



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.012.02.2020

Pani Teresa Sobel-Wiej
Dyrektor
Miejski Zarząd Dróg w Opolu
ul. Firmowa 1; 45-594 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/038 – Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Opolu, ul. Firmowa 1, 45-594 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Sobel-Wiej, Dyrektor, od 1 marca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Zbigniew Bahryj, Dyrektor, od 1 czerwca 2016 r. do 28 lutego 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego 2. Sposób finansowania zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego 3. Wpływ realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 (do 11 grudnia 2020 r.). Kontrolą objęto dokumenty wytworzone wcześniej, niezbędne dla realizacji celu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/78/2020 z 22 września 2020 r. 2. Remigiusz Rutkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOP/91/2020 z 3 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miejskiego Zarządu Dróg³ w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zarówno struktura organizacyjna kontrolowanej jednostki, jak i przyjęty w niej podział zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne zapewniał należyte przygotowanie do realizacji zadań zarządcy dróg publicznych (krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych) na terenie Opola. W szczególności zapewniono wykonywanie zadań wynikających z przepisów o drogach publicznych przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje (w tym uprawnienia budowlane umożliwiające przeprowadzanie kontroli okresowych dróg publicznych zgodnie z przepisami prawa budowlanego), a także zapewniono udział pracowników Miejskiego Zarządu Dróg w szkoleniu dotyczącym stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

Kontrolowana jednostka corocznie wnioskowała o zapewnienie w budżecie Miasta Opola środków finansowych umożliwiających jak najpełniejszą realizację potrzeb związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, przy czym – uwzględniając ograniczone możliwości w tym zakresie wynikające z wysokości ostatecznie przyznanych w ramach budżetu środków finansowych – podejmowała działania ukierunkowane były na możliwie jak najbardziej efektywne ich wykorzystanie (w tym z wykorzystaniem środków z budżetu państwa w ramach *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019*).

W Miejskim Zarządzie Dróg zapewniono rzetelne prowadzenie dokumentacji dróg publicznych pozostających w zarządzie kontrolowanej jednostki, a także podejmowano przewidziane m.in. przepisami o drogach publicznych działania dotyczące regularnych kontroli stanu technicznego dróg i ich oznakowania. W tym zakresie nie zapewniono jednak niezwłocznego usuwania wszystkich istniejących uchybień, na co kontrolowanej jednostce zwracał uwagę organ zarządzający ruchem na drogach w Opolu. W działalności Miejskiego Zarządu Dróg nie korzystano także z dostępnych wytycznych dotyczących np. organizacji bezpiecznego ruchu pieszych w zakresie prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych, czy też zarządzania prędkością na drogach samorządowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zaniechania przeprowadzenia badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, pomimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z przepisów o drogach publicznych oraz braku zapewnienia dostosowania sygnalizacji świetlnej na dwóch skrzyżowaniach o istotnym znaczeniu dla ruchu drogowego w Opolu do obowiązujących od ponad 10 lat przepisów dotyczących szczegółowych warunków technicznych w tym zakresie.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej również jako MZD.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

1. Kontrolowana jednostka została utworzona m.in. w celu sprawowania, z upoważnienia Prezydenta Miasta Opola, zarządu nad drogami publicznymi położonymi w granicach administracyjnych Miasta Opola i drogami wewnętrznymi zlokalizowanymi na gruncie będącym własnością Gminy Opole⁵. Jako podstawowy przedmiot działalności kontrolowanej jednostki wskazano realizację zadań z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych) w granicach administracyjnych miasta oraz obiektów inżynierskich położonych w ciągach tych dróg, wymienionych w szczególności w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶.

(akta kontroli str. 5-10, 956-958)

Zgodnie z postanowieniami obowiązującego w Miejskim Zarządzie Dróg regulaminu organizacyjnego⁷ do podstawowych zadań kontrolowanej jednostki zaliczono: a/ wykonywanie niektórych obowiązków inwestorskich dla budowanych i modernizowanych dróg w pasie drogowym, łącznie z oznakowaniem, oświetleniem, sygnalizacją świetlną, odwodnieniem; b/ wykonywanie zadań związanych z eksploatacją i konserwacją dróg oraz obiektów inżynierskich, w tym mostów, łącznie z oznakowaniem, urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego i sygnalizacją świetlną.

W realizację zadań wynikających z art. 20 ustawy o drogach publicznych zaangażowane były następujące komórki organizacyjne Miejskiego Zarządu Dróg: Dział Zamówień Publicznych i Planowania Budżetu; Dział Eksploatacji Dróg; Dział Realizacji Inwestycji i Nadzoru Budów; Dział Mostów; Dział Uzgodnień i Zajęcia Pasa Drogowego; Dział Utrzymania Zieleni i Czystości.

(akta kontroli str. 956-958)

Prezydent Miasta Opola upoważnił Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg do załatwiania w jego imieniu spraw objętych zakresem działania kontrolowanej jednostki, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Ponadto Dyrektor został upoważniony do udzielania, w niezbędnym zakresie, dalszych pełnomocnictw (w tym procesowych). W upoważnieniach wskazano również, że Dyrektor upoważniony był, z upoważnienia Prezydenta Miasta Opola, do występowania z wnioskami oraz wykonywania pozostałych czynności należących do zarządcy drogi zgodnie z ustawą o drogach publicznych oraz ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁸.

(akta kontroli str. 5-16)

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Zgodnie ze statutem stanowiącym załącznik do uchwały nr XV/215/11 Rady Miasta Opola z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Opolu (ze zm.).

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

⁷ Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr NA.021.09.2017 Dyrektora z 1 marca 2017 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu (ze zm.).

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1363.

2. W Miejskim Zarządzie Dróg zadaniami związanymi z zarządzaniem drogami publicznymi zajmowało się w całym okresie objętym kontrolą 7 osób⁹. Pracownicy kontrolowanej jednostki realizujący zadania zarządcy drogi posiadali odpowiednie do wykonywanych zadań wykształcenie, przeszkolenie i doświadczenie zawodowe. Trzech z nich posiadało uprawnienia budowlane, pozwalające m.in. na sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych. W Miejskim Zarządzie Dróg nie wystąpiły sytuacje, w których kontrola techniczna utrzymania obiektów budowlanych sprawowana (wykonywana) była przez osoby nieposiadające wymaganych przepisami kwalifikacji.

