



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-08-08/2013

P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@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 Rzeszowie
Kontrolerzy	Marek Wójtowicz główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 86308 z dnia 3 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Stalowej Woli, zwany dalej Zarządem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Śliwiński Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Stalowej Woli. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji i zarządzania drogami publicznymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności prawidłową realizację przez Zarząd zadań w zakresie:

- przygotowania jednostki do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządu drogi, w tym m. in. zatrudnienie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, ustalenie stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg posiadających ulepszoną nawierzchnię, rzetelne prowadzenie ewidencji dróg, wykonywanie okresowych pomiarów ruchu i terminowe przekazywanie informacji statystycznych o sieci dróg;
- współdziałania z organami zarządzającymi ruchem drogowym i innymi podmiotami, w szczególności w zakresie przygotowania projektów organizacji ruchu, w tym podejmowanie działań w celu zmiany organizacji ruchu wynikających m. in. z wniosków Policji i własnej inicjatywy, kierowanie do organu zarządzającego ruchem wniosków w sprawie dostosowania organizacji ruchu i wykonywanie nadzoru nad wprowadzanymi ograniczeniami lub zakazami w ruchu przez podmioty posiadające infrastrukturę w pasie drogowym;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

- koordynacji zadań związanych z pracami wykonywanymi w pasie drogowym, w tym m. in. wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, dotyczących umieszczenia reklam, koordynacji robót wykonywanych w pasie drogowym, prowadzenie badań wpływu robót realizowanych w pasie drogowym na bezpieczeństwo ruchu;
- stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej, w tym prowadzenie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 20 pkt 10² ustawy o drogach i art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane³, zgodności organizacji ruchu na zarządzanych drogach z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, przepisami Prawa o ruchu drogowym i rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych⁴.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku wyszczególnienia wszystkich zadań zarządcy drogi w regulaminie organizacyjnym Zarządu, nieinformowania Starosty Stalowowolskiego i Komendanta Powiatowego Policji o wszystkich wprowadzanych organizacjach ruchu, niezawierania w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót informacji dotyczących organizacji robót, nieegzekwowania od wszystkich wykonawców robót na drogach obowiązku opracowania i wdrożenia organizacji ruchu na czas wykonywania robót. Ustalono także przypadki niewłaściwego stanu technicznego oznakowania pionowego, nieczytelnego oznakowania poziomego i ograniczania widoczności oznakowania przez zieleń przydrożną.

Nieprawidłowości dotyczące wyszczególnienia wszystkich zadań w regulaminie organizacyjnym oraz złego stanu technicznego oznakowania pionowego, nieczytelnego oznakowania poziomego i negatywnego wpływu zieleni na widoczność oznakowania zostały usunięte w trakcie kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Rada Powiatu Stalowowolskiego uchwałą nr IV/10/99 z dnia 5 lutego 1999 r. utworzyła jednostkę organizacyjną powiatu Stalowowolskiego Zarząd Dróg Powiatowych w Stalowej Woli. Zgodnie z nadanym statutem podstawowym przedmiotem działania Zarządu jest realizacja zadań powiatu wynikających z ustawy o drogach publicznych. Zarząd Powiatu Stalowowolskiego upoważnił Dyrektora Zarządu do załatwiania w imieniu zarządcy wszystkich przekazanych zadań w tym do wydawania decyzji administracyjnych.

Ostatni regulamin organizacyjny Zarządu zatwierdzony został uchwałą Zarządu Powiatu Stalowowolskiego nr 148/863/06 z dnia 24 października 2006 r. i nie uwzględniał zmian zadań zarządcy dróg, które weszły w życie po jego zatwierdzeniu.

W dniu 18 czerwca 2013 r. Dyrektor Zarządu przedłożył Zarządowi Powiatu Stalowowolskiego do zatwierdzenia zmieniony regulamin organizacyjny, zawierający

² Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260) zwana dalej ustawą o drogach publicznych.

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.)

wszystkie zadania zarządcy dróg powiatowych, określone w art. 20 ustawy o drogach publicznych.

Uchwałą nr 155/90/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. regulamin został zatwierdzony przez Zarząd Powiatu Stalowowolskiego.

(Dowód: akta kontroli, str. 5-22, 28-41)

W Zarządzie zatrudnionych było 11 osób, w tym 3 osoby jako robotnicy. Zadania zarządcy dróg realizowało 4 pracowników i Dyrektor Zarządu. Osoby te posiadały odpowiednie wykształcenie kierunkowe o specjalności drogowej lub ogólnobudowlanej oraz staż pracy w zarządach dróg od 7 do 35 lat.

Pracownikom powierzone zostały wszystkie czynności w ramach zadań określonych w regulaminie organizacyjnym. Wyznaczone zostały również zastępstwa na czas nieobecności poszczególnych osób.

Kontrole dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a (kontrole okresowe stanu technicznego dróg, co najmniej raz w roku) oraz pkt 2 (kontrole okresowe stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg, co najmniej raz na 5 lat) ustawy Prawo budowlane⁵ przeprowadzał pracownik Zarządu posiadający wymagane kwalifikacje (ważne w dniu kontroli dróg), tj. uprawnienia budowlane o specjalności drogowej potwierdzone wpisem, w drodze decyzji, do centralnego rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz wpisem na listę członków Podkarpackiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

Kontrole mostów Zarząd zlecał podmiotom zewnętrznym:

- w 2011 r. (kontrole pięcioletnie i roczne) ABC Projekt, mgr inż. Grzegorz Dubik z siedzibą w Stalowej Woli,
- w 2012 r. (kontrole roczne) MOSTEK, Patrycjusz Mostek z siedzibą w Rzeszowie.

Osoby przeprowadzające kontrole mostów posiadały stosowne uprawnienia.

Pracownik Zarządu opracowujący projekty organizacji ruchu i opiniujący projekty innych jednostek posiadał wykształcenie wyższe na kierunku budownictwo w zakresie konstrukcje budowlane i inżynierskie oraz uprawnienia do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej. Dyrektor Zarządu posiadał wykształcenie wyższe na kierunku budownictwo w zakresie drogi i mosty, uprawnienia do projektowania i kierowania robotami bez ograniczeń w specjalności drogowej oraz ukończone na Politechnice Krakowskiej szkolenie na audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W latach 2011-2013 (I półrocze) Zarząd przedłożył do zatwierdzenia 18 projektów organizacji ruchu, z projektów tych 15 zostało zatwierdzonych bez uwag, 3 z uwagami. Nie było przypadków odsyłania bądź odrzucania projektów organizacji ruchu przedłożonych przez Zarząd do zatwierdzenia Staroście Stalowowolskiemu.

