

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W LUBLINIE

LLU-410-32/09

Nr ewid. 11/2010/P/09/150/LLU

Informacja
o wynikach kontroli
działalności zarządzających drogami
publicznymi w zakresie zapewniania
bezpieczeństwa ruchu drogowego
na terenie województw lubelskiego
i podkarpackiego

Lublin maj 2010 r.

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

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

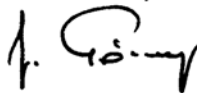
Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie



Adam Pęziół

Akceptuję:

Józef Górny

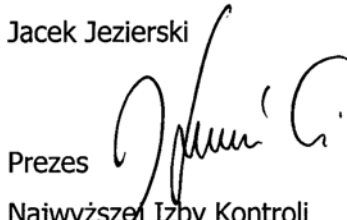


Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia 20 . 05 . 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

00-950 Warszawa

tel./fax: (22) 444-50-00 / (22) 825 44 81

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	13
3.1.1. Stan prawny	13
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne.....	21
3.2. Istotne ustalenia kontroli	22
3.2.1. Stan techniczny i estetyczny dróg i obiektów mostowych	22
3.2.2. Nakłady na infrastrukturę drogową	24
3.2.3. Utrzymanie dróg i obiektów mostowych.....	27
3.2.4. Organizacja ruchu na drogach i jej utrzymanie	34
3.2.5. Ograniczanie utrudnień związanych z robotami prowadzonymi na drogach	39
3.2.6. Inne działania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego	43
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	45
4.1. Przygotowanie kontroli.....	45
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	48
5. Załączniki	53
5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi podmiotami oraz jednostek NIK, które przeprowadziły kontrole.	53
5.2. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	53
5.3. Wykaz najważniejszych, normatywnych aktów prawnych	54

1. Wprowadzenie

Temat kontroli P/09/150 Działalność zarządzających drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego.

Uzasadnienie podjęcia kontroli – Realizacja obowiązków zarządcy w zakresie utrzymania dróg (m.in. prowadzenie kontroli okresowych dróg i obiektów mostowych oraz usuwanie nieprawidłowości stwierdzonych podczas tych kontroli), zapewnienie właściwej organizacji ruchu na drogach (oznakowanie dróg, sygnały i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego) również w trakcie prowadzenia robót oraz ograniczanie utrudnień związanych z zajęciem pasa drogowego i prowadzeniem prac modernizacyjnych i remontowych, ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Nie ulegają również poprawie statystyki wypadkowości. Na drogach województwa lubelskiego i podkarpackiego w roku 2008 doszło ogółem do 4.720 wypadków drogowych, w następstwie których zginęło 606 osób a 5.942 doznało obrażeń ciała. Z wcześniejszych kontroli NIK wynika, że większość zarządów dróg nie dokonywała kontroli stanu technicznego obiektów infrastruktury drogowej, a oznakowanie dróg nie spełniało wymogów technicznych. Nie zawsze realizowano też obowiązki związane z utrzymaniem obiektów. Na istnienie nieprawidłowości związanych z utrzymaniem dróg i organizacją ruchu wskazywały ponadto interpelacje poselskie oraz znaczna liczba publikacji prasowych.

Cel kontroli i główne zagadnienia objęte kontrolą – celem kontroli było dokonanie oceny działalności zarządów dróg powiatowych, miejskich i wojewódzkich (zwanych dalej: *zarząd dróg, jednostka*) w zakresie:

- zapewniania właściwego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- identyfikacji i usuwania zagrożeń oraz wykonywania przez te jednostki obowiązków związanych z utrzymaniem w należyтым stanie techniczno-użytkowym dróg i obiektów mostowych¹,
- zapewniania właściwej organizacji ruchu,
- ograniczania utrudnień związanych z robotami prowadzonymi na drogach,

¹ Zadania w tym zakresie określono w rozdziale 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.), zwanej dalej „Prawem budowlanym”.

- wykonywania innych obowiązków, mających wpływ na bezpieczne korzystanie z dróg przez ich użytkowników²,
- realizacji działań objętych Krajowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2005-2007-2013 GAMBIT 2005 („Program GAMBIT 2005”) z uwzględnieniem aspektu finansowego.

Kontrolą objęto lata 2007- I półrocze 2009, a czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 września do 30 listopada 2009 r.

Jednostki objęte kontrolą – Kontrola przeprowadzona została w 12 zarządach dróg, w tym: ośmiu powiatowych (Zarząd Dróg Powiatowych w Biłgoraju, Łęcznej, Krasnymstawie, Opolu Lubelskim, Dębicy, Łańcucie, Kolbuszowej i Przeworsku), dwóch miejskich (Zarząd Dróg Miejskich w Przemyślu i Zarząd Dróg Grodzkich w Zamościu) oraz dwóch wojewódzkich (Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie i Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie), na terenie województwa lubelskiego i podkarpackiego. Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK³, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

² Obowiązki i wymogi wynikające z przepisów: ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), Prawa budowlanego, ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.)

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.)

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność jednostek zarządzających drogami publicznymi (tzw. zarządów dróg) realizujących zadania w imieniu zarządców dróg (organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego) w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu drogowego na podlegających im drogach.

Stwierdzono, że większość jednostek będących zarządami dróg nie podejmowało działań zapewniających właściwy poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego lub działania te wykonywało nieprawidłowo, a zwłaszcza:

- nie zapewniło właściwej identyfikacji zagrożeń oraz ich usuwania,
- nie wykonywało prawidłowo obowiązków związanych z utrzymaniem dróg i obiektów mostowych w należyтым stanie techniczno-użytkowym,
- nie zapewniało właściwej organizacji ruchu, oraz
- nie ograniczało utrudnień związanych z robotami prowadzonymi na drogach.

Na 12 skontrolowanych zarządów dróg, dziewięć oceniono negatywnie. W 11 jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w stałej lub czasowej organizacji ruchu, stanowiące bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi albo wystąpienia niepowetowanej szkody w mieniu, polegające na braku właściwego oznakowania użytkowanych dróg jak i ich odcinków na których realizowano roboty drogowe.

2.2. Synteza wyników kontroli

Poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Polsce odbiega od istniejącego w większości krajów Unii Europejskiej. Bezpośredni wpływ na taki stan rzeczy ma realizacja obowiązków przez zarządzających drogami publicznymi, której nie można uznać za zadowalającą.

1. Drogi i obiekty mostowe przejęte na własność przez jednostki samorządu terytorialnego w 1999 roku są w znacznym stopniu wyeksploatowane i wymagają dużych nakładów finansowych na odtworzenie ich pełnej wartości użytkowej. Skontrolowane jednostki (zarządy dróg) zarządzały drogami i obiektami mostowymi, których większość była w stanie technicznym złym lub niezadawalającym, co stwarzało realne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. [str. 22-24]
2. Zarządcy dróg nie przeznaczali wystarczających środków finansowych na utrzymanie dróg i obiektów mostowych w należytym stanie. Powodowało to ograniczenia przez zarządy dróg zakresu prac związanych z utrzymaniem i ochroną dróg (roboty konserwacyjne, porządkowe i inne zwiększające bezpieczeństwo i wygodę ruchu oraz zapobiegające przedwczesnemu zniszczeniu dróg lub ograniczeniu ich funkcji użytkowych), jedynie do najbardziej koniecznych. Poniesione w latach 2007 – 2008 wydatki na modernizację, remonty i utrzymanie dróg oraz obiektów mostowych, stanowiły zaledwie jedną dziesiątą potrzeb, określonych przez zarządy dróg (rzetelność określania tych potrzeb nie była przedmiotem badań kontrolnych). [str. 24-27]
3. Jedynie trzy zarządy dróg (25%) korzystały ze środków finansowych z Programu Gambit 2005, służących dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. [str. 27]
4. W sześciu skontrolowanych zarządach dróg (50%) nie przeprowadzano w latach 2007 – 2008 wymaganych okresowych (co najmniej raz w roku) kontroli dróg polegających na sprawdzeniu stanu technicznego elementów drogi narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas jej użytkowania. Kontroli okresowych obiektów mostowych (wymaganych co najmniej raz w roku) nie przeprowadzano w tym czasie w pięciu skontrolowanych zarządach dróg (41,7%). W roku 2007 corocznych kontroli okresowych mostów nie prowadzono w pięciu a w roku

- 2008 w trzech jednostkach. Brak tych kontroli stanowił naruszenie przepisów Prawa budowlanego. [str. 28-30]
5. Pomimo prawnego obowiązku, kontroli okresowych (wymaganych co najmniej raz na pięć lat) polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg, ich estetyki oraz otoczenia nie prowadzono w siedmiu jednostkach (58,3%), a kontroli okresowych (wymaganych co najmniej raz na pięć lat), polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów mostowych, ich estetyki oraz otoczenia nie dokonywano również w siedmiu jednostkach (58,3%). [str. 28-30]
 6. W czterech zarządach dróg (33,3%) część kontroli okresowych dróg dokonywały osoby nieposiadające uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub kwalifikacji, co naruszało przepisy Prawa budowlanego. [str. 30-31]
 7. Pomimo prawnego obowiązku w pięciu zarządach dróg (z 11 prowadzących kontrole okresowe dróg i mostów) w latach 2007-2008 nie usuwano nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli okresowych. [str. 31-32]
 8. W dwóch zarządach dróg (16,0%), niezgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy o drogach publicznych, nie prowadzono ksiąg dróg, a w czterech (33,3%) prowadzono je nierzetelnie. [str. 32-33]
 9. W jednym zarządzie dróg tj. ZDM w Przemyśle, pomimo prawnego obowiązku, nie prowadzono dzienników objazdu dróg i założono je dopiero podczas kontroli NIK, a w pięciu (41,7%) nie prowadzono ich w sposób ciągły bądź nie zawierały one kilometrażu miejsc gdzie ujawniono nieprawidłowości wymagające usunięcia. [str. 33]
 10. W dziewięciu zarządach dróg (75%) nie przechowywano kompletnej dokumentacji budowy i powykonawczej dla podległych dróg i obiektów mostowych jak również opracowań projektowych i dokumentów technicznych robót wykonywanych w tych obiektach w toku ich użytkowania. Obowiązek przechowywania tej dokumentacji wynika z Prawa budowlanego. [str. 33-34]
 11. W dwóch zarządach dróg (16,7%) nie zapewniono projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich, a w czterech (33,3%) nie posiadano ich dla części

zarządzanych dróg. [str. 34-35]

12. Podczas oględzin oznakowania pionowego dróg w pięciu jednostkach (41,7%) stwierdzono odstępstwa od obowiązujących projektów organizacji ruchu, a w dwóch zarządach dróg, które projektów tych nie zapewniły, brakowało podstawowych oznakowań pionowych gwarantujących bezpieczeństwo nawet na skrzyżowaniach. [str. 35-36]
13. Podczas oględzin oznakowania poziomego dróg w dwóch zarządach dróg wojewódzkich, pomimo prawnego obowiązku, brakowało kompletnego oznakowania liniami krawędziowymi, w dwóch (25%) zarządach dróg powiatowych nie stosowano zalecanych linii segregacyjnych i krawędziowych, a w pięciu (62,5%) oznakowano nimi nie więcej niż 3,4% całkowitej ich długości. [str. 37-39]
14. Niezgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy Prawo o ruchu drogowym, w jednym zarządzie dróg wojewódzkich na prostych i łukach o promieniu większym od 1500 m dróg objętych oględzinami nie stosowano słupków prowadzących, w dwóch zarządach dróg powiatowych (25%) nie stosowano słupków prowadzących na łukach o promieniu mniejszym niż 450 m, a w pięciu (62,5%) stosowano je tylko w wybranych miejscach. [str. 39-40]
15. W trzech zarządach dróg (25%), nie podejmowano działań skutkujących ograniczaniem utrudnień związanych z robotami prowadzonymi na drogach już na etapie przygotowania postępowań przetargowych. Dla prac polegających na przebudowie i remontach dróg nie sporządzano specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, w których powinno ujmować się m.in. dane dotyczące organizacji robót oraz warunków organizacji ruchu w trakcie ich wykonywania. [str. 40-41]
16. Nie ograniczano również utrudnień w trakcie realizacji robót na drogach. W pięciu zarządach dróg (41,7%), niezgodnie z przepisami wykonawczymi do Prawa o ruchu drogowym, realizowano roboty remontowe dróg na podstawie nieaktualnych lub niezatwierdzonych projektów czasowej organizacji ruchu. [str. 41-42]
17. W trakcie oględzin stwierdzono, że podczas realizacji robót w dwóch zarządach dróg (16,7%) nie stosowano w pełnym zakresie obowiązującego na czas ich

prowadzenia oznakowania, co skutkowało dodatkowymi utrudnieniami dla uczestników ruchu drogowego oraz stanowiło zagrożenie ich bezpieczeństwa i było działaniem nierzetelnym. [str. 42-43]

18. W dwóch zarządach dróg (16,7%) nie wykonywano okresowych pomiarów natężenia ruchu dla wszystkich odcinków zarządzanych dróg, a w ośmiu (83,3%) wykonywano je tylko dla wybranych odcinków. [str. 43-44]
19. Wyплаты odszkodowań za uszkodzenia pojazdów samochodowych spowodowane złym stanem technicznym dróg w latach 2007-2008 wzrosły w pięciu zarządach dróg o 41,7%. [str. 44]
20. Ustalone w wyniku kontroli finansowe rezultaty kontroli stanowiły kwotę 635,2 tys. zł. [str. 52]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Na terenie województwa lubelskiego drogi wojewódzkie i powiatowe stanowią 41,9% ogólnej długości dróg publicznych, a na terenie województwa podkarpackiego 51,9 %.

Stwierdzony w trakcie kontroli brak projektów organizacji ruchu stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie ma bowiem podstawy do niezwłocznego odtwarzania oznakowania, które zostało uszkodzone w trakcie eksploatacji lub usunięte bez udziału i wiedzy zarządzających drogami publicznymi.

Z kontroli wynika, że obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴ nie nakazują w sposób wyraźny zarządcom dróg sporządzania i posiadania stałej zatwierdzonej organizacji ruchu w odniesieniu do wszystkich dróg, którymi zarządzają (np. dla dróg wybudowanych przed wejściem w życie zarządzenia Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z 5 października 1987 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach publicznych⁵). Obowiązek sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na nowo wybudowanych drogach lub w razie dokonywania zmian na drogach

⁴ Dz. U. Nr 177, poz. 1729

⁵ M.P. Nr 31, poz. 240 ze zm.

istniejących określono w § 4 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. Przepis ten nie przesądza jednoznacznie, czy w odniesieniu do dróg istniejących, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu (m.in. w konsekwencji wykonania przebudowy lub remontu drogi), istnieje obowiązek posiadania dokumentacji organizacji ruchu, tj. zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu.

W 11 poddanych badaniom kontrolnym jednostkach (we wszystkich poza ZDG w Zamościu) stwierdzono nieprawidłowości w stałej lub czasowej organizacji ruchu, stanowiące bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi albo wystąpienia niepowetowanej szkody w mieniu, polegające na braku właściwego oznakowania użytkowanych dróg jak i ich odcinków na których realizowano roboty drogowe. Kontrolerzy NIK w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych informowali kierowników jednostek o tych zagrożeniach, celem ich natychmiastowego wyeliminowania. O konieczności bieżącego usuwania ujawnionych w tym zakresie nieprawidłowości informowano również kierowników jednostek w wystąpieniach pokontrolnych. Większość zagrożeń z tym związanych usunięto w trakcie kontroli lub w ramach realizacji wniosków pokontrolnych.

Jedną z podstawowych przyczyn ujawnionych zaniedbań w zakresie utrzymania dróg i obiektów mostowych w należyтым stanie technicznym oraz zapewniania wymaganej organizacji ruchu (oznakowanie pionowe, poziome, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i sygnalizacja świetlna) był niski poziom nakładów finansowych przeznaczanych przez zarządy dróg na te cele. Skutkowało to koniecznością stosowania przez dyrektorów zarządów dróg ograniczeń zakresów prac utrzymaniowych (konserwacyjne, porządkowe i inne zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa ruchu) oraz remontów dróg i obiektów mostowych do najbardziej koniecznych robót.

W związku z powyższym NIK wnioskuję:

Do Ministra Infrastruktury o:

Biorąc pod uwagę znaczenie projektów organizacji ruchu dla bezpieczeństwa na drogach, NIK uznaje za celowe

- wprowadzenie przepisów zobowiązujących do opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.

Do właścicieli infrastruktury drogowej, nadzorujących funkcjonowanie zarządów dróg publicznych o:

- zwiększenie nadzoru nad działalnością podległych zarządów dróg, m.in. w zakresie utrzymania we właściwym stanie technicznym dróg i obiektów mostowych, zapewnienia projektów organizacji ruchu dla wszystkich odcinków dróg oraz podejmowania działań skutkujących ograniczeniem utrudnień związanych z robotami prowadzonymi na drogach;
- prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu;
- zapewnienie środków finansowych w wysokości pozwalającej na utrzymanie dróg i obiektów mostowych oraz organizacji ruchu w należyтым stanie.

Do wojewodów lubelskiego i podkarpackiego (organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem), o:

- dokonywanie oceny organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwem ruchu drogowego.

Do wojewódzkich i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, o:

- zwiększenie liczby kontroli w zarządach dróg, w zakresie realizacji obowiązków związanych z utrzymaniem dróg i obiektów mostowych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Zarządzanie drogami publicznymi

- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest podstawowym aktem prawnym regulującym m.in. kwestie utrzymania dróg publicznych oraz ich ochrony w zakresie warunków bezpieczeństwa ruchu. Drogi publiczne, ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, jego zadania zostały określone w art. 18 ust. 1 i 2. Organy administracji rządowej lub samorządowej, do których właściwości należą m.in. sprawy z zakresu budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg są zarządcami drogi (art. 19 ust. 1). Zarządcami dróg, poza wyjątkami przewidzianymi w ustawie są dla dróg krajowych: – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5). Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia (art. 19 ust. 4). Art. 20 ustawy określa zadania zarządców dróg, do których należy m.in.:
 - utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
 - prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom,
 - przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego,

- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających,
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników,
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego,
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu.

Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1).

Wybrane przepisy z zakresu finansów publicznych

W latach 2007 - 2009 gospodarka finansowa jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego jakimi są wojewódzkie i powiatowe zarządy dróg publicznych podlegała rygorom ustalonym w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶ oraz przepisach wykonawczych do tej ustawy, m.in. rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną⁷. Prowadzenie ksiąg rachunkowych w zarządach dróg publicznych regulowały w tym okresie przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁹

Ewidencja i informacje dotyczące zarządzanych dróg

Na podstawie art. 18a ust. 7 ustawy o drogach publicznych Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹⁰. Zarządcy dróg publicznych składają Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje o sieci dróg publicznych i obiektów inżynierskich a dotyczą one m.in. liczby wypadków,

⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

nawierzchni drogi i robót drogowo-mostowych i ich wartości wykonanych w danym roku.

Na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie 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 tunelom¹¹. Rozporządzenie określa m.in. zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Ewidencja obejmuje m.in. następujące dokumenty (§ 9 ust. 1):

- książkę drogi,
- dziennik objazdu dróg,
- książki obiektów mostowych oraz tuneli,
- kartę obiektu mostowego.

Aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający (§ 16). W książce drogi, książce obiektu mostowego i dzienniku objazdu dróg rejestruje się i odnotowuje m.in. ustalenia z kontroli ich stanu technicznego, bezpośrednio związanego z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego jej odcinka a dziennik objazdu dróg oddzielnie dla każdej kategorii drogi (§ 10 – 11). Zasady prowadzenia książki obiektu mostowego oraz tunelu, karty obiektu mostowego oraz wykazu obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów określono w § 13 – 15 rozporządzenia.

Zarządzanie ruchem na drogach i organizacja ruchu

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym reguluje m.in. zasady ruchu na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania. Zgodnie z art. 10 ustawy, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza ruchem na drogach krajowych, marszałek województwa na wojewódzkich, a starosta na drogach powiatowych i gminnych. Prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór nad

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

zarządzaniem ruchem na drogach krajowych. Wojewoda sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie. Na podstawie art. 10 ust. 12 Prawa o ruchu drogowym, uwzględniając m.in. konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego wydano rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Zarządzanie ruchem obejmuje m.in. czynności organizacyjno-techniczne, takie jak zatwierdzanie organizacji ruchu oraz nadzór nad jej przestrzeganiem.

Pod pojęciem organizacji ruchu rozumie się, mające wpływ na ruch drogowy: geometrię drogi i zakres dostępu do drogi, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów. Projektem organizacji ruchu jest dokumentacja sporządzona w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem (§ 1). Podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (§ 4 ust. 1). Projekt organizacji ruchu powinien zawierać m.in. opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu (w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze). W wyjątkowych przypadkach zmiany organizacji ruchu mogą być wprowadzane na podstawie projektu uproszczonego (§ 5). Organizację ruchu zatwierdza, na podstawie projektu organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi (§ 6 ust. 1).

Dane istotne z punktu widzenia organizacji robót drogowych, warunków dotyczących organizacji ruchu, ogrodzenia oraz zabezpieczenia chodników i jezdni, określa się również w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Zamawiający roboty sporządza je zgodnie z § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót

budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹² (wydanego na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³). Specyfikacje te stanowią integralną część umowy o zamówienie publiczne.

Warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz warunki ich umieszczenia

Uwzględniając konieczność zapewnienia czytelności i zrozumiałości znaków i sygnałów drogowych dla uczestników ruchu drogowego wydano rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunki ich umieszczenia na drogach¹⁴.

- 1) Znaki ostrzegawcze* uprzedzają o miejscach na drodze, w których występuje lub może wystąpić niebezpieczeństwo, oraz zobowiązują uczestników ruchu do zachowania szczególnej ostrożności.
- 2) Znaki zakazu* stanowią podstawową kategorię znaków, którymi są wyrażane ustalenia dotyczące organizacji ruchu. Za ich pomocą można między innymi zamknąć lub ograniczyć wjazd pojazdów oraz zabronić wykonywania określonych manewrów.
- 3) Znaki informacyjne* mają na celu poinformowanie kierujących pojazdami o rodzaju drogi i sposobie korzystania oraz o obiektach znajdujących się przy drodze lub w jej pobliżu przeznaczonych dla użytkowników dróg.
- 4) Znaki poziome* mają na celu: zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu i innych osób znajdujących się na drodze, usprawnienie ruchu pojazdów i ułatwienie korzystania z drogi. Znaki poziome mogą występować samodzielnie lub w powiązaniu ze znakami pionowymi. Umożliwiają one przekazywanie kierującym pojazdami informacji o przyjętym sposobie prowadzenia ruchu, nawet tam, gdzie zastosowanie innego rodzaju oznakowania jest niewystarczające lub niemożliwe. Drogi krajowe i wojewódzkie na odcinkach o szerokości jezdni 6 m i większej, posiadać powinny oznakowanie poziome w zakresie linii segregacyjnych i krawędziowych, a na odcinkach

¹² Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655.

¹⁴ Dz. U. Nr 220, poz. 2181.

o szerokości jezdni mniejszej niż 6 m w zakresie linii krawędziowych. Na drogach powiatowych zaleca się stosowanie zasad oznakowania poziomego jak dla dróg krajowych i wojewódzkich.

5) *Urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego* służą do ochrony życia i w ograniczonym zakresie także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a w niektórych przypadkach także użytkowników terenów przyległych. Aby skutecznie chronić życie uczestników ruchu i osób pracujących na drodze:

- pojazdy wykorzystywane przy robotach prowadzonych w pasie drogowym powinny być wyposażone w ostrzegawczy sygnał świetlny błyskowy barwy żółtej, widoczny ze wszystkich stron oraz oznakowane pasami na przemian barwy białej i czerwonej o wymiarach 250 x 250 mm, na całej szerokości pojazdu, albo tablicą ostrzegawczą lub tablicą zamykającą.
- w przypadku wykopów w jezdni głębszych niż 0,5 m lub pozostawienia na jezdni maszyn drogowych, za zaporami drogowymi ustawionymi prostopadle do osi jezdni stosowane powinny być osłony energochłonne lub pryzmy piasku.

Na drogach wojewódzkich oraz na odcinkach dróg powiatowych, w obrębie łuków poziomych o promieniach mniejszych niż 450 m należy stosować słupki prowadzące, na szczególnie niebezpiecznych łukach poziomych tablice prowadzące w celu uprzedzenia kierującego pojazdem o koniecznej zmianie kierunku jazdy a obiekty znajdujące się w skrajni drogowej i ulicznej powinny być wyraźnie oznaczane.

Kontrole okresowe stan technicznego dróg i obiektów mostowych

Obiektem budowlanym zgodnie z art. 3 Prawa budowlanego są m.in. budowle do których zalicza się drogi, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych. Zgodnie z art. 61 Prawa budowlanego - właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany m.in. utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Zobowiązany jest również zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, m.in. takich jak: wyładowania

atmosferyczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Budowle powinny być (art. 62 ust. 1) w czasie ich użytkowania poddawane kontrolom okresowym przez właściciela lub zarządcę:

1) co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania,

2) co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania budowli, jej estetyki oraz otoczenia.

W trakcie kontroli okresowych należy (art. 62 ust. 1a) dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego posiadanie uprawnień budowlanych umożliwia m.in. sprawowanie kontroli technicznej utrzymywania obiektów budowlanych. Uprawnienia budowlane stwierdzone są decyzją wojewody lub samorządu zawodowego. Kontrole okresowe przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego). Do sprawowania kontroli technicznej utrzymywania dróg i przepustów, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, niezbędne są uprawnienia budowlane w specjalności drogowej. Do sprawowania kontroli technicznej utrzymywania drogowych obiektów inżynierskich, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, niezbędne są uprawnienia budowlane w specjalności mostowej. Szczegółowo zakres kompetencji określono w § 18 i 19 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie¹⁵. Podstawę do sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych, zgodnie z art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego stanowi również wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności. Izby funkcjonują w oparciu o ustawę z dnia

¹⁵ Dz. U. nr 83, poz. 578

15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów¹⁶.

Na wojewódzkich i powiatowych inspektorach nadzoru budowlanego spoczywa obowiązek nadzoru i kontroli przepisów Prawa budowlanego oraz wydawanie decyzji w sprawach określonych ustawą (art. 81 ust. 1 Prawa budowlanego). Właściwy inspektor nadzoru budowlanego (art. 62 ust. 3) w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego budowli lub jej części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska – nakazuje przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1, a także może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części. Nadzór nad drogami publicznymi krajowymi i wojewódzkimi sprawuje wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego a nad powiatowymi, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (art. 83 i art. 82 ust. 3). Stosownie do art. 64 właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdej budowli, której projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2, książkę obiektu budowlanego. Zwolnienia w tym zakresie określono w art. 64 ust. 2 pkt 3 - obejmuje ono m.in. drogi i obiekty mostowe, jeżeli prowadzi się dla nich książkę drogi lub książkę obiektu mostowego na podstawie przepisów o drogach publicznych. Książka jest dokumentem przeznaczonym do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania. Obowiązek usuwania uszkodzeń i braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, stwierdzonych podczas kontroli stanu technicznego obiektu ustalono w art. 70 Prawa budowlanego.

Odszkodowania za zdarzenia na drogach

W zależności od stanu faktycznego konkretnego przypadku, odpowiedzialność cywilnoprawna zarządcy drogi publicznej za szkody wyrządzone użytkownikom dróg, może wynikać z:

- 1) art. 415 Kodeksu cywilnego w związku z art. 430,
- 2) art. 417 Kodeksu cywilnego¹⁷.

¹⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

W Polsce, mimo relatywnie niskiego wskaźnika motoryzacji i pewnej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego zanotowanej w ostatnich latach, zagrożenie zdrowia i życia uczestników ruchu drogowego jest nadal wysokie. Ze statystyk Policji wynika, że w roku 2008 na polskich drogach w 49.054 wypadkach drogowych było 5.437 ofiar śmiertelnych, a 62.097 osób zostało rannych. Na drogach województwa lubelskiego w roku 2008 doszło do 2358 wypadków drogowych, w następstwie których 372 osoby zginęły, a 2.952 doznały obrażeń. Pomimo zmniejszenia liczby wypadków w roku 2008 w porównaniu do 2007 r. odnotowano jednak wzrost liczby ofiar śmiertelnych o 21 (6,0%). Na drogach województwa podkarpackiego w roku 2008 miało miejsce 2.362 wypadków (wzrost o 3,7% w porównaniu do roku 2007), w następstwie których zginęło 234 osób a 2.990 doznało obrażeń ciała. Najwięcej wypadków miało miejsce na: prostych odcinkach dróg, skrzyżowaniach, niebezpiecznych zakrętach oraz przejściach dla pieszych, stąd też stan techniczny nawierzchni dróg oraz właściwe ich oznakowanie to podstawowe elementy decydujące o bezpieczeństwie ruchu drogowego. Sąsiadujące ze sobą województwa lubelskie i podkarpackie należą do najslabiej zurbanizowanych regionów administracyjnych w Polsce, nie ma tu autostrad, ani dróg szybkiego ruchu. Na większości dróg, w tym na drogach krajowych, brak jest ciągów pieszych, a nawet utwardzonych poboczy. Uboga infrastruktura techniczna dróg wpływa na liczbę wypadków drogowych i podwyższoną śmiertelność ofiar. Niewłaściwy stan techniczny infrastruktury drogowej jest w dużej mierze skutkiem nierzetelnego wywiązywania się organów administracji drogowej z ciężących na nich ustawowych obowiązków w zakresie utrzymania dróg i organizacji ruchu. Duże nadzieje pokładano w przyjętym we wrześniu 2005 r. przez Radę Ministrów Programie Gambit 2005. Celami przyjętymi w Programie są m.in.: stworzenie i rozwój podstaw do prowadzenia skutecznych i długofalowych działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, budowa i utrzymanie bezpiecznej infrastruktury drogowej wraz z otoczeniem i elementami towarzyszącymi (hierarchizacja sieci dróg i ulic) oraz zmniejszenie tzw. ciężkości wypadków. W ramach tych zamierzeń dofinansowane

¹⁷ zobacz wyrok SN z dnia 10 czerwca 2005 r., II CK 719/04 – Lex nr 180855, wyrok TK z 04.12.2001 sygnatura SK 18/00

przez Ministerstwo Infrastruktury miały być przedsięwzięcia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego dot. dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych realizowane w ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na Droгах.

Ograniczone nakłady finansowe, jakie przeznaczają na utrzymanie infrastruktury drogowej powiatowe i wojewódzkie zarządy dróg są główną przyczyną zaniedbań tak w zakresie realizacji obowiązków związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym jak i zapewnieniem i utrzymaniem organizacji ruchu na drogach. Prowadzenie racjonalnej gospodarki w tym zakresie ograniczają również braki uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub kwalifikacji, o których mowa w Prawie budowlanym u pracowników zarządów dróg odpowiedzialnych za utrzymanie dróg i obiektów mostowych.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Stan techniczny i estetyczny dróg i obiektów mostowych

W województwie lubelskim łączna długość dróg publicznych wynosi 26.944 km, w tym drogi wojewódzkie mają długość 2.180 km a drogi powiatowe 9.112 km, co stanowi łącznie 41,9% ogólnej długości dróg publicznych. W województwie podkarpackim łączna długość dróg publicznych wynosi 16.225 km, w tym drogi wojewódzkie mają łączną długość 1.626 km a drogi powiatowe 6.800 km.

Objęte kontrolą zarządy dróg odpowiadały łącznie za eksploatację 1512 odcinków ewidencyjnych dróg o łącznej długości 7.111 km oraz 848 obiektów mostowych o łącznej długości 20.851 m, w tym zarządy dróg wojewódzkich w woj. lubelskim i podkarpackim odpowiednio za 113 odcinków o długości 3.806 km (53,5%) i 558 obiektów mostowych o długości 14.364 m (68,9%). Według ocen dokonanych przez zarządy dróg, co potwierdziły również oględziny nie mniej niż 10 odcinków dróg prowadzone przez kontrolerów NIK, w stanie dobrym i zadowalającym było 58,0% dróg a 42,0%¹⁸ w stanie niezadowalającym. Zły stan

¹⁸ Wyliczeń dokonano na podstawie protokołów kontroli ośmiu zarządów dróg. Z uwagi na brak jednolitej metodologii i obowiązku oceny stan techniczny dróg, stosowane skale ocen nie odzwierciedlają stanu faktycznego w tym zakresie.

dróg przejawiał się głównie nierównościami nawierzchni (popękane, nierówne i z koleinami), a szerokości jezdni i poboczy w wielu przypadkach, były mniejsze od wymaganych. W najgorszym stanie były drogi powiatowe. Na przykład:

- ZDP w Łęcznej ocenił w roku 2008, że wykonania niezbędnych prac naprawczych wymagało aż 157 km dróg, co stanowiło 59% zasobu,
- ZDP w Opolu Lubelskim ocenił w roku 2006, że drogi o łącznej długości 194 km (46,2%) są w stanie złym (liczne ubytki nawierzchni oraz zdeformowania podłużne i poprzeczne) lub niezadawalającym (ubytki, spękania i wykruszenia nawierzchni). Do połowy roku 2009 spośród 133 miejsc w których stwierdzono te nieprawidłowości pracami naprawczymi objęto jedynie 20 (15,0%);
- ZDP w Biłgoraju ocenił w roku 2008, że stan techniczny 108,0 km dróg był bardzo zły (19,3%) a 134 km zły (23,9%).

Przyczyną takiego stanu technicznego dróg było niezapewnienie utrzymania ich w należyтым stanie technicznym, co skutkowało pogorszeniem własności użytkowych i sprawności technicznej bezpieczeństwa konstrukcji bezpośrednio związanego z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Widoczne w transporcie drogowym tendencje wzrostu dopuszczalnych nacisków na osie oraz masy całkowitej pojazdów przyspieszają proces niszczenia dróg i konstrukcji mostowych oraz skracają ich przydatność użytkową. Niekorzystne są również naturalne warunki eksploatacji obiektów infrastruktury drogowej (szczególnie mostów) z uwagi na zmienne warunki atmosferyczne (ok. 100 krotne w ciągu roku przejścia temperatury przez 0°C) destrukcyjnie oddziałujące na konstrukcję z powodu zamarzania i rozmarzania wody znajdującej się w szczelinach. W przypadku obiektów mostowych duże straty powodują również powodzie i erozja dna, występujące zwłaszcza na nieuregulowanych rzekach oraz podczas spływów lodów.

W Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 z października 2007 r. przewidziano, że osiągnięcie stanu technicznego zadawalającego (ocena 4,0) w roku 2015 przez 4,2 tys. obiektów mostowych o łącznej długości 177 tys. m zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (średnia ocena z 2008 r. – 3,1) wymagać będzie ponoszenia rocznych nakładów w kwocie ok. 370 mln zł (w tym 200 mln na odnowy i bieżące utrzymanie oraz 170 mln na wzmocnienia). Średnie roczne wydatki na 1mb obiektu mostowego wynosić miały zatem 2.090 zł.

W latach 2006-2008 średnioważona ocena stanu technicznego obiektów mostowych, w żadnym z 12 kontrolowanych zarządów dróg nie była zadawalająca

(4,0), przy której obiekty te mogły wykazywać jedynie zanieczyszczenia lub pierwsze objawy uszkodzeń pogarszających wygląd estetyczny. W dziewięciu zarządach dróg (75%) ocena ta zawierała się w granicach 3,00-3,75 tj. stan ich był niepokojący (wykazywały uszkodzenia, których nienaprawienie spowodować mogło skrócenie okresu bezpiecznej eksploatacji) a trzech jednostkach (25%) w granicach 2,77-2,96 tj. stan ich był niedostateczny (wykazywały uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwe do naprawy). Powyższy stan techniczny obiektów mostowych wynika m.in. ze zbyt małych środków finansowych, jakie zarządcy przeznaczają na ich przebudowy, remonty, utrzymanie oraz ochronę.

Na wszystkich 122 odcinkach dróg wojewódzkich i powiatowych, objętych oględzinami NIK w kontrolowanych zarządach dróg występowały uszkodzenia nawierzchni, takie jak: ubytki, łaty po naprawach, spękania siatkowe i poprzeczne, koleiny, garby, przemieszczenia, które szczególnie w okresie opadów atmosferycznych (śnieg, oblodzenia, ulewne deszcze) mogą skutkować ograniczeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego.

3.2.2. Nakłady na infrastrukturę drogową

Wydatki na modernizację i remonty dróg i obiektów mostowych

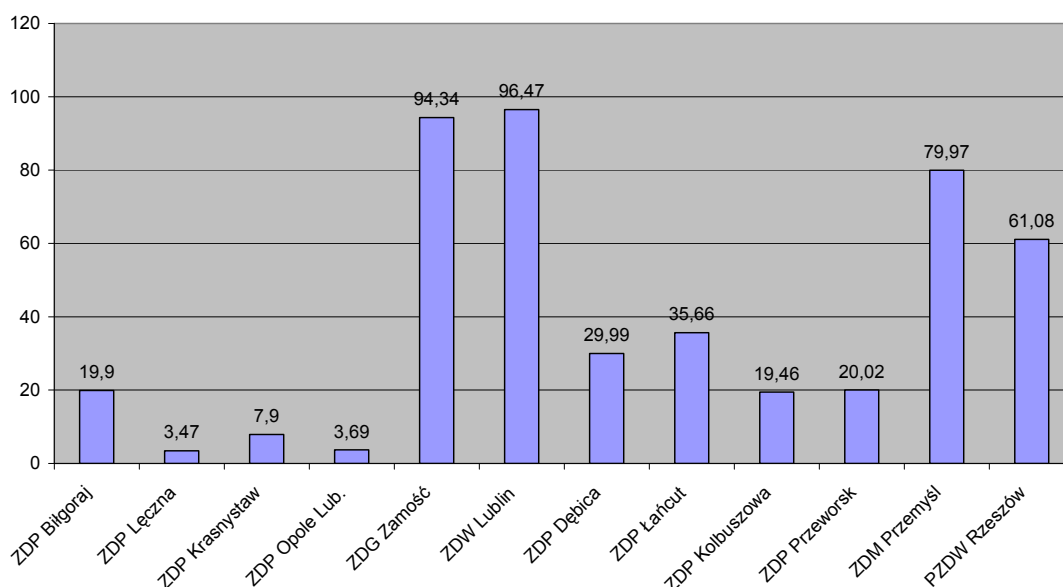
Stwierdzono dużą dysproporcję pomiędzy potrzebami finansowymi zgłaszanymi przez poszczególne zarządy wynikającymi z obowiązku utrzymania eksploatowanych dróg i obiektów mostowych w należyтым stanie technicznym i estetycznym, a wielkością środków preliminowanych na ten cel w budżetach zarządców i faktycznie wydatkowanych przez jednostki będące zarządami dróg.

Potrzeby finansowe w zakresie modernizacji, remontów i utrzymania dróg, i obiektów mostowych, zarządy objęte kontrolą szacowały w roku 2009 na ok. 6.200 mln zł, a w latach 2007-2008 wydatkowano na te cele jedynie 666,4 mln zł, co oznacza zabezpieczenie potrzeb zaledwie na poziomie 10,7%. Na przykład:

- w ZDP w Łęcznej wydatki na utrzymanie infrastruktury drogowej w roku 2008 wyniosły 966,8 tys. zł, podczas gdy niezbędnych prac naprawczych 59% dróg i 73% obiektów mostowych, a potrzeby finansowe w tym zakresie szacowano na 264 mln zł;
- w ZDW w Lublinie wydatki na utrzymanie infrastruktury drogowej w roku 2008 wyniosły 230,8 mln zł, podczas gdy niezbędne prace naprawcze wykonać należało na ok. 80% dróg wojewódzkich, a potrzeby finansowe szacowano na 3.000 mln zł.

Nakłady ponoszone na modernizację, remonty i utrzymanie dróg były bardzo zróżnicowane. W roku 2008 wynosiły one: w zarządach dróg wojewódzkich i miejskich od 61,08 zł/km (PZDW w Rzeszowie) do 96,47 zł/km (ZDW w Lublinie), podczas gdy w przypadku dróg powiatowych w trzech zarządach wynosiły one odpowiednio jedynie 3,47 (w Łęcznej), 3,69 (w Opolu Lubelskim) i 7,90 zł/km w Krasnymstawie. Konsekwencją tych dysproporcji było pogorszenie stanu nawierzchni dróg powiatowych, przenoszące się bezpośrednio na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Nakłady na modernizację, remonty i utrzymanie dróg



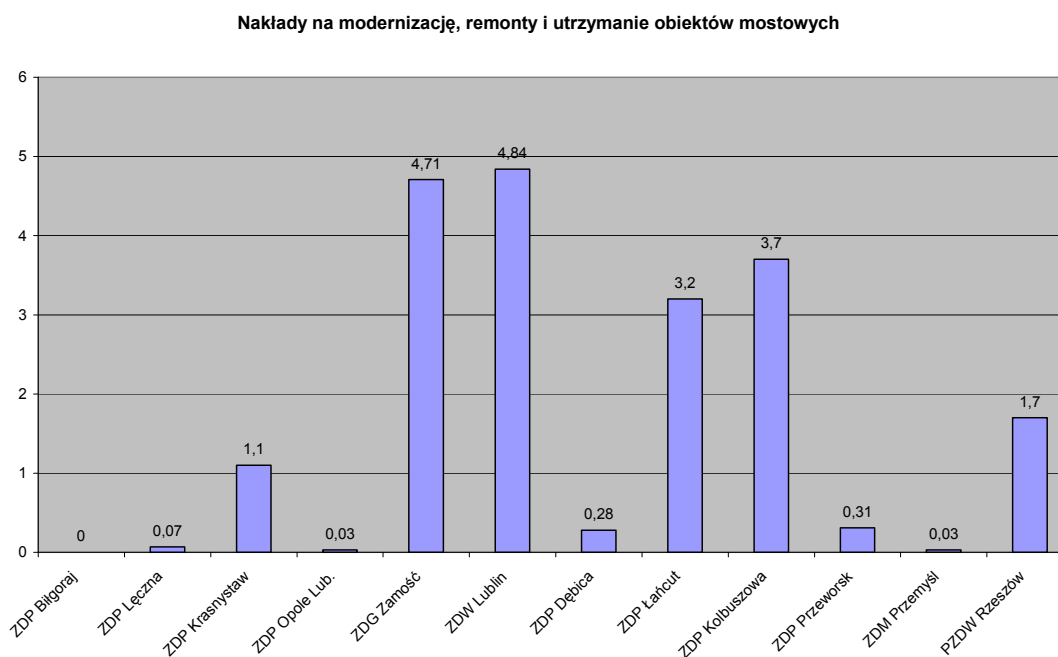
Najmniejsze nakłady przeznaczano na modernizację, remonty i utrzymanie obiektów mostowych, pomimo, że ich stan techniczny w większości przypadków był niepokojący lub niedostateczny. Nakłady ponoszone w roku 2008 na 1 mb obiektu mostowego w 6 zarządach nie przekroczyły kwoty 1,00 zł a maksymalne (w zarządach dróg wojewódzkich) wynosiły tylko 4,84 zł. Na przykład:

- ZDP w Biłgoraju zarządzający 35 obiektami mostami o łącznej długości 750,8 mb nie przeznaczał w latach 2006-2008 środków finansowych na ich utrzymanie i ochronę, pomimo, że stan techniczny 5 z nich o konstrukcji drewniane oceniano w tym czasie jako niedostateczny a pozostałych jako niepokojący;
- środków na ten cel nie przeznaczał również ZDP w Kolbuszowej (zarządzający 33 obiektami mostowymi);

- w ZDP w Opolu Lubelskim na utrzymanie 29 obiektów mostowych o łącznej długości 422,6 m przeznaczono w roku 2007 jedynie 5,0 tys. zł;
- w ZDM w Przemyśle na utrzymanie osiem obiektów mostowych o łącznej długości 738,1 m przeznaczono w roku 2008 jedynie 23,1 tys. zł.

Przez okres trzech lat nie prowadzono zatem na obiektach o których mowa w przykładach (bądź wykonywano je w minimalnym zakresie) robót konserwacyjnych i porządkowych oraz działań mających na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia obiektu, ograniczenia funkcji i pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu. Konsekwencją złego stanu technicznego i braku środków finansowych na jego poprawę było wprowadzania ograniczeń nośności, skrajni (zawężenie pasa ruchu) oraz dopuszczalnej prędkości na obiektach mostowych (np. na dwóch mostach w ZDP w Biłgoraju). Kontrole wykazały, że zarządy dróg nie zawsze były w stanie ocenić wpływ stanu technicznego obiektów mostowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, głównie z uwagi na brak pracowników posiadających wymagane w tym zakresie kwalifikacje i uprawnienia budowlane.

W latach 2006-2008 w dwóch zarządach dróg (ZDP w Łęcznej i ZDM w Przemyśle) nie przeznaczano również środków finansowych na remonty i modernizacje obiektów mostowych podczas gdy, w Łęcznej stan techniczny 30 mostów uznano za niepokojący a pięć (drewniane) za niedostateczny a w Przemyśle stan techniczny czterech mostów stalowych i jednego przejścia podziemnego określono jako niepokojący.



Dofinansowanie robót modernizacyjno-remontowych z Programu GAMBIT 2005

W latach 2007-I półrocze 2009 jedynie trzy zarządy dróg (25%) korzystały z pomocy w ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na Drogach (element Programu GAMBIT 2005). Przedmiotem dofinansowania było sześć przedsięwzięć związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego (dofinansowanych na łączną kwotę 7.463.941) polegających na:

- budowie chodnika przy drodze nr 2916 L i wykonaniu nawierzchni na dwóch odcinkach drogi 2923 L w sieci dróg podległych ZDP w Biłgoraju (łączna wartość dwóch zadań 922.488 zł – w tym dofinansowanie 435.741 zł),
- budowie sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu dróg wojewódzkich nr 813 i nr 815 w Parczewie, przebudowie skrzyżowania drogi wojewódzkiej Nr 833 z zainstalowaniem sygnalizacji świetlnej w Kraśniku oraz kompleksowym uspokojeniu ruchu na odcinku drogi nr 824 w Puławach w sieci dróg ZDW w Lublinie (łączna wartość trzech zadań 12.367.573 zł – w tym dofinansowanie 6.152.200 zł),
- przebudowie odcinka drogi krajowej nr 28 w Przemyślu (wartość zadania 1.752.000 – w tym dofinansowanie 876.000 zł).

Realizacja tych zadań jedynie lokalnie poprawiła stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

3.2.3. Utrzymanie dróg i obiektów mostowych***Kontrole okresowe roczne stanu technicznego dróg***

Podstawowym działaniem w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu na drogach są kontrole stanu technicznego tych budowli. W sześciu jednostkach (50,0%) zarządy dróg w latach 2007-2008 nie przeprowadziły, bądź przeprowadziły, ale nie dla wszystkich dróg, rocznych kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) Prawa budowlanego. Kontrolami objęty powinien być stan techniczny elementów dróg narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania.

Kontroli tych w ogóle nie przeprowadziły cztery zarządy dróg (wszystkie z terenu woj. podkarpackiego): w Dębicy (kontrolą tą nie objęto żadnego z 61 odcinków dróg), w Łańcucie (55 eksploatowanych odcinków dróg), w Przeworsku (117 odcinków dróg) oraz w Przemyślu (nie poddano kontroli żadnego z 440 odcinków dróg miejskich).

W dwóch zarządach dróg nie kontrolowano niektórych odcinków dróg. W Krasnymstawie, na 78 odcinków dróg w roku 2007 rocznym kontrolom okresowym nie poddano 39 (50%), a w roku 2008 – 38 (48,7%), a w Opolu Lubelskim w roku 2007 - 53 (73,6%), a w roku 2008 - 46 (63,9%) na 72 zarządzane odcinki dróg.

Zaniechanie prowadzenia tych kontroli może skutkować zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Kontrole okresowe (pięcioletnie) stanu technicznego dróg i ich otoczenia

Obiekty budowlane (w tym budowle takie jak drogi) należy utrzymywać w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami podstawowymi dot. bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa użytkowania. Obowiązku dotyczącego prowadzenia, co najmniej raz na 5 lat, okresowych kontroli (art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego) polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg, ich estetyki oraz otoczenia nie realizowano w siedmiu zarządach dróg (58,3%), tj. w: Łącznej kontrolami tymi nie objęto wszystkich 44 odcinków dróg, Krasnymstawie – 78, Opolu Lubelskim – 72, Dębicy - 61, Łańcucie – 55, Przeworsku – 117 oraz Przemyśle – wszystkich 440.

Odpowiedzialnymi za brak okresowych kontroli dróg byli dyrektorzy poszczególnych zarządów dróg. Przyczyną nieprowadzenia tych kontroli był w większości przypadków brak znajomości przepisów obowiązujących w tym zakresie. Za kontrole okresowe uznawano niejednokrotnie czynności związane z utrzymaniem dróg a polegające na dokonywaniu ich objazdów.

Kontrole okresowe (roczne) stanu technicznego obiektów mostowych

W latach 2007-2008 dwa zarządy dróg w Dębicy i Przemyśle (16,7%) nie prowadzili, wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) Prawa budowlanego, rocznych kontroli okresowych stanu technicznego elementów narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania dla wszystkich - odpowiednio 59 i ośmiu - obiektów mostowych. W roku 2007 kontroli tych nie realizowano w trzech zarządach (25%) dla wszystkich obiektów lub ich części: w Opolu Lubelskim (dla wszystkich 29 obiektów mostowych), Łańcucie (dla wszystkich 26 obiektów mostowych, z których 21 podano co prawda kontroli, lecz osoba je prowadząca nie posiadała wymaganych uprawnień

budowlanych) oraz Przeworsku (dla 39 na 41 obiektów). W roku 2008 w jednym zarządzie na 12 skontrolowanych (w Przeworsku) nie przeprowadzono rocznych kontroli okresowych 35 na 41 obiektów mostowych, podlegających ocenom stanu technicznego.

Kontrole okresowe (pięcioletnie) stanu technicznego obiektów mostowych i ich otoczenia

Nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku prowadzenia, co najmniej raz na 5 lat, okresowych kontroli polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów mostowych, ich estetyki oraz otoczenia, ujawniono w siedmiu zarządach dróg (58,3%). Kontroli tych nie wykonywano dla wszystkich obiektów mostowych w: Dębicy (59 mostów), Łąncucie (26) i Przemyśle (osiem). W niepełnym zakresie realizowano je w ZDP: w Biłgoraju (kontrolą objęto jedynie dziewięć obiektów mostowych z 35), w Opolu Lubelskim (2 z 29), w Łęcznej (10 z 15) oraz w Przeworsku (6 z 41).

Obowiązki w zakresie tych kontroli wynikają z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Odpowiedzialnymi za brak okresowych kontroli byli zarządzający budowlami (dyrektorzy zarządów dróg). Zaniechanie tych kontroli (zwanych szczegółowymi) może skutkować zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, stan techniczny obiektów mostowych decyduje bowiem znacząco o poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Prowadzenie tych kontroli jest niezbędne również z uwagi, że większość tych budowli znajduje się w stanie technicznym niedostatecznym tj. wykazują one uszkodzenia obniżające ich przydatność użytkową a stąd już tylko krok do stanu przedawaryjnego, gdy uszkodzenia te stają się nieodwracalne, dyskwalifikujące przydatność użytkową. Przyczyną nieprowadzenia kontroli okresowych mostów był w większości przypadków brak pracowników posiadających wymagane uprawnienia budowlane w specjalności mostowej oraz wysoki koszt wykonania kontroli pięcioletnich.

Uprawnienia i kwalifikacje osób wykonujących kontrole okresowe dróg i obiektów mostowych

W latach 2007-2008 w trzech zarządach dróg (na osiem realizujących obowiązek prowadzenia corocznych kontroli okresowych dróg) stwierdzono nieprawidłowości, polegające na wykonywaniu tych czynności przez osoby do tego nieuprawnione, nieposiadające ważnych w tym okresie zaświadczeń o wpisie na listę

członków właściwej izby samorządu zawodowego i uprawnień budowlanych do prowadzenia kontroli stanu technicznego dróg. Naruszało to postanowienia art. 12 ust. 1 pkt 5, ust. 2 oraz ust. 7 Prawa budowlanego. I tak:

- w ZDP w Łęcznej kontrole wszystkich 44 odcinków dróg powiatowych przeprowadziły osoby nieposiadające zaświadczeń, a ponadto bez uprawnień budowlanych (związanych z kategorią dróg) do kontroli 10 z tych odcinków,
- w ZDW w Lublinie z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego skontrolowano 19 (27,9%) z 68 odcinków dróg wojewódzkich,
- ZDP w Łańcucie w roku 2007 osoba nieposiadająca wymaganych uprawnień budowlanych przeprowadziła 21 (80,8%) okresowych kontroli odcinków dróg z 26 będących w zarządzie.

We wszystkich pięciu zarządach realizujących obowiązek prowadzenia pięcioletnich kontroli okresowych dróg, czynności te wykonywały osoby posiadające wymagane kwalifikacje i zaświadczenia.

Wykonywaniu kontroli okresowych rocznych obiektów mostowych przez osoby do tego nieuprawnione stwierdzono w ZDW w Lublinie, gdzie skontrolowano w ten sposób 48 (20,7%) z 232 obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągu dróg wojewódzkich. Prowadzenie kontroli okresowych przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień budowlanych lub kwalifikacji, o których mowa w Prawie budowlanym, podważa wiarygodność i poprawność dokonanych w ich trakcie ocen stanu technicznego badanych elementów dróg a szczególnie obiektów mostowych.

Odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowości byli dyrektorzy zarządów dróg kierujący do przeprowadzenia tych kontroli własnych pracowników, nieposiadających wymaganych kwalifikacji lub zaświadczeń. Przyczyną tych nieprawidłowości był brak znajomości przepisów regulujących kwestie wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, określonych w Prawie budowlanym.

Usuwanie nieprawidłowości ujawnionych podczas kontroli okresowych

Na 11 zarządów dróg przeprowadzających w badanym okresie kontrole okresowe pięć z nich (ZDP w Biłgoraju, Łęcznej, Opolu Lub., Kolbuszowej i Krasnymstawie oraz ZDW w Lublinie) nie wykonało wszystkich zaleceń wynikających z tych kontroli. O opieszalej realizacji tych obowiązków i braku należytej uwagi dla występujących zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego świadczą następujące fakty:

- podczas kontroli okresowej pięcioletniej stanu technicznego 28 mostów w ZDP

w Krasnymstawie stwierdzono, że dla 19 z nich nie wykonano zaleceń z kontroli przeprowadzonych w 2001 r. a dla sześciu wykonano je jedynie częściowo;

- w ZDP w Biłgoraju po kontroli rocznej mostów w 2008 r. nie wykonano pilnego remontu przęseł nr 2 i 3 mostu o numerze inwentarzowym 01004007, nie przeprowadzono remontu kapitalnego mostu nr 01004000, nie wykonano również remontu stożków i przyczółków mostu nr 01004008. Na mostach tych ustawiano jedynie m.in. znaki ograniczające prędkość, nośność i skrajnię;

- w ZDP w Łęcznej do dnia 30.10.2009 r. nie wykonano zaleceń z przeglądów podstawowych mostów z 2008 r., m.in. nie przeprowadzono kontroli okresowych pięcioletnich dla czterech mostów (w m. Kol. Ostrówek, Ciechanki, Szpica i Dąbrowa), nie wyremontowano również stożków mostu w m. Kol. Ostrówek;

- w ZDP w Opolu Lubelskim nie wykonano zaleceń z kontroli okresowych obiektów mostowych prowadzonych w roku 2008, m.in. nie wymieniono uszkodzonych desek w pokładzie (most nr 1020212), nie naprawiono konstrukcji dźwigarów głównych (1007087, 1007093, 1007095, 1007100, 01007101 i 1007102), nie przebudowano przyczółków i dźwigarów głównych (1007079);

- w ZDW w Lublinie do roku 2008 nie wykonano zaleceń ujętych w protokołach kontroli okresowych dróg prowadzonych w 2005 r., m.in.: wskazane odcinki dróg nr 743, 809, 812, 819, 826, 829, 849 i 858 nie zostały przebudowane lub nie została wyremontowana ich nawierzchnia.

Prowadzenie ksiąg dróg

Obowiązek dokonywania w ksiązkach dróg i obiektów mostowych zapisów dotyczących m.in. kontroli stanu technicznego w okresie użytkowania obiektu wynika z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego. Potrzebę gromadzenia w nich innych, związanych z tymi budowlami danych, określono również w załącznikach nr 1 i 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury 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.

Właściwe prowadzenie ksiąg drogi i obiektu mostowego jest istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, stanowi ona bowiem dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w całym okresie użytkowania tych budowli. Do ksiąg tych dołączone również powinny być protokoły z kontroli obiektu budowlanego, oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego oraz dokumenty,

o których mowa w art. 63 Prawa budowlanego (dokumentacja budowy i dokumentacja powykonawcza) jak również opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania. Brak pełnej wiedzy o stanie technicznym, ogranicza możliwość prowadzenia planowej gospodarki tą budowlą, tj. należytego wykonywania czynności związanych z bieżącym utrzymaniem, remontami i przebudową.

W dwóch zarządach dróg (16,7% skontrolowanych) nieprowadzono książek dróg dla wszystkich zarządzanych odcinków i założono je dopiero w trakcie kontroli NIK. I tak w: Kolbuszowej brakowało 45 a Przemyślu 440 książek drogi. W czterech zarządach dróg (33,3%) książki dróg prowadzono nierzetelnie (m.in. brakowało w nich wymaganych wpisów oraz nie dołączano do nich protokołów z kontroli okresowych). Nieprawidłowości te stwierdzono w ZDP:

- w *Biłgoraju*, gdzie brakowało we wszystkich 167 książkach dróg i obiektów mostowych wpisów o posiadanych opracowaniach projektowych oraz przeprowadzonych kontrolach okresowych stanu technicznego (fakt przeprowadzenia kontroli okresowych rocznych w latach 2006 i 2007 odnotowano jedynie w książce obiektu mostowego o numerze inwentarzowym 01004012);
- w *Łęcznej* - wpisów o przeprowadzonych kontrolach okresowych brakowało we wszystkich 44 książkach dróg;
- w *Krasnymstawie*, gdzie w 6 książkach na 44 brakowało wpisów o kontrolach okresowych, odbiorach robót remontowych oraz wykazów dzienników objazdu dróg dokumentujących przeprowadzenie kontroli okresowych rocznych;
- w *Opolu Lubelskim* – wpisów o posiadanych opracowaniach projektowych oraz przeprowadzonych kontrolach okresowych nie odnotowano we wszystkich prowadzonych w formie elektronicznej 101 książkach dróg i obiektów mostowych.

Odpowiedzialność za brak książek oraz za ich nierzetelne prowadzenie ponoszą dyrektorzy zarządów dróg oraz ich pracownicy upoważnieni do prowadzenia książek.

Prowadzenie dzienników objazdu dróg

Zgodnie z treścią zał. nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury 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, książki objazdu drogi (prowadzone oddzielne dla każdej kategorii) służą do ewidencjonowania zauważonych usterek, braków i uszkodzeń drogi oraz ich lokalizacji. W książkach objazdu potwierdzane jest

również usuwanie tych nieprawidłowości. Brak pełnej dokumentacji w tym zakresie może mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a brak możliwości lokalizacji uszkodzeń drogi ogranicza skuteczne ich usuwanie.

W ZDM w Przemyślu nie prowadzono książek objazdu dróg i założono je dopiero podczas kontroli NIK, w czterech zarządach dróg w Biłgoraju, Łęcznej, Krasnymstawie i Zamościu w książkach tych nie podawano natomiast kilometrażu, miejsc w których stwierdzono nieprawidłowości a w ZDP w Opolu Lubelskim, poza kilometrażem nie wprowadzano również numerów ewidencyjnych dróg poddanych przeglądom.

Przechowywanie dokumentacji budowy oraz dokumentacji powykonawczej dróg i obiektów mostowych

Większość kontrolowanych zarządów dróg nie posiadała kompletnej dokumentacji: budowy (m.in. pozwolenie na budowę, projekt budowlany, dziennik budowy), powykonawczej (dokumentacja budowy z naniesionymi zmianami wykonanymi w toku wykonywania robót), dotyczącej użytkowanych dróg i obiektów mostowych, jak również opracowań projektowych i materiałów technicznych dotyczących robót wykonywanych w tych budowlach w toku ich użytkowania. W dwóch zarządach dróg (16,7%) przechowywano dokumentację budowy i powykonawczą tylko dla pojedynczych obiektów, i tak: w ZDP w Przeworsku (zarządza 117 odcinkami dróg i 41 obiektami mostowymi) tylko dla jednego obiektu mostowego a w ZDP w Kolbuszowie (zarządza 45 odcinkami dróg i 33 obiektami mostowymi) dla jednego odcinka drogi i jednego obiektu mostowego. W siedmiu innych zarządach dróg (58,3%) dokumentacja ta była również niekompletna. Na przykład :

- w ZDP w Biłgoraju brakowało dokumentacji dla 70 ze 132 odcinków dróg oraz dla dziewięciu z 35 obiektów mostowych,
- w ZDP w Łęcznej dla 36 z 44 zarządzanych odcinków dróg oraz dla sześciu z 15 obiektów mostowych,
- w ZDP w Opolu Lubelskim dla 55 z 72 zarządzanych odcinków dróg oraz 7 z 29 obiektów mostowych,
- w ZDP w Zamościu dla 124 z 355 zarządzanych odcinków dróg miejskich,
- w ZDM w Przemyślu brakowało dokumentacji dla 418 z 440 zarządzanych odcinków dróg miejskich.

Obowiązek ten wynika z art. 63 Prawa budowlanego i ciąży na właścicielu (samorząd terytorialny) lub zarządcy (zarząd dróg). Posiadanie kompletnej dokumentacji budowy z naniesionymi zmianami wprowadzonymi w trakcie realizacji prac, szczególnie w przypadku obiektów mostowych warunkuje niejednokrotnie możliwość wykonywania napraw poprzez znajomość rozwiązań stosowanych w częściach zakrytych konstrukcji oraz rodzaju i jakości użytych materiałów. Braki w tym zakresie mają zatem bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

3.2.4. Organizacja ruchu na drogach i jej utrzymanie

Projekty stałej organizacji ruchu

Zarządzanie ruchem obejmuje czynności organizacyjno-techniczne związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego m.in. zatwierdzanie organizacji ruchu i nadzór nad jej przestrzeganiem. Organizację ruchu wprowadza się na podstawie projektów organizacji ruchu. Przy obecnym natężeniu ruchu, przy tej ilości samochodów, bez prawidłowego oznakowania dróg i jego egzekwowania system transportowy nie będzie funkcjonował prawidłowo. Nawet nowobudowane, ale źle oznakowane drogi, nie będą bezpieczne i sprawiać będą kłopoty ich użytkownikom. Projektów organizacji ruchu określających sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu dla wszystkich eksploatowanych odcinków dróg nie posiadały dwa zarządy dróg powiatowych (16,7%) w Łańcucie (55 odcinków) i Kolbuszowej (45 odcinków). W czterech zarządach dróg (33,3%) projektów organizacji ruchu nie posiadano dla części zarządzanych dróg. Na przykład:

- w ZDP w Krasnymstawie na 78 eksploatowanych odcinków, projektów nie posiadano dla 52,
- w ZDP w Przeworsku na 117 odcinków nie posiadano ich dla 109,
- w ZDM w Przemyślu na 440 odcinków dróg miejskich nie posiadano ich dla 360.

Brak tych projektów stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie ma bowiem podstawy do odtwarzania oznakowania które zostało uszkodzone w trakcie eksploatacji lub usunięte, bez udziału zarządzających drogami publicznymi.

Zgodność oznakowania pionowego z zatwierdzoną organizacją ruchu

Odstępstwa od obowiązujących projektów organizacji ruchu stwierdzono w pięciu zarządach dróg (41,7%). Dotyczyło to braków w oznakowaniu ustalonym w tych projektach jak i stosowaniu znaków pionowych, które nie były w nich ujęte.

Ujawnione w tym zakresie nieprawidłowości miały bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Na przykład:

-w ZDP w Biłgoraju, na wszystkich 10 odcinkach dróg, objętych oględzinami NIK występowały znaki, których nie ujęto w obowiązujących projektach organizacji ruchu. Na drodze nr 2924L nieoznakowano obiektu zlokalizowanego w skrajni drogi, a w ciągu odcinka drogi nr 2916 L nie oznakowano skrzyżowania z nowowytbudowaną drogą gminną w m. Biłgoraj;

- w ZDP w Łęcznej, na wszystkich 10 drogach objętych oględzinami NIK stwierdzono stosowanie znaków nieujętych w obowiązujących projektach organizacji ruchu. Na czterech drogach powiatowych, przed wjazdami do miejscowości: Łęczna, 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 drogowych¹⁹ 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) zagrażał bezpieczeństwu ruchu drogowego. Zagrożenie stwarzało również niewłaściwe oznakowanie skrzyżowania dróg powiatowych nr 1809L i 2028L w m. Ostrówek, wykonane bez zgodności 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 drogach²⁰ Umieszczone na wysepce skrzyżowania znaki: C-10 „nakaz jazdy z lewej strony znaku” oraz dwa znaki C-11 „nakaz jazdy z prawej lub lewej strony znaku” wprowadzały w sposób niedozwolony pojazdy na kolizyjne pasy ruchu. Przed szkołami w m. Piaseczno (droga nr 1714L) i m. Ostrówek (droga nr 1809L) nie wykonano także zabezpieczeń uniemożliwiających bezpośrednie wyjście dzieci na jezdnię. Obowiązek zabezpieczenia szlaków komunikacyjnych wychodzących poza teren szkoły na jezdnię wynika również z § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia

¹⁹ Dz.U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.

²⁰ Dz.U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach²¹.

- w ZDP w Opolu Lubelskim m.in. na drodze nr 2237L brakowało znaków D-1, A-6b, D-15, D-6, A-17 oraz A-30, na drodze nr 2547L znaków A-3, E-4 oraz D-15, na drodze nr 2606L znaków A-4, D-15, A-6b, A30, na drodze nr 2622L znaków A-11, D-15 i E-4, na drodze nr 2635L znaków A-7 i D-15 a na drodze nr 2639L znaków D-15 i A-1.

Istotne nieprawidłowości w oznakowaniu dróg ujawniono w zarządach, nieposiadających projektów organizacji ruchu dla eksploatowanych odcinków jak i oznakowania znakami pionowymi miejsc, gdzie zagrożone może być bezpieczeństwo ruchu drogowego, takich jak skrzyżowania dróg. Podczas oględzin 10 odcinków dróg zarządzanych przez ZDP w Łąncucie, o łącznej długości 46,7 km, stwierdzono przypadki nieoznakowania skrzyżowań znakami A-6 „skrzyżowanie z drogą podporządkowaną”. Podobnie na 10 odcinkach dróg powiatowych, zarządzanych przez ZDP w Kolbuszowej, o łącznej długości 52,4 km występowało aż dziewięć skrzyżowań nieoznakowanych znakami typu A-6a, A-6b, A-6c „skrzyżowania z drogą podporządkowaną”.

Błędy ludzkie, w połączeniu z wadami technicznymi pojazdów i zmiennym stanem nawierzchni, skutkują często zjechaniem pojazdu z jezdni na pobocze. Gdy w bliskim otoczeniu jezdni utrzymywane są niczym nieosłonięte nieodkształcalne przeszkody (drzewa, słupy itp.) dochodzi do najechania na nie. Podczas oględzin wybranych odcinków dróg powiatowych w Dębicy, Łąncucie i Kolbuszowej (25%) stwierdzono przypadki ograniczania przez zielen przydrożną widoczności na zakrętach oraz oznakowania pionowego na odcinkach dróg, co miało bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego w tych miejscach. I tak podczas oględzin:

- dróg ZDP w Łąncucie stwierdzono cztery znaki pionowe osłonięte przez gałęzie drzew, a widoczność na drodze ograniczały również niewykoszone pobocza o łącznej długości 1,5 km,

- dróg ZDP w Kolbuszowej stwierdzono, że niewykoszona zielen przydrożna ograniczała widoczność na odcinkach dróg o łącznej długości 4,6 km,

²¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.

- dróg ZDP w Dębicy w ZDP stwierdzono, że na około 30 % odcinków roślinność i krzaki rosnące na poboczach, w rowach przydrożnych i na skarpach utrudniały widoczność, szczególnie w terenie pagórkowatym.

Istotnym problem jest niszczenie znaków drogowych (kradzież i dewastacja), co stwierdzono we wszystkich kontrolowanych zarządach dróg. Każdy taki przypadek stwarza realne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na przykład:

- na drogach podległych ZDP w Biłgoraju w okresie objętym kontrolą zniszczono aż 256 pionowych znaków drogowych (najwięcej 153 w roku 2007 r.). Zapisy w książkach objazdu dróg odnoszące się do ww. faktów są bardzo niepokojące: w trakcie objazdu dokonanego w dniu 4.07.2008 r. na drodze nr 2905L stwierdzono, że w całym ciągu drogowym zdewastowane zostały znaki pionowe poprzez wyrwanie lub skreślenie, w trakcie objazdu drogi nr 2961L dnia 6.07.2007 r. ujawniono, że skradziono znak A-7 i zniszczono znak D-1, a już dnia 11.12.2007 na tej samej drodze ponownie zniszczono znaki: D-6, A-3, A-6b, i A-7, w trakcie objazdu dnia 9.08.2008 r. trzech ulic miejskich Biłgoraja (zlokalizowanych w ciągu dróg powiatowych) ujawniono zniszczone znaki: A-7, A-16, A-30, B-20, D-1, D-6;

- na drogach zarządzanych przez ZDP w Opolu Lubelskim w latach 2007-2009 stwierdzono około 339 przypadków zniszczenia bądź kradzieży oznakowania (130) w tym: w 2007 r. - 110 szt. (w tym skradziono 59 znaków) w 2008 r. - 123 szt. (skradziono 49 znaków), do 15.11.2009 r. - 106 szt. (skradziono 22 znaki).

Po ustaleniu w trakcie objazdów dróg zakresu dewastacji lub kradzieży oznakowania pionowego zarządy dróg uzupełniały braki z tym związane.

Oznakowanie poziome dróg

Brak linii krawędziowych i segregacyjnych na drogach w znaczącym stopniu ogranicza poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Linie krawędziowe stosuje się, przede wszystkim do wyznaczenia krawędzi jezdni bez krawężników ulicznych, w celu oddzielenia jezdni od pobocza lub pasa awaryjnego. Linie segregacyjne stosuje się w celu oddzielenia pasów prowadzących ruch w tych samych albo w przeciwnych kierunkach oraz wskazania kierującym, w którym miejscu zmiana pasa ruchu jest dozwolona lub zabroniona. Powinny być one stosowane na drogach wojewódzkich, a zalecane są również na drogach powiatowych. Podczas oględzin 10 odcinków dróg wojewódzkich w ZDW w Lublinie stwierdzono, że na wszystkich z nich odstąpiono od malowania linii krawędziowych (poza odcinkiem ulicy miejskiej na terenie miasta Kraśnika), 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 drogach²² linie krawędziowe zgodnie z § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia powinny być wykonane na wszystkich drogach wojewódzkich do 31.12.2008 r. ZDW odstępianie od realizacji tego wymogu tłumaczył złym stanem krawędzi jezdni (liczne wykruszenia, ubytki i deformacje).

Podobnie w PZDW w Rzeszowie do dnia 31.12.2008 r. nie wykonano linii krawędziowych na czterech odcinkach dróg poddanych oględzinom, tj.: nr 875 Sokołów Małopolski - Leżajsk, nr 886 Domaradz - Sanok, nr 988 Twierdza - Warzyce i nr 875 Mielec – Kolbuszowa.

Na drogach powiatowych nie stosuje się linii segregacyjnych ani krawędziowych. Na osiem zarządów dróg powiatowych objętych kontrolą linie te stosowano w niewielkim zakresie jedynie w trzech (37,5%):

- w ZDP w Dębicy oznakowano w ten sposób zaledwie 13,2 km dróg (385,7 km), tj. ok. 3,7% łącznej ich długości,
- w ZDP w Biłgoraju jedynie 6,289 km (559,6 km) dróg powiatowych, tj. ok. 1,05 % łącznej ich długości,
- w ZDP w Łęcznej - 7,12 km dróg powiatowych (264,2 km), tj. ok. 2,7% łącznej ich długości.

Pomimo braku obowiązku stosowania poziomego oznakowania dróg powiatowych liniami segregacyjnymi i krawędziowymi (jest ono jedynie zalecane) oznakowanie takie, posiadające istotny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, powinno być wykonywane obligatoryjnie i na tych drogach, szczególnie modernizowanych i remontowanych.

Oznakowanie łuków poziomych słupkami prowadzącymi

Oznakowanie łuków poziomych dróg słupkami prowadzącymi ma istotny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego a stosuje się je w celu ułatwienia kierującym, szczególnie w porze nocnej i w trudnych warunkach atmosferycznych (intensywne opady, mgła) orientacji co do szerokości drogi, jej przebiegu w palnie oraz na łukach poziomych. W dwóch zarządach dróg powiatowych (16,7%) w Łańcutie i Przeworsku nie stosowania słupków prowadzących na wszystkich łukach

²² Dz.U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

o promieniu mniejszym niż 450 m a w pięciu zarządach (41,7%) stosowano je tylko na części odcinków dróg lub w wybranych miejscach. Na przykład:

- *podczas oględzin 10 odcinków dróg zarządzanych przez ZDP w Biłgoraju na żadnym z nich nie stosowano słupków prowadzących,*
- *podczas oględzin 10 odcinków dróg zarządzanych przez ZDP w Łęcznej na czterech z nich nie stosowano słupków prowadzących. Słupków tych nie przewidziano również w żadnym z 43 zatwierdzonych w 2006 r. projektów organizacji ruchu,*
- *podczas oględzin 10 odcinków dróg zarządzanych przez ZDP w Opolu Lub. słupki prowadzące na łukach poziomych o promieniu mniejszym niż 450 m stwierdzono jedynie na wybranych łukach (11) w ciągu 6 odcinków dróg powiatowych, zaś na 63 innych drogach o nawierzchni ulepszonej urządzeń takich nie stosowano.*

Obowiązek stosowania słupków prowadzących na łukach o promieniu mniejszym niż 450 m 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.

Słupków prowadzących nie stosowano również na prostych i łukach dróg wojewódzkich o promieniach większych niż 1.500 m, na czterech z 10 kontrolowanych odcinkach dróg (nr 747, 833 i 809 oraz 824 - od km 22+530 do 43+667), co było niezgodne z postanowieniami załącznika nr 4 do ww. rozporządzenia.

3.2.5. Ograniczanie utrudnień związanych z robotami prowadzonymi na drogach

W większości objętych kontrolą zarządach dróg nie stwierdzono działań służących ograniczaniu utrudnień związanych z prowadzonymi na drogach robotami modernizacyjno-remontowymi. Prace te realizowane powinny być w taki sposób, aby zminimalizować związane z nimi utrudnienia, a więc z wykorzystaniem przedsięwzięć organizacyjnych, umożliwiających skrócenie do minimum czasu remontu (np. praca w systemie wielozmianowym), ale również odpowiednich materiałów zapewniających trwałość obiektów. W przypadku napraw obiektów mostowych najlepszym rozwiązaniem jest stosowanie mostów objazdowych (tymczasowych).

W trzech zarządach dróg (25,0%) nie sporządzano nawet specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót dla wszystkich realizowanych zadań, które zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. d) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego powinny zawierać m.in. dane dot. organizacji robót budowlanych, zabezpieczenia interesów osób trzecich, warunków dotyczących organizacji ruchu oraz ogrodzenia terenu budowy. I tak:

- w ZDP w Krasnymstawie nie sporządzano tych specyfikacji dla wszystkich robót prowadzonych w okresie objętym kontrolą,
- w ZDP w Kolbuszowej nie sporządzono specyfikacji dla wszystkich czterech przedsięwzięć objętych kontrolą,
- w ZDP w Przeworsku i ZDP w Łańcucie nie sporządzono ich dla czterech z pięciu kontrolowanych zadań.

Brak tych specyfikacji naruszał postanowienia art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³.

Nie stwierdzono aby w sporządzanych specyfikacjach planowano w ramach organizacji robót skrócenie czasu trwania związanych z nimi utrudnień na drogach poprzez nakładanie na wykonawców prac obowiązku prowadzenia ich w systemie wielozmianowym oraz w dniach wolnych od pracy. Nie precyzowano również dla wykonawców zadań związanych z zabezpieczeniem interesów osób trzecich (mieszkańcy, producenci i inne osoby prowadzące działalność gospodarczą w rejonie prowadzonych prac drogowych) oraz warunków dotyczących organizacji ruchu. W specyfikacjach istotnych warunków zamówienia wykonawcy robót zobowiązani byli do opracowania projektu czasowej organizacji ruchu, oznakowania wykonywanych robót drogowych, zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników dróg oraz doprowadzenia pasa drogowego do należytego stanu po wykonaniu robót. W przypadku konieczności stosowania sygnalizacji świetlnej, nie zawsze obligowano jednak do sporządzania szczegółowego harmonogram jej pracy, który powinien być opracowany już po jej zastosowaniu, na podstawie obserwacji rzeczywistego rozkładu natężenia ruchu.

²³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

Osoby prowadzące działalność gospodarczą nie były również zapoznawane z rodzajem utrudnień, które wystąpią w rejonie prowadzonych robót, a informowano je jedynie o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac. Informacje te przekazywano zainteresowanym za pomocą mediów, poprzez zawiadamianie administracji samorządowej oraz bezpośrednio.

Projekty organizacji ruchu na czas realizacji robót drogowych

W pięciu zarządach dróg nie podejmowano nawet podstawowych działań związanych z eliminowaniem utrudnień spowodowanych robotami drogowymi oraz zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego w tych miejscach, prace te realizowano tam bowiem bez projektów czasowej organizacji ruchu lub na podstawie projektów niezatwierdzonych. I tak:

- w ZDM w Bilgoraju, bez projektu organizacji ruchu, wykorzystując jedynie schematy oznakowań wykonano roboty remontowe o wartości 116.464,13 zł na dwóch odcinkach dróg a na dwóch innych prowadzono je na podstawie uproszczonych projektów organizacji ruchu, stosowanych wyłącznie przy robotach związanych z utrzymaniem dróg (prace konserwacyjne);
- w ZDP w Opolu Lubelskim prace polegające na remoncie i przebudowie dróg powiatowych (nr 2637 L i 2602L) o wartości 247.021 zł wykonano na podstawie projektów organizacji ruchu, niezatwierdzonych przez starostę. Przebudowę drogi nr 2237L (obejmowała całą je szerokość) o wartości prac 228.180,87 zł. prowadzono na podstawie projektu organizacji ruchu opracowanego wyłącznie dla budowy chodnika;
- w ZDP w Łąncucie roboty modernizacyjne na drogach powiatowych wykonawcy prowadzili na podstawie projektów czasowej organizacji ruchu, w których nie określono terminów jej wprowadzenia oraz obowiązywania;
- w ZDP w Przeworsku przekroczono terminy realizacji robót drogowych ustalone w projektach organizacji ruchu, nie egzekwowano jednak od wykonawców prac obowiązku ich zmiany przez starostę. Takie działanie było niezgodne z § 4 ust 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem;
- w ZDM w Przemyślu cztery projekty organizacji ruchu opracowane na czas prowadzonych remontów na drogach (z 6 objętych kontrolą) - przewidywały inny okres wprowadzenia czasowej organizacji ruchu i przywrócenia stałej organizacji ruchu niż faktycznie wykonywane były roboty na drodze.

Zgodnie z § 6 ust. 1 i § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem organizację ruchu zatwierdza (na podstawie projektu organizacji ruchu) organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi, po uzyskaniu opinii komendanta powiatowego Policji, Obowiązek określenia terminu wprowadzenia organizacji ruchu oraz procedurę jego aktualizacji ustalono w § 5 ust. 1 pkt 6 oraz § 4 ust. 1 tego rozporządzenia a zakres stosowania uproszczonych projektów organizacji w § 5 ust. 2.

Przyczyną powstania tych nieprawidłowości był brak należytego nadzoru ze strony przedstawicieli zarządców dróg.

Oznakowanie miejsc gdzie realizowano roboty drogowe

Podczas oględzin stwierdzono w dwóch zarządcach dróg (16,7%) przypadki rażącego naruszenie zasad bezpieczeństwa podczas prowadzenia robót drogowych. Pomimo, że za funkcjonowanie organizacji ruchu odpowiada wykonawca robót, zgodnie 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, - zarządcy dróg mają obowiązek pełnić nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną. I tak:

- w ZDW w Lublinie, w trzech miejscach (spośród czterech objętych oględzinami NIK), tj.: 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 bezpieczeństwa ruchu drogowego 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 Bochoćnicy) 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-ladowarka nie była oznakowana sygnałem świetlnym, co naruszało postanowienia pkt 11.1. załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. Po uzyskaniu informacji od kontrolera NIK, niezwłocznie podjęto działania, w wyniku których usunięto stwierdzone zagrożenia;

- w ZDP w Łęcznej stwierdzono, 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.

Odpowiedzialnymi za ujawnione nieprawidłowości były osoby sprawujące nadzór ze strony ZDW nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z organizacją zatwierdzoną.

3.2.6. Inne działania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego

W 10 zarządach dróg (bez wojewódzkich) pomiary natężenia ruchu drogowego wykonywano jedynie dla wybranych odcinków dróg (1,36% do 52,8%). Znajomość podstawowych parametrów ruchu drogowego takich jak: natężenie ruchu, prędkość średnia oraz parametrów pojedynczego pojazdu będące podstawą jego identyfikacji i oceny parametrów ruchu: obecność pojazdu i zliczanie pojazdów, prędkość, długość, szerokość, liczba osi, odległości pomiędzy osiami, występowanie przyczepy, profil magnetyczny ma istotny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Z wyników pomiarów korzysta przede wszystkim administracja drogowa, która wykorzystuje je w zarządzaniu, utrzymaniu i planowaniu rozwoju sieci drogowej. Do natężenia ruchu drogowego powinna również być dostosowana częstotliwość wykonywania zadań z zakresu utrzymania dróg i ich remontów. Obowiązek dokonywania pomiarów przez zarządzających drogami publicznymi wynika z art. 20 pkt 15 ustawy o drogach publicznych. Brak jego realizacji wynikał z ograniczonej puli środków finansowych na utrzymanie jakimi dysponowały kontrolowane zarządy dróg.

Odszkodowania za uszkodzone pojazdy silnikowe

Zły stan techniczny dróg miał negatywne skutki finansowe dla zarządców dróg. W 11 kontrolowanych zarządach dróg (91,7%) uznawane były roszczenia i wypłacane odszkodowania kierowcom i pieszym, którzy uszkodzili pojazdy bądź doznali obrażeń z powodu nie wywiązywania się zarządów dróg z obowiązku utrzymania drogi we właściwym stanie technicznym. Odszkodowania z tego tytułu wypłacone

latach 2007-2008 zamknęły się łączną kwotą 268.013 zł i wykazywały tendencję zwykłą. Na przykład:

- w ZDW w Lublinie w roku 2007 odszkodowania za zniszczenie pojazdów samochodowych wyniosły 16.461 zł, a w roku 2008 już 44.082 zł,
- w ZDP w Łęcznej kwota tych odszkodowań wzrosła odpowiednio z 1.797 zł do 3.313 zł,
- w ZDG w Zamościu kwota uznanych w roku 2007 odszkodowań wyniosła 10.287 zł, a tylko w I półroczu 2009 r. już 37.829 zł.

Główne przyczyny zaistnienia zdarzeń skutkujących wypłatą odszkodowań kierowcom pojazdów samochodowych i pieszym to: brak uzupełnienia lub oznakowania ubytków w nawierzchni dróg, uprzątnięcia odcinków na których realizowano roboty drogowe, usunięcie lub zniszczenie oznakowania pionowego oraz zawalenia drzew zlokalizowanych w pasie drogowym.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Przeprowadzenie kontroli poprzedzono analizą wyników wcześniejszych kontroli NIK, w których w wybranym zakresie badano kwestie związane z utrzymaniem w należyтым stanie technicznym dróg i obiektów mostowych, zapewnieniem projektów organizacji ruchu oraz nadzorem nad funkcjonowaniem obowiązującego oznakowania dróg. Zagadnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach wojewódzkich i powiatowych nie były jednak przedmiotem odrębnych, kompleksowych kontroli NIK.

Problematyka związana z utrzymaniem dróg i obiektów mostowych była częściowo przedmiotem badań kontrolnych przeprowadzonych w 2002 r. przez NIK, kontroli P/02/117 *„Wykonywanie zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych”*. Kontrolą objęto organy zarządzające ruchem oraz pełniące nadzór nad tym zarządzaniem. Ustalono, że poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce znacząco odbiegał od istniejącego w krajach Unii Europejskiej. Wszystkie skontrolowane organy zarządzające ruchem na drogach publicznych nie spełniały rzetelnie swoich obowiązków. Podmioty te – w mniejszym lub większym stopniu – nie wykonywały nałożonych na nie zadań. Sytuacja taka stwarzała potencjalnie negatywne skutki dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Spośród 50 skontrolowanych organów zarządzających ruchem, zaledwie u jednego z nich organizacja ruchu na wszystkich drogach została ustalona na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Pozostali zarządzający ruchem posiadali takie projekty tylko dla niektórych dróg. Na terenie działania 31 (62%) organów zarządzających ruchem, istniejąca organizacja ruchu odbiegała od ustalonej w zatwierdzonych projektach lub (i) jej elementy nie odpowiadały przepisom.

Wyniki przeprowadzonej w roku 2004 kontroli P/04/069 *„Zarządzanie drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi”* wskazywały również na niski poziom bezpieczeństwa na skrzyżowaniach dróg z liniami kolejowymi.

Stan ten był wynikiem niewypełniania szeregu zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu na przejazdach kolejowych m.in. przez skontrolowanych zarządców dróg i organy zarządzające ruchem na drogach publicznych. Przejazdy kolejowe były najsłabszym ogniwem w systemie bezpieczeństwa ruchu drogowego i kolejowego. W skontrolowanym okresie zmniejszył się także poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego na przejazdach mierzony liczbą wypadków i osób zabitych w ich następstwie. W złym stanie technicznym była większość dróg dojazdowych do przejazdów. Ograniczona była także widoczność torów kolejowych od strony drogi, które zasłonięte były budynkami oraz drzewami i krzewami. Niebezpieczne dla użytkowników dróg były skrzyżowania z liniami kolejowymi, do których dojazd nie był w ogóle sygnalizowany ostrzegawczymi znakami drogowymi, bądź oznakowanie to było niekompletne. Przyczyną niewystarczającego poziomu bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych oprócz nienależytego wywiązywania się z zadań przez zarządców dróg i linii kolejowych była niska skuteczność działań organów zarządzających ruchem drogowym. W rezultacie w skrajnych przypadkach połowa dróg z wbudowanymi skrzyżowaniami nie posiadała tzw. zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, tj. dokumentów stanowiących m.in. podstawę wprowadzania znaków drogowych w obrębie skrzyżowań.

Niezadowolającą jakość wykonywanych robót na drogach publicznych stwierdziła NIK podczas realizowanej w roku 2008 kontroli P/08/064 ***„Działalność administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych”***.

Zaledwie po upływie ok. dwóch lat od odbioru końcowego tych robót występowała już znaczna liczba usterek i wad, podczas gdy trwałość nawierzchni na objętych kontrolą odcinkach dróg planowana była na 20 lat. Miało to miejsce w 50 spośród 63 jednostek objętych kontrolą (tj. 79,4%) oraz w przypadku 139 zadań drogowych spośród 260 zbadanych (tj. 53,5%). Stwierdzone wady, usterki bądź niedoróbki polegały głównie na występowaniu lokalnych zaniżeń poboczy i chodników, kolein, nierówności poprzecznych, nierówno osadzonych kratek ściekowych, spękań siatkowych nawierzchni oraz miejscowych braków warstwy ścieralnej. Nienależytą jakość robót drogowych stwierdzono także w odniesieniu do robót realizowanych w latach poprzednich. Wyniki kontroli 39 zadań inwestycyjnych, odebranych

w latach 2000 – 2005 wykazały, że w 21 przypadkach drogi te kwalifikowały się do ponownego remontu lub były już tym remontom poddane. Brak egzekucji właściwej jakości robót drogowych świadczył o zmarnotrawieniu części wydatków, przeznaczonych na drogownictwo.

Wnioski pokontrolne skierowane do organów zarządzających ruchem na drogach (m.in. marszałków województw, starostów powiatów oraz prezydentów miast na prawach powiatów) po kontroli P/02/117, dotyczyły m.in. usunięcia ujawnionych w trakcie kontroli NIK braków w zakresie istniejącej organizacji ruchu, sporządzenia projektów organizacji ruchu dla dróg takich projektów nie posiadających i prowadzenia organizacji ruchu tylko w oparciu o zatwierdzone projekty. Organy zarządzające ruchem powiadomiły o usunięciu stwierdzonych braków w oznakowaniu dróg, w dokumentacji wchodzącej w skład projektów organizacji ruchu oraz w ewidencji tych projektów.

Wnioski których adresatami byli kierownicy jednostek zarządzających drogami (zarządy dróg wojewódzkich i powiatowych) po kontroli P/04/069 dotyczyły głównie konieczności uzupełnienia brakujących znaków drogowych w obrębie skrzyżowań dróg z liniami kolejowymi, naprawy nawierzchni dróg w obrębie dojazdów do przejazdów kolejowych, przeprowadzania kontroli stanu technicznego dróg oraz ich oznakowania, zgodnie z przepisami zawartymi w Prawie budowlanym, podjęcia działań mających na celu opracowanie i przedłożenie do zatwierdzenia, właściwemu organowi zarządzającemu ruchem, brakujących projektów organizacji ruchu. Z nadesłanych, przez kierowników zarządów dróg odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że w jednostkach tych zostały podjęte stosowne działania dla usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu uczestnikom ruchu drogowego i kolejowego.

Wnioski, które NIK skierowała po kontroli P/08/064 do kierowników skontrolowanych jednostek dotyczyły m.in.: rzetelnego przygotowywania dokumentacji projektowej wykonania i odbioru robót drogowych, w tym uwzględniania stanu technicznego podbudowy dróg; zamieszczania w umowach o realizację robót drogowych postanowień zwiększających odpowiedzialność wykonawców za jakość robót, w tym poprzez wydłużanie okresów ich odpowiedzialności z tytułu gwarancji oraz rzetelne egzekwowanie od wykonawców zobowiązań z tego tytułu, przestrzegania umownych wymogów w zakresie

wykonywania i odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, egzekwowania od wykonawców terminowej likwidacji wad i usterek, ujawnionych przy odbiorach końcowych oraz w trakcie przeglądów gwarancyjnych. Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK wynika, że wszystkie ww. wnioski sformułowane przez NIK zostały wykonane lub przyjęte do realizacji.

Wyniki powyższych kontroli wykorzystane zostały do przygotowania programu niniejszej kontroli.

Wyboru jednostek do kontroli delegatury NIK dokonały kierując się podstawowym kryterium, jakim była liczba wypadków drogowych które miały miejsce w latach 2007-2008 na terenie powiatów oraz miast na prawach powiatu. Badaniem objęto całą, posiadaną przez zarządy dróg dokumentację budowy, dokumentację powykonawczą i inne dokumenty związane z użytkowaniem dróg i obiektów mostowych, wszystkie prowadzone książki drogi i obiektu mostowego, protokoły kontroli okresowych wytworzone w latach 2007 – 2008 oraz organizacje ruchu stałe i czasowe.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. W sześciu jednostkach ujawniono przypadki bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzi, związane ze stanem oznakowania dróg. W celu zapobieżenia temu niebezpieczeństwu kontrolerzy NIK poinformowali o tych faktach kierowników kontrolowanych jednostek, którzy podjęli stosowne działania celem ich wyeliminowania. I tak:

-w ZDP w Biłgoraju, na drodze nr 2924L nakazano oznakowanie obiektu zlokalizowanego w skrajni drogi, a w ciągu odcinka drogi nr 2916 L nakazano oznakowanie skrzyżowania z nowowytbudowaną drogą gminną w m. Biłgoraj;

- w ZDP w Łęcznej, na czterech drogach powiatowych, przed wjazdami do miejscowości: Łęczna, Ostrówek, Kopina, Starościce, Maryniów i Białka, nakazano wymianę tablic z białym tłem oraz czarnym obrzeżem i napisem określającym ich nazwę na prawidłowe D-42 „obszar zabudowany”. Na skrzyżowaniu dróg powiatowych nr 1809L i 2028L w m. Ostrówek, nakazano zmianę oznakowania tego węzła drogowego. Przed szkołami w m. Piaseczno (droga

nr 1714L) i m. Ostrówek (droga nr 1809L) nakazano wykonanie zabezpieczeń uniemożliwiających bezpośrednie wyjście dzieci na jezdnię;

- W ZDP w Opolu Lub., nakazano doprowadzenie istniejącego oznakowania dróg do zgodności z projektami organizacji ruchu m.in. poprzez umieszczenie na nich znaków ostrzegawczych: droga nr 2237L - A-6b, A-17, A-30, droga nr 2547L – A-3, droga nr 2552L – A-3, droga nr 2606L – A-4, A-6b i A-30, droga nr 2622L – A-11, droga nr 2635L – A-7;

- w ZDW w Lublinie w trzech miejscach wykonywania robót drogowych (spośród czterech objętych oględzinami NIK), nakazano m.in. umieszczenie: lampy U-35 przy zaporze U-20b stanowiącej wyгородzenie ulicy zamkniętej dla ruchu, znaków B-1 i B-41 oraz tablicy z napisem „przejdźcie drugą stroną drogi”, dwóch zapór U-20c, tablicy z napisem „Uwaga! Skrzyżowanie w przebudowie”, znaków A-14, B-25 i B-33. Ponadto nakazano oznakować sygnałem świetlnym pracującą koparko-ładowarkę;

- w ZDP w Łęcznej nakazano usunięcie znaku A-11 na drodze nr 2928L w miejscu, gdzie zakończono już roboty związane z naprawą nawierzchni;

- w ZDP w Łańcucie i Kolbuszowej nakazano opracować organizację ruchu dla skrzyżowań nieoznakowanych znakami pionowymi (ujawnione w trakcie oględzin NIK) oraz usunięcie gałęzi drzew i wykoszenie poboczy drogi ograniczających widoczność trasy i oznakowania;

- w ZDP w Dębicy nakazano, na około 30 % dróg poddanych oględzinom, nakazano usunięcie z poboczy, rowów przydrożnych i skarp, roślinności i krzewów utrudniającymi widoczność, szczególnie w terenie pagórkowatym.

2. Przekazane protokoły kontroli zostały podpisane przez dyrektorów wszystkich kontrolowanych zarządów dróg bez zastrzeżeń. Po zakończeniu czynności pokontrolnych przeprowadzono jedną naradę pokontrolną. Wystąpienia pokontrolne skierowane do Ministra Infrastruktury i dyrektorów zarządów dróg, poza jednym przypadkiem, zostały przyjęte bez zastrzeżeń. Zastrzeżenia, co do uwag i ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, zgłosił dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie. Komisja Odwoławcza po rozpatrzeniu zastrzeżeń w całości je odrzuciła. Do Ministra Infrastruktury skierowano wniosek pokontrolny o rozważenie wprowadzenia do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września

2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem przepisu nakazującego zarządcom dróg opracowanie brakujących projektów organizacji ruchu i podjęcie działań w celu ich zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem. W odpowiedzi Minister Infrastruktury poinformował, że resort przeprowadzi głębszą analizę przepisów związanych z projektami organizacji ruchu. Wypracowane rozwiązania zapewniające jednoznaczność przepisów w zakresie zarządzania ruchem zostaną uwzględnione w prowadzonych pracach legislacyjnych.

Do kierowników 12 kontrolowanych jednostek skierowano łącznie 58 wniosków, z których: 25 dotyczyło wykonywania obowiązków z zakresu utrzymania obiektów budowlanych, a 25 podjęcia działań zmierzających do poprawy oznakowania dróg.

Wnioski odnoszące się do wykonywania obowiązków z zakresu utrzymania obiektów budowlanych dotyczyły:

- przeprowadzania kontroli okresowych obiektów mostowych terminowo i w pełnym zakresie – osiem przypadków,
- założenie ksiąg dróg i obiektów mostowych dla wszystkich eksploatowanych obiektów oraz rzetelnego ich prowadzenia – osiem przypadków,
- podawania w dziennikach objazdów dróg numerów odcinków objętych przeglądem oraz kilometrażu miejsc w których stwierdzono usterki, braki i uszkodzenia – pięć przypadków,
- prowadzenia kontroli okresowych przez osoby posiadające wymagane uprawnienia i kwalifikacje – trzy przypadki,
- wykonywania zaleceń z przeprowadzonych kontroli okresowych – jeden przypadek.

Wnioski odnoszące się do organizacji ruchu na drogach dotyczyły:

- aktualizacji projektów organizacji ruchu dla dróg powiatowych – trzy przypadki,
- poprawy oznakowania dróg poprzez uzupełnienie znaków oraz legalizację funkcjonujących, nieuwjętych w projektach organizacji ruchu - dziewięć przypadków,
- prowadzenia remontów dróg na podstawie projektów czasowej organizacji ruchu oraz zwiększenie nadzoru nad oznakowaniem tych miejsc – siedem przypadków,
- stosowania słupków prowadzących (drogi powiatowe) na łukach o promieniu mniejszym niż 450 m – trzy przypadki,

- stosowania słupków prowadzących (drogi wojewódzkie) na odcinkach prostych i łukach o promieniach większych od 1500 m – jeden przypadek,
- usuwania na bieżąco uszkodzonych elementów sieci miejskich w drogach publicznych – jeden przypadek,
- dopełnienia obowiązku malowania linii krawędziowych na drogach, po doprowadzeniu do należytego stanu technicznego krawędzi jezdni – dwa przypadki,
- usuwania gałęzi drzew i krzewów rosnących w pasie drogowym, utrudniających widoczność – trzy przypadki,

Spośród ogólnej liczby wniosków (58) skierowanych w ramach prowadzonej kontroli zrealizowano 52, w trakcie realizacji jest sześć wniosków. Z nadesłanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że m.in.: założono brakujące książki dróg i obiektów mostowych oraz książki objazdy dróg, przystąpiono do realizacji niewykonanych kontroli okresowych, uzupełniono brakujące oznakowania dróg, przystąpiono do wykonywania aktualizacji stałych organizacji ruchu oraz oznakowań słupkami prowadzącymi na łukach o promieniu mniejszym niż 450 m.

4. W wyniku przeprowadzonej kontroli, NIK ujawniła w trzech zarządach dróg czyny wyczerpujące znamiona przestępstwa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (w ZDW w Lublinie, ZDP w Łęcznej i ZDP w Łańcucie – wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie bez posiadania odpowiednich uprawnień budowlanych lub prawa wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie),

Poza tym, w ośmiu jednostkach (ZDP w Biłgoraju, ZDP w Łęcznej, ZDP w Krasnymstawie, ZDP w Opolu Lubelski, ZDP w Dębicy, ZDP w Łańcucie, ZDP w Przeworsku i ZDM w Przemyśle) ujawniono czyny stanowiące wykroczenia z art. 93 pkt 8 Prawa budowlanego - brak kontroli okresowych.

Łącznie NIK skierowała po kontroli do właściwych prokuratur rejonowych sześć zawiadomień w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa oraz do właściwych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego cztery zawiadomienia o naruszeniu przepisów Prawa budowlanego, wnioskując o wszczęcie postępowań wyjaśniających i mandatowych w tych sprawach. Zawiadomienia do właściwych prokuratur skierowano po kontrolach w ZDW w Lublinie i ZDP w Łęcznej a zawiadomienia do powiatowych inspektorów nadzoru

budowlanego skierowano po kontrolach w: Biłgoraju, Łęcznej, Krasnymstawie i Opolu Lubelskim.

W dwóch przypadkach (stan na dzień 15.02.2010 r.), tj. w: Biłgoraju i Opolu Lubelskim (powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego) wszczęto postępowania mandatowe.

5. Finansowe rezultaty ujawnione w wyniku kontroli:

- 475.201,70 zł – kwota wydatkowana w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa, tj. suma kwot wydatkowana przez Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu Lubelskim na roboty remontowe dróg realizowane na podstawie niezatwierdzonych przez Starostę projektów czasowej organizacji ruchu. W jednym przypadku prace związane z przebudową drogi powiatowej prowadzono na podstawie projektu organizacji ruchu, sporządzonego jedynie na potrzeby budowy chodnika w tym miejscu.
- 116.464,13 zł – kwota wydatkowana w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa, przez Zarząd Dróg Powiatowych w Biłgoraju na roboty remontowo-wzmacniające dróg realizowane bez projektów czasowej organizacji ruchu, opierając się na schematach oznakowań zawartych w projektach uproszczonych organizacji ruchu opracowanych dla innych odcinków. W jednym przypadku prace związane z przebudową drogi powiatowej prowadzono na podstawie projektu organizacji ruchu, sporządzonego jedynie na potrzeby budowy chodnika w tym miejscu.
- 15.755,86 zł – sprawozdawcze skutki nieprawidłowości polegających na wykazaniu w informacjach o sieci dróg, sporządzonych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Biłgoraju ,wydatków poniesionych na remonty mostów w części C formularza danych o sieci dróg publicznych w pozycji „pozostałe wydatki na drogi” zamiast w pozycji „remonty obiektów mostowych”.
- 27.750 zł – kwota pozyskanych pożytków finansowych, tj. kwota nałożonej opłaty karnej za samowolne zajęcie pasa drogowego (26.600,00 zł) oraz kwota zapłaconych mandatów karnych wystawionych przez Straż Miejską w Zamościu za nieprawidłowe parkowanie w związku ze zmianą organizacji ruchu (1.150,00 zł). Korzyści finansowe ustalono w trakcie kontroli Zarządu Dróg Grodzkich w Zamościu.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi podmiotami oraz jednostek NIK, które przeprowadziły kontrole.

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko dyrektora	Ogólna ocena kontrolowanej działalności ²⁴	Jednostka organizacyjna NIK, przeprowadzająca kontrolę
1.	Zarząd Dróg Powiatowych w Biłgoraju	Ryszard Kostrubiec	N	Delegatura NIK w Lublinie
2.	Zarząd Dróg Powiatowych w Łęcznej	Krzysztof Trajer	N	
3.	Zarząd Dróg Powiatowych w Krasnymstawie	Piotr Banach	N	
4.	Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu Lubelskim	p.o. Wiesław Mika	N	
5.	Zarząd Dróg Grodzkich w Zamościu	Anna Muszyńska	P	
6.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie	p.o. Jerzy Pytko	N	
7.	Zarząd Dróg Powiatowych w Dębicy	Bogusław Dydo	N	Delegatura NIK w Rzeszowie
8.	Zarząd Dróg Powiatowych w Łańcucie	Janusz Wolski	N	
9.	Zarząd Dróg Powiatowych w Kolbuszowej	Eugeniusz Strzebiwiłk	P _n	
10.	Zarząd Dróg Powiatowych w Przeworsku	Tomasz Lenar	N	
11.	Zarząd Dróg Miejskich w Przemyślu	Jacek Cielecki	N	
12.	Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie	Bogdan Tarnawski	P	

5.2. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Minister Infrastruktury
2. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
3. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
4. Sejmowa Komisja Infrastruktury

²⁴ Oceny ogólne: P - pozytywna, P_n - pozytywna z nieprawidłowościami, N - negatywna

5. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
6. Wojewoda Lubelski
7. Wojewoda Podkarpacki

5.3. Wykaz najważniejszych, normatywnych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19 poz. 115, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., Nr 156 poz. 1118, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223).
8. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

11. Rozporządzenie 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.).
12. Rozporządzenie 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).
13. Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 67, poz. 582).
14. Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 67, poz. 583).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578).