(akta kontroli str. 17-34, 106-377, 943-949, 959-981, 983-1022)

3. W ogólnopolskim szkoleniu dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, przeprowadzonym w 2020 r., brało udział czterech pracowników Miejskiego Zarządu Dróg. Ponadto pracownicy kontrolowanej jednostki w okresie objętym kontrolą (do 30 listopada 2020 r.) brali udział w następujących szkoleniach: a/ w 2018 r. – w konferencji dotyczącej uspokojenia ruchu drogowego i stref płatnego parkowania, w seminarium drogowym dotyczącym projektowania, budowy i utrzymania infrastruktury drogowej oraz w szkoleniu dotyczącym systemów sterowania ruchem; b/ w 2019 r. – w seminarium drogowym dotyczącym projektowania, budowy i utrzymania infrastruktury drogowej, w prezentacji innowacyjnych systemów podziemnych na przykładzie sterownika sygnalizacji świetlnej schowanej pod powierzchnią ziemi oraz w prezentacji systemów sterowania ruchem na przykładzie Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach; c/ w 2020 r. – w seminarium drogowym dotyczącym projektowania, budowy i utrzymania infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 950-955, 988-1022)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie kontrolowanej jednostki do wykonywania zadań zarządcy dróg wynikających z przepisów o drogach publicznych, mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zadania powierzone Miejskiemu Zarządowi Dróg wynikały ze statutu tej jednostki oraz obowiązującego w niej regulaminu organizacyjnego, a kierownictwo kontrolowanej jednostki zostało właściwie umocowane do wykonywania powierzonych zadań, w tym do wydania decyzji administracyjnych. Także personel zatrudniony w Miejskim Zarządzie Dróg posiadał kwalifikacje i uprawnienia (w tym budowlane), umożliwiające właściwą realizację zadań poszczególnych komórek organizacyjnych związanych m.in. z bezpieczeństwem ruchu drogowego – w szczególności zapewniono udział w dedykowanym pracownikom samorządowym szkoleniu dotyczącym stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

OBSZAR

2. Sposób finansowania zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

1. Corocznie Miejski Zarząd Dróg zgłaszał do budżetu Miasta Opola potrzeby finansowe związane z realizacją zadań mogących wpływać na stan bezpieczeństwa na drogach. I tak: a/ na 2018 r. wnioskowano o kwotę 384 511,29 tys. zł (w tym

⁹ Istniało jeszcze jedno nieobsadzone stanowisko.

64 220,15 tys. zł na remonty i bieżące utrzymanie); b/ na 2019 r. – o kwotę 541 878,11 tys. zł (w tym 73 606,37 tys. zł na remonty i bieżące utrzymanie); c/ na 2020 r. – o kwotę 432 077,5 tys. zł (w tym 97 744,05 tys. zł na remonty i bieżące utrzymanie).

W budżecie Miasta Opola na ww. zadania przewidziano natomiast odpowiednio: a/ 158 763,85 tys. zł w 2018 r. (w tym 21 839,35 tys. zł na remonty i bieżące utrzymanie, tj. 34% wnioskowanej kwoty); b/ 355 547,91 tys. zł w 2019 r. (w tym 22 963,35 tys. zł na remonty i bieżące utrzymanie, tj. 31,2% wnioskowanej kwoty); c/ 348 193,18 tys. zł w 2020 r. (w tym 23 290 tys. zł na remonty i bieżące utrzymanie, tj. 23,83% wnioskowanej kwoty), przy czym wszystkie najistotniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego potrzeby były realizowane.

Jak wyjaśniła Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg, kierowana przez nią jednostka corocznie wnioskuje o środki inwestycyjne i remontowe w oparciu o potrzeby wynikające zarówno z bieżącej eksploatacji zarządzanych dróg, jak i z wyników przeglądów dróg, a także w oparciu o posiadane dokumentacje projektowe oraz zgłaszane przez mieszkańców wnioski do budżetu. Środki przyznane kontrolowanej jednostce w budżecie Opola są przyznawane na poszczególne zadania inwestycyjne (w zakresie nazwy zadania i przyznanej kwoty) oraz na remonty i bieżące utrzymanie (jako kwoty scalone, które w działalności Miejskiego Zarządu Dróg są dzielone na poszczególne zadania, przy czym podział przyznanych w budżecie Opola środków, oparty jest na potrzebach utrzymaniowo-remontowych w celu zapewnienia odpowiednich warunków eksploatacji infrastruktury drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego).

(akta kontroli str. 395-677, 943-949, 959-981, 983-987)

2. W objętym kontrolą okresie¹⁰ na realizację zadań wpływających na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego wydatkowano łącznie 380 499,62 tys. zł, w tym odpowiednio: a/ 103 465,02 tys. zł w 2018 r. (tj. 65,17% planowanych na ten rok wydatków), b/ 168 820,35 tys. zł w 2019 r. (tj. 47,48% planowanych na ten rok wydatków) oraz c/ 108 214,25 tys. zł w 2020 r.¹¹ (tj. 31,08% planowanych na ten rok wydatków).

(akta kontroli str. 916-922)

W ramach środków wynikających z planu finansowego Miejskiego Zarządu Dróg na 2018 r. m.in.:

a/ zakupiono energię elektryczną zasilającą sygnalizację świetlną oraz znaki wczesnego ostrzegania;

b/ na drogach krajowych wymieniono nawierzchnię o pow. 998 m²; wykonano remonty częściowe nawierzchni jezdni o pow. 1 835 m²; wykonano remonty chodników o pow. 300 m²; wykonano oznakowanie poziome na pow. 6 550 m²; utrzymywano oznakowanie pionowe, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz drogowe obiekty inżynierskie;

c/ na drogach wojewódzkich wymieniono nawierzchnię o pow. 4 973 m²; wykonano remonty częściowe nawierzchni jezdni o pow. 1 616 m²; wykonano remonty chodników o pow. 2 512 m²; wykonano oznakowanie poziome na pow. 8 650 m²; utrzymywano oznakowanie pionowe, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz drogowe obiekty inżynierskie; wykonano pomiary ruchu na skrzyżowaniu dróg wojewódzkich;

d/ na drogach powiatowych wymieniono nawierzchnię o pow. 3 979 m²; wykonano remonty częściowe nawierzchni jezdni o pow. 2 320 m²; wykonano remonty częściowe chodników o pow. 151 m²; wykonano oznakowanie poziome na

¹⁰ Do 31 sierpnia 2020 r.

