



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-10-01/2013
P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Wojciech Domagalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86094 z dnia 27 maja 2013 r. 2. Marcin Adamczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do nr 86139 z dnia 1 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 1470-1471)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim ¹ , ul. Staszica 1, 63-400 Ostrów Wielkopolski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Śniegowski, Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 2a)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie³.

Podstawą oceny w zakresie zarządzania drogami publicznymi były m.in. nieprawidłowości dotyczące braku zgodności czasowej organizacji ruchu z zatwierdzonym jej projektem i braku właściwego nadzoru nad organizacją ruchu robót drogowych poddanych oględzinom⁴, niezawiadomianiem właściwych organów o wprowadzeniu stałej lub czasowej organizacji ruchu, a także brakiem okresowych (pięcioletnich) kontroli dróg.

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła prawidłową realizację zadań związanych z: prowadzeniem ewidencji dróg i obiektów mostowych, dokonywaniem okresowych pomiarów ruchu drogowego, terminową wymianą oznakowania, prowadzeniem rocznych kontroli okresowych oraz kontroli stanu dróg i oznakowania, wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i koordynacją robót drogowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie jednostki do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy drogi

Opis stanu faktycznego

1. Uchwałą Rady Powiatu Ostrowskiego z dnia 29 grudnia 1998 r. utworzono Powiatowy Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim, którego przedmiotem

¹ Dalej „PZD”.

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

³ Okres objęty kontrolą: lata 2011–2013 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 13 września 2013 r.).

⁴ Dotyczy przebudowy drogi powiatowej Nr 5305P w miejscowości Śliwniki poddanej oględzinom w zakresie zatwierdzonej organizacji ruchu.

działalności jest zarządzanie drogami powiatowymi w granicach powiatu Ostrowskiego. Zakres zadań PZD określa Statut przyjęty uchwałą VII/58/2011 Rady Powiatu Ostrowskiego z dnia 31 maja 2011 r. Zgodnie ze Statutem, PZD powierzono zadania zarządcy drogi, o których mowa w art. 20 pkt 1-10 i pkt 11-16 ustawy 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵.

Statut ten stanowi, iż dyrektor i pracownicy PZD mogą być upoważnieni przez Starostę i Zarząd Powiatu Ostrowskiego, do załatwiania spraw w ich imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 12-14)

Organizację PZD określa Regulamin Organizacyjny, który został zatwierdzony uchwałą Zarządu Powiatu Ostrowskiego z dnia 20 czerwca 2011 r.⁶ (określa on m.in. organy Zarządu, strukturę organizacyjną, podział zadań, kompetencji i zakres zadań poszczególnych działów).

Zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy o drogach oraz Uchwałą Zarządu Powiatu Ostrowskiego, Dyrektor PZD został upoważniony do załatwiania spraw związanych z zajęciem pasa drogowego, urządzaniem zjazdu z dróg, lokalizowaniem w pasie drogowym urządzeń i obiektów niezwiązanych z gospodarką drogową lub potrzebami ruchu oraz umieszczaniem takich urządzeń na obiektach mostowych. Zakres ww. upoważnienia obejmuje wydawanie decyzji administracyjnych w przedmiotowych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 16-29,37-42)

Sprawowanie nadzoru i kontroli nad realizacją aktów prawnych rady, zarządu i starosty oraz nad powierzonymi zadaniami należy do obowiązków Wydziału Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim.

2. PZD zatrudnia 15 pracowników⁷, w tym 10 osób na stanowiskach kierowniczych i urzędniczych. Cztery osoby (dyrektor, zastępca dyrektora, kierownik działu bieżącego utrzymania dróg i kierownik działu inwestycji) posiadają wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa o specjalności: drogi żelazne oraz drogi, ulice i lotniska oraz konstrukcje budowlane i inżynierskie, dwie osoby: średnie techniczne, odpowiednio o specjalności: eksploatacja i naprawa taboru kolejowego oraz drogi i mosty kolejowe, jedna osoba zatrudniona na stanowisku ds. realizacji inwestycji posiadała wykształcenie wyższe o specjalności: administracja europejska. Pozostałe osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych nie wykonywały bezpośrednio zadań związanych z bieżącym utrzymaniem i ochroną dróg. Zakres czynności i obowiązków pracowników⁸ wykonujących zadania w zakresie zarządzania drogami odpowiada zakresowi ustalonemu w Regulaminie organizacyjnym PZD (wynika z udzielonych upoważnień). Kwalifikacje zatrudnianych pracowników umożliwiają tej jednostce realizację jej zadań statutowych.

(dowód: akta kontroli str. 44-51, 80-92)

3. Długość dróg posiadających zatwierdzoną organizację ruchu wynosi 212,192 km, tj. 41,86 % łącznej długości dróg (506,946) zarządzanych przez PZD.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 260, dalej „ustawa o drogach”.

⁶ Uchwała wcześniej uchwałą Zarządu Powiatu Ostrowskiego Nr 965/2005 z dnia 15 lipca 2005 r.

⁷ Stan na dzień 4 czerwca 2013 r.

⁸ Specjaliści ds. ochrony pasa drogowego i inżynierii ruchu, kierownika bieżącego utrzymania i ochrony dróg oraz kierownika sekcji bieżącego utrzymania i ochrony dróg, (obejmują one m.in. przygotowanie do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, prowadzenie i aktualizacja ewidencji dróg i obiektów mostowych, dokonywanie przeglądów stanu technicznego dróg, obiektów mostowych i oznakowania, sporządzanie informacji o drogach publicznych, prowadzenie spraw związanych z okresowymi pomiarami ruchu drogowego, kontrolę, nadzór i odbieranie robót związanych z zajęciem pasa drogowego).

(dowód: akta kontroli str.891)

W okresie objętym kontrolą projekty stałych organizacji ruchu opracowano dla dróg: 5311P, 5312P, 5313P, 5314P, 5316P, 5317P, 5318P, 5319P, 5320P, 5332P i 5333P (o łącznej długości 82,854), a ponadto w związku z realizacją zadań inwestycyjnych na drogach powiatowych nr 5298P, 5311P, 5305P i 5307P. Dla dróg nr: 5297P, 5292P, 5296P, 4330P, 5301P, 5302P, 5303P, 5299P, 5300P, 6201P, 5304P, 5305P, 5306P, 5307P, 3308P, 5309P, 5310P i 5285P (o łącznej długości 130,950 km) zlecono opracowanie projektów stałej organizacji ruchu w terminie do 30 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1092, 1099-1115)

Dyrektor PZD wyjaśnił, iż „żaden z organów zarządzających ruchem na drogach przed reformą administracyjną kraju (1 stycznia 1999 r.) nie przekazał projektów organizacji ruchu. Do 31 grudnia 1998 r. organem zarządzającym ruchem na drogach był wojewoda kaliski, a drogami zarządzała Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych w Poznaniu. W związku z powyższym domniemano, że były one opracowane i zatwierdzone wcześniej, tylko nie zostały przekazane. Dla części dróg powiatowych, z inicjatywy PZD, zostały opracowane projekty organizacji ruchu, które były konieczne w związku z realizacją zadań PZD jako zarządu drogi, a na pozostałych drogach zaewidencjonowano oznakowanie, sygnały drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i na tej podstawie realizowano zarządzanie ruchem drogowym”.