(Dowód: akta kontroli, str. 43-68)

Zarząd zarządzał 39 drogami powiatowymi o łącznej długości 194,223 km, z których 174,059 km zlokalizowanych było poza terenem miasta i 20,164 km na terenie miasta. Z dróg tych 178,269 km (91,7%) posiadało nawierzchnię ulepszoną bitumiczną, a 15,954 km (8,3%) - nawierzchnię nieulepszoną lub gruntową. Z dróg o nawierzchni nieulepszonej 0,66 km stanowiły drogi tłuczniowe, 1,732 km – gruntowe wzmocnione żużlem i 13,562 km – gruntowe naturalne.

Stałą organizacją ruchu objęto drogi o długości 179,988 km, co stanowiło 93% ogółu zarządzanych dróg. Projekty organizacji ruchu nie były opracowane dla części odcinków dróg nieulepszonych i gruntowych.

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.)

Zgodnie z zasadami i wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg⁶ Zarząd prowadził ewidencję dróg. Ewidencja zawierała wszystkie dane i na bieżąco była aktualizowana. Objęte nią były wszystkie odcinki zarządzanych dróg.

(Dowód: akta kontroli, str. 69-85)

W 2011 r. Zarząd wykonał pomiar ruchu dla 4 odcinków dróg nr 1027R ul. Bojanowskiego w Stalowej Woli, 1024R ul. Czarnieckiego w Stalowej Woli – Pysznica, 1019R Zarzecze-Rzeczyca i 1023R Pysznica-Piskorowy Staw oraz na ul. Poniatowskiego w Stalowej Woli. Pomiary dokonywane były na potrzeby realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego projektów w zakresie przebudowy dróg powiatowych i oceny efektywności ekonomicznej przedsięwzięć drogowych. Na podstawie przeprowadzonych pomiarów wykonano obliczenia średniego dobowego ruchu (SDR) i prognozy ruchu do 2033 r. Na ul. Poniatowskiego w Stalowej Woli pomiary ruchu prowadzono w związku z wnioskiem mieszkańców o zainstalowanie sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych.

W 2012 r. pomiary ruchu wykonano dla 4 dróg 1023R Pysznica-Piskorowy Staw, 1019R Zarzecze-Rzeczyca Długa, 1024R ul. Poniatowskiego i Czarnieckiego w Stalowej Woli i Stalowa Wola-Pysznica oraz 1027R ul. Bojanowska w Stalowej Woli. Z analiz dokonanych przez Zarząd na podstawie wykonanych pomiarów wynika, że na wszystkich drogach wystąpił wzrost natężenia ruchu w stosunku do pomiarów wykonanych w 2008 r. i 2010 r. od 10 do 20%. Odnotowany wzrost natężenia ruchu nie odbiega w znacznym stopniu od prognoz przyjmowanych na etapie projektowania dróg i nie wpływa znacząco na warunki bezpieczeństwa ruchu. W 2013 nie wykonywano pomiarów ruchu.

(Dowód: akta kontroli, str. 86-115)

W wyjaśnieniu dotyczącym wykonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego Pan Piotr Śliwiński Dyrektor Zarządu podał, że: *Okresowe pomiary ruchu drogowego wykonywano na ciągach dróg powiatowych obciążonych dużym natężeniem ruchu drogowego. Dla pozostałych dróg niższych klas, ze względu na małe, lub też bardzo małe natężenie, nie wykonywano ww. pomiarów. Dla dróg powiatowych nie ma obowiązku przeprowadzania generalnych pomiarów ruchu drogowego. Pomiarami obejmuje się w szczególności odcinki dróg powiatowych, które przewidziane są do przebudowy, dla tych dróg prowadzone są również analizy ruchu obejmujące wyznaczenie SDR, oraz prognozy ruchu dla przyjętego okresu analizy.*

(Dowód: akta kontroli, str. 116-119)

Stosownie do § 2 ust. 2 i § 3 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o drogach⁷ Zarząd przekazał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje statystyczne o sieci zarządzanych dróg publicznych, a informację o aktualizacji map techniczno-eksploatacyjnych – zarządcy dróg wojewódzkich.

(Dowód: akta kontroli, str. 123-144)

Realizacja nałożonych na komórki organizacyjne i pracowników Zarządu obowiązków związanych z realizacją zadań objętych kontrolą NIK była objęta

⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582) zwane dalej rozporządzeniem w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg.

⁷ Rozporządzenie 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 promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).

kontrolą zarządczą. Kontrola zarządcza była prowadzona zgodnie z zasadami ustalonymi w Zarządzeniach Dyrektora Zarządu w sprawie wprowadzenia systemu i programu kontroli zarządczej.

Realizacja ww. zadań nie była objęta wewnętrzną kontrolą instytucjonalną. W Zarządzie nie funkcjonowała komórka kontroli wewnętrznej.

(Dowód: akta kontroli, str. 145-185)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W regulaminie organizacyjnym Zarządu i zakresach czynności pracowników nie zostały wyszczególnione wszystkie zadania przekazane przez Zarząd Powiatu Stalowowolskiego, tj. zadania określone w art. 20 ustawy o drogach publicznych w szczególności dotyczące: obowiązkowego, podczas okresowych kontroli stanu dróg, dokonywania weryfikacji cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwatorskich lub napraw ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10), badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a), zarządzania i utrzymywania kanałów technologicznych i pobieranie opłat (art. 20 pkt 19). Nie wyszczególniono również zadań o, których mowa w art. 20a (dodany przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸, która weszła w życie z dniem 3 listopada 2007 r.) oraz w art. 20f (art. 67 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁹, która weszła w życie z dniem 1 marca 2011 r.).

Regulamin nie był aktualizowany już od 2007 r., tj. od 5 lat i został znowelizowany dopiero w trakcie kontroli NIK.

(Dowód: akta kontroli, str. 11-20)

W wyjaśnieniu Pan Piotr Śliwiński Dyrektor Zarządu podał m. in., że: w wyniku niedopatrzenia nie wprowadzono zmian w regulaminie organizacyjnym uwzględniających zadania zarządcy dróg powiatowych wprowadzone w wyniku nowelizacji ustawy o drogach publicznych, które miały miejsce po zatwierdzeniu regulaminu organizacyjnego, tj. po dniu 24 października 2006 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 23-25)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁰, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowania do realizacji zadań związanych z wypełnianiem funkcji zarządcy drogi.