¹¹ Do 30 czerwca 2020 r.

pow. 14 250 m²; utrzymywano oznakowanie pionowe, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz drogowe obiekty inżynierskie; wykonano pomiar ruchu na skrzyżowaniu dróg powiatowych;

e/ na drogach gminnych wymieniono nawierzchnię o pow. 18 259 m²; wykonano remonty częściowe nawierzchni jezdni o pow. 17 636 m²; wykonano remonty chodników o pow. 7 780 m²; wykonano oznakowanie poziome na pow. 12 150 m²; utrzymywano oznakowanie pionowe, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz drogowe obiekty inżynierskie; wykonano pomiary ruchu na skrzyżowaniu dróg gminnych.

Ponadto w ramach zadań inwestycyjnych realizowanych w 2018 r. wykonano m.in.:

a/ rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 435 (obejmującą wykonanie jezdni o pow. 10 890 m², wykonanie chodników o pow. 4 888 m²);

b/ przebudowę ul. Prószkowskiej (obejmującą wykonanie jezdni o pow. 7 150 m²; wykonanie chodników o pow. 120 m²);

c/ budowę sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ul. Kazimierza Sosnkowskiego z ul. Szarych Szeregów;

d/ budowę sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ul. Niemodlińskiej z ul. Alojzego Dambonia;

e/ przebudowę al. Wincentego Witosa w zakresie budowy sygnalizacji świetlnej;

f/ uzbrojenie terenu w rejonie ul. Plebiscytowej i ul. Ozimskiej (obejmujące wykonanie jezdni o pow. 7 635 m² oraz ciągów pieszo-rowerowych o pow. 915 m²);

g/ wymianę nawierzchni ul. Stanisław Przybyszewskiego (obejmującą wykonanie nawierzchni o pow. 1 246 m²).

(akta kontroli str. 395-413, 456-522, 678-720, 797-841)

W 2019 r. w ramach planu finansowego kontrolowanej jednostki m.in.:

a/ zakupiono energię elektryczną zasilającą sygnalizację świetlną oraz znaki wczesnego ostrzegania;

b/ na drogach krajowych wykonano remonty częściowe nawierzchni jezdni o pow. 2 726 m²; wykonano remonty chodników o pow. 90 m²; wykonano oznakowanie poziome na pow. 6 100 m²; utrzymywano oznakowanie pionowe, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz drogowe obiekty inżynierskie;

c/ na drogach wojewódzkich wykonano remonty częściowe nawierzchni jezdni o pow. 6 443 m²; wykonano remonty chodników o pow. 1 140 m²; wykonano oznakowanie poziome na pow. 7 099 m²; utrzymywano oznakowanie pionowe, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz drogowe obiekty inżynierskie; wykonano pomiary ruchu na skrzyżowaniu dróg wojewódzkich;

d/ na drogach powiatowych wykonano remonty częściowe nawierzchni jezdni o pow. 11 988 m²; wykonano remonty chodników o pow. 1 240 m²; wykonano oznakowanie poziome na pow. 7 100 m²; utrzymywano oznakowanie pionowe, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz drogowe obiekty inżynierskie; wykonano pomiar ruchu na skrzyżowaniu dróg powiatowych;

e/ na drogach gminnych wykonano remonty nawierzchni o pow. 21 889 m²; wykonano remonty chodników o pow. 5 380 m²; wykonano oznakowanie poziome na pow. 9 547 m²; utrzymywano oznakowanie pionowe, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz drogowe obiekty inżynierskie.

Ponadto w ramach zadań inwestycyjnych realizowanych w 2019 r. zrealizowano m.in.:

a/ przebudowę drogi powiatowej nr 2004 O – ul. Oleskiej od ronda przy ul. Stefana Żeromskiego do ul. Leopolda Okulickiego (obejmującą przebudowę nawierzchni o pow. 5 705 m²);

b/ budowę ciągu pieszo-rowerowego oraz wyniesionego przejścia dla pieszych przy ul. Krzanowickiej (obejmującą ciąg pieszo-rowerowy o pow. 590 m² oraz chodnik o pow. 95 m²);

c/ przebudowę ul. Świerkli (obejmującą nawierzchnię o pow. 4 176 m²; budowę chodnika o pow. 1 280 m²);
d/ modernizację dróg, chodników i oświetlenia na Osiedlu im. Armii Krajowej (obejmującą remont nawierzchni o pow. 5 230 m² oraz wykonanie ścieżek rowerowych o pow. 3 500 m²).

(akta kontroli str. 414-440, 523-603, 721-764, 842-884)

W ramach środków wynikających z planu finansowego Miejskiego Zarządu Dróg w I półroczu 2020 r. m.in.:

a/ zakupiono energię elektryczną zasilającą sygnalizację świetlną oraz znaki wczesnego ostrzegania;

b/ na drogach krajowych wykonano remonty cząstkowe na pow. 6 207 m²; wykonano oznakowanie poziome na pow. 7 391 m²;

c/ na drogach wojewódzkich wykonano wymianę nawierzchni o pow. 1 512 m²; wykonano remonty chodników o pow. 101 m²; wykonano oznakowanie poziome na pow. 8 869 m²;

d/ na drogach powiatowych wykonano nawierzchnię o pow. 4 230 m²; wykonano chodniki o pow. 346 m²; wykonano oznakowanie poziome na pow. 8 869 m²;

e/ na drogach gminnych wykonano oznakowanie poziome na pow. 12 423 m². Ponadto ponoszono wydatki na bieżące utrzymywanie w należytym stanie oznakowania pionowego, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz drogowych obiektów inżynierskich na wszystkich kategoriach dróg.