(dowód: akta kontroli str. 1092)

4. PZD zarządza 78 odcinkami dróg⁹ o łącznej długości 506,946 km, z czego 476,450 km stanowią drogi poza granicami administracyjnymi miast (37 obiektów mostowych), a 30,496 km w granicach administracyjnych miast (5 obiektów mostowych). Książki dróg były prowadzone odrębnie dla każdego odcinka drogi, a książki objazdów - dla poszczególnych klas dróg. Według danych zawartych ewidencji dróg¹⁰, wpisów dokonywały osoby upoważnione przez Dyrektora PZD, a ich aktualizacji dokonywano na bieżąco.

Prowadzona przez PZD ewidencja – książka drogi, dla poszczególnych odcinków dróg zawierała: dane dotyczące osób upoważnionych do dokonywania wpisu (zgodnie z zakresami czynności tych pracowników), wykaz opracowań projektowych, zestawienie danych technicznych odcinka drogi, wykaz dzienników objazdów dróg, wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, wykaz protokołów odbioru robót, wykaz protokołów katastrof oraz szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi. Zakres ww. danych zawartych w ewidencji zgodny był z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 79, 73-186, 200, 890, 1464)

5. Ostatnie pomiary ruchu drogowego wykonywano w maju i październiku 2010 r. na 22 odcinkach dróg. Według dokonanych pomiarów, średnia wielkość ruchu na drogach wynosiła od 548 do 5484 pojazdów na dobę (pomiar w ograniczonym zakresie godzin od 7.00 do 11.00). W przypadku dokonywania pomiaru pełnego¹²

⁹ Zarządzanie ośmioma drogami na podstawie porozumień powierzono gminom.

¹⁰ Badania przeprowadzono na podstawie dokumentacji dotyczącej ewidencji dróg (11) prowadzonej w formie elektronicznej i sporządzonych z niej wydruków (dokument w formacie PDF).

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

¹² Wykonano na dwóch odcinkach dróg.

(przez całą dobę) wielkość ruchu na drogach wynosiła od 4149 do 6694 pojazdów na dobę. Formularz danych o sieci dróg publicznych za 2012 r. nie zawiera danych o średniej wielkości ruchu na drogach, podawanych na podstawie generalnego pomiaru ruchu. Na drodze powiatowej nr 5285P, na której odnotowano w 2010 r. największe natężenie ruchu została przeprowadzona inwestycja polegająca na jej przebudowie wraz z budową ciągów pieszych i rowerowych na odcinku ok. 19 km.

(dowód: akta kontroli str.196-204)

6. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹³ przekazywano informacje statystyczne o sieci dróg publicznych, a także mapy techniczno - eksploatacyjne zarządzanych dróg (w przypadku, gdy nie zachodziły zmiany w sieci dróg przekazywano informację o braku tych zmian).

(dowód: akta kontroli str.1116-1118, 1244-1246)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Realizowane przez pracowników PZD¹⁴ zadania wykraczają poza działalność Statutową PZD, tj. poza zakres obowiązków zarządu dróg, który jest jednostką organizacyjną utworzoną na podstawie art. 21 ustawy o drogach, w celu zarządzania drogami w imieniu zarządcy drogi. Zakres tych obowiązków określa art. 20 ww. ustawy. Przepis ten nie może stanowić podstawy do powierzenia przez Starostę, pracownikom PZD zadań określonych w art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁵.

Z ustaleń kontroli wynika, że pracownicy PZD poza czynnościami należącymi do zadań zarządu drogi (sporządzanie projektów organizacji ruchu, przedstawianie projektów do zatwierdzenia oraz ich wdrażanie) zatwierdzają także organizacje ruchu (na podstawie złożonych projektów). Prowadzą również ich ewidencję mimo, że wykonywanie tych dwóch czynności należy do wyłącznej kompetencji organu zarządzającego ruchem, wynikających z §§ 3 i 9 ust. 1 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁶.

Ocena częściowa

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

2. Współdziałanie z organami zarządzającymi ruchem drogowym i innymi podmiotami, w szczególności w zakresie przygotowania projektów organizacji ruchu

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2011–2013 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) do PZD nie wpłynęły wnioski Policji o dokonanie zmian organizacji ruchu, w szczególności dotyczących: wadliwie działającej sygnalizacji świetlnej, błędów w oznakowaniu wpływających negatywnie na płynność ruchu lub miejsc szczególnie niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 1250-1252)

¹³ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

¹⁴ Zostali upoważnieni przez Starostę Ostrowskiego do załatwiania spraw związanych z zatwierdzaniem projektów zmian organizacji ruchu oraz do zatwierdzania projektów organizacji ruchu.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 177, poz. 1729, dalej „rozporządzenie o zarządzaniu ruchem”.

2. Wnioski PZD o wprowadzenie zmian organizacji ruchu¹⁷ na drogach powiatowych (opracowane na ich podstawie projekty organizacji ruchu) rozpatrywane były przez dwóch pracowników PZD upoważnionych przez Starostę Ostrowskiego do załatwiania spraw związanych z zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu¹⁸, którzy posiadali również upoważnienie do ich opiniowania.

PZD wprowadził zmiany w organizacji ruchu m. in.: na drodze powiatowej nr 5305P w miejscowości Skalmierzyce, polegające na wyznaczeniu miejsc postojowych w rejonie lokalizacji placówek handlowych i usługowych; celem poprawy bezpieczeństwa rowerzystów na ul. Grabowskiej (w ciągu drogi powiatowej nr 5311P); z uwagi na znaczne zwiększenie się natężenia ruchu na skrzyżowaniu ulicy Grabowskiej (droga powiatowa nr 5311P) z ulicą Witosa (droga gminna).

(dowód: akta kontroli str. 372-499, 1193-1238)

3. Jednostki wprowadzające organizację ruchu (także w przypadku gdy PZD był tą jednostką) nie zawiadamiały w sposób udokumentowany organu zarządzającego ruchem ani właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia (obowiązek określony w § 12 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem).

Dyrektor PZD, w złożonych wyjaśnieniach podał, że „regularnie (co najmniej raz w tygodniu) spotyka się ze Starostą [...] w trakcie rozmów Starosta jest informowany o planowanym rozpoczęciu robót na drogach powiatowych i związanym z tym wprowadzaniu nowej organizacji ruchu przy zachowaniu terminu powiadamiania. Projekty organizacji ruchu, które przygotowuje Powiatowy Zarząd Dróg są każdorazowo opiniowane przez komendanta Komendy Powiatowej Policji. Z Policją ustalono (w ramach stałej wieloletniej współpracy), że Wniosek o zaopiniowanie projektu jest jednocześnie wstępnym zawiadomieniem o zamiarze wprowadzenia zmiany [...]. O zamiarze wprowadzenia zmian w organizacji ruchu, po zatwierdzeniu projektu przez Starostę, Policja jest w każdym przypadku powiadamiana w trakcie rozmów telefonicznych bądź w trakcie bezpośrednich spotkań dyrektora i pracowników Powiatowego Zarządu Dróg z przedstawicielami Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Ostrowie Wlkp.”.

(dowód: akta kontroli str. 368-373)

4. Zmian w organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego, dokonywano w związku z prowadzeniem robót niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni, polegających na usuwaniu awarii urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w pasie dróg miejskich i powiatowych. Opracowany projekt zawierał wariantowe, typowe schematy oznakowania w zależności od zajętego elementu korpusu drogi. Zgodnie z warunkami zabezpieczenia robót i organizacji ruchu wykonawca robót zobowiązany był poinformować zarządcę drogi o rozpoczęciu robót, celem uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Jednostka wprowadzająca organizację ruchu nie powiadamiała organu zarządzającego ruchem i właściwego komendanta Policji o wprowadzeniu zmian w organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 1252-1282)

¹⁷ Wynikające np. ze zmian natężenia ruchu w obrębie zarządzanych ulic i skrzyżowań, zmian rozkładu ruchu z powodu otwarcia ulic, uruchomienia centrów handlowych.

