



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.008.05.2015

P/15/034

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43

kin@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/034 – Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Tadeusz Pachowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97179 z dnia 17 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych, ul. Morska 1, 82-100 Nowy Dwór Gdański (dalej: ZDP).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Suszek, Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim ¹ . (dowód: akta kontroli str. 30)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² wykonywanie przez kontrolowaną jednostkę zadań w zakresie zapewnienia w latach 2013-2015 (I poł.) poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, jako niechronionych uczestników ruchu drogowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

ZDP był w okresie objętym kontrolą właściwie przygotowany do realizacji większości zadań związanych z zarządzaniem drogami, określonych przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³. Kontrolowana jednostka rzetelnie, w oparciu o analizę stanu infrastruktury drogowej, opracowywała plany rzeczowo-finansowe swojej działalności, w których ujmowała niezbędne do wykonania inwestycje oraz prace z zakresu remontów i bieżącego utrzymania dróg. Uwzględniała w nich poprawę warunków poruszania się po drogach pieszych i rowerzystów, przede wszystkim poprzez polepszenie stanu nawierzchni drogowej, a także tworzenie nowych elementów infrastruktury, zapewniających separację ruchu niechronionego. Opracowała również w 2015 r. rzetelnie „Plan rozwoju sieci drogowej na lata 2015-2018”. Podkreślenia wymaga jednak, że wcześniej taki Plan nie został opracowany. Ze względu na ograniczone możliwości finansowe Powiatu Nowodworskiego⁴, zadania remontowo-inwestycyjne były jednak realizowane w niewielkim zakresie rzeczowym. W rezultacie separacja ruchu rowerowego nastąpiła tylko na jednej drodze na odcinku o długości 2,5 km, a na długości 16,2 km została wzmocniona odcinkowo nawierzchnia 12 dróg powiatowych⁵.

Kontrola wykazała, że zakres rzeczowy prac związanych z bieżącym utrzymaniem i remontami dróg był również ograniczany poprzez przyznawanie w latach 2013-2015 na ten cel przez władze Powiatu środków finansowych jedynie na poziomie

¹ Powołany na stanowisko Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych z dniem 1 września 2012 r. uchwałą Zarządu Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim nr 222/2012 z dn. 23 sierpnia 2012 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm. Dalej: ustawa o drogach.

⁴ Dalej: Powiat.

⁵ W okresie 2013-2015 (I poł.) dokonano również przebudowy nawierzchni dróg powiatowych o nr 2314G i 2301G na łącznej długości 7,39 km, sfinansowanej przez Starostwo przy ok. 85-procentowym dofinansowaniu z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na 2007-2013.

odpowiednio od 62,4% do 40,3% potrzeb. W ocenie NIK - przy znacznie ograniczonych środkach inwestycyjnych – bieżące utrzymanie infrastruktury miało podstawowe znaczenie dla zachowania infrastruktury drogowej w stanie niepogorszonym. Podkreślenia wymaga, że ZDP posiadał odpowiedni potencjał kadrowy i techniczny do wykonywania prac z tego zakresu oraz że wykonywał je z należytą starannością. Ograniczenie prac remontowych i utrzymaniowych, przy braku poboczy lub chodników separujących ruch pieszego w obszarach zabudowanych, nie wpływa na poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach Powiatu. W ocenie NIK, prowadzenie na drogach głównie robót utrzymaniowych nawet na bardzo dobrym poziomie, nie zatrzyma w dłuższej perspektywie degradacji infrastruktury drogowej, co może znacząco pogorszyć warunki poruszania się pieszych i rowerzystów. Jej odbudowa będzie wymagała później znacznych nakładów inwestycyjnych.

Kontrola wykazała występowanie nieprawidłowości w realizacji zadań związanych z zarządzaniem drogami powiatowymi, w tym nieprzeprowadzanie wymaganych prawem okresowych kontroli dróg i innych drogowych obiektów inżynierskich oraz brak aktualnej ewidencji drogowej. Było to spowodowane przyznawaniem przez władze Powiatu środków finansowych wystarczających jedynie na zaspokojenie zobowiązań wynikających z zawartych przez ZDP umów, z pominięciem możliwości wykonania ich przez podmioty zewnętrzne. Wpływ na ten stan miał również brak w zasobach kadrowych ZDP pracownika uprawnionego do wykonywania tych kontroli. Wynikało to z niskiego poziomu środków finansowych przyznawanych przez władze Powiatu na wynagrodzenia. Stwierdzono również zaniedbanie w doprowadzeniu klasyfikacji zarządzanych dróg, ze względu na ich parametry techniczno-eksploatacyjne, do zgodności z przepisami prawa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykonywanie zadań w zakresie dostosowania infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

1. W Statucie⁶ oraz w Regulaminie organizacyjnym ZDP⁷ (dalej Regulamin) uwzględniono wszystkie ustawowe zadania zarządcy dróg określone w art. 20 ustawy o drogach, za wyjątkiem zadań dotyczących: badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a) oraz zarządzania bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej (art. 20 pkt 20), przypisanych do realizacji zarządcom dróg z dniem 31 maja 2012 r.⁸. Dwa inne zadania powierzono ZDP w Regulaminie w zakresie ograniczonym. Dotyczyło to:

- bieżącego informowania o planach rozwoju sieci drogowej organów właściwych do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 20 pkt 1),

⁶ Statut ZDP nadany przez Radę Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim uchwałą nr XXXVII /313/2006 z dn. 19 września 2006 r.

⁷ Regulamin organizacyjny ZDP ustanowiony przez Zarząd Powiatu Nowodworskiego uchwałą nr 196/2012 z dn. 19 lipca 2012 r.

⁸ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 472).

- szczególnego uwzględniania przy przeprowadzanych okresowych kontrolach stanu dróg i obiektów inżynierskich jego wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikacji cech i wskazywania usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10).

ZDP realizował prawidłowo ww. zadania ustawowe, pomimo ich nieujęcia w Regulaminie bądź ujęcia w ograniczonym zakresie. Zadanie określone w art. 20 pkt 20 nie było realizowane przez ZDP ze względu na brak w zasobach Powiatu dróg wpisanych w transeuropejską sieć drogową.

Powierzone ZDP w Regulaminie zadania określone w art. 20 pkt 5 ustawy o drogach, związane z inżynierią ruchu nie polegały na zarządzaniu ruchem drogowym⁹.

Zarząd zawarł w Regulaminie niespójne regulacje w odniesieniu do kontroli i nadzoru nad jakością pracy Obwodu Drogowo-Mostowego (dalej Obwód). Obowiązki z tego zakresu zostały powierzone Sekcji Technicznej ZDP (dalej ST ZDP), pomimo iż schemat organizacyjny ZDP, stanowiący załącznik do Regulaminu, ustanawiał bezpośrednią podległość Obwodu Dyrektorowi ZDP. Stwierdzono, że pomimo ujęcia w Regulaminie powyższej niespójnej regulacji, ST ZDP nie realizowała regulaminowych zadań nadzorczych nad pracą Obwodu.

Wymienionym wyżej komórkom ZDP nie przypisano w Regulaminie następujących zadań, określonych w art. 20 ustawy o drogach i w § 5 Regulaminu:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej (art. 20 pkt 1 i § 5 pkt 1),
- sporządzanie informacji o drogach oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (art. 20 pkt 9a i § 5 pkt 10 Regulaminu).

Stwierdzono, że pomimo nieujęcia ww. zadań w Regulaminie, komórki ZDP realizowały powyższe zadania¹⁰.

Starosta wyjaśnił, że Regulamin powstawał w lutym 1999 r. po zmianie ustrojowej, w wyniku której powstały powiaty. W tworzonego Regulaminu i jego zmianach nieumyślnie pominięto niektóre wymagane ustawą o drogach obowiązki zarządcy.