(akta kontroli str. 441-455, 604-677, 765-796, 885-915)

Wydatki na zadania i projekty dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego obejmują statutowe zadania Miejskiego Zarządu Dróg, takie jak: a/ zadania inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy infrastruktury drogowej, budowy sygnalizacji świetlnej oraz budowy innych elementów poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego (np. system ITS); b/ zadania remontowe w zakresie infrastruktury; c/ zadania utrzymaniowe prowadzone na drogach.

Ewidencja księgowa w Miejskim Zarządzie Dróg umożliwiała przypisanie ponoszonych wydatków do poszczególnych zadań w taki sposób, że oprócz podziału zgodnie z klasyfikacją wydatków prowadzoną na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹², umożliwiała ona przypisanie ich do konkretnych zadań określonych w planie finansowym kontrolowanej jednostki.

(akta kontroli str. 943-949, 959-1022)

3. W okresie objętym kontrolą Miejski Zarząd Dróg realizował dwa zadania w ramach *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019*, tj. a/ uzbrojenie terenu w rejonie ul. Plebiscytowej i ul. Ozimskiej (w 2018 r.) oraz b/ przebudowę drogi powiatowej nr 2004 O – ul. Oleskiej od ronda przy ul. Stefana Żeromskiego do ul. Leopolda Okulickiego (w 2019 r.).

Wnioskując o dofinansowanie zadania dot. uzbrojenia terenu wskazano, że chodzi o nową drogę, po której ma odbywać się ruch samochodów (w tym komunikacji miejskiej), rowerowy i pieszy w związku z powstającym w tym rejonie Centrum Usług Publicznych. W przypadku natomiast drugiego z zadań, obejmującego przebudowę drogi nr 2004 O na długości 614 m wraz z budową chodników, ścieżki rowerowej oraz zatok autobusowych założono poprawę funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w rejonie stacji kolejowej Opole Wschodnie.

(akta kontroli str. 943-949, 959-987)

¹² Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie identyfikacji potrzeb dotyczących środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań związanych m.in. z bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz działań zmierzających do efektywnego ich wykorzystania.

OBSZAR

3. Wpływ realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

1. Miejski Zarząd Dróg zarządzał w 2018 r.: a/ czterema drogami krajowymi o długości 31,22 km; b/ pięcioma drogami wojewódzkimi o długości 57,11 km; c/ piętnastoma drogami powiatowymi o długości 59,973 km; d/ 451 drogami gminnymi o długości 260,219 km. W 2019 r. liczba i długość dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych nie zmieniła się a do 450 spadła liczba dróg gminnych, których długość wynosiła 260,507 km (tj. o 0,288 km więcej). Wg natomiast stanu na 30 czerwca 2020 r. liczba i długość zarządzanych przez kontrolowaną jednostkę dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych nie zmieniła się a wzrosła liczba dróg gminnych (do 453) przy zmniejszeniu ich długości do 261,063 km (tj. o 0,556 km). Zmiany w ilości i długości zarządzanych przez kontrolowaną jednostkę publicznych dróg gminnych wynikały z podjęcia przez Radę Miasta Opola: a/ uchwały Nr LXVII/1269/18 z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie pozbawienia ul. Księcia Władysława II Opolczyka w Opolu kategorii drogi gminnej¹³; b/ uchwały Nr LXVIII/1289/18 z dnia 27 września 2018 r. w sprawie zaliczenia ul. Krakowskiej w Opolu do kategorii drogi gminnej oraz ustalenia nowego przebiegu drogi gminnej nr 103779 O¹⁴; c/ uchwały Nr XIV/221/19 z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie zaliczenia ul. Chmielnej w Opolu do kategorii drogi gminnej oraz ustalenia przebiegu drogi gminnej¹⁵; d/ uchwały Nr XIV/222/19 z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie zaliczenia drogi bez nazwy w Opolu do kategorii drogi gminnej oraz ustalenia przebiegu drogi gminnej¹⁶; e/ uchwały nr XIV/223/19 z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie pozbawienia odcinka ul. Swornickiej w Opolu kategorii drogi gminnej oraz ustalenia przebiegu drogi nr 103522 O¹⁷; f/ uchwały nr XVI/325/19 z dnia 26 września 2019 r. w sprawie pozbawienia ul. Kamiennej w Opolu kategorii drogi gminnej¹⁸; g/ uchwały nr XVI/332/19 z dnia 26 września 2019 r. w sprawie zaliczenia drogi bez nazwy w Opolu do kategorii drogi gminnej oraz ustalenia przebiegu drogi gminnej¹⁹.

(akta kontroli str. 35-44, 76-78)

Książki dróg, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1 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 tunelom²⁰, w kontrolowanej jednostce dla każdego odcinka drogi prowadzone były w zintegrowanym informatycznym systemie zarządzania wszystkimi elementami drogi

¹³ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2444,

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2753.

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2426.

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2427.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2428.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 3137.

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 3140.

²⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 582; dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg.

pn. EDIOM 2012 autorstwa Designers Spółki z o. o.²¹, powiązany z modulem map MapViewDesktop²², umożliwiającym podgląd oraz umiejscowienie odcinka drogi na mapie. Funkcjonalność wykorzystywanego oprogramowania zapewnia dostęp do informacji związanych zarówno z organizacją ruchu, jak i z procesem inwestycyjnym lub bieżącym utrzymaniem dróg.

(akta kontroli str. 45-75, 982)

Przeprowadzone 25 listopada 2020 r. oględziny systemu EDIOM 2012 wykazały, że w programie tym prowadzone są odrębne książki drogi dla każdego odcinka, co było zgodne z wymogiem wynikającym z § 10 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg, a sposób prezentacji danych odpowiadał wzorowi książki drogi określonego w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia. Ponadto książki dróg były – zgodnie z wymogiem wynikającym z § 16 ww. rozporządzenia – na bieżąco aktualizowane, tj. nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

(akta kontroli str. 982)

2. W dziennikach objazdu dróg, prowadzonych – zgodnie z wymogiem wynikającym z § 11 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg – odrębnie dla każdej kategorii drogi zarządzanej przez Miejski Zarząd Dróg (tj. dla dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych) wskazywano zauważone usterki, braki i uszkodzenia wraz z ich lokalizacją (w odniesieniu do konkretnej ulicy sprawdzanej w danym dniu) oraz formułowano zalecenia pokontrolne (z każdorazowo odnotowywaną datą ich wykonania).

