



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-10-07/2013

P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

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. Piotr Kręt, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86131 z dnia 22 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Tomasz Otworowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86132 z dnia 22 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich (dalej „WZDW” lub „Zarząd”), ul. Wilczak 51 61-623 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Kmiecik, Dyrektor Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie objętym niniejszą kontrolą¹.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę² NIK uwzględniła nieprawidłowości w zakresie: przeprowadzania okresowej kontroli tych dróg (co najmniej raz na 5 lat), realizacji obowiązku prowadzenia kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych; zawiadamiania o terminie wprowadzenia organizacji ruchu; prowadzenia ewidencji dróg (rzetelności wpisów w książce drogi), a także kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z projektów organizacji ruchu. Nieprawidłowo realizowane były także czynności organizacyjno-techniczne związane z zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu oraz nadzoru nad zgodnością istniejącej (wdrażanej) organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu³. Na ocenę tę wpływ miało także niewłaściwe zrealizowanie części wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej w WZDW w 2010 r.⁴.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ocena ta została dokonana w zakresie przedmiotowym wynikającym z zadań Statutowych WZDW, któremu powierzono m.in. wykonywanie zadań organu zarządzającego ruchem.

³ Uwagi NIK dotyczą samego sposobu organizacji realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem, w części zastrzeżonej ustawowo dla Marszałka Województwa - jako organu zarządzającego ruchem. Organizacja ta nie zależy jednak bezpośrednio od jednostki kontrolowanej – por. pkt III. 1 niniejszego wystąpienia i pozostaje bez wpływu na ocenę WZDW.

⁴ Kontrola ta dotyczyła realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem drogowego w województwie wielkopolskim, nr LPO-4101-03-04/2010.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie jednostki do realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym.

Opis stanu
faktycznego

Sejmik Województwa Wielkopolskiego, uchwałą Nr VII/23/99 z 25 stycznia 1999 r. utworzył jednostkę budżetową – Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich. Zgodnie z tą uchwałą, przedmiotem działania WZDW jest planowanie, utrzymanie, modernizacja, budowa i ochrona dróg wojewódzkich na terenie województwa wielkopolskiego oraz zarządzanie ruchem na drogach wojewódzkich (w zakresie określonym w powołanych w uchwale ustawach: o drogach publicznych oraz Prawo o ruchu drogowym).

(dowód: akta kontroli str. 15-16)

Uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr VIII/74/07 z 23 kwietnia 2007 r. przyjęto Statut WZDW. Statut ten stanowi, iż WZDW jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną, przy pomocy której:

- Zarząd Województwa Wielkopolskiego wykonuje obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich,
- Marszałek Województwa Wielkopolskiego zarządza ruchem na drogach wojewódzkich.

Jednostce tej powierzono m.in. zadania dotyczące zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego oraz współpracy z zarządcami dróg krajowych, powiatowych i gminnych, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 3 i 8 rozporządzenia z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵.

(dowód: akta kontroli str. 17-22)

Do wykonywania wszystkich czynności wynikających z pełnienia funkcji zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich⁶, Marszałek Województwa Wielkopolskiego upoważnił Dyrektora WZDW oraz jego dwóch zastępców.

(dowód: akta kontroli str.8-14)

Trzy osoby wykonujące zadania z zakresu zarządzania ruchem drogowym posiadały wykształcenie wyższe techniczne w zakresie budownictwa drogowego (z czego dwie, uprawnienia audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego). Osoba wykonująca obowiązkowe kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych oraz urządzeń sygnalizacji świetlnej [...], posiadała certyfikat specjalisty ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przyjęte rozwiązania organizacyjne, dotyczące powierzenia WZDW zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich - w części nadającej mu kompetencje m.in. do zatwierdzania projektów organizacji ruchu - pozostają w sprzeczności z przepisami art. 10 ust. 4 z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷.

⁵ Dz. U. Nr 177, poz. 1729 (dalej „rozporządzenie o zarządzaniu ruchem”).

⁶ oraz do udzielenia dalszych pełnomocnictw Zastępcom Dyrektora WZDW.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, ze zm.

W ocenie NIK, Statut WZDW⁸ zawiera wadliwe unormowania. Sejmik województwa (tworząc, na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jednostkę organizacyjną będącą zarządem drogi i w dalszej kolejności uchwalając jej Statut), nie może zarządowi drogi powierzyć kompetencji należących do wyłącznej właściwości organu zarządzającego ruchem, którym jest Marszałek Województwa (sam bowiem ich nie ma).

W ocenie NIK, podejmowanie przez Zarząd działań w zakresie zarządzania ruchem może dotyczyć wyłącznie zadań, do których jednostka ta została umocowana przepisami ustawy o drogach i wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi, tj. rozporządzeniem o zarządzaniu ruchem. Zgodnie z tym rozporządzeniem, zarząd drogi wykonuje niektóre zadania w zakresie zarządzania ruchem: sporządza projekty i przedstawia je do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem, opiniuje projekty, jeśli nie jest jednostką składającą projekt, wprowadza tymczasowe ograniczenia ruchu, w przypadku np. wystąpienia zdarzeń powodujących zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, wdraża zatwierdzone projekty, dokonuje wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków.

Ocena częściowa

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

2. Wykonywanie zadań dotyczących zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego, ze szczególnym uwzględnieniem czasowej organizacji ruchu związanej z pracami na drogach.

1. Ewidencja projektów zatwierdzonych organizacji ruchu prowadzona przez WZDW zawierała następujące rubryki: nr ewidencyjny projektu, przedmiot opracowania, lokalizację odcinka drogi objętego projektem, jednostkę wprowadzającą, datę wpływu i datę zakończenia (odbioru-odesłania projektu), uwagi dot. projektu (np. czasowa, opinia, uproszczony), obszar Rejonu Dróg Wojewódzkich⁹, datę zatwierdzenia, termin wprowadzenia, rzeczywisty termin wprowadzenia, termin przywrócenia organizacji ruchu. Ewidencja ta zawierała wpisy dotyczące wszystkich przedstawionych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu (w tym również projektów odrzuconych) i prowadzona była w sposób chronologiczny (projekty posiadały kolejno nadany im numer). Projekty organizacji ruchu przechowywane są zgodnie z § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 186-190, 205-206)

Zakres danych ujętych w ewidencji (40 zatwierdzonych organizacji ruchu) odpowiadał wymaganiom określonym w § 9 ust. 2 pkt 1-6 i 8 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. W przypadku 26 zatwierdzonych organizacji ruchu, dane ujęte w ewidencji nie zawierały wpisu o „rzeczywistym terminie wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu”.

W wyjaśnieniach, Z-ca Naczelnika Wydziału Utrzymania Dróg podała, że po analizie ewidencji stwierdziła, że niektóre dane nie zostały wprowadzone pomimo posiadania protokołów odbioru zadań prowadzonych przez Wydział Utrzymania Dróg. Dane te zostaną niezwłocznie uzupełnione.

⁸ Według którego jest on wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną, przy pomocy której Marszałek Województwa Wielkopolskiego zarządza ruchem na drogach wojewódzkich.

⁹ Dalej „RDW”.

(dowód: akta kontroli str. 191-192, 205-206, 399-400)

2. WZDW, rozpatrując projekty organizacji ruchu, weryfikował ich kompletność, w uzasadnionych sytuacjach, odsyłając je w celu wprowadzenia poprawek i ich uzupełnienia.

W dwóch przypadkach¹⁰, organizacje ruchu zostały zatwierdzone mimo, że przedstawione do zatwierdzenia projekty organizacji ruchu nie zawierały opinii właściwego komendanta Policji.

(dowód: akta kontroli str. 191-204)

Zastępca Dyrektora WZDW, w złożonych wyjaśnieniach podał, że:

- w przypadku remontu przejazdu kolejowego w m. Zbąszyń, opinia pisemna Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiej Policji w Poznaniu¹¹ została przesłana z opóźnieniem (po wykonaniu remontu) z uwagi na liczne obowiązki Policji związane z imprezą EURO 2012 (Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu swoją pozytywną opinię przekazała projektantowi ustnie);
- w przypadku budowy obwodnicy w m. Opalenica, WZDW w Poznaniu stanął na stanowisku, że opinia Komendanta Powiatowego Policji w Nowym Tomyślu nie jest konieczna z uwagi na posiadanie pozytywnej opinii WKP w Poznaniu (będącej jednostką nadrzędną). Z informacji uzyskanych od projektanta wynikało, że zwrócił się on do Komendanta Powiatowego Policji w Nowym Tomyślu z wnioskiem o zaopiniowanie projektu, jednak nie otrzymał takiej opinii.