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

⁸ (Dz. U. Nr 192, poz. 1381)

⁹ (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13)

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

W latach 2011-2013 (do dnia 12 czerwca 2013 r.) Komendant Powiatowy Policji w Stalowej Woli (KPP w Stalowej Woli) przekazał do Zarządu 20 wniosków o zmianę organizacji ruchu. Z wniosków tych 1 dotyczył wadliwie działającej sygnalizacji świetlnej, 1 - błędów w oznakowaniu, 4 - miejsc szczególnie niebezpiecznych i 16 - innych zdarzeń i nieprawidłowości mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu. Z 9 wniosków złożonych w 2011 r. 8 zostało rozpatrzonych pozytywnie. W 1 przypadku, dotyczącym wniosku KPP w Stalowej Woli z dnia 31 października 2011 r. (znak pisma RD-617/11) w sprawie ujednolicenia oznakowania w m. Brandwica, tj. zdemontowanie zbędnego oznakowania i połączenie istniejącego oznakowania z oznakowaniem okolicznych miejscowości (w tym m. in. m. Baków) – po analizie istniejącej organizacji ruchu – Zarząd nie uwzględnił przedmiotowego wniosku w całości. W uzasadnieniu podano, że droga do m. Baków stanowi drogę gminną i organizacja ruchu na tej drodze zostanie zmieniona po konsultacji z przedstawicielami Gminy Pysznica. Na 8 wniosków złożonych przez KPP w Stalowej Woli Zarząd udzielił pisemnych odpowiedzi. W 1 przypadku (wniosek z dnia 26 kwietnia 2011 r. RD-918/11) odpowiedzi pisemnej nie przekazano, gdyż wniosek rozpatrzony był na posiedzeniu Komisji ds. Bezpieczeństwa i Warunków Ruchu, a w jej posiedzeniu brał udział przedstawiciel Policji.

W 2012 r. KPP w Stalowej Woli przekazał 5 wniosków. Wszystkie wnioski zostały załatwione pozytywnie. W 2 przypadkach (wniosek z dnia 8 sierpnia 2012 r. RD-1595/2012 – dotyczący wprowadzenia wyłączenia ruchu pojazdów ciężarowych powyżej 10t w m. Zarzecze i z dnia 22 sierpnia 2012 r. RD-1684/2012 – dotyczący uszkodzonego oznakowania przy szkole w m. Zaklików oraz przeglądu oznakowania przy szkołach w związku ze zbliżającym się rozpoczęciem roku szkolnego) Zarząd nie poinformował na piśmie KPP w Stalowej Woli o sposobie realizacji wniosku. W przypadku wniosku dotyczącego wprowadzenia w m. Zarzecze wyłączenia ruchu pojazdów powyżej 10t pisemnej informacji nie przekazano, gdyż wniosek został w całości ujęty w projekcie organizacji ruchu, który pozytywnie zaopiniował KPP w Stalowej Woli i został poinformowany o wprowadzeniu tej organizacji. O realizacji wniosku dotyczącego przeglądu i uzupełnienia uszkodzonego oznakowania szkół Zarząd poinformował telefonicznie.

W 2013 r. (do dnia 12 czerwca) przekazanych zostało 6 wniosków. Wszystkie wnioski zostały uwzględnione. Odpowiedzi pisemnej nie udzielono na 1 wniosek z dnia 24 stycznia 2013 r. RD-258/13, dotyczący uzupełnienia brakującego oznakowania siedziby Policji w Stalowej Woli i w Zaklikowie.

Z wyjaśnienia złożonego przez Pana Piotra Śliwińskiego Dyrektora Zarządu wynika, że pisemnej informacji o sposobie realizacji ww. wniosku nie przekazano, z uwagi na umieszczenie brakującego oznakowania przy budynkach Policji.

(Dowód: akta kontroli, str. 192-231)

W informacji KPP w Stalowej Woli potwierdził ww. dane dotyczące liczby i zakresu przekazanych do Zarządu wniosków o zmianę organizacji ruchu.

(Dowód: akta kontroli, str. 186-191)

W 2011 r. Zarząd skierował do Starosty Stalowowolskiego 3 wnioski w sprawie dostosowania organizacji ruchu, w 2012 r. - 4 i w 2013 r. (stan na 30 maja) – 1.

Wnioski te dotyczyły: wprowadzenia dopuszczalnej prędkości pojazdów, ograniczenia dopuszczalnej masy pojazdów, dodatkowego oznakowania przejść dla pieszych, wyznaczenia przejścia dla pieszych, wprowadzenia sygnalizacji pomocniczej i oznakowania zamknięcia drogi nr 1022R i ograniczenia prędkości w związku z uszkodzonym przepustem.

(Dowód: akta kontroli, str. 232-263)

W 2012 roku Zarząd wprowadził 9 organizacji ruchu. W 3 przypadkach o terminie wprowadzanej organizacji ruchu Zarząd zawiadomił Starostę Stalowowolskiego (organ zarządzający ruchem) i Komendanta Komendy Powiatowej Policji w Stalowej Woli, w tym w 2 przypadkach terminowo, a w 1 – nie zachowując wymaganego terminu. W przypadku 5 zmian zawiadomienia o ich wprowadzeniu przekazano jedynie do Starosty, w tym 2 terminowo i 3 po wymaganym terminie 7 dniowym. Zawiadomień tych nie przekazano Komendantowi Policji. O terminie wprowadzanej organizacji ruchu polegającej na wprowadzeniu ograniczenia dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów na obiektach mostowych na rz. San, Łęg i Osa położonych w ciągu dróg powiatowych Powiatu Stalowowolskiego Zarząd nie zawiadomił Starosty i Komendanta Policji.

Nie wprowadzano zmian organizacji ruchu na podstawie projektów uproszczonych.

(Dowód: akta kontroli, str. 264-265)

W informacji Komendant Powiatowy Policji w Stalowej Woli podał, że Zarząd przekazał zawiadomienia o 3 zmianach organizacji ruchu. Informacji o wprowadzanych zmianach na podstawie projektów uproszczonych Zarząd nie przekazywał. Podczas patroli drogowych Policji nie odnotowano przypadków zajęcia pasa drogowego bez wcześniejszego zawiadomienia.

(Dowód: akta kontroli, str. 186-191)

W 2011 r. do Zarządu zgłoszonych zostało 3 przypadki wprowadzania tymczasowych ograniczeń lub zakazów w ruchu przez podmioty posiadające infrastrukturę w pasach drogowych dróg powiatowych, w 2012 r. ograniczeń takich zgłoszonych zostało 5. W okresie od 1.01.2013 r. do 31.05.2013 r. podmioty posiadające infrastrukturę w pasach drogowych nie informowały o wprowadzaniu ograniczeń lub zakazów w ruchu.

Wprowadzone ograniczenia związane były z awariami urządzeń znajdujących się w pasie drogowym lub jego pobliżu i stanowiły zagrożenie bezpieczeństwa ruchu. Zarząd dokonywał sprawdzenia terminu i prawidłowości przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego. O każdym przypadku wprowadzenia takich ograniczeń informowany był Zarząd.

