



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W LUBLINIE

LLU.410.3.1.2024

Pan
Jarosław Stawiarski
Marszałek Województwa Lubelskiego
ul. Artura Grottgera 4
20-029 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/24/018 - Oznakowanie dróg publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie (dalej: UMWL), 20-029 Lublin, ul. Artura Grottgera 4.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Stawiarski - Marszałek Województwa Lubelskiego od 21 listopada 2018 r. (dalej: Marszałek).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym. 2. Prawdliwość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 (do 17 kwietnia, tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Barbara Koszałka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/24/2024 z 2 lutego 2024 r. 2. Piotr Kwaśniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/30/2024 z 12 lutego 2024 r. 3. Aleksandra Zagaja, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/25/2024 z 2 lutego 2024 r. (akta kontroli tom I str. 2-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Marszałek nie zapewnił prawidłowej organizacji zadań organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich. Wprowadzone na skontrolowanych przez NIK odcinkach dróg stałe organizacje ruchu obciążone były nieprawidłowościami polegającymi na ich niezgodności z przepisami prawa i zatwierdzonymi projektami.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Marszałek nie zapewnił pełnej realizacji zadań organu zarządzającego ruchem w sposób odpowiadający przepisom prawa. Wykonywał zadania wynikające z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem ³ , tj. m.in. rozpatrywał projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu i zatwierdzał organizacje ruchu na podstawie złożonych projektów. Dopuszczono jednak do ustalenia przez Dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie ⁴ regulaminu organizacyjnego, w którym przypisał on kierowanej przez siebie jednostce zadania właściwe dla Marszałka jako organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich, tj. w szczególności prowadzenie kontroli sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu, a także prowadzenie ewidencji i przechowywanie projektów organizacji ruchu przez jednostkę podległą. Ponadto zadania te realizowane były nieprawidłowo, gdyż ewidencja nie

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem.

⁴ Dalej: ZDW lub Zarząd.

spełniała wymogów przepisów prawa, nie zachowano wymaganej częstotliwości kontroli i nie uregulowano zasad i miejsca przechowywania projektów. Dodatkowo realizowane przez ZDW kontrole były nieskuteczne, gdyż nie zidentyfikowano w ich toku szeregu nieprawidłowości w zakresie oznakowania dróg ustalonych podczas oględzin przeprowadzonych przez NIK.

Na dziewięciu odcinkach dróg poddanych oględzinom stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące m.in. oznakowania niezgodnego z wymaganiami określonymi w przepisach prawa, na ośmiu nie umieszczono w pasie drogowym urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego ujętych w zatwierdzonej organizacji ruchu, a na sześciu oznakowanie zostało umieszczone odmiennie do projektu stałej organizacji ruchu. Sposób utrzymania oznakowania na badanych drogach był dobry jedynie w przypadku znaków pionowych, oznakowanie poziome miejscami było niewidoczne, a stan urządzeń sygnalizacji świetlnej na niektórych odcinkach był zły. Stwierdzono również, że w niewystarczającym stopniu w oznakowaniu dróg uwzględniono bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego, a pierwszoplanowe znaczenie przypisywano płynności ruchu. Z informacji uzyskanych z Policji wynika, że wypadki, które miały miejsce na drogach wojewódzkich nie były spowodowane nieprawidłową organizacją ruchu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym UMWL zadania w zakresie zarządzania ruchem drogowym realizował Oddział Drogownictwa i Ruchu Drogowego⁶ w Departamencie Infrastruktury i Majątku Województwa UMWL⁷ oraz upoważnieni imiennie pracownicy DIM. Oddziałowi przypisano również zadania dotyczące m.in. sprawowania nadzoru nad działalnością ZDW w zakresie realizacji zadań drogowych na drogach wojewódzkich oraz planowanie, koordynowanie i prowadzenie spraw związanych z rozbudową infrastruktury drogowej województwa, a także przygotowywania dokumentów, dotyczących realizacji przez ZDW zadań drogowych z udziałem pomocy innych jednostek samorządu terytorialnego.

W ODIIRD zatrudnionych było czterech pracowników, z których p.o. kierownik Oddziału posiadał wykształcenie⁸ i doświadczenie do realizacji zadań związanych z zarządzaniem ruchem drogowym⁹. Nie zatrudniono pracownika na stanowisku ds. zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich, które przewidziano w regulaminie organizacyjnym UMWL. P.o. zastępcy Dyrektora DIM wyjaśniła, że w 2023 r. przeprowadzono bezskuteczny nabór na pracownika Oddziału na tym stanowisku, również poszukiwania osoby na zewnątrz Urzędu nie przyniosły rezultatu. Poinformowała, że w bieżącym roku zgłoszono zapotrzebowanie na szkolenie z zakresu zarządzania ruchem.

(akta kontroli tom I str. 23-46, 54, 59-80)

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dalej: Oddział lub ODIIRD.

⁷ Dalej: DIM.

⁸ Wyższe budowlane o specjalności drogi, ulice, lotniska.

⁹ Pozostali pracownicy posiadali wykształcenie z zakresu: mechanizacji rolnictwa (pracownik na stanowisku ds. drogownictwa), technologii żywności i żywienia (pracownik na stanowisku ds. współpracy z Zarządem Dróg Wojewódzkich w Lublinie), inżynierii środowiska (pracownik na stanowisku ds. realizacji zadań drogowych z udziałem pomocy innych samorządów).

W latach 2022-2024 (do 17 kwietnia) pięcioro pracowników DIM (dyrekcja oraz p.o. kierownik Oddziału) posiadało upoważnienia Marszałka¹⁰ do załatwiania spraw związanych z zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, w tym w zakresie zadań wymienionych w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Pracownicy w ramach upoważnień wykonywali pięć z ośmiu zadań określonych w ww. rozporządzeniu, tj. rozpatrywali projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu (§ 3 ust. 1 pkt 1), zatwierdzali organizacje ruchu i przekazywali zatwierdzone organizacje ruchu do realizacji (§ 3 ust. 1 pkt 3 i 4), opiniowali geometrię drogi w projektach budowlanych (§ 3 ust. 1 pkt 5) oraz współpracowali w zakresie organizacji ruchu i jej bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, podmiotami zarządzającymi drogami wewnętrznymi, zarządami dróg, Policją oraz innymi jednostkami (§ 3 ust. 1 pkt 8). Dodatkowo p.o. kierownik ODiRD zlecał ZDW do opracowania zmiany dotyczące oznakowania dróg w organizacjach ruchu.

Marszałek jako organ zarządzający ruchem drogowym, nie opracowywał i nie zlecał do opracowania podmiotom zewnętrznym projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu (§ 3 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia). Pozostałe zadania dotyczące przechowywania projektów organizacji ruchu i prowadzenia ich ewidencji (§ 3 ust. 1 pkt 5) oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu (§ 3 ust. 1 pkt 7) realizował ZDW¹¹, który nie posiadał upoważnienia ani pełnomocnictwa Marszałka do ich wykonywania. Ustalenia w tym zakresie opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 6-54, 59-80, tom II str. 259-333)

Działalność ZDW regulował statut przyjęty uchwałą nr X/142/2015 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 7 września 2015 r., na podstawie m.in. art. 18 pkt 20 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹² oraz art. 19 ust. 1 i 2 pkt 2 i art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹³. Przy pomocy ZDW Zarząd Województwa Lubelskiego, zgodnie z udp, wykonywał obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich.