(dowód: akta kontroli str. 220)

W okresie od 20 maja 2011 r. do 23 lipca 2013 r. odrzucono pięć projektów organizacji ruchu. Dwa odrzucono z uwagi na brak opinii właściwego komendanta Policji, jeden gdyż nie zawierał opinii organu zarządzającego ruchem, a kolejny ze względu na to, iż projektowana organizacja ruchu powodowałaby pogorszenie warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego (stwierdzono niezgodność projektowanej organizacji z potrzebami mieszkańców). Dokumentacja jednego projektu (nr ewidencyjny WZDW.31.4212-63-D/11) nie zawiera uzasadnienia odrzucenia (dotyczył on czasowej i stałej organizacji ruchu w pasie drogi DW 470 Kościelec – Kalisz w m. Daniszew).

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora WZDW, projekt czasowej i stałej organizacji ruchu odrzucono na podstawie negatywnej opinii RDW Koło. Z załączonego do projektu zestawienia znaków drogowych wynikało, że inwestor planuje budowę obiektu użyteczności publicznej, generującego większą ilość manewrów poprzez projektowany zjazd (publiczny), niż w przypadku zjazdu gospodarczego, na który otrzymał decyzję lokalizacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 218-222)

Opisy techniczne projektów organizacji ruchu zawierały informacje, które nie były wymagane przepisami rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, tj.: podstawę prawną opracowania oraz warunki techniczne dla znaków. Projekty organizacji ruchu dla drogi przebudowywanej zawierały opis stanu istniejącego drogi, zamiast charakterystyki drogi i ruchu po zakończeniu przebudowy.

(dowód: akta kontroli str.193-204)

¹⁰ Wprowadzono zmiany organizacji na czas budowy skrzyżowania projektowanej obwodnicy Opalenicy z drogą wojewódzką nr 307 ul. Nowotomyską oraz ul. Poznańską (organizacja ruchu przewidywała wyznaczenie objazdów drogami powiatowymi) oraz w związku z remontem przejazdu kolejowego kat. B na linii 359 Leszno – Zbąszyń w km 66.195 stanowiącym skrzyżowanie z drogą wojewódzką nr 302 Zbąszyń – Nowy Tomyśl w m. Zbąszyń.

¹¹ Dalej „WKP w Poznaniu”.

3. WZDW, przy rozpatrywaniu projektów organizacji ruchu nie korzystał z możliwości powołania komisji z udziałem przedstawicieli Policji oraz nie zasięgał opinii rzeczoznawcy (biegłego).

W wyjaśnieniach, Zastępca Dyrektora WZDW podał, że przy rozpatrywaniu projektów organizacji ruchu nie korzystał z możliwości powołania komisji z udziałem przedstawiciela Policji czy też zasięgał opinii biegłego, gdyż nie było takiej konieczności (opinia Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu była załączana do projektów).

(dowód: akta kontroli str. 117-131)

4. W 2012 r., WZDW dopuścił wprowadzenie 15 zmian w organizacji ruchu na podstawie projektów uproszczonych¹². Cztery zmiany w organizacji ruchu dotyczyły robót niezwiązanych z utrzymaniem drogi (wykonywanych przez Firmę z Torunia).

(dowód: akta kontroli str. 196-199)

W wyjaśnieniu, Z-ca Naczelnika Wydziału Utrzymania podała, że pomimo braku związku zadań wykonywanych przez Firmę z Torunia z robotami utrzymaniowymi związanymi z drogami, schemat oznakowania jest powtarzalny i różni się jedynie lokalizacją prowadzenia robót sejsmicznych w pasie drogi.

(dowód: akta kontroli str.223-225)

W przypadku ośmiu zmian organizacji ruchu (na podstawie projektów uproszczonych), jednostka je wprowadzająca zawiadamiała właściwego komendanta Policji o planowanym rozpoczęciu prac (podając datę, czas i miejsce ich wykonywania). W siedmiu przypadkach brak było takiego zawiadomienia.

(dowód: akta kontroli str. 226-233)

W wyjaśnieniach, Dyrektor WZDW podał, że zgłoszenia często wpływają w ciągu dnia roboczego i wymagają natychmiastowej interwencji, co skutkuje brakiem możliwości dotrzymania terminu wynikającego z rozporządzenia, czyli zawiadomienia właściwego Komendanta Policji w terminie 24h przed wprowadzeniem uproszczonego projektu organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 378-385)

5. Wnioski o zmianę organizacji ruchu w związku z awarią (zgłaszane przez gestorów sieci) kierowane są do WZDW w Poznaniu oraz dodatkowo do RDW.

Dyrektor WZDW wyjaśnił, iż RDW ma za zadanie eliminować przypadki nadużywania procedury wprowadzenia ograniczeń i utrudnień w ruchu w związku z wystąpieniem awarii i nagłej interwencji na danej sieci (m.in. poprzez sprawdzenie zgłoszenia w terenie). W przypadku odległego terminu ich wykonania (brak charakteru awaryjnego robót), WZDW nakazuje sporządzenie projektu czasowej organizacji ruchu, eliminując tym samym możliwość niedozwolonego wykorzystywania procedury awarii sieci. WZDW, na etapie zatwierdzania projektów organizacji ruchu, nie nakładał na wykonawców robót obowiązku prowadzenia prac w systemie 3-zmianowym.

(dowód: akta kontroli str. 378-385)

6. Zarząd dokonywał analizy istniejącej organizacji ruchu. Analizy te opierały się m.in. na wynikach kontroli wykonywania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz na danych Policji o przyczynach wypadków i newralgicznych - pod kątem bezpieczeństwa - odcinkach dróg.

¹² Na 17 przedstawionych do zatwierdzenia.

Wykorzystywane były w nich informacje o wypadkach śmiertelnych powstałych np. z przyczyn związanych z czynnikami drogowymi i organizacją ruchem. Wyniki tych analiz uwzględniane były w procesie zatwierdzania nowych projektów organizacji ruchu.

Dyrektor WZDW wyjaśnił m.in., że „analiza istniejącej organizacji ruchu [...] obejmuje wizję w terenie, pozyskanie informacji o wypadkach, określenie ewentualnego wpływu organizacji ruchu na przyczyny zdarzeń, sporządzanie protokołu z ustaleniami oraz wdrożenie zaleceń”.

(dowód: akta kontroli str. 117-131)

7. W latach 2011, 2012 i 2013 (do czerwca) Policja skierowała do WZDW odpowiednio: osiem, siedem i trzynaście wniosków dotyczących zmiany organizacji ruchu (wszystkie wnioski w zakresie zmiany oznakowania zostały zrealizowane). WZDW prowadził ewidencję tych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 386-398)

Zastępca Dyrektora WZDW wyjaśnił, iż wnioski dotyczące zmiany organizacji ruchu innych podmiotów¹³ uwzględniane były w przypadkach, w których było to uzasadnione względami bezpieczeństwa ruchu drogowego. W sytuacji, w której nie jest możliwa poprawa bezpieczeństwa poprzez zmianę organizacji ruchu, miejsce zostaje zakwalifikowane do przebudowy lub innych działań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 119)

Dokonywanie rocznej analizy wypadków na drogach wojewódzkich, według wyjaśnień Dyrektora WZDW, pozwala określić tendencje wzrostowe lub spadkowe w zakresie liczby wypadków, a także to, na których drogach wojewódzkich zdarzyło się najwięcej wypadków oraz czy następuje ich koncentracja w danym miejscu i z jakich przyczyn¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 119)

8. WZDW zatwierdzał organizację ruchu dla robót prowadzonych na skrzyżowaniach dróg wojewódzkich z drogami niższej kategorii (procedura w tym zakresie obejmowała uzyskanie opinii właściwych organów zarządzających ruchem na drogach krzyżujących się lub objętych objazdem).

(dowód: akta kontroli str. 193-204)

9. Współpraca WZDW z miastami znajdującymi się na obszarze województwa wielkopolskiego nie obejmowała zagadnień dotyczących obniżenia kosztów wdrażania systemów zarządzania ruchem drogowym.

Dyrektor WZDW, w wyjaśnieniach podał, że Zarząd Dróg nie współpracuje z Prezydentem Miasta Poznania (Zarządem Dróg Miejskich) w zakresie wdrażania systemów zarządzania ruchem drogowym, gdyż nie posiada takich systemów.

(dowód: akta kontroli str.117-131)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, o której mowa w § 9 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, nie wpisywano rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu. Dotyczyło to 26 z 40

¹³ Których realizacja nie wymagała znaczących nakładów finansowych.