(Dowód: akta kontroli, str. 268-269)

W latach 2011-2013 (do końca maja) podmioty, których urządzenia znajdują się w pasie drogowym nie realizowały planowanych przebudów lub remontów swoich urządzeń i nie informowały Zarządu o planowanych remontach. W badanym okresie podmioty te realizowały doraźne naprawy, o których informowały Zarząd i uzyskały zezwolenie na zajęcie pasa drogowego.

Z wyjaśnień złożonych przez Pana Piotra Śliwińskiego Dyrektora Zarządu wynika, że: synchronizacja wszystkich robót w pasie drogowym nie musiała być stosowana z uwagi na nieliczne i rozłożone w czasie przypadki realizacji zadań remontowych urządzeń w pasach drogowych dróg powiatowych.

(Dowód: akta kontroli, str. 275-307)

W latach 2011-2013 (do końca maja) na drogach powiatowych nie występowały przypadki aby, po przeprowadzonych remontach przez podmioty posiadające swoje urządzenia w pasie drogowym, Zarząd wykonywał przebudowę, modernizację, remont dróg, w sytuacji gdy podmiot wykonujący remont swoich urządzeń doprowadził już pas drogowy do stanu poprzedniego. W związku z powyższym nie wystąpiły koszty powtórnego doprowadzenia pasa drogowego do pierwotnego stanu, wynika z braku koordynacji tych remontów, a także nie miały miejsca sytuacje dodatkowych dni obowiązywania ograniczeń w ruchu drogowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 275-307)

W kontrolowanym okresie nie było przypadków pozytywnego opiniowania przez Zarząd organizacji ruchu (bez uwag dotyczących zmiany dat prowadzenia robót) w sytuacji nakładania się robót w tym samym miejscu lub bliskiej odległości, ponieważ zdarzenia takie nie wystąpiły.

W wyniku prowadzonych przez Zarząd badań wpływu przyjętych rozwiązań w organizacji ruchu na utrudnienia w ruchu drogowym nie stwierdzono potrzeby dokonywania zmian we wdrożonych na czas trwania robót organizacjach ruchu. Przyjęte rozwiązania zapewniały płynność ruchu i nie powodowały większych utrudnień. Prowadzone w pasie drogowym roboty były robotami krótkotrwałymi, o szybkim postępie prac. W związku z tym nie występowały przypadki zamknięcia jezdni, ciągów pieszych i rowerowych. Roboty na drogach były realizowane w terminach ustalonych w umowach i harmonogramach oraz w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu. Nie było przypadków zmian dat prowadzenia robót w stosunku do terminów ustalonych w ww. dokumentach.

(Dowód: akta kontroli, str. 23-27, 276-307, 308-312)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W kontroli ustalono, że Zarząd nie o wszystkich wprowadzanych w 2012 r. organizacjach ruchu zawiadomił Komendanta Komendy Powiatowej Policji w Stalowej Woli i Starostę Stalowowolskiego oraz nie przestrzegał minimalnego terminu (7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu) zawiadomienia o terminie wprowadzenia organizacji ruchu. Z 9 wprowadzonych organizacji ruchu, tylko w przypadku 3 Zarząd zawiadomił organ zarządzający ruchem, tj. Starostę oraz właściwego Komendanta Powiatowego Policji. W pozostałych przypadkach zawiadomienia były kierowane jedynie do Starosty (5 zmian organizacji ruchu) lub jak w przypadku organizacji ruchu polegającej na wprowadzeniu ograniczenia dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów na obiektach mostowych na rz. San, Łęg i Osa położonych w ciągu dróg powiatowych zawiadomień nie skierowano do nikogo. Z 8 zawiadomień przekazanych Staroście w 4 przypadkach nie zachowano minimalnego terminu zawiadomienia, tj. 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. W przypadku 3 zawiadomień skierowanych do Komendanta Powiatowego Policji w 1 przypadku nie zachowano tego terminu.

(Dowód: akta kontroli, str. 264-265)

Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach¹¹ jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.

W wyjaśnieniu Pan Piotr Śliwiński Dyrektor Zarządu podał, że przyczyna powstania powyższych nieprawidłowości wynika z niezamierzonego niedopatrzenia.

(Dowód: akta kontroli, str. 266-267)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK uchybienia w informowaniu organu zarządzającego ruchem i Powiatowego Komendanta Policji i nieterminowe informowanie o wprowadzanych

¹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

organizacjach ruchu świadczy o słabości kontroli zarządczej i wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru w tym zakresie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie współdziałania z organami zarządzającymi ruchem drogowym i innymi podmiotami, w szczególności w zakresie przygotowania projektów organizacji ruchu.

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 2011 r. Zarząd wydał 13 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, dotyczących umieszczenia reklam, w 2012 r. – 13 i w okresie od 1.01.2013 r. do 31.05.2013 r. – 10. Kontrola dokumentacji dotyczącej 8 wydanych zezwoleń (20% ogółu wydanych – po 3 z roku 2011 i 2012 oraz 2 z roku 2013) wykazała, że przed wydaniem zezwolenia na lokalizację reklamy Zarząd przeprowadzał analizy ich wpływu na widoczność oznakowania i innych elementów drogi. Sprawdzano również dotrzymanie przez podmioty ustalonych w zezwoleniach warunków zajęcia pasa drogowego, w tym m. in., dotyczących wielkości reklam i ich usytuowania na drodze. Na dzień 30 czerwca 2013 r. w pasie dróg powiatowych zlokalizowanych było 8 reklam na ul. Przemysłowej, Popieluszki i Poniatowskiego w Stalowej Woli.

(Dowód: akta kontroli, str. 270-274)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniach 5 i 8 lipca 2013 r. miejsc lokalizacji reklam stwierdzono, że usytuowanie reklam w pasie drogowym było zgodne z ustalonymi w zezwoleniach, reklamy nie miały negatywnego wpływu na widoczność oznakowania i innych elementów drogi. Reklamy umieszczone były na ul. Przemysłowej (4 reklamy), Popieluszki (1 reklama) i Poniatowskiego (3 reklamy) w Stalowej Woli. W miejscach tych nie stwierdzono nagromadzenia reklam i znaków. Innych reklam na drogach nie stwierdzono.