(akta kontroli str. 87-105)

Kontrole okresowe stanu dróg, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych były jednocześnie kontrolami okresowymi, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²³, przeprowadzanymi co najmniej raz w roku i polegającymi na sprawdzeniu stanu technicznego elementów drogi narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania. Ponadto pracownicy kontrolowanej jednostki prowadzili doraźne kontrole stanu technicznego dróg na terenie Opola w ramach objazdów dróg oraz w następstwie otrzymywanych zgłoszeń interwencyjnych. Kontrolami okresowymi w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych oraz ustawy Prawo budowlane, przeprowadzanymi przez trzech pracowników Miejskiego Zarządu Dróg, obejmowano w każdym roku wszystkie odcinki dróg publicznych na terenie Opola.

Kontrole okresowe, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przeprowadzono po raz ostatni w 2016 r.

(akta kontroli, str. 106-377, 923-934, 988-1022)

Szczegółowym badaniem objęto pięć najdłuższych dróg zarządzanych przez kontrolowaną jednostkę, tj. drogę krajową nr 94c; drogi wojewódzkie nr 414, 423 i 435 oraz drogę powiatową nr 1707 O.

Kontrolami okresowymi obejmowano poszczególne odcinki objętych szczegółowym badaniem dróg, nie wskazując jednak konkretnych długości tych odcinków. Zakres każdej kontroli obejmował następujące elementy (w zależności od występowania): a/ stan nawierzchni, b/ stan chodników, c/ ścieżki rowerowe, d/ pobocza, e/ krawężniki, f/ stan wyposażenia technicznego drogi (ulicy) i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (w tym bariery stalowe energochłonne, urządzenia zabezpieczające ruch pieszych i rowerzystów, oznakowanie pionowe

²¹ W wersji 2.17.0.36.

²² W wersji 3.4.166.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333.

i poziome, urządzenia sterowania ruchem), g/ elementy odwodnienia drogi (rowy przydrożne, włazy i wpusty uliczne, studnie kanalizacyjne, odwodnienia liniowe), i/ inne urządzenia w drodze i jej otoczeniu (zatoki postojowe i autobusowe, miejsca postojowe, zieleń, skrzyżowania z innymi drogami, przejazdy kolejowe, zjazdy). Ponadto w protokołach okresowej kontroli rocznej / przeglądu podstawowego drogi zamieszczano zalecenia oraz uwagi do realizacji zaleceń z wcześniejszych przeglądów. Do głównych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie przeprowadzonych kontroli należały m.in. ubytki i uszkodzenia nawierzchni jezdni i chodników, spękania nawierzchni oraz uszkodzenia elementów infrastruktury znajdujących się w pasie drogowym. W przypadku, gdy stwierdzonych w trakcie kontroli okresowych nieprawidłowości nie usunięto do końca roku, w którym je stwierdzono, potrzeby w tym zakresie uwzględniano w planach wydatków inwestycyjno-remontowych na kolejne okresy, przy czym nie wystąpiły sytuacje, w których nastąpiło by całkowite wyłączenie z eksploatacji odcinka drogi, jako zagrażającego bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Jak wyjaśniła Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg, zalecenia i wnioski wynikające z kontroli / przeglądów były w większości na bieżąco realizowane przez wykonawców bieżącego utrzymania dróg w miarę posiadanych przez kontrolowaną jednostkę środków finansowych. Część wniosków lub zaleceń była realizowana natomiast w ramach prowadzonych przez kontrolowaną jednostkę inwestycji. Ponadto wyjaśniła, że wszelkie zaobserwowane lub zgłoszone nieprawidłowości w zakresie infrastruktury drogowej, obejmujące uszkodzenia oznakowania lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego są usuwane na bieżąco.

Przykładowo w odniesieniu do drogi krajowej nr 94c w 2018 r. zalecono wymianę nawierzchni na odcinku od wiaduktu kolejowego do ul. Luboszyckiej, które to zalecenie wykonano przed kontrolą okresową przeprowadzoną w 2020 r. W przypadku drogi wojewódzkiej nr 414 w 2018 r. zalecono wzmocnienie konstrukcji jezdni prawego pasa prawej jezdni na odcinku od ul. Partyzanckiej do Ronda gen. Tadeusza Rozwadowskiego – zalecenie to wykonano przed przeprowadzeniem kontroli okresowej w 2020 r. Na drodze wojewódzkiej nr 423 na odcinku od obwodnicy północnej do ul. Tysiąclecia w 2018 r. zalecono wykonanie ciągu pieszo-rowerowego, który wykonano przed kontrolą okresową przeprowadzoną w 2019 r. W przypadku drogi wojewódzkiej nr 435 na odcinku od granicy miasta do ul. Prószkowskiej w 2019 r. zalecono wykonanie wymiany nawierzchni na odcinku od węzła do ul. Centralnej – zalecenie to wykonano przed kontrolą okresową przeprowadzoną w 2020 r. Na drodze powiatowej nr 1707 O zalecono natomiast w 2018 r. wzmocnienie nawierzchni jezdni na odcinku od ul. Krzanowskiej do ul. Wolności, przy czym wykonanie tego zalecenia odnotowano w trakcie kontroli okresowej przeprowadzonej w 2020 r.

(akta kontroli, str. 106-377, 943-949, 959-981, 983-987)

Kontrolowana jednostka otrzymywała również z Wydziału Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola protokoły kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich drogach publicznych na terenie Opola, przeprowadzanej na podstawie § 3 ust. 1 pkt 7 oraz w § 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 zarządzaniem²⁴ co najmniej raz na 6 miesięcy. Kontrole te dotyczyły m.in. oznakowania pionowego i poziomego dróg, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, robót w pasie drogowym,

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

zieleni w pasie drogowym, bezpieczeństwa pieszych, dostosowania sygnalizacji świetlnej do zmienionych przepisów.