(dowód: akta kontroli str. 5-18, 38-59, 247-259, 262-273, 281-287, 309-318, 367-371, 422-423, 467-477)

2. Stan liczbowy i kwalifikacje osób zatrudnionych w ZDP były optymalne dla potrzeb realizacji zadań gwarantujących prawidłową realizację zadań zarządcy dróg¹¹ w zakresie bieżącego utrzymania i remontów infrastruktury drogowej. Na prawidłowe wykonywanie zadań z zakresu bieżącego utrzymania i remontów infrastruktury drogowej wskazał powołany przez NIK biegły w ocenie wybranych odcinków dróg, sporządzonej na potrzeby niniejszej kontroli. W strukturze ZDP od połowy 2012 r. nie była zatrudniona osoba posiadająca uprawnienia budowlane o specjalizacji drogowej. ZDP podejmował bezskuteczne próby zatrudnienia takiej osoby. Ogólny stan zatrudnienia w ZDP w latach 2012-2015 kształtował się

⁹ Zadania związane z zarządzaniem ruchem drogowym należały wyłącznie do właściwości Starosty. ZDP w ramach tego obowiązku realizował zadania związane m.in. z opracowywaniem i wdrażaniem projektów stałej i czasowej organizacji ruchu, do akceptacji przez Policję i Starostwo i uzgadnianiem takich dokumentów, kierowanych przez jednostki zewnętrzne, uzgadnianiem lokalizacji i projektów zjazdów z dróg; wydawaniem decyzji na zajęcia pasa drogowego i uzgadnianiem dokumentacji projektowych urzędów w pasie drogowym.

¹⁰ O czym w pkt 3-5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹¹ W latach 2012-2015 (grudzień) – pracownicy ZDP odpowiedzialni za bieżące utrzymanie i ochronę zarządzanych dróg byli poddawani licznym szkoleniom specjalistycznym, w tym – poza szkoleniami udokumentowanymi – szkoleniom i seminariom niecertyfikowanym z zakresu bieżącego utrzymania, ochrony dróg, zajęcia pasa drogowego oraz prowadzenia strefy płatnego parkowania, a także doszkalali się poprzez bieżące kontakty z właściwymi pracownikami urzędów gmin, Policji, Straży Miejskiej i straży Pożarnej. Pracownicy drogowo-mostowi byli przeszkoleni z zakresu obsługi maszyn i urządzeń służących bieżącemu utrzymaniu i remontom dróg.

odpowiednio: 22 osoby, w tym do dn. 30 sierpnia 2012 r. jedna osoba z uprawnieniami drogowymi; 24, 21, a w 2015 r. (I poł.) 19 osób¹². Zadania z zakresu utrzymania, remontu, budowy i ochrony dróg, określone w Regulaminie, zostały powierzone pisemnie odpowiedzialnym pracownikom komórek organizacyjnych ZDP.

Przyczyną niezatrudnienia w ZDP pracownika z uprawnieniami był zbyt niski poziom oferowanego wynagrodzenia. Wielokrotnie ogłaszane konkursy nie przynosiły rozstrzygnięć z uwagi na brak zainteresowania kandydatów spełniających wymóg posiadania stosownych uprawnień. W odniesieniu do braku pracownika z uprawnieniami, Dyrektor ZDP wskazał, że dla ZDP i Starostwa korzystne byłoby zatrudnienie na niepełny etat – np. 1/4 lub 1/8 etatu takiej osoby do realizacji przeglądów obowiązkowych, prowadzenia ewidencji i jej corocznej aktualizacji. Przy minimalnych kosztach rządu 25-30 tys. zł rocznie, osoba taka wykonałaby zadania z powyższego zakresu, na które w trybie zlecenia zewnętrznego trzeba wydatkować od 80 do 100 tys. zł¹³ rocznie.

W ZDP nie byli zatrudnieni również pracownicy odpowiedzialni za pozyskiwanie środków zewnętrznych, w tym unijnych¹⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 5-20, 31-32, 114, 120, 123-125, 169-170, 184-195, 287, 309-318, 331-366, 428-429, 436)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, zadania nałożone na ZDP wynikające z obowiązujących przepisów ustawy o drogach powinny mieć pełne odzwierciedlenie w Regulaminie i zostać właściwie przypisane komórkom organizacyjnym ZDP. Na podstawie zapisów zawartych w Regulaminie powinny być określone pełne zakresy czynności, odpowiedzialności i uprawnień poszczególnych pracowników tych komórek. Wskazane jest również, że z względów ekonomicznych, zatrudnienie w ST ZDP w niepełnym wymiarze pracownika ze stosownymi uprawnieniami na potrzeby wykonywania zadań wymagających wiedzy specjalistycznej (wykonywania przeglądów okresowych i aktualizacji ewidencji drogowej).

3-5. W lutym 2015 r. ZDP opracował projekt dokumentu pt. „Ocena dróg powiatowych pod względem stanu technicznego i znaczenia strategicznego” (dalej: Ocena). W maju 2015 r., na wniosek Zarządu z dn. 9 kwietnia 2015 r., ZDP uzupełnił powyższy dokument o dane w zakresie technologii wykonania remontów oraz kosztów wykonania poszczególnych zadań i źródeł ich finansowania. Na bazie Oceny, w maju 2015 r. ZDP opracował „Plan rozwoju sieci dróg powiatowych w latach 2015-2018” (dalej: Plan), który Zarząd w październiku 2015 r. przyjął do realizacji¹⁵, zastrzegając możliwość jego zmian w zależności od potrzeb. Opracowanie Planu nie było poprzedzone audytem bezpieczeństwa ruchu drogowego (audytu brd)¹⁶. Plan zawierał informacje określone w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach, dotyczące finansowania zadań w nim ujętych. Plan został w dn. 20 listopada 2015 r. przekazany przez ZDP właściwym wójtom, Burmistrzowi Nowego Dworu Gdańskiego i Marszałkowi Województwa Pomorskiego (zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach).

¹² W latach 2012-2014 (koniec roku) i w 2015 (I poł. i grudzień) – w strukturze ZDP zatrudnionych było dziewięciu pracowników fizycznych, wykonujących zadania bezpośrednio związane z bieżącymi remontami i utrzymaniem zarządzanych dróg. Dodatkowo, w okresie od marca do listopada każdego roku ZDP zatrudniał ośmiu pracowników interwencyjnych do utrzymania czystości i porządku na drogach powiatowych.

¹³ Według zeznań złożonych przez Dyrektora ZDP w dniach 30 listopada - 1 grudnia 2015 r.

¹⁴ Zarząd Powiatu zadania związane z pozyskiwaniem zewnętrznych źródeł finansowania na potrzeby drogownictwa powierzył własnym jednostkom organizacyjnym.

¹⁵ Uchwała Zarządu nr 120/2015 z dn. 21 października 2015 r.

¹⁶ Przeprowadzenie audytu brd nie należało do obowiązków regulaminowych ZDP.

W Planie zostały uwzględnione zadania związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu niechronionego, w tym: budowa lub przebudowa chodników o łącznej długości 3 125 m (w ciągu czterech dróg) oraz wykonanie lub aktualizacja dokumentacji na budowę chodników o łącznej długości 3 743 m (w ciągu trzech dróg). Ujęto ponadto realizację 12 zadań uwzględniających poprawę warunków poruszania się pieszych i rowerzystów, poprzez m.in. budowę, przebudowę i modernizację oraz remont dziewięciu dróg o łącznej długości ponad 13 km (w tym wykonanie chodników i ścieżek rowerowych na dł. ok. 2 300 m). Przewidziano w nim również realizację dziewięciu zadań polegających na opracowaniu bądź aktualizacji dokumentacji dotyczącej m.in. remontu lub przebudowy pięciu dróg o łącznej długości 22 754 m, uwzględniającej wykonanie: poboczy (na długości 22 754 m) oraz chodników i ścieżek rowerowych (na długości 2 200 m).

Na etapie projektowania Planu poszczególne zadania zostały w nim ujęte przy uwzględnieniu przede wszystkim: natężenia ruchu na poszczególnych drogach, ich znaczenia strategicznego oraz stanu technicznego. Uwzględniane były również wyniki bieżących kontroli dróg i mostów, a także wnioski i opinie lokalnych społeczności oraz zainteresowanych instytucji (np. szkół). W latach 2013-2014 Zarząd nie żądał od ZDP opracowania takiego planu¹⁷.

