



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 30 października 2009 r.

**Pan
Jerzy Pytko
p.o. Dyrektor
Zarządu Dróg Wojewódzkich
w Lublinie**

LLU-410-32-01/09
P/09/150

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Lublinie (zwanym dalej „ZDW”) kontrolę działalności zarządzającego drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województwa lubelskiego w latach 2007 – 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zarządzanie przez ZDW drogami wojewódzkimi w latach 2007 – 2009 (I półrocze) w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

1. ZDW zarządzał 68 odcinkami dróg wojewódzkich o łącznej długości 2.179,5 km, w których osi znajdowało się na koniec 2008 r. 231 obiektów mostowych. Poniesione w badanym okresie nakłady finansowe nie zapewniały pełnej realizacji zadań określonych w art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), związanych z utrzymaniem w należyтым stanie nawierzchni dróg i obiektów mostowych. Wzrostowi nakładów na przebudowę, rozbudowę i remonty dróg oraz obiektów mostowych (z 84.252 tys. zł w roku 2006 do 203.469 tys. zł w roku 2008) oraz ich utrzymanie (z 26.198 tys. zł do 27.288 tys. zł) nie towarzyszyła poprawa stanu technicznego. Średnia ocena stanu technicznego obiektów mostowych w roku 2006 wynosiła 3,72, a w 2008 zmniejszyła się do 3,66. Stan ośmiu mostów oceniono jako niepokojący (ocena 3,00) z uwagi na uszkodzenia, których nienaprawienie może skrócić okres bezpiecznej ich eksploatacji. Ocenę od 2,00 do 2,94 uzyskało 9

mostów, których stan mieści się w przedziale niedostateczny (wykazują uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwą do naprawy) i niepokojący. Na nawierzchni wszystkich 10 odcinków dróg objętych oględzinami NIK występowały liczne łaty po naprawach oraz wykruszenia i deformacje krawędzi. Ponadto na drogach nr 747, 829 i 833 występowały sfalowania podłużne i poprzeczne, a na drogach nr 820, 821 i 828 koleiny. W ocenie ZDW niezbędne prace naprawcze wykonać należy na ok. 80% dróg wojewódzkich, a potrzeby finansowe z tym związane szacowane są na ok. 3,0 mld zł. Przy dotychczasowej wysokości rocznych wydatków na drogi i obiekty mostowe w województwie wymagany stan techniczny osiągnięty zostanie po min. 12 latach (bez uwzględnienia bieżącego zużycia).

2. NIK pozytywnie oceniła realizację przez ZDW zadań objętych Krajowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego „Gambit 2005”. W ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na Drogach (element „Gambit 2005”) w latach 2007-2009 realizowano trzy zadania inwestycyjne (sygnalizacja świetlna w Parczewie, przebudowa skrzyżowania i wykonanie sygnalizacji świetlnej w Kraśniku oraz pilotażowa koncepcja uspokojenia ruchu w obszarach zabudowanych „Miasteczko Holenderskie” w Puławach). Do dnia 30.06.2009 r. ze środków Programu sfinansowano prace o łącznej wartości 6.152,2 tys. zł. Podejmowano również inne przedsięwzięcia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, takie jak: oznakowanie przejść dla pieszych za pomocą tablic z folii odbłaskowej pryzmatycznej, wykonanie znaków poziomych spowalniających ruch pojazdów, montaż aktywnych znaków B-20 „stop” oraz wykorzystywano wnioski instytucji i samorządów lokalnych.

3. W latach 2007 – 2008 liczba wypadków na drogach wojewódzkich wzrosła z 438 do 488 (o 11,4%), liczba rannych z 536 do 650 (o 21,3%), a liczba ofiar śmiertelnych z 74 do 78 (o 5,4%). Z pozyskiwanych od Policji statystyk wypadków wynikało m.in., że z powodu złej nawierzchni (zaśnieżona i oblodzona, kałuże i rozlewiska, koleiny i garby oraz zanieczyszczenia) miało miejsce w 2007 r. - 39 wypadków, a w 2008 - 24. Nie wskazywano w nich natomiast, że przyczyną wypadków była nieprawidłowa organizacja ruchu i jej utrzymanie. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit g) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), do obowiązków zarządcy drogi należy m.in. analizowanie istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności. W ocenie NIK w miejscach gdzie wystąpiły wypadki analizie powinna być poddana organizacja ruchu, niezależnie od przyczyn przedstawionych przez Policję.

4. Negatywnie oceniono realizację w latach 2007-2008 obowiązku przeprowadzania kontroli okresowych dróg i obiektów mostowych z uwagi na brak zapewnienia przez ZDW posiadania przez 9 pracowników prowadzących te kontrole, wymaganych przepisami art. 12 ust. 1 pkt 5, ust. 2 i ust. 7 Prawa budowlanego uprawnień i zaświadczeń o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego z określonym w nich terminem ważności. Osoby te, nieuprawnione do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, przeprowadziły łącznie 96 kontroli mostów z 464 (20,7%) oraz 38 kontroli dróg ze 136 (27,9%) dokonanych w tym okresie w ZDW. Szczególnie nagannie ocenić należy dopuszczenie do prowadzenia w RDW Włodawa 16 kontroli mostów i 7 kontroli dróg przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień budowlanych. W ocenie NIK podważa to wiarygodność prowadzonych przez te osoby czynności kontrolnych i ustaleń w ich trakcie poczynionych. W latach 2007-2008 w Rejonie Dróg Wojewódzkich (RDW) w Hrubieszowie 36 kontroli

okresowych rocznych mostów, a w RDW w Lublinie 44 takie kontrole przeprowadziły 2 osoby nieposiadające zaświadczeń izby samorządu zawodowego. W roku 2007 w RDW Włodawa 16 kontroli okresowych mostów prowadziły 2 osoby nieposiadające wymaganych uprawnień budowlanych. Trzech pracowników RDW Parczew w latach 2007-2008, bez posiadania zaświadczeń o wpisie na listę członków izby samorządu zawodowego przeprowadziło 20 kontroli okresowych dróg, a w RDW Chełm 1 osoba nieposiadająca takiego zaświadczenia wykonała 8 kontroli. Bez wymaganego zaświadczenia przeprowadził również w 2007 r. 3 kontrole okresowe dróg pracownik RDW Włodawa. W latach 2007-2008 kontrole okresowe 7 dróg prowadził inny pracownik RDW we Włodawie, nieposiadający wymaganych uprawnień budowlanych.

Obowiązek prowadzenia kontroli okresowych ustalony był w zakresach czynności służbowych wszystkich ww. pracowników ZDW. Pracodawca nie wymagał jednak, aby osoby prowadzące kontrole posiadały zaświadczenia izby samorządu zawodowego. W aktach osobowych pracowników znajdowały się uprawnienia budowlane, jak wykazała kontrola NIK nie zawsze zgodne z zakresem prowadzonych kontroli okresowych. Zgodnie z art. 62 ust. 1 i 4 Prawa budowlanego obowiązkiem zarządcy jest prowadzenie kontroli okresowych obiektów budowlanych oraz zapewnienie dokonywania ich przez osoby posiadające wymagane uprawnienia i zaświadczenia.

Uwagi NIK dotyczą realizacji zaleceń z kontroli okresowych. Do dnia 30.06.2009 r. nie wykonano wniosków z 2 kontroli okresowych przeprowadzonych w 2008 r. na drogach nr 819 i 816, polegających na uzupełnieniu lub wymianie znaków drogowych i słupków prowadzących. Prac tych nie wykonano z uwagi na to, że kompleksowa wymiana oznakowań na ww. drogach zaplanowana została na IV kwartał 2009 r. Nie ujęto również w planach przebudowy pięciu dróg wojewódzkich (nr 813, 824, 829, 852 i 858), spośród 12 wnioskowanych w protokołach z kontroli okresowych, z uwagi na brak środków finansowych.

5. Książki drogi i mostów prowadzono dla wszystkich odcinków dróg i obiektów mostowych w formie elektronicznej, według wzoru określonego w załączniku nr 1 do 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 tunelom (Dz.U. Nr 67, poz. 582). Zgodnie z art. 63, w związku z art. 60 Prawa budowlanego, zarządca obiektu budowlanego, przez cały okres jego użytkowania powinien przechowywać dokumentację budowlaną i powykonawczą. Dla 67 z 230 mostów (29,1%) i 27 z 68 odcinków dróg (39,7%) ZDW dokumentacji takiej nie posiadał, gdyż nie została ona przekazana w 1999 r. przez poprzedniego zarządcę.

6. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono organizację ruchu i jej utrzymanie na drogach wojewódzkich. Dla wszystkich 68 odcinków dróg ustalono stałe organizacje ruchu. Negatywnie ocenić należy natomiast odstąpienie przez ZDW od malowania linii krawędziowych na wszystkich 10 objętych oględzinami drogach (poza 5,5 km

odcinkiem w Kraśniku), co naruszało postanowienia pkt 1.2. załącznika nr 2 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 drogach (Dz.U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.). Linie krawędziowe zgodnie z § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia powinny być wykonane na wszystkich drogach wojewódzkich do 31.12.2008 r. ZDW odstąpienie od realizacji tego wymogu tłumaczył złym stanem krawędzi jezdni (liczne wykruszenia, ubytki i deformacje). Negatywnie oceniono również brak słupków prowadzących na prostych i łukach o promieniach większych niż 1.500 m, na 4 z 10 kontrolowanych odcinkach dróg (nr 747, 833 i 809 oraz 824 - od km 22+530 do 43+667), co było niezgodne z postanowieniami pkt 2.1. załącznika nr 4 do ww. rozporządzenia. W ocenie NIK brak linii krawędziowych i słupków prowadzących w znaczący sposób ogranicza poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Na wszystkich 10 badanych odcinkach dróg stan oznakowania był dobry, a zieleń przydrożna nie ograniczała widoczności znaków, skrzyżowań i przejazdów kolejowych. Na sześciu drogach, w miejscach niebezpiecznych (skrzyżowania, przejazdy kolejowe, przejścia dla pieszych), wszystkie znaki umieszczone zostały zgodnie z projektem organizacji ruchu. Stwierdzone na czterech drogach odstępstwa od projektów organizacji ruchu nie miały negatywnego wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Znaki A-17 i A-18a w Bochothnicy i znak D-1 w Zezulinie usytuowano poza miejscami określonymi w projektach organizacji ruchu. Nie były ujęte w projektach znaki: w Bochothnicy D-2 „koniec drogi z pierwszeństwem przejazdu” i T-6b „przebieg drogi z pierwszeństwem przejazdu”, w Ludwinie znak D-21a „Policja”, a w Lubartowie ustawiony jako dodatkowy znak B-20 „stop”.

Zgodnie z wytycznymi określonymi w załącznikach do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. oznakowane zostały miejsca uznane przez ZDW za niebezpieczne, szczególnie uczęszczane przez dzieci oraz przejścia dla pieszych usytuowane w bezpośrednim sąsiedztwie szkół. Stosowano również linie segregacyjne na odcinkach o szerokości jezdni równej lub większej od 6 m, słupki prowadzące na łukach o promieniach do 1500 m i tablice prowadzące na szczególnie niebezpiecznych łukach. Obiekty znajdujące się w skrajni drogowej, takie jak wystające murki przepustów i poręcze mostowe, oznaczone były tablicami U-9.

7. NIK negatywnie ocenia naruszenie zasad bezpieczeństwa podczas prowadzenia robót drogowych. Zgodnie ze specyfikacjami istotnych warunków zamówienia to wykonawcy tych prac zapewnić mieli bezpieczne

warunki ruchu drogowego i pieszego w rejonie prowadzonych robót, zgodnie z czasową organizacją ruchu. W trzech miejscach (spośród czterech objętych oględzinami NIK), tj. w miejscu: rozbudowy skrzyżowania ulic Skowieszyńska – Zielona – Głęboka w Puławach, realizacji projektu uspokojenia ruchu od ul. Skowieszyńskiej do granicy miasta Puławy oraz rozbudowy skrzyżowania w m. Potoczek, stwierdzono brak znaków i urządzeń przewidzianych w zatwierdzonych, czasowych organizacjach ruchu. Nieprawidłowości, stwarzające bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowanej szkody w mieniu, ujawniono na budowie skrzyżowania ulic Skowieszyńska – Zielona – Głęboka w Puławach. Przy ul. Zielonej brakowało m.in.: lampy U-35 przy zaporze U-20b stanowiącej wyгородzenie ulicy zamkniętej dla ruchu, znaku B-1 „zakaz ruchu”, znaku B-41 „zakaz ruchu pieszych”, tablicy z napisem „przejdźcie drugą stroną drogi”, a na chodniku dwóch zapór U-20c. Przy ul. Skowieszyńskiej nie ustawiono tablicy z napisem „Uwaga! Skrzyżowanie w przebudowie”, a przy ul. Zielonej (od strony Bochotnicy) znaku A-14 „roboty drogowe” i tablicy „Uwaga! Skrzyżowanie w przebudowie”, znaku B-25 „zakaz wyprzedzania” i B-33 „ograniczenie prędkości do 30 km/godz.”. Przy ul. Głębokiej brakowało tablicy z napisem „Uwaga! Skrzyżowanie w przebudowie” oraz znaków B-25 i B-33. Ponadto pracująca koparko-ładowarka nie była oznakowana sygnałem świetlnym, co naruszało postanowienia pkt 11.1. załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. W ocenie NIK przyczyną tych nieprawidłowości był brak należytego nadzoru ze strony ZDW nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z organizacją zatwierdzoną, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. NIK pozytywnie ocenia, że po uzyskaniu informacji od kontrolera NIK, niezwłocznie podjął Pan działania, w wyniku których usunięto stwierdzone zagrożenia.

8. Pozytywnie oceniono ujęcie – zarówno w projektach organizacji ruchu dotyczących robót prowadzonych w pasie drogowym, jak i w projektach uproszczonych sporządzanych dla prac związanych z utrzymaniem drogi – rozwiązań minimalizujących utrudnienia w ruchu drogowym, takich jak: ograniczenie długości odcinków roboczych, zobowiązanie wykonawców do płynnego przenoszenia znaków i urządzeń, dopuszczenie jedynie do chwilowego wstrzymywania ruchu.

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

1. Zapewnienie przeprowadzania kontroli okresowych dróg i mostów przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane i zaświadczenia.
2. Bezzwłoczną wymianę i uzupełnianie znaków drogowych, zgodnie z wnioskami z kontroli okresowych dróg.
3. Dopełnienie obowiązku malowania linii krawędziowych na drogach, po doprowadzeniu do należytego stanu technicznego krawędzi jezdni.
4. Zamontowanie słupków prowadzących na odcinkach prostych i łukach o promieniach większych od 1500 m.
5. Należyte sprawowanie w miejscach prowadzenia robót drogowych nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z organizacją zatwierdzoną.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

Z poważaniem