



05605115

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.017.01.2015

P/15/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/034 – Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Pawłowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96762 z dnia 1 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku (zwany dalej „PZDW” lub „Zarządem”), ul. Elewatorska 6, 15-260 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Władysław Sulima ¹ – Dyrektor PZDW (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2013-2015 (I półrocze) PZDW podejmował działania w celu zwiększenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w tym pieszych i rowerzystów. W planach inwestycyjnych ujmował zadania, które w większości przypadków zakładały budowę infrastruktury separującej ruch rowerowy i samochodowy (przynajmniej na jej części). Przy ustalaniu rozwiązań w ww. zakresie brano pod uwagę m.in. potrzeby użytkowników dróg, zgłaszane podczas konsultacji społecznych oraz narad technicznych organizowanych na etapie projektowania dróg. W wyniku realizacji zaplanowanych inwestycji drogowych w okresie objętym kontrolą przebudowano lub rozbudowano 86,4 km (7,3%) dróg zarządzanych przez PZDW, wzdłuż których powstało 45,9 km (65% z istniejących na koniec I półrocza 2015 roku) ścieżek rowerowych lub ciągów pieszo-rowerowych oraz 22 km (10%) chodników. W efekcie długość sieci drogowej, na której ruch rowerowy został odseparowany od ruchu samochodowego zwiększyła się z 21,9 km do 69,6 km² (o 217,2%), zaś odbiór kolejnych 53,4 km dróg wojewódzkich, w tym z 40,7 km infrastrukturą separującą ruch rowerowy od samochodowego, zaplanowano³ w II półroczu 2015 roku. Rozbudowana lub przebudowana infrastruktura drogowa przeznaczona dla pieszych i rowerzystów była zgodna z projektami budowlanymi.

NIK zwraca jednak uwagę, że stan techniczny znacznej części dróg w sieci zarządzanej przez PZDW jest nadal zły lub bardzo zły (w 2015 roku w takim stanie było ok 412 km, tj. 34,7% nawierzchni wszystkich dróg), co negatywnie wpływa na bezpieczeństwo ich użytkowników. W trakcie oględzin, stwierdzono liczne przypadki niedostosowania infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów do wymogów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴, w szczególności występowanie wysokich krawężników na przejściach dla pieszych, zbyt małej szerokości jezdni czy drzew w skrajni drogi.

Oględziny wykazały też nieprawidłowości dotyczące utrzymania infrastruktury drogowej i elementów organizacji ruchu, stwarzające potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu pieszych i rowerzystów, m.in. zanieczyszczone nawierzchnie ścieżek rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych oraz uszkodzone lub niewidoczne znaki drogowe.

¹ Od 1 listopada 2009 r.

² W tym na 1,7 km po obu stronach drogi

³ W większości odebrano do końca kontroli NIK.

⁴ Dz. U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430 ze zm. Rozporządzenie zwane jest dalej: „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla dróg”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykonywanie przez PZDW zadań w zakresie dostosowania infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

1. PZDW, według statutu⁵, działa m.in. na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶. Wszystkie zadania zarządcy dróg, określone w art. 20 tej ustawy, zostały uwzględnione w regulaminie organizacyjnym PZDW⁷ i przypisane komórkom organizacyjnym oraz poszczególnym pracownikom. (dowód: akta kontroli str. 4-5)

2. W okresie objętym kontrolą stan liczbowy i kwalifikacje osób zatrudnionych w PZDW pozwalały na prawidłową realizację zadań należących do zarządcy dróg. Wg stanu na koniec lat 2011–2014 oraz I półrocza 2015 roku zatrudnionych było bowiem od 144 do 151 osób⁸, w tym od 23 do 24 z uprawnieniami budowlanymi. Trzy (wszystkie) osoby zatrudnione w Wydziale ds. korzystania z programów regionalnych i unijnych miały wykształcenie ekonomiczne⁹ oraz ukończyły kursy dotyczące aplikowania o środki z funduszy pomocowych UE. (dowód: akta kontroli str. 6-10)

3. W PZDW nie opracowano planu rozwoju sieci drogowej województwa podlaskiego w formie jednego dokumentu¹⁰. Dyrektor PZDW wyjaśnił: „Zadanie dotyczące opracowywania projektów planów rozwoju sieci dróg wojewódzkich, wymagane przepisem art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych realizowane jest na bieżąco w dostosowaniu do zmieniających się uwarunkowań technicznych i użytkowych sieci drogowej, a przede wszystkim do potencjalnych źródeł finansowania, co jest warunkiem koniecznym możliwości skutecznego wdrożenia planu. (...) ustawodawca zaliczając do obowiązków zarządcy drogi zadanie opracowywania ww. projektów planów rozwoju sieci nie wskazał ani ram czasowych ich sporządzania czy obowiązywania, ani też nie określił czy to ma być projekt w formie jednego, aktualizowanego dokumentu czy wielu okresowych (w ustawie użyto sformułowania „projektów planów”)”. (dowód: akta kontroli str. 393-401)

W latach 2013–2015 (I półrocze) PZDW, w ramach realizacji zadania określonego w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach, m.in.:

- określił „Priorytety rozwoju układu transportowego województwa podlaskiego na lata 2014–2020”, w tym wykaz preferowanych przedsięwzięć w zakresie infrastruktury drogowej w województwie,
- opracowywał materiały planistyczne na każdy rok, w tym dotyczące inwestycji drogowych. (dowód: akta kontroli str. 11-21, 41-65, 84-105, 126-158)

W okresie objętym kontrolą PZDW uczestniczył też przy opracowaniu regionalnego planu transportowego województwa podlaskiego¹¹, który w sposób ramowy ma określać potencjalne kierunki rozwoju sieci drogowej. (dowód: akta kontroli str. 11-13)

Ww. plany nie były przekazywane organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Naczelnik Wydziału Planowania wyjaśnił, że „zadanie bezpośredniego przekazywania planów rozwoju sieci drogowej organom właściwym do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego (art. 35 ust. 1) realizowane jest przede wszystkim na etapie uzgadniania z gminami proponowanych na ich terenie drogowych rozwiązań projektowych”. Naczelnik Wydziału Planowania dodał, że wszystkie dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju województwa, w tym m.in. „Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020”, czy będący w fazie przygotowania „Regionalny

⁵ Statut PZDW nadany został uchwałą Nr VI/18/99 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 25 lutego 1999 r., zmieniony uchwałą nr XXXIX/451/10 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 26 kwietnia 2010 r. Treść Statutu dostępna jest na stronie internetowej: <http://bip.pzd.wrotapodlasia.pl/dd28db69c30/>.

⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm. Ustawa zwana jest dalej „Ustawą o drogach”.

⁷ Tekst jednolity regulaminu ustalony został Zarządzeniem nr 77/2014 Dyrektora PZDW z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego PZDW – treść dostępna na stronie internetowej: http://bip.pzd.wrotapodlasia.pl/prog_20080326.htm.

⁸ Kolejno: 144, 150, 149, 151 i 148 osób.

⁹ Dwóch pracowników miało wykształcenie wyższe, a jeden – średnie.

¹⁰ Kwestia ta była przedmiotem analizy w ramach kontroli P/15/033 „Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową”.

¹¹ Do zakończenia kontroli Regionalny Plan Transportowy Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 nie został przyjęty.

Plan Transportowy Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020" wymagają konsultacji społecznych, które odbywają się przy udziale przedstawicieli lokalnych samorządów terytorialnych. Ponadto „Zarząd dróg sam realizuje politykę informacyjną w zakresie planów rozwoju sieci przygotowując prezentacje medialne i przedstawiając je na różnego rodzaju forach samorządowych (Zarząd Województwa Podlaskiego, Sejmik Województwa Podlaskiego, Związek Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego), technicznych (SITK RP, Politechnika Białostocka) i środowiskowych (Wschodnie Forum Drogowe, Dzień Drogowca i Transportowca), co z pewnością upowszechnia społecznie skalę zamierzeń inwestycyjnych w zakresie infrastruktury drogowej w regionie, skłaniając potencjalnych zainteresowanych do wymiany korespondencji". (dowód: akta kontroli str. 35-40)

PZDW, na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego przez gminy w sprawie sporządzenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, informował organy tych jednostek o docelowych parametrach drogi wojewódzkiej, przebiegającej przez jej teren, z prośbą o ich uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli str. 30-34)

W związku z okresową oceną Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego, Zarząd w lutym 2014 roku przekazał do Podlaskiego Biura Planowania Przestrzennego w Białymstoku m.in. informację na temat aktualnej polityki i priorytetów rozwoju regionalnego układu transportowego województwa podlaskiego na lata 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str.22-29)

4. W planach inwestycyjnych na lata 2013–2015 ujmowano zadania dotyczące całych odcinków dróg wraz z infrastrukturą (w tym przeznaczoną dla pieszych i rowerzystów). Budowa/przebudowa ścieżek rowerowych, ciągów pieszo-rowerowych i chodników nie stanowiła (z jednym wyjątkiem) odrębnych zadań. Jedynie w 2013 roku zaplanowano i zrealizowano jako oddzielną inwestycję budowę chodnika w ciągu drogi wojewódzkiej nr 677. Naczelnik Wydziału Planowania wyjaśnił, że „Opracowując plany rozwoju sieci drogowej w latach 2013–2015 (I półrocze) nie ustalano oddzielnie, w sposób wyodrębniony, potrzeb w zakresie rozwiązań infrastrukturalnych służących wyłącznie, zwiększeniu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, wychodząc z założenia, że każda planowana inwestycja drogowa, niezależnie od swego zakresu (zadania punktowe lub liniowe) i źródeł finansowania winna uwzględniać potrzeby ruchu rowerowego i pieszego, postrzegane przez pryzmat oczekiwanej segregacji ruchu, jego usprawnienia i obsługi”.