¹⁴ Analiza opiera się o dane uzyskane z KWP w Poznaniu, brane są w niej pod uwagę takie aspekty, jak: przyczyny wypadku, użytkownicy drogi, pora dnia oraz pora roku.

zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, ujętych w tej ewidencji. Powyższy wymóg wynika z § 9 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

2. Zatwierdzane przez Dyrektora WZDW i jego zastępców projekty organizacji ruchu nie zawierały danych wymaganych przepisami § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Stanowi on, iż projekt organizacji ruchu powinien zawierać: przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu.

W toku kontroli stwierdzono, że w siedmiu projektach czasowej organizacji ruchu nie podano przewidywanego terminu jej wprowadzenia, a w przypadku projektu stałej organizacji ruchu – terminu wprowadzenia nowej organizacji¹⁵. Zdaniem NIK, świadczy to o braku wystarczającej rzetelności przy weryfikacji zatwierdzanych projektów.

Ze złożonych wyjaśnień wynika, iż uznano (w sześciu przypadkach), że „wystarczające będzie podanie daty zakończenia robót związanych z danym zadaniem”; „w dwóch przypadkach zatwierdzający projekt przeoczył brak podania terminu”.

(dowód: akta kontroli str. 193-204, 223-225)

3. Dwie organizacje ruchu zostały zatwierdzone na podstawie projektów organizacji ruchu, do których nie zostały dołączone opinie komendanta wojewódzkiego Policji, co było niezgodne z § 7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że prowadzona przez WZDW ewidencja projektów organizacji ruchu zawierała także wpisy projektów organizacji ruchu, które odrzucono. Z treści § 9 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem wynika, że organ zarządzający ruchem prowadzi ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu. Nie obejmuje ona zatem projektów odrzuconych.

Ocena częściowa

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

3. Prawidłowość współdziałania z zarządami (zarządcami) dróg.

1. WZDW¹⁶, w przypadkach, w których brak było zawiadomienia o terminie wprowadzenia organizacji ruchu (wymaganego przepisami § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia) nie informował innych zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu. W zatwierdzonych z upoważnienia Marszałka Województwa Wielkopolskiego projektach nie określono terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu¹⁷. Karty uzgodnień załączane do projektów zostały opatrzone pieczęcią „zatwierdza się na czas określony do dnia” (odręcznie wpisywano datę, podając dzień, miesiąc i rok), pod którą znajdowała się pieczęć Z-cy Dyrektora lub Dyrektora WZDW.

(dowód: akta kontroli str.17-22, 636,707)

2. Przeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem należy do zadań RDW.

¹⁵ Analizą objęto 40 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

¹⁶ Jako jednostka organizacyjna przy pomocy, której Marszałek Województwa Wielkopolskiego zarządzał ruchem na drogach wojewódzkich.

¹⁷ Analizą w tym zakresie objęto projekty organizacji ruchu na drogach poddanych oględzinom.

Według złożonych wyjaśnień, kontrola ta odbywała się w czasie objazdu dróg oraz podczas kontroli spełnienia warunków decyzji o zajęciu pasa drogowego¹⁸.

Nie opracowywano procedur regulujących zasady przeprowadzania kontroli zadań technicznych wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu. Dane w tym zakresie uzyskuje się na podstawie raportów miesięcznych RDW o wprowadzonych na ich terenie zmianach organizacji ruchu (sporządzane są protokoły z odbioru oznakowania; w przypadku inwestycji związanych z budową bądź przebudową drogi kontrola ta dokumentowana była wpisem do dziennika budowy).

(dowód: akta kontroli str. 378-385, 536-537, 571)

3. Nie były przeprowadzane – z wymaganą częstotliwością (tj. raz na sześć miesięcy) – kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 551-568, 582-600)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W zatwierdzanych z upoważnienia Marszałka Województwa Wielkopolskiego projektach organizacji ruchu nie określono terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. Stanowi to naruszenie przepisu § 8 ust. 7 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Dokonując zatwierdzenia organizacji ruchu podawano jedynie datę, do której obowiązuje organizacja ruchu. Wskazanie terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu jest istotne z tych względów, że w przypadku braku zawiadomienia, o którym mowa w §12 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, organ zarządzający ruchem zobowiązany jest do stwierdzenia utraty ważności organizacji ruchu. Dotychczasowa, negatywnie oceniana przez NIK, praktyka uniemożliwia (WZDW) dokonywanie tej czynności, gdyż nie został wskazany termin, do którego jednostka wprowadzająca organizację ruchu winna złożyć zawiadomienie o jej wprowadzeniu.

2. Nie wykonywano w pełnym zakresie obowiązku przeprowadzania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Zgodnie z tym przepisem, organ zarządzający ruchem zobowiązany jest do przeprowadzania - co najmniej raz na 6 miesięcy - kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. Kontrole te na drogach zarządzanych przez WZDW wykonywane były raz w roku.

Z wyjaśnień Dyrektora WZDW wynika, że „ich rzetelne przeprowadzenie, udokumentowanie i opisanie – w przyjętej przez kontrolera metodologii – było na tyle pracochłonne, że w ciągu 12 miesięcy udawało mu się przeprowadzić 10-12 kontroli (zamiast 18 , które obejmowałyby wszystkie dziewięć rejonów). Kontrola jednego rejonu (spośród 9) zajmowała kontrolującemu przeciętnie 8-10 dni roboczych. Pracując w wymiarze ½ etatu, czyli ok. 110 dni roboczych rocznie nie był w stanie objechać każdego z rejonów dwukrotnie”.

(dowód: akta kontroli str. 378-385)

¹⁸ W przypadku RDW w Gnieźnie jej przeprowadzenie dokumentowano protokołem odbioru oznakowania (w przypadku RDW w Szamotułach dokonanie takiej kontroli nie było dokumentowane w formie protokołu).

NIK zwraca uwagę, że niezawiadomienie organu zarządzającego ruchem (policji, zarządcy drogi) o terminie wprowadzenia organizacji ruchu (obowiązek ten spoczywa na jednostce ją wprowadzającej) skutkuje utratą ważności zatwierdzonej organizacji ruchu (§ 12 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem).

Brak zawiadomienia¹⁹ o planowanym terminie rozpoczęcia prac (24 godziny przed ich rozpoczęciem), w przypadkach, o których mowa w § 5 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem uniemożliwia także dokonanie czynności polegającej na wyrażeniu sprzeciwu ze strony organu zarządzającego ruchem (§ 12 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem). Zgodnie z przywołanym wyżej rozporządzeniem, organizacja ruchu może być wprowadzona pod warunkiem braku sprzeciwu ze strony organu zarządzającego ruchem, a niewyrażenie sprzeciwu skutkuje tym, iż wprowadzane są one bezprawnie.

Istotne jest również to, że organ zarządzający ruchem (zatwierdzający projekt organizacji ruchu), zgodnie z § 8 ust. 7 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem określa **termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu** (terminu tego nie można utożsamiać z planowanym terminem wprowadzenia organizacji, terminem przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu określany w projekcie lub rzeczywistym terminem jej wprowadzenia). Są to odrębne działania (czynności organizacyjno-techniczne) w zakresie wprowadzania oznakowania pionowego, poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

Zdaniem NIK, organ (osoba, jednostka organizacyjna) zarządzający ruchem winien dysponować pełną wiedzą w zakresie organizacji ruchu niezbędną m.in. dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Formą zabezpieczenia tego stanu jest przestrzeganie obowiązujących w tym zakresie przepisów (regulujących szczegółowo zasady wprowadzania organizacji ruchu i obowiązki uczestników tego procesu).

Zawarcie w Statucie WZDW zapisu, iż jest on jednostką organizacyjną przy pomocy, której Marszałek Województwa wykonuje zadania organu zarządzającego ruchem oraz udzielenie Dyrektorowi WZDW upoważnienia w tym zakresie skutkuje *de facto* tym, iż na osobie tej ciąży wykonywanie ww. obowiązków związanych z wprowadzaniem organizacji ruchu.

Ocena częściowa

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

4. Przygotowanie jednostki do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządu drogi.

Opis stanu
faktycznego

1. Uchwałą Nr VIII/74/07 z dnia 23 kwietnia 2007 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego nadał Statut Wielkopolskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich. W powyższym statucie zostały wymienione przedmiot i zakres działania WZDW.

(dowód: akta kontroli str.17-22)

Uchwałą Nr 3017/2013 z dnia 31 stycznia 2013 r. Zarząd Województwa Wielkopolskiego zatwierdził Regulamin Organizacyjny WZDW, do którego zmiany (wynikające m.in. z przepisów prawa) wprowadzono uchwałą nr 3145/2013 z dnia 14 marca 2013 r. Według regulaminu organizacyjnego, przedmiotem działania WZDW jest prowadzenie całokształtu spraw związanych z planowaniem, budową,

¹⁹ Kierowanego do zarządu drogi oraz organu zarządzającego ruchem.

utrzymaniem, ochroną, przebudową i remontem dróg, a także spraw związanych z zarządzaniem ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 54-59)

2. Zarząd zatrudniał 273 pracowników, w tym 178 pracowników na stanowiskach nierobotniczych²⁰. W strukturze WZDW wyodrębniono 14 wydziałów, zatrudniających 83 osoby oraz 9 rejonów i 14 obwodów drogowych zatrudniających 190 osób.

Zakresy czynności i obowiązków pracowników wykonujących zadania dotyczące zarządzania drogami odpowiadały zakresowi ustalonemu w Regulaminie Organizacyjnym (wynika on z udzielonych upoważnień). Kwalifikacje osób zatrudnionych w WZDW (44 posiadały uprawnienia budowlane w specjalności drogowej i specjalności konstrukcyjno-budowlanej) umożliwiały tej jednostce realizację jej zadań statutowych.

(dowód: akta kontroli str. 75-109)

Kontrole okresowe roczne, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego były przeprowadzane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w zakresie drogowym (jedna osoba wykonująca te kontrole nie posiadała przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzonej zaświadczeniem wydanym przez tę izbę (wymóg art. 12 ust. 7 ustawy Prawo Budowlane).

(dowód: akta kontroli str. 401, 123-131)

Kontrole okresowe roczne oraz pięcioletnie dużych obiektów mostowych przeprowadzane były przez trzy osoby posiadające uprawnienia w specjalności mostowej (posiadały one przynależność do właściwej izby samorządu zawodowego).

(dowód: akta kontroli str. 335-363)

3. WZDW zarządzał 84 drogami o łącznej długości 2.665,331 km. Na dzień 6 sierpnia 2013 r., Zarząd posiadał zatwierdzoną stałą organizację ruchu na drogach o łącznej długości 1.637,45 km, tj. 61% długości całej sieci.

W okresie objętym kontrolą, Zarząd zatwierdził 404 wnioski dotyczące stałej organizacji ruchu, 1.753 dotyczące czasowej organizacji ruchu oraz 65 uproszczonych organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 207)

4. Książki drogi, 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 [...] ²¹, a także dzienniki objazdów dróg, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia, WZDW prowadził w formie elektronicznej (oddzielnie dla każdego odcinka drogi). Tabela VI – Wykaz protokołów odbiorów odcinka drogi (budowa, przebudowa, remont) zawierała wpisy dotyczące zakresu wykonywanych robót, terminów ich wykonania oraz daty i numery protokołów odbioru. Tabela IV – Wykaz dzienników objazdów dróg – kontroli stanu technicznej sprawności drogi zawierała wpisy dotyczące objazdów dróg, w toku których dokonano kontroli okresowej, rocznej (przeprowadzonych do 2011 r.) ²². W tabelach nie wpisano danych dotyczących kontroli przeprowadzonych od 2012 r. Ww. wpisów w Książce drogi dokonywały osoby upoważnione. Tabela V – wykaz protokołów okresowych

²⁰ Stan na dzień 31 lipca 2013 r.

²¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582, dalej „rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg”.

²² Analiza w tym zakresie obejmowała Książki drogi (wpisy) prowadzone dla 37 odcinków dróg.

stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, w kol. 4 nie zawierała opisu stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi.

(dowód: akta kontroli str. 430, 461-530, 633-668)

Zarządzeniem Dyrektora WZDW Nr 3/99 z dnia 15 kwietnia 1999 r. uregulowano zasady dokonywania objazdów dróg, ustalając ich częstotliwość – co najmniej raz w tygodniu. Z dzienników Objazdów Dróg RDW Gniezno – obwód w Wągrowcu wynika, że objazdy dróg, w miesiącach sierpień i wrzesień 2011 r. oraz w miesiącu kwietniu i maju 2013 r. dokonywane były dwa razy w miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 117-149, 531-533)

5. Zarząd dróg zlecał wykonanie pomiarów ruchu drogowego w ramach Generalnego Pomiaru Ruchu Drogowego. Ostatnie pomiary wykonano w 2010 r. Dane dotyczące średnich wielkości ruchu na drogach podawane były w „Formularzach o sieci dróg publicznych”. Z dokumentacji WZDW nie wynika bezpośrednio, w jaki sposób w analizie zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego wykorzystano wyniki pomiarów natężenia ruchu. Wyniki pomiarów ruchu drogowego uwzględniane były na etapie projektowania organizacji ruchu.

Z wyjaśnień Dyrektora WZDW wynika, że wyniki badań natężenia ruchu mają wpływ [...] na podejmowanie decyzji o kolejności realizowanych zadań związanych z przebudową, remontem dróg, bądź wprowadzeniem zmian w organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 117-131)

6. WZDW przekazywał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad informacje o sieci dróg publicznych będących w zarządzie, zgodnie z § 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 promach²³. W informacjach tych²⁴ podano dane zgodne z ewidencją dróg.

(dowód: akta kontroli str. 899-922)

7. Realizacja obowiązków związanych z organizacją i nadzorem nad ruchem drogowym objęta była kontrolą zarządczą spełniającą cel określony w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵. Sporządzany był Raport z wyników samooceny i analizy kontroli zarządczej, określający cel, zakres i wyniki samooceny (zawarto w nim propozycje działań naprawczych).

(dowód: akta kontroli str. 923-945)

8. W ramach kontroli instytucjonalnej, Departament Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu przeprowadzał kontrole dotyczące m.in. sprawdzenia poprawności rozpatrzenia wniosków o zatwierdzenie organizacji ruchu oraz zadań w zakresie utrzymania dróg. W latach 2011 – 2013 (do 30 czerwca) wykonano odpowiednio 7, 6 i 2 kontrole (nie wydano zaleceń pokontrolnych).

(dowód: akta kontroli str. 946-954)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²³ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583.

²⁴ Sporządzonych za lata 2010-2012.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

1. Sposób prowadzenia ewidencji dróg obejmującej książkę drogi, o której mowa § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg nie był rzetelny. Nie dokonywano w niej, na bieżąco, aktualizacji danych (wpisów) dotyczących przeprowadzanych kontroli okresowych stanu technicznego sprawności odcinka drogi. W wykazie dzienników objazdów dróg, dla odcinków dróg zarządzanych przez RDW w Kościanie, brak jest wpisów z kontroli przeprowadzonych w 2012 r.

Prowadzona przez tę jednostkę ewidencja obejmująca Książkę drogi, nie zawierała danych dotyczących kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej drogi, wykonywanych co pięć lat. Dane te należy zamieszczać w tabeli V Książki drogi²⁶.

W wykazie protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi zamieszczano wpisy dotyczące badań laboratoryjnych (pomiaru nośności nawierzchni, równości poprzecznej i równości podłużnej) przeprowadzanych przez laboratoria drogowe oraz corocznych ocen stanu technicznego drogi, które należało zamieszczać w tabeli IV książki drogi.

(dowód: akta kontroli str. 956-958)

Powyższe stanowiło naruszenie § 16 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. Zakres, treść i sposób prowadzenia tej ewidencji nie odpowiadały ponadto wymogom w zakresie szczegółowych danych odcinka drogi ujmowanych w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg [...].

Ze złożonych wyjaśnień wynika, że przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było błędne założenie, iż dane dot. badań laboratoryjnych należy traktować jako kontrole okresowe – pięcioletnie.

(dowód: akta kontroli str. 117-131)

2. Nierzetelnie był realizowany przez pracowników Obwodu w Wągrowcu²⁷ obowiązek dokonywania objazdów zarządzanych dróg, tj. z częstotliwością mniejszą niż wynikała z zasad funkcjonowania służb liniowych. Zgodnie z Instrukcją dla obwodu drogowo-mostowego (Nr DP.A.3), regulującą organizację pracy w obwodzie, kierownicy obwodu i drogomistrz zobowiązani byli do systematycznych objazdów dróg wojewódzkich z częstotliwością nie mniejszą niż 1 raz w tygodniu. W toku kontroli ustalono, że obowiązkowe objazdy dróg podlegających Obwodowi w Wągrowcu były wykonywane w odstępach większych niż tygodniowe.

Według złożonych wyjaśnień, niedokonywanie objazdów częściej niż raz w tygodniu spowodowane było nadmiernymi obowiązkami i wykonywanymi zadaniami.

(dowód: akta kontroli str. 132-137, 531-533)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Statut WZDW, któremu powierzono wykonywanie zadań zarządcy dróg oraz jej regulamin organizacyjny, nie uwzględnia zmian dokonanych w ustawie o drogach publicznych dot. zakresu przedmiotowego zadań zarządcy drogi. W regulaminie organizacyjnym WZDW, w którym wyszczególniono zakres działania WZDW nie wskazano, iż do jego obowiązków należy m.in. badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a także dokonywanie weryfikacji cech

²⁶ Stanowi ona załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg [...].

²⁷ RDW Gniezno.

i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych (w trakcie przeprowadzania okresowych kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 117-131)

W ocenie NIK, brak wyraźnego powierzenia zadań, należących do zarządcy dróg nie sprzyja jasności, co do zakresu obowiązków wykonywanych przez WZDW i ponoszonej w tym zakresie odpowiedzialności. Potwierdzają to ustalenia niniejszej kontroli, z których wynika, że WZDW nie przeprowadzał badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2011-2013 (I półrocze), Komendant WKP w Poznaniu przekazał do Zarządu 28 wniosków dot. wprowadzenia zmian w istniejącej organizacji ruchu (23 wnioski dotyczyły uzupełnienia lub zmiany oznakowania, cztery stanu technicznego drogi, a jeden wycinki trzech drzew rosnących w pasie drogi nr 441).

(dowód: akta kontroli str. 226-233)

2. W związku z powierzeniem WZDW obowiązków zarządcy ruchu nie kierował on do organu zarządzającego ruchem – Marszałka Województwa Wielkopolskiego wniosków w sprawie dostosowania organizacji ruchu.

3. W latach 2011-2013 (I półrocze) na zarządzanych przez siebie drogach, WZDW wprowadził 136 stałych organizacji ruchu, cztery czasowe oraz 39 na podstawie projektów uproszczonych (z tego w 2012 r. 57 stałych organizacji ruchu, jedną czasową oraz 13 organizacji ruchu na podstawie projektów uproszczonych).

WZDW dopuścił wprowadzenie czterech zmian organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego (organizacja ruchu podczas wykonywania badań geologicznych metodą sejsmiczną²⁸) mimo, że nie były to roboty związane z utrzymaniem drogi. WZDW (w przypadku, gdy był jednostką wprowadzającą organizację ruchu) nie zawiadamiał odrębnie organu zarządzającego ruchem – Marszałka Województwa o terminie jej wprowadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 182-185)

W 2012 r. wpłynęło do Policji osiem zawiadomień o wprowadzeniu (przez jednostki inne niż WZDW) uproszczonej organizacji ruchu oraz sześć dotyczących wprowadzenia stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 226-233)

4. Zarząd, w przypadku wprowadzenia zmian organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego, dokonywał tych zmian z uwagi na prowadzenie robót utrzymaniowych (o wprowadzeniu zmian organizacji ruchu na podstawie projektów uproszczonych nie zawiadamiano właściwego komendanta Policji²⁸).

(dowód: akta kontroli str. 371, 383-384, 571)

²⁸ Według oświadczenia kierownika RDW w Szamotułach, dotyczy również wprowadzania stałej i czasowej organizacji ruchu w innych jednostkach WZDW.

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 czym informowano WZDW). Przedmiotowe zgłoszenia sprawdzane były przez RDW, co według złożonych wyjaśnień „pozwała wyeliminować sytuacje ewentualnego nadużywania procedury uzgadniania oznakowania usuwania skutków awarii”. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor WZDW wskazał, iż „wnioskodawca określa termin zajęcia pasa drogowego” i „jeśli byłby odległy oznaczałoby to, że planuje dane prace i że nie jest to sytuacja awaryjna zagrażająca BRD czy powstaniu szkód materialnych. W takim przypadku wzywa się go do opracowania projektu organizacji ruchu”.

(Dowód: akta kontroli, str. 378-385)

Dyrektor WZDW wyjaśnił, że „rejony dróg wojewódzkich (m.in. w Szamotułach) prowadzą najczęściej roboty o charakterze interwencyjnym, które wymagają szybkiej reakcji na powstałe zagrożenia w ruchu drogowym. Często zgłoszenia wpływają w ciągu dnia roboczego i wymagają natychmiastowej interwencji, co skutkuje brakiem możliwości dotrzymania terminu wynikającego z Rozporządzenia, czyli zawiadomienia właściwego Komendanta Policji co najmniej na 24h o terminie wprowadzenia uproszczonego projektu organizacji ruchu. W przypadku robót utrzymaniowych tj. malowania oznakowania poziomego, remontów częściowych nawierzchni, awarii urządzeń itp. prace wykonywały firmy zewnętrzne. To na nich spoczywa obowiązek powiadomienia właściwego Komendanta Wojewódzkiego Policji o wprowadzanych zmianach w organizacji ruchu. Z poczynionych ustaleń wynika, że do chwili obecnej Rejony rzeczywiście nie powiadamiały KWP w Poznaniu na co najmniej 7 dni o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu. Po opracowaniu odpowiednich wytycznych WZDW ureguluje tę kwestię”.

(dowód: akta kontroli str. 378-385)

W 2012 r. Policja nie ujawniła, podczas prowadzenia patroli, robót utrzymaniowych prowadzonych bez wcześniejszego zawiadomienia.

(dowód: akta kontroli str. 226-233)

6. W latach 2011-2013 (I półrocze), na drogach wojewódzkich nie występowały sytuacje, w których po remontach przeprowadzonych przez podmioty posiadające swoje urządzenia w pasie drogowym, WZDW wykonywałby następnie przebudowę, modernizację lub remont drogi. W trakcie kontroli nie ujawniono ponoszenia kosztów powtórznego doprowadzenia pasa drogowego do pierwotnego stanu, wynikłych z braku koordynacji tych remontów.

(dowód: akta kontroli str. 955)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. RDW nie wykonywały obowiązku wynikającego z § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Zgodnie z powołanymi przepisami, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zobowiązana jest do zawiadomienia właściwego komendanta Policji, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. W przypadkach, gdy wprowadzenie zmian organizacji ruchu następuje na podstawie projektu uproszczonego, zawiadomienie o planowanym rozpoczęciu prac (z podaniem daty, czasu i miejsca ich wykonywania) właściwego komendanta Policji winno nastąpić co najmniej 24 godziny przed ich rozpoczęciem.

Zaniechań w powyższym zakresie nie usprawiedliwiają okoliczności przywoływane w wyjaśnieniach Dyrektora WZDW, że dotyczy to sytuacji „które wymagają szybkiej reakcji na powstałe zagrożenia w ruchu drogowym [...], co skutkuje brakiem możliwości dotrzymania terminu wynikającego z Rozporządzenia”. Wyżej wskazane przepisy nie odnoszą się bowiem do tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu wprowadzanych w nagłym przypadku awarii urządzenia w pasie drogowym, w trybie określonym w § 10 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, gdzie nie jest wymagane zawiadomienie policji.

W ocenie NIK, brak powiadamiania właściwej komendy Policji o terminie wprowadzenia zmian organizacji ruchu dla robót utrzymaniowych wskazuje na niewłaściwy nadzór nad działalnością RDW.

(dowód: akta kontroli str. 378-385)

2. Organizacja ruchu dla robót polegających na wykonywaniu badań geologicznych metodą sejsmiczną (na drogach wojewódzkich nr 432, 442, 308, 310, 437, 436) została wprowadzona z naruszeniem zasad zawartych w § 5 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Stanowi on, iż w przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi, niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, które wymagają zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności, organ zarządzający ruchem może dopuścić wprowadzanie zmian organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego.

Z ustaleń kontroli wynika, że WZDW dopuścił wprowadzenie zmian organizacji ruchu na ww. drogach, na podstawie projektu uproszczonego, mimo że zajęcie pasa drogowego nie wynikało z wykonywania robót związanych z utrzymaniem drogi.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2011-2013 (I półrocze) WZDW wydał 457 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, dotyczących umieszczenia reklam (w 2011 r. wydano 193 decyzje, w 2012 r. - 155 decyzji, w 2013 r. - 109 decyzji). Wydanie zezwoleń poprzedzała analiza ich wpływu na widoczność oznakowania i innych elementów drogi. Sprawdzano również przestrzeganie warunków zajęcia pasa drogowego – wielkość reklam i ich usytuowanie.

(Dowód: akta kontroli, str.386-390)

Z informacji otrzymanych od KWP w Poznaniu wynika, że w pasie dróg wojewódzkich brak jest miejsc szczególnie zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego z uwagi na usytuowanie reklam.

(Dowód: akta kontroli, str. 226-233)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 22 sierpnia 2013 r. (10 miejsc lokalizacji reklam) stwierdzono, że usytuowanie reklam w pasie drogowym było zgodne zezwoleniami – w siedmiu przypadkach, natomiast w trzech przypadkach

znajdowały się one po stronie przeciwnej niż w decyzji. Reklamy nie miały negatywnego wpływu na widoczność oznakowania i innych elementów drogi. W ośmiu decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego i umieszczenie reklamy nie podano odległości usytuowania reklamy od krawędzi jezdni.

(Dowód: akta kontroli, str. 756-802)

2. Terminy wykonywania robót w pasie drogowym uzgadniano w sposób, pozwalający na ograniczenie utrudnień w ruchu drogowym. Prowadzony przez RDW 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. Czynności w zakresie zarządzania ruchem, związane z wprowadzeniem zmian w istniejącej organizacji ruchu np. na skutek realizacji, w tym samym terminie i miejscu robót wykonywane były przez pracowników poszczególnych RDW (ich wprowadzenie poprzedza uzyskanie opinii Wydziału Utrzymania Dróg). W WZDW nie wprowadzono w formie pisemnej procedur, które określałyby zasady postępowania w przypadku wykonywania robót w tym samym miejscu i czasie, np. w celu minimalizacji utrudnień w ruchu drogowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 117-131)

Wydanie (w dniu 14 sierpnia 2013 r.) zezwolenia na zajęcie pobocza pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 196, na odcinku Sława Wlkp. – Skoki (w celu budowy kanalizacji sanitarnej tłocznej) i wprowadzenie zmian w organizacji ruchu na tej drodze nastąpiło, mimo że organizacja ruchu dla ww. robót została zatwierdzona na czas określony – do dnia 31 października 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 669-679)

3. Zarząd nie przeprowadzał badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu.

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora WZDW wynika, że Zarząd Dróg nie posiada informacji o wypadkach wynikających ze źle oznakowanych robót (wnioski o niewłaściwie działającej organizacji ruchu w czasie robót weryfikowane są na bieżąco, w uzasadnionych przypadkach dla poprawy płynności ruchu i bezpieczeństwa ruchu drogowego zaleca się wykonawcy np. zmianę programu sygnalizacji świetlnej).

(Dowód: akta kontroli, str. 117-131)

Zarząd stosował rozwiązania skutkujące zmniejszeniem ponoszonych kosztów i ograniczaniem czasu zajęcia jezdni. Polegało to na uzgadnianiu prowadzonych w pasie drogowym robót i wydawaniu opinii technicznych dla remontów i przebudowy urządzeń zlokalizowanych w pasach drogowych. Sprawy dotyczące bieżącego utrzymania dróg, tj. m. in. wykonywanie pilnych napraw, utrzymanie zieleni, występowanie do gestorów sieci podziemnych o usunięcie uszkodzeń oraz do zarządców infrastruktury kolejowej, realizowane były przez RDW²⁹.

(Dowód: akta kontroli, str. 117-131)

4. Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót³⁰ (wzorcowa, stosowana we wszystkich umowach) nakładała na wykonawcę obowiązek:

- obwieszczenia (w radiu, telewizji lokalnej, prasie o zasięgu wojewódzkim) o terminie rozpoczęcia i zakończenia robót, sposobie prowadzenia robót i rodzaju utrudnień;

²⁹ Nie była opracowywana procedura regulująca szczegółowo zasady postępowania w tych sprawach.

³⁰ Analizą objęto dokumentację dot. zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa (rozbudowa) DW 434 odcinek od końca obwodnicy m. Śrem do drogi krajowej nr 36 długości ok. 39,5 km.

- powiadomienia przewoźników komunikacji publicznej;
 - ewentualnej aktualizacji projektu organizacji ruchu wraz z niezbędnymi uzgodnieniami;
 - utrzymywania istniejącego oznakowania oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu.
- Umowy nie przewidywały prowadzenia prac w systemie wielozmianowym oraz w dniach wolnych od pracy.

(Dowód: akta kontroli, str. 301-309)

5. Umowy na roboty zlecane przez WZDW zawierały zapisy dotyczące opracowania projektu czasowej organizacji ruchu, naliczania kar z tytułu opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, przerw w realizacji robót z przyczyn zależnych od Wykonawcy, oraz z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy. Kary umowne wynosiły od 0,2% wygradzenia brutto za każdy dzień zwłoki w przypadku opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy oraz z tytułu przerywania realizacji robót z przyczyn zależnych od wykonawcy.

W przypadku niezakończenia robót, w terminach określonych w umowach, egzekwowano od wykonawców kary umowne poprzez ich potrącanie z wynagrodzenia lub z zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(Dowód: akta kontroli, str. 289-300)

6. Zaawansowanie rzeczowo-finansowe inwestycji:

- pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 196 na odcinku Poznań – Murowana Goślina – Wągrowiec” na koniec sierpnia 2013 r. wynosiło 24.023.764,13 zł brutto (termin zakończenia realizacji inwestycji 31 października 2013 r.);
- pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 433 Swarzędz – Gądky na odcinku Swarzędz – Garby” wynosiło na koniec lipca 2013 r. - 2.422.256,70 zł brutto (termin zakończenia realizacji inwestycji 30 października 2013 r.).

Zaawansowanie rzeczowo-finansowe tych inwestycji, według harmonogramów określonych w umowach winno wynosić odpowiednio: 32.927.906,92 zł brutto oraz 8.835.803,96 zł brutto.

(Dowód: akta kontroli, str. 391-398, 699-704, 726-755)

O możliwych utrudnieniach związanych z prowadzoną inwestycją, wykonawcy informowali mieszkańców, lokalne przedsiębiorstwa komunikacyjne, a także pogotowie ratunkowe i straż pożarną.

(Dowód: akta kontroli, str. 669-679, 695-709)

Odnosząc się do opóźnień w zaawansowaniu prowadzonych robót, Zastępca Dyrektora WZDW podał, że opóźnienia powyższych inwestycji wynikają w pierwszym przypadku z tego, że projekt został wykonany w 2008 r. a realizacja w 2013 r., co spowodowało znaczne zmiany w projekcie, oraz z błędów projektowych wynikających z nieprecyzyjnie zinwentaryzowanych map zasadniczych otrzymanych ze Starostwa Powiatowego na potrzeby opracowania projektowego. W drugim przypadku wstrzymano roboty na jednym z odcinków drogi z powodu odkrytego stanowiska archeologicznego, będącego cmentarzyskiem popielnicowym kultury łużyckiej.

(Dowód: akta kontroli, str. 391-398)

Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród 12 mieszkańców i osób prowadzących działalność gospodarczą wynika, że osoby te zostały poinformowane przez wykonawcę robót o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym. Czterech ankietowanych podało, że wystąpiły utrudnienia: wynikające

z prowadzonych prac, których można było uniknąć, np. stosując więcej objazdów, utrzymywanie oznakowania istniejącego (przypadki braku tablic kierunkowych) oraz z uwagi na dłuższe (nieterminowe) wykonywanie prac niż było to podawane w informacji dla mieszkańców.

(Dowód: akta kontroli, str. 887-898)

Zastępca Dyrektora WZDW podał w wyjaśnieniach, że „wykonawcy większych inwestycji drogowych realizowanych przez WZDW, zgodnie z SIWZ oraz SST informują lokalne media o planowanym czasie przebudowy i możliwych utrudnieniach w ruchu. Później, w trakcie realizacji inwestycji, wykonawca ani zamawiający nie informują mieszkańców o poszczególnych etapach zmian oznakowania wprowadzanych zgodnie z tymczasowymi projektami organizacji ruchu. Informacja o miejscach występowania utrudnień na drogach WZDW jest natomiast zamieszczona i aktualizowana na stronie internetowej WZDW. W przypadku drogi 196, roboty prowadzone są „pod ruchem” i stąd nie ma konieczności wprowadzania objazdów innymi drogami. Tablice drogowskazowe, które były ustawione przy drodze 196 przed przebudową, do czasu wprowadzania docelowej stałej organizacji ruchu pozostają bez zmian”.

