



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 16 grudnia 2009 r.

**Pan
Krzysztof Tajer
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych
w Łęcznej**

LLU-410-32-02/09
P/09/150

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Zarządzie Dróg Powiatowych w Łęcznej (zwanym dalej „ZDP”) kontrolę działalności zarządzającego drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2007 – 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 listopada 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 ZDP drogami powiatowymi w latach 2007 – 2009 (I półrocze) w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Powyższą ocenę uzasadniają nieprawidłowości polegające m.in. na:

- braku kontroli okresowych dróg i obiektów mostowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²,
- prowadzeniu rocznych kontroli okresowych dróg przez osoby nieuprawnione do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych, co naruszało postanowienia art. 12 ust. 1 pkt 5, ust. 2 oraz ust. 7 Prawa budowlanego,
- braku zgodności projektów stałej organizacji ruchu z istniejącym oznakowaniem i braku na czterech drogach obowiązujących oznakowań terenu zabudowanego oraz nieprawidłowej organizacji ruchu w m. Ostrówek,
- braku w dwóch przypadkach zabezpieczeń uniemożliwiających bezpośrednie wyjście uczniów z terenu szkoły na jezdnię, niestosowaniu na czterech odcinkach dróg słupków prowadzących na łukach poziomych o

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

² Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.

promieniu mniejszym niż 450 m i tablicy prowadzącej na skrzyżowaniu typu „T” drogi nr 2025L, co stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

1. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, ZDP zobowiązany jest do prowadzenia pięcioletnich kontroli okresowych stanu technicznego, estetyki oraz otoczenia dróg i obiektów mostowych. Od początku funkcjonowania ZDP (1999 r.) nie objęto jednak tymi kontrolami wszystkich 44 odcinków dróg powiatowych oraz 5 mostów (33,3%). Pomimo upływu pięciu lat, nie przeprowadzono również pięcioletnich kontroli 4 mostów, gdzie poprzednio czynności te miały miejsce w latach 2001 – 2002.

Negatywnie ocenić należy przeprowadzenie w latach 2007 – 2008 rocznych kontroli okresowych wszystkich 44 odcinków dróg powiatowych przez dwóch pracowników ZDP, którzy nie posiadali ważnych w tym okresie zaświadczeń o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Nie posiadali również uprawnień budowlanych do prowadzenia kontroli stanu technicznego 10 odcinków dróg klasy zbiorczej. Naruszało to postanowienia art. 12 ust. 1 pkt 5, ust. 2 oraz ust. 7 Prawa budowlanego. Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem tych kontroli przez Dyrektora ZDP, posiadającego wymagane uprawnienia budowlane i zaświadczenia, nie spełnia ww. wymogu. Obowiązek prowadzenia kontroli okresowych dróg ustalony był w zakresach czynności służbowych ww. pracowników. Pracodawca nie wymagał jednak, aby osoby prowadzące kontrole posiadały w latach 2007 – 2008 zaświadczenia izby samorządu zawodowego. Pozyskanie ich było możliwe, gdyż osoby te aktualnie posiadają ważne zaświadczenia (od 01.09.2009 r. do 28.02.2010 r.). W aktach osobowych tych pracowników znajdowały się uprawnienia budowlane, które upoważniały do sprawowania kontroli technicznej wyłącznie dróg klasy lokalnej i dojazdowej. Zgodnie z art. 62 ust. 1 i 4 Prawa budowlanego obowiązkiem zarządcy dróg jest prowadzenie kontroli okresowych obiektów budowlanych oraz zapewnienie dokonywania tych czynności przez osoby posiadające wymagane uprawnienia.

Zgodnie z art. 62 ust. 1a Prawa budowlanego prowadzący kontrole okresowe dróg dokonywali sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzednich kontroli. Uwagi NIK dotyczą ograniczania realizacji zaleceń z kontroli okresowych mostów, głównie do czynności związanych z bieżącym ich utrzymaniem. Do dnia 30.06.2009 r. nie wykonano zaleceń z przeprowadzonych w 2008 r. rocznych kontroli okresowych, m.in. remontu stożków mostu przez rzekę Mogielnicę w m. Kol. Ostrówek. Konsekwencją złego stanu technicznego obiektów mostowych było wprowadzenie na nich ograniczeń dopuszczalnej prędkości, ustawienie znaków A-30 „inne niebezpieczeństwo” oraz A-11 „nierówna droga” (np. na moście przez rzekę Wieprz w m. Kijany), tj. w ocenie NIK rozwiązań tymczasowych i stanowiących utrudnienie dla użytkowników dróg.

2. Na wszystkich 10 drogach objętych oględzinami NIK stwierdzono niżej wymienione przypadki ustawienia przez ZDP znaków nieujętych w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu, stanowiących podstawę do wprowadzenia oznakowania pionowego dróg:

- A-7 „ustąp pierwszeństwa” lub B-20 „stop” na wszystkich podporządkowanych drogach gminnych, stanowiących dojazdy do dróg powiatowych,
- tablice prowadzące U-3c i U-3b, znaki A-4 „dwa niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo”, E-17a „miejscowość”, D-6 „przejście dla pieszych” i T-27 „Agatka” na drodze nr 1625L,

- C-10 „nakaz jazdy z lewej strony znaku” i dwa znaki C-11 „nakaz jazdy z prawej lub lewej strony znaku” na skrzyżowaniu dróg powiatowych nr 1809L i 2028L,
- B-33 „ograniczenie prędkości do 30 km/godz.” na drodze nr 2027L,
- A-9 „przejazd kolejowy z zaporami” i słupki wskaźnikowe G-1a, G-1b, G-1c na drodze nr 2028L.

W trakcie oględzin stwierdzono również, że na czterech drogach powiatowych, przed wjazdami do miejscowości Łączna, Ostrówek, Kopina, Starościce, Maryniów i Białka, ustawione były tablice z białym tłem oraz czarnym obrzeżem i napisem określającym ich nazwę, które od 1 stycznia 2006 r. nie występują w przepisach o ruchu drogowym. W myśl § 114 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych³ tablice te miały takie samo znaczenie, jak znak D-42 „obszar zabudowany”, wyłącznie do dnia 31 grudnia 2005 r. Pomimo zmiany przepisów, ujęto je w opracowanych przez ZDP i zatwierdzonych w dniu 28.12.2006 r. projektach organizacji ruchu trzech z ww. dróg (1809L, 2009L, 2023L). Nieaktualne znaki drogowe oraz brak właściwych (ograniczających prędkość w terenie zabudowanym) w ocenie NIK zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Nieprawidłowo zorganizowany został ruch w m. Ostrówek na skrzyżowaniu dróg powiatowych nr 1809L i 2028L. Po prawej stronie umieszczonych na wysepce znaków C-11 „nakaz jazdy z prawej lub lewej strony znaku” dopuszczono ruch z przeciwnego kierunku, co było niezgodne z postanowieniami pkt 4.2.11. załącznika 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 drogach⁴. Należy zaznaczyć, że wysepka i znaki C-11 nie były ujęte w projekcie organizacji ruchu, a stosowanie takiego rozwiązania stanowi zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego.

Oznakowane zostały wszystkie miejsca szczególnie uczęszczane przez dzieci oraz przejścia dla pieszych usytuowane w bezpośrednim sąsiedztwie szkół. Przejścia te i znaki były dobrze widoczne. Uwagi NIK dotyczą, ujawnionego w trakcie oględzin, braku przed szkołami w m. Piaseczno (droga nr 1714L) i m. Ostrówek (droga nr 1809L) zabezpieczeń uniemożliwiających bezpośrednie wyjście na jezdnię. Dojścia z tych szkół do przejść dla pieszych prowadziły przez bramy wjazdowe na tereny przyszkolne. Zgodnie z pkt 5.4. załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. oraz przykładowym oznakowaniem przejść przy szkole (rysunek 5.2.6.6. w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia), zalecane jest w tych miejscach stosowanie ogrodzeń. Obowiązek zabezpieczenia szlaków komunikacyjnych wychodzących poza teren szkoły na jezdnię wynika

³ Dz.U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.

również z § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁵.

Na wszystkich 10 objętych oględzinami NIK drogach stan oznakowania był dobry, a zieleń przydrożna nie ograniczała widoczności znaków, skrzyżowań i przejazdów kolejowych.

3. Stwierdzono, że na czterech drogach nie stosowano słupków prowadzących na łukach poziomych o promieniach mniejszych niż 450 m (spośród sześciu objętych oględzinami, na których takie łuki występowały), pomimo że obowiązek taki określono w pkt 2.1. zał. nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. Nie uzupełniono również zniszczonych słupków prowadzących na drodze nr 1809L. W ocenie NIK stwarza to zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, szczególnie w porze nocnej i trudnych warunkach atmosferycznych (ograniczona widoczność, zamglenia). Stosowanie słupków ułatwia bowiem użytkownikom dróg orientację, co do szerokości i przebiegu drogi. Słupków tych nie przewidziano w żadnym z zatwierdzonych w 2006 r. projektów organizacji ruchu. W niewielkim zakresie wykonano także, wpływające na bezpieczeństwo ruchu drogowego, oznakowanie poziome dróg, którego stosowanie nie jest obligatoryjne, a jedynie zalecane. Liniami segregacyjnymi i krawężniowymi objęto zaledwie 7,12 km dróg powiatowych, tj. ok. 2,7% łącznej ich długości.

Zgodnie z postanowieniami pkt 2.3.1. załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. na wszystkich szczególnie niebezpiecznych łukach poziomych umieszczono tablice prowadzące, w celu uprzedzenia kierujących o zmianie kierunku jazdy. Nie zastosowano jednak (i nie uwzględniono w projekcie organizacji ruchu) tablicy prowadzącej na skrzyżowaniu typu „T” drogi nr 2025L (km 5+046), pomimo że na wprost drogi wlotowej znajduje się słabo widoczne, murowane ogrodzenie.

4. Nierzetelnym w ocenie NIK było nieujęcie w książkach drogi wymaganych informacji dotyczących kontroli okresowych rocznych, których zakres określono w załączniku nr 1 do rozporządzenia 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 tunelom⁶. Niezgodnie z wymaganiami określonymi w zał. nr 2 do ww. rozporządzenia prowadzono również dzienniki objazdów dróg, gdyż nie podawano w nich kilometrażu miejsc stwierdzonych

⁴ Dz.U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.

usterek.

5. ZDP zarządał 44 odcinkami dróg powiatowych o łącznej długości 264,2 km oraz 15 obiektami mostowymi. Wydatki na budowę, przebudowę oraz remonty dróg i obiektów mostowych w latach 2006 – 2007 wzrosły z 521,6 tys. zł do 904,2 tys. zł (o 73,3%), natomiast w roku 2008 uległy zmniejszeniu do 331,1 tys. zł (o 63,4% w porównaniu do roku poprzedniego). W latach 2006 – 2008 zmniejszyły się także z 856,7 tys. zł do 635,7 tys. zł (o 25,8%) wydatki na utrzymanie dróg i obiektów mostowych. Poniesione nakłady finansowe nie zapewniały utrzymania w należytym stanie technicznym dróg i obiektów mostowych. W ocenie ZDP niezbędnych prac naprawczych wymaga 157 km dróg powiatowych (59%) i 11 mostów (73%), a potrzeby finansowe z tym związane szacowane są na ok. 264 mln zł. Średnia ocena stanu technicznego obiektów mostowych w roku 2008 wynosiła 2,77. Dwanaście mostów (80,0%) uzyskało ocenę od 2,36 do 2,92, tj. stan ich mieści się w przedziale pomiędzy niedostateczny (wykazują uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwą do naprawy) a niepokojący (uszkodzenia, których nienaprawienie może skrócić okres bezpiecznej ich eksploatacji). Na nawierzchni wszystkich 10 odcinków dróg objętych oględzinami NIK występowały lokalnie łaty po naprawach oraz spękania, najczęściej poprzeczne i krawędziowe. Ponadto na drodze nr 1625L występowały sfałowania, na drodze 2009L ubytki nawierzchni, a na odcinku o długości ponad 4 km drogi nr 1716L koleiny, garby i sfałowania.

6. W opiniowanych przez ZDP projektach organizacji ruchu, dotyczących robót prowadzonych w pasie drogowym, jak i w projektach uproszczonych sporządzanych dla prac związanych z utrzymaniem drogi, ujęto rozwiązania minimalizujące utrudnienia w ruchu drogowym, takie jak: ograniczenie długości odcinków roboczych, zapewnienie ciągłości ruchu pojazdów i pieszych, dopuszczenie jedynie do chwilowego wstrzymywania ruchu.

7. Od 2005 r. okresowymi pomiarami ruchu drogowego, których obowiązek dokonywania wynika z art. 20 pkt 15 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷, objęto łącznie 13 (29,5 %) odcinków dróg powiatowych. W ocenie NIK brak pełnych badań w tym zakresie może mieć wpływ na skuteczność rozwiązań organizacji ruchu i parametrów technicznych dróg.

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

1. Przeprowadzenie pięcioletnich kontroli okresowych dróg i brakujących kontroli obiektów mostowych.
2. Zapewnienie przeprowadzania kontroli okresowych rocznych dróg przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane i zaświadczenia.
3. Dostosowanie projektów organizacji ruchu do obowiązujących przepisów oraz wprowadzenie ujętych w nich rozwiązań.

⁶ Dz.U. Nr 67, poz. 582

⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

4. Stosowanie znaków D-42 w miejscach, w których ustawione są nieobowiązujące tablice z nazwami miejscowości.
5. Wprowadzenie na skrzyżowaniu dróg powiatowych nr 1809L i 2028L w m. Ostrówek organizacji ruchu zgodnej z przepisami o ruchu drogowym.
6. Wykonanie, w uzgodnieniu z władzami gmin, zabezpieczeń uniemożliwiających bezpośrednie wyjście ze szkół na jezdnię w miejscowościach Piaseczno i Ostrówek.
7. Stosowanie słupków prowadzących na łukach o promieniach mniejszych niż 450 m.
8. Umieszczenie tablicy prowadzącej na skrzyżowaniu typu „T” na drodze nr 2025L.
9. Ujmowanie w książkach dróg i dziennikach objazdu wymaganych informacji.

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