¹⁸ Zatwierdzone projekty organizacji ruchu posiadały kartę zat. „Opinie, uzgodnienia, zatwierdzenia [...]” opatrzoną m.in. pieczęcią o treści „Starosta Powiatu Ostrowskiego, zatwierdza się w dniu, projekt zamian organizacji ruchu nr ewid. PZD, 1. Zatwierdzenie ważne bezterminowo, 2. Zmiany naniesione kolorem, podpis”. Odręcznie wpisywano numer kolejny projektu, datę zatwierdzenia, datę od której obowiązywała organizacja ruchu, bądź okres na który została wprowadzona. W miejscu na podpis umieszczono pieczęć „Z up. Starosty Ostrowskiego mgr inż. Piotr Śniegowski” oraz nieczytelny podpis. Analiza dot. 205 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu wykazała, że dwa z nich: nr PZD/6/5422/75/2012 i PZD-6/5422/126/2912 (na zlecenie innego podmiotu) wykonywał pracownik PZD.

5. Wprowadzenie tymczasowych ograniczeń lub zakazów w ruchu, przez podmioty posiadające infrastrukturę w pasach drogowych następowało w przypadkach nagłych awarii urządzeń znajdujących się w pasie drogowym lub w jego pobliżu. O wprowadzeniu ograniczeń informowano zarząd drogi (sporządzana była notatka służbowa o zgłoszeniu telefonicznym, zawierająca informację o zakresie i miejscu awarii, a także wyniki oględzin wprowadzonego oznakowania). Z komisyjnego odbioru zwolnionego odcinka pasa drogowego (zajętego przez podmiot posiadający infrastrukturę w pasie drogowym) sporządzano pisemny protokół, uzależniając każdorazowo ich odbiór od przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 500-561, 569-570, 1095-1096)

6. W okresie realizacji inwestycji polegającej na przebudowie drogi powiatowej nr 5385P na odcinku Ostrów Wielkopolski – Koryta wraz z budową ciągów pieszych i rowerowych oraz systemów odwadniających, na przebudowywanym odcinku drogi wykonywane były także inne roboty wymagające równocześnie zajęcia pasa drogowego. Polegały one na: budowie przyłączy gazowych, wodociągowego i kanalizacji sanitarnej (wydano decyzje na lokalizację tych urządzeń oraz zezwalające na zajęcie pasa drogowego w celu ich wykonania na tej samej drodze).

Na czas prowadzenia tych robót wprowadzono zmiany w organizacji ruchu wynikające z zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 437-455, 567-586, 1317-1463)

Czynności w zakresie zarządzania ruchem, związane z wprowadzeniem zmian w istniejącej organizacji ruchu np. na skutek wykonywania, w tym samym terminie i miejscu robót (polegające m.in. na sporządzeniu projektów organizacji ruchu, przedstawieniu projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia, przekazaniu zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji) realizowane były przez pracowników PZD. Wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu, wynikające m.in. z przyjętych rozwiązań we wdrożonej organizacji ruchu, bądź analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu nie były rozpatrywane przez Starostę Ostrowskiego. Opracowane na ich podstawie projekty organizacji ruchu zatwierdzały osoby będące pracownikami PZD, które równocześnie posiadały upoważnienie Starosty Ostrowskiego do załatwiania spraw związanych z zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu. Z dokumentacji PZD nie wynika, w jaki sposób, w trakcie wykonywania ww. robót badano wpływ przyjętych rozwiązań organizacyjnych we wdrożonej organizacji ruchu na utrudnienia w ruchu.

Dyrektor PZD wyjaśnił, iż analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności są procesem ciągłym. Zarząd drogi współpracuje z organami administracji państwowej, samorządów, policji, kolei, innych zarządów dróg i mieszkańcami w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, np. na ustne wnioski Burmistrza Gminy i Miasta Raszków oraz radnych powiatowych i gminnych podjęto działania w celu poprawy bezpieczeństwa pieszych poruszających się wzdłuż drogi powiatowej nr 5285P w okolicy skrzyżowania z drogą powiatową nr 5287P²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1092)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

¹⁹ Warunki odbioru określała decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego.

W toku kontroli ustalono, że PZD²⁰ nie wywiązywał się z obowiązków zawartych w § 12 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Przepis ten stanowi, że jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. Wprowadzając zmiany w organizacji ruchu na zarządzanych przez siebie drogach PZD, nie dokonywał formalnego zawiadomienia.

(dowód: akta kontroli str. 372-373)

NIK, nie podziela stanowiska wyrażanego w złożonych wyjaśnieniach, iż wniosek o zaopiniowanie projektu przez właściwego komendanta policji stanowi zawiadomienie o terminie jej wprowadzenia, o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Wniosek o zaopiniowanie projektu organizacji ruchu, na co wskazuje w składanych wyjaśnieniach Dyrektor PZD może świadczyć jedynie „o zamiarze wprowadzenia takich zmian w organizacji ruchu”. Zawiadomienie o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu (czasowej lub stałej), kierowane do zarządu drogi, organu zarządzającego ruchem czy właściwego komendanta Policji stanowi zatem odrębną – istotną – czynność, dokonywaną dopiero po zatwierdzeniu projektu organizacji ruchu. Projekt ten, jak wynika z § 5 ust. 1 pkt 6 tego rozporządzenia winien zawierać przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu – w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze.

(dowód: akta kontroli str. 368 – 371, 1017)

Istotne jest to, że zgodnie przepisem § 8 ust. 7 ww. rozporządzenia to organ zarządzający ruchem (właściwy dla danej drogi) po przedstawieniu projektu, określa termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. Stąd dopiero po jej zatwierdzeniu możliwe jest dokonanie zawiadomienia o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu, czego nie dokonano.

Podkreślić, przy tym należy, że niedokonanie zawiadomienia²¹ w terminie, o którym mowa w § 8 ust. 7 skutkuje tym, iż organ zarządzający ruchem zobowiązany jest do poinformowania zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Ocena częściowa

3. Realizacja zadań dotyczących koordynowania prac wykonywanych w pasie drogowym, w tym wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i przywracania do wymaganego stanu

Opis stanu faktycznego

1. W toku przeprowadzonych oględzin²² nie stwierdzono przypadków umieszczenia w pasie drogowym reklam powodujących ograniczenie widoczności lub zasłonięcie znaków drogowych i urządzeń sygnalizacyjnych. Reklamy umieszczono zgodnie z warunkami określonymi w decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego. Wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego pod reklamę poprzedzała wizja lokalna przeprowadzana (w miejscu jej umieszczenia) m.in. pod kątem wpływu umieszczenia reklamy na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

²⁰ W 17 przypadkach, w których był jednostką wprowadzającą organizację ruchu.

²¹ Organu zarządzającego ruchem, zarządu drogi oraz właściwego komendanta Policji.

²² Obejmowały 10 reklam umieszczenie, których PZD wydał zezwolenie.

