



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-08-05/2013

P/13/078

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym w latach 2011-2013 (do 19 sierpnia) ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Kontrolę, na podstawie art.2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² , przeprowadził Jerzy Kęcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87181 z dnia 14 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie ³ ul. Mazowiecka 14, 00-048 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ostrowski, p.o. Dyrektora (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Negatywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- 1) niepowiadamianie organu zarządzającego ruchem i właściwego komendanta Policji o wprowadzeniu zmiany organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego (w 822 przypadkach) oraz niezawiadomienie w wymaganym terminie o wprowadzeniu organizacji ruchu (w 11 przypadkach)
- 2) niewykonywanie badań wpływu robót realizowanych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu,
- 3) nierzetelne prowadzenie książki drogi i dzienników objazdu dróg w Rejonach Drogowych⁵: Grodzisk Mazowiecki, Radom, Wołomin – Nowy Dwór Mazowiecki, Otwock - Piaseczno oraz Gostynin. Ponadto w RD Otwock – Piaseczno nie został spełniony dla 25 książek dróg prowadzonych w wersji elektronicznej wymóg stosowania zabezpieczeń przed utratą danych, określony w § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁶,

¹ W zakresie czynności planistycznych, przygotowawczych bądź danych porównawczych, które miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli, okres kontroli został rozszerzony o 2010 r. W celu określenia dróg, dla których istnieje obowiązek posiadania zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, kontrolą objęto dokumentację dotyczącą budowy, przebudowy, remontów i prac utrzymaniowych dróg, poczynając od 29 października 2003 r., tj. od dnia wejścia w życie rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm. – dalej także ustawa o NIK

³ Dalej także MZDW

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dalej także RD.

⁶ Dz.U. Nr 67, poz. 582 – dalej także rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych.

- 4) niepodjęcie działań wobec podmiotów, które umieściły reklamy w pasie drogowym bez zgody zarządcy drogi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

MZDW jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną, nieposiadającą osobowości prawnej, finansowaną z budżetu Województwa Mazowieckiego, utworzoną na podstawie uchwały Nr IX/29/99 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 26 kwietnia 1999 r.⁷ Do zakresu działania MZDW będącego zarządem dróg wojewódzkich należy wykonywanie zadań zarządcy dróg wojewódzkich określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 7-14)

Regulamin Organizacyjny⁹ określa strukturę organizacyjną MZDW, zadania poszczególnych komórek organizacyjnych, w tym rejonów drogowych, osoby kierujące tymi komórkami, zakres uprawnień i odpowiedzialności kadry kierowniczej oraz zasady zastępowania dyrektora jednostki w czasie jego nieobecności.

Do zakresu działania Wydziału Dokumentacji i Przygotowania Inwestycji należy m.in. podejmowanie działań prowadzących do uzyskania stosownego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, w tym nadzór nad zleconymi do wykonania dokumentacjami projektowymi dla zadań inwestycyjnych.

Wydział Realizacji Inwestycji wykonuje zadania związane z pełnieniem funkcji inwestora, dokonuje odbiorów technicznych realizowanych inwestycji, kompletuje i przechowuje dokumentację techniczną.

Do Wydziału Utrzymania Dróg i Mostów należy w szczególności:

- a) prowadzenie spraw związanych z utrzymaniem i ochroną nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch oraz innych urządzeń związanych z potrzebami ruchu;
- b) koordynacja przeprowadzanych okresowych kontroli i przeglądów stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- c) realizacja zadań z zakresu inżynierii ruchu.

Wydział Ewidencji i Ochrony Pasa Drogowego wydaje m.in. zgody na przebudowę lub remont urządzeń i obiektów budowlanych istniejących w pasie drogowym.

Do zadań RD na obszarze objętym ich terytorialnym zasięgiem działania należy w szczególności: wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających drogi, mosty i urządzenia drogowe; przeprowadzanie okresowych kontroli i przeglądów stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich; prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie ochrony pasa drogowego; monitorowanie i kontrolowanie przebiegu realizacji prowadzonych robót drogowych i mostowych na drogach wojewódzkich oraz prowadzenie ewidencji dróg i obiektów drogowych, tuneli i przepustów. RD wykonują powierzone im zadania przy pomocy Obwodów Drogowych, do których należy m.in. kontrola legalności umieszczania

⁷ Zmienionej uchwałą Nr 115/06 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 3 lipca 2006 r., uchwałą Nr 65/07 z dnia 24 kwietnia 2007 r., uchwałą Nr 93/09 z dnia 6 lipca 2009 r. oraz uchwałą Nr 75/11 z dnia 20 czerwca 2011 r.