W protokołach kontroli przeprowadzanej w ramach zarządzania ruchem na drogach publicznych na terenie Opola wskazywano na: a/ dobry stan techniczny oznakowania pionowego; b/ zaniechania w odnawianiu oznakowania poziomego lub wykorzystywaniu w tym celu materiałów o niskiej jakości; c/ braki w oznakowaniu poziomym (np. w odniesieniu do progów zwalniających oraz miejsc do parkowania zastrzeżonych dla osób niepełnosprawnych); d/ utrzymywanie sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej w stałej pracy, poprzez niezwłoczne usuwanie występujących awarii; e/ bieżące naprawianie urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego przy jednoczesnym wskazaniu na elementy wymagające odnowy lub naprawy; f/ nieprawidłowości w oznakowaniu i zabezpieczeniu robót prowadzonych w pasie drogowym; g/ konieczność bieżącej kontroli zieleni rosnącej w pasie drogowym; h/ zaniechań w realizacji zadań związanych z poprawą bezpieczeństwa pieszych (np. budowy wyniesionych skrzyżowań oraz wzbudzonej sygnalizacji na przejściach dla pieszych); i/ konieczność dostosowania sygnalizacji świetlnej na dwóch skrzyżowaniach do obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Odnosząc się do stwierdzonych w ww. protokołach nieprawidłowości kontrolowana jednostka wskazywała, że są one usuwane w miarę posiadanych środków finansowych, przy czym Miejski Zarząd wnioskował o zmiany planu finansowego polegające na zwiększeniu wydatków umożliwiających m.in. realizację zaleceń wskazywanych przez organ zarządzający ruchem na drogach publicznych zarządzanych przez kontrolowaną jednostkę.

(akta kontroli, str. 378-394, 988-1022)

3. Protokoły okresowych kontroli wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane (opisanych powyżej), przeprowadzanych przez osoby posiadające uprawnienia budowlane, były rzetelnie i prawidłowo ewidencjonowane w użytkowanym w kontrolowanej jednostce zintegrowanym informatycznym systemie zarządzania wszystkimi elementami drogi EDIOM 2012.

(akta kontroli str. 45-75, 106-377, 982)

4. Proces wymiany znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na spełniające warunki określone w przepisach rozporządzenia 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 drogach²⁵ został zakończony przed 1 stycznia 2018 r. w odniesieniu do dróg publicznych położonych na terenie Opola przed zmianami wprowadzonymi przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy²⁶. W odniesieniu natomiast do terenów włączonych do Opola od 1 stycznia 2017 r. proces wymiany znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego planowany jest do zakończenia do 31 grudnia 2021 r. w ramach przyznanych kontrolowanej jednostce środków finansowych.

Jak wyjaśniła Dyrektor Miejskiego Zarząd Dróg do wymiany pozostały sygnalizacje świetlne na skrzyżowaniach dwóch skrzyżowaniach (ul. Katowickiej z ul. Ozimską oraz ul. Oleskiej z ul. Chabrów i z ul. Leopolda Okulickiego), które w celu spełnienia wymogów wynikających z ww. rozporządzenia, wymagają przebudowy w ramach procesów inwestycyjnych, co wiąże się z pozyskaniem na ten cel środków finansowych – zadania takie zgłaszane są sukcesywnie (corocznie) do projektu budżetu Opola celem ich realizacji.

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm..

²⁶ Dz. U. poz. 1134. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

W ramach dostosowania powyższych sygnalizacji do wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach w 2018 r. przystąpiono do opracowania dokumentacji pn. *Dokumentacja przyszłościowa. Rozbudowa skrzyżowania ulic: Oleska-Chabrow-Okulickiego w Opolu – opracowanie dokumentacji*, a w 2019 r. opracowano dokumentację projektową pn. *Dokumentacja przyszłościowa. Przebudowa skrzyżowania ulic Ozimskiej i Katowickiej w Opolu – opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej*. Jednocześnie do projektu budżetu Miasta Opola na 2021 r. złożony został wniosek o przyznanie środków na realizację ww. zadań.

(akta kontroli str. 943-949, 959-981, 983-987)

5. W kontrolowanej jednostce nie prowadzono badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 943-949, 959-981, 983-987)

6. Komenda Miejska Policji w Opolu nie występowała do Miejskiego Zarządu Dróg o zmianę organizacji ruchu, gdyż zadania związane z zarządzaniem ruchem na drogach publicznych na terenie Opola, zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁷, realizowane były przez Wydział Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola przy udziale komisji do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Jednocześnie w ramach statutowej działalności kontrolowanej jednostki opracowano w okresie objętym kontrolą łącznie 22 projekty organizacji ruchu, w tym 13 w 2018 r., 6 – w 2019 r. oraz 3 w 2020 r.

(akta kontroli str. 943-949, 959-981, 983-1022)

7. Miejski Zarząd Dróg nie zlecał: a/ wykonania klasyfikacji zarządzanych dróg publicznych ze względu na koncentrację zdarzeń drogowych z ofiarami oraz bezpieczeństwo sieci drogowej, służącej wytypowaniu miejsc szczególnie niebezpiecznych; b/ wykonania audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, jako niezależnej szczegółowej, technicznej oceny cech projektowanej, budowanej, przebudowywanej lub użytkowanej drogi pod względem bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego; c/ przeprowadzenia kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego identyfikującej źródła zagrożeń na sieci drogowej.

Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg wyjaśniła, że wykonanie zarówno klasyfikacji zarządzanych dróg publicznych ze względu na koncentrację zdarzeń drogowych jak i audytu bezpieczeństwa dotyczy wyłącznie dróg wchodzących w skład transeuropejskiej sieci drogowej, z których żadna nie przebiega przez drogi zarządzane przez kontrolowaną jednostkę. Odnosząc się natomiast do kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego identyfikującej źródła zagrożeń na sieci drogowej stwierdziła, że zadanie takie nie wynika z zakresu zadań zarządcy dróg publicznych wskazanych w art. 20 ustawy o drogach publicznych.

