

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Wrocław, dnia 8 października 2010 r.

Pan
Tadeusz Krzakowski
Prezydent Legnicy

LWR-4101-08-04/2010
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” i Urząd Miasta Legnicy, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie wykonywania przypisanych Panu Prezydentowi na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² funkcji zarządcy dróg publicznych zlokalizowanych w granicach Miasta Legnica w latach 2007 – 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolami, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez Pana Prezydenta poprzez Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy i Wydział Infrastruktury Komunalnej Urzędu (od 5 stycznia 2010r. przez Miejskiego Inżyniera Ruchu Drogowego) funkcji zarządcy dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) o łącznej długości 264,0 km zlokalizowanych w granicach miasta Legnica, pomimo nieprawidłowości polegających na niepełnej realizacji obowiązków w zakresie okresowych przeglądów, co najmniej raz w roku,

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

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

stanu technicznego obiektów drogowych oraz okresowej kontroli, co najmniej raz na 6 miesięcy, prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na tych drogach.

1. W badanym okresie nakłady Miasta Legnica na utrzymanie 14 km dróg krajowych, 6,3 km dróg wojewódzkich, 54,8 km dróg powiatowych i 188,9 km dróg gminnych oraz 23 mostów, 3 wiaduktów, 8 kładek dla pieszych, 2 przejść podziemne, 40 sygnalizacji sterujących ruchem wzrosły z 20,4 mln zł w 2007 r. do 48 mln zł w 2010 r., co stanowiło odpowiednio 6,4% i 12,2% ogólnej kwoty wydatków budżetowych. Na inwestycje związane z drogami przeznaczono w 2007 r. - 12,4 mln zł, w 2008 r. - 10,6 mln zł i w 2009 r. - 26,3 mln zł, tj. odpowiednio 29,0%, 20,2% i 42,9% ogółu wydatków inwestycyjnych miasta Legnica. Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i w wysokości określonej planem. Kolejność realizowanych inwestycji drogowych ustalona została w oparciu o przeprowadzony w 2008 roku kompleksowy pomiar ruchu drogowego na terenie Miasta.

2. W latach 2007-2009 na realizację inwestycji drogowych o wartości kosztorysowej 61,9 mln zł pozyskano dodatkowe środki finansowe w łącznej kwocie 29,2 mln zł. W 2009 r. jednym ze źródeł dofinansowania tych inwestycji drogowych był „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych”, z którego Miasto otrzymało 2.535,8 tys. zł, tj. 50% planowanych nakładów na przebudowę ulicy Wrocławskiej od pl. Wilsona do ul. II Armii Wojska Polskiego. Wykonawcę robót wyłoniono w przetargu nieograniczonym z zachowaniem wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (PZP). Oględziny potwierdziły prawidłowe wykonanie robót budowlanych na tym odcinku. Otrzymana kwota dofinansowania została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i w terminie ustalonym w umowie z Wojewodą Dolnośląskim.

Z powodu nieprawidłowego wypełnienia przez Urząd wniosku w sprawie dofinansowania kwotą 3 mln zł w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych przebudowy ul. II Armii Wojska Polskiego w ciągu drogi powiatowej nr 2177D w Legnicy nie został on zakwalifikowany do dofinansowania w 2010 r.

W Wieloletnim Programie Inwestycyjnym na lata 2010-2017 zaplanowano wydatki na realizację przedsięwzięć w zakresie komunikacji i transportu na łączną kwotę 154,4 mln zł, co stanowiło 53,0% ogólnej kwoty planowanych wydatków inwestycyjnych w tym okresie.

Urząd zabezpieczył tereny pod inwestycje drogowe w drodze wykupu, wywłaszczenia lub na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji z zakresu dróg publicznych⁴. W badanym okresie na ten cel nabyto tereny o powierzchni 0,7124 ha za 640,6 tys. zł oraz przejęto 83 nieruchomości o łącznej powierzchni 8,7 ha. Za przejęte grunty wypłacono dotychczas 2,0 mln zł dla 48 dotychczasowych właścicieli, wobec pozostałych toczy się postępowanie w sprawie wysokości odszkodowania.

3. Kontrola wykazała, że Urząd prawidłowo realizował zadania związane z zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu, w sposób właściwy prowadził ich ewidencję oraz zarządzał organizacją ruchu. Rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu realizowano w oparciu o ustalone procedury. W badanym okresie zatwierdzono 412 projektów organizacji ruchu, w tym 72 projekty stałej organizacji ruchu i 340 projektów czasowej organizacji ruchu. Składane do zatwierdzenia projekty organizacji ruchu zawierały wymagane opracowania w postaci planów orientacyjnych i sytuacyjnych, opisów technicznych, terminy wprowadzenia organizacji ruchu oraz opinie Komendanta Miejskiego Policji i Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy. Analiza 40 zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu wykazała, iż Urząd dokonał kontroli wszystkich wdrożonych organizacji ruchu pod względem ich zgodności z zatwierdzonymi projektami w wymaganym terminie przed upływem 14 dni od daty ich wdrożenia. Ewidencja tych projektów prowadzona była zgodnie z wymogami wynikającymi z postanowień z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵.

Nie prowadzono natomiast systemowych kontroli w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na tych drogach. Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w § 12 ust. 3 wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. kontrole takie winny być wykonywane wobec wszystkich znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa, co najmniej raz na 6 miesięcy, tymczasem kontrole takie prowadzono wybiórczo, i w niewielkich obszarach Miasta.

³ Dz.U. z 2010 r. Nr 113. 759 ze zm.

⁴ Dz. U. nr 80, poz. 721 ze zm.

⁵ Dz. U. nr 177, poz. 1729

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny oznakowania 3 odcinków dróg publicznych o łącznej długości 3,6 km wykazały, że wszystkie znaki drogowe, sygnały drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu wykazane w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu były usytuowane w pasach drogowych. 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.

4. Prezydent Legnicy korzystając z uprawnień wynikających z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶ powierzył realizację ciężących na nim obowiązków zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych zlokalizowanych w granicach Miasta⁷ (z wyjątkiem organizacji ruchu) utworzonemu w 1995 r. Zarządowi Dróg Miejskich w Legnicy⁸.

4.1. Kontrola przeprowadzona w Zarządzie wykazała m.in., że środki finansowe w łącznej kwocie 68.390,0 tys. zł przekazane w latach 2007-2010 (I półrocze) na realizację zadań statutowych wykorzystane zostały przez Zarząd niemal w pełnej wysokości (od 98,5% do 99,9%) i zgodnie z przeznaczeniem. Inwestycje drogowe, na które w latach 2007-2009 wydatkowano łącznie 10.919,1 tys. zł, zostały zrealizowane terminowo, a roboty budowlane wykonane prawidłowo, co potwierdziły dokonane w trakcie kontroli oględziny tych obiektów. NIK zwraca uwagę na małe zaangażowanie środków finansowych przekazanych Zarządowi w łącznej kwocie 14.926,4 tys. zł na realizację zadań inwestycyjnych w 2010 r. Szczególnie dotyczyło to zadania związanego z przebudową ul. II Armii Wojska Polskiego, gdzie na koniec czerwca 2010 r. zaangażowanie finansowe wyniosło 6,4% (z planowanych 7.801,1 tys. zł wydatkowano 499,2 tys. zł) oraz inwestycji związanej z odnową zdegradowanych obszarów w rejonie ul. H. Pobożnego, gdzie dotychczas zaangażowano 34,8% środków (z planowanych 4.100 tys. zł wydatkowano 1.427,5 tys. zł).

Kontrola wybranych odcinków wyremontowanych przez Zarząd dróg wykazała prawidłową ich realizację pod względem technicznym i prawidłowe ich oznakowanie.

4.2. Zarząd opracował i wdrożył standardy zimowego utrzymania dróg obejmujące łącznie 129,9 km (49,2%) dróg na terenie Miasta Legnica, a przy wyłanianiu wykonawcy zimowego

⁶ Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115, ze zm.

⁷ 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.

utrzymania dróg na okres od 1 października 2007 r. do 30 września 2010 r. zachował wymogi PZP.

4.3. Kontrola w Zarządzie ujawniła niepełną realizację obowiązku wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt. 1a Prawa budowlanego, co do okresowej oceny, co najmniej raz w roku, stanu technicznego dróg. Badania wybranej losowo próby 25 książek obiektów drogowych, wykazały, że nieprawidłowość ta dotyczyła 46,7% zbadanych dróg. Uwzględniając, że podstawowym celem takich corocznych przeglądów jest stwierdzenie ewentualnego nieodpowiedniego stanu technicznego dróg, a w przypadku stanu mogącego spowodować zagrożenie życia lub zdrowia przeglądy takie stanowią podstawę do uruchomienia procedur zapobiegawczych (art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego), w ocenie NIK nie można uwzględnić powodów wskazanych przez Zarząd a wynikających z niewystarczającego stanu zatrudnienia osób posiadających wymagane kwalifikacje do przeprowadzania takich przeglądów. Ważność realizacji okresowych przeglądów stanu technicznego dróg, co najmniej raz w roku, dla bezpieczeństwa ich użytkowników, zauważył ustawodawca określając sankcję karną w postaci grzywny za niespełnienie tego obowiązku (art. 93 pkt. 8 ustawy Prawo budowlane). Szczegółową ocenę działania Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy zawarto w wystąpieniu skierowanym do Dyrektora Zarządu.

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

- 1. Podjęcie działań mających na celu spowodowanie realizacji w pełnym zakresie przez Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy obowiązku wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt. 1a Prawa budowlanego, co do okresowej oceny, co najmniej raz w roku, stanu technicznego wszystkich pozostających w zarządzie Prezydenta Legnicy dróg publicznych, w tym poprzez analizę stanu zatrudnienia w Zarządzie osób posiadających wymagane kwalifikacje do przeprowadzania takich przeglądów w stosunku do potrzeb.***
- 2. Zapewnienie przeprowadzania na drogach publicznych pozostających w zarządzie Prezydenta Legnicy, co najmniej raz na 6 miesięcy, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, wymaganych rozporządzeniem 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).***

⁸ Uchwała Rady Miejskiej Legnicy nr XXI/154/95 z dnia 11 grudnia 1995 r.

3. *Analizę stanu realizacji drogowych zadań inwestycyjnych prowadzonych przez Zarząd przewidzianych do wykonania w 2010 r. celem ustalenia ewentualnych zagrożeń ich terminowej realizacji.*
4. *Wprowadzenie rozwiązań mających na celu poprawę jakości wniosków o dofinansowanie z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych celem wyeliminowania przypadków odrzucania takich wniosków ze względu na błędy formalne.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, 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 przyczynach 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 Prezydentowi 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.