



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO- 4101-10-09/2013
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	Wojciech Domagalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86141 z 7 sierpnia 2013 r. Mieczysław Zentel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86117 z 8 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim, ul. Zamenhofska 2b, 63-400 Ostrów Wielkopolski (MZD).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Wieruchowski, Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Ostrowie Wielkopolskim (Dyrektor Zarządu). (dowód: akta kontroli str. 6-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocenę negatywną działalności MZD w zakresie organizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego uzasadniają stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, dotyczące w szczególności:

- nieposiadania zatwierdzonej organizacji ruchu dla ok. 93% zarządzanych dróg,
- nieprowadzenie ksiąg drogi dla 54% dróg oraz niedokonywanie aktualizacji prowadzonych ksiąg drogi,
- niezawiadamianie o terminach wprowadzenia stałej organizacji ruchu oraz rozpoczęcia robót drogowych wymagających zmiany organizacji ruchu na czas ich wykonywania,
- nieprowadzenie systematycznych kontroli okresowych (pięcioletnich) stanu technicznego, przydatności do użytkowania oraz estetyki dróg i ich otoczenia,
- nieobjęcie kontrolami okresowymi, pięcioletnimi i rocznymi odpowiednio 46% i 32% dróg gminnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych², zarządcą dróg gminnych na terenie Ostrowa Wielkopolskiego jest Prezydent Miasta. Uchwałą nr VII/70/2003 z 19 marca 2003 r. Rada Miejska Ostrowa Wielkopolskiego (Rada Miejska) utworzyła Miejski Zarząd Dróg (MZD), jako gminną jednostkę organizacyjną, przy pomocy której Prezydent Miasta wykonuje zadania zarządcy

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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 260, ze zm.

dróg gminnych, nadając mu statut w brzmieniu określonym w załączniku do tej uchwały. Według ww. statutu MZD jest jednostką budżetową podległą Radzie Miejskiej, dla której funkcję organu założycielskiego pełni Prezydent Miasta.

W statucie MZD ujęto zakres zadań określony w art. 20 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu obowiązującym do 9 grudnia 2003 r. Na podstawie § 5 ust. 4 statutu MZD wykonuje również inne zadania, określone przepisami prawa, dotyczące zarządcy dróg gminnych oraz zlecone przez Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 13-17)

Zarządzeniem nr 1298/V/2008 z 27 czerwca 2008 r., wydanym na podstawie art. 47 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, Prezydent Miasta udzielił Dyrektorowi Zarządu pełnomocnictwa do występowania przed władzami, urzędami i sądami w charakterze strony, wnioskodawcy czy też uczestnika postępowania oraz do składania wszelkich oświadczeń i wniosków, a także do udzielania dalszych pełnomocnictw. Ww. pełnomocnictwo upoważnia Dyrektora Zarządu do kierowania i zarządzania MZD oraz do zawierania umów, dokonywania rozliczeń finansowych i podejmowania innych czynności związanych z prowadzeniem działalności przez tę jednostkę. Pełnomocnictwo zostało wydane na czas nieokreślony.

Na podstawie art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, Prezydent Miasta upoważnił Dyrektora Zarządu (upoważnienia nr KIP.0113/108A/08 z 27 czerwca 2008 r. i nr WIR.RGK.0052.2.2012 z 10 grudnia 2012 r.) do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych z zakresu zarządzania drogami.

(dowód: akta kontroli str. 9-12)

W wyniku porozumień zawartych pomiędzy Prezydentem Miasta, a Zarządem Powiatu Ostrowskiego oraz Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) Oddział w Poznaniu, MZD wykonuje niektóre zadania związane z bieżącym utrzymaniem dróg powiatowych i krajowych o długości wynoszącej odpowiednio 13,9 km i 18,9 km. Zakres tych zadań obejmuje w szczególności utrzymanie: nawierzchni dróg i chodników, oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, urządzeń kanalizacji deszczowej oraz pielęgnację zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 18-30)

Zatrudnienie w MZD, wg stanu na koniec I półrocza 2013 r. wynosiło 33 osoby, które realizowały zadania w zakresie: zarządzania drogami (10 osób), prowadzenia strefy płatnego parkowania (16 osób), obsługi administracyjnej i księgowej (6 osób) oraz utrzymania terenów zielonych (1 osoba).

Dyrektor Zarządu, wpisany na listę członków Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa (nr ewidencyjny WKP/BO/5528/01), posiada uprawnienia budowlane nr 73/97/UW z 28 maja 1997 r. do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń (obejmujące m.in. budowę dróg i mostów). Ukończył również studia podyplomowe na Politechnice Krakowskiej w zakresie inżynierii ruchu drogowego.

Pracownicy zespołu utrzymania dróg i zieleni, odpowiednio do zajmowanych stanowisk, posiadali wykształcenie wyższe, w specjalnościach: ekonomika i zarządzanie (3 osoby), konstrukcje budowlane (2 osoby), administracja samorządowa (1 osoba) i ochrona środowiska (1 osoba).

Z prowadzonego w MZD rejestru wynika, że w latach 2011-2013 (do lipca) Dyrektor Zarządu zaopiniował 676 projektów organizacji ruchu na drogach gminnych, z czego 21 dotyczyło wprowadzenia stałej, a 655 czasowej zmiany organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 36-63)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że MZD realizuje niewielki zakres zadań związanych z zarządzaniem ruchem, wynikający z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴ (rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem), który obejmuje m.in.:

- sporządzanie projektów organizacji ruchu, w przypadku, gdy MZD jest jednostką wprowadzającą organizację (lub zmiany organizacji) ruchu i przedstawianie ich do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem,
- realizację zatwierdzonych projektów organizacji ruchu,
- opiniowanie projektów organizacji ruchu na drogach gminnych,
- wprowadzanie tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu, np. w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa ruchu,
- dokonywanie napraw i wymiany uszkodzonych znaków i sygnalizacji.