W § 3 ust. 3 regulaminu organizacyjnego ZDW¹⁴ wskazano m.in., że jest on ustawowym zarządem drogi wykonującym obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich na terenie Województwa Lubelskiego, a także wykonuje inne zadania wynikające z przekazanych upoważnień i pełnomocnictw Zarządu Województwa lub Marszałka Województwa Lubelskiego, tj.: (...) wykonuje czynności w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁵ oraz rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem.

Marszałek wyjaśnił, że upoważnienia dla ZDW w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich nie były wydawane. Potwierdził to także Dyrektor ZDW, który dodatkowo podał, że Zarząd nie zarządza ruchem, lecz jedynie wykonuje czynności w zakresie zarządzania ruchem zgodnie z Prd oraz rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem.

W ramach wykonywanych przez DIM zadań w zakresie nadzoru nad ZDW nie zakwestionowano postanowień regulaminu organizacyjnego ZDW, dotyczących realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁰ Nr: 510/UMWL/2019 i 511/UMWL/2019 z 23 lipca 2019 r.; 235/UMWL/2022 i 236/UMWL/2022 z 13 grudnia 2022 r.; 145/UMWL/2023 z 22 lutego 2023 r., 223/UMWL/2023 z 20 czerwca 2023 r. oraz 261/UMWL/2023 z 19 lipca 2023 r.

¹¹ Opracowywał projekty organizacji ruchu.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 566.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 320, dalej: udp.

¹⁴ Podpisanego przez Dyrektora Zarządu, obowiązuje od 31 stycznia 2022 r.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm., dalej: Prd.

Do zakresu obowiązków p.o. kierownika ODiRD należało m.in. dokonywanie oceny realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem przez ZDW.

(akta kontroli tom I str. 59-147, tom II str. 284-300, 334-337)

1.2. Marszałek zarządzał ruchem na drogach wojewódzkich, których łączna długość wynosiła: w 2022 r. - 2269,180 km, w 2023 r. - 2221,169 km oraz w 2024 r. (do 17 kwietnia) – 2214,229 km.

Zatwierdzone projekty organizacji ruchu, zarówno aktualne, jak i archiwalne przechowywano w ZDW. Projekty pokrywały organizacją ruchu całość dróg zarządzanych przez Marszałka (łącznie 65 dróg wojewódzkich), za wyjątkiem czasowej organizacji ruchu w obrębie „Budowy obwodnicy miasta Nałęczów w ciągu drogi wojewódzkiej nr 830 Lublin – Nałęczów – Bochotnica jako połączenie dróg wojewódzkich Nr 830 i 826”, na etap robót wykonywanych w dniu oględzin w obrębie pasa drogowego (o czym szerzej w drugim obszarze wystąpienia pokontrolnego).

UMWL posiadał prowadzony przez ZDW wykaz dróg wojewódzkich (stan na luty 2024 r.) oraz korzystał z interaktywnej mapy dróg zamieszczonej na stronie internetowej Zarządu, w którym określono granice dróg zarządzanych przez Marszałka. W sprawie formy określenia sieci dróg objętych zarządzeniem przez Marszałka, p.o. zastępcy Dyrektora DIM wyjaśniła, że ustawa kompetencyjna z 1998 r. przekwalifikowała byłe drogi krajowe na drogi wojewódzkie. Sieć dróg ulegała zmianie w wyniku porozumień pomiędzy samorządami, jak też w wyniku kaskadowego przejęcia dróg krajowych. W badanym okresie Marszałkowi nie powierzono zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych.

(akta kontroli tom I str. 55-58, 148-198, tom II str. 259-282, 338-350)

Ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu prowadzono w ZDW w formie papierowej. Analiza ewidencji za lata 2022-2024 (stan na 1 marca) wykazała przypadki braku niektórych danych wymaganych przez § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem oraz wprowadzenia danych niezgodnych z dokumentacją dotyczącą organizacji ruchu, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Na próbie 30 organizacji ruchu zidentyfikowano 13 przypadków (43%) wpisania do ewidencji danych niezgodnych z otrzymaną do kontroli dokumentacją, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W pozostałym zakresie ewidencję prowadzono zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(akta kontroli tom I str. 208-344, tom II str. 301-333, tom III str. 3-16)

1.3. W latach 2022-2024 (do 17 kwietnia) liczba złożonych projektów czasowej i stałej organizacji ruchu do zatwierdzenia wyniosła odpowiednio: 637, 570 i 85. Przeciętny czas postępowania dotyczącego zatwierdzenia projektów organizacji ruchu w okresie objętym kontrolą wynosił odpowiednio: 24, 16 i 16 dni. W analizowanej próbie badawczej 90 projektów, w jednym przypadku projekt organizacji ruchu zatwierdzono po 71 dniach. Według wyjaśnienia Dyrektora DIM przyczyna tego wystąpiła po stronie wnioskodawcy, ponieważ złożony projekt wymagał poprawy lub uzupełnień. Stwierdzona przewlekłość miała charakter incydentalny. W pozostałych przypadkach projekty organizacji ruchu zatwierdzano bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli tom I str. 154, 204-207, tom II str. 99-100, 301-333)

1.4. W okresie objętym kontrolą Marszałek:

- nie powoływał komisji, w skład której wchodziłoby przedstawiciele Policji oraz przedstawiciel zarządu drogi, w celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem,
- nie zasięgał opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo,
- nie zasięgał opinii rzeczoznawcy lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na środowisko, w szczególności w zakresie hałasu i zanieczyszczenia powietrza,

- nie wprowadził procedur i udogodnień skierowanych do zainteresowanych podmiotów, usprawniających jakość obsługi wniosków m.in. o wprowadzenie organizacji ruchu lub jej zmianę. Takie procedury wprowadził ZDW¹⁶.
(akta kontroli tom I str. 156, tom II str. 259-262)

W 2022 r. spośród 637 projektów organizacji ruchu złożonych do zatwierdzenia 231 zatwierdzono bez poprawek, a 406 po wprowadzeniu zmian lub uwag. W 2023 r. z ogólnej liczby 570 złożonych projektów 268 zatwierdzono bez poprawek, a 302 po wprowadzeniu zmian lub uwag. W latach objętych kontrolą nie odrzucono żadnego projektu organizacji ruchu, natomiast w 2022 i 2023 roku odesłano do poprawy po dziewięć organizacji z powodu m.in.: nieczytelnych elementów projektów, takich jak znaki drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, niewystarczająco szczegółowego wykazu robót, niezaplanowania etapowania wszystkich robót w wymaganym zakresie, niezachowania minimalnych odległości pomiędzy znakami drogowymi, podania w opisie technicznym nieaktualnych aktów prawnych, niewystarczającego zabezpieczenia wykopów, niewprowadzenia sygnalizacji świetlnej przy przejściach dla pieszych.

(akta kontroli tom I str. 155, tom III str. 17-46)

1.5. Upoważnieni pracownicy UMWL rozpatrywali projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu (w przypadku pozytywnej decyzji wniosek kierowano do Wydziału Inżynierii Ruchu ZDW celem sporządzenia projektu zmiany) oraz zatwierdzali przedłożone przez ZDW projekty organizacji ruchu i przekazywali je do realizacji. Projekty organizacji ruchu sporządzane były w ZDW (61 w 2022 r. oraz 65 w 2023 r.). Nie zlecano opracowania przedmiotowych projektów poza ZDW.