(dowód: akta kontroli str. 587-607, 614-616)

Oględziny te wykazały również, że w ciągu drogi powiatowej nr 5311P, w miejscowości Ostrów Wlkp. - ul. Grabowska, bez wymaganego zezwolenia umieszczono pięć reklam: flagi reklamowe z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami. Za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia, decyzjami nr 03/KR/2013 i 04/KR/2013 z dnia 2 lipca 2012 r. wymierzono kary pieniężne w łącznej wysokości 2.275,56 zł. Należności te wpłynęły na rachunek PZD w dniach 23 lipca i 7 sierpnia br.

(dowód: akta kontroli str. 609-612)

2. Prowadzony przez PZD rejestr zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (zawarte w nim dane) umożliwiał określenie i wskazanie odcinka drogi, na którym doszłoby do równoczesnego wykonywania robót w pasie drogowym.

Konieczność koordynacji robót w pasie drogowym, wykonywanych w tym samym czasie przez różnych wykonawców wystąpiła w jednym przypadku, tj. przy przebudowie drogi powiatowej nr 5285P na odcinków Ostrów Wlkp. – Koryta wraz z budową ciągów pieszych i rowerowych oraz systemów odwadniających (wykonywane były w okresie od 20 maja 2010 r. do 6 lutego 2012 r.). Warunki prowadzenia kolejnych robót²³, w tym organizację ruchu określało zezwolenie na zajęcie pasa oraz projekt zmian organizacji ruchu (przywołany w przedmiotowej decyzji). Wydanie kolejnego zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w miejscu wykonywania prac związanych z przebudową drogi powiatowej, uzależnione było od dokonania uzgodnień z wykonawcą robót.

(dowód: akta kontroli str. 567-584)

W odniesieniu do koordynacji robót w pasie drogowym²⁴, Dyrektor PZD podał, iż „zasadnicze remonty [...] wykonywane są corocznie w kolejności ustalonej przez Kierownika działu bieżącego utrzymania dróg, kierując się przede wszystkim bezpieczeństwem w ruchu drogowym przy uwzględnieniu wielkości uszkodzenia i znaczenia drogi w układzie komunikacyjnym (natężenie ruchu, komunikacja autobusów). Ponadto, zgodnie z prowadzonym wykazem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz podczas sporządzania kolejnych decyzji sprawdzane są zezwolenia wydane wcześniej pod względem terminów i miejsca prowadzenia robót w pasie drogowym. Aby ograniczyć czas zajęcia jezdni podczas wykonywania robót - rozpatrując wnioski o wydanie zezwoleń (decyzji) na lokalizowanie w pasie drogowym urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, szczególną uwagę zwraca się na miejsce planowanej lokalizacji urządzenia w pasie drogowym. W przypadkach, gdzie istnieje możliwość umieszczenia urządzenia poza pasem drogowym lub w miejscach najmniej kolizyjnych z ruchem pojazdów czy pieszych, ustala się z inwestorem lub projektantem nową lokalizację urządzenia. Ponadto, zaleca się wykonywanie robót etapami”.

Dyrektor PZD wyjaśnił, iż osobiście zobowiązał inspektora nadzoru aby koordynował budowę przyłączy z robotami drogowymi w celu uniknięcia dodatkowych zagrożeń i utrudnień w ruchu drogowym i pieszym wynikających z kumulacji robót.

(dowód: akta kontroli str. 1093-1094, 1317-1463)

3. Zarząd Drogi nie wprowadzał pisemnych procedur, które określałyby sposób realizacji zadań związanych m.in. z: utrzymaniem nawierzchni drogi, chodników,

²³ W roku 2011 wydane zostały cztery decyzje na lokalizację urządzeń (przyłączy gazowych, wodociągowego i kanalizacji sanitarnej) i decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego w celu ich wykonania na tej samej drodze.

²⁴ Obowiązek zarządcy drogi zawarty w art. 20 pkt 7 ustawy o drogach.

drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą; wykonywania robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających; wykonywania robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających; utrzymywania zieleni przydrożnej, w tym sadzenia i usuwanie drzew oraz krzewów.

Organizacja remontów, w tym podział na naprawy pilne, do wykonania natychmiast, naprawy do wykonania w bieżącym sezonie, bądź późniejszym wynikała m.in. z analiz natężenia ruchu oraz przeprowadzanych okresowo przeglądów stanu dróg (ich wyniki ujęto w opracowaniu „Stan dróg powiatowych po zimie”). Wprowadzone rozwiązania organizacyjne umożliwiały zmniejszenie ponoszonych kosztów i ograniczanie czasu zajęcia jezdni. Polegało to m.in. na uzgadnianiu robót prowadzonych w pasie drogowym i wydawaniu opinii technicznych dla remontów i przebudowy urządzeń zlokalizowanych w pasach drogowych, a także na wykorzystaniu wyników przeprowadzanych przeglądów dróg oraz objazdów dróg.

(dowód: akta kontroli str. 135-171)

Dyrektor PZD wyjaśnił m.in., że „Powiatowy Zarząd Dróg wykorzystuje dane z przeglądów rocznych oraz objazdów dróg w celu ustalenia efektywnej organizacji napraw. [...] Corocznie przeprowadzane są kontrole wszystkich dróg dokumentowane w dziennikach objazdu dróg, gdzie odnotowywane są wszystkie stwierdzone nieprawidłowości. W wszystkie stwierdzone nieprawidłowości dotyczące stanu nawierzchni, poboczy, rowów, oznakowania, urządzeń bezpieczeństwa, zieleni przydrożnej odnotowywane są w książce objazdu dróg. Corocznie (zgodnie z przepisami Prawa budowlanego) przeprowadzane są przeglądy dróg i obiektów mostowych) uwzględniające ww. tematykę. Ponadto, w okresie wiosennym są wykonywane pozimowe przeglądy stanu dróg stanowiące podstawę do planowania napraw dróg po okresie zimowym. Wszystkie zebrane informacje są wykorzystywane przy planowaniu robót bieżącego utrzymania dróg oraz robót remontowych na drogach powiatowych. Kierownik działu bieżącego utrzymania dróg, planując na tej podstawie roboty szereguje je według stopnia pilności, kierując się przede wszystkim bezpieczeństwem w ruchu drogowym i ustalonej na tej podstawie kolejności zleca roboty drogowe. Ponadto do PZD napływają informacje od użytkowników dróg, JST, sołtysów i pracowników PZD wykonujących na drogach czynności służbowe o stwierdzonych nieprawidłowościach. Często związane są one z czynnikami atmosferycznymi (wichury, ulewne deszcze, warunki zimowe) bądź aktami wandalizmu. Wymuszają one w sposób dynamiczny korekty we wcześniej zaplanowanych robotach, których zakres jest zdeterminowany przez zaplanowane w budżecie na ten cel środki”.