Wszystkie inwestycje, umieszczone przez ZDP w Planie, zgłaszane były w latach 2012-2015 przez ZDP do planów rzeczowo-finansowych działalności ZDP na dany rok (patrz: pkt. 7 niniejszego wystąpienia), poza pięcioma zadaniami¹⁸, w miejsce których ujęto cztery inne zadania, niezgłaszane wcześniej przez ZDP do projektu budżetu ZDP¹⁹. ZDP nie ujął w Planie zadań związanych z poprawą stanu 16 dróg, które wymagały remontu stosownie do opisu zawartego w Ocenie sporządzonej w maju 2015 r.²⁰. Przyczyną tego było, przy szczupłych środkach budżetowych, małe znaczenie strategiczne dróg nieujętych w Planie, przy pogorszającym się stanie niektórych innych obiektów, w tym znaczna odcinkowa ich degradacja pozimowa oraz interwencje lokalnych władz i społeczeństwa²¹.

W 2015 r. ZDP zrealizował wszystkie zadania ujęte w Planie na ten rok. Zrealizowane zostało również zadanie pt. „Przebudowa chodnika wzdłuż ul. Kościuszki w Ostaszewie droga nr 2334G”²². W planie rzeczowo-finansowym działalności ZDP na 2016 r. Zarząd ujął jedynie dwa zadania z ogółem siedmiu zadań drogowych. Pomińnię zostały wszystkie cztery zadania związane z budową chodników oraz zadanie mostowe²³.

Starosta wyjaśnił m.in., że Plan przyjęto z klauzulą przyszłych zmian, ponieważ sytuacja w tym zakresie jest dynamiczna, pojawiają się możliwości aplikowania

¹⁷ Według zeznań złożonych przez Dyrektora ZDP w dniach 30 listopada - 1 grudnia 2015 r.

¹⁸ Dotyczyło to: remontu mostu w m. Powale; budowy podpór mostu w m. Wężowiec, remontu przepustu w m. Bronowo oraz remontu, modernizacji bądź przebudowy dróg nr: 2345G (Rakowo – Wierciny – Jazowa - Kępki) i 2341G (Stawiec - Kącik I etap).

¹⁹ Dotyczyło to: dokumentacji technicznej przebudowy drogi nr 2316G Sztutowo – Łaszka - Plonina (w zakresie wykonania konstrukcji i nowej nawierzchni wraz z poboczami); przebudowy drogi nr 2328G Mikoszewo – Drewnica - Dworek (w zakresie wzmocnienia nawierzchni jezdni wraz z budową skrzyżowań z ruchem okrężnym, chodników i ścieżek pieszo-rowerowych); budowy odwodnienia ronda przy plaży w m. Kąty Rybackie droga nr 2327G (w zakresie dokumentacji i budowy) oraz przebudowy chodnika w ciągu drogi nr 2340G w Lubieszewie (w zakresie 250 mb).

²⁰ Dotyczyło to: dróg o nr: 2300G, 2302G, 2307G, 2308G, 2309G (na dł. 4,230 km), 2312G, 2319G (na dł. 3,148 km), 2320G, 2330G (od m. Izbiska do m. Globica) oraz 2331G (na odcinku o nawierzchni mieszanej: płyty, grunt, bruk) – wykazanych jako drogi niespełniające wymogów dla dróg powiatowych.

²¹ Według zeznań złożonych przez Dyrektora ZDP w dniach 30 listopada - 1 grudnia 2015 r.

²² Szczegóły – patrz pkt 7 niniejszego wystąpienia. Odbiór dodatkowego zadania miał miejsce w dn. 7 grudnia 2015 r. Ujęta w Planie przebudowa mostu w Rakowiskach na przepust będzie zrealizowana siłami i na koszt wykonawcy budowy drogi ekspresowej S-7, w wyniku czego zadanie to, ujęte w Planie, nie będzie realizowane przez ZDP.

²³ Poz. 3 części drogowej – remont drogi nr 2324G Port rybacki – Jantar - Globica – Rybina - Sztutowo oraz poz. nr 4 – przebudowa drogi nr 2337G Ostaszewo-Nowa Cerkiew-Lichnowy, na realizację których Zarząd zabezpieczył środki w wysokości ok. 1,7 mln zł jako udział własny do wniosków o dofinansowanie w ramach tzw. „schetyńówki”. Zarząd nie uwzględnił w tym planie zadania polegającego na opracowaniu dokumentacji remontu mostu zwodzonego w m. Tujsk (za 90 tys. zł).

o różne środki pomocowe i w zależności od specyfiki finansowania wybrane zostaną zadania spełniające kryteria, a wprowadzony zapis daje taką możliwość. Co do realizacji zadań w 2016 r. Starosta wyjaśnił, że projekt budżetu zakłada zabezpieczenie środków w wysokości 50% wartości zadania dot. remontu drogi nr 2324G oraz nr 2337G, w wysokości wkładu własnego w wysokości 1 785 tys. zł do Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. Pozostałe zadania zabezpieczone będą w miarę możliwości finansowych oraz możliwości pozyskania środków zewnętrznych.

ZDP w latach 2013-2015 (I poł.) przygotowywał każdorazowo w końcu września roczne plany rzeczowo-finansowe działalności ZDP, obejmujące m.in. budowę, przebudowę, remonty i bieżące utrzymanie dróg. Szczegółowe dane w tym zakresie obrazują zapisy pkt 7 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 65-98, 115-116, 120-127, 169-172, 179-180, 281-287, 309-320, 367-372, 467-477)

6. Zmiany dotyczące infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów, wg katalogu zarządzanych elementów infrastruktury drogowej, kształtowały się w latach 2011-2015 (I poł.) następująco:

	2011	2012	2013	2014	2015 (I poł.)
Drogi dla rowerów (km)	-	-	-	2,5	2,5
Chodniki (km)	23,894	23,894	22,974	25,474	25,474
Pobocza (km)	535,956	535,956	533,376*	530,876*	530,876
Przejazdy dla rowerzystów (szt.)	-	-	-	-	-
Przejścia dla pieszych (szt.)	70	71	71	76	80

*zmniejszenie stanu posiadania poboczy związane z przekazaniem dwóch dróg Gminie Krynica Morska.

Łączna długość zarządzanych dróg w powyższym zakresie przedstawiała się następująco:
(w km)

	2011	2012	2013	2014	2015 (I poł.)
Łączna długość zarządzanej sieci drogowej bez dróg ekspresowych i autostrad	279,925	279,925	278,175*	278,175	278,175
Łączna długość zarządzanej sieci drogowej bez stref uspokojonego ruchu i dróg ekspresowych i autostrad	279,925	279,925	278,175	278,175	278,175
Łączna długość sieci drogowej z infra-strukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy, tj. z drogami dla rowerów lub pasami ruchu dla rowerów	-	-	-	2,5	2,5

*zmniejszenie stanu posiadania związane z przekazaniem dwóch dróg Gminie Krynica Morska

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 33-34)

W zarządzie ZDP pozostaje 12 dróg (lub ich określonych odcinków) o łącznej długości 60,788 km, które powinny zostać pozbawione kategorii dróg powiatowych. Na posiedzeniu Zarządu w dn. 8 października 2015 r. prezentowana była informacja ZDP ws wytypowania dróg rekomendowanych do pozbawienia kategorii drogi powiatowej. Obiekty te nie posiadały składników infrastrukturalnych zapewniających bezpieczne realizowanie ruchu niechronionego. Zarząd nie poinformował ZDP o podjętej w tej sprawie decyzji. Zasadność przekazania tych dróg gminom, ze względu na ich lokalny charakter i parametry techniczne niespełniające wymogów dla drogi powiatowej, potwierdził biegły powołany przez NIK w sporządzonej ocenie stanu wybranych odcinków dróg powiatowych.