Oświadczył również, że ww. zadania wykonuje osobiście lub nadzoruje ich realizację. Stwierdził, że MZD nie posiada danych dotyczących kwalifikacji osób sporządzających projekty organizacji ruchu dla potrzeb wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Zaznaczył, że przed zaopiniowaniem każdego projektu dokonuje weryfikacji zaproponowanych rozwiązań w zakresie organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 64-66 i 690-691)

MZD prowadzi 217 książek dróg oraz dzienniki objazdu dróg, w formie elektronicznej, a także książki, karty i wykaz sześciu obiektów mostowych, w formie pisemnej, według wzorów określonych w załącznikach do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁵ (rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg). W wyniku badania 36 (16,6%) wybranych losowo książek drogi stwierdzono brak danych w tabelach nr 2 – wykaz opracowań projektowych dotyczących drogi, nr 4 – wykaz kontroli stanu technicznej sprawności drogi, nr 5 – wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej drogi i nr 6 – wykaz protokołów odbioru robót remontowych i modernizacyjnych drogi. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie numeracji i ewidencji dróg, sporządzanie tabel nr 2 i nr 6 nie jest obligatoryjne.

(dowód: akta kontroli str. 78-81 i 83-87)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że MZD prowadzi pomiary natężenia ruchu drogowego w sposób ciągły, na wylotach z 9 skrzyżowań dróg gminnych (6 skrzyżowań) z drogami powiatowymi (2 skrzyżowania) oraz z drogą krajową (1 skrzyżowanie), przede wszystkim w celu monitorowania efektywności działania sygnalizacji świetlnej. Do wykrywania ruchu zastosowano pętle indukcyjne zainstalowane w nawierzchni jezdni, kamery wideo oraz przyciski z wyświetlaczem diodowym, usytuowane przy przejściach dla pieszych i rowerzystów. Po wykryciu ruchu przez ww. urządzenia przekazywany jest impuls do sterowników komputerowych, zapewniających optymalizację działania sygnalizacji świetlnej pod względem skrócenia czasu oczekiwania na sygnał zielony. System zapewnia prowadzenie stałego monitoringu i rejestracji natężenia ruchu oraz umożliwia zmianę zarówno trybu pracy (np. automatyczny, żółte migające, wszystkie czerwone), jak i parametrów działania sygnalizacji świetlnej (np. modyfikacja dopuszczalnego czasu trwania sygnału zielonego dla danej grupy sygnałowej).

(dowód: akta kontroli str. 97 i 635-638)

⁴ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

W okresie objętym kontrolą, w MZD sporządzono informacje o stanie sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta na koniec 2011 r. i 2012 r. z wykorzystaniem formularza według wzoru nr 2 określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁶. W ww. informacjach nie podano danych dotyczących liczby wypadków drogowych i ich skutków oraz średniej wielkości ruchu na drogach, ponieważ nie były to dane obligatoryjne dla dróg gminnych. Przedmiotowe informacje zostały przekazane Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad w terminie określonym w § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. do końca I kwartału danego roku.

(dowód: akta kontroli str. 98-106)

Zarządzeniem nr 13/IV/2012 z 30 października 2012 r. Dyrektor MZD określił sposób wykonywania kontroli zarządczej, obejmującej działania na rzecz zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Podstawowy zakres ww. działań wynika z obowiązujących w MZD regulacji wewnętrznych, a w szczególności z:

- zarządzenia nr 1/2012 z 3 stycznia 2012 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej do 14 tys. euro,
- decyzji nr 1/2011 z 3 stycznia 2011 r. i nr 9/2012 z 1 sierpnia 2012 w sprawie zasad (polityki) rachunkowości,
- decyzji nr 3/2012 z 1 marca 2012 r. w sprawie obiegu i kontroli dokumentów,
- decyzji nr 4/2011 z 15 listopada 2011 r. i nr 3/2012 z 1 marca 2012 r. w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz zasad rachunkowości, związanych z realizacją programów finansowanych ze środków unijnych,
- decyzji nr 12/2012 z 30 października 2012 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej,
- zakresów czynności, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 107 i 111-119)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że w MZD nie utworzono komórki organizacyjnej lub odrębnego stanowiska pracy ds. kontroli zarządczej z uwagi na niski poziom zatrudnienia. Prowadzenie kontroli wewnętrznej powierzono referentowi ds. administracji, który oprócz tego wykonuje zadania związane z obsługą sekretariatu, korespondencji i porad. Kontrole dotyczące spraw organizacyjnych i finansowych należą do zakresu działania stanowisk ds. administracyjnych i kadrowych oraz ds. księgowych. Kontrolę działalności MZD sprawują kierownik jednostki i główna księgowa w sposób funkcjonalny, tj. poprzez: przestrzeganie przyjętych zasad rachunkowości, prowadzenie kontroli dowodów księgowych, bezpośredni nadzór nad wykonywaniem zadań przez pracowników oraz pisemną akceptację pism. Zgodnie z ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, MZD nie był zobowiązany do prowadzenia audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 108-110 i 668-689)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Określony w statucie zakres działalności MZD nie był od 2003 r. aktualizowany i nie zawierał zadań nałożonych na zarządcę drogi w wyniku nowelizacji art. 20 ustawy o drogach publicznych, dotyczących m.in.:

⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

⁷ Dz. U. Nr 2013, poz. 885, ze zm.

- sporządzania informacji o drogach publicznych oraz przekazywania ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (pkt 9a), zgodnie z art. 1 pkt 22 lit. e ustawy z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁸,
- dokonywania weryfikacji cech i wskazania usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (częściowa zmiana pkt 10) oraz badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10a), zgodnie z art. 1 pkt 3 lit a i b ustawy z 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹,
- zarządzania i utrzymywania kanałów technologicznych oraz pobierania opłat za ich udostępnianie (pkt 19), zgodnie z art. 62 pkt 3 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 9-12)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że organ założycielski nie dokonywał aktualizacji zadań MZB w zakresie wynikającym ze zmian ustawy o drogach publicznych. Zadania te były realizowane, zgodnie z § 5 ust. 4 statutu MZD, przez głównego inżyniera oraz pracowników zespołu utrzymania dróg i zieleni na podstawie ustnego polecenia dyrektora.

