



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 17 listopada 2009 r.

**Pan  
Ryszard Kostrubiec  
Dyrektor  
Zarządu Dróg Powiatowych  
w Biłgoraju**

LLU-410-32-05/2009  
P/09/150

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, przeprowadziła w Zarządzie Dróg Powiatowych w Biłgoraju (zwanym dalej „ZDP”) kontrolę działalności zarządcy dróg publicznych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie powiatu biłgorajskiego w latach 2007 – 2009 (I półrocze).

W związku z ustaleniami kontroli przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 22 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania ZDP związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych w latach 2007-2009 (I półrocze).**

1. ZDP na koniec 2008 r. zarządził 132 odcinkami dróg powiatowych o łącznej długości 599,660 km oraz 35 obiektami mostowymi usytuowanymi w ciągu tych dróg. Wartość

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

nakładów poniesionych na budowę oraz remonty dróg i obiektów mostowych latach 2006-2008 wzrosła z 4.031,4 tys. zł do 4.712,3 tys. zł (o 16,9%), natomiast przeznaczanych na ich utrzymanie z 4.065,6 tys. zł do 4.222,7 tys. zł (o 3,7%).

Pomimo wzrostu nakładów (szczególnie związanych z budową i remontami) stan techniczny dróg w badanym okresie nie uległ zasadniczej poprawie, i tak:

- w 2006 r. stan techniczny odcinków dróg o dł. 112,494 km oceniono jako bardzo zły, 148,092 km jako zły, 200,63 km jako dobry oraz 59,117 km jako bardzo dobry,
- w 2008 r. ocena stanu technicznego dróg przedstawiała się następująco: 108, 016 km stan bardzo zły, 134,379 km stan zły, 209,545 km stan dobry oraz 68,452 km – stan bardzo dobry.

Stan techniczny 30 mostów o konstrukcji stalowej, z betonu zbrojonego i sprężonego oceniono w 2008 r. jako niepokojący (średnioważona ocena tych obiektów - 3,00) z uwagi na uszkodzenia, których nienaprawienie może skrócić okres bezpiecznej ich eksploatacji, a 5 mostów o konstrukcji drewnianej uzyskało średnioważoną ocenę 2,50 tj. stan ich zbliżony jest do niedostatecznego (wykazują uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwą do naprawy).

**2.** ZDP opracowywał zimowe plany utrzymania dróg powiatowych. W sezonach 2007/2008 i 2008/2009 objęto nimi odcinki o długości odpowiednio 516,173 km (86,4%) i 520,503 km (86,8%) ogółu zarządzanych dróg. Realizował również, przy wykorzystaniu środków z budżetu państwa (Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na Drogach - element „GAMBIT 2005”) dwa zadania, polegające na: budowie chodnika (o dł. 2 km) przy drodze powiatowej nr 2916 L w m. Gromada (wartość przedsięwzięcia 634,5 tys. zł) oraz wykonaniu nawierzchni o dł. 508 mb, na drodze powiatowej nr 2923 L Biłgoraj-Smólsko (287,9 tys. zł).

**3.** ZDP posiadał (w formie elektronicznej) dla wszystkich odcinków dróg oraz mostów książki drogi oraz obiektu mostowego. W książkach tych nie ujęto jednak wymaganych informacji dotyczących tych obiektów m.in.: posiadanych opracowań projektowych oraz przeprowadzonych kontroli okresowych stanu technicznego. Jedynie dla mostu o numerze inwentarzowym 01004012 w książce obiektu odnotowano fakt przeprowadzenia dwóch kontroli okresowych rocznych (ostatni wpis z 2007 r.). Naruszało to postanowienia zawarte w załącznikach nr 1 i 4 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 tunelom<sup>2</sup>.

4. Nierzetelnie oraz niezgodnie z wymaganiami określonymi w zał. nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. prowadzono dzienniki objazdów dróg. Nie podawano w nich kilometrażu stwierdzonych usterek, braków i uszkodzeń. W dzienniku objazdu obwodu drogowego nr 1 ZDP nie podawano także numeru ewidencyjnego odcinków dróg objętych przeglądem stanu technicznego.

5. Negatywnie oceniono nieprzewodzenie kontroli okresowych o których mowa w art. 62 ust 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>3</sup>. W 2009 r. (do dnia zakończenia kontroli NIK) nie dokonano rocznych kontroli stanu technicznego i sprawności wszystkich 35 obiektów mostowych, pomimo, że poprzednie kontrole tych obiektów przeprowadzono w okresie od 3 stycznia do 30 kwietnia 2008 r. Ocena powyższa wynika również z nieprzeprowadzenia pięcioletnich kontroli okresowych stanu technicznej sprawności i wartości użytkowej 26 obiektów mostowych (74,3%). Kontrolami tymi (prowadzonymi na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego) objęto w latach 2005 - 2006 jedynie 9 takich obiektów.

Stwierdzono również, że w 2009 roku kontrole okresowe roczne dwóch odcinków dróg powiatowych (nr 2900L oraz 2919L), o kategorii G „główne”, położonych w obwodzie drogowym nr 3 ZDP prowadził pracownik, nieposiadający uprawnień budowlanych do kontroli stanu technicznego tej kategorii dróg. Naruszało to postanowienia art. 12 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego.

Fakt realizacji zaleceń wydanych podczas rocznych kontroli okresowych dróg potwierdzano wpisami w dziennikach objazdów. W protokołach z pięcioletnich kontroli ww. obiektów, przeprowadzonych w 2006 r., nie formułowano zaleceń i wniosków pomimo, że występowały na nich miejsca, których stan techniczny oceniano jako bardzo zły. W miejscach tych (m.in. w ciągu dróg nr 2901L, 2904L, 2960L, 2962L, 2963L, 3008L i 2941L), do czasu zakończenia kontroli NIK nie wykonano robót naprawczych. W niepełnym zakresie realizowano również zalecenia wynikające z kontroli okresowych (rocznych oraz pięcioletnich) obiektów mostowych, ograniczając się głównie do prowadzenia bieżącej konserwacji. Konsekwencją złego stanu technicznego było wprowadzanie ograniczeń nośności, skrajni (zawężenie pasa ruchu) oraz dopuszczalnej prędkości na obiektach

---

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2006 r., Nr 156 poz. 1118, ze zm.

mostowych (np. most nr 01004000 i 01004007). Działania te w ocenie NIK mają charakter tymczasowy i dodatkowo powodują utrudnienia dla korzystających z dróg.

**6.** Sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu nie został określony dla 16 spośród 132 odcinków o łącznej długości 127,033 km, co stanowiło 21,25 % całości zarządzanych dróg. Na wszystkich 10 odcinkach dróg, objętych oględzinami NIK stwierdzono przypadki występowania znaków, których nie ujęto w zatwierdzonych i obowiązujących organizacjach ruchu, takich jak: A-24 „rowerzyści”, A-11 „nierówna droga” i D-6 „Przejście dla pieszych”. W trakcie oględzin stwierdzono również, że ZDP nie usunął znaku A-11 na drodze nr 2928L w km 3+458, pomimo, że na odcinku objętym tym ostrzeżeniem wykonano naprawę nawierzchni, a na drodze nr 2924L nieoznakowano obiektu w skrajni drogi usytuowanego w km 2+800. Nie oznakowano także skrzyżowania nowowyprowadzonej drogi gminnej w ciągu drogi nr 2916 L (km 3+100) w m. Biłgoraj, którego nie ujęto we wcześniej zatwierdzonej organizacji ruchu tego odcinka.

**7.** ZDP dysponował niepełną dokumentacją o której mowa w art. 63 w zw. z art. 60 Prawa budowlanego. Dokumentacji budowlanej oraz powykonawczej nie posiadano dla 70 ze 132 odcinków dróg powiatowych (53,0%) oraz dla 9 z 35 obiektów mostowych (25,7%). Dla 15 odcinków dróg posiadano wyłącznie mapy, założenia projektowe, wykazy zmian gruntów oraz fragmenty opracowań kosztorysowych. ZDP dokumentacji takiej nie posiadał, ponieważ nie została ona przekazana w roku 1999 przez poprzedniego zarządcę.

**8.** Na łukach poziomych o promieniach mniejszych niż 450 m nie stosowano słupków prowadzących, pomimo iż obowiązek taki określono w pkt 2.1. zał. nr 4 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<sup>4</sup>. W ocenie NIK może to stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego w tych miejscach, szczególnie w porze nocnej i trudnych warunkach atmosferycznych. Stosowanie ich ułatwia bowiem użytkownikom dróg orientację co do szerokości drogi i jej przebiegu na tych łukach. W niewielkim zakresie stosowano również inne elementy wpływające bezpośrednio na bezpieczeństwo ruchu drogowego takie jak oznakowanie poziome dróg. Zgodnie z ww. rozporządzeniem stosowanie tego oznakowania nie jest obligatoryjne, a jedynie zalecane. Objęto nim (w zakresie linii segregacyjnych i krawędziowych) zaledwie 6,289 km dróg powiatowych, tj. ok. 1,05 % łącznej ich długości.

**9.** W latach 2005-2009 okresowymi pomiarami ruchu drogowego o których mowa w art. 20 pkt 15 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>5</sup> objęto jedynie 19 (14,4 %) odcinków dróg powiatowych. W ocenie NIK brak pełnych badań w tym zakresie może mieć wpływ na skuteczność planowanych rozwiązań technicznych (nośność nawierzchni, rozwiązania w zakresie organizacji ruchu). Przykładowo w roku 2007 na drodze nr 2934L prognozowano, że natężenie ruchu w roku 2020 wyniesie 2.679 pojazdów na dobę, podczas gdy pomiary przeprowadzone w roku 2009 wykazały, że wynosi ono już 3.029 pojazdów.

**10.** Negatywnie ocenić należy przygotowanie do prowadzenia prac remontowo-wzmocnieniowych (polegających na wyrównaniu podbudowy drogi oraz ułożeniu warstw wiążącej i ścieralnej nawierzchni). Prowadzono je na podstawie uproszczonych projektów organizacji ruchu, które zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>6</sup> stosowane są wyłącznie przy robotach związanych z utrzymaniem dróg. Zgodnie z art. 4 pkt 20 ww. ustawy o drogach publicznych do robót utrzymaniowych należą głównie prace konserwacyjne, a nie remontowe.

Realizując prace remontowe o wartości 116.464,13 zł na dwóch odcinkach dróg, nie sporządzono dla nich projektu czasowej organizacji ruchu. Wykorzystywano jedynie schematy oznakowań stosowane w innych miejscach, co naruszało postanowienia § 5 ust. 1 pkt 5 i 6 ww. rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r.

Na wszystkich 10 odcinkach objętych oględzinami NIK stan oznakowania dróg był dobry, a zieleń przydrożna nie ograniczała widoczności znaków, skrzyżowań i przejazdów kolejowych. Stwierdzono przy tym, iż na ww. drogach występowały uszkodzenia nawierzchni, takie jak: ubytki, łaty po naprawach, spękania siatkowe i poprzeczne, koleiny, garby, przemieszczenia (najliczniej w ciągach dróg nr 2962L, 2934L, 2942L). Oznakowanie miejsc, gdzie wykonywano roboty drogowe było zgodne z projektami organizacji ruchu, a usuwano je bezzwłocznie po zakończeniu prac.

Zgodnie z wytycznymi określonymi w załącznikach do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych... oznakowane zostały miejsca uznane przez ZDP za niebezpieczne. Szczególnie dotyczyło to przejść dla pieszych usytuowanych w bezpośrednim sąsiedztwie szkół.

---

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

**11.** ZDP dysponował jedynie danymi (z Komendy Powiatowej Policji w Biłgoraju) o liczbie wypadków, które miały miejsce w poszczególnych latach na drogach powiatowych, nie prowadził natomiast analiz przyczyn ich zaistnienia w odniesieniu do stanu nawierzchni w tych miejscach oraz organizacji ruchu, stosownie do dyspozycji § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. Prowadzenie tych analiz było zasadne, szczególnie po roku 2007, w którym liczba wypadków wzrosła w porównaniu do roku 2006 aż o 42% (z 28 do 40).

**12.** Uwagi NIK dotyczą również sposobu ujmowania przez ZDP danych w informacjach, sporządzanych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach<sup>7</sup>. Wydatki poniesione na remonty mostów w 2008 r. (15.755,86 zł) wykazano w części C formularza danych o sieci dróg publicznych w pozycji „pozostałe wydatki na drogi” zamiast w poz. „remonty obiektów mostowych”, co było działaniem nierzetelnym.

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

1. Przeprowadzanie kontroli okresowych obiektów mostowych (rocznych i pięcioletnich) terminowo i w pełnym zakresie.
2. Ujmowanie w książkach dróg i mostów wymaganych informacji dot. tych obiektów.
3. Podawanie w dziennikach objazdów dróg numerów odcinków objętych przeglądem oraz kilometrażu miejsc w których stwierdzono usterki, braki i uszkodzenia.
4. Przeprowadzenie rocznych kontroli okresowych dwóch odcinków dróg o nr 2900L i 2919L przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane.
5. Opracowanie brakujących projektów organizacji ruchu dla dróg powiatowych oraz dokonywanie aktualizacji posiadanych, po dokonaniu zmian w oznakowaniu dróg.
6. Prowadzenie remontów dróg na podstawie projektów czasowej organizacji ruchu.
7. Prowadzenie analiz przyczyn wypadków drogowych w odniesieniu do stanu nawierzchni i organizacji ruchu.
8. Stosowanie słupków prowadzących na łukach o promieniu mniejszym niż 450 m.
9. Rzetelne przedstawianie nakładów poniesionych na remonty mostów w informacjach dot. sieci dróg publicznych.

---

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 583.

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.