(Dowód: akta kontroli, str. 342-343)

W 2012 r. Zarząd wydał 39 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, czas zajęcia pasa wynosił od 1 do 26 dni, w tym od 1 do 2 dni w 32 przypadkach, od 3 do 5 dni w 5 przypadkach i w 1 przypadku (ustawienie rusztowania w celu docieplenia budynku) - 26 dni. W 2012 r. w pasie drogowym dróg powiatowych realizowanych było 25 robót, z tego: 11 dotyczyło remontów nawierzchni dróg oraz budowy i remontów chodników, a 14 prac związanych z bieżącym utrzymaniem dróg (np. czyszczenie i renowacja odwodnienia dróg, wycinka drzew i utrzymanie zieleni, wykonanie oznakowania dróg). Roboty były realizowane w okresach od 2 tygodni do 2 miesięcy (w zakresie remontów dróg). Nie występowały przypadki kumulowania się robót wykonywanych w tym samym czasie w bliskiej od siebie odległości.

W 2013 r. (I półrocze) w pasie drogowym dróg powiatowych realizowanych było 12 robót, w tym: 7 dotyczyło remontów nawierzchni dróg, a 5 prac związanych z bieżącym utrzymaniem dróg (utrzymanie zieleni, wykonanie oznakowania). Roboty były realizowane w okresach od tygodnia do 3 miesięcy (remonty dróg). W 2013 r. wydano 9 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, czas zajęcia pasa wynosił od 1 do 10 dni. Nie występowały przypadki kumulowania się robót wykonywanych w tym samym czasie w bliskiej od siebie odległości.

(Dowód: akta kontroli, str. 276-307)

W wyjaśnieniu dotyczącym koordynacji robót w pasie drogowym Pan Piotr Śliwiński podał m. in., że: do chwili obecnej nie występowały na drogach powiatowych przypadki kumulowania się robót wykonywanych w pasie drogowym w tym samym czasie w bliskiej od siebie odległości. Pomimo tego, w celu właściwego toku postępowania na wypadek pojawienia się takich sytuacji, przewidziane są do zastosowania procedury polegające na odmowie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, lub też wydanie zezwolenia w okresie w którym nie będzie występować kumulacja robót w pasie drogowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 23-27)

Zarząd przeprowadzał na bieżąco badania wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu. Badania takie prowadzone były w oparciu o bezpośrednie kontrole w miejscu wykonywania robót, analizę przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji ruchu i ich wpływ na bezpieczeństwo ruchu. Wyniki badań dokumentowane były w protokołach.

Z wyjaśnień złożonych przez Pana Piotra Śliwińskiego - Dyrektora Zarządu wynika, że: wyniki badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu są wykorzystywane przy realizacji kolejnych zadań, a w szczególności przy projektowaniu czasowych organizacji ruchu. W projektach tych zaleca się stosowanie rozwiązań minimalizujących utrudnienia, a zarazem rozwiązania w pełni zabezpieczające uczestników ruchu przed niebezpiecznymi sytuacjami na drodze. Nie dopuszcza się do stosowania całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu kołowego, ograniczenia skrajni wynikające z wykonywania robót, oraz stosowanie zasad ruchu wahadłowego dopuszczane są tylko w okresach niezbędnych dla prawidłowego wykonania danego etapu robót. W żadnym z przypadków prowadzenia robót w pasie drogowym dróg powiatowych nie zaistniało zdarzenie drogowe skutkujące zagrożeniem dla bezpieczeństwa uczestników ruchu. Kwestia badań wpływu robót na bezpieczeństwo uczestników ruchu jest utrudniona z uwagi na fakt, iż brak jest uregulowań prawnych (wytucznych) określających metodę badań, zastosowanie odpowiednich wskaźników i miar dla obiektywnej oceny wpływu prowadzonych robót na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

(Dowód: akta kontroli, str. 23-27, 308-311)

Zarząd stosował rozwiązania skutkujące zmniejszeniem ponoszonych kosztów i ograniczaniem czasu zajęcia jezdni. Polegało to na uzgadnianiu robót prowadzonych w pasie drogowym 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 Służbę Liniową Zarządu. W przypadku stwierdzenia (podczas objazdów dróg) zdarzeń mających wpływ na stan dróg i bezpieczeństwo na nich, podejmowano niezwłoczne działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości i zagrożeń.

Działania powyższe nie były ujęte w formie odrębnej procedury.

(Dowód: akta kontroli, str. 313)

W latach 2011-2013 (I półrocze) zrealizowano 2 zadania polegające na przebudowie dróg, tj. przebudowę drogi powiatowej nr 1024R ul. Popieluszki i Czarnieckiego oraz drogi powiatowej nr 1025R ul. Poniatowskiego w Stalowej Woli. Przy opracowywaniu planu przebudowy wymienionych dróg występowano do podmiotów,

których urządzenia znajdują się w pasie drogowym z informacją o planowanych zadaniach i uzgadniano dokumentację projektową.

(Dowód: akta kontroli, str. 313-317)

W 2011 r. Zarząd zawarł 17 umów na realizację robót na drogach, polegających na budowie, przebudowie, remoncie dróg, w tym 12 umów dotyczyło zamówień do 14 tys. Euro, w 2012 r. – 19 umów, w tym 10 o wartości do 14 tys. Euro. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. Zarząd zawarł 7, w tym 5 o wartości do 14 tys. Euro. Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. prace remontowe prowadzone były na drodze powiatowej nr 1011R Kawęczyn-Skowierzyn od km 3+809 do km 4+664 w ramach zadania realizowanego przez Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli, a nadzorowane przez Zarząd.

Na wykonawców robót inwestycyjnych i remontowych w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót stanowiące załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie nałożono obowiązków w zakresie minimalizacji utrudnień podczas prowadzenia robót. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót, stanowiące załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia, nie zawierały informacji dotyczących organizacji robót, warunków dotyczących organizacji ruchu oraz ogrodzenia i zabezpieczenia chodników i jezdni.

Kontrolą objęto dokumentację dotyczącą 5 umów (10% ogółu) na realizację robót. W umowach z wykonawcami ustalono kary za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy – 5% wynagrodzenia brutto, kary za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy – 0,15% wartości wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki i kary za zwłokę w usuwaniu wad lub usterek – licząc od dnia wyznaczonego na usunięcie wad w wysokości 0,15% wartości wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki. Nie ustalano kar za przerwy w pracy z przyczyn zależnych od wykonawców. W umowach z wykonawcami robót zawarte były zapisy zobowiązujące ich do opracowania organizacji ruchu na czas realizacji robót. Roboty były realizowane w ustalonych terminach, nie było przerw i opóźnień skutkujących istotnymi utrudnieniami dla uczestników ruchu drogowego.