(dowód: akta kontroli str. 624-634)

2. Według stanu na 30 czerwca 2013 r. MZD wykonywał zadania zarządcy drogi dla 473 dróg gminnych o długości ogółem 226,5 km, z czego 443 drogi (93,7%) o łącznej długości 206 km (90,9%) nie posiadały zatwierdzonych organizacji ruchu dla całej drogi (422 drogi) lub odcinków drogi (21 dróg).

(dowód: akta kontroli str. 66-77, 82 i 88-96)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, obowiązek posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dotyczy dróg, które zostały wybudowane, lub na których dokonano zmiany organizacji ruchu po wejściu w życie tego rozporządzenia. Przyjęto założenie opracowywania przedmiotowych projektów dla wszystkich dróg gminnych w powiązaniu z budową przez GDDKiA obwodnicy miasta. W związku z planowaną na lata 2011-2012 realizacją II etapu tej inwestycji, MZD podjął działania w celu opracowania kompleksowego projektu stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg, uwzględniającego przeniesienie ruchu tranzytowego poza centrum oraz wynikające z tego zmiany funkcjonowania całego systemu komunikacyjnego miasta. Ww. projekt nie został wykonany z uwagi na czasowe odstąpienie przez GDDKiA od budowy obwodnicy. W latach 2013-2014, MZD zamierza opracowywać projekty organizacji ruchu dla dróg gminnych, które nie posiadają takich projektów.

(dowód: akta kontroli str. 66 i 651-653)

3. MZD nie prowadzi księzek drogi według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia sprawie numeracji i ewidencji dróg dla 256 (54,1%) dróg gminnych, co jest niezgodne z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia. W wyniku badania 36 (16,6%) wybranych losowo księzek drogi stwierdzono również brak wpisów w tabelach nr 4 i nr 5, co stanowiło naruszenie § 16 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 78-82)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że MZD dysponuje systemem referencyjnym dla dróg gminnych, umożliwiającym analityczne określenie długości

⁸ Dz. U. Nr 200, poz. 1953, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 472.

¹⁰ Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.

poszczególnych odcinków dróg. Prowadzona w formie wykazów ewidencja zawiera zakres danych o drogach, wymagany rozporządzeniem w sprawie numeracji i ewidencji dróg. MZD dysponuje również rejestracją dróg w formie filmów video. Dla 217 dróg stanowiących podstawową sieć komunikacyjną zgromadzono bazę danych w formie książek drogi sporządzonych według wzoru określonego w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. W przypadku bazy danych dla pozostałych dróg zastosowane oprogramowanie nie pozwala na edycję w układzie graficznym książki drogi. W bieżącym roku zostały podjęte działania mające na celu sukcesywne doprowadzenie ewidencji dróg do obowiązujących wymogów.

(dowód: akta kontroli str. 674-683 i 686-687)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK uważa, że należy dokonać aktualizacji zakresu zadań określonych w statucie MZD, niezmienianym od czasu utworzenia jednostki uchwałą nr VII/70/2003 Rady Miejskiej z 19 marca 2003 r. Odnosi się to w szczególności do zadań, których wykonanie wywołuje określone skutki finansowe, związane zarówno z pobieraniem opłat, jak i z ponoszeniem określonych nakładów rzeczowych i finansowych. Takie właśnie zadania zostały przypisane do realizacji zarządcom dróg na podstawie ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz ustaw z 14 listopada 2003 r. i 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Z kolei brak zatwierdzonej organizacji ruchu dla wszystkich dróg uniemożliwia, w ocenie NIK, rzetelne wykonywanie obowiązków w zakresie prawidłowego stosowania i utrzymania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Komendant Powiatowej Policji w Ostrowie Wielkopolskim poinformował, że w okresie objętym kontrolą nie składano do MZD formalnych wniosków w sprawie zmiany organizacji ruchu z uwagi na stwierdzone zagrożenia w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku na drogach gminnych. Zaznaczył, że problemy dotyczące organizacji ruchu omawiano z przedstawicielami MZD na corocznych przeglądach dróg. Ewentualne nieprawidłowości w oznakowaniu, wynikające z aktów wandalizmu i kolizji drogowych, były zgłaszane telefonicznie przez dyżurnego oraz funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji (KPP). Stwierdził, że działania naprawcze w takich sytuacjach zostały podjęte niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 120 i 641-642)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że funkcjonariusze oraz dyżurny KPP w Ostrowie Wielkopolskim informowali MZD telefonicznie o uszkodzeniach oznakowania dróg. Z kolei sprawy związane z organizacją ruchu były omawiane z przedstawicielami KPP podczas okresowych przeglądów ulic.

(dowód: akta kontroli str. 121 i 635-637)

W okresie objętym kontrolą nie składano wniosków do organu zarządzającego ruchem o zmianę organizacji ruchu na drogach gminnych stosownie do aktualnych potrzeb. Natomiast w związku ze wzrostem natężenia ruchu do centrum handlowego „Galeria Ostrowia” i ośrodka rekreacyjnego „Piaski-Szczygliczka”,

zostały podjęte działania polegające na wybudowaniu wspólnie z powiatem ostrowskim, ronda na skrzyżowaniu ul. Grabowskiej i ul. Witosza oraz ścieżki rowerowej na ul. Limanowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 121 i 654-655)

Według prowadzonego w MZD rejestru, w okresie objętym kontrolą Dyrektor Zarządu zaopiniował 637 projektów organizacji ruchu, w tym 18 stałych (2,8%) i 619 tymczasowych (97,2%), z czego: 254 (39,9%) w 2011 r., 272 (42,7%) w 2012 r. oraz 111 (17,4%) w I półroczu 2013 r. MZD wprowadził w 2012 r. stałą organizację ruchu w związku z zakończeniem budowy czterech ulic (Piłsudskiego, Gdańskiej, Przemyskiej i Jasnej) i trzech chodników (ulice: Drzymały, Matyskiewicza i Mielczarskiego).