(dowód: akta kontroli str. 35-40, 57-64, 97-105, 144-156)

W okresie objętym kontrolą Zarząd przy opracowywaniu planów rozwoju sieci drogowej nie występował o stanowisko społeczności lokalnej lub organizacji pozarządowych, dotyczących planowanych lokalizacji i zakresu przedsięwzięć infrastrukturalnych służących zwiększeniu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Naczelnik Wydziału Planowania wyjaśnił, że: „z perspektywy ponad 16-tu lat eksploatacji i zarządzania wojewódzką siecią drogową, a także dobrej współpracy z lokalnymi samorządami, znane są zasadnicze wady istniejącej sieci drogowej, a także oczekiwania społeczne (interpelacje radnych, postulaty, wnioski). Można wręcz powiedzieć, że u źródeł wszystkich planowanych przedsięwzięć (może z wyjątkiem niektórych obiektów inżynierskich), których rzeczowa realizacja miała miejsce w analizowanych latach, leżą również indywidualne bądź grupowe inicjatywy obywatelskie względnie samorządowe (wójtowie, burmistrzowie, starości). Warunkiem koniecznym wprowadzania takich zadań do planu rzeczowo-finansowego była i jest zgodność z obowiązującymi priorytetami rozwoju sieci drogowej oraz możliwość sfinansowania przedsięwzięcia z dostępnych na ten cel środków. Dodatkowe preferencje realizacyjne może uzyskać zadanie, które skłonny jest dofinansować lokalny samorząd”.

(dowód: akta kontroli str. 45-40)

5. W PZDW nie opracowano, w formie jednego dokumentu, projektu planu finansowania rozwoju sieci drogowej w perspektywie wieloletniej, określającego źródła finansowania wszystkich zadań uwzględnionych w planach rozwoju sieci drogowej, w tym „Priorytetach rozwoju układu transportowego województwa podlaskiego na lata 2014-2010”. Naczelnik Wydziału Planowania wyjaśnił: „Z planowaniem w perspektywie kilkuletniej (zwykle trzyletniej) mamy do czynienia w ramach Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF), ale

możliwość taka występuje tylko w odniesieniu do inwestycji drogowych dofinansowanych ze środków UE, tj. tam gdzie Województwo Podlaskie uzyskało dofinansowanie (decyzję) na określone projekty drogowe. Na takie działania i zaciąganie zobowiązań Dyrektor jednostki posiada stosowne pełnomocnictwa. Nie może natomiast zaciągać zobowiązań kilkuletnich na realizację inwestycji drogowych ze środków własnych. Wyjściem z sytuacji jest etapowa realizacja przedsięwzięcia i coroczne zabieganie o wprowadzenie zadania do planu, co często ma miejsce". (dowód: akta kontroli str. 11-13, 455)

W ramach obowiązku, określonego w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, w PZDW sporządzono projekty planów, a następnie plany rzeczowo-finansowe na 2013, 2014 i 2015 rok, zawierające m.in.:

- wyszczególnienie planowanych działań w zakresie remontu dróg i chodników oraz utrzymania dróg i obiektów inżynierskich z podaniem przewidywanych kwot wydatków,
- wykaz planowanych zadań inwestycyjnych, w podziale na przedsięwzięcia realizowane z własnych środków województwa oraz dofinansowane ze środków Unii Europejskiej,
- limity wydatków na poszczególne zadania inwestycyjne w danym roku, ze wskazaniem źródeł finansowania. (dowód: akta kontroli str. 41-65, 82-105, 126-158)

Zarząd przygotowywał też i przekazywał do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego wykazy przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na trzy kolejne lata. Wpisywano do nich inwestycje drogowe, dla których PZDW był w stanie wskazać dokumenty zapewniające finansowanie w danym okresie. Naczelnik Wydziału Planowania wyjaśnił, że: „Do niedawna (ostatnio w roku 2013) przedmiotem Wieloletnich Prognoz Finansowych, czyli poniekąd planów wieloletnich były przedsięwzięcia z zakresu remontów oraz utrzymania i ochrony dróg. Planowane tam były kwoty wydatków bieżących na ten cel w kolejnych trzech latach po roku budżetowym, ale po interwencji prawdopodobnie Regionalnej Izby Obrachunkowej odstąpiono od tych zapisów. Szkoda bo była to forma gwarancji określonego poziomu finansowania tych przedsięwzięć w najbliższej przyszłości”. (dowód: akta kontroli str. 11-13, 172-183)

6. W latach 2011–2015 (I półrocze) długość sieci dróg wojewódzkich, zarządzanych przez PZDW, wzrosła o 0,5 km. Jednocześnie długość sieci drogowej, na której ruch rowerowy został odseparowany od ruchu samochodowego zwiększyła się z 21,9 km do 69,6 km (o 217,2%). Zmiany w sieci dróg zarządzanych przez PZDW w ww. okresie przedstawia poniższe zestawienie.

	2011	2012	2013	2014	2015 (I półrocze)
Łączna długość zarządzanej sieci drogowej (w km)**	1188,560	1188,560	1189,042	1189,042	1189,042
Łączna długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy, tj. z drogami dla rowerów lub pasami ruchu dla rowerów (w km)	13,041*	21,932*	26,045*	69,577*	69,577*
w tym z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy po obu stronach drogi			1,625	1,739	1,739

* W tym 9,763 km stanowi ciąg pieszo-rowerowy wybudowany i utrzymywany przez gminy Wasilków i Supraśl

** W sieci dróg wojewódzkich nie występują autostrady, drogi ekspresowe ani strefy uspokojonego ruchu (z dopuszczalną prędkością ograniczoną do 30 km/h). (dowód: akta kontroli str. 187)

W latach 2011–2015 r. (I półrocze) nastąpił znaczny rozwój infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów na sieci dróg zarządzanych przez PZDW. Powstało 58,3 km dróg rowerowych lub ciągów pieszo-rowerowych i 36,5 km chodników. Znacznie wzrosła też liczba przejść dla pieszych (z 365 do 420) i wysp azylu (z 10 do 34).

Dane na temat zmian poszczególnych elementów drogowej infrastruktury liniowej i punktowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów na sieci dróg zarządzanych przez PZDW przedstawia poniższe zestawienie:

	2011	2012	2013	2014	2015 (I półrocze)
Drogi dla rowerów (km)	-	1,363	4,300	14,232	14,232
Ciągi pieszo-rowerowe (km)	13,041*	20,569*	21,745*	57,084*	57,084*
Pasy ruchu dla rowerów (km)	-	-	-	-	-
Chodniki (km)	186,63	201,09	219,25	223,15	223,15
Pobocza (km)	2141	2213	2234	2236	2236
Przejazdy dla rowerzystów (szt.)	-	-	-	2	2
Przejścia dla pieszych (szt.)	365	370	377	419	420
Śluzy dla rowerów (szt.)	-	-	-	-	-
Kładki dla pieszych/rowerzystów (szt.)	-	-	-	-	-
Tunele dla pieszych/rowerzystów (szt.)	-	-	-	-	-
Wyspy azylu dla pieszych (szt.)	10	10	21	34	34
Sygnalizacje świetlne (szt.)	2 (w tym 2 własność gminy)	2 (w tym 2 własność gminy)	4 (w tym 2 własność gminy)	5 (w tym 2 własność gminy)	5 (w tym 2 własność gminy)
Inne elementy infrastruktury (szt.)	-	-	-	-	-

* w tym 9,763 km stanowi ciąg pieszo-rowerowy wybudowany i utrzymywany przez gminy Wasilków i Supraśl.
(dowód: akta kontroli str. 188)

7. Potrzeby na finansowanie infrastruktury drogowej dostosowywane były do możliwości finansowych jednostki. Opracowując projekty planów wydatków na lata 2013–2015, PZDW był zobowiązany¹² do zaplanowania wydatków bieżących na poziomie nie wyższym niż plan budżetu z roku poprzedniego, a wydatki na zadania realizowane z udziałem środków z Unii Europejskiej – w oparciu o posiadane decyzje bądź podpisane umowy o dofinansowanie.
(dowód: akta kontroli str. 41-56, 82-96, 125-142)

W planach nie wyodrębniano kwot z przeznaczeniem na utrzymanie, remonty (z wyjątkiem remontów chodników) i inwestycje dotyczące infrastruktury dla niechronionych uczestników dróg. Naczelnik Wydziału Planowania wyjaśnił, że na etapie tworzenia i zatwierdzania rocznych planów rzeczowo-finansowych „nie są prowadzone odrębne analizy pod kątem określenia potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej wyłącznie dla pieszych i rowerzystów, stąd nie planuje się na ten cel wydatków (konsekwentnie nie prowadzi się też ewidencji takich wydatków). Nie ma, nie było i nie są znane przypadki w zarządzaniu drogami, wydzielania potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej w podziale na jej użytkowników, gdyż infrastruktura ta ma za zadanie uwzględniać interesy wszystkich zeń korzystających, dając stosowne preferencje tym niechronionym, zgodnie z obowiązującymi trendami w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

(dowód: akta kontroli str. 186)

W latach 2013–2015 (I półrocze) na finansowanie budowy, przebudowy, remontów, utrzymania dróg PZDW wydatkował kolejno¹³: 176.272,6 tys. zł, 271.363,5 tys. zł i 62.980,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 83,8%, 72,3% i 27,7% planu po zmianach (210.334,1 tys. zł, 375.232,0 tys. zł i 227.687,2 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 184-185)

¹² Pismami Skarbnika Województwa Podlaskiego z 31 sierpnia 2012 r., 29 sierpnia 2013 r. i 4 września 2014 r.

¹³ Łączna kwota wydatków PZDW bez wydatków na obsługę administracyjno-techniczną (w tym wynagrodzenia) i zakupy inwestycyjne (np. samochodów, komputerów itp.) oraz z pominięciem zadania inwestycyjnego „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej w województwie podlaskim”.

Dane odnośnie rocznych planów rzeczowo-finansowych dotyczących finansowania infrastruktury drogowej, ich wykonania za lata 2013–2015 w rozbiu na wydatki bieżące, remonty oraz inwestycyjne przedstawia poniższe zestawienie:

(w tys. zł)

PZDW	Wysokość potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej			Plan wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej			Wykonanie planu		
	2013r.	2014r.	2015r.	2013r.	2014r.	2015r.	2013r.	2014r.	2015r. (I poł.)
Bieżące utrzymanie	14.300	14.440	20.000	15.785	14.355	17.076	15.702	14.133	5.401
Remonty	22.000	30.000	25.000	20.074	32.469	15.670	20.034	32.251	1.006
Nakłady inwestycyjne	127.706	209.133	121.424	174.525	328.408	194.942	140.536	224.826	56.574
Razem:	164.006	253.573	166.424	210.384	375.232	227.687	176.273	271.211	62.981

(dowód: akta kontroli str. 185)

W latach 2013–2014 planowane wydatki na bieżące utrzymanie oraz remonty zostały zrealizowane niemal w całości (od 98,5% do 99,8% planu). Wykonanie wydatków inwestycyjnych w ww. okresie kształtowało się natomiast na poziomie 80,5% i 68,5% planu. Naczelnik Wydziału Planowania wyjaśnił, że relatywnie niskie wykonanie planu wydatków inwestycyjnych „wynika generalnie ze sposobu rejestracji procesu realizacji inwestycji dofinansowywanych ze środków UE w budżecie województwa. Projekty drogowe dofinansowywane ze środków UE wprowadzane są do planu wydatków po otrzymaniu decyzji Instytucji Zarządzającej (...). Podstawą do określenia poziomu wydatków w danym roku budżetowym jest harmonogram rzeczowo-finansowy zawarty we wniosku, stanowiący jedynie założenia i wstępne szacunki inwestora w stosunku do czasu trwania inwestycji i jej finansowania. Dotrzymanie takiego harmonogramu nie jest wymogiem specyfikacji istotnych warunków zamówienia, gdyż nie ma możliwości wskazania dokładnej daty rozpoczęcia robót w ramach projektu, a w konsekwencji terminów prowadzenia robót objętych określonymi reżimami technologicznymi. Wykonawca swój harmonogram robót przedstawia dopiero po udzieleniu zamówienia przez inwestora (po podpisaniu umowy). Na tym etapie zwykle dokonuje się korekty planu. Praktyka wskazuje, że harmonogramy te są zwykle przeszacowane, zarówno w odniesieniu do tempa prac, jak i ich zakresu. Umowy nie przewidują kar za niedotrzymanie założeń harmonogramów, stąd niewykonanie planu wydatków w danym roku budżetowym skutkuje jedynie ujęciem ich w roku następnym, na który przypada umowny termin realizacji i rozliczenia danego przedsięwzięcia. Inną kwestią rzutującą na niższe wykonanie planu jest harmonogram płatności, zwykle opierający się na kwartalnym rozliczeniu robót z 30-to dniowym terminem płatności, stąd zakładane roboty w danym roku budżetowym mogą być zrealizowane, jednak wydatki na nie poniesione widoczne są dopiero w roku następnym”.

(dowód: akta kontroli str. 185, 189-193)

W I półroczu 2015 roku wydatki PZDW na utrzymanie dróg zrealizowano w 31,6%, na inwestycje w 29%, a na remonty w 6,4%. Naczelnik Wydziału Planowania wyjaśnił, że poziom wykonanych wydatków na utrzymanie dróg uzależniony jest w największym stopniu od przebiegu zimy, a uzyskane oszczędności po okresie zimowym, pozwalają na zwiększenie wydatków m.in. na naprawy nawierzchni oraz prace konserwacyjne i porządkowe. Zdaniem Naczelnika Wydziału Planowania wykonanie wydatków na inwestycje drogowe w I półroczu na poziomie 29% „odpowiada przeciętnemu zaangażowaniu tego typu środków w skali roku, gdyż główny okres ich wydatkowania, ze względu na poprzedzający je proces udzielania zamówienia publicznego, przypada na II i III kwartał z płatnościami przesuniętymi w czasie w stosunku do odbioru robót o co najmniej miesiąc. Tu nie ma zagrożeń niewykonania planu w stosunku do inwestycji realizowanych rzeczowo”. W odniesieniu do niskiego poziomu wykonania wydatków na remonty Naczelnik Wydziału Planowania wyjaśnił: „w tym przypadku cenne jest spojrzenie kosztowe (zaangażowanie – 51,92%), wynikające z już podpisanych umów i trwających robót naprawczych. Trzeba też pamiętać, iż decyzje o lokalizacji i zakresie

robót zapadają po dokonaniu wiosennego przeglądu całej sieci dróg o znaczeniu regionalnym i wskazaniu priorytetów, a do tego trzeba też dodać czas potrzebny na przygotowanie i udzielenie zamówienia publicznego na realizację określonego zakresu robót.”
(dowód: akta kontroli str. 185, 189-193)

W PZDW nie określono (w formie pisemnej) kryteriów wyboru zadań do realizacji w danym roku budżetowym. Dyrektor wyjaśnił, że „W latach 2013–2015 w wykazach zaplanowanych i zrealizowanych zadań (projektów) inwestycyjnych, znalazły się przedsięwzięcia wpisujące się zakresem robót w kierunku rozwoju sieci transportowej regionu (dostępność komunikacyjna, znaczenie użytkowe i funkcjonalne, obciążenie ruchem), a przy ich doborze uwzględniono też ich stan techniczny, stopień wyeksploatowania oraz potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.” Z wyjaśnień wynika też, że na wybór zadań do realizacji wpływ miały ponadto m.in.:

- w przypadku inwestycji dofinansowywanych ze środków UE – uzyskanie od instytucji zarządzających programami unijnymi stosownych decyzji o ich dofinansowaniu oraz posiadanie przez województwo środków na pokrycie wkładu własnego beneficjenta,
- kontynuacja inwestycji rozpoczętych wcześniej,
- posiadanie niezbędnych dokumentów (pozwolenia na budowę lub decyzji ZRID), pozwalających na natychmiastową realizację rzeczową w danym roku,
- zadeklarowana chęć dotowania zadania inwestycyjnego lub remontowego bądź przekazanie przez samorządy lokalne, wcześniej ustalonej, dotacji celowej na określone przedsięwzięcie.
(dowód: akta kontroli str. 393-401)

8. W latach 2013–2014 PZDW, poza środkami samorządu województwa na realizację inwestycji drogowych, otrzymał:

- 238.743,1 tys. zł z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2007–2013 („RPO WP”),
- 47.043,1 tys. zł¹⁴ z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 („PO RPW”),
- 21.050,2 tys. zł z budżetu państwa w formie dotacji celowej na współfinansowanie projektów UE,
- 4.142,1 tys. zł z rezerwy subwencji ogólnej budżetu państwa.