Odnosząc się do kwestii procedur weryfikowania polityki zajęcia pasa drogowego (w zakresie niezwłocznego rozpoczynania wykonywania robót) podał, że „Warunki wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego oraz jego przywrócenia do poprzedniego stanu użyteczności określone są w decyzji administracyjnej. W przypadkach zgłoszeń wprowadzania tymczasowych ograniczeń w ruchu spowodowanych awariami urządzeń „obcych” znajdujących się w pasie drogowym przeprowadzano wizje w terenie podczas których sprawdzano zasadność wprowadzonych zmian (czy wynikały one z awarii). Awarie urządzeń umieszczonych w pasie drogowym są każdorazowo zgłaszane w pierwszej kolejności telefonicznie. Po takim zgłoszeniu pracownik zarządu drogi dokonuje sprawdzenia miejsca lokalizacji awarii oraz prawidłowości zastosowanego oznakowania obszaru robót. Po dokonaniu obmiaru zajętego odcinka pasa drogowego, określeniu terminu usunięcia awarii, zajmujący pas drogowy składa pisemny wniosek, na który wystawiona zostaje decyzja zawierająca m.in. warunki

odbioru pasa drogowego oraz wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego. Zamknięcie sprawy kończy się obustronnym (tj. zarządu drogi i zajmującego pas drogowy) podpisaniem protokołu odbioru zwolnionego odcinka pasa drogowego”.

(dowód: akta kontroli str. 729-730, 1093-1094)

4. Wymagania dotyczące wykonywania robót, ich zabezpieczenia i organizacji zawarte były w Ogólnych Specyfikacjach Technicznych i Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych oraz dokumentacji projektowej (udostępnionej na etapie przetargu) na podstawie, której prowadzone są roboty. Zgodnie z zawartymi umowami wykonawcy robót drogowych odpowiadali za przejezdnosć i bezpieczeństwo ogólnodostępnego ruchu drogowego i pieszego przebiegającego po terenie placu budowy (zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu). Zobowiązani oni byli także do: utrzymania ładu i porządku na terenie budowy, a po zakończeniu robót usunięcia poza teren budowy wszelkich urządzeń tymczasowego zaplecza oraz pozostawienia całego terenu budowy i robót – czystego i nadającego się do utrzymania; opracowania projektu organizacji ruchu na czas budowy i przedłożenia do Zamawiającemu w terminie umożliwiającym rozpoczęcie budowy. Opracowane przez wykonawców projekty organizacji ruchu przewidywały wygrodzenie miejsc prowadzonych robót w pasie drogowym za pomocą zapór drogowych, zgodnie z wymaganiami określonymi w 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.

Informacje dotyczące utrudnień w ruchu i zmienionej - na czas prowadzenia robót - organizacji ruchu (w przypadku inwestycji, która wymagała całkowite zamknięcia ruchu kołowego) zamieszczano m.in. na stronie internetowej Powiatu Ostrowskiego (<http://www.powiat-ostrowski.pl/artykul/2539>). Przekazano je także do: Okręgowego Inspektoratu Pracy w Poznaniu, Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Ostrowie Wielkopolskim, Miejskiego Zakładu Komunikacji w Ostrowie Wielkopolskim i lokalnych mediów: Radio Centrum Kalisz, Telewizji Kablowej PRO-ART s.c. W pozostałych badanych przypadkach: umowy, Specyfikacje Techniczne Warunków Zamówienia, bądź inne pisemne warunki i uzgodnienia dotyczące wykonywania robót nie określały obowiązków wykonawców w zakresie informowania mieszkańców, osób prowadzących działalność gospodarczą o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym wynikających z prowadzenia robót w pasie drogowym²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 906-917, 992-1002, 1039-1060, 1096-1097, 1140-1166, 1167-1177)

Według wyjaśnień Dyrektora PZD „Nadmierne skrócenie czasu realizacji inwestycji prowadzi do konieczności prowadzenia zbyt dużego zakresu robót jednocześnie, co może skutkować nadmiernym wpływem na pogorszenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym i pogorszeniem jakości wykonanych prac, więc nie jest traktowane jako główny priorytet przy ustalaniu terminu ich wykonania. Również prowadzenie prac w systemie wielozmianowym, więc także w godzinach nocnych, zwiększa negatywny wpływ prowadzonych robót na bezpieczeństwo ruchu drogowego i powoduje nieuzasadnioną uciążliwość dla okolicznych mieszkańców. Narzucone przez PZD terminy powodują konieczność prowadzenia robót przez kilkanaście godzin na dobę przy minimalizowaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa i utrudnień w ruchu drogowym oraz możliwości wyegzekwowania ich odpowiedniej jakości. Skrócenie czasu

²⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

²⁶ Z przeprowadzonych ankiet wynika, że mieszkańcy miejscowości usytuowanej w ciągu drogi powiatowej 5305P byli informowani przez wykonawcę inwestycji o utrudnieniach z nią związanych.

trwania utrudnień mają zagwarantować narzucone w SIWZ terminy wykonania robót”.

(dowód: akta kontroli str. 1096-1097)

5. Umowy o wykonanie robót budowlanych zawierały zapisy dotyczące kar umownych za niewykonani lub nienależyte wykonanie zamówień, naliczanych z tytułu: odstąpienia od umowy, przekroczenia terminu zakończenia robót, za zwłokę w usunięciu wad stwierdzonych w odbiorze oraz w okresie gwarancji²⁷. W okresie objętych kontrolą PZD nie naliczał kar umownych wynikających z nienależytego wykonania zamówień, których zakres obejmował prace budowlane lub remontowe wykonywane w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 633-708)

6. W roku 2011 na 18 inwestycji, w czterech przypadkach wystąpiły przesunięcia terminu ich realizacji, z uwagi na wystąpienie robót dodatkowych. W roku 2012 na 13 inwestycji, w dwóch, termin jej zakończenia został przesunięty na skutek wykonywania robót dodatkowych oraz przebudowy przejazdu kolejowego. W roku 2013 przesunięto termin zakończenia realizacji jednej inwestycji, uzasadniając to wystąpieniem niekorzystnych warunków atmosferycznych.

(dowód: akta kontroli str. 633-636)

7. Przeprowadzone w dniu 27 czerwca 2013 r. oględziny²⁸ przebudowywanego odcinka drogi powiatowej nr 5305P w miejscowości Śliwniki wykazały m.in., iż:

- nie zachodziła konieczność wyznaczenia objazdów, maszyny i urządzenia pozostawione na drodze (w czasie przerw w prowadzeniu prac) nie utrudniały ruchu pojazdów i pieszych, pojazd wykorzystywany przy robotach posiadał sygnał świetlny błyskowy barwy żółtej; znaki ostrzegające o prowadzonych robotach ustawione zostały przed początkiem remontowanego odcinka drogi (zgodnie z projektem organizacji ruchu);
- tablica kierunkowa U-3d (bez znaku C10) i tablica zamykająca U-20b, oznakowanie ostrzegawcze znaki A-14 i znaki 12b nie posiadały lamp błyskowych typu flesz (wymóg wynikający z zatwierdzonego projektu organizacji ruchu); przed skrzyżowaniem ulic: Skalmierzyckiej, Jabłonkowej i Niemojowskich (za znakami A-14 i A12-b) umieszczono znak A-11 (nierówna droga), którego brak jest w szczegółowym schemacie czasowej organizacji ruchu;
- długość odcinka roboczego dla robót prowadzonych w ciągu drogi, którego czoło robót zostało wyгородzone tablicą kierunkową U-3d (bez znaku C-10 i lamp błyskowych zmierzchowych koloru czerwonego) wynosiła 1100 m. Prawy pas ruchu (nie posiadający warstwy ścieralnej) na całym odcinku roboczym został zamknięty (na szerokości ok. 1m) i częściowo wyłączony z ruchu poprzez wyгородzenie pachółkami U-23 (rozmieszczonymi co 10 m na odcinku ok. 600 m, a na pozostałym w odcinku roboczym w odległości przekraczającej 10 m). Miejsca robót (pas jedni i pobocza) nie były wyгородzone zaporami U-20a od pasa drogowego, na którym odbywał się ruch;
- ruch odbywał się na lewym i prawym (zwężonym) pasem ruchu. Niemożliwy był przejazd (na zwężonym odcinku jezdni) dwóch pojazdów poruszających się w przeciwnych kierunkach (tj. samochodu osobowego, którym przemieszczały się osoby dokonujące oględzin oraz jadącego w przeciwnym kierunku autobusu). Nie wprowadzono ruchu wahadłowego oraz ręcznego sterowania ruchem;

²⁷ Wysokość tych kar ustalono w wysokości od 0,3 % do 0,5 % ceny umownej za każdy dzień zwłoki.