(dowód: akta kontroli str. 122-124)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Zarządu wydał 408 decyzji dotyczących zajęcia pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a znajdujących się w pasie drogowym, w tym 147 (36,0%) w 2011 r., 171 (41,9%) w 2012 r. i 90 (22,1%) w I półroczu 2013 r. Najwięcej decyzji (354 tj. 86,8%) dotyczyło zajęcia pasa drogowego w celu usunięcia awarii sieci i urządzeń wodociągowych.

W wyniku zbadania dokumentacji dotyczącej 18 decyzji ustalono, że zajęcia pasa drogowego nastąpiły w związku z koniecznością usunięcia awarii urządzeń i sieci infrastruktury technicznej znajdujących się w pasach drogowych. Jednostki, które usuwały awarie złożyły do MZD stosowne wnioski zawierające dane określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹¹. Po usunięciu awarii i zakończeniu robót inspektor nadzoru MZD kontrolował prawidłowość odtworzenia nawierzchni i dokonywał odbioru pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 125-140, 161-166 i 692-693)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że kwestia zasadności zajęcia pasa drogowego w trybie art. 40 ust. 14 i 14a ustawy o drogach publicznych oceniana jest na etapie zgłoszenia awarii. Zaznaczył również, że nie wydaje opinii pozytywnych na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia odrębnych robót przez różnych wykonawców w tym samym czasie i miejscu lub w bezpośrednim sąsiedztwie, w związku z czym nie było przypadków prowadzenia takich robót. W wyniku przeprowadzonych przez MZD wrywkowych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 662-663, 668-668, 672-673)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dyrektor Zarządu nie zawiadamiał, w sposób udokumentowany, organu zarządzającego ruchem oraz komendanta Policji o terminach wprowadzenia stałej organizacji ruchu, a także planowanego rozpoczęcia robót drogowych, wymagających zmiany organizacji ruchu na czas ich wykonywania, co stanowiło naruszenie § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że zmiany organizacji ruchu były uzgadniane z przedstawicielami organu zarządzającego ruchem oraz komendanta Policji w ramach bieżących spotkań i kontaktów telefonicznych.

(dowód: akta kontroli str. 122 i 658-659)

¹¹ Dz. U. Nr 140, poz. 1481.

Komendant Powiatowy Policji w Ostrowie Wielkopolskim poinformował, że przedstawiany przez MZD projekt organizacji ruchu traktowano, jako zawiadomienie o zmianie organizacji ruchu, która zostanie wprowadzona nie wcześniej, niż po upływie 7 dni od daty jego zaopiniowania. Ww. zawiadomienia były również przekazywane telefonicznie oraz podczas bezpośrednich spotkań z przedstawicielami MZD. Wprowadzanie organizacji ruchu w przypadku zmiany pierwszeństwa przejazdu oraz uruchomienia sygnalizacji świetlnej, odbywało się przy udziale funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego KPP.

(dowód: akta kontroli str. 122 i 656-657)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Zarządu wydał 254 decyzje zezwalające na umieszczenie reklam w pasie drogowym, w tym 99 (39,0%) w 2011 r., 59 (23,2%) w 2012 r. i 96 (37,8%) w I półroczu 2013 r. W wyniku oględzin ośmiu dróg o łącznej długości 4,1 km nie stwierdzono usytuowania reklam w sposób ograniczający widoczność oznakowania, urządzeń bezpieczeństwa oraz innych elementów drogi.

(dowód: akta kontroli str. 141-148 i 155-157)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że na etapie wydawania decyzji zezwalającej na umieszczenie reklamy w pasie drogowym analizowany jest jej wpływ na bezpieczeństwo ruchu. Każda decyzja zawiera zalecenia dotyczące umieszczenia reklamy w sposób niepowodujący zagrożeń dla użytkowników dróg poprzez ograniczenie widoczności znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz upoważnienie zarządcy drogi do jej natychmiastowego usunięcia w przypadku stwierdzenia takiego zagrożenia. W wyniku dokonywanych, podczas objazdów dróg, kontroli sposobu umieszczenia reklam, nieprawidłowości nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 141 i 672-673)

W wyniku badania dokumentacji realizowanych w 2013 r. 15 inwestycji drogowych i wydanych w tym okresie 118 decyzji o zajęciu pasa drogowego, nie stwierdzono przypadków podejmowania robót drogowych w tym samym miejscu oraz czasie. Założony w 2012 r. rejestr zgłoszeń o zdarzeniach związanych w prowadzeniem robót w pasie drogowym nie zawiera żadnych wpisów.

(dowód: akta kontroli str. 159-168)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że w MZD nie wprowadzono formalnej metodologii badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu. W ramach koordynacji działań inwestycyjnych i remontowych nie zezwala się na wykonywanie robót w tym samym czasie i miejscu lub w bezpośrednim sąsiedztwie. Działania zapobiegające powstawaniu ww. sytuacji podejmuje pracownik MZD prowadzący sprawy dotyczące wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 159, 654-655 i 672-673)

W okresie objętym kontrolą na bezpieczeństwo ruchu drogowego wydatkowano 1.487,6 tys. zł, w tym: 817,4 tys. zł (55,0%) w 2011 r., 501,7 tys. zł (33,7%) w 2012 r. i 168,5 tys. zł (11,3%) w I półroczu 2013 r. Ww. wydatki zostały sfinansowane ze środków na inwestycje, w kwocie 308,3 tys. zł (20,7%) oraz bieżące utrzymanie dróg, w kwocie 1.179,3 tys. zł (79,3%). Planowane w latach 2011 i 2012 wydatki na bezpieczeństwo ruchu, w ramach bieżącego utrzymania

dróg, w wysokości ogółem 1.020 tys. zł, zostały wykonane w kwocie 1.015,9 tys. zł, tj. w 99,6%. Zaawansowanie tego planu za I półrocze 2013 r. wyniosło 32,7%. Prace związane z utrzymaniem znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu wykonywała firma DUCTUS Spółka z o.o. na podstawie rocznych umów zawartych w trybie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹².