Projekty tymczasowej organizacji ruchu wprowadzano przy robotach szybko postępujących lub krótkotrwałych dotyczących bieżącego utrzymania jezdni oraz pasa drogowego. Wykonywane były przez pracowników Obwodów Drogowych ZDW z wykorzystaniem zasobów własnych. Koszty wprowadzenia i utrzymania projektów tymczasowej organizacji ruchu drogowego, dotyczące zarówno bieżącego utrzymania, jak i robót inwestycyjnych na drogach wojewódzkich realizowanych przez firmy zewnętrzne, uwzględniono ryczałtowo w wartości zadania i leżały w gestii wykonawcy.

W UMWL sporządzono, na podstawie danych uzyskanych z Policji, zestawienie wypadków jakie miały miejsce na drogach wojewódzkich w latach 2013-2023 (stan na 31 grudnia). Z analizy zestawienia wynikało, że liczba wypadków zmniejszyła się z 272 w 2013 r. do 94 w 2023 r., lokalizacja dotyczyła prostych odcinków dróg, najczęstszą przyczyną wypadków było zachowanie kierującego pojazdem (zmałało z 215 do 74). Wypadkowość spowodowana zachowaniem pieszego zmniejszyła się z 38 do dziewięciu. Stan nawierzchni dróg wojewódzkich jako przyczyna wypadków, został wykazany 175 razy w 2013 r. i 58 w 2023 r. Liczba ofiar śmiertelnych zmniejszyła się z 59 do 24, a rannych z 315 do 90. Wypadki nie były spowodowane nieprawidłową organizacją ruchu, czy niezabezpieczeniem robót na drodze.

(akta kontroli tom II str. 259-282, 336-337, tom III str. 47-65)

1.6. Marszałek nie wprowadził pisemnych procedur dotyczących przeprowadzania kontroli wymienionych w § 12 ust. 3 i ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

W odniesieniu do kontroli wykonania zadań technicznych przeprowadzanych w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia stałych organizacji ruchu (§ 12 ust. 3) oraz kontroli przeprowadzanych co najmniej raz na 6 miesięcy (§ 12 ust. 5), Dyrektor DIM wyjaśnił, że zgodnie z § 2 ust. 2 w związku z § 2 ust.1 pkt 1 lit. h rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, czynności organizacyjno-techniczne i kontrole realizuje ZDW. Notatki z kontroli ZDW przedstawia Marszałkowi, który po ich

¹⁶ Zamieszczone na stronie Internetowej ZDW <https://zdw.lublin.pl/procedury/zasady-zatwierdzania-projektow-organizacji-ruchu/>

zatwierdzeniu wydaje do odpowiedniego rejonu polecenie usunięcia nieprawidłowości z określeniem terminu.

ZDW przeprowadził w 2022 r. 116, a w 2023 r. 131 kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu. Ich liczba była tożsama z liczbą zatwierdzonych i wprowadzonych stałych organizacji ruchu w tych latach¹⁷. W przypadku formułowania wniosków, które dotyczyły głównie wprowadzenia zmian w oznakowaniu i jego uzupełnień, były one wykonywane przez np. rejon drog wojewódzkich¹⁸. Organ zarządzający ruchem nie realizował obowiązku wynikającego z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Marszałek wymagał od jednostek wprowadzających organizację ruchu (w tym rejonów dróg wojewódzkich) aby realizowały obowiązek, o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, tj. zawiadamiały organ zarządzający i ZDW o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu¹⁹. W latach objętych kontrolą jednostki wprowadzające organizację ruchu zawiadamiały organ zarządzający i ZDW o terminie jej wprowadzenia, poza jednym przypadkiem²⁰.

Pracownicy Oddziału nie mieli w zakresie swoich obowiązków przypisanych zadań dotyczących przeprowadzania kontroli określonej w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Dyrektor DIM wyjaśnił, że zgodnie z § 2 ust. 2 w związku z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. h rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem czynności organizacyjno-techniczne realizuje zarząd drogi, w naszym przypadku ZDW. Oddział sprawuje nadzór nad działalnością ZDW w zakresie zadań drogowych zgodnie z regulaminem organizacyjnym UMWL.

(akta kontroli tom I str. 157, tom II str. 301-333, tom III str. 50, 58, 49-77)

Marszałek nie realizował obowiązku przeprowadzania, co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli wynikającej z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Kontrole w tym zakresie, w ramach przeglądów, które obejmowały po kilka odcinków dróg, przeprowadzał ZDW. W 2022 r. Zarząd przeprowadził 74 kontrole, a w 2023 r. – 90. W 2024 r. przeglądy zaplanowano na kwiecień i maj. Notatki służbowe sporządzane po ich przeprowadzeniu zawierały zalecenia pokontrolne i były przekazywane jednostkom wykonawczym. Wykonanie zaleceń monitorowano na podstawie przekazywanych przez rejon drogowe informacji zwrotnych o zrealizowaniu zaleceń pokontrolnych. Oddział, pomimo sprawowanego nadzoru nad ZDW, nie zareagował na przekroczenia terminów realizacji kontroli, podczas gdy na 19 spośród 64 dróg wojewódzkich zrealizowano je w odstępach czasu dłuższych niż rok. Ustalenia opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W kontrolach przeprowadzonych przez ZDW²¹ na odcinkach dróg poddanych oględzinom nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str. 101-110, 259-282, tom III str. 96-111, 272)

ZDW przyjął, że kontrola wprowadzenia czasowej organizacji ruchu odbywa się na etapie przekazania pasa drogowego na realizację robót. Czynności te wykonywały rejon drog wojewódzkich ZDW. W 2022 r. przeprowadzono 359 takich kontroli, a w 2023 r. – 292. Stałe organizacje ruchu przywracano w terminie określonym w warunkach zajęcia pasa drogowego. W żadnym ze zbadanych 50 przypadków wprowadzenia czasowej, a następnie przywrócenia stałej organizacji ruchu nie wniesiono uwag. Według stanu na 1 marca 2024 r. nie wprowadzano nowych

¹⁷ W 2024 r. do końca lutego nie wprowadzono żadnej organizacji ruchu.

¹⁸ Sprawdzono na próbie 32 sztuk dokumentacji.

¹⁹ Co ustalono na próbie obejmującej 32 stałe organizacje ruchu.

²⁰ Organizacja ruchu nr 4064.133.2022 straciła ważność na tej podstawie.

²¹ Kontrole przeprowadzone w październiku i listopadzie 2023 r.

czasowych organizacji ruchu, pięciokrotnie wprowadzano tymczasowe ograniczenia prędkości i zakazy ruchu ze względu na zły stan nawierzchni.

(akta kontroli tom I str. 272-344, tom II str. 301-333, tom III str. 78-95)

ZDW w związku z usunięciem nieprawidłowości, zawartych w notatkach służbowych z kontroli przeprowadzonych 22 listopada i 6 grudnia 2022 r. na drogach wojewódzkich²² na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, poniósł koszty w kwocie 211 296 zł.

Łączne koszty ZDW poniesione w związku z realizacją zaleceń pokontrolnych określonych w dokumentach z kontroli przeprowadzonych na podstawie § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem wyniosły 5 725 868 zł w 2022 r. oraz 7 294 084 zł w 2023 r. Na 2024 r. zaplanowano na ten cel kwotę 10 505 000 zł.