²⁸ Jedyna inwestycja realizowana w trakcie kontroli NIK.

- w odległości ok. 100 m od czoła robót (prawa strona jezdni) wprowadzono oznakowanie ostrzegawcze znakami A-14 i znakiem 12b (bez lampy błyskowej typu flesz);
- wprowadzono zakaz wyprzedzania poprzez oznakowanie znakami B-25 i ograniczenie prędkości do 40 km/h znakami B-33 (usytuowanie słupka i tarczy znaków B-25 i B-33 umieszczonych od czoła robót (prawa strona jezdni jadąc w kierunku Nowych Śliwników) zmienione w stosunku do schematu - planu sytuacyjnego stanowiącego załącznik do projektu czasowej organizacji ruchu (znaki te umieszczono ok. 30 m za zjazdem w ulicę Parkową, jadąc w kierunku miejscowości Nowe Śliwniki). W schemacie czasowej organizacji ruchu znaki umieszczone przed skrzyżowaniem);
- w pasie drogi powiatowej – ulica Skalmierzycka, prawa strona (przed skrzyżowaniem ulic Skalmierzyckiej, Jabłonkowej i Niemojowskich) brak znaku – T6a zaznaczonego na planie sytuacyjnym – rys. 21 *jako oznakowanie istniejące do pozostawienia*;
- przed skrzyżowaniem ulic: Skalmierzyckiej, Jabłonkowej i Niemojowskich (za znakami A-14 i A12-b) umieszczono znak A-11 (nierówna droga), którego brak jest w szczegółowym schemacie czasowej organizacji ruchu;
- w pasie drogi powiatowej w obrębie istniejącego zjazdu z ulicy Skalmierzyckiej w ulicę Parkową (droga gruntowa przebiegająca przez działkę ewidencyjną nr 335) usytuowany jest znak D-1, który nie został przedstawiony graficznie w projekcie czasowej organizacji ruchu.

Według wyjaśnień Kierownika ww. robót:

- w dniu 24 czerwca 2013 r. doszło na budowie do kradzieży lamp błyskowych U-35. O fakcie tym nie powiadamiałem Policji, gdyż podobne, wcześniejsze zgłoszenia kończyły się umorzeniem postępowania;
- w dniach 25 i 26 czerwca br., ze względu na obfite opady deszczu całkowicie wstrzymano roboty na budowie.

(dowód: akta kontroli str. 1015)

Zgodnie z umową nr 7/2013 o wykonanie robót budowlanych pn. „Przebudowa ciągu dróg powiatowych nr 5305P i 5307P [...] odcinek o dł. ok. 967 m w miejscowości Śliwniki” wykonawca był odpowiedzialny za przejezdność i bezpieczeństwo ogólnodostępnego ruchu drogowego i pieszego przebiegającego po terenie placu budowy, zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu”.

(dowód: akta kontroli str. 906-907)

Oględziny inwestycji pn. Budowa ronda na skrzyżowaniu ulic Grabowskiej i Witosa w Ostrowie Wlkp. (ukończonej w 2012 r.) wykazały, iż umieszczone w pasie drogi znaki i urządzenia sygnalizacji świetlnej odpowiadają zatwierdzonej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 1019-1083)

Inspektor nadzoru inwestorskiego²⁹ w złożonych wyjaśnieniach podał, iż „W dniu 24.06.2013 r. przebywałem na realizowanej przebudowie drogi powiatowej nr 5305P w miejscowości Śliwniki. Nie stwierdziłem zasadniczych uchybień w oznakowaniu robót. Nakazałem kierownikowi budowy usunąć jedynie pozostawione oznakowanie na wykonanych odcinkach chodnika. Lokalizacja oznakowania czoła robót znakami U-3d ze znakiem C-10 z poprzedzającym je znakami B-33 i B-25 oraz A-14 i A-12b mogła się różnić od przedstawionej w projekcie, gdyż długość odcinków roboczych ustala wykonawca zgodnie z zapisami w projekcie organizacji ruchu. Braki w projekcie czasowej organizacji ruchu graficznego przedstawienia istniejących

²⁹ Osoba ta jest zastępcą Dyrektora PZD.

znaków drogowych leżą w gestii projektanta, lecz według mojej oceny nie mają wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego podczas wykonywania robót, gdyż znaki te usytuowane są poza obszarem robót. Zostałem poinformowany przez kierownika budowy o przystąpieniu do układania w godzinach wieczorno-nocnych z 24/25 czerwca 2013 r. geosiatki przeciwspekaniowej w związku z przewidywanym 25.06.2013 r. układaniem brakującej warstwy ścieralnej. W dniu 25.06.2013 r. kierownik budowy w związku z obfitymi opadami deszczu poinformował mnie telefonicznie o przerwaniu robót i ustawieniu pachołków U-23 w sposób umożliwiający dwukierunkowy ruch pojazdów bez konieczności ustawienia zapór U-20a, wprowadzenia ruchu wahadłowego i ręcznego sterowania ruchem. Ze względu na konieczność zabezpieczenia wykonanych już elementów (m.in. ułożonej geosiatki) i zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu pojazdów kierownik budowy wydłużył odległości pomiędzy pachołkami U-23 i długość odcinka roboczego ponad limity określone w projekcie. W rozmowie tej zostałem poinformowany również o kradzieży lamp U-35. Nakazałem odwrotne zamontowanie nowych lamp”.

(dowód: akta kontroli str. 1013)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wprowadzona organizacja ruchu, stanowiąca integralną część dokumentacji związanej z przebudową drogi Powiatowej nr 5305P w miejscowości Śliwniki była niezgodna z projektem organizacji ruchu zatwierdzonym w dniu 11 marca 2013 r. W ocenie NIK, nieprawidłowe (niezgodne z projektem) umieszczenie znaków drogowych oraz brak urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczanych w związku z robotami na drodze (w postaci lamp błyskowych typu flesz), a także wprowadzanie znaków nie wynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu rzutuje na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Stwierdzonych nieprawidłowości w oznakowaniu robót drogowych polegających m.in. na braku lamp błyskowych typu flesz, których umieszczenie wynika z opisu organizacji ruchu nie może usprawiedliwiać okoliczność podnoszona w wyjaśnieniach, iż zostały one wcześniej skradzione (w nocy z 24 na 25 czerwca br.). Braki te nie zostały bowiem niezwłocznie uzupełnione, co potwierdzają oględziny przebudowywanego odcinka drogi powiatowej przeprowadzone dnia 27 czerwca 2013 r. (lampy te nie zostały odwrotnie zamontowane mimo polecenia Inspektora nadzoru Inwestorskiego). Pośrednio świadczy to o nieskutecznym nadzorze nad realizacją ww. inwestycji.