(Dowód: akta kontroli, str. 318-320)

W wyjaśnieniu Pan Piotr Śliwiński Dyrektor Zarządu podał m. in., że: Zastrzeżona w umowie wysokość kary umownej powinna być adekwatna do wysokości doznanej szkody i nie powinna przewyższać wielkości świadczenia, którego wykonanie ma zabezpieczać. Mając powyższe na uwadze w umowach realizowanych przez Zarząd Dróg przyjęto zwyczajowo stosować karę w wysokości 0,15 % wartości wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki w wykonaniu zleconych robót. Kar za przerwy w pracy dotychczas nie stosowano z uwagi na fakt, iż prowadzone przez Zarząd roboty są robotami krótkotrwałymi, bez przerw mogących mieć wpływ na utrudnienia w ruchu drogowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 116-119)

W trakcie oględzin przeprowadzonych w dniach 5 i 8 lipca 2013 r. stwierdzono, że: roboty prowadzone były na drodze nr 1011R w m. Skowierzyn. Polegały one na przebudowie drogi, tj. budowie chodnika i wzmocnieniu nawierzchni jezdni. W ramach prowadzonych prac wykonano na całym odcinku robót wyrównanie nawierzchni, położono warstwę wiążącą oraz przygotowano chodnik do układania nawierzchni z kostki brukowej. Zakres wykonanych prac był zgodny z harmonogramem. Droga na czas wykonywania prac nie była zamykana. Na czas prowadzonych prac miejscowo wyłączony był jeden pas ruchu. Wykonawca umieścił wszystkie znaki i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego przewidziane w projekcie organizacji ruchu, tj. znaki A-14, A-12b/A-12c, B-33, B-25, B-42 oraz

urządzenia bezpieczeństwa ruchu U-3d, U-21, U-20b. Stan znaków i urządzeń był dobry.

W wybranych miejscach, w których zakończono roboty drogowe, nie występowały utrudnienia związane z prowadzonymi pracami. Usunięto oznakowanie wprowadzone na czas prowadzenia robót drogowych, maszyny, urządzenia i materiały mogące stanowić utrudnienia dla użytkowników dróg. Wprowadzono stałą organizację.

W pasie drogowym roboty były prowadzone na drodze nr 1025R ul. Żwirki i Wigury w Stalowej Woli – budynek nr 7. Wykonywano docieplenie i elewację budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Zajęty był pas zieleni za chodnikiem stanowiący pas drogowy. Teren wygrodzono taśmą ostrzegawczą białoczerwoną. Sposób zabezpieczenia był zgodny z zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego. Innych miejsc zajęcia pasa drogowego nie stwierdzono.

(Dowód: akta kontroli, str. 342-343)

Na podstawie ankiety przeprowadzonej wśród mieszkańców i osób prowadzących działalność gospodarczą w m. Skowierzyn, tj. miejscu gdzie były prowadzone roboty drogowe polegające na przebudowie drogi ustalono, że osoby te zostały poinformowane przez wykonawcę robót o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym. Na 9 wypełnionych ankiet w 8 z nich ankietowani podali, że wystąpiły utrudnienia wynikające z prowadzonych prac, których ich zdaniem można było uniknąć. W 5 ankietach nie podano jakie były to utrudnienia, a w 3 ankietowani podali, że prace prowadzone są w wolnym tempie (1 ankietą) i że prace związane z rozkładaniem asfaltu można prowadzić w dni wole lub w porach nocnych (2 ankiety).

W wyjaśnieniu dotyczącym prowadzenia ww. robót Pan Piotr Śliwiński Dyrektor Zarządu podał m. in., że: prowadzenie robót w porze nocnej w terenie zbudowanym jakim jest m. Skowierzyn powodowałaby naruszenie przepisów dotyczących ochrony przed hałasem. Roboty brukarskie prowadzone są od poniedziałku do soboty. Prowadzenie robót bitumicznych w soboty, w tym zobowiązanie wykonawcy w zamówieniu do wykonywania robót bitumicznych tylko w soboty, mogłoby wiązać się ze wzrostem ceny tego asortymentu robót z uwagi na dostosowanie się do narzuconego dnia tygodnia. Zakres prac oraz wymogi technologiczne przy układaniu warstw bitumicznych nie pozwalają na wykonanie całego asortymentu robót w ciągu jednego dnia. Natomiast narzucenie wykonawcy tego warunku spowodowałoby wzrost cen.

(Dowód: akta kontroli, str. 374-384)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W kontroli ustalono, że specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót stanowiące załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie zawierały informacji dotyczących organizacji robót, warunków dotyczących organizacji ruchu oraz ogrodzenia i zabezpieczenia chodników i jezdni. Nie zawarto regulacji mających na celu minimalizację utrudnień związanych z prowadzonymi robotami, w tym dotyczących m. in.:

- prowadzenie prac w systemie wielozmianowym oraz w dniach wolnych od pracy,
- obowiązku opracowania organizacji ruchu na czas wykonywania robót,
- nałożenie na wykonawców obowiązku ustawienia wymaganego oznakowania, bieżącego utrzymania oznakowania oraz jego likwidacji po zakończeniu robót,

- określenia sposobu zabezpieczenia (usunięcia z drogi) maszyn drogowych i urządzeń w czasie przerw w prowadzonych robotach, zabezpieczenia placu budowy,
- zobowiązania do poinformowania mieszkańców i osób prowadzących działalność w rejonie prowadzonych robót o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym, np. poprzez przekazanie informacji o zakresie prac, harmonogramie ich realizacji, rodzaju utrudnień itd.

(Dowód: akta kontroli, str. 318-320)

Zgodnie z § 12 i 14 ust. 1 pkt c i d rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹² *specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. Specyfikacja techniczna zawiera m. in. część ogólną, która powinna obejmować: wyszczególnienie i opis prac towarzyszących i robót tymczasowych, informacje o terenie budowy zawierające wszystkie niezbędne dane istotne z punktu widzenia (w tym m. in.): warunków dotyczących organizacji ruchu, ogrodzenia, zabezpieczenia chodników i jezdni.*

W wyjaśnieniu Pan Piotr Śliwiński Dyrektor Zarządu podał m. in., że „z uwagi na niezamierzone niedopatrzenie nie we wszystkich przypadkach robót jakie występowały przy remontach dróg zastosowano specyfikację D-M-00.00.00., zastosowano jedynie specyfikacje zawierające wymagania dla poszczególnych pozycji przedmiaru robót. Informacje w zakresie: minimalizacji utrudnień związanych z prowadzonymi robotami, w tym, m.in.: w celu skrócenia czasu trwania utrudnień na drodze, prowadzenie prac w systemie wielozmianowym oraz w dniach wolnych od pracy, określenia sposobu zabezpieczenia (usunięcia z drogi) maszyn drogowych i urządzeń w czasie przerw w prowadzonych robotach, zobowiązania do poinformowania mieszkańców i osoby prowadzące działalność w rejonie prowadzonych robót o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym nie były ujmowane dotychczas w wymaganiach z uwagi na fakt, iż roboty realizowane przez Zarząd Dróg były robotami krótkotrwałymi o szybkim postępie prac. W robotach tych nie stosowano dłuższych przerw, a ich niewielki zakres nie wymagał prac w systemie wielozmianowym, czy też w dni wolne od pracy. W przypadku zaistnienia robót charakteryzujących się odpowiednio długimi okresami realizacji takowe wymagania zostaną wprowadzone do SIWZ. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót stosowane przez Zarząd Dróg są opracowywane na bazie specyfikacji ogólnych, opracowanych przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów, zalecanych do stosowania na drogach publicznych przy realizacji robót.”

(Dowód: akta kontroli, str. 116-122)

W 2 przypadkach - z 5 objętych kontrolą, dotyczących remontów dróg niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu, (tj. remonty dróg nr 1022R i 1005R oraz remont częściowy nawierzchni bitumicznych dróg w technologii powierzchniowych utrwaleń) – Zarząd nie wyegzekwował od wykonawców, określonego w umowach obowiązku opracowania i wprowadzenia na czas prowadzonych robót projektów organizacji ruchu. Brak powyższych działań był

¹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 02 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.)

niezgodny zarówno z postanowieniami zawartych umów jak i z przepisem § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury¹³, który stanowi, że *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 zawierającego: opis techniczny zawierający charakterystykę robót, powtarzalny schemat umieszczenia na drodze znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, sposób rozmieszczenia i oznakowania pojazdów zabezpieczających lub wykonujących roboty lub czynności wykonywane na drodze. W szczególności dotyczy to robót i czynności przesuwających się wzdłuż drogi.*

(Dowód: akta kontroli, str. 318-320)

W wyjaśnieniu Pan Piotr Śliwiński Dyrektor Zarządu podał m. in., że: „w przypadku realizacji remontów dróg nr 1022R i 1005R oraz remontów częściowych nawierzchni bitumicznych dróg powiatowych w technologii powierzchniowych utwardzeń egzekucja zrealizowania przez wykonawców ciążącego na nich obowiązku opracowania uproszczonego projektu czasowej organizacji ruchu została niezamierzenie pominięta. Nie pominięto natomiast egzekucji prowadzenia robót przy zastosowaniu przez wykonawców zgodnych z uregulowaniami prawnymi znaków i urządzeń drogowych, co potwierdza pkt. 4 protokołu z przeprowadzonego badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu.”

(Dowód: akta kontroli, str. 116-119)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie koordynowania prac wykonywanych w pasie drogowym, w tym wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i jego przywracania do wymaganego stanu.

4. Prawdliwość 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

Zarząd przeprowadzał okresowe kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, o którym mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Kontrole prowadzone były ze szczególnym uwzględnieniem tego stanu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Podczas kontroli dokonywano weryfikacji stanu technicznego dróg i oznakowania oraz 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 i Starostwa Powiatowego w Stalowej Woli. Ze strony Zarządu kontrole prowadził pracownik posiadający stosowne uprawnienia. W 2012 r. kontrole prowadzone były w kwietniu i październiku, objęto nimi wszystkie odcinki dróg na długości stanowiącej 93% ogólnej długości dróg. Kontroli nie prowadzono na odcinkach dróg, dla których nie były opracowane projekty organizacji ruchu, tj. na drogach o nawierzchni nieulepszanej i gruntowej.

¹³ Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

(Dowód: akta kontroli, str. 321-322)

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

(Dowód: akta kontroli, str. 12-20, 30-41, 45-49, 323)

W latach 2011-2013 (I półrocze) Zarząd w 1 przypadku wprowadził znaki ostrzegawcze i ograniczenia szybkości w związku ze złym stanem technicznym drogi. Oznakowanie zostało wprowadzone w dniu 15 maja 2013 r. na drodze nr 1022R Spokojna – Jastowice w m. Krzaki wprowadzono oznakowanie znakami A-11 – nierówna droga i B-33 – ograniczenie prędkości do 30km/h. Ograniczenie spowodowane było uszkodzeniem przepustu i powstałym po jego naprawie ubytku nawierzchni drogi. Naprawa nawierzchni została ujęta w przedmiarze robót do zamówienia publicznego na remont dróg powiatowych. Umowę z wykonawcą podpisano w dniu 28 czerwca 2013 r. Termin zakończenia robót ustalono na dzień 31 lipca 2013 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 261-263, 324-333)

W latach 2011-2013 (I półrocze) Zarząd przeprowadził, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawa budowlanego¹⁴, kontrole okresowe wszystkich zarządzanych dróg. W ramach kontroli sprawdzono: stan nawierzchni jezdni, rowów odwadniających i skarp, chodników, poboczy, wpustów ulicznych kanalizacji deszczowej, drogowe obiekty inżynierskie oraz stan oznakowania pionowego, poziomego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wyniki kontroli dokumentowały były w protokołach i dzienniku objazdu dróg. Kontrole przeprowadzał pracownik Zarządu posiadający stosowne uprawnienia budowlane o specjalności drogowej, zgodnie z wymogiem określonym w art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

Kontrola realizacji zaleceń pokontrolnych dotyczących stanu oznakowania 20 losowo wybranych przypadków wykazała, że zalecenia zostały wykonane w ustalonych terminach.

(Dowód: akta kontroli, str. 334-338)

W wyniku oględzin 10 odcinków dróg powiatowych, różnej kategorii o łącznej długości 53,77 km (w tym 59 skrzyżowań), przeprowadzonych w dniach 5 i 8 lipca 2013 r. stwierdzono, że organizacja ruchu na drogach objętych oględzinami była zgodna z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym¹⁵ i rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych¹⁶. Wszystkie znaki drogowe, sygnały drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, ujęte w projektach organizacji, były umieszczone w pasie drogowym. Nie stwierdzono w pasie drogowym znaków i urządzeń nieujętych w projektach

¹⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 23, poz. 1623 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.)

organizacji ruchu. Lokalizacja znaków, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu w pasie drogowym była zgodna z warunkami określonymi w organizacji ruchu. W wyniku oględzin stwierdzono 4 przypadki złego stanu technicznego znaków pionowych (nieczytelne oznakowanie, brak stabilizacji, pocięte tarcze) i 2 przypadki nieczytelnego oznakowania poziomego. Zły stan techniczny oznakowania pionowego stwierdzono na drogach: nr 1024R znak B-33 – ul. Czarnieckiego w Stalowej Woli, nr 1016R znak E-4 – skrzyżowanie z dr. 1015R, nr 1013R znak A-3 – w m. Turbia, nr 1023R znak D-42/D-43 w m. Piskorowy Staw. Nieczytelne oznakowanie poziome stwierdzono na drogach: nr 1025R linia warunkowego zatrzymania P-13 – skrzyżowanie z ul. Czarnieckiego, nr 1024R linia stop P-12 – od drogi gminnej Pysznica. Pozostałe znaki, sygnały i urządzenia umieszczone w pasie drogowym były w dobrym stanie technicznym.