(akta kontroli tom II str. 336-337, tom III str. 112-118)

W latach 2022-2024 (do 23 lutego) Wojewoda Lubelski nie przeprowadzał z urzędu kontroli problemowych organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich. Tego typu kontrole były przeprowadzane w latach wcześniejszych. Rozpatrzył natomiast jeden wniosek, według kryterium zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego, odnoszący się do nadzoru Wojewody nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich. Wniosek dotyczył niewłaściwego usytuowania znaku B-20 „stop” na skrzyżowaniu drogi wojewódzkiej z drogą gminną (znak był niewystarczająco widoczny z powodu zasłaniającego go budynku). Organ zarządzający ruchem dokonał oględzin organizacji ruchu w terenie oraz poinformował Wojewodę Lubelskiego o podjętych działaniach i wykonanych zaleceniach. Wojewoda Lubelski nie wydawał rozstrzygnięć w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(akta kontroli tom I str. 199-203, tom III str. 119-121)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UMWL w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ramach wykonywanego przez Dyrektora DIM nadzoru nad ZDW²³ dopuszczono do przyjęcia przez Dyrektora ZDW, a następnie obowiązywania § 3 ust. 3 drugi tiret oraz § 5 ust. 2 regulaminu organizacyjnego ZDW, dotyczących realizacji zadań właściwych dla Marszałka jako organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich, które określa § 3 ust. 1 pkt 1-2 i 4-8 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

W tej sprawie p.o. Dyrektor DIM wyjaśniła, że zgodnie z art. 20 pkt 5 udp do zarządcy drogi należy realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu, czyli do ZDW jako jednostki organizacyjnej. Zadania te pokrywają się z działaniami z zakresu zarządzania ruchem i zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem czynności organizacyjno-techniczne realizuje odpowiednio do kompetencji zarząd drogi. Dodatkowo wskazała, iż regulamin organizacyjny ZDW nie narusza żadnego powszechnie obowiązującego przepisu prawa oraz że nie opiniowano tego dokumentu, gdyż jest to zarządzenie wewnętrzne Dyrektora ZDW.

NIK zauważyła, że do zakresu inżynierii ruchu należą zadania dotyczące organizacji ruchu drogowego, obejmujące w szczególności badanie czynników wpływających na ruch drogowy oraz wdrażanie w terenie zatwierdzonych przez organ zarządzający ruchem projektów organizacji ruchu (np. zakup i montaż niezbędnych znaków i sygnałów drogowych, korekta geometrii pasa drogowego)²⁴.

(akta kontroli tom I str. 59-147, tom II str. 284-300, 334-337)

²² Nr: 837, 843, 738, 741, 743, 801, 824, 845, 847 i 874.

²³ Statut ZDW w § 1 ust. 5 stanowi, że nadzór nad działalnością ZDW sprawuje Zarząd Województwa Lubelskiego za pośrednictwem Dyrektora właściwego merytorycznie departamentu UMWL.

²⁴ Prawo o ruchu drogowym. Komentarz, prof. dr hab. Artur Mezgiński, dr Monika Nowikowska, dr Justyna Kurek, 2022 r. Komentarz do art. 10.

2. Marszałek, jako organ zarządzający ruchem, nie wykonywał działań określonych w § 3 ust. 1 pkt 5 i 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, tj.:

- nie przeprowadzał kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 ww. rozporządzenia. Kontrole w tym zakresie wykonywał ZDW, a p.o. kierownik Oddziału podpisywał jedynie notatki służbowe z kontroli przeprowadzanych co najmniej raz na sześć miesięcy i informował zarządców dróg o stwierdzonych nieprawidłowościach. Ponadto kontrole, o których mowa w § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia nie były realizowane z wymaganą częstotliwością, ponieważ na 19 spośród 64 dróg wojewódzkich realizowano je w odstępstwach czasu dłuższych niż rok. Były one również nieskuteczne, gdyż w trakcie oględzin NIK na badanych odcinkach dróg stwierdzono nieprawidłowości (opisane w obszarze nr 2 wystąpienia pokontrolnego) dotyczące niezgodności wprowadzonej organizacji z projektem, które nie zostały zidentyfikowane w ramach kontroli prowadzonych przez ZDW.

W wyjaśnieniu Dyrektor DIM odwołał się do z § 2 ust. 2 w związku z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. h ww. rozporządzenia i podał, że czynności administracyjno-techniczne wykonuje w ZDW Wydział Inżynierii Ruchu, a notatki z kontroli przedstawia zarządzającemu ruchem do zatwierdzenia. Zarządzający ruchem po ich zatwierdzeniu wydaje do odpowiedniego rejonu polecenie usunięcia nieprawidłowości z określeniem terminu.

(akta kontroli tom I str. 157, tom II str. 101-110, 259-333, tom III str. 3-16, 50, 58, 49-77, 96-111)

- nie przechowywał projektów organizacji ruchu i nie prowadził ich ewidencji. Ewidencję prowadził i dokumenty przechowywał ZDW, co było sprzeczne z postanowieniami § 3 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia.

Dyrektor DIM wyjaśnił, że warunki lokalowe Oddziału to jeden pokój o powierzchni ok. 25 m² na cztery osoby, zakres zadań rozległy, a ilość dokumentów znaczna. Wobec tego zdecydowano się na lokalizację projektów - archiwalnych i bieżących oraz na prowadzenie ewidencji w siedzibie ZDW (...).

(akta kontroli tom I str. 208-344, tom II str. 301-333, tom III str. 3-16)

Zdaniem NIK, mając na uwadze dyspozycję § 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z § 3 ust. 1 pkt 5 i 7 oraz § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem oraz art. 10 ust. 4 Prd, realizacja zadań w ww. zakresie należy do kompetencji Marszałka jako organu zarządzającego ruchem.

3. DIM nierzetelnie sprawował nadzór nad ZDW. Nie zidentyfikował nieprawidłowości występujących w prowadzonej przez Zarząd ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu, do której nie wpisano w 145 przypadkach kilometrażu drogi (11,22%), w 11 - terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu oraz w trzech - dacie zatwierdzenia projektu organizacji ruchu. Było to niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 2, 5 i 6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Dyrektor DIM wyjaśnił, że braki w ewidencji zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK.

Ponadto w badanej próbie 30 organizacji ruchu w 13 przypadkach do ewidencji wpisano dane niezgodne z otrzymaną do kontroli dokumentacją. Sześć przypadków dotyczyło wpisania do ewidencji błędnych dat, a w siedmiu do ewidencji nie wpisano kilometrażu drogi lub rzeczywistego terminu wprowadzenia organizacji ruchu, pomimo zawarcia tych informacji w dokumentacji świadczącej o wykonanej kontroli technicznej i wprowadzeniu danej organizacji ruchu.

Dyrektor DIM wyjaśnił, że przy wpisywaniu dat popełniono błędy pisarskie, które poprawiono w trakcie kontroli.

Dodatkowo, pomimo przypisanego nadzoru nad ZDW, organ zarządzający ruchem w żaden sposób nie zareagował na przekroczenia terminów realizacji kontroli wykonywanych na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania

ruchem, które w przypadku 19 dróg wojewódzkich zostały przeprowadzone w odstępach czasu dłuższych niż rok²⁵.

(akta kontroli tom I str. 208-344, tom II str. 101-110, 301-333, tom III str. 3-16)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek nie zapewnił prawidłowej organizacji zadań organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich. Wykonywał zadania wynikające z rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem w zakresie rozpatrywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu. Dopuszczono jednak do ustalenia przez Dyrektora ZDW regulaminu organizacyjnego, w którym przypisał on tej jednostce zadania właściwe dla Marszałka jako organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich, tj. prowadzenie kontroli sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu, a także prowadzenie ewidencji i przechowywanie projektów organizacji ruchu. Ponadto zadania te realizowane były nieprawidłowo, gdyż ewidencja nie spełniała wymogów przepisów prawa, nie zachowano wymaganej częstotliwości kontroli, nie uregulowano zasad i miejsca przechowywania projektów, a realizowane kontrole były nieskuteczne, gdyż nie zidentyfikowano w ich toku szeregu nieprawidłowości w zakresie oznakowania dróg ustalonych w trakcie oględzin przeprowadzonych przez NIK.

OBSZAR

2. Prawidłowość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu.

Opis stanu faktycznego

2.1 W trakcie kontroli dokonano, z udziałem biegłego²⁶, oględzin 10 odcinków dróg wojewódzkich²⁷ w zakresie oznakowania pionowego²⁸, poziomego²⁹ i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz oznakowania wybranych 10 skrzyżowań zlokalizowanych w ciągach tych dróg. Przy wyborze dróg do oględzin wykorzystano dane dotyczące natężenia ruchu na drogach z Generalnego Pomiaru Ruchu 2020/2021 oraz dane statystyczne z wypadkowości uzyskane od UMWL i Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie. Z badanych odcinków dróg dziewięć objętych było stałą organizacją ruchu oraz jeden – czasową³⁰.

Projekt czasowej organizacji ruchu dla badanego odcinka drogi nie uwzględniał etapu prowadzenia prac i ustawienia oznakowania pionowego zgodnego na dzień przeprowadzania oględzin. W tej sprawie Dyrektor DIM wyjaśnił, że projekt organizacji ruchu na czas budowy składał się z części opisowej i rysunkowej, gdzie w punkcie 7.4 opisano oznakowanie robót, gdy etapy wykonania ronda były zakończone, a przejezdność zachowana. Zbędne oznakowanie zostało usunięte i strefę robót oznakowano znakami A-14, A-12a, A-12b, B-33(40), B-42, U-21a/21b, U-20b. W dniu oględzin była przerwa w realizacji robót.

(akta kontroli tom III str. 164-271)

W trakcie oględzin 10 odcinków dróg stwierdzono przypadki: niezgodności oznakowania z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury

²⁵ §12 ust.5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem dopuszcza jedną kontrolę w okresie referencyjnym sześciu miesięcy (nie nakazuje ich przeprowadzenia co sześć miesięcy), a więc dopuszcza kontrolę na początku pierwszego okresu i na końcu drugiego, co może stanowić przerwę prawie 12 miesięcy (364 dni).

²⁶ Audytor Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: BRD).

²⁷ O łącznej długości 10,469 km, dotyczących nr dróg: 1) 747 Lublin-Radawiec (na odcinku 88+292 km - 89+425 km); 2) 835 Lublin-Mętów 1 (10+700 km - 11+432 km); 3) Lublin-Mętów 2 (11+432 km - 12+433 km); 4) 874 Puławy ul. Zielona - ul. Słowackiego (10+525 km - 11+950 km); 5) 874 Puławy ul. Piłsudskiego - skrzyżowania (9+100 km - 9+630 km); 6) 874 Puławy ul. Piłsudskiego (9+630 km - 10,350 km); 7) 824 Puławy ul. Głęboka / miasteczko holenderskie (12+650 km - 16+678 km); 8) 830/860 Skrzyżowanie pod Nałęczowem (18+660 km - 19+060 km); 9) 830 Budowa drogi pod Nałęczowem (czasowa organizacja ruchu schemat X o długości 200 m); 10) 824 Puławy ul. Zielona i al. Partyzantów (skrzyżowanie ulic o długości 300 m).

²⁸ Znaki grup od A do G.

²⁹ Znaki z grupy P.

³⁰ W obrębie „Budowy obwodnicy miasta Nałęczów w ciągu drogi wojewódzkiej nr 830 Lublin – Nałęczów – Bochońnica jako połączenie dróg wojewódzkich Nr 830 i 826” na etap robót wykonywanych w dniu oględzin w obrębie pasa drogowego.

z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczególnych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach³¹ (na dziewięciu odcinkach); umieszczenia oznakowania pionowego, poziomego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego³² niezgodnie z projektem organizacji ruchu (na sześciu odcinkach); nieumieszczenia w pasie drogowym oznakowania ujętego w zatwierdzonej organizacji ruchu (na ośmiu odcinkach); umieszczenia w pasie drogowym oznakowania nieujętego w zatwierdzonej organizacji ruchu (na czterech odcinkach) oraz złego stanu technicznego oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń BRD (na czterech odcinkach). Szczegółowy opis w tym zakresie zamieszczono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom III str. 122-263)

Ponadto w projektach SOR³³ stwierdzono zaniedbania w stosunku do bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego (pieszych). Na badanych odcinkach dróg występowały przejścia dla pieszych przez przekroje 1x4 i 1x3 niewyposażone w sygnalizację świetlną, bez azyli na długim odcinku prostym pomiędzy skrzyżowaniami, bez dodatkowego doświetlenia, za lukami, bez widoczności pieszego z punktu widzenia kierującego. Stwierdzono również, że w projektach SOR³⁴ funkcjonują przejścia na długich odcinkach prostych, które zachęcają kierowców do rozwijania dużych prędkości. Na drogach tych (pozamiejskie) z dopuszczalną prędkością pojazdów 70 km/h: w pierwszym przypadku zaprojektowano i zatwierdzono przejście dla pieszych przez trzy pasy ruchu z azylem, a w drugim - wyznaczono przejście z ograniczeniem widoczności, a obniżenie prędkości do 50 km/h zastosowano przed samym przejściem. Ponadto pomimo budowy oświetlenia drogi dla pieszych i rowerów nie wykonano oświetlenia przejścia dla pieszych. W opinii biegłego powyższe działania nie tylko nie poprawiają bezpieczeństwa ruchu pieszych, ale także powodują wrażenie, że ta grupa jest marginalizowana przez zarządcę dróg oraz organ zarządzający ruchem, a ich potrzeby zdają się być nieistotne dla osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Dyrektor DIM wyjaśnił m.in., że przejścia dla pieszych wykonano zgodnie z projektem i zgodnie z obowiązującymi ówczynie przepisami (bez azylu i oświetlenia). Dzisiaj już takich przejść się nie buduje. Ruch pieszych na DW 830 jest w trakcie przebudowy. Nadmieniał, że droga od obwodnicy Lublina do ronda obwodnicy Nałęczowa jest przygotowana do rozbudowy łącznie z istniejącymi skrzyżowaniami. Dotyczy to też drogi Nr 860 ul. Piłsudskiego i al. Partyzantów w Puławach, które wymagają także gruntownej przebudowy.

Biegły stwierdził również w projektach SOR³⁵ zaniedbania dotyczące bezpieczeństwa i komfortu niechronionych uczestników ruchu drogowego (rowerzystów). W projektach oraz w terenie występowały zatwierdzone i wdrożone rozwiązania sprzeczne z ideą promowania ruchu rowerowego jako alternatywnego środka transportu. Jako przykłady rozwiązań niebezpiecznych oraz nieprawidłowych podał m.in.: wprowadzenie ruchu jednokierunkowego utrudniającego korzystanie z infrastruktury, zawężanie infrastruktury rowerowej do nieprzepisowych odległości, brak automatycznej detekcji przy przejazdach dla rowerzystów na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną, ustawianie oznakowania i urządzeń BRD w drogach dla rowerów, bez zachowania wymaganej skrajni pionowej i poziomej, rozdzielanie drogi dla rowerów i chodnika wystającym obrzeżem, brak ciągłości infrastruktury rowerowej oraz ograniczanie dostępności.

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych.

³² Dalej: BRD.

³³ Nr 242.2017 (Puławy ul. Piłsudskiego - skrzyżowania) oraz nr 188.2019 (Puławy ul. Zielona - ul. Słowackiego).

³⁴ Nr 186.2019 (Lublin-Radawiec) oraz nr 77.2021 (skrzyżowanie pod Nałęczowem).

³⁵ Nr 186.2019 (Lublin-Radawiec), 217.2016 (Lublin-Mętów), 188.2019 (Puławy ul. Zielona i al. Partyzantów), 131/2011 (Puławy ul. Głębocka/miasteczko holenderskie), 77.2021 (skrzyżowanie pod Nałęczowem).

Dyrektor DIM wyjaśnił, że stwierdzone zaniedbania w stosunku do kwestii bezpieczeństwa i komfortu rowerzystów przyjęte zostały na wyrost, bez znajomości transformacji i ruchu rowerowego. To na przykładzie Puław i „Miasteczka Holenderskiego” cała Polska uczyła się jak takie rozwiązania wdrożyć. Był to pilotażowy projekt Ministerstwa Rozwoju, łącznie z dokumentacją. Projekt stary, wymaga remontu i likwidacji „niefortunnych” rozwiązań (np. rozdzielanie dróg dla pieszych i rowerów obrzeżem). Na DW 835 zlikwidowano jeden pas ruchu, aby były wykonane obustronne, dwukierunkowe drogi dla rowerów. Na DW 747 odcinek Marynin-Radawiec ścieżka obustronna jednokierunkowa (zgodna z ówczesnymi przepisami) - brak zabudowy. Na odcinku Radawiec-Bełżyce wykonane zostały obustronne dwukierunkowe drogi dla rowerów, przejścia i przejazdy poprzeczne z azylami i oświetleniem. Dla DW 830 od granicy Lublina do Nałęczowa projektowana jest rozbudowa wraz z drogą dla rowerów na całej długości. Inwestycja rozpoczęta obwodnicą Nałęczowa, której planowane zakończenie przewidziano na 2026 r.

(akta kontroli tom III str. 164-229, 265-271)

W trakcie oględzin stwierdzono także:

- pojedyncze przypadki reklam zagrażających BRD, np. na odcinku Puławy ul. Głęboka/miasteczko holenderskie ustawiona została reklama typu „potykacz”, a na odcinku Puławy ul. Piłsudskiego – reklama na słupie oświetlenia ulicznego umieszczona w pasie drogowym. Według wyjaśnień Dyrektora DIM reklamy zostaną usunięte;
- nadmiarowe stosowanie znaków B-33 „ograniczenie prędkości do 50 km/h” na ulicach Puław. Dyrektor DIM wyjaśnił, że znak B-33 w obszarze zabudowanym jest do usunięcia, jednakże 90% kierowców przekracza o 10 km/h prędkość w obszarze zabudowanym, a 40% dopuszcza przekroczenia nawet o 20 km/h;
- zastosowanie znaku pionowego F-15a (na odcinku Lublin-Mętów), pomimo jego braku w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych. Dyrektor DIM wyjaśnił, że znak został wprowadzony zgodnie z projektem i jest stosowany przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. W opinii audytora BRD było to zbędne oznakowanie wprowadzające kierowców w błąd³⁶.

(akta kontroli tom III str. 164-229)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UMWL w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku dziewięciu spośród 10 odcinków dróg poddanych oględzinom zatwierdzone i wprowadzone projekty organizacji ruchu były częściowo niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Dotyczyło to m.in.:

- zastosowania średniej wielkości znaków C-13/16³⁷ „droga dla rowerów i pieszych” zamiast małej (tj. niezgodnie z pkt 1.2.1 lit. e ww. rozporządzenia);
- braku balustrad przy drogach dla pieszych i rowerów oraz przy chodniku³⁸, które stosuje się w celu wyeliminowania lub ograniczenia niebezpieczeństw na jakie narażony jest pieszy lub rowerzysta korzystający z drogi i obiektów przy niej położonych (pkt 5.1 i 5.2);
- wyznaczenia przejść dla pieszych wyłącznie oznakowaniem poziomym P-10³⁹ bez znaków pionowych D-6, pomimo konieczności ich stosowania przy wszystkich przejściach dla pieszych (pkt 5.2.6.3);

³⁶ Na znaku oznaczono środkowy pas do relacji skrajnych białymi strzałkami w lewo i w prawo umieszczonymi jedna nad drugą w układzie kolizyjnym. Brak odwzorowania strzałek w terenie, ponieważ nielogiczne byłoby ich umieszczanie.

³⁷ Na odcinku: Lublin-Radawiec, Lublin-Mętów odc. 1 i 2, Puławy ul. Zielona – ul. Słowackiego, Puławy ul. Głęboka/miasteczko holenderskie.

³⁸ Na odcinku: Lublin-Radawiec oraz Lublin-Mętów odc.1 i 2.

³⁹ Na odcinku: Lublin - Radawiec oraz Puławy ul. Zielona - ul. Słowackiego.

- ustawienia oznakowania pionowego D-6b⁴⁰ „przeście dla pieszych i przejazd dla rowerów” w odległości od 3,5 m do 9 m od krawędzi przejścia lub przejazdu od strony nadjeżdżających pojazdów, podczas gdy wymagana odległość wynosi do 0,5 m; wyznaczenia oznakowania pionowego T-27 na przejściu pomimo braku w sąsiedztwie obiektów, do których uczęszczają dzieci w wieku 7-15 lat, braku oznakowania pionowego D-6⁴¹ (pkt 5.2.6.1);
- niezachowania wymaganej minimalnej odległości pomiędzy znakami⁴² P-10 „przeście dla pieszych” i P-11 „przejazd dla rowerów”, która powinna wynosić 2,0 m pomiędzy znakami poprzecznymi oraz między znakiem poprzecznym a uzupełniającym (pkt 4.1). Stwierdzona odległość między przejściem dla pieszych a przejazdem dla rowerzystów wynosiła 0,5 m;
- umieszczenia znaków A-7+C-2+D-6, A-7+B-21+D-6 oraz A-7+B-21+D-6 na jednej konstrukcji wsporczej⁴³ oraz umieszczenia oznakowania w nieprawidłowej odległości od siebie⁴⁴ (pkt 1.5.2);
- brak oznakowania pionowego A-7 (mini) dla rowerzystów na końcu drogi dla rowerów⁴⁵ (pkt 2.2.8).

Dyrektor DIM wyjaśnił, że w zaleceniach skierowanych po oględzinach do zarządu drogi ujęty zostanie obowiązek usunięcia ww. stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli tom III str. 164-229, 265-271)

2. W przypadku sześciu spośród 10 skontrolowanych odcinków dróg, stwierdzono przypadki umieszczenia oznakowania pionowego, poziomego oraz urządzeń BRD niezgodnie z projektem SOR. Dotyczyło to odcinków:

- Lublin-Radawiec, zastosowanie w terenie oznakowania P-23 w dwóch kierunkach (w projekcie oznakowanie jednokierunkowe), wykonanie po siedem strzałek P-8b i P-8f na każdym pasie ruchu (w projekcie – po pięć), zastosowanie oznakowania poziomego P-11 „dwukierunkowy przejazd dla rowerów” o szerokości 2,0 m (w projekcie 3 m), umieszczenie znaku D-6b „przeście dla pieszych i przejazd dla rowerzystów” na wlotach podporządkowanych przy skrzyżowaniu DW 747-Rudniki w niewłaściwej odległości od znaku P-10 „przeście dla pieszych”. Dyrektor DIM wyjaśnił, że w przypadku oznakowania P-23 w obu kierunkach nastąpi zmiana w projekcie. Strzałki P-8b i P-8f zostały właściwie ujęte w terenie, korekta zostanie dokonana w projekcie, znak P-11 to błąd wykonawczy zostanie poprawiony w terenie, natomiast lokalizacja znak D-6b względem P-10 zostanie poprawiona w projekcie;
- Puławy ul. Zielona – ul. Słowackiego, geometria drogi niezgodna z geometrią przedstawioną w projekcie SOR (jezdnia, droga dla rowerów, chodnik, a stan w terenie – jezdnia, chodnik, droga dla rowerów), niezgodność lokalizacji sygnalizatora z dokumentacją (zaprojektowany i zatwierdzony w DDR, w terenie – po prawej stronie przejazdu rowerowego), znak B-13a+tablica ustawiony przy tarczy ronda w związku z czym obowiązuje wszystkich kierowców (w projekcie znak znajduje się przy zjeździe z ronda w kierunku centrum więc dotyczy tylko pojazdów jadących w stronę centrum). Według wyjaśnień dyrektora DIM, znak 13a zostanie uzupełniony w projekcie przed rondem, w sprawie sygnalizatorów – należy przystąpić do ich przeprojektowania;
- Puławy ul. Piłsudskiego – skrzyżowania: sygnalizator S-1 nad jezdnią zamontowany w terenie w odległości około 22 m od P-14 (w projekcie odległość

⁴⁰ Na odcinku: Lublin-Radawiec, Lublin-Mętów odc. 2, Puławy ul. Zielona - ul. Słowackiego, Puławy ul. Piłsudskiego – skrzyżowania, Puławy ul. Piłsudskiego.

⁴¹ Na odcinku drogi Puławy ul. Zielona i al. Partyzantów (wylot z ul. Piłsudskiego w kierunku ul. Lubelskiej).

⁴² Na odcinku: Lublin-Mętów odc.1 i odc. 2, Puławy ul. Zielona - ul. Słowackiego, Puławy ul. Głęboka/miasteczko holenderskie.

⁴³ Na odcinku Puławy ul. Piłsudskiego oraz Puławy ul. Zielona i al. Partyzantów.

⁴⁴ Na odcinku Puławy ul. Zielona – ul. Słowackiego, Puławy ul. Piłsudskiego – skrzyżowania, Puławy ul. Piłsudskiego, Puławy ul. Zielona i al. Partyzantów.

⁴⁵ Na odcinku Lublin - Radawiec, Puławy ul. Głęboka /miasteczko holenderskie.

14 m). Ponadto sygnalizator nie jest zawieszony w osi pasa do jazdy na wprost, wysięgnik ustawiony pod innym kątem. Dyrektor DIM wyjaśnił, że sygnalizator S-1 zostanie przestawiony zgodnie z projektem;

- Puławy ul. Piłsudskiego, umieszczenie znaku D-6 w odległości 2,5 m od krawędzi P-10 (wg SOR odległość oznakowania zaprojektowana i zatwierdzona w odległości większej niż 0,5 m). Dyrektor DIM poinformował, że znak D-6 (km 9+829) zostanie przestawiony;
- Puławy ul. Głębocka/miasteczko holenderskie - wykonanie obwiedni wyspy linią P-7a zamiast linią P-7b, zamieniona lokalizacja znaków D-6b i C-13/16, wykonanie strzałek P-8b krótkich zamiast mini, zamontowanie w terenie 4 mb ogrodzenia segmentowego U-12a zamiast 12 m.b., wykonanie w terenie drogi dla rowerów o szerokości 1 m zamiast 2 m, ustawienie w terenie oznakowania pionowego A-3 +T-4+B-33 w km 13+439 zamiast w km 13+459, wyznaczenie w terenie linii P-11 wprowadzającej rowerzystów na wysoki krawężnik niezgodnie z projektem, ustawienie znaku E-13 km 13+635 zamiast w km 13+619, ustawienie znaku D-18 km 13+650 zamiast w km 13+635, ustawienie w terenie oznakowania F-6 (B-5) w km 14+693 zamiast F-6 (B-18) w km 14+721, umieszczenie w terenie znaku F-6 (B-5) zamiast F-6 (B-18), umieszczenie znaku F-6 (B-5 i B-5) zamiast F-6 (B-18 i B-5), podanie niezgodnej z projektem odległości na tabliczce T-1, znak D-1 ustawiony w km 15+472 zamiast w km 15+510, ustawienie znaku B-5 zamiast B-18+tablica, oznakowanie w terenie A-30+T-18a wykreślone w projekcie. Dyrektor DIM wyjaśnił m.in., że w projekcie zmieniona zostanie obwiednia wyspy na linię 7a, lokalizacje zamienionych znaków zostaną przełożone, zmieniona zostanie linia strzałek P-8b oraz zdewastowane ogrodzenie U-12, znaki A-4, B-33, E-13, D-18 zostaną przestawione;
- skrzyżowanie pod Nałęczowem - wykonanie linii P-4 na szerokości przejścia dla pieszych niewyznaczonej w projekcie organizacji ruchu. Dyrektor DIM wyjaśnił, że linia P-4 została pominięta w projekcie i będzie uzupełniona.

(akta kontroli tom III str. 164-229, 265-271)

3. Na ośmiu spośród 10 skontrolowanych odcinków dróg stwierdzono przypadki nieumieszczenia w pasie drogowym urządzeń BRD ujętych w zatwierdzonej organizacji ruchu. Dotyczyło to odcinków:

- Lublin-Radawiec - nie umieszczono znaku P-26 „piesi”, pomimo że konieczność jego zastosowania wynikała również z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (pkt 5.2.9.3). Dyrektor DIM wyjaśnił, że piktogramy P-26 zostaną uzupełnione;
- Lublin-Mętów (odc. 1) i Lublin-Mętów (odc. 2) – na obu odcinkach nie oznaczono kolorem czerwonym środkowego pasa przeznaczonego dla relacji skrajnych, na odc. 1 nie ustawiono znaku pionowego D-6b przy zjeździe z DW 835 w ul. Kwiatów Polnych. Dyrektor DIM wyjaśnił, że pas czerwony do relacji skrajnej był wyznaczony w terenie zgodnie z projektem, aktualnie zdegradowany, zostanie naprawiony w ramach gwarancji. Również zdewastowany znak D-6b będzie uzupełniony;
- Puławy ul. Zielona - ul. Słowackiego - brak oznakowania poziomego P-7a „linia krawędziowa”, pomimo że konieczność jego stosowania wynika także z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych⁴⁶; brak ekranów kontrastowych przy sygnalizatorach nad jezdnią, które zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych są integralnym elementem sygnalizatora mocowanego nad jezdnią; na tablicach E-1 przeddrogowskaszowych nie zmieniono numerów tabliczek z numerami dróg po zmianie kategorii DK 12; brak części oznakowania poziomego P-23 i P-26; brak oznakowania pionowego C-13/16; brak znaku E-3 „874 Góra Puławska” oraz ustawienie na pasie dzielącym oznakowania pionowego E-3 „12 Radom”.

⁴⁶ Znak P-7a stosuje się w celu oddzielenia od jezdni zlokalizowanych w zatokach przystanków komunikacji publicznej.