Nie można także zgodzić się z twierdzeniem, iż niewykonywanie w dniu 26 czerwca br. robót budowlanych (na co w wyjaśnieniach wskazuje kierownik robót) uzasadniało wprowadzenie odstępstw³⁰ od zatwierdzonej – czasowej organizacji ruchu, gdyż zmiana organizacji ruchu obowiązywała przez całą dobę. Zgodnie z projektem organizacji ruchu³¹ w celu zapewnienia przejezdności, wykonawca robót w czasie zintensyfikowanego ruchu drogowego (w tym także dni wolne od pracy) zobowiązany był do ręcznego sterowania ruchem przez sygnalistów.

W ocenie NIK, zabezpieczenie i oznakowanie robót prowadzonych w pasie drogowym (w dniu oględzin) nie było dostosowane do utrudnień na drodze i nie zapewniało bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego. Świadczy o tym m.in. to, iż poruszające się pojazdy (na zwężonym odcinku jezdni dwukierunkowej) nie mogły się wyminąć bez najechania na chodnik. Co istotne, długość odcinka roboczego przekraczała dopuszczalne normy, gdyż wynosiła 1100 m. Zgodnie

³⁰ Nie wprowadzono ruchu wahadłowego i ręcznego sterowania ruchem.

³¹ Wprowadzał kompleksowe rozwiązania zapewniające bezpieczne przeprowadzanie ruchu podczas prowadzenia prac budowlanych.

z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu ich długość nie mogła przekraczać 150 m - w przypadku robót prowadzonych na poboczu oraz 300 m – w przypadku robót prowadzonych na jezdni. Rażąco więc odbiegała ona od zatwierdzonej organizacji ruchu.

Ponadto, samowolne umieszczenie znaków drogowych, niewynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu (mającej zapewnić bezpieczeństwo uczestnikom ruchu drogowego), co stwierdzono w trakcie oględzin, stanowi naruszenie zakazu wynikającego z art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach.

(dowód: akta kontroli str. 904-1013)

Ocena częściowa

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

4. Prawidłowość stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym jego wpływ na płynność ruchu i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu

Opis stanu faktycznego

1. Przeprowadzane³² przez PZD przeglądy roczne oraz wiosenne przeglądy stanu dróg zawierały ocenę stanu technicznego drogi, tj. nawierzchni, pobocza, rowów, oznakowania poziomego i pionowego oraz stanu zadrzewienia. Sporządzane na ich podstawie protokoły szczegółowo określały zakres stwierdzonych usterek i zawierały wskazania dotyczące zakresu niezbędnych napraw oraz prac konserwacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 127-171)

2. W trakcie dokonywanych oględzin nie stwierdzono przypadków wprowadzenia ograniczeń prędkości na skutek złego stanu technicznego drogi. Ograniczenia prędkości, znaki ostrzegawcze oraz zakaz wjazdu pojazdów samochodowych o ciężarze większym niż 12 ton (A-11, B-33, i B-5) wprowadzono na drodze powiatowej nr 5316P, na podstawie projektu stałej organizacji ruchu zatwierdzonego w dniu 9 sierpnia 2012 r. Z protokołu okresowej kontroli – przeglądu rocznego tej drogi z 4 listopada 2011 r. wynikało bowiem, że: w nawierzchni bitumicznej występowały liczne spękania oraz pojedyncze wyboje, odcinek nasypowy od km 4 do km 5 jest zdeformowany (z zaleceń zawartych w protokole wynika, że należy zlecić badanie geologiczne celem ustalenia przyczyny i sposobu naprawy). Wykonanie badań geotechnicznych dla potrzeb przebudowy ww. drogi zlecono 4 marca br. Opinię ustalającą geotechniczne warunki posadowienia budowli sporządzono w marcu 2013 r. Z zawartych w niej wniosków i zaleceń wynika, iż „przyczyną znacznych odkształceń nawierzchni drogowej jest [...] zwiększenie obciążenia ruchem ciężkim – co [...] wywołało nierównomierne osiadania skutkujące powstaniem zagłębień oraz spękań asfaltowej nawierzchni. Wobec powyższego istnieje konieczność przebudowy ww. drogi powiatowej”.

(dowód: akta kontroli str. 637- 677)

W planie finansowym na rok 2013 ujęto wydatki inwestycyjne na przebudowę drogi nr 5316P w m. Strzyżew na odcinku dł. ok. 900 m (projekt, badania geotechniczne, roboty budowlane na odc. dł. ok. 300 m) w kwocie 300.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 638-641)

³² Na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy Prawo budowlane.

3. PZD w latach 2011 – 2013 (I półrocze) przeprowadzał, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 62 ust. 1 pkt lit a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³³, okresowe kontrole (co najmniej raz w roku) stanu dróg i ich oznakowania. Z kontroli tych sporządzane były protokoły przeglądu zawierające ocenę stanu technicznego drogi w zakresie nawierzchni, pobocza, rowów, oznakowania poziomego i pionowego oraz zadrzewienia (określały zakres stwierdzonych usterek, uszkodzeń i ich lokalizację). W dziennikach objazdu dróg odnotowano przeprowadzenie kontroli, podając datę objazdu imię i nazwisko kontrolującego³⁴ oraz dane dotyczące stanu nawierzchni drogi, znaków i urządzeń bezpieczeństwa znajdujących się w pasie drogowym (zebrane informacje były wykorzystywane przy planowaniu robót bieżącego utrzymania dróg oraz robót remontowych na drogach powiatowych). Kontrolę stanu technicznego drogi odnotowano w tabeli IV Książki drogi - wykazie dzienników objazdów dróg (zostały udokumentowane zdjęciami).

(dowód: akta kontroli str. 79, 127-134, 1185-1189)

Kontrole okresowe dróg powiatowych - pięcioletnie, o których mowa w art. 62 ust.1 pkt 2 ww. ustawy przeprowadzono w czerwcu 2013 r. (objęły 60 dróg powiatowych, 10 dróg powiatowych nie było objętych tymi kontrolami). Kontrole wszystkich 42 obiektów mostowych przeprowadzono w latach 2011 – 2013. Z przeprowadzanych kontroli sporządzano „Protokół okresowej kontroli pięcioletniej” zawierający szczegółowe informacje o stanie technicznym obiektu i jego elementach (np. nasypy i skarpy, nawierzchnia jezdni, urządzenia obce, nawierzchnie chodników, krawężniki); ocenę całego obiektu; wskazanie i opis uszkodzeń, ocenę przydatności do użytkowania; estetykę obiektu i jego otoczenia; informację o wykonaniu zaleceń z poprzedniego przeglądu; wnioski i zalecenia oraz dane wykonawcy przeglądu).

W pięcioletnim okresie poprzedzającym przeprowadzenie ww. kontroli, PZD nie wykonywał kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego (drogi, obiektu mostowego), estetyki obiektu budowlanego i otoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 93-95, 1185-1192)

Dyrektor PZD wyjaśnił, m.in. iż „Biorąc pod uwagę ww. zapisy Prawa budowlanego oraz art. 62 ust. 1 pkt 2 można stwierdzić, że zostały one określone głównie w odniesieniu do obiektów kubaturowych i nie uwzględniają specyfiki dróg. Zasadnicza różnica pomiędzy przeglądami rocznymi i 5-letnimi polega na ocenie estetyki obiektu budowlanego i jego otoczenia. W dniu 9 kwietnia br. PZD zlecił wykonanie 5-letnich przeglądów dróg firmie zewnętrznej (z terminem realizacji do 30 września br.) ponieważ wykonanie tych przeglądów przez pracowników jednostki, biorąc pod uwagę stan kadrowy oraz duży zakres opracowania obejmujący 506,9 km, nie jest możliwe. Podkreślić również należy wysokie koszty takiego opracowania - 147,60 zł/km. PZD priorytetowo potraktował przeglądy 5-letnie obiektów mostowych. W latach 2011-2012 zostały wykonane przeglądy 30 obiektów a przegląd pozostałych 12 obiektów zlecono w dniu 9 kwietnia br. z terminem realizacji do 30 września br. Ponadto, corocznie przeprowadzane są kontrole wszystkich dróg dokumentowane w dziennikach objazdu dróg, gdzie odnotowywane są wszystkie stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 892)

³³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz.1623, ze zm.

³⁴ Osoba przeprowadzająca kontrolę posiadała odpowiednie uprawnienia budowlane.

4. Oględziny dróg: ul. Radłowska (nr 5285P), ciągu ulic Szopena – Wysocka – Klasztorna (nr 5318P), ul. Grabowska (nr 5311P) – posiadających stałą organizację ruchu oraz pięciu dróg, na których zlokalizowanych było 13 skrzyżowań wykazały, iż oznakowanie dróg odpowiada zatwierdzonej organizacji ruchu. Umieszczone w pasie drogowym znaki pionowe spełniały warunki określone rozporządzeniem 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 drogach. Na odcinkach dróg poddanych oględzinom nie stwierdzono znaków wzajemnie wykluczających się oraz znaków dezinformujących uczestników ruchu drogowego (znaki były czytelne i dobrze widoczne).

(dowód: akta kontroli str. 731-852)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Drogi oraz obiekty mostowe w czasie ich użytkowania nie zostały, przez zarządcę drogi, poddawane kontroli okresowej, tj. co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. Było to niezgodne z przepisami art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Ustalono, iż ostatnie kontrole okresowe obiektów mostowych, których zakres obejmował sprawdzenie ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania, jego estetyki i otoczenia zostały przeprowadzone w latach 2011-2013 r. Kontrole zarządzanych przez PZD dróg zostały natomiast przeprowadzone w 2013 r. (w trakcie kontroli NIK). Istotne jest jednak to, że w pięcioletnim okresie je poprzedzającym, drogi i znajdujące się w pasie drogowym obiekty mostowe (będące w zarządzie PZD) nie zostały poddane takiej kontroli. NIK nie zgadza się z sugestią, zawartą w wyjaśnieniach Dyrektora PZD, iż za równoważne z kontrolami wykonywanymi raz na pięć lat można byłoby uznać kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1a, gdyż inny jest ich zakres przedmiotowy.

(dowód: akta kontroli str. 1185-1192,)

Ocena częściowa

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

5. Funkcjonowanie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w kontrolowanym zakresie

Opis stanu
faktycznego

Zasady prowadzenia kontroli zarządczej w PZD uregulowano Zarządzeniem Dyrektora PZD nr 8/2010 z dnia 1 września 2010 r., a następnie zarządzeniem nr 2/2012 i 3/2012 z dnia 23 marca 2012 r. Wskazano w nich, iż kontrola zarządcza realizowana jest poprzez: opracowanie i wdrożenie wewnętrznych standardów, procedur, regulaminów i innych mechanizmów kontroli zarządczej, instruktażu i szkoleń z zakresu dokumentacji regulującej system kontroli zarządczej³⁵, sprawowanie nadzoru, prowadzenie kontroli wewnętrznej wszystkich obszarów pracy jednostki, monitorowanie i ocenę funkcjonowania systemu kontroli zarządczej.

Opracowano rejestr ryzyk, w którym zawarto opis zagrożonego procesu lub zadania związane z zarządzaniem drogami powiatowymi (np. braki w oznakowaniu pionowym dróg, zarośnięte pobocza ograniczające widoczność, przerwy w przejeździe dróg,

³⁵ Szkolenia w tym zakresie przeprowadzono w dniach: 20 lutego 2012 r. i 2 marca 2012 r.

wydanie wadliwej decyzji administracyjnej). Według złożonego przez Dyrektora PZD oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w roku 2011 i 2012 w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza (ocena opierała się na informacjach pochodzących z monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej, procesu zarządzania ryzykiem, kontroli wewnętrznych i zewnętrznych).

(dowód: akta kontroli str.212-367, 853-868)

W planie pracy na 2011 r. i 2012 r. nie ujęto przeprowadzania kontroli wewnętrznych, których przedmiotem były zadania statutowe PZD.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że „ze względu na małą ilość osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w PZD (11 osób - wg stanu na 30.06.2013 r.), kontrolę wewnętrzną zagadnień związanych z organizacją i nadzorem nad ruchem drogowym dokonywali na bieżąco bezpośredni przełożeni pracowników zajmujących się tymi zagadnieniami. Kontrolę funkcjonalną zagadnień prowadzonych przez [...] specjalistę ds. ochrony pasa drogowego i inżynierii ruchu przeprowadzał zastępca Dyrektora a zagadnień prowadzonych przez kierownika działu bieżącego utrzymania i ochrony dróg - Dyrektor PZD.

(dowód: akta kontroli str. 214-217, 270-277, 1314-1316)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że mimo przyjęcia właściwych rozwiązań organizacyjnych dotyczących wdrożenia standardów kontroli zarządczej, w działalności PZD wystąpiły nieprawidłowości dotyczące organizacji ruchu drogowego. W szczególności, dotyczy to zgodności organizacji ruchu w trakcie wykonywania robót z zatwierdzoną jego organizacją. Zdaniem NIK, brak odpowiedniego i skutecznego nadzoru³⁶, w tym zakresie może prowadzić do nienależytego zabezpieczenia miejsc, gdzie wykonywane są roboty drogowe, a w konsekwencji – potencjalnie zagrażać bezpieczeństwu uczestników ruchu drogowego.

Ocena częściowa

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

6. Wykonanie wniosków pokontrolnych

Opis stanu
faktycznego

Wnioski z wcześniejszej kontroli NIK, której zakres obejmował pozyskiwanie i wykorzystanie środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe w latach 2004-2006 (I półrocze) zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 sierpnia 2006 r. (nr LPO-41016-2-2006).³⁷ Wniosek NIK o „zaprowadzenie kompletnej dokumentacji w zakresie ewidencji zarządzanych dróg”, bezpośrednio dotyczący zagadnień objętych niniejszą kontrolą został zrealizowany.

Ocena częściowa

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

³⁶ będącego elementem systemu kontroli zarządczej.

³⁷ Tylko jeden wniosek dotyczył organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie takiej organizacji zadań PZD w zakresie zarządzania drogami (w granicach powiatu ostrowskiego), aby były one związane wyłącznie z wypełnianiem funkcji zarządcy drogi.
2. Formalne zawiadamianie organu zarządzającego ruchem oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia zatwierdzonych organizacji ruchu.
3. Przeprowadzanie kontroli okresowych, przewidzianych w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, wszystkich zarządzanych dróg i obiektów mostowych (co najmniej raz na 5 lat).
4. Zapewnienie zgodności wprowadzanej organizacji ruchu (związanej z budową, przebudową lub remontem dróg) z zatwierdzonym przez organ zarządzający ruchem projektem.

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 Poznaniu.

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.

Poznań, dnia 24 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Marcin Adamczyk
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor

podpis

podpis

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