W zakresie usytuowania zieleni i reklam w trakcie oględzin stwierdzono 7 przypadków ograniczanie widoczności przez zielen przydrożną znaków drogowych na drogach: nr 1025R znak D-1 - okolice ul. KEN, nr 1019R znak B-33 – okolice skrzyżowania z drogą nr 2505 i w m. Musików znaki E17a i E18a, nr 1023 znak A7 - skrzyżowanie z drogą nr 1019, nr 1024R znak D-1 – za rondem z ul. Krzywą, nr 1027 znak B-35 – za skrzyżowaniem z ul. KEN, nr 1028R znak A7 – skrzyżowanie z ul. Przemysławą. Nie stwierdzono przypadków ograniczania widoczności przez zielen dróg na zakrętach i łukach jezdni jak również zasłaniania widoczności przed: skrzyżowaniami, zjazdami, przejazdami kolejowymi, wyjazdami z posesji oraz przejściami dla pieszych. Reklamy umieszczone w pasie drogowym nie powodowały zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu.

Z 10 odcinków dróg objętych oględzinami na 5 stwierdzono zły stan nawierzchni i tak:

- na drodze nr 1017R na mostach na rzece Osa i Łęk – uszkodzenia powierzchniowe (niewielkie ubytki, wyboje) i odkształcenia nawierzchni (koleiny i garby),
- na drodze nr 1013R między m. Turbia a m. Wola Turebska – spękania nawierzchni,
- na drodze nr 1025R na ul. Poniatowskiego – uszkodzenia powierzchniowe i spękania nawierzchni,
- na drodze nr 1019R w m. Jastkowice i na moście na rzece Bukowa – spękania i odkształcenia nawierzchni,
- na drodze nr 1027R ul. Przemysłowa na odcinku od skrzyżowania z ul. Niezłomnych do ul. KEN – odkształcenia nawierzchni.

Stwierdzone uszkodzenia, spękania i odkształcenia nawierzchni nie miały bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo ruchu i były monitorowane przez Służby Liniowe Zarządu.

(Dowód: akta kontroli, str. 339-373)

W trakcie obecnej kontroli NIK Służby Liniowe Zarządu usunęły stwierdzone podczas oględzin: uszkodzone oznakowanie pionowe, nieczytelne oznakowanie poziome oraz dokonano przycięcia zieleni przydrożnej zasłaniającej oznakowanie.

(Dowód: akta kontroli, str. 383-388)

Na odcinkach dróg poddanych oględzinom nie występowały przypadki oznakowania dezinformującego kierowców, wykluczającego się nawzajem, które może negatywnie wpływać na bezpieczeństwo użytkowników dróg. W pasie drogowym nie stwierdzono urządzeń świetlnych, nie stanowiących elementów organizacji ruchu, wysyłających sygnały świetlne o dużym natężeniu, które mogą rozpraszać kierowców.

(Dowód: akta kontroli, str. 339-373)

Zarząd dokonał wymiany wszystkich znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu niespełniających wymogów rozporządzenia o warunkach technicznych dla znaków¹⁷. Ostatecznej wymiany oznakowania dokonano 22 września 2006 r. Realizacja obowiązku wymiany oznakowania była objęta kontrolą Starosty Stalowowolskiego w ramach okresowej kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, o którym mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach.

(Dowód: akta kontroli, str. 23-27, 389-392)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pomimo prowadzenia przez Zarząd kontroli i objazdów wszystkich dróg w trakcie oględzin przeprowadzonych w dniach 5 i 8 lipca 2013 r. stwierdzono 13 nieprawidłowości w zakresie oznakowania dróg (tj. 4 przypadki złego stanu technicznego oznakowania pionowego, 2 przypadki nieczytelnego oznakowania poziomego i 7 przypadków negatywnego wpływu zieleni przydrożnej na widoczność oznakowania), co stanowiło 2,5 % poddanych oględzinom elementów oznakowania. W ocenie NIK występowanie ww. nieprawidłowości świadczy o zaniedbaniach w rzetelnej realizacji przez Zarząd zadań w zakresie utrzymania dróg, czym naruszono przepisy art. 20 pkt 4, 5, 11, 16 ustawy o drogach.

(Dowód: akta kontroli, str. 339-373)

W wyjaśnieniu Pan Piotr Śliwiński Dyrektor Zarządu podał m. in., że „główną przyczyną występowania złego stanu technicznego oznakowania jest jego dewastacja nasilająca się w okresie wakacyjnym. Wycięcie większości drzew przysłaniających znaki drogowe, szczególnie na terenie m. Stalowa Wola, ze względu na ich wartość przyrodniczą nie jest możliwe. W celu odpowiedniej widoczności możliwe jest jedynie kształtowanie koron i przycinanie gałęzi przysłaniających znaki. Stwierdzone w trakcie oględzin przypadki zasłaniania oznakowania przez zielen przydrożną związane były z tegorocznymi przyrostami. Stwierdzone w trakcie oględzin nieczytelne oznakowanie poziome występowało w miejscach ze znacznym ruchem pojazdów. W czasie wiosennych przeglądów dróg oznakowanie to było w stanie zadowalającym.”

(Dowód: akta kontroli, str.27, 383-388)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Zarządu w zakresie prawidłowości stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i ich wpływu na płynność i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. Informowanie Starosty Stalowowolskiego i KPP w Stalowej Woli o wszystkich wprowadzanych organizacjach ruchu, stosownie do wymogów

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.)

¹⁸ (Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm.)

- określonych w § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach.
2. Zamieszczanie w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót informacji dotyczących organizacji robót, w tym warunków organizacji ruchu i zabezpieczenia jezdni i chodników.
 3. Egzekwowanie od wszystkich wykonawców robót obowiązku opracowania i wdrażania organizacji ruchu na czas prowadzenia robót na drogach.
 4. Zapewnienie rzetelnej realizacji zadań w zakresie utrzymania dróg, w tym eliminowania przypadków złego stanu technicznego oznakowania i negatywnego wpływu zieleni na widoczność oznakowania.

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 Rzeszowie.

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.

Rzeszów, dnia lipca 2013 r.

Kontroler
Marek Wójtowicz
Główny Specjalista k. p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor delegatury

Stanisław Sikora

.....
podpis

.....
podpis