Starosta Nowodworski poinformował, że sprawa przekazania ww. dróg gminom była rozpatrywana dwukrotnie (18 września i 8 października 2015 r.). W związku z realną możliwością utraty subwencji równoważącej w 2015 r., Zarząd zamierza podjąć temat w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 120, 169-183, 277-280, 287, 309-318, 331-366, 455-466)

7. Roczne plany rzeczowo-finansowe dotyczące finansowania infrastruktury drogowej ogółem oraz dotyczące infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów oraz ich wykonanie za lata 2013-2015 w rozbiu na wydatki bieżące, remonty oraz inwestycyjne, były następujące (w tys. zł):

Jednostka zarządzająca drogami	Wysokość potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej			Plan wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej (zatwierdzony przez Zarząd) / % potrzeb			Wykonanie planu / % wydatków planowanych		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015 (I poł.)
Bieżące utrzymanie	1 089,7	1 478,3	1 491,0	679,7/ 62,4%	666,4/ 45,1%	601,3/ 40,3%	679,7/ 100%	665,9/ 100%	295,4
Remonty	1 392,0	1 385,5	1 951,5	30,6/ 2,2%	25,6/ 1,8%	27,5/ 1,4%	30,6/ 100%	25,6/ 100%	5,7
Nakłady inwestycyjne	11 942,0	10 002,0	5 290,5	186,7/ 1,6%	2 356,7/ 23,6%	-	3,7*/ 2,0%	2.356,6/ 100%	-
Razem:	14 423,7	12 865,8	8 733,0	896,9/ 6,2%	3 048,7/ 23,7%	628,9/ 7,2%	713,9/ 79,6%	3.048,1/ 100%	301,0

*Kwota 183,0 tys. zł z uwagi na termin realizacji w 2014 r. uchwałą Rady Powiatu z dn. 30 grudnia 2013 r. została wprowadzona jako wydatek niewygasający.

Jednostka zarządzająca drogami	Wysokość potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów			Plan wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów (zatwierdzony przez Zarząd) / % potrzeb			Wykonanie planu / % wydatków planowanych		
	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r. (I poł.)
Bieżące utrzymanie	113,0	100,0	20,0	52,3/ 46,3%	41,6/ 41,6%	36,0/ 180%	52,3/ 100%	41,5/ 100%	29,2
Remonty	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nakłady inwestycyjne, w tym na:	792,0	475,0	1.438,5	73,0/ 7,6%	644,2/ 135,6%	-	-*	708,0/ 100%	-
budowę dróg dla rowerów	60,0 ²⁴	-	-	60,0 ²⁵ / 100%	644,2 -	-	-*	696,1/ -	-
chodniki	13,0	-	-	13,0	-	-	-*	11,9	-
Razem:	918,0	575,0	1.458,5	112,3/ 12,4%	685,8/ 119,2%	36,0/ 2,3%	52,3	749,5	29,2

* zadania inwestycyjne rozpoczęte w 2013 r., zakończone w 2014 r. – wydatki niewygasające.

Projekty planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg zawierały szczegółowe wykazy zadań inwestycyjnych, w tym ujmowały rozwiązania infrastrukturalne polepszające warunki poruszania się pieszych i rowerzystów na drogach (ulepszenie nawierzchni jezdni, budowa chodników i ścieżek rowerowych). Potrzeby w powyższym zakresie wynikały z: okresowych przeglądów mostów (w latach 2011-2012) oraz dokonywanych bieżących objazdów dróg i przeprowadzanych na ich podstawie ocen ich stanu technicznego. Potrzeby te

²⁴ Opracowanie dokumentacji. Zadanie zrealizowane w 2013 r., przeszło na 2014 r. jako wydatek niewygasający.

²⁵ Jw.

określano przy uwzględnieniu posiadanej dokumentacji projektowej, w tym z lat poprzedzających okres objęty kontrolą, a także na podstawie rozpoznania lokalnego rynku wykonawców, informacji umieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej urzędów gmin o rozstrzygniętych przetargach oraz informacji publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych. Zatwierdzone przez Zarząd i Radę plany finansowe znacznie odbiegały wielkością od zakładanego projektu, pomimo posiadanej przez te organy wiedzy o stanie dróg i mostów, w tym o posiadanej dokumentacji projektowej, zawartej w ocenie przekazanej Starostwu Powiatowemu przy piśmie z dnia 19 lutego 2012 r. i w sprawozdaniach z działalności ZDP, przekazywanych ww. organom w latach 2013-2015 każdorazowo do końca maja.

I tak, ZDP wnioskował sukcesywnie o realizację:

- w 2013 r. siedmiu dokumentacji projektowych, w tym budowy ścieżki rowerowej wzdłuż drogi nr 2305G Nowy Dwór Gd. - Kmiecina i budowy chodnika w ciągu drogi nr 2335G (Nowotna - Tujsk) za kwotę 362 tys. zł oraz realizacji 13 zadań remontowo-budowlanych, w tym budowy chodników w ciągu dróg nr: 2345G (w m. Jazowa) i 2306G (w m. Marzęcino) i remontu, modernizacji bądź przebudowy siedmiu dróg²⁶ za kwotę 11 580 tys. zł. ZDP otrzymał od Zarządu środki na realizację w 2013 r. jedynie trzech zadań dotyczących opracowania dokumentacji: przebudowy drogi Port rybacki - Sztutowo, budowy ścieżki rowerowej wzdłuż drogi nr 2305G Nowy Dwór Gd. - Kmiecina oraz projektu zamiennego budowy chodnika w m. Orłowo w ciągu drogi nr 2340G (Nowy Dwór Gd. – Lubieszewo - Nowy Staw - Tczew)²⁷;
- w 2014 r. trzech dokumentacji projektowych, w tym budowy chodnika w ciągu drogi nr 2335G (Nowotna - Tujsk szkoła) za kwotę 132 tys. zł oraz realizację 13 zadań inwestycyjnych remontowo-budowlanych, w tym 11 zadań wnioskowanych przez ZDP do realizacji w latach 2012-2013 r. (m.in. budowy chodników w ciągu dróg nr: 2345G (m. Jazowa) i 2306G (m. Marzęcino) oraz remontu, modernizacji bądź przebudowy siedmiu dróg²⁸) za kwotę 9 870 tys. zł. ZDP w 2014 r. nie otrzymał od Zarządu środków na realizację ww. zadań. Otrzymał natomiast środki na opracowanie dokumentacji i budowę ścieżki rowerowej w ciągu drogi nr 2305G Nowy Dwór Gdański - Kmiecina za kwotę 696,1 tys. zł (w tym 100 tys. zł dotacji z Gminy Nowy Dwór Gdański). ZDP otrzymał również od Zarządu środki w wysokości 1 646,9 tys. zł na polepszenie stanu nawierzchni jezdni metodą „slurry seal” odcinków 12 dróg o łącznej długości 16,247 km i wykonanie dokumentacji projektowej zadania Port rybacki - Sztutowo;
- w 2015 r. czterech opracowań dokumentacji projektowej, w tym budowy chodnika w ciągu drogi nr 2335G (Nowotna - Tujsk szkoła) za ogółem 242 tys. zł oraz realizację 12 zadań remontowo-budowlanych, dotyczących: 11 zadań wnioskowanych przez ZDP do realizacji już w latach 2012-2014 r., w tym: budowy chodników w ciągu dróg nr: 2345G (w m. Jazowa) i 2306G (w m. Marzęcino) i zadania pn. budowa chodnika w m. Orłowo w ciągu drogi nr 2340 (Nowy Dwór Gd. - Lubieszewo) oraz remontu, modernizacji bądź

²⁶ O nr: 2337G (Ostaszewo - Nowa Cerkiew-Lichnowy), 2345G (Rakowo - Wierciny - Jazowa - Kępki), 2341G (Stawiec - Kącik I etap), 2337G (Port rybacki - Jantar, pętla), 2328G (Stróża - Mikoszewo) wnioskowanych już w 2012 r. i dwóch nowych zadań finansowanych z udziałem środków z Regionalnego Programu Operacyjnego, w tym przebudowy drogi o nr 2337G (Palczewo - Dąbrowa) i o nr 2329G (Drewnica - Bronowo - Szkarpa - DK7).