(dowód: akta kontroli str. 169-190)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że wydatki na bezpieczeństwo ruchu na lata 2011-2013 zostały zaplanowane z uwzględnieniem założeń do projektu budżetu miasta dotyczących utrzymania dotychczasowego zakresu świadczonych usług i zapewniły pełną realizację potrzeb w tym zakresie. Stwierdził, że w MZD nie opracowano odrębnych procedur działania mających na celu zmniejszenie kosztów. Obowiązujący w zakresie bieżącego utrzymania dróg tryb postępowania przewiduje w pierwszej kolejności likwidację stwierdzonych zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu, a następnie realizację pozostałych robót stosownie do przyjętych planów rzeczowo-finansowych. Działania MZD na rzecz zmniejszenia kosztów polegają m.in. na podejmowaniu robót zapobiegających niszczeniu dróg poprzez utrwalanie nawierzchni jezdni emulsją i grysem lub w formie dywanika „na zimno”. Ogranicza się również wydatki na zimowe utrzymanie dróg wprowadzając zróżnicowane, w zależności od natężenia ruchu, standardy odśnieżania dla poszczególnych ulic.

(dowód: akta kontroli str. 660-661 i 684-685)

Roczne sprawozdania ZP-SR1 o udzielonych zamówieniach publicznych w latach 2011 i 2012, sporządzone według wzoru określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2006 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania¹³, zostały przekazane do Urzędu Zamówień Publicznych odpowiednio 9 lutego 2012 r. i 26 lutego 2013 r., tj. w terminie wynikającym z art. 98 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. W okresie objętym kontrolą udzielono 95 zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego (91) oraz z wolnej ręki (4), na roboty budowlane (64) i usługi (31) o wartości ogółem 23.275,7 tys. zł netto, z czego 14.074,9 tys. zł (60,5%) dotyczyło zamówień na roboty budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 191-203)

Badaniem objęto dokumentację 10 postępowań o udzielenie zamówień na roboty budowlane o wartości ogółem 5.289,6 tys. zł netto (tj. 22,7% wartości wszystkich zamówień). Ww. dokumentacja zawierała specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót (wzorowane na ogólnej specyfikacji technicznej) określające obowiązki wykonawcy w zakresie organizacji i prowadzenia robót, dotyczące m.in.:

- przedstawienia zamawiającemu do zatwierdzenia uzgodnionego z zarządem drogi i organem zarządzającym ruchem, projektu organizacji ruchu i zabezpieczenia robót w okresie trwania budowy,
- dostarczenia, zainstalowania i utrzymywania tymczasowych urządzeń zabezpieczających, takich jak: ogrodzenie, poręcz, oświetlenie, sygnały i znaki ostrzegawcze oraz inne środki niezbędne do ochrony prowadzonych robót oraz zapewnienia bezpieczeństwa pojazdów i pieszych.
- wydania publicznego obwieszczenia o przystąpieniu do realizacji robót oraz umieszczenia i utrzymywania tablic informacyjnych do czasu zakończenia robót,
- minimalizowania niedogodności dla mieszkańców podczas prowadzenia robót.

W trzech przypadkach, terminy umowne zakończenia budowy kanalizacji deszczowej w ul. Jasnej, przebudowy skrzyżowania ul. Śmigielskiego i Waryńskiego

¹² Dz. U. z 2010 r., poz. 759, ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 155, poz. 1110, ze zm.

oraz przebudowy ul. Toruńskiej, zostały przekroczone odpowiednio o 32, 26 i 25 dni. Ww. terminy nie zostały dotrzymane z powodu szczególnie niesprzyjających warunków atmosferycznych dla prowadzenia robót budowlanych w IV kwartale 2011 r. (opady deszczu) oraz w I kwartale 2013 r. (mróz i opady śniegu). Zgodnie z warunkami umów terminy zakończenia realizacji tych zadań zostały przedłużone, na podstawie zawartych aneksów, odpowiednio o 37, 30 i 30 dni.

Projekty zmiany organizacji ruchu dotyczące badanych inwestycji zostały zatwierdzone przez Zastępcę Dyrektora Oddziału GDDKiA w Poznaniu, z upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, na okres do 6 lutego 2014 r. (budowa zjazdu z ronda Miast Partnerskich) oraz przez Piotra Śniegowskiego, działającego z upoważnienia Starosty Ostrowskiego, bezterminowo.

Umowy z wykonawcami robót zawierały postanowienia dotyczące wysokości kar z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, w postaci:

- 0,3% wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy oraz w usunięciu wad technicznych stwierdzonych podczas odbioru końcowego i w okresie gwarancji,
- 10% wynagrodzenia umownego za odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych zarówno od wykonawcy, jak i zamawiającego.

Ustanowiono również zabezpieczenie należytego wykonania zawartych umów w wysokości 3% wynagrodzenia umownego.