Dyrektor DIM wyjaśnił, że wytarty w zatokach znak P-7 będzie odtworzony, ekrany kontrastowe wymagają uzupełnienia, tablica E-1 jest do wymiany, oznakowanie P-23 i P-26 jest w części do uzupełnienia, znak E-3 na rondzie jest do wymiany, również zdewastowane oznakowanie C-13/16 zostanie usunięte;

- Puławy ul. Piłsudskiego/skrzyżowania - brak oznakowania D-3, które zostało zaprojektowane i zatwierdzone. Dyrektor DIM wyjaśnił, że zdewastowany znak D-3 zostanie uzupełniony;
- Puławy ul. Piłsudskiego - brak ogrodzenia łańcuchowego U-12b na odcinku 500 m oraz brak ekranów kontrastowych przy sygnalizatorach nad jezdnią w trzech lokalizacjach, które zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych są integralnymi elementami takiego oznakowania. Dyrektor DIM wyjaśnił, że znaki U-12b wymagają przebudowy, natomiast ekrany kontrastowe zostaną uzupełnione;
- Puławy ul. Głęboka/miasteczko holenderskie - brak punktowych elementów odblaskowych przed skosami najazdowymi przy wyniesionych skrzyżowaniach (22 przypadki) oraz w ciągu linii P-7c i P-7d, brak oznakowania pionowego A-4+B-33 (2 przypadki), brak znak A-16 (2 przypadki). Dyrektor DIM wyjaśnił, że punkowe elementy odblaskowe zostały zerwane pługami lemieszowymi podczas akcji zimowej i są do uzupełnienia, natomiast znaki A-4 i B-33 wymagają przestawienia;
- Puławy ul. Zielona i al. Partyzantów - numery dróg na drogowskazach E-2a i tablicach przeddrogowskazowych E-1 nie odzwierciedlały zatwierdzonego projektu, tj. nie uwzględniały zmiany numerów dróg po oddaniu do użytkowania S12; brak ekranów kontrastowych przy sygnalizatorach nad jezdnią (osiem przypadków). Dyrektor DIM wyjaśnił, że ekrany kontrastowe zostaną uzupełnione.
(akta kontroli tom III str. 164-229, 265-271)

4. Na czterech spośród 10 skontrolowanych odcinków dróg stwierdzono przypadki umieszczenia w pasie drogowym urządzeń BRD nieuwjętych w zatwierdzonej organizacji ruchu. Dotyczyło to odcinków:

- Lublin-Radawiec - umieszczono oznakowanie poziome P-10 o szerokości 2 m w sześciu lokalizacjach (w projekcie trzy lokalizacje). Dyrektor DIM wyjaśnił, że dokonana zostanie korekta oznakowania w projekcie;
- Puławy ul. Zielona - ul. Słowackiego - nieprawidłowo zaprojektowano i wykonano oznakowanie poziome P-9a (trzy strzałki w terenie, w tym pierwsza strzałka od strony najazdu wykonana na długości linii ciągłej, pas włączenia pełnił funkcję zatoki autobusowej, wykonany został na nim zjazd publiczny), ustawiony znak D-23 z zamontowaną pod znakiem tablicą informującą kierowców o sposobie dojazdu do stacji paliw, ustawiona żółta tablica (tzw. „jazda na suwak”), ustawione w terenie oznakowanie pionowe E-3 „824 Żyrzyn”, które w projekcie zostało wykreślone. Według wyjaśnień dyrektora DIM, znak P-9a wykonany został zgodnie z układem pasów ruchu w terenie, skrzyżowanie jest do przebudowy; znak D-23 jest do poprawy w terenie, projekt uzupełniony zostanie o żółtą tablicę, a znak E-3 Żyrzyn zostanie usunięty;
- Puławy ul. Głęboka/miasteczko holenderskie - ustawione zostało oznakowanie: A-4 (km 13+626), B-33 (13+635), D-1 (km 15+315). Według wyjaśnień Dyrektora DIM, znaki A-4 i B-33 – wymagają przestawienia, natomiast znak D-1 należy uzupełnić w projekcie;
- skrzyżowanie pod Nałęczowem - w terenie oznakowanie poziome P-17 na wysokości zatok autobusowych, którego brak jest w projekcie. Dyrektor DIM wyjaśnił, że oznakowanie zostało pominięte w projekcie, a projekt zostanie uzupełniony.

(akta kontroli tom III str. 164-229, 265-271)

5. Na czterech spośród 10 skontrolowanych odcinków dróg stwierdzono przypadki złego stanu technicznego oznakowania pionowego, poziomego oraz urządzeń BRD. Dotyczyło to odcinków:

- Puławy ul. Zielona - ul. Słowackiego, na którym stwierdzono skorodowane maszty sygnalizacji świetlnej (na skrzyżowaniu ulicy Lubelskiej i Grabskiego) bez powłoki ochronnej, z zastosowanym programem stało-czasowym, który jest nieefektywny. Dyrektor DIM wyjaśnił, że stała organizacja ruchu jest w okresie wdrażania. Droga została przejęta od GDDKiA jako dawna DK 12, wprowadzenie nowej stałej organizacji ruchu wymaga kapitalnej przebudowy, w tym całkowitą wymianę sygnalizatorów i uzupełnienie;
- Puławy ul. Piłsudskiego - skrzyżowania, niedziałająca sygnalizacja świetlna (przejście dla pieszych na skrzyżowaniu ulicy Piłsudskiego z 6 Sierpnia). Dyrektor DIM wyjaśnił, że było to spowodowane awarią, sygnalizacja jest do naprawy;
- Puławy ul. Głęboka/miasteczko holenderskie - wyniesione skrzyżowania oraz zły stan skosów najazdowych wymuszający na kierowcach redukcję prędkości do poziomu 10-20 km/h (16 przypadków). Według wyjaśnień dyrektora DIM, stan techniczny elementów brukowych jest niezadowalający. Gdy budowano drogę, w całym kraju nie było elementów prefabrykowanych. Była to inwestycja eksperymentalna, zaprojektowana i sfinansowana przez Ministerstwo Rozwoju. Wymaga kapitalnego remontu;
- Puławy ul. Zielona i al. Partyzantów - pochylony słupek, na którym zainstalowano znak E-3, zły stan powłok ochronnych (rdza) na konstrukcjach wsporczych sygnalizatorów. Dyrektor DIM wyjaśnił, że znak E-3 zostanie poprawiony, a konstrukcja wsporcza sygnalizatorów zostanie odnowiona w ramach bieżącego utrzymania.

(akta kontroli tom III str. 164-229, 265-271)

OCENA CZĄSTKOWA

Zatwierdzone i wprowadzone organizacje ruchu na dziewięciu spośród 10 skontrolowanych odcinków dróg były częściowo niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, na sześciu odcinkach stwierdzono rozbieżności pomiędzy istniejącym oznakowaniem, a zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, a na czterech niewłaściwy stan techniczny oznakowania pionowego, poziomego oraz urządzeń BRD. W niewystarczającym stopniu w oznakowaniu dróg uwzględniono bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego. Stwierdzono również przypadki umieszczenia reklam w pasie drogowym w sposób mający negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Z informacji uzyskanych z Policji wynika, że wypadki, które miały miejsce na drogach wojewódzkich nie były spowodowane nieprawidłową organizacją ruchu.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Zapewnienie organizacji zadań właściwych dla organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich w sposób odpowiadający przepisom prawa.
2. Dostosowanie organizacji ruchu na drogach wojewódzkich do przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.
3. Zapewnienie zgodności oznakowania na zarządzanych drogach z zatwierdzonymi organizacjami ruchu.

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, dnia 29 maja 2024 r.

Kontrolerzy:

Piotr Kwaśniak
Główny specjalista kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

Aleksandra Zagaja
Inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/