(akta kontroli str. 943-949, 959-981, 983-1022)

8. Kontrolowana jednostka nie wykonywała samodzielnie dokumentacji technicznych dotyczących budowy, przebudowy lub remontu dróg publicznych – zadania w tym zakresie powierzano do wykonania podmiotom zewnętrznym. Tym samym w Miejskim Zarządzie Dróg bezpośrednio nie korzystano z udostępnionych na stronach internetowych Ministerstwa Infrastruktury: a/ *Wytycznych organizacji bezpiecznego ruchu pieszych – wytyczne prawidłowego oświetlenia przejść dla*

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.

pieszych²⁸, b/ Wytycznych organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego²⁹, c/ Wytycznych zarządzania prędkością na drogach samorządowych³⁰.
(akta kontroli str. 943-949, 959-981, 983-987)

9. Komendant Miejski Policji w Opolu lub Opolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego nie zwracali się do Miejskiego Zarządu Dróg o wskazanie lokalizacji miejsc szczególnie niebezpiecznych na sieci dróg w Opolu lub miejsc o wysokim poziomie występowania zagrożeń związanych z nieprzestrzeganiem ograniczeń prędkości przez kierujących.

Jak wyjaśniła Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg, miejsca niebezpieczne lub miejsca występowania zagrożeń dla uczestników ruchu drogowego są zgłaszane przez funkcjonariuszy Policji na cotygodniowych posiedzeniach komisji do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego przy Wydziale Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola, a następnie analizowane i opiniowane pod względem zasadności (np. ujednolicenie ograniczenia prędkości na ul. Lipowej, ustawienie słupków blokujących przy ul. Kazimierza Pużaka, wprowadzenie oznakowania uniemożliwiającego parkowanie przy ul. Witolda Gombrowicza, zamontowanie na ul. Alojzego Dambonia tabliczki T-24³¹ pod znakiem B-36 *zakaz zatrzymywania się*, ustawienie na ul. Lublinieckiej znaku B-36 z tabliczką T-24, wprowadzenie na ul. Strzeleckiej dodatkowego oznakowania znakami

A-1 *niebezpieczny zakręt w prawo* oraz A-15 *śliska jezdnia*, likwidacja słupków blokujących na ul. Szpitalnej oraz montaż takich słupków na ul. ks. Piotra Ściegiennego).

Po przeprowadzonych w latach 2018-2019 przez funkcjonariuszy Komendy Miejskiej Policji w Opolu przeglądach infrastruktury i oznakowania dróg na terenie miasta o stwierdzanych uchybieniach informowano kontrolowaną jednostkę. Jak wyjaśniła Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg informacje przekazywane przez funkcjonariuszy Policji były obejmowane kontrolą w terenie, a nieprawidłowości w zakresie infrastruktury drogowej zakwalifikowane do natychmiastowej interwencji zarządcy drogi (obejmujące np. występowanie ubytków w nawierzchni jezdni, zasłanianie oznakowania przez gałęzie drzew lub braki w oznakowaniu pionowym albo nieczytelność oznakowania poziomego) były likwidowane na bieżąco w ramach bieżącego utrzymania dróg. Pozostałe nieprawidłowości, wskazane przez funkcjonariuszy Policji, a zakwalifikowane przez pracowników kontrolowanej jednostki jako należące do poprawy stanu technicznego nawierzchni pasa drogowego, niekwalifikujące się jednak do natychmiastowej interwencji zarządcy drogi, były – zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg – kierowane do realizacji w późniejszym terminie w ramach posiadanych środków finansowych.

(akta kontroli str. 943-949, 959-981, 983-987)

Kontrolowana jednostka nie posiadała informacji o zdarzeniach drogowych mających miejsce na sieci dróg publicznych w Opolu, dla których w użytkowanym w Policji systemie SEWiK³², jako przyczynę ich wystąpienia wskazano stan jezdni,

²⁸ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/wytyczne-organizacji-bezpiecznego-ruchu-pieszch-wytyczne-prawidlowego-oswietlenia-przejsc-dla-pieszch>.

²⁹ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/wytyczne-bezpiecznego-ruchu-rowerowego>.

³⁰ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/inne-opracowania>.

³¹ Wskazując, że pozostawiony pojazd zostanie usunięty na koszt właściciela.

³² Prowadzony w systemie informatycznym System Ewidencji Wypadków i Kolizji. Zgodnie z § 3 ust. 1 zarządzenia nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. Komendy Główniej Policji poz. 85, ze zm.) jednostki Policji rejestrują w SEWiK informacje dotyczące zgłoszonych zdarzeń drogowych, zaistniałych lub mających początek na drodze publicznej, w strefie ruchu lub w strefie zamieszkania, w związku z ruchem przynajmniej jednego pojazdu.

sposób organizacji ruchu, sposób zabezpieczenia robót na jezdni oraz sposób działania sygnalizacji świetlnej.

(akta kontroli str. 943-949, 959-981, 983-987)

10. Przedstawiciele kontrolowanej jednostki nie brali udziału w sporządzaniu lub w weryfikacji wykorzystywanych przez funkcjonariuszy Policji kart zdarzenia drogowego, o których mowa w zarządzeniu w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 943-949, 959-981, 983-987)

11. Zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych zarządcą wszystkich dróg publicznych na terenie Opola jest Prezydent Miasta Opola, który upoważnił Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg m.in. do wykonywania czynności należących do zarządcy drogi zgodnie z ustawą o drogach publicznych oraz ustawą o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Tym samym nie wystąpiły przypadki, w których kontrolowana jednostka musiałaby występować do innych podmiotów (będących zarządcami/zarządami dróg publicznych na terenie Opola) z inicjatywą budowy lub przebudowy skrzyżowania dróg publicznych, o której mowa w art. 25 ustawy o drogach publicznych lub też przypadki, w których takie inicjatywy były kierowane do Miejskiego Zarządu Dróg przez inne podmioty będące zarządcami (zarządami) dróg publicznych na terenie Opola.

Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg wskazała również, że wnioski o przebudowę skrzyżowań składali natomiast mieszkańcy, radni Rady Miasta Opola, kluby radnych funkcjonujące w Radzie Miasta Opola oraz rady dzielnic. W okresie objętym kontrolą do kontrolowanej jednostki wpłynęło: a/ 333 wniosków w 2018 r., b/ 225 wniosków w 2019 r. oraz c/ 213 wniosków w 2020 r. (do 14 grudnia). Część z nich została decyzją Prezydenta Miasta Opola skierowana do realizacji w ramach planu finansowego wydatków majątkowych, remontowych lub bieżących.

(akta kontroli str. 943-949, 956-981, 983-987)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo wynikającego z art. 20 pkt 10a ustawy o drogach publicznych obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, w kontrolowanej jednostce nie prowadzono takich badań.

Z wyjaśnień Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg wynika, że roboty drogowe w pasie drogowym każdorazowo wymagają – przed przystąpieniem do ich prowadzenia – wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu na podstawie projektu organizacji ruchu zatwierdzonego przez Prezydenta Miasta Opola, jako organ zarządzający ruchem na drogach zarządzanych przez kontrolowaną jednostkę. Projekt tymczasowej organizacji ruchu zawiera rozwiązania zapewniające bezpieczeństwo uczestników ruchu w ramach prowadzonych robót, a same prace prowadzone są pod nadzorem inspektorów nadzoru kontrolujących prawidłowość wprowadzonego oznakowania zarówno podczas rutynowych objazdów, jak i pobytów w miejscu prowadzenia prac, a wszystkie stwierdzone nieprawidłowości zgłaszane są wykonawcom tych prac w celu ich niezwłocznego usunięcia. Dlatego też – zgodnie z wyjaśnieniami kierownika kontrolowanej jednostki – nie prowadzono odrębnych badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 943-949, 959-981, 983-987)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zadania organu zarządzającego ruchem na drogach, wynikające z przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym lub z przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania

nadzoru nad tym zarządzaniem, dotyczące zatwierdzania organizacji ruchu (m.in. związanych z prowadzonymi w pasie drogowym robotami budowlanymi) różnią się od zadań podmiotów zarządzających drogami publicznymi wynikających z przepisów o drogach publicznych. Tym samym nie można utożsamiać zatwierdzenia projektu organizacji ruchu z przeprowadzeniem badania wpływu robót budowlanych na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

2. Pomimo podejmowanych w kontrolowanej jednostce działań dotychczas nie doprowadzono do zapewnienia zgodności sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach: a/ ul. Katowickiej z ul. Ozimską, b/ ul. Oleskiej z ul. Chabrów i ul. Leopolda Okulickiego z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach.

Jak wyjaśniła Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg, w ramach dostosowania powyższych sygnalizacji do wymogów wynikających z przepisów ww. rozporządzenia, w 2018 r. przystąpiono do opracowania dokumentacji pn. *Dokumentacja przyszłościowa. Rozbudowa skrzyżowania ulic: Oleska-Chabrów-Okulickiego w Opolu – opracowanie dokumentacji* a w 2019 r. opracowano dokumentację projektową pn. *Dokumentacja przyszłościowa. Przebudowa skrzyżowania ulic Ozimskiej i Katowickiej w Opolu – opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej*. Jednocześnie do projektu budżetu Miasta Opola na 2021 r. złożony został wniosek o przyznanie środków na realizację ww. zadań.

Dokumentacja projektowa pn. *Przebudowa skrzyżowania i sygnalizacji świetlnej wraz ze zmianą geometrii na skrzyżowaniu ulic Katowicka – Ozimska* została opracowana już w 2010 r. Pomimo jednak wielokrotnego wnioskowania o wprowadzenie tego zadania do planu inwestycyjnego nie zostało ono przewidziane do realizacji, a ważność dokumentacji straciła moc w styczniu 2014 r. W 2016 r. Miejski Zarząd Dróg podejmował działania zmierzające do aktualizacji dokumentacji projektowej, które nie spotkały się z zainteresowaniem projektantów (w tym autora pierwotnego projektu) m.in. ze względu na skomplikowany układ sieci telekomunikacyjnej i energetycznej.

Natomiast opracowanie dokumentacji technicznej dotyczącej przebudowy sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ul. Oleskiej z ul. Chabrów oraz z ul. Leopolda Okulickiego zostało przez kontrolowaną jednostkę zlecone w 2009 r., a po złożeniu opracowanej dokumentacji do zaopiniowania przez Wydział Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola zmienił się w sposób znaczący zakres tego opracowania, gdyż oprócz przebudowy sygnalizacji zalecono również zmianę geometrii całego skrzyżowania – spowodowało to przerwanie prac projektowych z uwagi na brak środków finansowych.

(akta kontroli str. 378-394, 943-949, 959-981, 983-1022)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, chociaż w kontrolowanej jednostce zapewniono prawidłowe prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej zarządzanych dróg oraz regularne wykonywanie kontroli ich stanu technicznego przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, to jednak nie wdrożono wszystkich możliwych do zastosowania mechanizmów umożliwiających dokonanie oceny wpływu podejmowanych w Miejskim Zarządzie Dróg działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym m.in. nie badano wpływu prowadzonych robót na bezpieczeństwo ruchu drogowego, ani też nie zlecano wykonania niezależnego audytu lub kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego umożliwiających zidentyfikowanie zagrożeń w tym względzie. Ponadto do dnia zakończenia czynności kontrolnych w dwóch przypadkach nie zapewniono dostosowania sygnalizacji świetlnej do obowiązujących od ponad dekady warunków technicznych przy czym wpływ na to miała bez wątpienia wysokość środków finansowych przeznaczanych w budżecie

Opola na wszystkie działania dotyczące dróg publicznych pozostających w zarządzie Miejskiego Zarządu Dróg.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań zapewniających prowadzenie badań obejmujących wpływ robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

2. Kontynuowanie działań zmierzających do dostosowania sygnalizacji świetlnej do wymogów wynikających z przepisów o szczegółowych warunkach technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Opole, 18 grudnia 2020 r.

Kontrolerzy

Krzysztof Rajczyk
główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


DIREKTOR
Delegatura NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman

