

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W WARSZAWIE

LWA-41027/08

Nr ewid. 162/2008/P/08/171/LWA

Informacja o wynikach kontroli
koordynacji robót w zakresie
przebudowy, modernizacji,
remontów dróg i towarzyszącej
infrastruktury
na terenie wybranych aglomeracji
miejskich

Warszawa maj 2009 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli koordynacji robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontu dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby
Kontroli w Warszawie

Mieczysław Kosmański

Zatwierdzam:

Marek Zająkała

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia maja 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
Tel./fax: 0-22-444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE.....	4
1.1. TEMAT I NR KONTROLI	4
1.2. CEL KONTROLI	4
1.3. ZAKRES KONTROLI.....	4
1.4. OKRES OBJĘTY BADANIAMI KONTROLNYMI	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	5
2.1. OCENA OGÓLNA.....	5
2.2. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	5
2.3. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI.....	7
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO	10
3.2. UWARUNKOWANIA ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNE.....	12
3.3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI	15
3.3.1. STAN DRÓG W SKONTROLOWANYCH MIASTACH.....	15
3.3.2. KOORDYNACJA ROBÓT W PASIE DROGOWYM	18
3.3.3. KONTROLE STANU TECHNICZNEGO DRÓG I PROWADZENIE KSIĄŻEK DRÓG.....	26
3.3.4. WYDAWANIE ZEZWOLEŃ NA ZAJĘCIE PASA DROGOWEGO	28
3.3.5. PRZYWRACANIE PASA DROGOWEGO DO WYMAGANEGO STANU	30
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	33
4.1. PRZYGOTOWANIE KONTROLI	33
4.2. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.....	33
5. ZAŁĄCZNIKI.....	37
5.1. WYKAZ SKONTROLOWANYCH PODMIOTÓW ORAZ JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH NIK, KTÓRE PRZEPROWADZIŁY W NICH KONTROLE	37
5.2. LISTA OSÓB ZAJMUJĄCYCH KIEROWNICZE STANOWISKA, ODPOWIEDZIALNYCH ZA SKONTROLOWANĄ DZIAŁALNOŚĆ	38
5.3. WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	40
5.4. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	41

1. Wprowadzenie

1.1. Temat i nr kontroli

„Koordynacja robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontu dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich w latach 2006-2008 (I półrocze)” Nr P/08/171.

1.2. Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działań prezydentów miast, podległych im jednostek organizacyjnych oraz nadzorowanych podmiotów w zakresie koordynacji robót dotyczących dróg i zlokalizowanej w ich pasie infrastruktury (sieci kanalizacyjnej, wodociągowej, ciepłej, gazowej i energetycznej).

1.3. Zakres kontroli

Kontrolą objęto 28 jednostek¹, w tym 7 urzędów miast, 1 urząd miasta i gminy, 6 urzędów dzielnic m.st. Warszawy, 8 jednostek zarządzających drogami oraz 6 właścicieli infrastruktury technicznej zlokalizowanej w pasie drogowym. W zakresie przedmiotowym, kontrola obejmowała działania związane z koordynacją przedsięwzięć realizowanych w pasie drogowym na terenie miast.

Stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², w urzędach miast i w urzędzie miasta i gminy oraz w jednostkach im podległych bądź nadzorowanych, kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

1.4. Okres objęty badaniami kontrolnymi

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 30 czerwca 2008 r.

¹ Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 5.1. do Informacji.

² Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczającą, koordynację przedsięwzięć podejmowanych przez gestorów sieci infrastrukturalnych oraz zarządców dróg, zarówno na etapie ich planowania, jak i realizacji.

NIK ocenia negatywnie brak skutecznych działań na rzecz poprawy złego stanu techniczno-eksploatacyjnego dróg. W aglomeracjach miejskich objętych kontrolą, w złym lub bardzo złym stanie znajdowało się: 16 % dróg w Katowicach, 48 % w Łodzi, 49 % we Wrocławiu, 53 % w Gdańsku i 60 % w Krakowie³. W Warszawie, stan 71 % dróg zarządzanych przez Zarząd Dróg Miejskich został określony jako zły lub ostrzegawczy⁴.

Ponadto NIK ocenia negatywnie, fakt zaniedbywania przez zarządców dróg w Krakowie i w Warszawie, wykonywania obowiązków dotyczących okresowych kontroli stanu dróg.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W 5 na 6 skontrolowanych aglomeracji miejskich, brak było regulacji systemowych w zakresie koordynacji robót w pasie drogowym. Nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za działania koordynacyjne, szczegółowych zadań w okresach kilkuletnich i rocznych dla podmiotów, które należało objąć tymi działaniami oraz mierników umożliwiających ocenę ich efektywności [str. 12-14 *Informacji*]. W ocenie NIK, brak rozwiązań systemowych w zakresie koordynacji był przyczyną nieprawidłowości, takich jak: niedostosowanie terminów wykonania zadań finansowanych ze środków unijnych do terminów zadań finansowanych z budżetu

³ Dane pochodzą z różnych okresów, w zależności od tego, kiedy przeprowadzono ostatnią kontrolę stanu dróg. ZDiT w Krakowie i ZDiUM we Wrocławiu nie dysponowały zaktualizowanymi danymi w tym zakresie – powyższe dane pochodzą z lat 2002-2006 r. Brak danych na temat stanu dróg gminnych zarządzanych przez dzielnicę m.st. Warszawy i Zarząd Terenów Publicznych.

⁴ Wg przyjętej w ZDM w Warszawie metodyki oceny stanu technicznego „stan ostrzegawczy oznacza, że nawierzchnia wymagać będzie przeprowadzenia na całości lub jej części odpowiedniego zabiegu polepszającego oceniany parametr (ogólny stan techniczny nawierzchni, uszkodzenia powierzchniowe, równość podłużna i poprzeczna, właściwości przeciwpółlizgowe, nośność, konstrukcja nawierzchni)”.

samorządu, nakładanie się terminów realizacji inwestycji z terminami zadań remontowych, niewykonywanie zadań zaplanowanych [str. 19-25 *Informacji*].

NIK pozytywnie ocenia powołanie w Urzędzie m.st. Warszawy wyodrębnionej komórki organizacyjnej do wykonywania zadań związanych wyłącznie z koordynacją oraz utworzenie elektronicznej bazy danych inwestycji miejskich⁵ [str. 24 *Informacji*].

2. Obowiązek koordynacji robót w pasie drogowym, określony w art. 20 pkt 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶, nie był w pełni przestrzegany przez skontrolowane jednostki. Przedsięwzięcia dotyczące remontów, modernizacji i przebudowy dróg oraz infrastruktury znajdującej się w pasie drogowym, były uzgadniane głównie na etapie planowania budżetu miasta na dany rok oraz w trakcie realizacji poszczególnych zadań. Zarówno zarządcy dróg, jak i właściciele sieci infrastrukturalnych, w zróżnicowanym zakresie udzielali sobie wzajemnych informacji o planowanych bądź wykonywanych robotach w pasie drogowym. Nie wszystkie informacje były przekazywane przez zarządców dróg i odwrotnie [str. 12-14 *Informacji*].
3. Bieżąca koordynacja robót w pasie drogowym polegała na wydawaniu przez zarządców dróg zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, uzgadnianiu dokumentacji inwestycyjnej oraz organizowaniu spotkań w trakcie realizacji inwestycji i remontów. NIK stwierdziła, że nie w każdym przypadku została zapewniona właściwa kolejność realizacji zadań zaplanowanych przez zarządców dróg i gestorów sieci infrastrukturalnych w pasie drogowym [str. 18-25 *Informacji*].
4. NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia legalności i rzetelności, zaniechanie przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg przez 7 (na 15 skontrolowanych) zarządców⁷. W 4 jednostkach zarządzających drogami⁸ nie założono łącznie 1 415 ksiąg dróg, w których dokonuje się m.in. dokumentowania okresowych kontroli stanu technicznego. Ponadto, w dwóch jednostkach⁹ nie dokonywano na bieżąco

⁵ Baza ta umożliwia wspomaganie procesu koordynacji inwestycji i remontów prowadzonych w pasie drogowym na obszarze m.st. Warszawy, poprzez przedstawienie w formie graficznej na elektronicznej mapie miasta lokalizacji inwestycji. Kontrola NIK nie obejmowała spraw związanych z procesem implementacji bazy.

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

⁷ Kraków, Piaseczno, Zarząd Terenów Publicznych w Warszawie, Dzielnica Bemowo, Dzielnica Mokotów, Dzielnica Ochota, Dzielnica Ursynów.

⁸ Katowice, Piaseczno, Radom, Dzielnica Ursynów.

⁹ Gdańsk, Kraków.

wymaganych wpisów w książkach dróg. Nieprawidłowości te wskazują na niedostateczny nadzór nad zarządcami dróg, sprawowany przez prezydentów (burmistrzów) miast¹⁰. Obowiązek przeprowadzania rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg wynika z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane¹¹ [str. 26-28 *Informacji*].

5. Ustalenia kontroli wskazują, iż zajęcia pasa drogowego w celu usunięcia awarii zdarzały się wielokrotnie częściej niż w celu wykonania planowanego remontu, co oznacza, że większość robót była prowadzona w sposób nieplanowy i nieskoordynowany. W dwóch jednostkach NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące wydawania decyzji o zajęciu pasa drogowego. W Zarządzie Dróg Miejskich w Warszawie, na 30 skontrolowanych decyzji, w 10 nie zostały określone warunki zajęcia pasa drogowego i przywrócenia go do stanu wymaganego. W Zarządzie Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie stwierdzono brak dokumentacji dotyczącej 22 decyzji na zajęcia pasa drogowego (na 57 skontrolowanych) [str. 28-30 *Informacji*].
6. NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, nieegzekwowanie od wykonawców remontów lub modernizacji sieci infrastrukturalnych znajdujących się w pasie drogowym, obowiązku doprowadzenia nawierzchni drogi do stanu poprzedniego. Nie przestrzegano również zasady odbioru technicznego nawierzchni drogi po przeprowadzonych pracach. Zaniechania takie stwierdzono w przypadku 5 zarządców dróg¹² [str. 30-32 *Informacji*].

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że utrzymanie właściwego stanu ulic w miastach wymaga podejmowania systemowych działań koordynacyjnych w procesie planowania i realizacji wszystkich zadań inwestycyjnych w skali całej aglomeracji i w okresie dłuższym niż rok budżetowy.

¹⁰ Prezydentów miast: Gdańska, Krakowa, Katowic, Warszawy (nadzór nad ZTP), Radomia, Burmistrzów Dzielnic: Bemowa, Mokotowa, Ochoty, Ursynowa.

¹¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

¹² Łódź, Kraków, Piaseczno, Warszawa, Wrocław.

W badanym okresie, jednostki objęte kontrolą wydały łącznie 4 021 540,2 tys. zł¹³ (niemal 100 % zaplanowanych w budżetach poszczególnych miast środków własnych) na remonty, modernizacje i przebudowy dróg. Ich stan w poszczególnych aglomeracjach pozostawał jednak zły, co szczegółowo przedstawiono na str. 15-18 *Informacji o wynikach kontroli*.

Znaczna skala zadań inwestycyjnych realizowanych w aglomeracjach miejskich, a także konieczność minimalizowania skutków ekonomicznych i społecznych związanych z wyłączeniem poszczególnych dróg (ulic) z systemu komunikacyjnego miast - uzasadnia konieczność przyjęcia kompleksowych uregulowań dotyczących koordynowania podejmowanych przedsięwzięć.

Wnioski pokontrolne:

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

do prezydentów (burmistrzów) miast:

- podjęcie działań w celu opracowania i wdrożenia kompleksowych zasad koordynacji inwestycji i remontów w pasie drogowym;

do zarządców dróg:

- opracowanie zasad planowania i koordynacji robót w pasie drogowym;
- dokonywanie okresowych (corocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego dróg, zgodnie z wymogami Prawa budowlanego;
- informowanie o planowanych zadaniach dotyczących remontów i wymiany nawierzchni ulic wszystkich właścicieli infrastruktury znajdującej się w pasie drogowym;
- egzekwowanie, od podmiotów zajmujących pas drogowy, przywrócenia zniszczonej w trakcie prac remontowych nawierzchni drogi do stanu poprzedniego;

¹³ Ze względu na zaprezentowanie przez m.st. Warszawa łącznych wydatków za 2006 r. w Dziale 600 – Transport i łączność (bez wyszczególnienia na drogi) - kwota ta nie ujmuje tych wydatków za 2006 r. W przypadku Katowic ujęte są tylko wydatki na remonty i przebudowy dróg realizowane przez Miejski Zarząd Ulic i Mostów.

do podmiotów posiadających urządzenia w pasie drogowym:

- uzyskanie od właściwej komórki, zajmującej się infrastrukturą w urzędzie miasta, akceptacji wieloletnich planów inwestycyjnych;
- uzgadnianie i podejmowanie decyzji o prowadzeniu bądź zaniechaniu działań inwestycyjnych w pasie drogowym wspólnie z zarządcami drogi oraz właścicielami pozostałej infrastruktury drogowej;

do organów nadzoru budowlanego:

- podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania przez zarządców dróg, obowiązków dotyczących przeprowadzania rocznych i pięcioletnich kontroli stanu dróg.

Szczegółowa charakterystyka wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniach przekazanych kierującym jednostkami samorządu terytorialnego oraz zarządcom dróg i gestorom infrastruktury w pasie drogowym, została przedstawiona w pkt 4.2.4 na str. 34-35 *Informacji*.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Koordinacja robót w pasie drogowym jest jednym z wielu, określonych w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, obowiązków zarządcy drogi¹⁴.

Nakładając na zarządcę dróg obowiązek koordynacji robót w pasie drogowym (art. 20 pkt 7 ww. ustawy), ustawodawca nie zdefiniował tego zadania oraz nie określił sposobu wykonywania koordynacji (ani w ustawie ani w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych).

Zarządcami dróg są organy administracji rządowej lub jednostek samorządu terytorialnego, do których właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg.

¹⁴ Zgodnie z art. 20 ustawy, do zarządcy drogi należy w szczególności:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) pełnienie funkcji inwestora;
- 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- 6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju;
- 7) koordynacja robót w pasie drogowym;**
- 8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- 9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;
- 9a) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
- 10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- 11) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;
- 12) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- 13) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg;
- 14) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- 15) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;
- 16) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów;
- 17) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości;
- 18) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy, zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy, a jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Zarządca drogi może upoważnić pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych - art. 21 ust. 1a, m.in. zezwalających na zajęcie pasa drogowego (art. 40). Zgodnie z art. 40 ust. 14 zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a znajdujących się w pasie drogowym nie wymaga zgody zarządcy drogi. Po zlokalizowaniu awarii prowadzący roboty ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić zarządcę drogi i w porozumieniu z nim określić termin i powierzchnię zajętego pasa drogowego; zarządca drogi określa w drodze decyzji administracyjnej, m.in. warunki zajęcia pasa drogowego oraz warunki jego przywrócenia do stanu poprzedniego.

Szczegółowe warunki dotyczące treści wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i udzielonych zezwoleń, zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹⁵.

Zarządcy dróg (w aglomeracjach miejskich objętych kontrolą), pod względem organizacyjnym i finansowym podlegają prezydentom. Przedmiotem ich działalności jest m.in.: wykonywanie na drogach zadań wynikających z przepisów ustawy o drogach publicznych. W niektórych miastach (np. w m.st. Warszawa) funkcje zarządcy drogi są powierzone zarządom dzielnic (w stosunku do dróg gminnych).

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 18 i 19 ustawy o drogach publicznych, za przebudowę drogi uznaje się wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego, a za remont drogi uznaje się wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym. Natomiast za przebudowę, modernizację i remont infrastruktury znajdującej się w pasie drogowym (dla potrzeb

¹⁵ Dz.U. Nr 140, poz. 1481.

niniejszej kontroli), przyjęto wszelkie prace wykonywane przez gestorów tej infrastruktury w pasie drogowym, oprócz prowadzenia nowych inwestycji.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo budowlane, zarządca drogi zobowiązany jest do prowadzenia okresowych kontroli dróg: co najmniej raz w roku w zakresie stanu technicznego, co najmniej raz na 5 lat w zakresie stanu technicznego, i przydatności do użytkowania.

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹⁶ nałożono na zarządcę drogi obowiązek prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej w formie książek dróg i dzienników objazdów dróg (§ 9 i § 10). Niezbędne elementy oraz sposób prowadzenia książki drogi i dziennika objazdu dróg określają załączniki nr 1 i 2 do ww. rozporządzenia.

3.2. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

W kontrolowanych miastach zadania zarządcy drogi, w tym koordynacja robót w pasie drogowym, zostały w większości przypadków przypisane jednostkom budżetowym tych miast. Jedynie w nielicznych urzędach miejskich, zadania dotyczące szeroko rozumianej koordynacji powierzono także komórkom organizacyjnym tych urzędów – biurom, wydziałom bądź departamentom np.:

Gdańsk - zadania zarządcy drogi wykonywał Zarząd Dróg i Zieleni (ZDiZ). Zadań związanych z koordynacją nie ujęto wprost w obowiązkach żadnej jednostki organizacyjnej urzędu, natomiast zadania związane z koordynacją i przygotowaniem Wieloletnich Planów Inwestycyjnych oraz monitorowaniem finansowego wykonania budżetu inwestycyjnego, wykonywał Wydział Programów Rozwojowych Urzędu Miejskiego w Gdańsku;

Katowice - zadania zarządcy drogi wykonywał Miejski Zarząd Ulic i Mostów (MZUiM). Zadań związanych z koordynacją nie ujęto wprost w obowiązkach żadnej jednostki organizacyjnej urzędu, natomiast, zgodnie z zarządzeniami Prezydenta Miasta Katowice, do zadań Wydziału Gospodarki Komunalnej należy m.in. współdziałanie ze wszystkimi zarządcami dróg na terenie miasta w zakresie planowania budowy i modernizacji dróg;

¹⁶ Dz.U. Nr 67, poz. 582, dalej także rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.

Kraków - zadania zarządcy drogi wykonywał Zarząd Dróg i Transportu (wcześniej Krakowski Zarząd Dróg) oraz Krakowski Zarząd Komunalny (od 1 października 2008 r. – po likwidacji ww. jednostek funkcję zarządcy dróg publicznych na terenie Krakowa pełni Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu (ZIKiT). Zadań związanych z koordynacją nie ujęto wprost w obowiązkach żadnej jednostki organizacyjnej Urzędu Miasta Krakowa, przy czym w okresie objętym kontrolą do zadań Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (od 1 stycznia 2006 r. do 2 września 2007 r.) należało m.in.: opiniowanie programów remontów, przebudowy i budowy ulic i drogowych obiektów inżynierskich, opiniowanie planów rzeczowo – finansowych jednostek miejskich w zakresie drogownictwa oraz zmian w tych planach, monitoring i koordynacja działalności zarządów dróg w zakresie budowy, przebudowy, remontów, utrzymania, ochrony dróg i obiektów inżynierskich w pasie drogowym. Ponadto zadania w zakresie koordynacji i przygotowania i budowy inwestycji strategicznych należały do Pełnomocnika Prezydenta ds. Inwestycji Strategicznych i do Biura Inwestycji (podległego Pełnomocnikowi). Po likwidacji ww. jednostek, z dniem 3 września 2007 r. częściowo ich kompetencje i zadania przejęło Biuro Infrastruktury Miasta oraz Wydział Inwestycji;

Łódź - zadania zarządcy drogi wykonywał Zarząd Dróg i Transportu (ZDiT). Zadania związane z koordynacją nie były przypisane żadnej komórce organizacyjnej Urzędu Miasta;

Piaseczno - zadania zarządcy drogi wykonywał bezpośrednio Urząd Miasta i Gminy Piaseczno (Wydział Utrzymania Dróg i Transportu);

Radom - zadania zarządcy drogi wykonywał Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji (MZDiK), którego działalność była nadzorowana przez wydziały Inwestycji i Infrastruktury Urzędu Miasta Radomia;

Warszawa - zadania zarządcy drogi wykonywały na terenie Warszawy następujące podmioty: Zarząd Dróg Miejskich (dla dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych), Burmistrzowie Dzielnic (dla dróg gminnych) i Zarząd Terenów Publicznych (dla dróg gminnych na terenie Dzielnicy Śródmieście).

Zadania ściśle związane z koordynacją, w kolejnych okresach, przypisane były następującym jednostkom organizacyjnym Urzędu m.st. Warszawy:

- Biuru Inwestycji, którego dyrektor odpowiadał za kierowanie Zespołem ds. koordynacji inwestycji miejskich realizowanych przez jednostki organizacyjne m.st. Warszawy oraz spółki z udziałem m.st. Warszawy. Biuro

Inwestycji zostało zlikwidowane z dniem 16 stycznia 2006 r. i w związku z tym, aż do 4 września 2007 r. w Urzędzie nie było żadnej komórki organizacyjnej, posiadającej w zakresie zadań obowiązki związane z koordynacją remontów w pasie drogowym na terenie m.st. Warszawy;

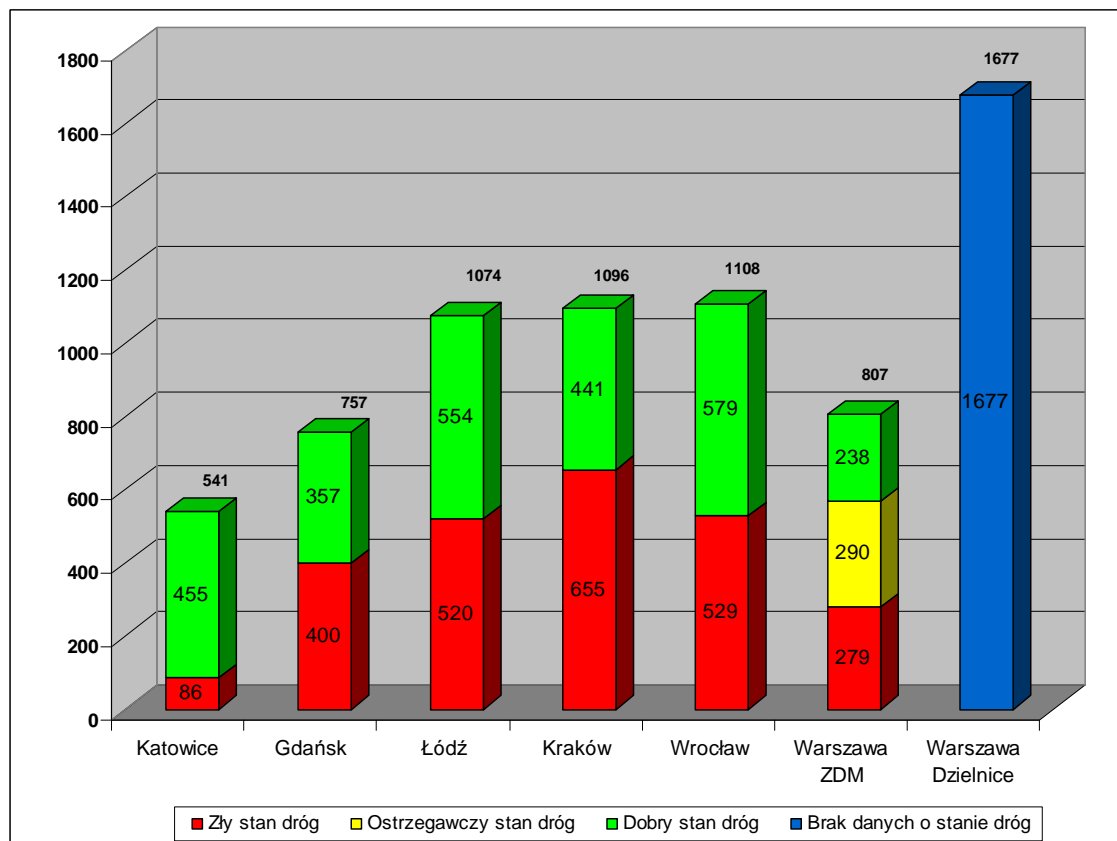
- Biura Infrastruktury - w dniu 4 września 2007 r. Prezydent m.st. Warszawy powołał zarządzeniem nr 761/2007, działający pod przewodnictwem Pełnomocnika Prezydenta, Zespół Koordynacyjny do spraw z zakresu inwestycji i remontów realizowanych w pasie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych w obrębie m. st. Warszawy. Celem Zespołu było usprawnienie i racjonalizacja działań (koordynacja w czasie i przestrzeni) w zakresie prowadzonych inwestycji i remontów przez podmioty zarządzające urządzeniami sieciowymi i infrastruktury technicznej zlokalizowanymi w pasie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Zgodnie z ww. zarządzeniem, Zespół działał w ramach Biura Infrastruktury (do dnia 30 czerwca 2008 r.);
- Biura Koordynacji Inwestycji i Remontów w Pasie Drogowym, które zostało utworzone z dniem 1 lipca 2008 r. Do zakresu działania tego Biura należy koordynacja działań w zakresie prowadzonych inwestycji i remontów w pasie drogowym na obszarze m.st. Warszawy w celu ich usprawnienia i racjonalizacji;

Wrocław - zadania zarządcy drogi wykonywał Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta (do dnia 25 października 2007 r. Zarząd Dróg i Komunikacji). Zadania związane z koordynacją tj. „koordynację działalności zarządców wszystkich branż infrastruktury” powierzone zostały Departamentowi Infrastruktury i Gospodarki Urzędu Miasta we Wrocławiu; powołano Inżyniera Miasta, któremu przypisano zadania związane z koordynacją działań wszystkich jednostek i komórek organizacyjnych dla zapewnienia zgodności podejmowanych działań z planami rozwoju infrastruktury miejskiej, wynikającymi z Planu Rozwoju Wrocławia. Zarządzeniem z dnia 28 kwietnia 2004 r. Prezydent Miasta zobowiązał zarządcę drogi m.in. do powiadamiania innych właścicieli sieci posadowionych w ulicy o planowanej inwestycji i pełnienia funkcji koordynatora w zakresie budowy lub przebudowy wszystkich sieci objętych inwestycją.

3.3. Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Stan dróg w skontrolowanych miastach

Długość oraz stan dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych w skontrolowanych aglomeracjach miejskich prezentuje poniższy wykres:



Łączna długość dróg w ww. miastach wynosiła 7 055 km, z czego 35 % znajdowało się na terenie m.st. Warszawy. W złym lub bardzo złym stanie znajdowało się 16 % dróg w Katowicach, 48 % w Łodzi, 49 % we Wrocławiu, 53 % w Gdańsku i 60 % w Krakowie¹⁷, natomiast na terenie Warszawy, w stanie złym lub ostrzegawczym znajdowało się 71 % dróg zarządzanych przez ZDM (krajowe, wojewódzkie i powiatowe). Brak jest danych na temat stanu dróg gminnych zarządzanych przez Dzielnice m.st. Warszawy i Zarząd Terenów Publicznych.

Planowane w latach 2006-2007 wydatki na remonty, modernizacje i przebudowę dróg wyniosły 4 021 540,2 tys. zł i zostały zrealizowane w blisko 100 %. Jak wskazują dane dotyczące stanu dróg, środki te były niewystarczające w stosunku do potrzeb.

¹⁷ Dane pochodzą z różnych okresów, w zależności od tego, kiedy przeprowadzono ostatnią kontrolę stanu dróg. ZDiT w Krakowie i ZDiUM we Wrocławiu nie dysponowały zaktualizowanymi danymi w tym zakresie.

Wydatkowanie ww. środków własnych przez poszczególne urzędy miast przedstawiało się następująco: Gdańsk – 398 164,1 tys. zł, Kraków – 987 539,4 tys. zł, Katowice – 68 308,6 tys. zł (remonty realizowane przez Miejski Zarząd Ulic i Mostów), Łódź – 330 918 tys. zł, Wrocław – 720 824,4 tys. zł, natomiast m.st. Warszawa w 2007 r. wydatkowało 922 548,8 tys. zł¹⁸.

Gdańsk – przebudowy, modernizacji lub remontów wymagało ok. 400 km, tj. 53 % ogólnej długości dróg (stan na sierpień 2008 r.).

W latach 2006-2007 wydatkowano 398 164,1 tys. zł środków własnych, które stanowiły odpowiednio 94 % (157 654,2 tys. zł) i 96 % (240 509,9 tys. zł) planu. W okresie 2006 – I półrocze 2008 r. w Gdańsku przeprowadzono przebudowę, modernizację bądź remont 37 odcinków dróg o łącznej długości 30 km (3,9 % ogólnej długości dróg).

Kraków – w dokumencie ZDiT z września 2005 r. pt. „Modernizacja nawierzchni ulic w Krakowie”¹⁹ stwierdzono, że 60 % nawierzchni ulic w Krakowie (bez podania ich długości), będących w zarządzie ZDiT wymaga pilnej przebudowy lub modernizacji, a główne ciągi ulic i drogi wylotowe – kompleksowej przebudowy.

W latach 2006-2007 wydatkowano 987 539,4 tys. zł środków własnych, które stanowiły odpowiednio 96 % (141 927,6 tys. zł) i 100 % planu (845 611,8 tys. zł). W latach 2006 – I półrocze 2008 r. przebudowano, zmodernizowano bądź wyremontowano 24 ulice (19,8 % ulic wymagających modernizacji) o łącznej długości 26,6 km, ponadto wykonano nawierzchnie bitumiczne i tłuczniowe na drogach gminnych i wewnętrznych o łącznej powierzchni 349 611 m².

Katowice – według danych przekazanych kontrolerom NIK, w stanie złym i bardzo złym znajdowało się 16 % dróg, w tym: 21 % dróg gminnych (65,8 km), 10 % dróg powiatowych (19,8 km) i 1,6 % dróg krajowych (0,51 km).

W latach 2006-2007 wydatkowano 68 308,6 tys. zł środków własnych (remonty realizowane przez Miejski Zarząd Ulic i Mostów), które stanowiły odpowiednio 98,4 % (27 594,4 tys. zł) i 89 % planu (40 714,2 tys. zł). W kontrolowanym okresie wyremontowano drogi o łącznej długości 20,7 km, tj. 24 % dróg w stanie złym lub bardzo złym.

¹⁸ W 2006 r. (w dziale transport i łączność) m.st. Warszawa zrealizowało wydatki na łączną kwotę 2 224 083 tys. zł (za 2006 r. w sprawozdaniu z wykonania budżetu m.st. Warszawy nie prezentowano wydatków z podziałem na rozdziały).

¹⁹ ZDiT nie dysponował zaktualizowanymi danymi w tym zakresie.

Łódź – w złym stanie technicznym było 48 % wszystkich dróg (513 km), w tym: drogi powiatowe - w 40 %, gminne - w 55 %, drogi krajowe - w 10 % (stan na 30 czerwca 2006 r.). Według danych z 5 września 2008 r., na terenie aglomeracji łódzkiej przebudowy wymagało 130 km ulic zarządzanych przez ZDiT (koszt szacowany był na ok. 758 mln zł). Renowacji wymagało 80,7 km dróg (koszt szacunkowy ok. 153 mln zł). Na 122,6 km dróg nie przeprowadzono żadnych prac od ponad 30 lat.

W latach 2006-2007 wydatkowano 330 918 tys. zł środków własnych, które stanowiły odpowiednio w 88,8 % (135 114 tys. zł) i 97,5 % planu (195 804 tys. zł). W okresie objętym kontrolą NIK, przebudowano i zmodernizowano 16,7 km dróg (ulic), będących w zarządzie ZDiT, co stanowiło realizację 7,3 % potrzeb²⁰. Ponadto na 35 drogach wykonano remont odtworzeniowy nawierzchni jezdni.

Warszawa - w stanie określanym jako ostrzegawczy znajdowało się 290 km dróg zarządzanych przez ZDM (krajowych, wojewódzkich i powiatowych) tj. 36 %, natomiast w stanie określanym jako zły – 279 km dróg, tj. 34,6 %.

W 2006 r. (w dziale transport i łączność) zrealizowano 91,9 % wydatków na łączną kwotę 2 224 083 tys. zł (za 2006 r. w sprawozdaniu z wykonania budżetu m.st. Warszawy nie prezentowano wydatków z podziałem na rozdziały). W 2007 r. na remont, przebudowę i modernizację dróg wydatkowano 922 548,8 tys. zł środków własnych, co stanowiło 89,2 % planu. W latach 2006-2007 w Warszawie (ZDM) dokonano przebudowy, rozbudowy lub remontu 228,8 km dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Ponadto w okresie 2006 r. – sierpień 2008 r. wymieniono nawierzchnię bitumiczną na drogach o łącznej powierzchni 1.804 tys. m².

Wrocław - w złym i bardzo złym stanie technicznym²¹ znajdowało się 49 % dróg, w tym: 42,4 km dróg krajowych (43,8 %); 13 km dróg wojewódzkich (22,1 %); 106,4 km dróg powiatowych (36 %) oraz 367,7 km dróg gminnych (57 %).

W latach 2006-2007 wydatkowano 720 824,4 tys. zł środków własnych, co stanowiło odpowiednio 99,8 % (312 784,7 tys. zł) i 99,1 % planu (408 039,3 tys. zł). W latach 2006-2007 wykonano remont i przebudowę 27,4 km dróg, tj. 4,9 % uznanych w latach 2003-2006 za znajdujące się w złym lub bardzo złym stanie.

²⁰ Jako „potrzeby” określono: 16,7 km ulic przebudowanych lub zmodernizowanych do końca I półrocza 2008 r.; 130 km ulic wymagających pilnej przebudowy i 80,7 km ulic wymagających renowacji na dzień 30 września 2008 r. - łącznie 227,4 km ulic.

²¹ W odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich przytoczono dane z roku 2005, dane dotyczące dróg powiatowych pochodzą z roku 2006, natomiast dane dotyczące dróg gminnych – z lat 2002/2003.

Powyższe dane wskazują, że poprawa stanu całości dróg w skontrolowanych aglomeracjach wymaga podejmowania licznych remontów, modernizacji i przebudowy. Tym samym nieodzowna jest skuteczna koordynacja działań zarządców dróg i podmiotów posiadających urządzenia i sieci infrastrukturalne w pasie drogowym.

3.3.2. Koordynacja robót w pasie drogowym

W miastach objętych badaniami kontrolnymi NIK koordynacja robót podejmowanych w pasach drogowych poszczególnych ulic, miała charakter bieżący i dotyczyła zadań realizowanych w danym roku budżetowym. Miasta nie stworzyły systemowych rozwiązań pozwalających na koordynowanie długofalowych planów inwestycyjnych i remontowych ulic, obejmujących wszystkie zainteresowane podmioty, jak również uwzględniających konieczność harmonijnego planowania zadań finansowanych z budżetu miasta i z funduszy unijnych. Planując poszczególne przedsięwzięcia inwestycyjne bądź remontowe, nieuwzględniano wszystkich zadań niezbędnych do wykonania w pasie drogowym, pomijano konieczność przygotowania ich realizacji oraz skutecznego egzekwowania terminowości wykonania.

Zasadność przyjęcia systemowych rozwiązań w zakresie koordynacji działań w pasie drogowym jest oczywista w świetle częstych przypadków paraliżu komunikacyjnego miast, spowodowanego nakładającymi się remontami w pasie drogowym. Niewłaściwa koordynacja robót lub jej brak, prowadzi także do niszczenia nowo położonej nawierzchni jezdni i chodników w związku z przeprowadzaniem kolejnej inwestycji lub remontu. W toku kontroli NIK zidentyfikowano sytuacje, w których zarządca drogi i gestorzy sieci podziemnych nie posiadali pełnej informacji o wzajemnych zamierzeniach, co uniemożliwiało im racjonalne zaplanowanie własnych działań. I tak:

Gdańsk - żaden z gestorów urządzeń infrastrukturalnych nie informował zarządcy drogi z wyprzedzeniem o swoich planach inwestycyjnych i remontowych. Zarządca drogi uzyskiwał tę wiedzę na etapie dokonywania uzgodnień dokumentacji projektowej planowanych zadań (projekt budowlany). Właściciel urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych dowiadywał się o planach remontowych zarządcy drogi na etapie uzyskiwania warunków na przebudowę towarzyszącej infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Organizowane były również spotkania i narady oraz prowadzona była wymiana korespondencji, dotycząca konkretnych realizowanych inwestycji.

Stwierdzono następujące przypadki nieskoordynowania działań, głównie na etapie planowania i przygotowania zadań:

- przeprowadzenie robót w zakresie sieci wodociągowo-kanalizacyjnej (ul. Mickiewicza i Hallera) po 5 miesiącach od wyremontowania ulicy i chodnika (naruszono i odtworzono jego nawierzchnię). Terminy robót w zakresie sieci wodociągowo-kanalizacyjnej wynikały z wcześniej przyjętych harmonogramów zawartych w umowach z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z dofinansowania ze środków Unii Europejskiej;
- opóźnienie wykonania i przebudowy torów oraz sieci trakcyjnej tramwajowej w ul. Hallera (od ul. Mickiewicza do ul. Klinicznej), z uwagi na przebudowę sieci kanalizacyjnej w tej ulicy;
- skrócenie okresu realizacji (z 26 do 22 miesięcy) przebudowy ul. Marynarki Polskiej (odcinek ul. Reja – ul. Wyzwolenia) z powodu konieczności dostosowania czasu inwestycji do okresu realizacji, określonego w umowie o dofinansowanie projektu zawartej z Ministerstwem Infrastruktury. Skutkowało to m.in. wadliwym wykonaniem warstwy ścieralnej na wszystkich przejazdach tramwajowych. Wady i usterki usuwane były przez następne dwa miesiące;
- przesunięcie terminu przebudowy torów, po zawarciu umowy z wykonawcą (skrzyżowanie ul. Kliniczna-Hallera), na następny rok, z uwagi na możliwość paraliżu komunikacyjnego w przypadku realizacji wszystkich zaplanowanych robót drogowo-torowych. Przypadek ten wskazuje na brak rzetelnej analizy i odpowiedniego skoordynowania zadań na etapie planowania inwestycji;
- opóźnienie zakończenia przebudowy ul. Świętokrzyskiej (od ul. Wielkopolskiej do ul. Białostockiej) o 5,5 miesiąca wynikające z kolizji istniejącego gazociągu z projektowaną kanalizacją deszczową.

O niedostatecznej współpracy Miasta z gestorami infrastruktury podziemnej w pasie drogowym świadczy skarga Koncernu Energetycznego Energa S.A., dotycząca realizacji prac przy budowie ulicy niezgodnie z projektem. Skutkiem tego, zdaniem Koncernu, mogły być liczne awarie linii kablowych i konieczność naruszenia nawierzchni ulicy w celu ich usunięcia. Po wpłynięciu skargi, odbyło się spotkanie zarządcy drogi i przedstawicieli Koncernu, podczas którego doszło do uzgodnienia sposobu realizacji inwestycji, jednocześnie Energa S.A. zwróciła uwagę na konieczność

wypracowania zasad postępowania oraz współpracy pomiędzy Miastem i gestorami sieci.

Katowice - Miejski Zarząd Ulic i Mostów informował Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji o planowanych remontach dróg w danym roku budżetowym. Informacje te były udzielane w różnych terminach (na rok 2006 – w dniu 29 kwietnia 2005 r., na rok 2007 – w dniu 8 grudnia 2006 r., na rok 2008 – w dniu 6 września 2007 r.), zatem czas na wstępne uzgodnienie planów obu jednostek na rok następny wynosił od 22 dni do 8 miesięcy. Ponadto odbywały się narady w sprawie wstępnej koordynacji zamierzeń inwestycyjnych i remontowych realizowanych przez Miasto Katowice w poszczególnych latach. Podczas tych narad określano dla poszczególnych zadań potrzeby inwestycyjne w zakresie uzbrojenia podziemnego i oświetlenia ulicznego, jakie należy zrealizować przed podjęciem remontu nawierzchni drogowej.

Właściciele infrastruktury podziemnej gazowej i wodociągowej informowali zarządcę drogi o planowanych remontach. Informacji o planach remontowych nie przekazywały natomiast Tramwaje Śląskie S.A., pomimo iż zgodnie z art. 28a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, podmiot zarządzający torowiskiem tramwajowym ma obowiązek uzgodnienia z zarządcą drogi warunków wykonania robót na terenie torowiska.

Zdaniem NIK, koordynacja okazała się nieskuteczna w przypadku:

- 2 zadań w 2006 r. (w ramach przebudowy ul. Dąbrowskiego i skrzyżowania ulic Brynowowska – Woźniczki – Kępowa), których nie zrealizowano w zakładanym terminie z powodu niewykonania planowanej wymiany wodociągu oraz nieprzewidzianej wcześniej konieczności likwidacji komory ciepłowniczej,
- remontu ul. Powstańców w 2007 r., który nie został zrealizowany w zakładanym terminie z powodu niewykonania przez gestora sieci wodociągowo-kanalizacyjnej planowanej przebudowy instalacji o dużej awaryjności,
- dwóch zadań w 2007 r. (w ramach remontu ul. Krzywej i ul. Andrzeja), niezrealizowanych w planowanym terminie z powodu przedłużających się konsultacji społecznych na temat rodzajów nawierzchni i wystroju.

NIK pozytywnie ocenia niepodjęcie remontów dróg przed rozpoczęciem remontów infrastruktury podziemnej. Wymienione wyżej przypadki świadczą jednak

o niedostatecznym skoordynowaniu działań wszystkich zainteresowanych podmiotów, głównie na etapie planowania i przygotowania.

Kraków - podmioty, posiadające urządzenia w pasie drogowym, nie informowały zarządcy dróg (ZDiT) o swoich planach inwestycyjnych. ZDiT przekazywał informacje o planowanych inwestycjach na etapie przygotowania dokumentacji projektowej. W latach 2006-2008 (I półrocze) zarządca drogi zawarł z gestorami sieci wodociągowej, gazowej i energetycznej 29 umów lub porozumień, dotyczących ich udziału w realizacji inwestycji lub likwidacji kolizji elementów sieci z projektowanymi inwestycjami drogowymi.

Stwierdzono nieskoordynowanie działań na etapie planowania w zakresie przebudowy jednej z ulic – konieczne było przedłużenie terminu robót, z powodu braku możliwości jej całkowitego wyłączenia z ruchu oraz ze względu na zmianę technologii wykonania.

Na braki w koordynacji działań na etapie planowania i przygotowania inwestycji wskazują interpelacje radnych złożone w 2006 r., w których poruszono sprawę paraliżu komunikacyjnego w Krakowie, wynikającego z prowadzonych robót drogowych oraz opóźnienia remontu jednej z ulic (spowodowanego przygotowaniem nieprawidłowej dokumentacji technicznej).

Łódź – w zaproszeniach na narady koordynacyjne ZDiT zwracał się o dostarczanie szczegółowych harmonogramów robót przewidzianych do realizacji w roku bieżącym, niezbędnych do analizy w celu skoordynowania prac. Przykładowo, w dniu 6 kwietnia 2007 r. na naradzie koordynacyjnej w Urzędzie Miasta, dotyczącej zadań planowanych do realizacji w 2007 r., zwrócono się z prośbą do gestorów sieci (wodociągi i kanalizacja, TP S.A., sieć gazowa) o pilne określenie potrzeb w zakresie robót na trasie planowanej inwestycji Łódzkiego Tramwaju Regionalnego.

Na etapie realizacji inwestycji, w ZDiT odbywały się posiedzenia Komisji ds. zatwierdzenia projektów czasowych organizacji ruchu i koordynowania robót prowadzonych na drogach publicznych znajdujących się na terenie Miasta Łodzi²², w których uczestniczyli oprócz pracowników ZDiT m.in. przedstawiciele wykonawców, Policji i inne osoby związane z realizacją konkretnych inwestycji. Natomiast gestorzy sieci gazowej i energetycznej dowiadywali się na ogół o zamierzeniach remontowych zarządcy dróg na etapie rozpoczęcia konkretnych robót

²² W okresie 2007 r. - I półrocze 2008 r. odbyły się 52 narady.

drogowych i dostosowywali się ze swoimi pracami do wyznaczonych przez niego terminów. Zdarzały się jednak przypadki pozyskiwania informacji o prowadzonych robotach drogowych przez zakład energetyczny dopiero po uszkodzeniu jego urządzeń.

Niedostateczna koordynacja działań w zakresie planowanych i realizowanych inwestycji wystąpiła w następujących przypadkach:

- rozpoczęcia przez gestora sieci wodociągowej renowacji wodociągu w ul. Paradnej, po miesiącu od zakończenia odtworzenia nawierzchni jezdni tej ulicy przez zarządcę drogi,
- niezrealizowania w 2006 r. przebudowy drogi krajowej nr 72 z powodu braku planu zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru,
- niewykonania przebudowy dwóch ulic w związku z inwestycją Łódzki Tramwaj Regionalny, z powodu groźby paraliżu komunikacyjnego (2007 r.),
- niezmodernizowania chodnika (Łódź-Polesie) z powodu nieuregulowanego stanu prawnego terenu inwestycji.

Piaseczno - prace w pasie drogowym, na etapie uzgodnień dokumentacji, koordynował Urząd Miasta i Gminy. Nie stwierdzono przypadków braku koordynacji zadań wykonywanych w pasie drogowym w kontrolowanym okresie.

Radom – zarządzający drogami Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji, na początku roku budżetowego informował właścicieli sieci w pasie drogowym o planowanych remontach i inwestycjach. Informacje zwrotne, o planowanych zadaniach remontowych udzielane były tylko przez Wodociągi Miejskie. Przed przystąpieniem do robót zarządca drogi informował gestorów sieci o rozpoczynanym remoncie. Konieczne uzgodnienia były dokonywane na spotkaniach Zespołu Uzgodnień Dokumentacji Projektowej w Urzędzie Miejskim w Radomiu.

W kontrolowanym okresie zrealizowano 40 zadań w zakresie remontów i modernizacji dróg. W przypadku jednego zadania niedostatecznie skoordynowano działania zarządcy drogi i gestora sieci gazowniczej - wydłużono termin realizacji remontu w ul. Kelles Krauza w 2006 r. z powodu remontu sieci gazowej i warunków atmosferycznych (zima).

Warszawa - w okresie 2006 r. – 4 września 2007 r. Urząd m.st. Warszawy prowadził w ograniczonym zakresie działania koordynujące remonty w pasie drogowym. Główną przyczyną ograniczeń była likwidacja²³ z dniem 16 stycznia 2006 r. Biura Inwestycji,

²³ Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 3079/2005 z dnia 22 grudnia 2005 r., weszło w życie w dniu 16 stycznia 2006 r.

którego dyrektor odpowiadał za kierowanie Zespołem ds. koordynacji inwestycji miejskich realizowanych przez jednostki organizacyjne m.st. Warszawy oraz spółki z udziałem m.st. Warszawy. Działania Biura Drogownictwa i Komunikacji Urzędu m.st. Warszawy w ww. okresie sprowadzały się do przekazywania jednostkom miejskim zaleceń dotyczących konieczności przeprowadzania spotkań koordynacyjnych.

W dniu 4 września 2007 r. Prezydent m.st. Warszawy powołał Zespół Koordynacyjny do spraw inwestycji i remontów realizowanych w pasie dróg w obrębie m. st. Warszawy. Celem działania Zespołu było usprawnienie i racjonalizacja działań (koordynacja w czasie i przestrzeni) w zakresie prowadzonych inwestycji i remontów podmiotów będących zarządcami urządzeń sieciowych i infrastruktury technicznej zlokalizowanych w pasie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Zespół, kierowany przez Pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy, działał w ramach struktur Biura Infrastruktury Urzędu Miasta (do 30 czerwca 2008 r.).

Zmiany organizacyjne w Urzędzie m.st. Warszawy nie w pełni zapewniły właściwą koordynację działań w zakresie inwestycji w pasie drogowym. Niedostateczna koordynacja wystąpiła w przypadku:

- realizacji 2 zadań (ul. Książęca – Rozbrat – Myśliwiecka oraz ul. Szwoleżerów i Agrykola) przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Warszawie S.A (MPWiK), w przypadku których Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy nie wyraził zgody na naruszenie nawierzchni jezdni będących w okresie gwarancji,
- remontu ul. Puławskiej. Na naradzie koordynacyjnej w Urzędzie Miasta w dniu 13 grudnia 2007 r., ustalono m.in. przedłużenie terminu zakończenia prac do końca maja 2008 r. W wyniku tych ustaleń, w dniu 15 września 2008 r. m.st. Warszawa i ZDM zawarły ugodę sądową z wykonawcą robót związanych z przebudową ulicy Puławskiej na odcinku ul. Dolna – ul. Domaniewska, na podstawie której m.st. Warszawa zobowiązało się do zapłaty na rzecz wykonawcy kwoty 1 428,7 tys. zł z tytułu zaspokojenia roszczeń związanych z wydłużeniem czasu trwania robót o 6 miesięcy. Wydłużenie terminu przebudowy ul. Puławskiej wynikało z konieczności skoordynowania terminów remontów i inwestycji na terenie Warszawy, w tym terminu remontu rozjazdu tramwajowego na skrzyżowaniu ulic Puławska – Woronicza z remontami planowanymi przez Tramwaje Warszawskie.

W okresie objętym kontrolą ZDM nie określił zasad planowania i koordynacji robót związanych z utrzymaniem, eksploatacją, konserwacją i remontami dróg - z innymi podmiotami posiadającymi urządzenia w pasie drogowym. Podstawą do koordynacji robót w 2006 r. i 2007 r. była jedynie wymiana korespondencji, prowadzona już w okresie, którego dotyczył plan remontów dróg. Informacje o planowanych przez ZDM wymianach nawierzchni w tym okresie nie były adresowane do Urzędów Dzielnic m.st. Warszawy. W 2008 r. informacje o planowanych przez ZDM remontach i zamierzeniach innych podmiotów były przedmiotem narad organizowanych w Biurze Infrastruktury Urzędu m.st. Warszawy.

Zarząd Terenów Publicznych (zarządca dróg gminnych w Dzielnicy Śródmieście) dokonywał uzgodnień planowanych robót drogowych dwa razy do roku przed rozpoczęciem remontów (18 zrealizowanych zadań). W jednym przypadku doszło do naruszenia nawierzchni chodnika po dokonaniu remontu ulicy (ul. Długa).

Zarządzający drogami gminnymi na terenie m.st. Warszawy²⁴ nie zawsze dokonywali uzgodnień, co do planowanych i realizowanych zadań inwestycyjnych ze wszystkimi właścicielami urządzeń zlokalizowanych w pasie drogowym. Skutkiem tych zaniechań była niedostateczna koordynacja przedsięwzięć:

- budowa wodociągu w ul. Katarynki podjęta po 5 miesiącach od zakończenia remontu ulicy (Dzielnica Ursynów),
- wstrzymanie robót przy budowie nawierzchni ul. Maryli z powodu poinformowania przez MPWiK o budowie kanału sanitarnego w tej ulicy, a następnie rezygnacja z budowy tego kanału (Dzielnica Ursynów),
- wykonanie fragmentu sieci gazowej, przyłączy: wodociągowego i gazowego oraz energetycznego w okresie od 20 dni do 5 miesięcy po wyremontowaniu ul. Włókienniczej (Dzielnica Wawer),
- niezrealizowanie 4 zadań inwestycyjnych dotyczących: ul. Orkana, Okrężnej, Gotarda - z powodu braku dokumentacji oraz ul. Antoniewskiej - z powodu niewykonania przez ZDM projektu przebudowy oraz nieuregulowania własności gruntów (Dzielnica Mokotów).

NIK pozytywnie ocenia utworzenie w dniu 1 lipca 2008 r. w strukturze organizacyjnej Urzędu m.st. Warszawy, Biura Koordynacji Inwestycji i Remontów

²⁴ Kontrolą objęto dzielnice: Bemowo, Mokotów, Ochota, Ursynów, Wawer, Wola oraz Zarząd Terenów Publicznych (zarządzający drogami gminnymi na terenie Dzielnicy Warszawa – Śródmieście).

w Pasie Drogowym, którego zadaniem jest koordynacja działań w zakresie prowadzonych inwestycji i remontów w celu ich usprawnienia i racjonalizacji. Pozytywnie należy ocenić także uruchomienie serwisu informatycznego *eInwestycje*, który jest częścią opracowywanej w ww. Biurze procedury koordynacji inwestycji i remontów. Celem działania serwisu jest wspomaganie procesu koordynacji inwestycji i remontów prowadzonych w pasie drogowym, poprzez przedstawienie w formie graficznej na elektronicznej mapie miasta ich lokalizacji oraz niezbędnych atrybutów. Na dzień 30 października 2008 r. w ww. serwisie znajdowało się 2 697 inwestycji. Serwis ten dostępny jest także dla dzielnic m.st. Warszawy.

Wrocław - zarządzeniem z dnia 28 kwietnia 2004 r., Prezydent Miasta zobowiązał zarządcę dróg m.in. do powiadamiania właścicieli infrastruktury ulicznej o planowanej inwestycji i pełnieniu funkcji koordynatora w zakresie budowy lub przebudowy wszystkich sieci objętych tą inwestycją. W Urzędzie Miasta organizowane były spotkania z przedstawicielami zarządcy drogi i gestorów infrastruktury, na których omawiano zamierzenia inwestycyjne na rok budżetowy i uściślano na nich ważność zadań przewidzianych do realizacji.

W przypadku 3 zadań inwestycyjnych (na 35), działania nie zostały skutecznie skoordynowane:

- we wrześniu 2007 r. wydane zostało pozwolenie na budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w pasie drogowym, którego nawierzchnia położona została 2 miesiące wcześniej (przebudowa ul. Kwidzyńskiej na odcinku od ul. Działdowskiej do ul. Brucknera). Naruszona nawierzchnia ulicy nie została przywrócona do stanu poprzedniego,
- w październiku 2007 r. wydane zostało pozwolenie na przebudowę sieci gazowej w części zlokalizowanej w pasach zieleni i chodnikach ulicy, którą przebudowano 5 miesięcy wcześniej (ul. Ślężna na wysokości ul. Sudeckiej). Zarządca drogi i gestor sieci gazowniczej przekazywali sobie wzajemnie od 2001 r. informacje o zamiarze i przewidywanym terminie wykonania robót (pas drogowy został przywrócony do stanu wymaganego),
- w okresie maj – czerwiec 2008 r. spółka energetyczna wykonała roboty związane z położeniem kabla energetycznego w pasie drogowym w części obejmującej chodniki i zieleńce, naruszając infrastrukturę techniczną wykonaną w 2007 r. w ramach tego zadania inwestycyjnego (przebudowa Placu Grunwaldzkiego).

3.3.3. Kontrole stanu technicznego dróg i prowadzenie ksiąg dróg

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia legalności i rzetelności, niewykonywanie przez zarządców okresowych kontroli stanu technicznego dróg. Wiedza o stanie technicznym dróg, możliwa do pozyskania w toku tych kontroli, powinna być wykorzystywana w procesie koordynacji działań dotyczących planowania modernizacji, przebudowy i remontów. Obowiązek przeprowadzania kontroli okresowych stanu wszystkich dróg (1-rocznych i 5-letnich), wynika z art. 62 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane. Obowiązku te nie był realizowany przez 7 na 15 skontrolowanych zarządców drogi:

Kraków - zarządca dróg (KZD/ZDiK/ZDiT) w okresie 2006-2008 (I półrocze) nie przeprowadzał rocznych kontroli stanu wszystkich dróg, będących w jego zarządzie. Dokonywano jedynie bieżących przeglądów w ramach objazdów przedstawicieli firm wykonujących roboty w zakresie utrzymania dróg, w których uczestniczyli pracownicy zarządcy dróg. Nie wszystkie protokoły z objazdów były podpisywane przez osoby dokonujące kontroli, np. 10 protokołów z objazdów dokonanych przez jedną z firm wykonawczych w okresie luty-wrzesień 2007 r. nie zawierało żadnych podpisów.

Wyniki objazdów stanowiły podstawę do dokonywania bieżących napraw dróg, natomiast nie były wykorzystywane do planowania lokalizacji i terminów przebudowy, modernizacji i remontów ulic. W zakresie rozpoznania stanu technicznego dróg (ocena wizualna) oraz planowania ich przebudowy i modernizacji, zarządca dysponował opracowaniem z 2005 r. „Modernizacja ulic w Krakowie”, które nie było aktualizowane.

Piaseczno - w kontrolowanym okresie nie przeprowadzono kontroli stanu większości dróg. W 2006 r. dokonano oceny 13 dróg (3,9 % dróg, będących w zarządzie); w 2007 r. – 12 dróg (4,2 %). W 2008 r. do inwentaryzacji danych drogowych przewidziano 210 dróg (31,6 %), a zadanie to zostało zlecone firmie zewnętrznej.

Warszawa:

- Zarząd Terenów Publicznych realizował kontrole pięcioletnie stanu dróg, natomiast nie przeprowadzał kontroli corocznych (niektóre drogi nie były kontrolowane od 2004 r.).
- Dzielnica Bemowo w latach 2006-2008 (I półrocze) nie dokonywała okresowej kontroli dróg. Dzielnica zleciła firmie zewnętrznej przeprowadzanie comiesięcznych inwentaryzacji stanu dróg na potrzeby bieżącej konserwacji.

- Dzielnica Mokotów dokonywała kontroli stanu dróg jedynie po interwencjach mieszkańców, jednak nie zostało to udokumentowane stosownymi protokołami.
- Dzielnica Ochota przeprowadzała tylko kontrole doraźne stanu dróg, niesporządzając z nich protokołów.
- Dzielnica Ursynów dokonywała jedynie bieżących przeglądów dróg w formie objazdów, głównie przed i po okresie zimowym. Protokoły objazdów sporządzane były tylko dla ulic, które uznano za wymagające remontu, naprawy lub przebudowy. Kontrole stanu nawierzchni ulic zlecono firmie zewnętrznej, jednak zleceniobiorca nie dokumentował ich wyników.

W **Radomiu** dokonywano kontroli okresowych stanu dróg, jednak przeprowadzane były one przez osoby nieposiadające stosownych uprawnień (3 z 6 pracowników), co było niezgodne z art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

NIK negatywnie ocenia brak księzek dróg lub niedokonywanie w nich wymaganych wpisów. Było to niezgodne z art. 64 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane oraz z § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. Brak księzek dróg lub stosownych wpisów uniemożliwiał ich wykorzystywanie, jako zbioru rzetelnych danych o stanie techniczno-eksploatacyjnym dróg. Księzek dróg nie założyło 4 zarządców dróg, i tak:

Katowice - księzek dróg nie założono dla 40,3 % dróg będących w zarządzie Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów.

Piaseczno - książki obiektów prowadzone były tylko dla 5 mostów, natomiast dla żadnego odcinka drogi zarządca nie założył takiej książki. W trakcie kontroli NIK założono ww. dokumentację w formie elektronicznej dla 29 % dróg.

Radom - prowadzona przez zarządcę drogi ewidencja nie zawierała żadnych wpisów dotyczących dróg innych niż krajowe i wojewódzkie.

Warszawa - Dzielnica Ursynów - księzek dróg nie założono dla 73,2 % dróg będących w jej zarządzie.

W 8 jednostkach (53 %), będących zarządcami drogi w książkach dróg nie dokonano wszystkich wymaganych wpisów lub nie były one prowadzone na bieżąco:

Gdańsk - w książce drogi nie odnotowano modernizacji jednej ulicy.

Kraków - prowadzona przez zarządcę ewidencja dróg nie zawierała dzienników objazdów dróg, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.

Warszawa:

- Dzielnica Bemowo - książki dróg nie zawierały informacji dotyczących osób upoważnionych do dokonywania wpisów, wykazu opracowań projektowych, informacji o kontroli stanu technicznego dróg (co wynikało z zaniechania przeprowadzania tych kontroli),
- Dzielnica Mokotów - książki nie zawierały informacji o kontrolach stanu technicznego dróg (nie były przeprowadzane), a w jednym przypadku nie odnotowano faktu przebudowy ulicy,
- Dzielnica Ochota - w książkach kontroli brak było informacji dotyczących osób upoważnionych do dokonywania wpisów, opracowań projektowych oraz wyników kontroli stanu technicznego dróg,
- Dzielnica Ursynów - w założonych książkach dróg nie odnotowywano informacji o przeprowadzonych kontrolach stanu technicznego dróg oraz ich sprawności i wartości użytkowej,
- Dzielnica Wawer - na dzień 1 stycznia 2008 r. dla wszystkich dróg założono książki w formie elektronicznej, jednak nie zawierały one informacji o stanie dróg, dokonanych kontroli i przeprowadzonych pracach remontowych.
- Dzielnica Wola - w książkach dróg nie zamieszczano informacji o stanie dróg, przeprowadzonych pracach remontowych oraz wartości użytkowej odcinków dróg.

Wymienione nieprawidłowości wskazują na niedostateczny nadzór sprawowany nad zarządcami dróg przez kierowników jednostek samorządowych.

3.3.4. Wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego

W kontrolowanych jednostkach, decyzje administracyjne zezwalające na zajęcie pasa drogowego, wydawane były przez osoby uprawnione. Treść tych decyzji zawierała elementy określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości:

Kraków - na skontrolowanych 57 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego (rozkopy) w związku z usuwaniem awarii, zarządca drogi nie posiadał dokumentacji (w tym protokołów przekazania do innej jednostki) dotyczącej 22 udzielonych zezwoleń.

Warszawa - w 10 (na 30 skontrolowanych) decyzjach wydanych przez ZDM na podstawie zgłoszeń awaryjnego zajęcia pasa drogowego, nie określono warunków zajęcia pasa drogowego oraz przywrócenia zajętego pasa drogowego do stanu

pierwotnego, pomimo obowiązku określonego w art. 40 ust. 14a ustawy o drogach publicznych.

Całkowicie poza procesem koordynacji działań odbywało się zajmowanie pasa drogowego - bez zgody zarządcy drogi - przez gestorów sieci podziemnych w celu usunięcia awarii. W większości przypadków wiązało się to z naruszeniem nawierzchni (ulic, chodników, trawników). W wyniku kontroli ustalono, że tzw. „awaryjne zajęcia pasa drogowego” stanowią znaczny udział w ogólnej liczbie zajęć, a niejednokrotnie przewyższają planowe zajęcia tego pasa, np.:

Gdańsk - na potrzeby gestora sieci wodociągowo-kanalizacyjnej zarządca drogi wydał 415 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, w tym 133 decyzje dotyczyły planowanych remontów, przebudowy i modernizacji wodociągów i kanalizacji sanitarnej.

Katowice - w kontrolowanym okresie, gestor sieci wodociągowo-kanalizacyjnej zajmował pas drogowy 1 659 razy w trybie awaryjnym i tylko 103 razy w celu wykonania planowanych prac remontowych. W zakresie sieci ciepłej – w 75 przypadkach pas drogowy zajmowany był w trybie awaryjnym, a tylko w 15 przypadkach – w celu wykonania planowanych prac remontowych.

Kraków - Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A. zajęło pas drogowy 25 razy w trybie awaryjnym oraz 29 razy w celu wykonania prac remontowych.

Łódź - gestor sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w kontrolowanym okresie zajął pas drogowy w trybie awaryjnym 433 razy, natomiast w celu wykonania planowanego remontu – 141 razy.

Wrocław - zarządca drogi wydał 8 234 decyzje o zajęciu pasa drogowego w związku z awariami oraz 8 136 decyzji w związku z remontami. Gestor sieci wodociągowo-kanalizacyjnej zajmował pas drogowy 2 405 razy w związku z awariami i 524 razy w celu wykonania remontu.

Warszawa - w latach 2006 – I połowa 2008 MPWiK zajmowało pas drogowy 2 913 razy w związku z awariami, natomiast wykonało w tym okresie jedynie 3 planowe remonty. Mazowiecka Spółka Gazownictwa Sp. z o.o. 1 178 razy zajmowała pas drogowy w związku z awariami oraz 152 razy w celu wykonania planowanych remontów.

Podzielając stanowisko jednostek kontrolowanych, że awarie są zdarzeniami nagłymi, niepoddającymi się procesowi „koordynacji”, należy jednak uznać za pewnik,

że przy złym stanie sieci infrastrukturalnych, jest znaczne prawdopodobieństwo występowania awarii. Stąd też konieczne jest zintensyfikowanie planowych remontów i modernizacji tych sieci. Zajmowanie pasa drogowego w trybie awaryjnym, nie pozwala na odpowiednią koordynację robót prowadzonych przez różne podmioty. Odtwarzanie nawierzchni po usunięciu awarii wymaga poniesienia dodatkowych nakładów finansowych i nie zawsze jest skutecznie egzekwowane.

3.3.5. Przywracanie pasa drogowego do wymaganego stanu

Zgodnie z art. 40 ust. 15 ustawy o drogach publicznych, zajmujący pas drogowy jest obowiązany przywrócić pas do poprzedniego stanu w określonym terminie.

NIK negatywnie ocenia przypadki niewyegzekwowania przez 5 zarządców dróg doprowadzenia nawierzchni zajętego pasa drogowego do stanu poprzedniego lub nieodebrania nawierzchni ulicy - po przeprowadzonej przebudowie (budowie) lub modernizacji sieci infrastrukturalnych.

Łódź - na 30 zezwoleń wydanych w kontrolowanym okresie na wykonanie remontu sieci kanalizacyjnej - w 3 przypadkach nie zgłoszono i nie potwierdzono odbioru końcowego nawierzchni ulicy, a w przypadku 4 zgłoszeń – zarządca drogi nie dokonał odbioru końcowego nawierzchni drogi. W 2007 r. na 33 zezwolenia na zajęcie pasa drogowego z powodu remontu sieci wodociągowej, w 10 przypadkach ZWIK nie zgłosił nawierzchni drogi do odbioru końcowego. W jednym przypadku stwierdzono niedoprowadzenie nawierzchni jezdni do stanu wymaganego po wykonaniu przyłącza wodociągowego, przy czym wykonano je bez zgody zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego.

Kraków - zarządca nie posiadał dokumentacji potwierdzającej doprowadzenie do stanu poprzedniego w przypadku 2 decyzji, zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii (na 35 skontrolowanych zezwoleń).

Piaseczno - nie dokonywano protokolarnego odbioru prac po zakończeniu robót przez wykonawców, pomimo że taki obowiązek zawarty został w wydanych decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego.

Warszawa - w 19 decyzjach wydanych przez ZDM (na 65 skontrolowanych) nie określono terminu przywrócenia nawierzchni pasa drogowego do stanu poprzedniego. Ponadto, w 19 przypadkach ZDM nie wyegzekwował od zajmujących pas drogowy realizacji postanowień wydanych decyzji administracyjnych, tj. protokolarnego przekazania zajętego terenu i nie przedstawienia badań zagęszczenia gruntu.

Wyniki przeprowadzonych przez kontrolerów NIK oględzin czterech miejsc (na drogach objętych gwarancją), w których usuwano awarie wykazały, że tylko w jednym przypadku prawidłowo doprowadzono nawierzchnię do stanu poprzedniego. W trzech pozostałych przypadkach nie przywrócono jezdni do stanu sprzed remontu (prowizoryczne „zabruki”) lub odtworzono nawierzchnię niezgodnie z jej poprzednim stanem, (np. na ul. Dobrej jezdnię odtworzono zgodnie z istniejącą konstrukcją, lecz nie uwzględniono strefy rozgęszczenia gruntu oraz zaniżono teren w miejscu wystąpienia awarii w stosunku do poziomu jezdni). Nie dokonano także odbioru terenu po usunięciu awarii. Niewłaściwe odtworzenie jezdni na ul. Dobrej w Warszawie ilustruje poniższe zdjęcie:



Również na skrzyżowaniu ul. Ratuszowej i Jagiellońskiej MPWiK po usunięciu w sierpniu 2008 r. awarii wodociągu pozostawiło w jezdni prowizoryczne „zabruki”. Zilustrowano to na poniższym zdjęciu wykonanym podczas oględzin przeprowadzonych przez kontrolera NIK w dniu 24 października 2008 r.;



Wrocław - do dnia zakończenia kontroli NIK (7 października 2008 r.) zarządca drogi nie wyegzekwował od wykonawcy sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej w ul. Kwidzyńskiej naprawy nawierzchni pasa drogowego, wykonanej wadliwie, z naruszeniem konstrukcji jezdni - z powodu użycia zwykłego asfaltu zamiast odpowiedniej mieszanki.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Doboru celowego miast objętych kontrolą dokonano ze względu na intensywność zabudowy oraz duże zagęszczenie ludności przebywającej na ich terenie (na stałe oraz w celach zarobkowych). Kontrole w poszczególnych jednostkach przeprowadzone zostały metodą badań bezpośrednich. W przeszłości NIK nie podejmowała kontroli dotyczących koordynacji robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontu dróg i towarzyszącej infrastruktury.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

4.2.1. W związku z przeprowadzoną kontrolą, zasięgnięto informacji w 11 jednostkach nieobjętych kontrolą²⁵.

4.2.2. W 3 jednostkach²⁶ przeprowadzono narady pokontrolne z udziałem kierownictwa jednostki i pracowników odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność. Na naradach tych omówiono stwierdzone nieprawidłowości oraz przedyskutowano wnioski z nich wynikające.

4.2.3. W 27 przypadkach kierownicy skontrolowanych jednostek podpisali protokoły kontroli, nie zgłaszając do nich zastrzeżeń. Zastrzeżenia do protokołu zgłosił Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy²⁷. Zastrzeżenia dotyczyły: uwzględniania w opisie kompetencji jednostek koordynujących, że miały one charakter uzupełniający; terminu rozpoczęcia prac nad uruchomieniem serwisu internetowego *eInwestycje*; zmiany zapisu, iż Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy do spraw koordynacji i remontów w pasie drogowym nie posiadał informacji dotyczących wyremontowanych dróg na terenie m.st. Warszawy, które w okresie od października 2007 r. do czerwca 2008 r. znajdowały się w okresie gwarancji, a na których spółki będące właścicielami infrastruktury technicznej dokonywały planowanych remontów lub napraw tej infrastruktury; uzupełnienia zapisów wyjaśniających przyrost zatrudnienia w Biurze Drogownictwa i Komunikacji w 2006 r. oraz latach późniejszych; korekty zapisu

²⁵ W trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁶ Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Dzielnica Mokotów m.st. Warszawy, Dzielnica Ursynów m.st. Warszawy.

²⁷ Na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy o NIK.

dotyczącego koordynacji inwestycji i remontów wychodzących poza obręb m.st. Warszawy. Kontroler NIK w całości uwzględnił zgłoszone zastrzeżenia.

4.2.4. Do wszystkich 28 skontrolowanych jednostek zostały skierowane wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi i wnioski, zmierzające do usunięcia nieprawidłowości:

Do prezydentów miast wnioskowano m.in. o: opracowanie i wdrożenie w życie kompleksowych zasad koordynacji inwestycji i remontów w pasie drogowym; rozważenie wprowadzenia uregulowań umożliwiających zarządcom drogi sprawdzanie zasadności zgłoszeń awarii podziemnej infrastruktury; egzekwowanie od podmiotów uczestniczących w debatach koordynacyjnych realizacji ustaleń tych debat; przeprowadzanie kontroli ewidencji dróg prowadzonych przez nadzorowane jednostki organizacyjne.

Do zarządców dróg wnioskowano m.in. o: opracowanie zasad planowania i koordynacji robót w pasie drogowym, ze szczególnym uwzględnieniem zadań komórek organizacyjnych uczestniczących w tych procesach; planowanie zadań dotyczących remontów i wymiany nawierzchni w danym roku na rok następny, tak aby przed jego rozpoczęciem wszyscy właściciele infrastruktury znajdującej się w pasie drogowym byli poinformowani o planach oraz możliwa była koordynacja przed rozpoczęciem realizacji robót; dostosowanie narzędzi informatycznych wspomagających pracę ZDM w sposób umożliwiający gromadzenie, przetwarzanie i bieżący dostęp do pełnych danych o drogach wszystkim zainteresowanym komórkom organizacyjnym oraz zapewniający możliwość wzajemnego powiązania i analizy danych dla potrzeb kierownictwa; dokonywanie okresowych (corocznych i pięcioletnich) kontroli stanu wszystkich dróg; egzekwowanie od zajmujących pas drogowy w celu prowadzenia robót wszystkich warunków przywrócenia pasa drogowego określonych w zezwoleniu; przeprowadzanie oraz dokumentowanie kontroli wszystkich zgłoszeń awaryjnego zajęcia pasa drogowego; założenie „Książek dróg” dla wszystkich odcinków dróg oraz prowadzenie ich na bieżąco; podjęcie działań zmierzających do zapewnienia koordynacji planowanych robót w pasie drogowym ze wszystkimi właścicielami urządzeń usytuowanych w tym pasie; nadzór nad terminową realizacją inwestycji; podejmowanie takich działań koordynacyjnych aby uniknąć przypadku wykonywania wymiany lub budowy urządzeń przez gestorów sieci podziemnych występujących w pasie drogowym po przeprowadzonym remoncie ulicy;

bieżącą analizę planowanych wydatków na realizację zadań remontowych na drogach; przeprowadzanie oraz dokumentowanie odbioru prac po zajęciu pasa drogowego; dokonywanie okresowych kontroli dróg przez pracowników posiadających stosowne uprawnienia.

Do podmiotów posiadających swoje urządzenia w pasie drogowym wnioskowano m.in. o: uzyskanie od właściwej komórki, zajmującej się infrastrukturą w urzędzie miasta, akceptacji wieloletnich planów inwestycyjnych; uzgadnianie i podejmowanie decyzji o prowadzeniu bądź zaniechaniu działań inwestycyjnych w pasie drogowym wspólnie z zarządcami drogi oraz właścicielami pozostałej infrastruktury drogowej; ewidencjonowanie przypadków realizacji robót związanych z przebudową lub remontem sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w bezpośrednim ok. 2 letnim okresie od wykonania robót związanych z budową, przebudową i remontem dróg oraz analizę przyczyn powstania takiej sytuacji dla eliminowania ich występowania; zwiększenie kontroli i nadzoru w zakresie jakości robót związanych z przywróceniem pasa drogowego do stanu użyteczności po robotach związanych z przebudową i remontem sieci wodnokanalizacyjnych celem wyeliminowania przypadków ich odbioru pomimo wadliwego wykonania i braku egzekucji usunięcia tych wad w kresie gwarancyjnym.

4.2.5. Zastrzeżenia do ocen i uwag zawartych w wystąpieniach pokontrolnych złożyło dwóch kierowników z 28 jednostek organizacyjnych objętych kontrolą.

Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy złożyła 8 zastrzeżeń. Komisja Rozstrzygająca NIK uznała jedno z nich, 4 uznała w części, a 3 oddaliła. Komisja podzieliła stanowisko Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy dotyczące zmiany oceny koordynacji prac związanych z modernizacją torowiska na skrzyżowaniu ulic Ratuszowej i Jagiellońskiej, gdyż jednostka, w której gestii leżało przeprowadzenie takiego remontu, tj. MPWiK, została powiadomiona o możliwości wykonania takich prac przed rozpoczęciem robót. Komisja uwzględniła częściowo 4 zastrzeżenia dotyczące: oceny ogólnej oraz jej uzasadnienia, oceny działań Zespołu Koordynacyjnego do spraw z zakresu inwestycji i remontów realizowanych w pasie drogowym; oceny opracowania harmonogramu remontów i inwestycji w Warszawie na 2008 r.; oceny 24 przypadków zajęcia pasa drogowego w wyniku realizacji planowych remontów. Uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK w wystąpieniu pokontrolnym

dokonano stosownych zmian w tym zakresie, m.in. zmieniono ocenę ogólną z negatywnej na pozytywną z nieprawidłowościami.

Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie złożył zastrzeżenie do negatywnej oceny skuteczności działań w zakresie koordynacji robót na sieci dróg zarządzanych przez ZDM. Komisja Odwoławcza NIK oddaliła zastrzeżenie w całości.

4.2.6. Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano łącznie 54 wnioski wynika, że według stanu na 20 marca 2009 r., adresaci tych wystąpień zrealizowali 12 wniosków, a 15 wniosków było w fazie realizacji²⁸. Realizacja wniosków pokontrolnych polegała m.in. uporządkowaniu ewidencji zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, modyfikacji sposobu planowania remontów dróg gminnych, podjęciu sukcesywnego zakładania książek dróg w wersji elektronicznej; oraz podjęciu systematycznych kontroli stanu nawierzchni dróg.

4.2.7. Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli stwierdzono, że Urząd Miasta Stołecznego Warszawy wydatkował kwotę 1 428 700 zł z naruszeniem zasady należytego zarządzania finansami, polegającej na zapłacie na rzecz wykonawcy robót związanych z przebudową ulicy odszkodowania za roszczenia związane z wydłużeniem terminu realizacji przebudowy z winy inwestora.

²⁸ W toku realizacji były wnioski dotyczące uzupełnienia dokumentacji dotyczącej okresowej kontroli dróg, w zakresie kontroli rocznych i pięcioletnich; podjęto działania zmierzające do zapewnienia koordynacji robót w pasie drogowym ze wszystkimi właścicielami urządzeń usytuowanych w tym pasie; przeprowadzania okresowych kontroli dróg, zgodnie z ustawą - Prawo budowlane; zakładania książek dróg.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

1. Delegatura NIK w Warszawie:

- Urząd Miasta Stołecznego Warszawy,
- Urząd Miasta w Radomiu,
- Urząd Miasta i Gminy w Piasecznie *
- Urząd Dzielnicy Bemowo m.st. Warszawy *
- Urząd Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy *
- Urząd Dzielnicy Ochota m.st. Warszawy *
- Urząd Dzielnicy Ursynów m.st. Warszawy *
- Urząd Dzielnicy Wawer m.st. Warszawy *
- Urząd Dzielnicy Wola m.st. Warszawy *
- Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie *
- Zarząd Terenów Publicznych w Warszawie *
- Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Warszawie,
- Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu *.

2. Delegatura NIK w Gdańsku:

- Urząd Miejski w Gdańsku,
- Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku *
- Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna w Gdańsku.

3. Delegatura NIK w Katowicach:

- Urząd Miasta Katowice,
- Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach S.A. *
- Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Katowicach S.A.

4. Delegatura NIK w Krakowie:

- Urząd Miasta w Krakowie,
- Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie *
- Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągowe i Kanalizacji w Krakowie.

5. Delegatura NIK w Łodzi:

- Urząd Miasta w Łodzi,
- Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi *
- Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Łodzi.

6. Delegatura NIK we Wrocławiu:

- Urząd Miasta we Wrocławiu,
- Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu *
- Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji we Wrocławiu.

* Jednostki organizacyjne pełniące funkcję zarządcy drogi.

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za skontrolowaną działalność

Stanowisko	Imię i Nazwisko	Okres pełnienia funkcji
Prezydent Miasta Gdańska	Paweł Adamowicz	19 listopada 2002 r.**
Prezydent Miasta Katowice	Piotr Uszok	3 listopada 1998 r. **
Prezydent Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski	19 listopada 2002 r. **
Prezydent Miasta Łodzi	Jerzy Kropiwnicki	10 listopada 2002 r. **
Prezydent Miasta Radomia	Zdzisław Marcinkowski	10.11.2002 r. – 26.11.2006 r.
	Andrzej Kosztowniak	26 listopada 2006 r. **
Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy	Mirosław Kochalski	9.02.2006 r. – 7.07.2006 r.
	Kazimierz Marcinkiewicz	18.07.2006 r. – 26.11.2006 r.
	Hanna Gronkiewicz – Waltz	26 listopada 2006 r. **
Prezydent Miasta Wrocławia	Rafał Dutkiewicz	19 listopada 2002 r. **
Burmistrz Dzielnicy Bemowo m.st. Warszawy	Włodzimierz Całka	10.12.2002 r. – 12.12.2006 r.
	Jarosław Dąbrowski	12 grudnia 2006 r. **
Burmistrz Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy	Ewa Węglowska	9.12.2002 r. – 6.02.2006 r.
	Robert Soszyński	7.02.2006 r. – 1.07.2008 r.
	Jan Rasiński	2 lipca 2008 r. **
Burmistrz Dzielnicy Ochota m.st. Warszawy	Wojciech Komorowski	3 grudnia 2002 r. **
Burmistrz Dzielnicy Ursynów m.st. Warszawy	Andrzej Machowski	12.11.2003 r. – 18.12.2006 r.
	Tomasz Mencina	18 grudnia 2006 r. **
Burmistrz Dzielnicy Wawer m.st. Warszawy	Dariusz Godlewski	14.04.2003 r. – 8.05.2006 r.
	Andrzej Bittel	9.05.2006 r. – 14.12.2006 r.
	Jacek Duchnowski	14 grudnia 2006 r. **
Burmistrz Dzielnicy Wola m.st. Warszawy	Marek Andruk	19 grudnia 2006 r. **
Urząd Miasta i Gminy w Piasecznie	Józef Zalewski	10 listopada 2002 r. **
Dyrektor Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku	Romuald Nietupski	17 lutego 1992 r. **
Dyrektor Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Katowicach	Piotr Handwerker	23 lipca 2004 r. **
Dyrektor Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie	Jan Tajster	7.08.2006 r. – 3.03.2008 r.
	Iwona Król	6.03.2008 r. – 4.06.2008 r.
	Joanna Niedziałkowska	23 czerwca 2008 r. **
Dyrektor Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi	Alina Giedrys	1 lipca 2003 r. **
Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu	Marek Czyż	23 stycznia 2001 r. **
Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich	Marek Mistewicz	1.02.2005 r. – 15.10.2006 r.

Załączniki

w Warszawie	Anna Piotrowska	16.10.2006 r. – 30.06.2008 r.
	Grażyna Lenzion	1 października 2008 r. **
Dyrektor Zarządu Terenów Publicznych w Warszawie	Renata Kazanowska	20 stycznia 2003 r.**
Dyrektor Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu	Adam Szopa	13.09.2004 r. – 31.08.2007 r.
	Bartosz Małyśa	4 września 2007 r. **
Prezes Zarządu Gdańskiej Infrastruktury Wodociągowo-Kanalizacyjnej w Gdańsku	Jacek Skarbak	6 sierpnia 2004 r. **
Zarząd Rejonowego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Katowicach S.A.	Tadeusz Zuber	1995 r. -31.12.2006 r. był Dyrektorem Rejonowego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji, a po jego przekształceniu (aktem komercjalizacji z dnia 5.10.2006 r.) w spółkę akcyjną Skarbu Państwa od 1 stycznia 2007 r. do 21.04.2008 r. był Prezesem Zarządu
	Andrzej Gut	od 22 kwietnia 2008 r. Prezes Zarządu**
Prezes Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji S.A. w Krakowie	Ryszard Langer	5 lipca 2006 r. **
Prezes Zarządu Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Łodzi	Marek Pyka	4 lipca 2003 r. **
Dyrektor Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Warszawie	Stanisław Bortkiewicz	15.03.2004 r. – 13.07.2006 r.
	Romualda Lizak	21.07.2006 r. – 6.03.2007 r.
	Artur Rypina	6.03.2007 r. – 11.07.2008 r.
	Henryk Brzuchacz	11 lipca 2008 r. **
Prezes Zarządu Dyrektor Naczelny Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji we Wrocławiu	Marek Trawiński	23.04.2004 r. – 8.02.2008 r.
	Mirosław Wachulak	8 lutego 2008 r. **

** - do czasu zakończenia kontroli NIK.

5.3. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Minister Infrastruktury
10. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
11. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
12. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz.U. Nr 140, poz. 1481).
4. 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 nadawanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz.U. Nr 67, poz. 582).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 ze zm.).