(dowód: akta kontroli str. 199-287)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że przy ustalaniu wysokości kary umownej brano pod uwagę jej dolegliwość dla wykonawców oraz wpływ na terminową realizację zadań, a także możliwie realny poziom w stosunku do kosztów i rentowności robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 664-667)

MZD informował podmioty posiadające infrastrukturę w pasie drogowym i rady osiedli mieszkaniowych o przystąpieniu do realizacji inwestycji drogowych oraz zapraszał ich przedstawicieli do wzięcia udziału w przekazaniu wykonawcy robót placów budowy. Z przeprowadzonej podczas oględzin ankiety wynika, że mieszkańcy ulic, na których realizowano inwestycje drogowe zostali poinformowani (poza jednym przypadkiem) o spodziewanych z tego tytułu utrudnieniach i ze swej strony nie zgłosili żadnych uwag w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 336-344)

Oględziny wykazały, że po zakończeniu realizacji inwestycji w pasach drogowych została wprowadzona stała organizacja ruchu. Miejsca prowadzenia robót i tereny sąsiadujące z placami budowy zostały uporządkowane i zagospodarowane. Nie stwierdzono pozostałości po wykonanych robotach, stwarzających utrudnienia dla użytkowników dróg oraz pogarszających bezpieczeństwo ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 360-380)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podczas oględzin stwierdzono 31 reklam o łącznej powierzchni 15,78 m², umieszczonych w pasach drogowych sześciu ulic bez wymaganego zezwolenia. Zgodnie z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, Dyrektor Zarządu wymierzył, w drodze decyzji administracyjnych, kary pieniężne w łącznej wysokości 1.514,88 zł, stanowiącej dziesięciokrotną opłatę za nielegalne zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami ruchu lub zarządzania

drogami, ustaloną na podstawie stawki określonej w uchwale nr XIX/273/2004 Rady Miejskiej z 27 kwietnia 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 141 i 155-158)

2. W wyniku przeprowadzonych oględzin pasa drogowego w miejscu budowy chodnika na ul. Okólnej stwierdzono nieprawidłowości polegające na:
 - zastosowaniu podwójnego oznakowania znakami ostrzegawczymi A-14 i A-12b, tj. pierwszego przy skrzyżowaniu z ul. Poniatowskiego i drugiego, którego nie było w projekcie organizacji ruchu, ok. 30 m za nim,
 - usytuowaniu tablicy U-3d i zapory U-20a (nieposiadającej świadectwa dopuszczenia do stosowania w drogownictwie) w odległości ok. 70 m od skrzyżowania z ul. Poniatowskiego zamiast, zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu, bezpośrednio za tym skrzyżowaniem,
 - ustawienie ww. zapory U-20a prostopadle do osi jezdni zamiast, zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu, równolegle do osi jezdni,
 - nieuwzględnieniu w projekcie organizacji ruchu tablicy T-6b, umieszczonej pod znakiem informacyjnym D-1, zlokalizowanym po prawej stronie drogi (ok. 30 m od skrzyżowania z ul. Poniatowskiego),
 - korzystaniu z koparki nieposiadającej ostrzegawczego sygnału świetlnego.

(dowód: akta kontroli str. 288-303)

3. Ponadto w miejscu budowy przyłącza wodociągowego na ul. Kamiennej, pod znakiem A-30 nie umieszczono, wymaganej w projekcie organizacji ruchu, tabliczki informującej o rodzaju niebezpieczeństwa (UWAGA PRZECISK) oraz wykorzystano zaporę U-20a nieposiadającą świadectwa dopuszczenia do stosowania w drogownictwie.

(dowód: akta kontroli str. 345-359)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że chwilowe ustawienie bariery U-20a prostopadle do osi drogi, w związku z prowadzonymi w tym czasie pracami transportowymi, nie miało wpływu na bezpieczeństwo ruchu. Zastosowanie bariery U-20a zgodnie z projektem organizacji ruchu tj. równolegle do osi drogi, stanowiło element uzupełniający, niewymagany przez obowiązujące przepisy. Dodatkowe oznakowanie znakami ostrzegawczymi A-14 i A-12b, pozostawione po poprzednim etapie robót, także nie miało wpływu na organizację i bezpieczeństwo ruchu. Koparka nie posiadała ostrzegawczego sygnału świetlnego, ponieważ nie była wykorzystywana do prowadzenia robót poza wyznaczonym i ogrodzonym placem budowy. Powodem braku tabliczki UWAGA PRZECISK pod znakiem A-30 była rezygnacja wykonawcy z wykonania zaplanowanego przecisku pod drogą.

(dowód: akta kontroli str. 288-290 i 345-346)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na błędy w zaopiniowanym i zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu dotyczącym budowy chodnika na ul. Okólnej, które polegały na nieuwzględnieniu tablicy T-6b umieszczonej pod znakiem D-1 oraz podaniu niewłaściwej odległości pomiędzy tablicami kierującymi U-21a i U-21b, tj. 15 m, podczas gdy zgodnie z rozporządzeniem w sprawie znaków, sygnałów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, ww. tablice w obszarze zabudowanym należy ustawiać w odstępach nie większych niż 10 m.

(dowód: akta kontroli str. 294-303)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych 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

W okresie objętym kontrolą dokonano objazdu 3.702 odcinków dróg, w tym 1.774 (47,9%) w 2011 r., 1.141 (30,8%) w 2012 r. i 787 (25,6%) w I półroczu 2013 r. Wyniki ww. objazdów zostały udokumentowane w rocznych dziennikach objazdu dróg, zawierających następujące dane: data objazdu, kategoria drogi, nazwisko i imię kontrolującego, nazwa kontrolowanego odcinka drogi, rodzaj i lokalizacja zauważonych usterek i uszkodzeń oraz termin ich usunięcia. W toku kontroli dokonano oględzin 22 wybranych losowo miejsc, gdzie według zapisów w dziennikach objazdu dróg wystąpiły usterki i uszkodzenia oznakowania. Stwierdzono, że ww. usterki i uszkodzenia zostały usunięte lub naprawione.