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

⁹ Załącznik do zarządzenia Nr 8/2013 Dyrektora MZDW z dnia 4 lipca 2013 r.

obiektów obcych w obrębie pasa drogowego (reklamy, obiekty handlowe), bieżąca kontrola dróg i mostów (objazdy) oraz prowadzenie dzienników objazdów dróg.

(dowód: akta kontroli str. 15-42)

Zarząd Województwa Mazowieckiego uchwałą Nr 657/336/10 z dnia 7 kwietnia 2010 r. upoważnił p.o. Dyrektora MZDW do dokonywania wszelkich czynności w imieniu MZDW w zakresie spraw określonych Statutem oraz do występowania przed sądami administracyjnymi, sądami powszechnymi, Krajową Izbą Odwoławczą przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych, organami administracji publicznej i organami egzekucyjnymi w sprawach wynikających z realizacji zadań, z prawem do dalszych pełnomocnictw.

Zarząd Województwa Mazowieckiego upoważnił¹⁰ także Dyrektorów RD: Gostynin – Płock, Ostrołęka, Wołomin – Nowy Dwór Mazowiecki, Radom, Otwock – Piaseczno, Ciechanów, Grodzisk Mazowiecki oraz Kierowników Działu Technicznego w tych Rejonach do:

- a) wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i pobierania określonych prawem opłat za zajęcie pasa drogowego,
- b) wydawania zezwoleń na zjazdy z dróg,
- c) orzekania o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego,
- d) wymierzania kar pieniężnych za zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu, o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu.

(dowód: akta kontroli str. 43-47)

Analiza istniejących organizacji ruchu pod kątem zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu dokonywana była przez trzy osoby, które posiadały wyższe wykształcenie specjalistyczne z zakresu inżynierii ruchu oraz przez 31 osób zatrudnionych w RD MZDW, posiadających wykształcenie kierunkowe w zakresie: inżynierii komunikacyjnej, drogi i mosty kołowe, konstrukcje budowlane i inżynierskie oraz inne. Kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu oraz kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania i funkcjonowania oraz utrzymania znaków drogowych, realizowane były w RD przez 39 osób z wyżej wskazanym przygotowaniem zawodowym.

Okresowe kontrole stanu technicznego dróg, o których mowa w art. 62 ust.1 pkt 1 lit. a i pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹, przeprowadzone zostały w 2012 r. i do 30 czerwca 2013 r. przez osoby posiadające uprawnienia do kontrolowania stanu technicznego dróg oraz aktualne zaświadczenie o przynależności do Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 50-93)

MZDW na dzień 31 grudnia 2012 r. wykonywał obowiązki zarządcy drogi dla 125 dróg wojewódzkich o łącznej długości 2821,684 km, a według stanu na 30 czerwca 2013 r. dla 124 dróg o łącznej długości 2820,837 km. Zatwierdzoną organizację ruchu posiada 124 drogi o łącznej długości 2817,337 km, co stanowi 99,9 % długości zarządzanych dróg. Zatwierdzonej organizacji ruchu nie posiadają odcinki dróg wojewódzkich o nawierzchni gruntowej o łącznej długości 3,5 km, które nie są urządzone i niezurbanizowane.

(dowód: akta kontroli str. 96-109, 123-185)

¹⁰ Uchwała Nr 1832/220/05 z dnia 28 września 2005 r., uchwała Nr 1852/194/12 z dnia 3 września 2012 r., uchwała Nr 735/249/13 z dnia 23 kwietnia 2013 r. i uchwała Nr 735/249/13 z dnia 28 maja 2013 r.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

Na drogach wojewódzkich zarządzanych przez MZDW wykonywane były okresowe pomiary ruchu drogowego co pięć lat. Ostatni pomiar wykonany został w 2010 r. w oparciu o wytyczne przygotowane przez Ministerstwo Infrastruktury, obejmujące między innymi zasady lokalizacji punktów pomiarowych, podział sieci drogowej na odcinki pomiarowe i terminarz przeprowadzania pomiarów. Wyniki pomiaru ruchu na drogach wojewódzkich zostały przekazane do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego w Warszawie oraz wykorzystywane były przez poszczególne komórki MZDW do:

- sporządzania informacji o sieci dróg publicznych,
- opracowywania dokumentacji w zakresie konstrukcji drogi oraz projektów organizacji ruchu, które w opisie zawierają charakterystykę ruchu,
- analiz przeprowadzanych podczas rozpatrywania wniosków i uwag dotyczących stanu technicznego dróg, ich eksploatacji i utrzymania.

(dowód: akta kontroli str.186- 204, 206-210)

W okresie objętym kontrolą MZDW przekazywał formularze z informacjami o sieci dróg publicznych wojewódzkich poza granicami administracyjnymi miast Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad w terminach do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego (za 2010 r. – 30 marca 2011 r., 2011 r. – 29 marca 2012 r., 2012 r. – 20 marca 2013 r.), tj. zgodnie z § 2 ust.2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektów mostowych, tunelach oraz promach¹².

(dowód: akta kontroli str. 212- 246)

Zarządzeniem Nr 21/10 z dnia 27 grudnia 2010 r. dyrektor MZDW ustalił zasady funkcjonowania kontroli zarządczej. Zasady dotyczą wszystkich obszarów działania MZDW, obejmują także organizację i nadzór nad ruchem drogowym. Kierownicy jednostek terenowych, kierownicy komórek organizacyjnych oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach samodzielnych podpisywali oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za mijający rok kalendarzowy w terminie do 10 stycznia roku następnego. Dyrektor MZDW na podstawie oceny kontroli zarządczej, wyników audytu oraz ww. oświadczeń podpisywał oświadczenie o stanie kontroli zarządczej, które było przekazywane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

W latach 2011 – 2013 (do 19 sierpnia) zadania związane z przedmiotem kontroli nie były objęte audytem wewnętrznym. MZDW jako jeden z głównych celów na lata 2012 i 2013 wyznaczył sobie dbanie o bezpieczeństwo użytkowników ruchu poprzez systematyczną kontrolę oznakowania poziomego i pionowego oraz dbanie o bezpieczeństwo użytkowników ruchu poprzez systematyczne dokonywanie przeglądów dróg, w tym oznakowania poziomego i pionowego. W ramach nadzoru nad bieżącym utrzymaniem dróg i mostów w 2011 r. przeprowadzono 57 kontroli na odcinkach 32 dróg wojewódzkich, w 2012 r. 32 kontrole na 22 drogach oraz do 30 czerwca 2013 r. 31 kontroli na 28 odcinkach dróg. Zalecenia pokontrolne przekazywano do RD, które podejmowały działania mające na celu usunięcie ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.248-311)

W każdym RD prowadzone były odrębne książki drogi dla wszystkich odcinków dróg wojewódzkich znajdujących się w obszarze działania danego rejonu. Prowadzone książki drogi były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych.

¹² Dz. U. Nr 67, poz. 583

W RD Ciechanów, Ostrołęka, Węgrów – Siedlce, Wołomin - Nowy Dwór Mazowiecki, Gostynin, osoby upoważnione do dokonywania wpisów w książkach, aktualizowały dane na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str.312-325)

Dzienniki objazdu dróg określone wzorem w załączniku nr 2 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych prowadzone były przez kierowników Obwodów Drogowych dla odcinków dróg administrowanych przez dany obwód w RD. Wpisy w analizowanych dziennikach objazdu dróg (w RD: Ciechanów - sześć, Ostrołęka - siedem, Węgrów Siedlce – jeden, Otwock Piaseczno – jedenaście) dokonywane były na bieżąco, zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizacja wpisywane były w kolumnie 6, w kolumnie 7 dla poszczególnych objazdów wpisywano zalecenia ze wskazaniem sposobu i terminu realizacji, w kolumnie 8 odnotowano daty wykonania danego zalecenia.

(dowód: akta kontroli str.314-318,331)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W 19 książkach dróg prowadzonych w RD Grodzisk Mazowiecki nie dokonywano wpisów w tabelach nr 4 i 5.

W 23 książkach dróg prowadzonych w RD Radom oraz w 28 książkach w RD Otwock Piaseczno do tabeli nr 4 nie zostały wpisane kontrole stanu technicznej sprawności odcinka drogi przeprowadzone zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane, a do tabeli nr 5 błędnie wpisano kontrole okresowe roczne.

W RD Otwock – Piaseczno wszystkie książki dróg prowadzone były przy pomocy programu EXELL, wydruki sporządzone zostały dla 13 książek.

W wyżej wskazanych RD książki dróg prowadzone były nierzetelnie i niezgodnie z wymaganiami określonymi w załączniku nr 1 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych dotyczącymi tabeli nr 4 i 5. Ponadto w RD Otwock Piaseczno nie został spełniony dla 25 książek wymóg określony w § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, tj. ewidencję książek dróg prowadzono w formie elektronicznej bez stosowania odpowiednich zabezpieczeń przed utratą danych.

(dowód: akta kontroli str. 326-331)

Odpowiedzialnymi za powstałą nieprawidłowość były osoby upoważnione do dokonywania wpisów do książki drogi.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, że główną przyczyną powstania nieprawidłowości było nieprzeprowadzenie szkoleń w zakresie prowadzenia ewidencji oraz zmiany osób upoważnionych do dokonywania wpisów w książkach dróg.

(dowód: akta kontroli str. 333, 341, 343, 345, 347)

2. W dziennikach objazdu dróg prowadzonych w RD Grodzisk Mazowiecki (3 szt.), Wołomin Nowy Dwór Mazowiecki (24) i Radom (6) nie wyszczególniano występujących usterek, uszkodzeń oraz ich lokalizacji, nie określano terminu realizacji zaleceń pokontrolnych i nie wpisywano daty wykonania zalecenia, w RD Gostynin w siedmiu dziennikach objazdu dróg w zaleceniach pokontrolnych nie było wskazań dotyczących terminu realizacji.

Dzienniki objazdu w wymienionych rejonach prowadzone były nierzetelnie i niezgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 319-322, 326-329)

Osobami odpowiedzialnymi za powyższe nieprawidłowości byli kierownicy obwodów drogowych w wyszczególnionych RD.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, że osoby te nie posiadały wiedzy w jaki sposób powinien być prowadzony dziennik objazdu dróg.

(dowód: akta kontroli str. 335, 337, 339,)

Skutkiem niewłaściwego prowadzenia ewidencji objazdu dróg jest brak możliwości sprawowania właściwego nadzoru nad drogami wojewódzkimi w danym rejonie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej oraz proces jej realizacji umożliwiają prawidłowy nadzór nad realizacją zadań objętych niniejszą kontrolą. Jednak ustalenia NIK, opisane w niniejszym wystąpieniu, wskazują na potrzebę przeprowadzenia audytu wewnętrznego w zakresie prowadzenia dokumentów ewidencyjnych, tj. książki drogi i dzienników objazdu odcinków dróg.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

2. Współdziałanie z organizacjami zarządzającymi ruchem drogowym i innymi podmiotami

Opis stanu
faktycznego

Policja w okresie objętym kontrolą do MZDW przekazała 46¹³ wniosków dotyczących zmiany organizacji ruchu w związku ze stwierdzeniem zagrożenia bezpieczeństwa ruchu na drogach wojewódzkich. Wnioski dotyczyły m.in. zmiany oznakowania, wadliwie działającej sygnalizacji, wprowadzenia ograniczenia prędkości, ustawienie znaków informacyjnych D-21 o treści „Policja itp. Każdy wniosek zawierał lokalizację występujących nieprawidłowości i propozycję zmiany. Po analizie złożonych wniosków, 32 z nich zostało przesłanych do Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego z opinią MZDW do dalszego rozpatrzenia. Wnioski dotyczące poprawy widoczności oznakowania pionowego i uszkodzenia znaku zostały zrealizowane przez RD.

Za niezasadne uznano m.in.: ustawienie znaków ostrzegawczych A-18b (zwierzęta dzikie) z powodu braku migracji zwierząt na drodze 541 (na odcinku Chamsk-Siodłowo); zamontowania na łuku drogi barier energochłonnych i wykonanie oznakowania grubowarstwowego na drodze nr 677 (od km 25+500 do 26,501); ustawienie barier na drodze nr 747 (km 34+700), oznaczenie obszaru zabudowanego znakiem D-42 w miejscowości Grójec w pobliżu skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 722 z drogą krajową nr 50.

(dowód: akta kontroli str. 352-368)

Zmiany natężenia ruchu związane z nowymi rozwiązaniami urbanistycznymi, tj. uruchomienie centrów handlowych, otwarcie nowych dróg i ulic, powstanie nowego zagospodarowania otoczenia dróg wojewódzkich przy osiedlach mieszkaniowych były uwzględniane przy sporządzaniu dokumentacji techniczno - budowlanej dla tych inwestycji. Rozwiązania w zakresie geometrii drogi podlegały opiniowaniu, a zmiany w organizacji ruchu zatwierdzeniu przez organ zarządzający ruchem. Wnioski w tym zakresie kierowali inwestorzy lub projektanci działający na zlecenie inwestora.

Dla inwestycji prowadzonych przez samorząd województwa na drogach wojewódzkich, MZDW także zlecał projektantom przygotowanie dokumentacji budowlanej, a wykonawcom realizację zadania oraz opracowanie organizacji ruchu i uzyskanie zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 401, 663-668)

¹³ W tym 31 do RD i 15 do Wydziału Utrzymania Dróg i Mostów.

W okresie od 2 stycznia 2012 r. i do 30 czerwca 2013 r. w 82 przypadkach Rejony Drogowe były jednostkami wprowadzającymi organizację ruchu na odcinkach dróg wojewódzkich. Powiadomienia o terminie wprowadzenia organizacji ruchu w RD Ciechanów (26), Ostrołęka (14), Gostynin – Płock (1), Otwock – Piaseczno (11), Wołomin – Nowy Dwór Mazowiecki (13) wysłane zostały do Departamentu Nieruchomości Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie oraz odpowiednio według właściwości terytorialnej Komendy Wojewódzkiej Policji w Radomiu lub Komendy Stołecznej Policji z zachowaniem terminu, o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 402-419, 427-439)

Z informacji uzyskanych od Zastępcy Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Radomiu oraz Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji wynika, że w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 lipca 2013 r. Policja nie stwierdziła przypadków zajęcia pasa drogowego na drogach wojewódzkich bez wcześniejszego powiadomienia przez jednostki wprowadzające organizację ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 451-452)

Warunki uzyskania pozwolenia na zajęcie pasa drogowego zostały zamieszczone na stronie internetowej www.mzdw.pl/awaryjne.php. Kierownicy poszczególnych Obwodów Drogowych kontrolowali zasadność i sposób prowadzenia robót związanych ze zgłaszanymi awariami. Po usunięciu awarii pas drogowy był przywrócony do stanu pierwotnego, a jego odbiór potwierdzano protokołem.

(dowód: akta kontroli str. 519-531)

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków nakładania się robót w tym samym miejscu lub bliskiej odległości. W czasie objazdów dróg wojewódzkich sprawdzana była wprowadzona organizacja ruchu i jej wpływ na ruch drogowy.

(dowód: akta kontroli str. 600-622)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. RD Węgrów – Siedlce wysłał jedno, a RD Otwock – Piaseczno pięć pism powiadamiających organ zarządzający ruchem oraz właściwego komendanta Policji o wprowadzeniu organizacji ruchu w terminie krótszym od określonego w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Natomiast RD Radom cztery powiadomienia o zmianie organizacji ruchu, a RD Grodzisk Mazowiecki pięć powiadomień wysłał, do powyższych organów, po terminie wprowadzenia zmiany organizacji ruchu.

[dowód: akta kontroli str. 420-423]

Osobami odpowiedzialnymi za powstałą nieprawidłowość są dyrektorzy RD: Grodzisk Mazowiecki, Radom, Węgrów-Siedlce i Otwock – Piaseczno. Pracownikom nie określono obowiązków w przedmiotowym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 345, 426, 441, 443.]

W ocenie NIK, zawiadomienie Policji i organu zarządzającego ruchem po terminie wprowadzenia organizacji ruchu, uniemożliwiło tym organom realizację ustawowych zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom dróg z dniem wprowadzania zmienionej organizacji ruchu.

¹⁴ Dz.U. Nr 177, poz. 1729 – dalej także rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

2. W okresie objętym kontrolą, przy wykonywaniu robót związanych z utrzymaniem drogi niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu Rejonu Drogowego w 822 przypadkach nie przesłali powiadomień do organu zarządzającego ruchem oraz właściwego komendanta Policji o planowanym wprowadzeniu czasowej zmiany organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego. Było to niezgodne z § 12 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem drogowym. W przypadku robót związanych z utrzymaniem dróg niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o planowanym rozpoczęciu prac, podając datę, czas i miejsce ich wykonywania, co najmniej na 24 godziny przed ich rozpoczęciem. Organizacja może być wprowadzona pod warunkiem braku sprzeciwu ze strony organu zarządzającego ruchem.

[dowód: akta kontroli str. 462-474, 491-503]

Osobami odpowiedzialnymi za powstałą nieprawidłowość są dyrektorzy RD. Według wyjaśnień udzielonych przez dyrektorów Rejonów Dróg, brak powiadomień wynikał z nadmiaru obowiązków i hierarchii wykonywanych prac oraz braku wiedzy.

[dowód: akta kontroli str. 455-461, 505, 507, 509, 511, 512, 514-515, 517]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

3. Realizacja zadań, w tym wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem Nr 20/2011 z dnia 28 listopada 2011 r. Dyrektora MZDW określono m.in. wzory wniosków o wydanie zezwolenia na lokalizację reklamy w pasie drogowym i decyzji zezwalających na jej umieszczenie. Warunki jakimi wnioskodawca winien się kierować przy ustalaniu lokalizacji reklamy w pasie drogowym zostały zamieszczone na stronie internetowej www.mzdw.pl/reklama.php. Dla zachowania bezpieczeństwa ruchu wymagane jest zachowanie min. 20 m odległości od istniejących znaków drogowych, 50 m od skrzyżowań, kolorystyka tablic nie powinna nawiązywać do kolorów znaków drogowych, ponadto reklamy nie mogą ograniczać widoczności na drodze. W pasie drogowym dróg wojewódzkich umieszczonych było 39 reklam podmiotów, którym wydane zostały zezwolenia. Oględzinom poddano 14 reklam usytuowanych w pasie drogowym na drogach: nr 719 – 11 reklam, nr 721 – dwie reklamy, nr 724 jedna reklama. Usytuowanie reklam objętych oględzinami było zgodne z wydanymi decyzjami na zajęcie pasa drogowego. Reklamy nie miały wpływu na widoczność oznakowania, nie zasłaniały znaków drogowych i urządzeń sygnalizacyjnych. W trakcie oględzin stwierdzono, że 21 reklam zostało usytuowanych w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 533-565)

W latach 2012-2013 (do 30 czerwca) w pasie drogowym przeprowadzono 223 roboty drogowe. Z porównania miejsca i daty wykonywania tych robót wynika, że nie występowały przypadki ich realizacji w tym samym czasie lub bliskiej odległości od siebie.

(dowód: akta kontroli str. 600-622)

MZDW przystępując do planowania i realizacji remontów dróg dąży do zmniejszenia ich kosztów i ograniczenia czasu wyłączenia z ruchu remontowanych odcinków. Bierze pod uwagę stan techniczny drogi jego wpływ na bezpieczeństwo ruchu oraz wielkość i strukturę natężenia ruchu. Przyspieszenie i optymalizację procesu przygotowania zaplanowanych robót drogowych zapewniają opracowane

specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót dla poszczególnych rodzajów robót oraz zatwierdzone czasowe organizacje ruchu dla typowych robót remontowych wykonywanych na drogach wojewódzkich. Roboty budowlane prowadzone na drogach prowadzone są według zasady jak najkrótszego czasu wyłączenia poszczególnych odcinków dróg z ruchu. W tym celu długości odcinków dróg przeznaczonych do remontu były dzielone na mniejsze fragmenty, żeby jak najmniejszy fragment drogi był wyłączony z ruchu podczas prowadzenia robót.

(dowód: akta kontroli str. 659, 663-667)

Analiza Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty drogowe wykazała, że część trzecia SWIZ zawierała specyfikacje techniczne ogólną i szczegółową wykonania i odbioru robót drogowych oraz projekt organizacji ruchu, a przy inwestycjach dokumentację projektową. W ogólnej specyfikacji technicznej (OTS) określono wymagania wobec wykonawcy, dotyczące wykonania i odbioru robót drogowych i mostowych.

(dowód: akta kontroli str. 663-668)

Zawarte z wykonawcami robót budowlanych umowy zawierały zapisy dotyczące kar za zwłokę w rozpoczęciu i zakończeniu robót, za zwłokę w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi oraz odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 667-668)

Oględziny dokumentów dotyczących 12 robót budowlanych (siedmiu remontów i pięciu inwestycji) z 223 wykonywanych na drogach wojewódzkich w latach 2012-2013 (do 30 czerwca) wykazały, że:

- 1) terminy faktycznej realizacji robót budowlanych nie przekraczały terminów ważności czasowej organizacji ruchu,
- 2) w czterech przypadkach wykonawcy przekroczyli terminy wykonania robót, a MZDW naliczył kary umowne,
- 3) przy realizacji dwóch zadań inwestycyjnych z powodu warunków atmosferycznych (okres zimowy) oraz wysokiego poziomu wód gruntowych wystąpiły przerwy w realizacji robót drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 669-672)

W wyniku sprawdzenia dwóch¹⁵ wybranych miejsc gdzie prowadzone były roboty drogowe ustalono, że ich wykonawca wprowadził oznakowanie zgodne z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, stan techniczny oznakowania nie budził zastrzeżeń, plac budowy był wygradzony za pomocą zapór drogowych zabezpieczających przed ruchem pojazdów i pieszych, maszyny i urządzenia znajdujące się na placu budowy nie miały wpływu na ruch pojazdów i pieszych. MZDW nie określał w jakich godzinach wykonawca powinien realizować powierzone zadania. Termin wykonania robót określono w umowie. W dwóch¹⁶ miejscach gdzie zakończono prace, została przywrócona stała organizacja ruchu, teren po budowie został uporządkowany i nie budził uwag.

(dowód: akta kontroli str. 673-683)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Stwierdzono¹⁷, że 19 reklam zlokalizowanych na drodze nr 719 (RD Grodzisk Mazowiecki) oraz dwie reklamy na drodze nr 724 (RD Otwock – Piaseczno) zostały usytuowane bez zezwolenia zarządcy drogi. Obowiązek uzyskania

¹⁵ Remont wiaduktu nad torami PKP w Sochaczewie – droga nr 705, rozbudowa drogi nr 580.

¹⁶ Remont dróg nr 632 i nr 618.

¹⁷ Oględziny miejsc usytuowania reklam w pasie drogowym – droga nr 719, 721 i 724, przeprowadzone w dniu 2 sierpnia 2013 r.

takiego zezwolenia wynika z art. 40 ust.1 i 2 pkt 3 powołanej wyżej ustawy o drogach publicznych. Ponadto ustalono, że w pasie drogowym (droga nr 719), w miejscowości Chylice Kolonia znajduje się zdewastowana wiata przystankowa.

(dowód: akta kontroli str. 564-577)

Osobami odpowiedzialnymi za powyższe nieprawidłowości w pasie drogowym byli kierownicy Obwodu Drogowego w Gorodzisku Mazowieckim i Obwodu Drogowego w Piasecznie.

(dowód: akta kontroli str.580-593, 595)

2. W okresie od 31 maja 2012 r. do 10 lipca 2013 r. w MZDW nie prowadzono badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu. Obowiązek przeprowadzania takich badań wynika z art. 20 pkt. 10a ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 638)

Dyrektor w wyjaśnieniach podał, że nie ma przepisów wykonawczych, bądź wytycznych, które precyzowałyby zakres i metodologię badań oraz sposób wykorzystania wyników. MZDW prowadzi analizy i sporządza corocznie zbiorcze informacje o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego, w których uwzględniane są dane o zdarzeniach drogowych uzyskanych od Policji, w tym wynikające z prowadzonych robót.

(dowód: akta kontroli str.638-657)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

4. Prawidłowość stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

MZDW wypełniając obowiązek art. 20 pkt. 10 ustawy o drogach, przeprowadzał kontrole stanu dróg i obiektów inżynierskich ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zadanie było realizowane w ramach przeglądów bieżących oznakowania, w ramach kontroli okresowych dróg i ich oznakowania oraz podczas przeglądów robót będących w rękoi i objazdów patrolowych dróg. Zasady przeprowadzania kontroli zostały określone w instrukcji przeprowadzania przeglądów dróg i drogowych obiektów inżynierskich wprowadzonej Zarządzeniem Nr 4/10 Dyrektor MZDW z dnia 11 marca 2010 r. Procedura zapewniająca bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu została określona w Zarządzeniu Nr 9/2011 z dnia 4 maja 2011 r. w sprawie realizacji zadań z zakresu inżynierii ruchu na drogach wojewódzkich województwa mazowieckiego zarządzanych przez MZDW. Określona została grupa znaków drogowych, których uzupełnienie w przypadku braku lub zniszczenia powinno nastąpić w ciągu 24 godzin. Dla zapewnienia możliwości terminowego uzupełniania brakujących lub zniszczonych znaków drogowych pionowych ustalony został zapas magazynowy w poszczególnych RD. Stwierdzone nieprawidłowości w oznakowaniu poziomym, w szczególności w zakresie spełniania wymagań dotyczących widzialności w dzień i w nocy oraz szorstkości, usuwane były w ramach rękoi udzielonej przez wykonawców robót, w trakcie odnowy oznakowania wykonywanej siłami własnymi przez RD lub w trakcie kompleksowego odnawiania oznakowania poziomego wykonywanego corocznie przez wykonawców zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 309-310, 684-726)

W latach 2011 - 2013 (I półrocze) przeprowadzone zostały okresowe kontrole dróg i ich oznakowania zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 62 ust.1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Przeglądu stanu technicznego dokonano na wszystkich odcinkach dróg wojewódzkich województwa mazowieckiego. Analiza realizacji zaleceń pokontrolnych z 2012 r. dla dróg o nr: 561, 563, 575, 577, 614, 645, 647 wykazała, że dokonano naprawy lub wymiany oznakowania pionowego i odnowiono oznakowanie poziome. Realizacja zaleceń pokontrolnych z 2013 r., dotyczących odnowienia oznakowania poziomego na drogach 614, 645, 647 zaplanowana została na miesiąc wrzesień br. w ramach kompleksowego odnawiania oznakowania poziomego dróg.

(dowód: akta kontroli str. 729-743)

Kontrola organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami ruchu na 10 odcinkach dróg: nr 617 (km 21+405 – 21+735 i na odcinku 22+000 – 22+360), nr 801 (km 15+800 – 16+350 i na odcinku 38+930 oraz w rejonie skrzyżowania dróg 799 i 805), nr 630 (10+950 – 11+200) nr 632 (46+645 – 46+951), nr 719 (28+000 – 29+660 oraz droga nr 719 skrzyżowanie Aleje Jerozolimskie ul. Bolesława Prusa w Pruszkowie), nr 677 (km 31+881 – 32+400 i na odcinku 36+419 – 37+119) wykazała, że wszystkie znaki usytuowane zostały zgodnie z planami sytuacyjnymi projektów organizacji ruchu przypisanymi do danego odcinka drogi. Na kontrolowanych odcinkach nie stwierdzono znaków drogowych, których nie ma w projekcie organizacji ruchu. Zieleń przydrożna nie zasłaniała znaków drogowych, reklamy w pasie drogowym nie stwarzały zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie stwierdzono przypadków tzw. „przeznakowania”, ani dezinformującego kierowców. Stan techniczny oznakowania pionowego i poziomego nie budził zastrzeżeń.

Na odcinkach dróg poddanych oględzinom nie było sytuacji wprowadzenia ograniczenia szybkości w związku ze złym stanem technicznym drogi.

(dowód: akta kontroli str. 747-812)

MZDW dokonał wymiany wszystkich znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu niespełniających warunków technicznych określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁸. W trakcie sprawdzania zgodności organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, na wybranych odcinkach dróg nie stwierdzono oznakowania niespełniającego wymienionych w tym rozporządzeniu wymagań technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 814-829)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

5. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z 13 sierpnia 2010 r. (nr P/10/185 KKT-4101-03-02/2010) skierowanym do Dyrektora MZDW po kontroli dotyczącej wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego w okresie 2008-2010 (I półrocze), wniosła o:

- 1) prawidłowe prowadzenie ewidencji dróg i obiektów mostowych zgodnie z obowiązującymi przepisami,

¹⁸ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

- 2) przestrzeganie wymogów przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych przez pracowników posiadających wymagane prawem uprawnienia,
- 3) uwzględnienie w planach robót drogowych ocen i zaleceń biegłego z IBDiM,
- 4) poprawę bieżącego utrzymania dróg,
- 5) podejmowanie kontroli ruchu drogowego wspólnie z Policją lub Inspekcją Transportu Drogowego.

Dyrektor MZDW zrealizował wnioski nr 2, 3, 4 i 5, co zostało potwierdzone w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 29 grudnia 2011 r. po kontroli K/11/004, KIN-4111-01-01/2011 w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK po kontroli P/10/185. Wniosek nr 1 nie został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 830-840)

Ustalono
nieprawidłowości

MZDW nie zrealizował wniosku nr 1, co potwierdzają ustalenia NIK opisane w części III pkt 1 niniejszego wystąpienia.

Ocena częściowa

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

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 o NIK, wnosi o:

- 1) rzetelne prowadzenie dokumentów ewidencyjnych tj. książki drogi i dzienników objazdu dróg oraz zastosowanie odpowiednich zabezpieczeń przed utratą danych dla książek prowadzonych w wersji elektronicznej,
- 2) przestrzeganie terminów powiadamiania organu zarządzającego ruchem i właściwego komendanta Policji o zamiarze wprowadzenia organizacji ruchu i wprowadzanej zmiany w organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego,
- 3) podjęcie stosownych działań wobec podmiotów, które bez zezwolenia zamieściły reklamy w pasie drogowym oraz zobowiązanie właścicieli obiektów budowlanych, zlokalizowanych w pasie drogowym, do właściwego ich utrzymania,
- 4) opracowanie i wdrożenie zasad prowadzenia badań wpływu robót realizowanych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora MZDW, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Dyrektorowi MZDW 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Dyrektora 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.

Warszawa, dnia 6 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Wicedyrektor

Kontroler
Jerzy Kęcik
Starszy inspektor kontroli państwowej

Andrzej Panasiuk

.....
podpis