²⁷ Ponadto, w 2013 r. zostały sfinansowane bezpośrednio przez Zarząd remonty dróg nr: 2337G Ostaszewo-Nowa Cerkiew (z udziałem środków przekazanych przez Zarząd (335,7 tys. zł), dotacji Gminy Ostaszewo (323,6 tys. zł) i z budżetu państwa tzw. „schetyńówki” (647,2 tys. zł)) oraz nr 2328G Stróża - Mikoszewo (z udziałem środków przekazanych przez Zarząd (501,8 tys. zł), dotacji Gminy Stegna (301,5 tys. zł) i z budżetu państwa tzw. „schetyńówki” (753,6 tys. zł)).

²⁸ O nr: 2345G (Rakowo - Wierciny - Jazowa - Kępki), 2341G (Stawiec-Kącik I etap), 2337G (Port rybacki - Jantar, pętla) - i dwóch zadań finansowanych z udziałem środków z Regionalnego Programu Operacyjnego, w tym przebudowy drogi o nr 2337G (Palczewo - Dąbrowa) i o nr 2329G (Drewnica - Bronowo - Szkarpa - DK7 - wnioskowanych już w 2012 r. oraz nr 2325G (Port rybacki - Stegna z odwodnieniem) i nr 2337 Kąty Rybackie Port rybacki - wnioskowanych w 2013 r.

przebudowy pięciu dróg²⁹ – za kwotę ogółem 5 048,5 tys. zł. ZDP w 2015 r. nie otrzymał od Zarządu środków na realizację zaplanowanych zadań. Rada Powiatu uchwałą z dn. 4 listopada 2015 r. ws. zmiany uchwały budżetowej przyznała ZDP środki na realizację czterech innych zadań, w tym wykonanie dokumentacji projektowych remontu dróg: nr 2324G (Port rybacki – Jantar – Globica – Rybina - Sztutowo) za 38 tys. zł (zadanie planowane od 2012 r. i zrealizowane we wrześniu 2015 r.), nr 2337G Ostaszewo - Nowa Cerkiew za 11,9 tys. zł i nr 2303G (Rychnowo Żuławskie - Myszewo (Myszewko) za 32 tys. zł³⁰ oraz nr 2334G (przebudowa chodnika wzdłuż ul. Kościuszki w Ostaszewie) za 71,4 tys. zł – zadanie zakończone odbiorem technicznym w dn. 7 grudnia 2015 r.

Wszystkie roboty inwestycyjne, realizowane w latach 2013-2015, zostały odebrane przez ZDP przy udziale inspektora nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 65-111, 121-125, 147-166, 372-421, 428-435, 491-525)

7.1. ZDP występował w każdym roku budżetowym o dodatkowe środki na bieżące utrzymanie i remonty zarządzanej infrastruktury drogowej. Dyrektor ZDP w pismach z dn.: 19 września 2013 r., 21 lipca 2014 r. i 5 października 2015 r. wnosił do Zarządu o zwiększenie wydatków na bieżące utrzymanie i remonty zarządzanej infrastruktury drogowej, wskazując, że środki ujęte w zatwierdzonych planach działalności ZDP znacznie odbiegały od projektu budżetu tej jednostki, przez co wyeliminowano możliwość realizacji szeregu zaplanowanych zadań. W pismach tych wskazano, że ograniczenie środków finansowych do niezbędnego minimum powodowało jedynie możliwość realizacji zadań, na których wykonanie przeprowadzono wcześniej przetargi lub zostały zawarte umowy. ZDP dysponował odpowiednim potencjałem technicznym do wykonywania remontów bieżących i prac utrzymaniowych na zarządzanych drogach³¹.

Zarząd w latach 2012-2015 w wyniku podejmowanych przez ZDP interwencji zwiększył wydatki bieżące na poprawę stanu infrastruktury drogowej (zakup materiałów drogowych, zakup usług remontowych i zakup usług pozostałych), w tym odpowiednio:

- w 2012 r. z kwoty 773,6 tys. zł do 871,3 tys. zł, tj. do 77,7% potrzeb szacowanych przez ZDP na 1 122 tys. zł; Wydatki ogółem na bieżącą działalność ZDP Zarząd w tym roku zwiększył z kwoty 1 952,9 tys. zł do 2 086 tys. zł (o 6,8%), tj. do poziomu 90,0% potrzeb oszacowanych przez ZDP;
- w 2013 r. z kwoty 684,2 tys. zł do 710,1 tys. zł, tj. do 28,6% potrzeb szacowanych przez ZDP na 2 481,7 tys. zł; Wydatki ogółem na bieżącą działalność ZDP Zarząd w tym roku zwiększył z kwoty 1.756,8 tys. zł do 1 921,7 tys. zł (o 9,4%), tj. do poziomu 49,9% potrzeb oszacowanych przez ZDP;
- w 2014 r. z kwoty 656,7 tys. zł do 692 tys. zł, tj. do 24,2% potrzeb szacowanych przez ZDP na 2 863,3 tys. zł. Wydatki ogółem na bieżącą działalność ZDP Zarząd w tym roku zwiększył z kwoty 1 835,5 tys. zł do 2 038,3 tys. zł (o 11,1%), tj. do poziomu 48,3% potrzeb oszacowanych przez ZDP;
- w 2015 r. z kwoty 620,3 tys. zł do 628,9 tys. zł, tj. do 18,3% potrzeb szacowanych przez ZDP na 3 442,5 tys. zł; Wydatki ogółem na bieżącą

²⁹ O nr: 2345G (Rakowo – Wierciny – Jazowa - Kępki), 2341G (Stawiec - Kącik I etap), 2337G (Port rybacki - Jantar, pętla) - wnioskowanych już w 2012 r. oraz nr 2325G (Port rybacki - Stegna z odwodnieniem) i nr 2337 Kąty Rybackie Port rybacki - wnioskowanych w 2013r.

³⁰ Na dzień 7 listopada 2015 r. została wykonana dokumentacja projektowa na remont drogi nr 2324G i przebudowę drogi nr 2337G.. Opracowanie dokumentacji na remont drogi nr 2303G jest w trakcie realizacji.

³¹ ZDP posiadał m.in. sprzęt do napraw nawierzchni drogowej, uzupełnianie jej ubytków, prac nad utrzymaniem poboczy drogowych, zimowego utrzymania, prac pielęgnacyjnych i profilaktycznych drzewostanu przydrogowego.

działalność ZDP Zarząd w tym roku z kwoty 1 936,0 tys. zł do 1 957,1 tys. zł (o 1,1%), tj. do poziomu 40,7% potrzeb oszacowanych przez ZDP.