(dowód: akta kontroli str. 382-386)

W wyjaśnieniach Dyrektor Zarządu podał, że stwierdzone podczas objazdów nieprawidłowości dotyczące w szczególności stanu nawierzchni, poboczy, rowów, oznakowania, urządzeń bezpieczeństwa oraz zieleni przydrożnej, w zależności od stwarzanego zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu, zlecane są do wykonania w trybie natychmiastowym lub w ramach bieżącego utrzymania i remontów dróg. Ponadto, do MZD napływają informacje od mieszkańców i użytkowników dróg, a także z Policji i Straży Miejskiej o nieprawidłowościach dotyczących stanu dróg, związanych m.in. z czynnikami atmosferycznymi (wichury, ulewne deszcze, warunki zimowe), czy też aktami wandalizmu. Usuwanie tych nieprawidłowości powoduje konieczność dokonywania korekt planowanego zakresu rzeczowego i finansowego robót drogowych, stosownie do limitu otrzymanych na ten cel środków budżetowych. W latach 2011-2013 nie wystąpiła konieczność wprowadzenia oznakowania ostrzegawczego lub ograniczenia szybkości z uwagi na zły stan techniczny drogi.

(dowód: akta kontroli str. 387)

W 2011 r. MZD przeprowadził przegląd rozszerzony 252 dróg gminnych o łącznej długości 111,1 km w zakresie stanu technicznego, przydatności do użytkowania i estetyki obiektu oraz jego otoczenia, spełniający wymagania kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich) określone w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴. Czynności kontrolne wykonało Biuro Badawczo-Projektowe Budownictwa Komunikacyjnego TRANSCOMP Spółka z o.o., na podstawie umowy nr 43/2011 z 6 czerwca 2011 r. Protokoły przeglądu zostały podpisane przez mgr inż. budownictwa Wojciecha Pieńkowskiego, członka Mazowieckiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, nr ewidencyjny MAZ/BO/0314/01, posiadającego uprawnienia budowlane nr St-12/86 z 31 stycznia 1986 r. do projektowania dróg oraz mostów i przepustów. Na podstawie wyników przeprowadzonego przeglądu stan 50,3 km dróg (45,3% długości skontrolowanych dróg) został oceniony jako bardzo dobry, 40,8 km (36,7%) jako dobry, 15,7 km (14,1%) jako ostrzegawczy, 4,1 km (3,7%) jako zły i 0,2 km (0,2%) jako bardzo zły. W protokołach kontroli dróg, których stan oceniono jako zły lub bardzo zły, stwierdzono m.in., że:

- ul. R. Mielczarskiego spełnia podstawowe wymagania użytkowników, natomiast stan odcinków jezdni o nawierzchni bitumicznej i z kostki brukowej oraz chodników, nie pozwala na zachowanie bezpieczeństwa ruchu,

¹⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm.

- stan 10 ulic: S. Czarneckiego, Dojazdowa, Kolejowa, K. Makuszyńskiego, Al. Powstańców Wielkopolskich, M. Rataja, T. Rejtana, W. Reymonta, Spichrzowa i W. Śmigielskiego, jedynie w części spełnia podstawowe wymagania użytkowników i negatywnie wpływa na bezpieczeństwo ruchu z powodu łat, spękań, zapadnięć, wystającego zbrojenia i ubytków powierzchniowych, a także nieprawidłowego odwodnienia odcinków jezdni o nawierzchni bitumicznej (8 dróg), z płyt betonowych (2 dróg) i trylinki (1 droga) oraz chodników (2 drogi), zatok przystankowych (2 drogi), parkingu, poboczy i zatok (1 droga),
- stan ul. Granicznej nie spełnia podstawowych wymagań użytkowników i negatywnie wpływa na bezpieczeństwo ruchu z powodu łat, spękań, zapadnięć i ubytków powierzchniowych odcinków jezdni o nawierzchni bitumicznej.

W wyniku kontroli organizacji i bezpieczeństwa ruchu w zakresie: oznakowania pionowego i poziomego, informacji drogowaskazowych, sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz ograniczeń widoczności, stwierdzono m.in.:

- uszkodzone lub nieprawidłowo usytuowane oznakowanie pionowe na 5 ulicach: K. Arciszewskiego, M. Rataja, J. Tuwima, M. Wańkowicza i Wolności,
- ubytki farby oznakowania poziomego na 5 ulicach: M. Langiewicza, K. Pułaskiego, Spichrzowa, R. Traugutta i M. Wańkowicza,
- uszkodzony próg zwalniający na 2 ulicach: J. Mariańskiego i Wrocławskiej.

Kontrola wykazała, że warunki ruchu na 9 ulicach: Grobla, Koszałka Opalka, K. Makuszyńskiego, S. Okrzei, Pruślińskiej, Spichrzowa, J. Tuwima, T. Zana i Zielona, nie spełniają wymagań użytkowników z uwagi na brak możliwości płynnego wymijania się pojazdów i przeniesienia ruchu pieszych poza pas jezdni.

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, MZD przeprowadził okresowe kontrole (roczne) stanu technicznego 52 dróg (33,7 km) w 2011 r. i 323 dróg (168,5 km) w 2012 r. Protokoły kontroli tych dróg zostały podpisane przez dyrektora MZD oraz pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. ewidencji i utrzymania dróg i mostów. W wyniku kontroli okresowej (rocznej) przeprowadzonej w 2012 r. stwierdzono zły stan techniczny jezdni (5 dróg), chodników (3 drogi), jezdni i chodników (7 dróg) oraz wiaduktu nad torami kolejowymi (1 droga). W protokołach kontroli zaznaczono potrzebę zaplanowania na najbliższy okres remontów tych dróg jak i wiaduktu.

(dowód: akta kontroli str. 388-512)

W latach 2011-2013 MZD przeprowadził trzy przeglądy rozszerzone 6 obiektów mostowych (3 wiaduktów, 2 mostów oraz kładki dla pieszych nad torami kolejowymi), usytuowanych w pasach drogowych dróg gminnych, spełniające wymagania kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich), określone w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. Czynności kontrolne wykonało Biuro Projektów Budownictwa RBM Spółka jawna, na podstawie umów: nr 17/2011 z 21 lutego 2011 r., nr 51/2012 z 11 maja 2012 r. i nr 54/2013 z 3 czerwca 2013 r. Protokoły kontroli zostały podpisane przez mgr. inż. Błażeja Golca i mgr inż. Michała Wołoszyńskiego, ujętych w ewidencji Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa pod nr WKP/BM/0083/06 i nr WKP/BM/0084/06, posiadających uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności mostowej nr WKP/0072/POOM/05 i WKP/0073/POOM/05 z 22 czerwca 2005 r. Kontrole wykazały niezadowolający stan techniczny wiaduktu w pasie drogowym ul. Parkowej oraz niepokojący, lecz niezagrażający bezpieczeństwu, stan techniczny mostu na kanale zbiornika Piaski, w pasie drogowym ul. Strumykowej.

(dowód: akta kontroli str. 513-576)

Z przeprowadzonych oględzin wynika, że uszkodzenia i nieprawidłowości w zakresie oznakowania ulic: R. Traugutta, M. Wańkowicza i Wrocławskiej zostały usunięte. Stwierdzono również poprawę stanu technicznego mostu na kanale zbiornika Piaski, w wyniku przeprowadzonego remontu oraz nawierzchni na ul. Śmigielskiej, przede wszystkim w wyniku przebudowy skrzyżowania z ul. L. Waryńskiego.

(dowód: akta kontroli str. 388-393)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Zarządu podał, że w ramach działań remontowych i utrzymaniowych dokonano wymaganych napraw oznakowania oraz usunięto wszystkie uszkodzenia stwarzające bezpośrednie zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu. W celu poprawy stanu technicznego dróg w 2013 r. zabezpieczono środki na realizację trzech zadań inwestycyjnych obejmujących budowę chodnika na ul. M. Rataja, wykonanie nowej nawierzchni na ul. Grobla oraz przebudowę odcinka ul. Spichrzowej. Podjęto również działania w celu pozyskania środków na przeprowadzenie wymaganego remontu wiaduktu na ul. Parkowej.

(dowód: akta kontroli str. 647-650)

Przeprowadzone oględziny 24 dróg gminnych o łącznej długości 26,5 km wraz ze skrzyżowaniami wykazały, że lokalizacja znaków drogowych na drogach gminnych była zgodna z zatwierdzoną organizacją ruchu (12 dróg o długości 9,8 km) oraz danymi zamieszczonymi w książkach drogi, tabela nr 10 wyposażenie techniczne odcinka drogi (12 dróg o długości 16,7 km nieposiadających zatwierdzonej organizacji ruchu). Nie było różnic w odniesieniu do liczby i rodzaju znaków umieszczonych w pasach drogowych oraz analogicznych danych wynikających z ww. dokumentów. Nie stwierdzono przypadków oznakowania dezinformującego użytkowników dróg, jak i nawzajem wykluczającego się. Wszystkie znaki były dobrze widoczne i w dobrym stanie technicznym. Pod względem wykonania i sposobu zainstalowania, spełniały wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁵ (rozporządzenie w sprawie znaków, sygnałów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu).

(dowód: akta kontroli str. 557-621)

W wyjaśnieniach, Dyrektor MZD podał, że wymiana oznakowania wynikająca z rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu została zakończona do końca 2010 r. Ww. wymiana obejmowała w szczególności znaki pionowe A-7, B-2, B-20, D-6, D-6a i D-6b, dla których wprowadzono obowiązek stosowania folii odbłaskowej typu 2. Urządzenia sygnalizacji świetlnej, zlokalizowane na drogach gminnych spełniają wymogi ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 622-623 i 670-671)

Ustalone
nieprawidłowości

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

MZD nie dokonywał systematycznych kontroli okresowych (pięcioletnich) dróg oraz nie objął ww. kontrolą przeprowadzoną w 2011 r. 220 dróg gminnych, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Z kolei nieprzeprowadzenie kontroli okresowych (rocznych) 165 dróg w 2011r. oraz 150 dróg w 2012 r. było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

W wyjaśnieniach, Dyrektor MZD podał, że nie dysponuje dokumentacją świadczącą o przeprowadzeniu kontroli okresowej (pięcioletniej) przed objęciem przez niego (w 2008 r.) stanowiska kierownika jednostki. Przeglądem rozszerzonym dróg

¹⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

gminnych w 2011 r. nie objęto 220 dróg o łącznej długości 121,2 km, w tym 55 dróg posiadających nową nawierzchnię, przewidzianych do przeglądu w późniejszym terminie oraz 165 dróg o nawierzchni gruntowej i nieulepszonej, których nie zakwalifikowano do budowy w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane. Z tych samych względów drogi o nawierzchni gruntowej i nieulepszonej nie były również objęte kontrolą okresową (roczną).

(dowód: akta kontroli str. 388-393 i 643-646)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, wszystkie ulice zaliczone do kategorii dróg gminnych należą do budowy (obiektów liniowych) wymienionych w art. 3 ust. 3a ustawy Prawo budowlane i w związku z tym podlegają kontrolom okresowym, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy.

Ocena częściowa

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

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań mających na celu dostosowanie zakresu zadań MZD określonego w statucie jednostki do stanu wynikającego z obowiązujących przepisów.
2. Zapewnienie dla wszystkich zarządzanych dróg zatwierdzonej organizacji ruchu oraz książki drogi.
3. Formalne zawiadamianie organu zarządzającego ruchem i komendanta Policji o terminach wprowadzenia organizacji ruchu oraz rozpoczęcia robót drogowych wymagających zmiany organizacji ruchu na czas ich wykonywania.
4. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania należności z tytułu reklam umieszczonych w pasach drogowych bez wymaganego zezwolenia.
5. Zapewnienie skutecznej kontroli realizacji projektów organizacji ruchu przez wykonawców robót realizowanych w pasie drogowym.
6. Objęcie kontrolami okresowymi, rocznymi i pięcioletnimi wszystkich zarządzanych dróg.

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.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

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 25 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Mieczysław Zentel
gł. specjalista k. p.

z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor