróg (składka łącznie 18,6 tys. zł, a od 1 maja 2013 r. – 23,4 tys. zł).

Ubezpieczyciel z tytułu polisy wykupionej przez PZD wypłacił uczestnikom ruchu drogowego odszkodowania w łącznej wysokości: 2011 r. – 15,5 tys. zł, 2012 r. –

⁶⁴ Cztery dotyczyły usunięcia usterek w postaci dziur w jezdni, pozostałe dotyczyły odpowiednio: przeprowadzenia wizji lokalnej w celu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przeprowadzenia wizji lokalnej w celu rozwiązania problemu dotyczącego zagrożeń w zimie podczas korzystania z myjni samochodowej usytuowanej przy skrzyżowaniu, rozważenia możliwości zastosowania detektorów ruchu na przejściach dla pieszych, rozważenia zmiany oznakowania, a także usunięcia usterek ujawnionych w wyniku pozimowego przeglądu dróg w 2011 r. oraz w wyniku działań kontrolnych „Droga” przeprowadzonych w 2013 r.

⁶⁵ Część przypadków odnosiła się do jednego miejsca, lecz obejmowała kilka nieprawidłowości, dotyczących kilku znaków.

⁶⁶ Określonych w załącznikach do pisma Zastępcy Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego KPP w Wodzisławiu z 10 kwietnia 2013 r.

⁶⁷ W 19 przypadkach brakowało znaków ujętych w POR, a w 5 znajdowały się znaki w nich nieujęte.

⁶⁸ Według danych podanych przez PZD.

10,1 tys. zł i w 2013 r. (do 15 maja) – 0,6 tys. zł związane głównie ze złym stanem nawierzchni.

W jednym przypadku wypłacono odszkodowanie w wys. 0,3 tys. zł z tytułu uszkodzenia na ul. Bema oznakowania wysepki znaku C-9 wraz ze słupkiem przeszkodowym U-5B. Jak podano w dokumentacji sprawy, uszkodzenie nastąpiło przez nieznanego sprawcę, jednakże w miejscu zdarzenia zlokalizowane było, oprócz ww. oznakowania, także inne oznakowanie pionowe i poziome określające zasady bezpiecznego ruchu kołowego i pieszych na przedmiotowym odcinku drogi.

[dowód: akta kontroli str. 1083-1092]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru drogi nad oznakowaniem zarządzanych dróg stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W PZD nie zapewniono przeprowadzania z wymaganą częstotliwością objazdów dróg przez odpowiedzialne komórki PZD (do 30 sierpnia 2012 r. Dział Służby Drogowej i od 1 września 2012 r. Dział Utrzymania Dróg). Stosownie do Zarządzenia Dyrektora PZD nr DPA. 120.1.6.2012⁶⁹ z dnia 2 lipca 2012 r. objazdy zarządzanych dróg przeprowadzane miały być z częstotliwością raz w miesiącu (na 33 drogach) oraz raz na dwa miesiące (na 17 drogach), a ich dokonanie należało obowiązkowo potwierdzić stosownym wpisem w dzienniku objazdu dróg. Stwierdzono natomiast, że w sześciu miesiącach (wrzesień, listopad i grudzień 2012 r. oraz styczeń, luty i marzec 2013 r.) w prowadzonych dziennikach objazdu dróg nie wykazano żadnego objazdu dróg powiatowych, a w pozostałych (lipiec, sierpień i październik 2012 r.) dokonanie objazdów, odpowiednio: 17, 25 i 19 dróg z 51 zarządzanych.

Również we wcześniejszych miesiącach 2012 r. (od stycznia do czerwca) objazdy dróg wykonywane były z małą częstotliwością np. w czerwcu 2012 r. nie wykazano przeprowadzenia objazdu żadnej drogi, a pozostałych miesiącach wykonano objazdy na od 7 (maj) do 18 (kwiecień) drogach powiatowych. W konsekwencji, w ciągu 12 miesięcy 2012 r. na sześciu drogach powiatowych nie przeprowadzono żadnego objazdu, a na 29 drogach powiatowych tylko od jednego do trzech objazdów. W przypadku pozostałych 16 dróg przeprowadzono na nich od czterech do siedmiu objazdów.

[dowód: akta kontroli str. 45-50, 347-391, 403-404]

Kierownik Działu Utrzymania Dróg i jego Zastępca jako przyczynę wskazywali brak czasu oraz szeroki zakres obowiązków przy niewystarczającym zasobie kadrowym pracowników merytorycznych zatrudnionych w Dziale.

[dowód: akta kontroli str. 390-391, 403-404]

Dyrektor PZD wyjaśnił, że brak objazdów spowodowany był przeprowadzaną w PZD reorganizacją (w jej wyniku od 1 września 2012 r. Dział Utrzymania Dróg przejął obowiązki zlikwidowanego Działu Służby Drogowej), a także m.in. szybkim rozpoczęciem okresu zimowego w 2012 r. i koniecznością prowadzenia i koordynacji akcji zimowego utrzymania dróg.

[dowód: akta kontroli str. 414, 416-417]

2. W zarządzeniu Dyrektora PZD z dnia 2 lipca 2012 r. zawierającym „Wytyczne dokonywania objazdów i kontroli dróg powiatowych na terenie Powiatu Wodzisławskiego” nie ujęto w pkt. 3 ww. wytycznych jednej drogi powiatowej (nr 5004)⁷⁰. Dyrektor wyjaśnił

⁶⁹ W dniu 26 czerwca 2013 r. zmieniono pkt 3 wytycznych ustalając, że objazdy 17 dróg zbiorczych dokonywane mają być raz w miesiącu, a pozostałych dróg klasy lokalnej co najmniej raz na dwa miesiące.

⁷⁰ Z dniem 26 czerwca 2013 r. Dyrektor PZD zmienił ten punkt wytycznych oraz zmienił częstotliwość objazdów i kontroli dróg w następujący sposób: drogi powiatowe na terenie powiatu klasy zbiorczej - co najmniej raz w miesiącu, drogi klasy lokalnej - co najmniej raz na dwa miesiące.

powyższe pomyłką wynikającą z przeoczenia lub błędu pisarskiego. Stwierdził równocześnie, że droga ta była na bieżąco monitorowana i utrzymywana przez pracowników PZD. NIK zauważa jednak, że w przypadku wspomnianej drogi w okresie 15 miesięcy (od stycznia 2012 r. do marca 2013 r.) wykazano w dzienniku objazdów dokonanie tylko dwóch objazdów.

[dowód: akta kontroli str. 45-49, 51, 340-347, 434, 391]

3. Dyrektor PZD nie zapewnił przeprowadzenia w 2012 r. wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, kontroli okresowych pięcioletnich 19 obiektów mostowych (73,1 % zarządzanych), które ostatniej takiej kontroli poddane zostały w 2007 r. (w okresie wrzesień – grudzień).

[dowód: akta kontroli str. 395, 405, 986-988]

Dyrektor PZD oraz Kierownik Działu Utrzymania Dróg wyjaśnili powyższe przeoczeniem. W maju i czerwcu 2013 r. PZD przeprowadził kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, dla wszystkich 26 obiektów mostowych.

[dowód: akta kontroli str. 395, 405, 340, 342]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na naruszanie w latach 2011-2013 (do 27 maja 2013 r.) przez Dział Prawno - Administracyjny postanowień § 18 Regulaminu Organizacyjnego PZD w zakresie prowadzenia centralnego rejestru skarg i wniosków, wskutek nie ujmowania w nim wpływających skarg i wniosków. W rejestrze tym za ww. okres nie zarejestrowano bowiem żadnej skargi ani wniosku, pomimo że w zakresie oznakowania dróg (nie licząc pozostałych spraw objętych zakresem działania PZD) tylko w latach 2011 - 2012 wpłynęło co najmniej 40 pisemnych wniosków różnych podmiotów⁷¹. We wszystkich tych przypadkach wnioskodawcy podali swoje dane oraz na wszystkie ww. wnioski udzielono odpowiedzi.

Kierownik Działu Prawno - Administracyjnego PZD wyjaśniła powyższe przeoczeniem i niewłaściwą interpretacją pojęcia wniosku. W czasie kontroli NIK, do dnia 16 czerwca 2013 r., przedmiotowy rejestr uzupełniono, wpisując do niego łącznie 170 pozycji (za 2013 r. - 51, za 2012 r. - 38, za 2011 r. - 81).

[dowód: akta kontroli str. 25-26, 37, 1008-1011, 1014-1033]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 o NIK, wnosi o:

1. Nakładanie na podmioty odpowiedzialne za umieszczenie reklamy w pasie drogowym drogi powiatowej bez zezwolenia zarządcy drogi kary pieniężnej, o której mowa w art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach;
2. Prowadzenie szczegółowych analiz wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu wyeliminowania przypadków umieszczania reklam w obszarze niezabudowanym, tj. niezgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o drogach;
3. Przeprowadzanie objazdów dróg powiatowych ze stosowną częstotliwością, odpowiadającą obowiązującym regulacjom wewnętrznym oraz prowadzenie na bieżąco dziennika objazdu dróg i wypełnianie w nim wszystkich wymaganych kolumn;

⁷¹ W tym m.in. przez osoby fizyczne, przedsiębiorców, wójtów, burmistrzów, sołtysów, radnych, przedstawicieli rad dzielnic, spółdzielnie mieszkaniowe bądź dyrektorów szkół itd.)

4. Zapewnienie zgodności oznakowania pionowego, poziomego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu zlokalizowanych na drogach podległych PZD z obowiązującymi przepisami oraz zatwierdzonymi organizacjami ruchu drogowego;
5. Wywiązywanie się z obowiązku zawiadamiania organu zarządzającego ruchem oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu drogowego co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia;
6. Wyeliminowanie przypadków wprowadzania projektów organizacji ruchu drogowego po upływie terminu wynikającego z zatwierdzenia udzielonego przez organ zarządzający ruchem;
7. Wyegzekwowanie od wykonawców umów na bieżące utrzymanie i konserwację sygnalizacji świetlnej prowadzenia dokumentacji wymaganej zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym dzienników eksploatacji sygnalizacji, oraz postanowieniami zawartych umów;
8. Zapewnienie zgodnego z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu drogowego oznakowania miejsc prowadzonych robót 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 w Katowicach.

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.

Katowice, dnia 14 października 2013 r.

Kontroler
Maria Talik
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor

Piotr Miklis