(dowód: akta kontroli str.: 23-24, 65-111, 121-125, 142-146, 155-161, 287, 309-320, 325-330, 428-429)

Starosta wyjaśnił, że w latach 2013-2015 Zarząd Powiatu przeznaczał na działalność ZDP takie środki, na jakie pozwalały mu możliwości finansowe. Dochody Powiatu w tym okresie były niewystarczające, aby w pełni zabezpieczyć wachlarz zadań, m.in. z zakresu zarządzania drogami publicznymi, przypisanych ustawami do właściwości Powiatu. Część równoważąca subwencji ogólnej obliczona na podstawie długości dróg w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jak również inne dochody osiągane z dróg (zajęcie pasa drogowego, dochody ze strefy płatnego parkowania) były w całości przeznaczane na drogi. Starosta poinformował, że w okresie objętym kontrolą n.w. zadania były realizowane z udziałem środków samorządowych lub wojewódzkich:

- w 2013 r. remonty dróg o nr: 2337G z udziałem: Starostwa 335,7 tys. zł; dotacji z Gminy Ostaszewo 323,6 tys. zł i budżetu państwa 647,2 tys. zł; nr 2328G (remont 1,8 km nawierzchni) z udziałem: Starostwa 501,8 tys. zł, dotacji z Gminy Stegna 301,5 tys. zł i budżetu państwa 753,6 tys. zł,
- w 2014 r. budowa ścieżki rowerowej wzdłuż drogi 2305G Nowy Dwór Gdański – Kmiecin z udziałem: Starostwa 696,1 tys. zł i dotacji z Gminy Nowy Dwór Gdański 100 tys. zł;
- w 2014 r. naprawa nawierzchni drogi nr 2339G Palczewo - Dąbrowa metodą „slurry seal”, z udziałem: Starostwa 170,9 tys. zł i dotacji z Gminy Ostaszewo 250 tys. zł;
- w 2015 r. dokumentacja projektowa przebudowy 9 km drogi nr 2328G Mikoszewo-Żuławki, z udziałem: Starostwa 77,5 tys. i Urzędu Marszałkowskiego 158,7 tys. zł; remont chodnika w Ostaszewie na drodze nr 2324, w udziałem: Starostwa 38,4 tys. zł i dotacją z Gminy Ostaszewo 35,7 tys. zł.

Była Starosta, Pani Ewa Dąbska zeznała, że Powiat, jako niewielki obszarowo, posiadał niewielkie możliwości finansowe i z tego tytułu władze Powiatu musiały dysponować posiadanymi środkami racjonalnie, mając na uwadze wiele zaniedbanych obszarów, w tym drogownictwo.

(dowód: akta kontroli str. 274-289, 309-330, 455-466)

7.2. W okresie objętym kontrolą ZDP był w posiadaniu dokumentacji projektowej 11 zadań inwestycyjnych ujmowanych w planach rzeczowych działalności ZDP w latach 2012-2015, na której sporządzenie wydatkowano ogółem 265 tys. zł. Z tych zadań jedynie trzy, na które sporządzono dokumentację projektową za 34 tys. zł zostało ujętych do realizacji w latach 2016-2018 (dwa zadania dotyczą poprawy bezpieczeństwa ruchu niechronionego, tj. budowy chodników). Na realizację dokumentacji projektowej pozostałych ośmiu zadań, których potrzebę realizacji ZDP zgłaszał do projektów budżetu ZDP w latach 2012-2015, a które nie zostały ujęte w Planie, wydatkowano kwotę 231 tys. zł (trzy z nich dotyczą przebudowy drogi, a jedno budowy chodnika, tj. zadań poprawiających bezpieczeństwo ruchu niechronionego).

(dowód: akta kontroli str. 121-125, 147-154, 162-166, 372-421)

Starosta wyjaśnił, że zadania na które ZDP posiadał dokumentację projektową nie były realizowane ponieważ degradacja na innych odcinkach dróg posunęła się po okresach zimowych tak daleko, że tam wymagane były natychmiastowe działania, a zadania powyższe, ze względu na dobry stan nawierzchni i małe natężenie ruchu, przestały być priorytetowe.

(dowód: akta kontroli str. 274-276, 281-287, 309-318, 467-477)

W ocenie NIK, ZDP powinien każdorazowo przy opracowywaniu projektu planu rzeczowo-finansowego na działalność w danym roku budżetowym wskazywać władzom Powiatu (Zarządowi i Radzie) stan posiadanej dokumentacji, tak aby zapewnić racjonalne wydatkowanie środków na poprawę stanu infrastruktury drogowej, z uwzględnieniem już posiadanych zasobów dokumentacyjnych.

8. W strukturze organizacyjnej Zarządu nie byli zatrudnieni pracownicy odpowiedzialni za pozyskiwanie środków pochodzących spoza budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego³². Zadania finansowane z udziałem ww. środków zewnętrznych prowadzone były bezpośrednio przez Starostwo Powiatowe.

Według informacji Starosty, w okresie objętym kontrolą, z wniosku Starostwa Powiatowego realizowane były dwa zadania finansowane w części przy udziale środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego, w tym drogi o nr: 2314G Sztutowo - Łaszka, nr 2301G Orliniec - Solnica (projekt na obie drogi obejmował kwotę 4 745,8 tys. zł przy dofinansowaniu kwotą 3 939,6 tys. zł. Poziom dofinansowania przy każdym z projektów wynosił 85%).

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 114, 147-154, 277-280, 449-460)

9. Ewidencja dróg powiatowych dla 10 wybranych do oględzin dróg powiatowych oraz książek pięciu innych dróg³³ prowadzona była w formie pisemnej, według wzorów odpowiadających wymogom rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelem³⁴. Ewidencja obejmowała elementy określone w § 9 tego rozporządzenia, tj. książki dróg, dziennik objazdu, mapę techniczno-eksploatacyjną, książki obiektów mostowych³⁵.

W książkach dróg, po ich założeniu w latach 2009-2010, dokonano wpisów aktualizacyjnych w zakresie danych technicznych oraz uzupełniano ich zawartość jedynie o wpisy dotyczące wykonanych opracowań projektowych oraz zrealizowanych na danej drodze prac remontowych, tj. wpisów wymaganych przepisem § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 28, 35-66, 112-113, 119-120, 167-170, 274-276, 321-324, 331-366, 424)

10-11. W ZDP nie opracowano procedur regulujących proces przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego infrastruktury drogowej oraz sporządzania planów ich przeprowadzania. Od co najmniej 2007 r. obowiązywały jedynie wzory protokołów przeglądów okresowych (rocznych i pięcioletnich) obiektów infrastruktury drogowej. Okresowe kontrole stanu technicznego poszczególnych składników infrastruktury drogowej, w tym ocena wpływu robót drogowych oraz stanu dróg

³² W strukturze organizacyjnej ZDP nie byli zatrudnieni pracownicy odpowiedzialni również za pozyskanie środków zewnętrznych z pozostałych źródeł zewnętrznych, tj. z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W 2013 r. został wykonany remont drogi nr 2337G Ostaszewo - Nowa Cerkiew. Starostwo wyasygnowało na ten cel kwotę 335,7 tys. zł; dotacja z Gminy Ostaszewo wyniosła 323,6 tys. zł, zaś z budżetu państwa wydatkowano kwotę 647,2 tys. zł (z tzw. „schetyńówki”). W 2014 r. z udziałem dotacji Gminy Nowy Dwór Gdański w wysokości 100 tys. zł, została wybudowana ścieżka rowerowa wzdłuż drogi 2305G Nowy Dwór Gdański - Kmiecinek. Wydatki Powiatu Nowodworskiego na ten cel wyniosły 696,1 tys. zł; Również w 2014 r. Gmina Ostaszewo dofinansowała kwotą 250 tys. zł naprawę nawierzchni drogi nr 2339G Palczewo - Dąbrowa metodą „slurry seal” (Powiat wydatkował kwotę 170,9 tys. zł).

³³ Oględzinami objęto książki 10 dróg o nr: 2305G, 2311G, 2328G, 2329G, 2330G, 2331G, 2334G, 2335G, 2337G, 2340G (poddane badaniu przez biegłego) oraz cztery książki dróg o nr: 2306G, 2307G, 2342G, 2344G (poddane oględzinom przez kontrolera NIK; dwie książki – dotyczące dróg o nr: 2311G i 2340G objęte zostały odrębnie oględzinami przez biegłego i kontrolera NIK). Wśród tych książek były książki dróg, na których w latach 2011-2015 (1 półrocze) miały miejsce zdarzenia drogowe z udziałem pieszych i rowerzystów.

³⁴ Dz.U. Nr 67, poz. 582. dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji.

³⁵ Forma prowadzenia ewidencji była zgodna z § 17 pkt 1 tego rozporządzenia. W wersji elektronicznej ZDP prowadzi ewidencję dróg zawierającą podstawowe dane – nr drogi, kilometrą początkowy i końcowy odcinka drogi, długość odcinka, nazwa drogi, klasa drogi, gmina.

i obiektów inżynierskich na bezpieczeństwo ruchu drogowego przeprowadzane były w okresie objętym kontrolą na bieżąco - w ramach dokonywanych objazdów dróg powiatowych przez pracowników Obwodu oraz w trakcie realizacji odbiorów prac remontowych wykonywanych na zarządzanych przez ZDP drogach³⁶. Wyniki tych kontroli rejestrowane były w dzienniku objazdu dróg, wymaganym przepisem § 11 ww. rozporządzenia. Dziennik prowadzony był zbiorczo dla wszystkich zarządzanych dróg. Dziennik ten zawierał dane określone w zał. nr 2 do ww. rozporządzenia. Rejestrowane w nim były m.in. ustalenia dokonywane podczas objazdów oraz działania naprawcze, podejmowane w ramach usuwania stwierdzonych nieprawidłowości. Objazdy dróg dokonywane były z częstotliwością od 4 do 14 razy w kwartale, od jednego do sześciu razy w miesiącu, w zależności od klasy drogi, natężenia ruchu, sezonu z którym wiąże się zwiększone natężenie ruchu, a także wykonywania robót remontowo-utrzymeniowych przez pracowników Obwodu³⁷. Plany przeprowadzania obowiązkowych kontroli okresowych nie były opracowywane ze względu na nieprzyznawanie przez Radę Powiatu i Zarząd środków na ten cel.

ZDP, niezależnie od projektu planu rzeczowo-finansowego działalności ZDP w 2015 r., w którym ujął zapotrzebowanie na środki w wysokości 140 tys. zł na wykonanie obowiązkowych przeglądów³⁸, pismem z dn. 5 października 2015 r. wniósł do Zarządu o przyznanie środków w wysokości 142,5 tys. zł na realizację powyższego zadania. Zarząd przyznał ZDP na ten cel jedynie 70 tys. zł³⁹. ZDP zapewnił przeprowadzenie przeglądów pięcioletnich wszystkich składników infrastruktury drogowej w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 37-66, 106-111, 117, 119, 196-220, 247-259, 262-271, 287, 309-318, 331-366, 373-421, 425-427, 442-446, 451-453)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W związku z faktem nieokreślenia przez ministra właściwego do spraw transportu sposobu przeprowadzania kontroli stanu technicznego dróg, jak i sposobu dokumentowania tych czynności, istotne jest opracowanie systemowych rozwiązań prawno-organizacyjnych w postaci procedury postępowania dla pracowników dokonujących takich kontroli. Zdaniem NIK, powinny być również zaprowadzone książki objazdów odrębnie dla każdej z zarządzanych dróg. Zapewni to przejrzystość prowadzonej na bieżąco oceny stanu utrzymania dróg powiatowych, a także lepszą, bardziej dogłębną, ocenę stanu każdej z dróg oraz ocenę, jakie działania są niezbędne dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ich bieżącej bezpiecznej eksploatacji. Pogląd ten jest spójny ze stanowiskiem biegłego, zawartym w podsumowaniu sporządzonej przez niego oceny.

(dowód: akta kontroli str. 162-166, 221-244, 260-261)

12. ZDP nie ustalał odrębnie potrzeb remontowych w zakresie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. Potrzeby obrazują zapisy zawarte w pkt 7 wystąpienia pokontrolnego i zostały określone na podstawie głównie bieżących objazdów dróg. Stwierdzono, że w projektach planów rzeczowo-finansowych opracowywanych na kolejne lata 2012-2015, ZDP ujmował sukcesywnie te same zadania rzeczowe bądź zadania nowe, których ujęcie uzasadniał pogarszający się ich stan techniczny.

Starosta poinformował, że w okresie objętym kontrolą jeden raz, w lutym 2015 r., przenalizowano w Starostwie stan infrastruktury drogowej, w tym służącej ruchowi

³⁶ Według zapisów w książce objazdu dróg zarządzanych przez ZDP oraz protokołów odbioru prac remontowych realizowanego każdorazowo przy udziale ustanowionego przez ZDP inspektora nadzoru budowlanego.

³⁷ Sprawdzono na przykładzie sześciu wybranych dróg z 10 objętych badaniami przez biegłego, tj. na drogach o nr: 2328G, 2329G, 2334G, 2335G, 2337G, 2340G.

³⁸ Projekt planu rzeczowo-finansowego działalności ZDP w 2015 r., skierowany do Zarządu w dn. 29 września 2014 r.

³⁹ Uchwała nr XI/80/2015 Rady Powiatu z dn. 4 listopada 2015 r.

niechronionemu, czego efektem było opracowanie Oceny. Starosta wyjaśnił, że w ww. okresie również jednorazowo – w dn. 15 września 2014 r. zespół kontrolny Komisji Rewizyjnej przeprowadził kontrolę stanu dziewięciu dróg, w wyniku czego stwierdzono, że wymagają one naprawy i wniósł o ich sukcesywne remontowanie od 2015 r. Z dziewięciu dróg wskazanych do remontu w 2015 r., Zarząd przyznał środki finansowe jedynie na realizację dwóch zadań (na drogach nr 2337G i 2303G).

(dowód: akta kontroli str. 281-286, 455-477)

13. Analiza stanu technicznego infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów została przeprowadzona na podstawie oględzin 10 odcinków dróg⁴⁰, w tym takich, na których odnotowano w latach 2011-2015 (I poł.) wypadki z udziałem niechronionych użytkowników ruchu drogowego. Łącznie oględzinom poddano 38 km dróg powiatowych, w 25 lokalizacjach. Oględziny wykazały, że:

- w 12 zbadanych lokalizacjach nawierzchnia drogi była w bardzo dobrym lub dobrym stanie technicznym, nie posiadała spękań i nierówności bądź występowały one nielicznie - lokalnie (drogi nr: 2305G, 2328G, 2329G, 2330G, 2331G, 2334G, 2337G);
- w dwóch zbadanych lokalizacjach (droga nr 2305G) ścieżka rowerowa była w bardzo dobrym stanie technicznym, dobrze utrzymana i odseparowana od jezdni pasem zieleni o szerokości od 3,8 m do ok. 6,5 m;
- w trzech lokalizacjach chodniki były w stanie dobrym (drogi nr: 2305G - ze ścieżką rowerową, 2328G),
- w dwóch lokalizacjach chodniki były odseparowane od jezdni pasem zieleni o szerokości 1-1,8 m (w miejscach zabudowanych, drogi nr: 2334G, 2337G).

Powołany przez NIK biegły w wyniku dokonanych oględzin dróg stwierdził, że działania wykonywane w ramach utrzymania bieżącego oraz napraw interwencyjnych, prowadzone z dużym zaangażowaniem przy stosunkowo skromnych środkach powodują, że wiele dróg pomimo nie najlepszej kondycji jest zdalnych do eksploatacji. Biegły stwierdził jednak, że nawet najlepsze utrzymanie nie zapewni wymaganego stanu nawierzchni, ponieważ nawierzchnia, tak jak każda budowla inżynierska zużywa się i ulega degradacji, zaś samo utrzymanie może okazać się niewystarczające i nawierzchnie dróg powiatowych w pewnym momencie bez poważniejszych inwestycji stracą swoje zdolności do przenoszenia obciążeń oraz ulegną degradacji uniemożliwiającej ich bezpieczne użytkowanie. Stan ten, na który ZDP wskazywał Zarządowi już w piśmie z 9 lutego 2012 r., ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo uczestników niechronionych w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 29, 112-113, 117-118, 167-168. 331-366, 491-496)

14. Badania zgodności istniejącej infrastruktury drogowej (w tym służącej pieszym i rowerzystom) z dokumentacją projektową oraz warunkami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴¹, przeprowadzone zostały na podstawie oględzin 10 dróg w 25 lokalizacjach (patrz: pkt 13 wystąpienia pokontrolnego). I tak, w odniesieniu do przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg stwierdzono, że:

- na 12 objętych kontrolą przekrojach, zlokalizowanych na obszarze zabudowanym, w pięciu były chodniki (w tym na drodze nr 2305G), w jednym przekroju występowało pobocze o parametrach zgodnych z ww. przepisem; w sześciu przekrojach brak było chodników lub poboczy;

⁴⁰ Drogi powiatowe nr: 2305G, 2311G, 2328G, 2329G, 2330G, 2331G, 2334G, 2335G, 2337G i 2340G..