W 2015 roku zaplanowano¹⁵ sfinansowanie wydatków z następujących źródeł: RPO WP – 149.857,3 tys. zł, dotacja celowa z budżetu państwa na finansowanie projektów UE – 16.898,1 tys. zł, rezerwa subwencji ogólnej 1.760,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 66-81, 106-123, 159-171, 194-199)

W okresie objętym kontrolą PZDW ubiegał się o dofinansowanie z RPO WP pięciu zadań, polegających na przebudowie i rozbudowie dróg wojewódzkich. Wg pierwotnych wniosków aplikowano o 168.812,3 tys. zł, tj. o 99% planowanych kosztów tych zadań. W każdym przypadku wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie. W związku ze zmianami w kosztach realizowanych projektów (m.in. związanymi z rozszerzeniem zakresu rzeczowego robót), nastąpiło zwiększenie przyznanej kwoty dofinansowania do 227,8 tys. zł (wg stanu na 30 czerwca 2015 r.).
(dowód: akta kontroli str. 198-199)

Do końca czerwca 2015 roku zakończono realizację jednego z tych projektów, pn. „Tykocin – Jeżewo Stare – przebudowa drogi wojewódzkiej nr 671”. Odbiór ostateczny robót nastąpił 31 października 2014 r. W ramach inwestycji uzyskano m.in.: przebudowane 6,4 km jezdni (szerokości 7 m), ciąg pieszo-rowerowy na długości przebudowanego odcinka (szerokości 2,5 m), pobocza z kruszywa o szerokości 1,25 m, 1841,89 m² chodników z kostki betonowej (szerokości 2 m), bariery ochronne liniowe dł. 961 m. Wydatki na projekt na 30 czerwca 2015 r. wyniosły 19.672,9 tys. zł, a otrzymane dofinansowanie 19.476,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 202-207)

¹⁴ Bez środków na projekt „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo podlaskie”.

¹⁵ Wg planu na koniec I półrocza 2015 roku.

Budowy dróg w ramach trzech kolejnych projektów „Ostrożany – Siemiatycze – przebudowa drogi wojewódzkiej nr 690”, „Michałow – Juskowy Gród” – przebudowa drogi wojewódzkiej nr 686” oraz „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 671 na odcinku Sokolany – Janów” zakończyła się w III kwartale 2015 roku, a ostatniego „Suwałki – Smolany Dąb – przebudowa drogi wojewódzkiej nr 653” ma nastąpić w grudniu 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 202-205)

W latach 2013–2015 (I półrocze) PZDW otrzymał też dotacje celowe z budżetów samorządów lokalnych z przeznaczeniem na wykonanie remontów chodników (1.440,3 tys. zł) oraz na opracowanie dokumentacji projektowej inwestycji (106,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 208-209)

9. W PZDW prowadzono ewidencję dróg, obejmującą elementy określone w §9 ust. 1 pkt. 1-3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹⁶ (dalej zwanego „rozporządzeniem”), tj.: książki drogi (w wersji elektronicznej), dzienniki objazdu dróg oraz mapy techniczno-eksploatacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 238-240)

Analiza przeprowadzona na próbie obejmującej 10 dróg wojewódzkich (o nr.: 645, 653, 664, 671, 678, 681, 682, 685, 689, 690) wykazała, że ewidencja prowadzona była według wzorów określonych w załączniku do ww. rozporządzenia i była aktualizowana na bieżąco (z wyjątkiem danych o dziennikach objazdów dróg).

(dowód: akta kontroli str. 237-240)

10. Zasady przeprowadzania kontroli okresowej stanu technicznego dróg wojewódzkich i drogowych obiektów inżynierskich określone były corocznie zarządzeniem Dyrektora PZDW, do którego załączana była instrukcja kontroli drogi, zawierająca m.in. wzór protokołu kontroli okresowej stanu technicznego drogi, wykazy obiektów mostowych (z podziałem na podlegające przeglądowi podstawowym i rozszerzanym) oraz wykazy ilościowe przepustów.

(dowód: akta kontroli str. 255-277)

Ww. instrukcja wskazywała sposób przeprowadzenia kontroli jezdni, chodników i poboczy, natomiast nie określała zasad oceny stanu technicznego ścieżek rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych. Również we wzorze protokołu nie przewidziano odrębnego miejsca na udokumentowanie kontroli tych obiektów¹⁷. Dyrektor wyjaśnił, że Instrukcja obowiązująca w latach 2013–2015 została wprowadzona formalnie w 2005 roku i była wzorowana na podobnych instrukcjach „obowiązujących w państwowej administracji drogowej, co oznacza, że w tamtym okresie nie wyodrębniano w ewidencji przeglądów takiego rodzaju urządzeń usprawnienia ruchu (w PZDW w Białymstoku na większą skalę, zaczęły się one pojawiać od roku 2012). Nie oznacza to wcale, że dokonujący przeglądu pomija stan techniczny tych składników majątku drogowego, gdyż przedmiotem jego oceny jest cała szerokość pasa drogowego. Zarówno ciągi pieszo-rowerowe, jak i ścieżki rowerowe z powodzeniem można oceniać jako chodniki, gdyż katalog potencjalnych uszkodzeń ich nawierzchni w odniesieniu do nawierzchni bitumicznych, nawierzchni z płyt prefabrykowanych czy kostki brukowej, praktycznie niczym się nie różni”.

(dowód: akta kontroli str. 255-275, 393-401)

11. Zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach oraz art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁸, w latach 2013–2015 wszystkie drogi będące w zarządzie PZDW objęte zostały corocznymi kontrolami stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich. W ramach tych kontroli nie oceniano jednak stanu ścieżek i ciągów pieszo-rowerowych, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”. Przeprowadzali je pracownicy wyznaczeni ww. zarządzeniem Dyrektora, posiadający uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Kontrole te zostały udokumentowane w formie protokołu, wg wzoru określonego w zarządzeniach Dyrektora.

(dowód: akta kontroli str. 277)

¹⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 52.

¹⁷ Wzór protokołu kontroli przewidywał odrębne części dla jezdni, chodników, poboczy i rowów.

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

12. Analiza protokołów z kontroli stanu technicznego 10 dróg wykazała, że potrzeby remontowe infrastruktury drogowej w okresie objętym kontrolą nie zostały w pełni zaspokojone. Stan tylko 40% jezdni (ok. 56 km ze 139,5 km), 9,4% chodników (1,8 km z 19,1 km) i 32,9% (50 km ze 152 km) poboczy na skutek inwestycji i remontów, zmienił się ze złego lub bardzo złego w 2013 roku na co najmniej zadowalający w 2015 roku. Dyrektor wyjaśnił, że „przedstawione fragmentarycznie wyniki kontroli stanu technicznego dróg nie są zaskoczeniem, tylko potwierdzają smutną poniekąd rzeczywistość. (...) w tabelach wykazane są realne potrzeby napraw blisko 83,5 km nawierzchni dróg, 17,3 km chodników (szerokość 1,25 ÷ 2 m) oraz ponad 100 km (szer. 1,0 ÷ 1,5 m) poboczy. Szacunkowo licząc, przy obecnych cenach, pod uwagę brane są zatem wydatki na remonty na poziomie 50 mln zł, co przekłada się w obecnych realiach finansowania na okres min. 3 lat. W tym też okresie, część innych odcinków dróg wojewódzkich osiągnie swój stan krytyczny, a żywotność ich nawierzchni zostanie wyczerpana. Czy zatem sukcesywnie kontynuować zakładane wcześniej roboty, czy może pilnie reagować na pojawiające się nowe zagrożenia? To są trudne wybory, na które rzutuje szereg czynników poza stanem technicznym (dostępność komunikacyjna, znaczenie użytkowe i funkcjonalne, obciążenie ruchem, stopień zużycia infrastruktury, zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego), a które uniemożliwiają udzielenie precyzyjnej odpowiedzi na pytanie: na kiedy zaplanowano wykonanie niezbędnych ulepszeń na wskazanych w tabeli odcinkach. Niewątpliwie zły lub bardzo zły stan nawierzchni dróg oblige zarząd dróg do interwencji, ale niestety nie zawsze istnieją ku temu możliwości realizacyjne, a problemem oczywiście są środki finansowe. Trzeba zatem przyjąć określone priorytety działań, a tu, wobec kurczącej się perspektywy pozyskiwania środków unijnych, realizuję określony scenariusz działań”. (dowód: akta kontroli str. 278-285, 393-401)

Zdaniem Dyrektora, należy bezwzględnie przebudować najważniejsze regionalne ciągi drogowe w systemie transportowym regionu (istotne z punktu widzenia powiązań komunikacyjnych z siecią dróg krajowych i roli pełnionej w obsłudze komunikacyjnej Podlasia), zaś sieć dróg o znaczeniu regionalnym „należy sukcesywnie remontować w dostosowaniu do możliwości finansowych samorządu wojewódzkiego, włączając w ten proces również samorządy lokalne. Z tej perspektywy ograniczam działania naprawcze na drogach, które przewidziano do gruntownej przebudowy lub rozbudowy i na które opracowywana jest względnie będzie zlecana w najbliższym czasie dokumentacja projektowa, do wykonania niezbędnych remontów częściowych (lokalne naprawy uszkodzonych nawierzchni, wypełnianie ubytków, naprawy krawędzi jezdni). Takie podejście dotyczy m.in. (...) dróg wojewódzkich nr: 645, 682 i częściowo 681, 685 oraz 690”. (dowód: akta kontroli str. 392-399)

13. Według wyników okresowych kontroli stanu technicznego dróg, w ostatnich latach nastąpiła poprawa stanu nawierzchni dróg wojewódzkich zarządzanych przez PZDW. Podczas gdy w 2013 roku długość nawierzchni ocenianej jako bardzo zła stanowiła 15,5% (183,8 km), a zła 25,4% (302,6 km), to w 2015 roku odpowiednio: niecałe 13% (154,5 km) i 21,7% (257,7 km). Jednocześnie odsetek długości nawierzchni ocenianej jako bardzo dobra wzrósł z 18,4% (218,6 km) do 32,1% (381,3 km).

(dowód: akta kontroli str. 286-288)

Ogłędziny 10 odcinków dróg wojewódzkich¹⁹ potwierdziły ocenę stanu technicznego wynikającą z kontroli okresowych, prowadzonych przez PZDW w 2015 roku. Drogi, które w ostatnich latach przeszły gruntowny remont lub zostały przebudowane, były w stanie dobrym lub bardzo dobrym (oba odcinki DW 653 z wyjątkiem odcinka od km 27+300 do km 28+200, DW 671 od km 64+900 do km 71+300, DW 678 od km 5+200 do km 7+100, DW 690 od km 41+600 do km 50+000, DW 685 od km 45,00 do km 48+000). Pozostałe odcinki dróg były w różnym stopniu zniszczone – od drobnych zarysowań do znacznego zniszczenia, mogącego zagrażać bezpieczeństwu użytkowników. Najbardziej zniszczony, spośród poddanych oględzinom, był odcinek drogi wojewódzkiej nr 690 od granic

¹⁹ Oględzinami objęto odcinki dróg o łącznej długości 184,8 km, tj. dróg o nr: 653 (dwa odcinki od km 13+100 do km 28+700 i od km 50+500 do km 62+900), 664 (od km 0+000 do km 21+000), 671 (od km 47+00 do km 72+000), 678 (od km 5+200 do km 14+000), 681 (od km 42+000 do km 62+000), 682 (od km 0+000 do km 5+000), 685 (od km 36+000 do km 48+000), 689 (od km 0+000 do km 36+400.), 690 (21+000 do km 50+000). Są to odcinki dróg, na których w ostatnich trzech latach nastąpiło najwięcej wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów na drogach wojewódzkich, zarządzanych przez PZDW.

m. Ciechanowiec do km 41+600. Nawierzchnia drogi była popękana, z głębokimi koleinami, dziurami głębokości do 12 cm, a szerokość jezdni (5–5,5m) nie pozwalała na swobodne wymijanie się pojazdów (zwłaszcza ciężarowych). Pobocza były gruntowe, nierówne, częściowo trawiaste, z obniżeniami w stosunku do jezdni do ok 10 cm i koleinami przy skraju nawierzchni jezdni. Odcinek ten został ujęty w projekcie planu finansowego na 2016 rok, jako inwestycja realizowana z udziałem środków Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 292-304)

Tak samo przedstawiał się stan pozostałej infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. Na przebudowanych odcinkach dróg występowały ścieżki rowerowe i ciągi pieszo-rowerowe w dobrym i bardzo dobrym stanie technicznym. Na pozostałych zaś odcinkach w zasadzie nie było infrastruktury separującej ruch rowerowy i samochodowy²⁰, a stan chodników i poboczy wymagał – w różnym stopniu – interwencji.

(dowód: akta kontroli str. 292-304)

14. Rozbudowana/przebudowana w latach 2013–2015 infrastruktura drogowa przeznaczona dla pieszych i rowerzystów, na odcinkach poddanych oględzinom, była zgodna z projektami budowlanymi, a jej parametry techniczne spełniały wymagania rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych dla dróg, w tym:

- jezdnie miały nawierzchnie asfaltowe o szerokości pasów 3,5 m,
- ścieżki rowerowe i ciągi pieszo-rowerowe miały nawierzchnię asfaltową lub z kostek betonowych, a ich szerokość wynosiła odpowiednio nie mniej niż: 2 m (liczone z obrzeżami) i 2,5 m,
- pobocza miały szerokość co najmniej 1,25 m,
- krawężniki przy przejściach dla pieszych oraz przejazdach dla rowerów były odpowiednio obniżone (z wyjątkiem jednego przejazdu dla rowerów na DW 653, o którym napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”),
- w miejscach niebezpiecznych zastosowano bariery (m.in. typu olsztyńskiego).

(dowód: akta kontroli str. 292-304)

15. W latach 2013–2015 (I półrocze) PZDW realizował 19 inwestycji, polegających na budowie, przebudowie lub rozbudowie łącznie 139,8 km dróg wojewódzkich. W ramach 10 z nich, obejmujących 124,8 km dróg, przewidziano wybudowanie 86,6 km ciągów rowerowych lub pieszo-rowerowych²¹. W ramach pozostałych 9 inwestycji, obejmujących 15 km dróg, nie zaprojektowano separacji ruchu samochodowego i pieszego, przy czym w sześciu przypadkach inwestycje (2,68 km) dotyczyły przebudowy skrzyżowań lub odcinka drogi o długości do 100 m.

(dowód: akta kontroli str. 202-205)

Naczelnik Wydziału Budowy i Dokumentacji wyjaśnił, że wszystkie wskazane przebudowy, na których nie odseparowywano ruchu rowerowego od samochodowego „zostały zrealizowane na podstawie projektów, które zostały sporządzone przed 2014 rokiem. W tym czasie PZDW nie miał sprecyzowanego jednoznacznego stanowiska dotyczącego projektowania ścieżek rowerowych lub ciągów pieszo-rowerowych. Założeniem było, że projektujemy je tam gdzie są potrzebne i niezbędne. Ścieżki rowerowe lub ciągi pieszo-rowerowe projektowane i wykonywane były w miejscach, które ze względów zagospodarowania terenu, bezpiecznych rozwiązań projektowych, rozpoznanie skali ruchu i innych zgłoszonych potrzeb wymagały separacji ruchu rowerowego. (...) Także w przypadku przebudowy skrzyżowań nie projektowano ścieżek rowerowych z uwagi na brak ich kontynuacji poza zakresem przebudowy. W chwili obecnej zasadą projektowania dróg wojewódzkich jest założenie obligatoryjnego oddzielenie ruchu rowerowego i pieszych od ruchu samochodowego z ewentualną rezygnacją w określonych sytuacjach wynikających z indywidualnego podejścia do każdego projektu”. Naczelnik Wydziału Budowy i Dokumentacji dodał, że: „Analiza zasadności separacji ruchu oraz ocena

²⁰ Wyjątek stanowi odcinek DW 678, gdzie od km 8+270 do km 9+770, na nieprzebudowanej części drogi, znajduje się ciąg pieszo-rowerowy.

²¹ Trzy z tych inwestycji nie zostały zakończone do końca I półrocza 2015 roku.

wpływu planowanych dróg na BRD dokonywana była w trakcie narad technicznych, spotkań roboczych z zainteresowanymi stronami oraz bieżących kontaktów PZDW z pozostałymi uczestnikami procesu projektowego. Wynikiem takiego postępowania są dokumentacje projektowe uwzględniające wszelkie aspekty użytkowania i funkcjonalności dróg, w tym warunki BRD. Z przebiegu narad technicznych sporządzane były protokoły”.

(dowód: akta kontroli str. 317-320)

W trakcie narad technicznych dokonywano analizy i oceny wykonanych prac projektowych, przyjęcia i rozpatrzenia wniosków mieszkańców lub urzędów, wyjaśniano wątpliwości oraz ustalano dalszy tok postępowania. Na spotkania te zapraszano przedstawicieli organów mających wpływ na kształtowanie BRD.

PZDW w trakcie prowadzenia prac projektowych organizował konsultacje społeczne z mieszkańcami terenów sąsiadujących z projektowaną drogą, w trakcie których zainteresowanych zapoznawano z projektowanymi rozwiązaniami. W ramach konsultacji zgłaszane były uwagi oraz potrzeby, m.in. w zakresie infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. Wnioski były analizowane, a w razie zasadności przyjmowane do realizacji. Z przebiegu konsultacji sporządzano raporty.

(dowód: akta kontroli str. 321-376)

16. Zarząd corocznie zawierał umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej²² na sumę 500 tys. zł. Ubezpieczenie obejmowało m.in. szkody powstałe na drogach publicznych, drogach wewnętrznych będących własnością PZDW oraz w zarządzie PZDW, jak również na wydzielonych działkach geodezyjnych o funkcji drogowej oraz przeznaczonej do parkowania, chodnikach, ścieżkach rowerowych, wynikłych z winy ubezpieczonego, a w szczególności wypadki na ww. terenie spowodowane złym stanem technicznym nawierzchni, porzuceniem wszelkiego rodzaju przedmiotów i materiałów, leżącymi i upadającymi drzewami, konarami, elementami słupów, oprawami latarni i sygnalizacji świetlnej, brakiem odpowiednich znaków drogowych, złym oznakowaniem lub źle funkcjonującą sygnalizacją świetlną, nienormatywną skrajnią poziomą i pionową jezdni, spowodowaną zadrzewieniem lub zabudową. W latach 2013–2015 koszt polisy w części dotyczącej ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wynosił kolejno: 90 tys. zł, 60 tys. zł i 115 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 377)

W okresie objętym kontrolą trzech niechronionych uczestników ruchu ubiegało się o odszkodowanie w związku z poniesieniem szkody na infrastrukturze zarządzanej przez PZDW:

- dwóch pieszych (w sierpniu 2014 roku i w sierpniu 2015 roku) wniosło o odszkodowanie z tytułu złamania ręki na śliskim chodniku – obie sprawy nie zostały zakończone do czasu kontroli NIK,
- rowerzysta (w 2015 roku) wniósł o odszkodowanie za obrażenia i szkody materialne spowodowane upadkiem z roweru, ze względu na zły stan szlaku rowerowego – decyzją z 21 sierpnia 2015 r. ubezpieczyciel odmówił wypłaty odszkodowania, ponieważ nie wykazano, że doszło do zaniedbań ze strony ubezpieczonego.

(dowód: akta kontroli str. 378)

17. W latach 2013–2015 (I kwartał) do PZDW wpłynęło 169 pism (wniosków) w sprawach mających znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników dróg, w tym 138 dotyczących stanu technicznego infrastruktury drogowej oraz 31 dotyczących organizacji ruchu. Analiza odpowiednio 24 i 28 z tych wniosków wykazała, że w każdym przypadku były one badane pod kątem zasadności:

- wnioski dotyczące naprawy punktowych uszkodzeń nawierzchni (ubytków, wyrw) były na bieżąco realizowane przez pracowników Rejonów Dróg Wojewódzkich („RDW”), m.in. przez uzupełnienie nawierzchni masą na zimno,
- w przypadku próśb o remont dróg, wnioskodawca był informowany o planach PZDW w tym zakresie,

²² W ramach kompleksowego ubezpieczenia mienia i odpowiedzialności cywilnej.

- wnioskujących o remont chodników informowano, że w pierwszej kolejności realizowane są zadania współfinansowane w 50% przez samorządy gminne – w dwóch (z trzech) badanych sprawach gminy nie zadeklarowały współfinansowania zadania, natomiast w jednej (z 2015 roku) z gminą podpisano umowę o współfinansowanie remontu chodnika,
- wnioski dotyczące organizacji ruchu, przekazywane były wg właściwości do zarządcy ruchu. Komisje, złożone z przedstawicieli UMWP i PZDW oraz – w razie potrzeby – Policji i wnioskodawcy, dokonywały wizji w terenie, w celu ustalenia możliwości i zasadności dokonania wnioskowanych zmian. Zalecenia komisji realizowane były przez PZDW. (dowód: akta kontroli str. 379-392)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie wypełniono siedem z 17 przeanalizowanych dzienników objazdu dróg prowadzonych w 2014 roku²³:
 - w dzienniku objazdu DW 645 nr 2/2014 nie wypełniono daty realizacji zalecenia z 6 stycznia 2014 r. i z 5 marca 2014 r., a przy zaleceniu z 9 lutego 2014 r. wpisano „brak realizacji”,
 - w dziennikach objazdu DW 671 nr 21/2014, DW 678 nr 28/2014 i 29/2014, DW 681 nr 31/2014 i DW 682 nr 33/2014 nie wypełniono kolumny nr 7 „Zalecenia pokontrolne i termin realizacji” oraz nr 8 „Data wykonania zalecenia”,
 - w dzienniku objazdu DW 685 nr 34/2014 nie wypełniano kolumny nr 5 „Trasa objazdu”. (dowód: akta kontroli str. 237-254)

Kierownik RDW w Łomży wyjaśnił, że wszystkie zalecenia zostały zrealizowane, a w kolumnie 8 dziennika objazdu omyłkowo nie wpisano dat, pod którymi to nastąpiło. Kierownik RDW w Białymstoku wyjaśnił natomiast, że „majstrowie wypełniając kolumnę nr 6 („Zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizacja”), traktowali treść kolumny jako stwierdzenie usterek i jednocześnie ich usunięcie. Majstrowie ściśle współpracują z pracownikami Brygad Patrolowych i wszelkie usterki i braki i uszkodzenia w 90% są wykonywane na bieżąco w dniu w którym zostały stwierdzone, a pozostałe 10% są wykonane w dniu następnym. W przypadkach zniszczenia znaków, których brak jest w magazynie termin wykonania jest wydłużony o czas zamówienia i dostawy znaków.” W odniesieniu do braków w dzienniku 34/2014. Kierownik RDW w Białymstoku wyjaśnił: „Majster wypełniając rubrykę nr 4 podawał numer drogi jednocześnie traktując jako trasę objazdu. W rozumieniu Majstra prowadzony dziennik jest wydany na odcinek drogi nr 685 Zabłudów – Nowosady zgodnie z regulaminem organizacyjnym RDW”. Droga nr 685 nie kończy się jednak w Nowosadach, lecz biegnie dalej.

(dowód: akta kontroli str. 417-422)

2. Nierzetelnie udokumentowano przeprowadzone w latach 2013 i 2015 kontrole stanu technicznego dziesięciu poddanych analizie dróg²⁴:
 - 22 protokoły (z 26 zbadanych) nie zawierały części „Końcowa ocena przydatności użytkowej obiektu budowlanego – drogi sporządzona na podstawie kontroli wszystkich elementów drogi wraz z obiektami inżynierskimi”, mimo że wzór protokołu, wskazany w zarządzeniach Dyrektora, przewidywał zamieszczenie takich informacji,
 - do 24 protokołów nie dołączono „Informacji o zagrożeniach dla bezpieczeństwa ruchu na drodze” (m.in. nienormatywnej szerokości jezdni czy nienormatywnych łukach poziomych i pionowych), chociaż zgodnie z Instrukcją w sprawie przeprowadzenia kontroli (pkt 8) każdy z rejonów powinien przedłożyć taką informację,

²³ Badaniu poddano dzienniki objazdu dróg założone dla 10 objętych analizą dróg.

²⁴ Badaniem objęto protokoły z kontroli przeprowadzonych w latach 2013 i 2015, dotyczące 10 dróg wojewódzkich: (645, 653, 664, 671, 678, 681, 682, 685, 689, 690), tj. łącznie 26 protokołów – po 13 w każdym roku (drogi wojewódzkie nr 671, 681 i 685 znajdują się na obszarze dwóch RDW, dlatego sporządzano dla nich po dwa protokoły rocznie).

- w żadnym z 26 zbadanych protokołów nie zamieszczono informacji na temat sposobu wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli, mimo iż z art. 62 ust. 1a ustawy Prawo budowlane wynika obowiązek sprawdzenia wykonania zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 277, 289-291, 432-433)

Naczelnik Wydziału Utrzymania Dróg i Mostów wyjaśniła, że nieprawidłowość, polegająca na niezamieszczeniu „Końcowej oceny przydatności użytkowej obiektu budowlanego”, wynikała z niedopatrzania pracowników.

Zastępca Dyrektora ds. Utrzymania w odniesieniu do dwóch pozostałych nieprawidłowości wyjaśnił: „ponieważ nie wszystkie rejonu przekazywały taką informację, uznano, że zagrożenia są likwidowane na bieżąco i w trakcie dokonywania kontroli nie stwierdzono ich występowania. (...) Zarząd dróg wyszedł z założenia, iż dodatkowo co miesiąc przygotowuje dokładną sprawozdawczość zawierającą lokalizację i zakresy wykonanych robót. W przypadku wykonania zaleceń ocena kontrolowanego elementu drogi ulega podwyższeniu, co automatycznie oznacza, że wykonano roboty na dany odcinku drogi. PZDW nie widzi przeszkód, by w następnych latach do druku protokołu wprowadzić informację o sposobie wykonania zaleceń”.

(dowód: akta kontroli str. 277, 289-291, 432-433)

3. Od 23 kwietnia do 30 lipca 2014 r. nie przeprowadzano objazdów drogi nr 685 na odcinku Zabłudów – Nowosady, mimo iż zgodnie z § 7 pkt 3 regulaminu organizacyjnego RDW z 18 lutego 2013 r. „częstotliwość objazdów nie powinna być mniejsza niż dwa razy w tygodniu”. Kierownik RDW w Białymstoku wyjaśnił, że odpowiedzialny za nadzór drogi Nr 685 pracownik w ww. okresie „przebywał na urlopie wypoczynkowym, okolicznościowym i zwolnieniach lekarskich. (...) Absencja majstra była nie do przewidzenia, gdyż dostarczane były zwolnienia lekarskie i wnioski urlopowe na okresy od siedmiu do czternastu dni co nie rokowało tak długiej nieobecności w pracy. W okresie nieobecności nie było możliwości skontaktowania się z majstrom”.

(dowód: akta kontroli str. 417-431)

4. Na odcinkach dróg zarządzanych przez PZDW, na których w ostatnich latach wystąpiło najwięcej wypadków z udziałem niechronionych uczestników ruchu²⁵, niewłaściwie realizowano zadania dotyczące utrzymania elementów organizacji ruchu w następującym zakresie:

- W 13 lokalizacjach oznakowanie pionowe było ustawione niezgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach²⁶:

- sześć znaków D-6 „przejście dla pieszych” umieszczonych było w odległości od 1 do 4 m od krawędzi przejścia od strony nadjeżdżających pojazdów, podczas gdy zgodnie pkt. 5.2.6.1 ww. załącznika powinny być one umieszczone w odległości nie większej niż 0,5 m,
- w sześciu lokalizacjach znaki ustawione były w odległości mniejszej niż 0,5 m od krawędzi jezdni, tj. niezgodnie z zasadami określonymi w punkcie 1.5.3 ww. załącznika,
- na DW 678 znak B-33 „ograniczenie prędkości do 70 km/h” ustawiony był ok. 30 cm od znaku D-6 „przejście dla pieszych”, tj. niezgodnie z zasadami określonymi w pkt 1.5.2 ww. załącznika, zgodnie z którym na drogach o dopuszczalnej prędkości powyżej 60 km/h następny znak powinien być umieszczony za poprzedzającym w odległości co najmniej 20 m.

P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił, że znaki zostały ustawione niewłaściwie przez niedopatrzanie.

- Znak C-13/C-16 „droga pieszo-rowerowa” na DW 685 w Dubinach znajdował się w skrajni ścieżki rowerowej. P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił,

²⁵ Dotyczy odcinków poddanych oględzinom, wskazanych w pkt 13 wystąpienia pokontrolnego.

²⁶ Dz. U. nr 220, poz. 2181. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków”.

że: „na wniosek radnych UM Hajnówka PZDW (5 listopada 2015 r.) wystąpił o zmianę lokalizacji znaku. Znak zostanie przestawiony do końca listopada br”.

- Na DW 685 w Hajnówce znajdował się niepotrzebny znak A-14 „roboty na drodze”. P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił, że: „Znak A-14 umieszczony został przez wykonawcę przebudowy ulicy Rutkowskiego w Hajnówce i po zakończeniu robót nie został zdjęty, a jedynie obrócony. Znak został zdemonstrowany po interwencji PZDW”.
- Na DW 681 brak było oznakowania poziomego na ulepszonych odcinkach jezdni (od km 55+500 do km 57+400 oraz od km 59+500 do km 62+000), mimo że szerokość jezdni przekraczała tam 6 m. Zgodnie z zasadami określonym w pkt 1.2 załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków, oznakowaniu poziomemu podlegają na całej długości drogi krajowe i wojewódzkie w zakresie linii segregacyjnych i krawędziowych, na odcinkach o szerokości jezdni 6 m i większej. P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił, że: „Na rozpatrywanym odcinku drogi w przyszłym roku planowane jest wydłużenie odcinka o szerokości 6 m do km 53+900. Bezpośrednio po wykonaniu tych robót zlecone zostanie opracowanie projektu stałej organizacji ruchu a następnie wykonane zostanie oznakowanie poziome”.
- Na trzech ciągach pieszo-rowerowych występowały różnice między oznakowaniem pionowym i poziomym. Na DW 653 według oznakowania pionowego od km 13+100 do km 14+500 występuje droga pieszo-rowerowa z wyodrębnioną drogą dla pieszych i rowerzystów, natomiast brak jest wydzielienia ścieżki rowerowej znakami poziomymi, co sugeruje że jest to ciąg wspólny. Znaki C-13/C-16 i odwołujący C-13/C-16 (odpowiednio na DW 653 w km 23+400 i DW 685 w km 45+600) wskazywały na inne strony przeznaczone dla pieszych i rowerzystów niż oznakowanie poziome. P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił: „Różnica w oznakowaniu pionowym oraz poziomym na drogach wojewódzkich nr 653 i 685 wynika z niedopatrzenia. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami niezwłocznie zostanie zmienione oznakowanie pionowe tak, aby było zgodne z oznakowaniem poziomym”.
- W pięciu lokalizacjach oznakowanie pionowe było niewidoczne:
 - trzy znaki D-6 „przejście dla pieszych” (po jednym na DW 664, DW 685 i DW 689) były zasłonięte przez drzewa,
 - jeden znak D-6b „przejście dla pieszych i przejazd dla rowerów” (na DW 678) był odchylony od jezdni i uszkodzony,
 - kilka różnych znaków, m.in. D-6 „przejście dla pieszych” na DW 681 w Łapach, na odcinku od ul. Sikorskiego 38 do ul. Sikorskiego 54, było zasłoniętych przez korony drzew znajdujące się w skrajni drogi.

P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił: „Na drodze 689 i 685 PZDW wystąpił już z wnioskiem do Gminy o wycinkę drzew zasłaniających oznakowanie pionowe, natomiast na drodze 664 i 681 w listopadzie br. wystąpi o taką zgodę. Uszkodzony znak na drodze 678 został już wymieniony”.

(dowód: akta kontroli str. 292-303, 402-416)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. W prowadzonych w PZDW, w formie elektronicznej, książkach drogi nie aktualizowano danych w tabeli 4 „Wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi”²⁷. Zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych, jedynie dane z okresu przed obowiązywaniem tego rozporządzenia nie są obligatoryjne. W każdej z analizowanych książek dróg jako ostatni wykazywany był dziennik objazdu z 2009 roku, tymczasem dla wszystkich dróg zakładano dzienniki objazdu oddzielnie na każdy rok (ostatni na 2015 rok). Naczelnik Wydziału Utrzymania Dróg i Mostów wyjaśniła, że w ww. tabeli

²⁷ Stwierdzono na podstawie analizy książek drogi prowadzonych dla dróg wojewódzkich nr: 645, 653, 664, 671, 678, 681, 682, 685, 689, 690.

„znajduje się kolumna „potwierdzenie osoby upoważnionej przez kierownika Zarządu Drogi (nr uprawnień budowlanych)”. Ze względu na fakt, że niemożliwe jest złożenie podpisu pracownika na wersji elektronicznej, wpisy w tabeli IV są wykonywane tradycyjnie, na formie papierowej”. (dowód: akta kontroli str. 237-239, 419-420)

Zdaniem NIK, mimo braku możliwości złożenia na wersji elektronicznej podpisu przez osobę upoważnioną, uzupełnienie tabeli przez wpisanie nr dziennika, okresu kontroli oraz imienia, nazwiska i numeru uprawnień osoby upoważnionej (podobnie jak miało to miejsce do 2009 roku) pozwoliłoby na uzyskania kompletnych danych o drodze z jednego dokumentu (książki drogi).

2. Protokoły z kontroli okresowych stanu technicznego dróg sporządzone w latach 2013–2015 nie zawierają danych na temat stanu technicznego ścieżek rowerowych i ciągów pieszko-rowerowych, co może świadczyć o nieprzebiegu kontroli w tym zakresie. Zastępca Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił, że: „Okresowe kontrole przeprowadzone w latach 2013–2015 stanu technicznego dróg zarządzanych przez PZDW obejmują wszystkie elementy zlokalizowane w pasie drogowym. (...) W latach wcześniejszych ścieżki rowerowe oraz ciągi pieszko-rowerowe nie występowały na naszej sieci drogowej, z chwilą pojawienia się są oceniane w części „chodniki”, gdyż rodzaj ich nawierzchni nie różni się od nawierzchni ciągów pieszych. W celu dokonania uszczegółowienia elementów drogi w następnym roku należałoby wprowadzić zmianę nazwy tabeli „chodniki” na ścieżki rowerowe, ciągi piesze i pieszko-rowerowe”.

Wbrew złożonym wyjaśnieniom, w protokołach z kontroli przeprowadzonych w 2015 roku nie zamieszczono oceny chodników na odcinkach, na których znajdują się ścieżki rowerowe i ciągi pieszko-rowerowe, m.in. wybudowane w 2014 roku (np. występujące na DW 671 od km 64+920 do km 71+300, czy DW 653 od km 13+100 do km 28+700). (dowód: akta kontroli str. 277, 432-444)

3. Na drodze pieszko-rowerowej w ciągu DW 653 w dniu 22 października 2015 r. (w km 28+300 – 28+400) zalegał naniesiony piach, a w dniu 26 października 2015 r. przy DW 671 ciąg pieszko-rowerowy (w km 67+700 do 67+900) zasypyany był liśćmi. Stwarzało to potencjalne niebezpieczeństwo dla poruszających się po nich niechronionych uczestników dróg. P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił: „Zarówno nanoszony z nieumocnionej skarpy piasek jak i opadające w okresie jesiennym liście są zjawiskiem ciągłym i każde uprzątnięcie nawierzchni daje efekt na bardzo krótki czas. W miarę możliwości zanieczyszczenia te są usuwane regularnie”. (dowód: akta kontroli str. 292-304, 402-416)

4. Na odcinkach sześciu z 10 odcinków poddanych oględzinom dróg zarządzanych przez PZDW, na których w ostatnich latach wystąpiło najwięcej wypadków z udziałem niechronionych uczestników ruchu²⁸, część elementów infrastruktury drogowej przeznaczona dla pieszych i rowerzystów nie spełniała wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg:

- Na 12 przejściach dla pieszych (w Sejnach, Knyszynie i Hajnówce) wysokość krawężnika wynosiła od 4 cm (dwa przypadki) do 18 cm (dwa przypadki). Ponadto w pobliżu dwóch przejść dla pieszych (w Dubinach i Hajnówce) znajdowały się niewyregulowane studzienki komunikacyjne, które wystawały 3,5 cm ponad nawierzchnię, zaś na jednym przejściu dla pieszych (w Hajnówce) wypust deszczowy wystawał 3 cm ponad nawierzchnię. Zgodnie z § 45 ust. 10 ww. rozporządzenia, dopuszcza się na chodniku progi inne niż stopnie schodów, jeśli ich wysokość nie jest większa niż 2 cm. P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił, że: „We wskazanych lokalizacjach niezatapione krawężniki są stanem zastanym przez PZDW w momencie przejęcia ich w zarząd w roku 1999. Zarząd dróg podejmuje działania zmierzające do doprowadzenia parametrów technicznych dróg do zgodności z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla dróg. Niemniej jednak w celu wyeliminowania zaistniałych nieprawidłowości PZDW podejmie działania w roku 2016”.

²⁸ Dotyczy odcinków poddanych oględzinom, wskazanych w pkt 13 wystąpienia pokontrolnego.

- Na wybudowanej w 2014 roku ścieżce rowerowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 653, na przejeździe przez drogę powiatową nr 1173B (w km ok. 52+600) uskok na krawężniku wynosił 3,5 cm, podczas gdy zgodnie z § 48 ust 1 ww. rozporządzenia wysokość progów i uskoków na ścieżce rowerowej nie powinna przekraczać 1 cm. P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił, że uskok wynika z zastosowania ścieku przykrawężnikowego, który ma za zadanie szybkie i skuteczne odprowadzenie wody z nawierzchni drogowej, gdzie spadki podłużne są minimalne. „Z uwagi na to, że minimalny spadek podłużny znajduje się na skrzyżowaniu dróg oraz w miejscu szczególnym, tj. na przejściu ścieżki rowerowej przez drogę powiatową nr 1173B, okresowo może wystąpić gromadzenie się wody i zamarzanie, zwłaszcza w okresie wiosna – jesień stwarzające niebezpieczeństwo ruchu rowerzystów i pieszych w tym miejscu. W związku z powyższym priorytetem projektowym było zapewnienie prawidłowego odwodnienia skrzyżowania”.
- Na DW 678, przy przystanku autobusowym, na ścieżce rowerowej ustawione są bariery w taki sposób, że zawężają tę ścieżkę do 1,85 m. Dodatkowo przy barierze tej (na ścieżce) ustawiony jest znak A-16 „przejście dla pieszych”, który zmniejsza szerokość ścieżki o kolejne 10 cm. Ścieżka w tej lokalizacji nie spełnia wymogów § 47 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia, w myśl którego powinna mieć szerokość co najmniej 2 m. P.o. Zastępcy Dyrektora PZDW wyjaśnił, że: „Ścieżka rowerowa zlokalizowana przy przystanku autobusowym w km roboczym ok. 0+400 strona prawa została wykonana zgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją ZRID. Przewidziano ustawienie balustrady U-Ila w celu odsegregowania ruchu rowerowego od pasażerów na przystanku autobusowym i zabezpieczenia różnicy poziomów około 0,30 m, co spowodowało lokalne zawężenie ścieżki rowerowej”.
- Na skrzyżowaniu DW 678 z ul. Baczyńskiego (w części drogi zbiorczej) ekran akustyczny oraz słup elektryczny ustawione są tak, że zawężają chodnik do 45 cm. Również balustrady na łukach skrzyżowania wchodzi w skrajnię jezdni (część bramek była uszkodzona – przechylona). P.o. Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił: „W przedmiotowym miejscu nie ma ciągu pieszego ze względu na brak właściwej szerokości. Ruch pieszcy odbywa się lewą stroną drogi serwisowej (ciągiem pieszo-rowerowym) w stronę przejścia przez ul. Baczyńskiego. W celu poprawy czytelności oznakowania na końcu chodnika po stronie prawej planowane jest ustawienie znaku B-41, tj. „zakaz ruchu pieszych” z tabliczką pod znakową o treści „przejście drugą stroną ulicy”. Uszkodzona balustrada U - 1 la zostanie poprawiona.”
- Na DW 689 w Hajnówce (głównie na ul. 3 Maja w okolicy posesji 59 oraz 63) w skrajni drogi znajdowały się liczne drzewa, utrudniające widoczność znaków oraz widoczność na przejściach dla pieszych. P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił: „Na wycinkę wspomnianych drzew ubiegamy się o zgodę Urzędu Miasta Hajnówka i zostaną one ujęte w planie wycinki na rok 2016.” PZDW w sierpniu 2015 roku wystąpił o wycinkę 119 drzew rosnących w pasie drogowym DW 689 i DW 685.
- Szerokość drogi wojewódzkiej nr 689 (w okolicy km 36+400) oraz drogi wojewódzkiej nr 690 na odcinku Ciechanowiec – Ostrożany ma szerokość ok. 5 m, tj. odpowiednią dla dróg lokalnych lub dojazdowych, a nie wojewódzkich (§ 15 rozporządzenia w sprawach warunków technicznych dla dróg). Dodatkowo jezdnia DW 690 na ww. odcinku jest całkowicie zniszczona, popękana, z głębokimi koleinami i dziurami, głębokości do 12 cm, zagrażającymi bezpieczeństwu jej użytkowników. P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania wyjaśnił, że: „Istniejąca szerokość pasa drogowego drogi wojewódzkiej Nr 689, oraz sąsiedztwo na rozpatrywanym odcinku obszaru chronionego Natura 2000 uniemożliwiają rozbudowę drogi z dostosowaniem szerokości jezdni do wymagań technicznych odpowiednich do klasy technicznej drogi. Droga wojewódzka Nr 690 na odcinku Ciechanowiec – Ostrożany przewidziana jest do przebudowy w najbliższym czasie. Obecnie PZDW ubiega się o decyzję ZRID na wspomniane zadanie inwestycyjne.”

(dowód: akta kontroli str. 292-304, 402-416)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, że stworzenie odpowiedniej infrastruktury pieszo-rowerowej ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Dlatego zasadnym byłoby określenie zarówno rzeczowo jak i finansowo potrzeb w tym zakresie. Z jednej strony wskazywałyby one kierunki działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach województwa podlaskiego, z drugiej zaś dawały możliwość monitorowania przebiegu tych działań.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Rzetelne wypełnianie dzienników objazdu dróg.
2. Zamieszczanie w protokołach z kontroli okresowej stanu technicznego dróg wszystkich danych, przewidzianych we wzorze protokołu ustalonym przez Dyrektora, a także informacji o sposobie wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli.
3. Prowadzenie i dokumentowanie okresowych kontroli stanu technicznego ścieżek rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych.
4. Dostosowanie istniejącej infrastruktury drogowej, w szczególności przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów, do wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg.
5. Utrzymywanie infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów oraz jej oznakowania w stanie zapewniającym bezpieczeństwo niechronionych uczestników dróg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

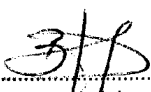
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

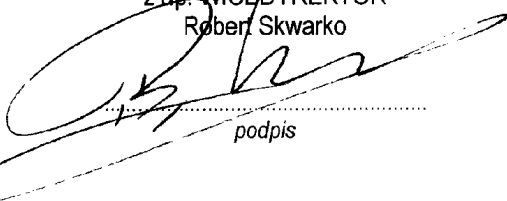
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 10 grudnia 2015 r.

Kontroler
Beata Pawłowska
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

