

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Wrocław, dnia 12 października 2010 r.

Pan
Andrzej Szymkowiak
Dyrektor
Zarządu Dróg Miejskich
w Legnicy

LWR-4101-08-02/2010
P/10/185

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy, zwany dalej „Zarządem”, w zakresie wykonywania funkcji zarządcy dróg w imieniu Prezydenta Legnicy w latach 2007–2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez Zarząd w imieniu Prezydenta Legnicy funkcji zarządcy wszystkich dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) zlokalizowanych w granicach Miasta Legnica w latach 2007-2010 (I półrocze), pomimo nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania okresowych przeglądów stanu technicznego obiektów drogowych.

Ocenę tę uzasadniają oceny cząstkowe zaprezentowane w dalszej części wystąpienia.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. Prezydent Legnicy korzystając z uprawnień wynikających z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² realizację ciążących na nim obowiązków zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych zlokalizowanych w granicach miasta Legnica³ (z wyjątkiem organizacji ruchu) powierzył utworzonemu w 1995 r. Zarządowi Dróg Miejskich⁴. Zarząd realizował także zadania związane z zarządzaniem siecią kanalizacji deszczowej oraz oświetleniem dróg i placów na terenie miasta Legnica. Zarządzana sieć drogowa na koniec czerwca 2010 r. liczyła 264,0 km i składała się z dróg krajowych (8 ulic) o długości 14,0 km, dróg wojewódzkich (2 ulice) o długości 6,3 km, dróg powiatowych (47 ulic) o długości 54,8 km, dróg gminnych (469 ulic) o długości 188,3 km oraz dróg wewnętrznych o długości 0,6 km. W badanym okresie długość dróg pozostających w zarządzie nie uległa zmianie, z wyjątkiem dróg gminnych, których długość wzrosła o 9,5 km. W ciągach 526 ulic znajdowały się między innymi 23 mosty, 3 wiadukty, 8 kładek dla pieszych, 2 przejścia podziemne, 40 sygnalizacji sterujących ruchem na skrzyżowaniach i przejściach i 15.000 znaków drogowych.

2. Otrzymywane w latach 2007-2010 (I półrocze) środki finansowe na realizację zadań statutowych Zarząd wykorzystał niemal w pełnej wysokości (od 98,5% do 99,9%) i zgodnie z przeznaczeniem. W 2007 r. na realizację tych zadań wydatkowano kwotę 17.072,4 tys. zł, w 2008 r. – 14.647,5 tys. zł, w 2009 r. – 27.146,5 tys. zł i 9.553,6 tys. zł w I półroczu 2010 r. (z planowanych 30.292,7 tys. zł na cały 2010 r.), przeznaczając od 31,3% do 57,3% na utrzymanie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz od 12,5% do 33,3% na drogi gminne i wewnętrzne (ponadto od 2,0% do 4,9% tych środków wydatkowano na realizację zadań związanych z utrzymaniem kanalizacji deszczowej i od 20,1% do 26,8% na oświetlenie ulic i placów). Koszty utrzymania Zarządu stanowiły od 4,7% do 8,5% poniesionych wydatków i na przestrzeni badanego okresu wzrosły z 1.124,9 tys. zł w 2007 r. do 1.363,0 tys. zł w 2009 r., tj. o 21,2%.

W latach 2007-2009 na inwestycje drogowe Zarząd przeznaczył łącznie 10.919,1 tys. zł, co stanowiło 34,8% udział w wydatkach Zarządu w 2007 r., 16,6% w 2008 r. i 18,3% w 2009 r. Środki te w 83% (9.062,8 tys. zł) przeznaczone zostały na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, w ramach których m.in. dokonano przebudowy drogi krajowej nr 94 (ul. Wrocławska i Kartuska) nakładem

² Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115, ze zm.

³ Zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

5.847,0 tys. zł oraz wybudowano ścieżki rowerowe wydając na ten cel 1.463,4 tys. zł. Pozostałe 17% (1.856,3 tys. zł) przeznaczono na finansowanie inwestycji w zakresie dróg gminnych dokonując przebudowy ul. H. Pobożnego, wykonując dwa parkingi oraz realizując przebudowę ulic gruntowych na Osiedlu Piekary.

Przedmiotowe inwestycje zostały zrealizowane terminowo, a roboty budowlane wykonane prawidłowo, co potwierdziły dokonane w trakcie kontroli oględziny tych obiektów.

Na 2010 r. na finansowanie inwestycji zaplanowano kwotę 14.926,4 tys. zł, co stanowiło 49,3% przyznanych Zarządowi środków finansowych na ten rok. W ramach tej kwoty, 8.089,5 tys. zł, tj. 54,2% przeznaczono na inwestycje w zakresie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych (m.in. na przebudowę ul. II Armii Wojska Polskiego za kwotę 7.801,1 tys. zł), a 6.836,9 tys. zł (45,8%) na drogi gminne (m.in. odnowa zdegradowanych obszarów w rejonie ul. H. Pobożnego za kwotę 4.100 tys. zł i przebudowa dróg gruntowych na Osiedlu Piekary za 2.451,4 tys. zł). Kontrola wykazała, że do końca czerwca 2010 r. zaangażowanie finansowe na zadaniu związanym z przebudową ul. II Armii Wojska Polskiego wyniosło 6,4% (z planowanych 7.801,1 tys. zł wydatkowano 499,2 tys. zł) a na inwestycji związanej z odnową zdegradowanych obszarów w rejonie ul. H. Pobożnego – 34,8% (z planowanych 4.100 tys. zł wydatkowano 1.427,5 tys. zł).

3. Zapisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ zobowiązywały Zarząd, wypełniający zadania zarządcy dróg publicznych, do dokonywania okresowej kontroli dróg co do stanu technicznego, co najmniej raz w roku (art. 62 ust. 1 pkt. 1a) oraz stanu technicznego i przydatności do użytkowania, co najmniej raz na pięć lat (art. 62 ust. 1 pkt. 2). Procedury dokonywania takich przeglądów zostały ustalone przez Dyrektora Zarządu na podstawie zarządzenia Nr 18/2005 z dnia 29 grudnia 2005 r. Kontrola wybranych losowo 10 księzek obiektów mostowych (29,4% próba) wykazała w każdym przypadku prawidłową realizację obowiązków w zakresie przeglądów okresowych. Natomiast analiza 25 księzek obiektów drogowych (4,8% próba) ujawniła, że w badanym okresie 2007-2009 dokonano łącznie 40 corocznych przeglądów stanu technicznego dróg (z uwzględnieniem przeglądów dokonywanych w ramach badań okresowych raz na pięć lat), choć wskazane wyżej przepisy wymagały dokonania 75 przeglądów. Obowiązku tego nie dopełniono wobec 46,7% z badanych dróg. Biorąc pod uwagę, że podstawowym celem takich corocznych przeglądów jest stwierdzenie ewentualnego nieodpowiedniego stanu technicznego dróg, a w przypadku

⁴ Uchwała Rady Miejskiej Legnicy nr XXI/154/95 z dnia 11 grudnia 1995 r.

⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

stanu mogącego spowodować zagrożenie życia lub zdrowia powoduje konieczność uruchomienia procedur zapobiegawczych (art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego), w ocenie NIK nieprawidłowości w tym zakresie nie powinny występować z przyczyn związanych z niewystarczającym stanem zatrudnienia osób posiadających wymagane kwalifikacje do przeprowadzania takich przeglądów.

4. Kontrola wybranych 3 odcinków wyremontowanych dróg o łącznej długości 3,6 km wykazała, że nawierzchnie jezdni na ul. Wrocławskiej (od placu Wilsona do ul. II Armii Wojska Polskiego i od ul. Moniuszki do ul. Wielkiej Niedźwiedzicy) oraz ul. Jaworzyńskiej (od ul. Goździkowej do granic miasta) wykonane zostały prawidłowo. Studzienki kanalizacyjne i kratki ściekowe zamontowane zostały równo z nawierzchniami jezdni, a znaki drogowe zamontowane zostały zgodnie z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu. Urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego były w dobrym stanie technicznym, czytelne, a zieleń przydrożna usytuowana w pasach drogowych nie powodowała zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i nie ograniczała widoczności usytuowanych znaków. Nie stwierdzono przypadków występowania oznakowań mających negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego i dezinformującego kierowców.

5. Zarząd realizując obowiązki w zakresie zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową dróg (art. 40 ustawy o drogach publicznych) wykazał, że inwestor budynku wielorodzinnego przy ul. Kamińskiego w Legnicy bez wymaganego zezwolenia, ustalanego w drodze decyzji administracyjnej (ust. 1), zajął pas drogowy i wykonał bez wymaganego Prawem budowlanym pozwolenia na budowę zjazd z drogi publicznej na plac budowy. W sposób prawidłowy podjęto działania dla wyeliminowania tzw. samowoli budowlanej i ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. Możliwość egzekucji opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 17,3 tys. zł i kary w wysokości 10 krotnej opłaty, tj. 173 tys. zł (ustalone według stanu na koniec czerwca 2010 r.) powstanie po zakończeniu administracyjnej procedury odwoławczej.

6. Zarząd, realizując obowiązek określony w art. 20a ustawy o drogach publicznych, zapewnił na terenie Legnicy miejsca parkingowe dla ok. 100 pojazdów wykonujących przewozy drogowe, wynikające z konieczności przestrzegania przepisów o czasie prowadzenia pojazdów oraz o przepisach o ograniczeniach i zakazach ruchu drogowego. Wykonane zostało także nakładem 109,5 tys. zł stanowisko do ważenia pojazdów, w którego budowie w 50% partycypował Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Legnicy.

7. Zarząd opracował i wdrożył 5 standardów zimowego utrzymania dróg obejmujących łącznie 129,9 km (49,2%) dróg na terenie Miasta Legnica⁶. Wykonawcę zimowego utrzymania dróg na okres od 1 października 2007 r. do 30 września 2010 r. ustalono z zachowaniem wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Planowane wydatki na prowadzenie akcji zimowej w poszczególnych latach (z wyjątkiem 2007 r.) były wyższe od rzeczywiście poniesionych – w 2008 planowano 670 tys. zł, wydatkowano 715,5 tys. zł (o 6,8% więcej), w 2009 r. odpowiednio 760 tys. zł i 1.513,2 tys. zł (o 99,1% więcej). W I kwartale 2010 r. na prowadzenie akcji zimowej wydatkowano 1.753,4 tys. zł, co stanowiło 93, 8% zaplanowanej kwoty na cały rok.

8. Zarząd w świetle realizowanych wydatków rocznych poniżej progu 40 mln zł ustalonego przepisami o finansach publicznych nie był zobowiązany do prowadzenia audytu wewnętrznego. W trakcie 5 kontroli przeprowadzonych w Zarządzie w badanym okresie przez służby Urzędu Miejskiego w Legnicy, tematycznie związanych z wykonywaniem funkcji przypisanych zarządcy dróg, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. ***Zapewnienie terminowej i pełnej realizacji obowiązku ustalonego przepisem art. 62 ust. 1 pkt. 1a ustawy Prawo budowlane w zakresie okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, stanu technicznego wszystkich dróg publicznych pozostających w zarządzie Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy, w tym poprzez ustalenie właściwego poziomu zatrudnienia osób posiadających wymagane kwalifikacje do dokonywania takich kontroli.***
2. ***Kontynuowanie działań mających na celu naliczenie i wyegzekwowanie po zakończeniu administracyjnego postępowania odwoławczego od inwestora budynku wielorodzinnego przy ul. Kamińskiego opłaty oraz kary z tytułu zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi.***

⁶ [1] standard 2A - śnieg mógł zalegać do 0,5 godziny, objęte były ulice o długości 3,2 km; [2] standard 2+ (podwyższony) - śnieg powinien być usunięty z całej jezdni w ciągu 4 godzin od ustania opadów śniegu, a błoto pośniegowe w ciągu 6 godzin, tym standardem objętych było 61 km ulic; [3] Standard 4 - dopuszczane były przerwy w komunikacji do 3 godzin, a śnieg luźny winien być usunięty do 8 godzin, objętych było 53,3 km ulic; [4] standard 5 - śnieg luźny mógł leżeć do 16 godzin od ustąpienia opadów, objętych było 12,4 km ulic; [5] pozostałe ulice są odśnieżane w przypadku bardzo trudnych warunków atmosferycznych w drodze dodatkowych zleceń.

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 113. 759 ze zm.

3. *Podjęcie działań mających na celu zapewnienie terminowej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu drogownictwa ujętych w planie finansowym na rok 2010.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o ich rozpatrzeniu.