(Dowód: akta kontroli, str.386-390)

7. Przeprowadzone w dniu 21 sierpnia 2013 r. oględziny przebudowywanego odcinka drogi wojewódzkiej nr 196 na odcinku Murowana Goślina – Wągrowiec wykazały odstępstwa od zatwierdzonej organizacji ruchu polegające m.in. na braku:

- tymczasowej tablicy wcześniej ostrzegającej (na placu budowy stwierdzono usytuowanie 1 szt. takiego znaku) w schemacie oznakowania robót;
- znaków B-27 (odwołanie zakazu wyprzedzania) oraz B-33 (informującego o obowiązującej prędkości dopuszczalnej) na końcu miejsca prowadzenia robót;
- znaku A-12b i A-12c (zwężenie jezdni) ujętego w schemacie oznakowania robót;
- tablic strzałowych prowadzących (U-3 c, d) w miejscu prowadzenia robót na pasie jezdni;
- właściwej ilości znaków U-21 a, b (tablice kierujące – ograniczniki skrajni);
- znaków A-30 (inne niebezpieczeństwo), T-18a (nieoczekiwana zmiana kierunku ruchu), B-1 (zakaz ruchu w obu kierunkach) oraz wprowadzaniu oznakowania nie wynikającego z zatwierdzonej organizacji ruchu (w schemacie oznakowania dla robót prowadzonych poza terenem zabudowanym przewidziano oznakowanie B-33 o wartości odpowiednio 70 km/h a następnie 50 km/h, a wykonawca zastosował ograniczenia prędkości (znaki) o wartości 60 km/h, a następnie 40 km/h).

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wprowadzenie zmian organizacji ruchu związanych z robotami prowadzonymi w pasie drogi nr 196, na odcinku Sława Wlkp. – Skoki, polegającymi na budowie kanalizacji sanitarnej tłocznej, nastąpiło z naruszeniem zasad wynikających z § 4 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem).

Stanowią one, że podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (organ ten określa termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu).

Z zatwierdzonego przez WZDW (w dniu 10 lutego 2009 r.) projektu organizacji ruchu na czas budowy kanalizacji sanitarnej w miejscowościach: Sława Wlkp., Rejowiec

i Szczodrochowo oraz Skoki), opracowanego w grudniu 2008 r. wynika, że został on zatwierdzony na czas oznaczony - do dnia 31 października 2010 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 669-679)

Wydanie zezwolenia na zajęcie pobocza pasa drogowego (na okres od 8 lipca 2013 r. do 30 sierpnia 2013 r.) drogi wojewódzkiej nr 196 w celu budowy kanalizacji sanitarnej tłocznej, na odcinku Sława Wlkp. – Skoki nastąpiło, mimo że wykonawca nie posiadał (ważnej) organizacji ruchu.

W ocenie NIK, wykonawca inwestycji związanej z budową kanalizacji sanitarnej tłocznej, samowolnie – nielegalnie umieścił znaki drogowe i urządzenia sygnalizacji świetlnej, gdyż zatwierdzona wcześniej organizacja ruchu mogła być wprowadzona tylko do dnia 30 października 2010 r.³¹ Wprowadzenie zmian w organizacji ruchu niewynikających z zatwierdzonej (ważnej) organizacji ruchu³² naruszało ogólne zasady w zakresie wprowadzania oznakowania pionowego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Stanowiło to naruszenie zakazu wynikającego z art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach publicznych³³.

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, iż na tym samym odcinku drogi wojewódzkiej nr 196 wprowadzono zmiany w organizacji ruchu wynikające z rozbudowy drogi³⁴. Wprowadzone w tym samym czasie organizacje ruchu zawierały różne sposoby oznakowania pionowego pasa drogowego, na którym prowadzone były prace budowlane, tj. wykonawca kanalizacji sanitarnej ustawił znak B-33 (ograniczenie prędkości do 50 km/h), natomiast wykonawca rozbudowy drogi ustawił znak B-33 (ograniczenie prędkości do 40 km/h).

Powyższe ustalenia wskazują na słabość nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu ze strony WZDW, który dopuścił do wprowadzenia dwóch różnych organizacji ruchu na tym samym odcinku drogi, dopuszczających sprzeczne – wykluczające się nawzajem oznakowanie.

(dowód: akta kontroli str. 386-390)

2. Wprowadzona organizacja ruchu, stanowiąca integralną część dokumentacji związanej z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 196 na odcinku Murowana Goślina – Wągrowiec była niezgodna z projektem organizacji ruchu zatwierdzonym w dniu 30 sierpnia 2012 r.

W ocenie NIK, nieprawidłowe (niezgodne z projektem) umieszczenie znaków drogowych, a także wprowadzanie znaków nie wynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu³⁵ zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego. Narusza także przepisy dotyczące warunków umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Powyższych nieprawidłowości nie mogą usprawiedliwiać złożone wyjaśnienia, z których wynika, że „podczas robót inżynier (inspektor nadzoru) ma obowiązek i kontroluje zgodność wprowadzonej tymczasowej organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem, a zauważone wszelkie odstępstwa przekazuje

³¹ Na podstawie § 12 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem organ zarządzający ruchem winien poinformować zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu (w sytuacji gdy brak było zawiadomienia o jej wprowadzeniu, w terminie, o którym mowa w § 8 ust. 7 tego rozporządzenia).

³² Wynikającej z projektu nr 23/D/Cz/09.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 260, ze zm.

³⁴ Pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 196 Poznań-Murowana Goślina-Wągrowiec na odcinku Murowana Goślina-Wągrowiec, projekt organizacji ruchu nr 4212-132/12 zatwierdzonej na czas określony do dnia 30 czerwca 2013 r. (przedłużono do dnia 31 grudnia 2014 r.).

³⁵ Przypadki te szczegółowo opisano w pkt 6.7 niniejszego wystąpienia.

wykonawcy wraz z poleceniem przywrócenia organizacji ruchu do zgodności z zatwierdzonym projektem”.

Fakt, iż w toku oględzin NIK stwierdzono tak wiele nieprawidłowości w oznakowaniu świadczy o nieskutecznym nadzorze w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli, str. 378-385)

Ocena częściowa

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

7. Prawidłowość stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, w tym jego wpływ na płynność ruchu i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu. Kontrole okresowe stanu technicznego dróg.

Opis stanu faktycznego

1. Zarząd przeprowadzał okresowe kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Podczas kontroli wskazywano usterki, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Kontrole przeprowadzane były samodzielnie przez pracowników Zarządu lub wspólnie z przedstawicielami Policji. Ze strony Zarządu Dróg kontrole prowadził pracownik posiadający stosowne uprawnienia.

Zastępca Dyrektora WZDW podał w wyjaśnieniach, że przedstawiciele Rejonów Dróg dokonują corocznie objazdów dróg wspólnie z przedstawicielami komend powiatowych Policji. Oceniają stan dróg, oznakowania i innych elementów mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu. W większości przypadków z objazdów tych sporządzane są protokoły opisujące stwierdzone usterki, które w miarę możliwości są następnie usuwane przez WZDW.

(Dowód: akta kontroli, str. 388)

Ustalono i wdrożono procedury zapewniające bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu dróg. Zadania te realizowane były przez wyznaczonych pracowników Zarządu zatrudnionych w Sekcji Służby Liniowej (do ich zadań należało dokonywanie codziennych objazdów dróg, usuwanie stwierdzonych nieprawidłowości w oznakowaniu oraz reagowanie na zgłoszenia Policji i użytkowników dróg). Ich realizacja dokumentowana była w dzienniku objazdu dróg, dzienniku czynności sekcji liniowej oraz miesięcznych zestawieniach wykonanych prac.

(Dowód: akta kontroli, str. 119-140)

2. W latach 2011-2013 (I półrocze) Zarząd wprowadził znaki ostrzegawcze i ograniczenia prędkości w związku ze złym stanem technicznym drogi na drodze wojewódzkiej nr 123, i 449 (uwzględnił ich modernizację, remont w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym na lata 2014-2020) oraz nr 315 (ogłoszono przetarg na remont m.in. powyższego odcinka).

(Dowód: akta kontroli, str. 388-390)

3. W latach 2011-2013 (I półrocze) Zarząd przeprowadził, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane³⁶, kontrole okresowe roczne zarządzanych dróg. W ramach kontroli sprawdzono: stan nawierzchni jezdni, rowów odwadniających i skarp, chodników, poboczy, wpustów ulicznych kanalizacji deszczowej, drogowe obiekty inżynierskie. Wyniki kontroli dokumentowane były

³⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.

w protokołach kontroli i dzienniku objazdu dróg. Kontrole przeprowadzał pracownik Zarządu Dróg posiadający stosowne uprawnienia budowlane o specjalności drogowej, zgodnie z wymogiem określonym w art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

(Dowód: akta kontroli, str. 422-454)

Kontrola realizacji zaleceń pokontrolnych dotyczących stanu oznakowania 20 odcinków dróg wykazała, że zostały one wykonane w ustalonych terminach, bądź ze względów finansowych przesunięte na późniejszy termin.

(Dowód: akta kontroli, str. 422-454, 617-624)

WZDW zlecał raz na 5 lat przeprowadzenie badań i oceny stanu technicznego nawierzchni drogowych wraz z opracowaniem ich wyników w formie graficznej i elektronicznej. Powyższe badania nośności, równości podłużnej i poprzecznej drogi wykonywał specjalistyczny instytut laboratoryjny. Opierając się na powyższych badaniach oraz dokonując kontroli dróg tylko w dwóch RDW (Kościan i Złotów) sporządzono protokół kontroli 5-letniej wynikającej art. 62. ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo Budowlane.

(Dowód: akta kontroli, str. 123-131)

W RDW Kościan protokoły kontroli 5-letniej zostały sporządzone i podpisane przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w specjalności drogowej oraz posiadającą przynależność do właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzoną zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności (zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy Prawo Budowlane).

Natomiast protokoły kontroli 5-letniej w RDW Złotów zostały sporządzone i wykonane przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane o specjalności drogowej, nieposiadającą jednak przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego.

(Dowód: akta kontroli, str. 401-403, 414-421)

4. Oględziny 10 odcinków dróg oraz 5 skrzyżowań wykazały:

- różnice pomiędzy zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, a rzeczywistym stanem oznakowania (brak znaków o symbolach: D-2, G-3, C-9 i A-30³⁷ na drodze DW-196, DW-310 oraz DW-430);
- umiejscowienie znaków F-6³⁸ i A-7³⁹ na drodze DW-184 i DW-432 w innym miejscu niż to wynika z zatwierdzonej organizacji ruchu;
- zasłonięcie lica znaku D-1⁴⁰ na drodze DW-310 (w ok. 60%) przez koronę drzewa.

(Dowód: akta kontroli, str. 803-827, 828-872)

Dyrektor WZDW nie podał przyczyn występowania różnic pomiędzy oznakowaniem istniejącym w terenie a zatwierdzonym projektem organizacji ruchu (stwierdził, że wszystkie brakujące znaki zostaną uzupełnione a w pozostałych przypadkach skorygowane zostaną projekty stałej organizacji ruchu).

(Dowód: akta kontroli, str. 378-385, 390)

³⁷ Oznaczają odpowiednio: koniec drogi z pierwszeństwem przejazdu, Krzyż św. Andrzeja przed przejazdem kolejowym, nakaz jazdy z prawej strony znaku, Inne niebezpieczeństwo.

³⁸ F-6 – znak uprzedzający.

³⁹ A-7 – ustęp pierwszeństwa.

⁴⁰ D-1 – droga z pierwszeństwem.

5. W pasie drogowym nie stwierdzono urządzeń świetlnych (niestanowiących elementów organizacji ruchu) wysyłających sygnały świetlne o dużym natężeniu, które mogłyby rozpraszać kierowców.

(Dowód: akta kontroli, str. 873-886)

6. Zarząd dokonał wymiany znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu niespełniających wymogów 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 drogach⁴¹. Wymienione na sieci dróg wojewódzkich (w latach 2004-2013 znaki drogowe) spełniały wymagania określone w załącznikach nr 1-4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków [...].

(Dowód: akta kontroli, str. 117-131)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Oznakowanie części dróg oraz skrzyżowań było niezgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, co NIK ocenia negatywnie.

Ogłędziny dokonane w toku kontroli NIK wykazały:

- różnice pomiędzy zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, a rzeczywistym stanem oznakowania (brak znaków o symbolach: D-2, G-3, C-9 i A-30 na drodze DW-196, DW-310 oraz DW-430);
- umiejscowienie znaków F-6 i A-7 na drodze DW-184 i DW-432 w innym miejscu niż to wynika z zatwierdzonej organizacji ruchu.

Ponadto, stwierdzono zasłonięcie lica znaku D-1 na drodze DW-310 (w ok. 60%) przez koronę drzewa.

(Dowód: akta kontroli, str. 803-827, 828-872)

2. WZDW nie przeprowadził pięcioletnich kontroli okresowych dróg wojewódzkich, co stanowi naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa Budowlanego.

NIK nie podziela sugestii zawartej w wyjaśnieniach Dyrektora WZDW, iż za równoważne z kontrolami pięcioletnimi okresowymi można uznać badania cech nawierzchni z określeniem ich stanu technicznego w 4-stopniowej skali, które wykonywały specjalistyczne firmy. Zdaniem NIK, badania wykonywane przez specjalistyczny instytut laboratoryjny mogą być jednym z elementów ww. kontroli⁴². Natomiast nie mogą ich zastępować. Badania te, jak wynika z zawartych umów nie obejmowały: estetyki drogi, oceny urządzeń znajdujących się w pasie drogi czy oceny oznakowania pionowego i poziomego drogi.

(Dowód: akta kontroli, str. 381-382)

3. Analiza protokołów kontroli okresowej z RDW Złotów wykazała, że jedna osoba przeprowadzająca ww. kontrole nie posiadała zaświadczenia świadczącego o przynależności do właściwej izby zawodowej, co stanowi naruszenie art. 62 ust. 4 ustawy Prawo Budowlane. Zgodnie z powołanym przepisem, kontrole okresowe roczne i 5-letnie mogą być przeprowadzane przez osoby posiadające uprawnienia w danej specjalności oraz posiadające przynależność do właściwej izby

⁴¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

⁴² Kontrole te muszą być przeprowadzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności drogowej oraz przynależność do właściwej izby samorządu zawodowego.

samorządu zawodowego, potwierdzoną zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności (zgodnie z art.12 ust. 7 ustawy Prawo Budowlane).

Zastępca Dyrektora WZDW podał w wyjaśnieniach, że „pracownik [...] nie opłacił składki z powodu sytuacji rodzinnej oraz trudności finansowych”.

(Dowód: akta kontroli, str. 386-390)

Występowanie ww. nieprawidłowości świadczy o braku należytej rzetelności w nadzorze nad zadaniami wykonywanymi przez RDW w zakresie utrzymania dróg.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

8. Realizacja wniosków pokontrolnych.

W 2010 r. NIK przeprowadziła kontrolę w zakresie realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego w Województwie Wielkopolskim. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 17 czerwca 2010 r. sformułowano cztery wnioski pokontrolne, z których dwa zostały w całości zrealizowane. Przeprowadzana obecnie kontrola NIK wykazała, iż nadal występuje szereg nieprawidłowości w zakresie dotyczącym realizacji zadań powierzonych WZDW (szczegółowo opisanych wyżej).

(Dowód: akta kontroli, str. 959-965)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W wyniku niniejszej kontroli stwierdzono, że WZDW, mimo podejmowanych działań, nie zrealizował dwóch z czterech wniosków pokontrolnych, tj. dotyczącego przeprowadzania kontroli oznakowania, co najmniej raz na sześć miesięcy oraz rzetelnego prowadzenia ewidencji organizacji ruchu. Świadczy to o braku właściwego nadzoru nad ich realizacją.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację wniosków sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2010 r.

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 Kontroli⁴³, uwzględniając uwagę zamieszczoną w pkt III.1 niniejszego wystąpienia, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do dostosowania działalności WZDW, do zgodności z przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym.
2. Przeprowadzanie pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg, zgodnie z wymogami Prawa Budowlanego.
3. Przeprowadzanie kontroli prawidłowości funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach, z wymaganą częstotliwością⁴⁴.
4. Dokonywanie objazdów dróg z wymaganą częstotliwością.

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

⁴⁴ do czasu zmiany w sposobie organizacji tych zadań.

5. Prowadzenie ksiąg drogi, zgodnie z obowiązującymi przepisami.
6. Egzekwowanie i wykonywanie obowiązku zawiadamiania o wprowadzeniu zatwierdzonych organizacji ruchu.
7. Wprowadzanie zmian w organizacji ruchu, zgodnie z zatwierdzonymi projektami.

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 otrzymania. 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 11 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Dyrektor

Piotr Kręt
starszy inspektor kontroli państwowej

z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor

podpis

podpis

Tomasz Otworowski
inspektor kontroli państwowej

podpis