⁴¹ Dz.U. Nr 43, poz. 430 ze zm., dalej: rozporządzenie o warunkach technicznych dróg.

- na 13 przekrojach zlokalizowanych poza obszarem zabudowanym, w jednym występował chodnik (i ścieżka rowerowa na drodze nr 2305G) o wymiarach zgodnych z § 37 ust. 1 pkt 3 i 4 ww. rozporządzenia; w dwóch przekrojach występowały pobocza o prawidłowych parametrach lecz o złym bądź przeciętnym stanie technicznym (drogi nr 2311G i 2337G); w jednym przekroju stwierdzono pobocze o mniejszej szerokości od wymaganej przepisami (droga nr 2329G – pobocze o szerokości 0,7 m); w dziewięciu pozostałych przekrojach poza obszarem niezabudowanym brak było poboczy, przy czym stan nawierzchni, po której poruszali się piesi i rowerzyści w był w przypadku trzech z nich zły bądź przeciętny (droga nr 2335G – dwa przekroje i nr 2337G);
- w 14 lokalizacjach szerokość pasa ruchu (jezdni) była mniejsza niż określona w ww. rozporządzeniu dla danej klasy drogi (drogi nr: 2311G – klasa Z, dwie lokalizacje; 2329G – klasa G, trzy lokalizacje; 2330G – klasa L, dwie lokalizacje; 2331G – klasa L, dwie lokalizacje; 2335G – klasa G, dwie lokalizacje; 2337G – klasa G, dwie lokalizacje; 2340G – klasa G - jedna lokalizacja);
- ścieżka rowerowa na drodze nr 2305G spełniała wymogi projektowe i przepisy ww. rozporządzenia;
- w pięciu lokalizacjach chodniki spełniały wymogi ww. rozporządzenia (nr dróg: 2305G – w ramach ścieżki pieszko-rowerowej; 2328G, 2340G, 2334G, 2337G).

Stwierdzone odstępstwa od warunków technicznych, jakie powinny spełniać drogi powiatowe, określonych w ww. rozporządzeniu, dotyczyły infrastruktury drogowej wybudowanej przed wejściem w życie tego rozporządzenia.

ZDP każdorazowo, w odniesieniu do ww. 10 dróg objętych badaniem, zachowywał, określony w § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴² termin 7 dni na zgłoszenie do Starostwa projektu stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 321-366, 444-450, 491-496)

15. W okresie objętym kontrolą ZDP zrealizował jedną inwestycję, w ramach której odseparowano ruch rowerowy od ruchu samochodowego. Dotyczyło to budowy ścieżki rowerowej wzdłuż drogi nr 2305G Nowy Dwór Gdański - Kmiecina na długości 2 500 m. Została również zaprojektowana ścieżka rowerowa i chodnik, planowane do realizacji w ramach przebudowy drogi 2326G Port Rybacki - Sztutowo. Biegły powołany przez NIK pozytywnie ocenił stan techniczny, parametry techniczne i stan utrzymania tej ścieżki.

Dyrektor ZDP poinformował, że priorytetem w Starostwie jest wykonanie remontów lub przebudowa zdewastowanych nawierzchni, co również ma wpływ na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów. Budowa ścieżek rowerowych i chodników ma wpływ na koszt wykonania inwestycji, a w związku z brakiem środków finansowych Powiat nie jest w stanie wykonać tych zadań. Potrzeba budowy infrastruktury separującej ruch samochodowy od pieszego i rowerowego jest z ZDP zauważalna, na co wskazują wnioski do budżetu Powiatu, zawierające osobne pozycje projektowe wyłącznie na budowę tej infrastruktury.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 121-125, 147-154, 162-168, 245-246, 331-366)

16. W okresie objętym kontrolą ZDP posiadał pełne ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w wyniku zdarzeń z tytułu posiadanego mienia oraz prowadzonej działalności⁴³. W okresie tym wystąpiła jedna

⁴² Dz.U. 2003 r. Nr 177, poz. 1729.

⁴³ W okresie 21 czerwca 2012 r. – 20 czerwca 2013 r. polisa T nr GB 030344 – składka 2 961 zł, suma ubezpieczenia 33 562,1 tys. zł; w okresie od 21 czerwca 2013 r. do 20 czerwca 2014 r. polisa T nr GB 034345, składka 2 906 zł, suma

szkoda, spowodowana najechaniem rowerzysty na dziurę w nawierzchni drogi nr 2312G, w wyniku czego nastąpił jego upadek i doznanie uszczerbku na zdrowiu w postaci złamania ręki. Ubezpieczyciel wypłacił w 2015 r. odszkodowanie w wysokości 5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 167-168, 245, 260-261, 290-308)

17. W latach 2013-2015 (I poł.) do ZDP wpłynęło 16 wniosków ws. poprawy stanu infrastruktury drogowej służącej niechronionym uczestnikom ruchu drogowego, dotyczących m.in.: wprowadzenia zmian w istniejącej organizacji ruchu (ustawienia znaków drogowych), wykonania chodnika, zmiany oznakowania i umiejscowienia przejść dla pieszych. Pozytywnie rozpatrzono osiem wniosków (naprawiono peronik przystanku autobusowego w m. Żuławki w ciągu drogi nr 2328G, ustawiono znaki drogowe w 10 lokalizacjach (drogi nr: 2303G, 2337G i 2323G, 2307G, 2322G, 2301G, 2345G, 2307G, 2301G, 2303G), utwardzono pobocza w Ostaszewie w ciągu drogi nr 2334G, wytyczono przejścia dla pieszych i wykonano 20 mb chodnika (droga nr 2306G), dwa wnioski rozpatrzono częściowo pozytywnie (remont częściowy nawierzchni drogi nr 2309G z pominięciem pogłębienia i czyszczenia rowów oraz remont częściowy nawierzchni drogi nr 2319G). Odmowy dotyczyły głównie wniosków o naprawę nawierzchni dróg (w tym o nr: 2303G, 2341G, przebudowy drogi nr 2330G, budowy chodnika w ciągu drogi nr 2317G, remontu chodnika w ciągu drogi nr 2340G i uzasadniane były brakiem środków finansowych na ten cel⁴⁴. ZDP posiadał pełne rozeznanie stanu infrastruktury drogowej poprzez bieżące objazdy dróg. W szczególnych przypadkach, w celu rozpatrzenia wniosków przeprowadzał wizje lokalne, odnotowywane w dzienniku objazdu dróg i dokumentowane stosowną notatką służbową.

(dowód: akta kontroli str. 123-125, 128-141, 167-168, 245-246, 260-261, 277-280)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprzeprowadzanie w okresie 2013-2015 (III kw.) przeglądów okresowych dróg i mostów (oraz innych obiektów budowlanych), których realizacja wymagana jest przepisem art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁵. Przepis ten nakłada na właściciela lub zarządcę obiektów budowlanych obowiązek przeprowadzania kontroli okresowej – rocznej i pięcioletniej ww. obiektów w zakresie stanu technicznego, przydatności do użytkowania, ich estetyki oraz stanu ich otoczenia, a także stanu urządzeń służących ochronie środowiska, wchodzących w skład tych obiektów. ZDP w latach 2013-2015 (listopad) nie przeprowadzał obowiązkowych przeglądów okresowych nw. składników infrastruktury drogowej:
 - przepusty drogowe: nie wykonywano przeglądów pięcioletnich i rocznych wszystkich 14 przepustów; ostatnie przeglądy roczne tych obiektów przeprowadzono w 2012 r.;
 - mosty: w 2014 r. nie wykonano przeglądów pięcioletnich 15 obiektów, w odniesieniu do których przeglądy takie uprzednio wykonano w 2009 r.;

ubezpieczenia 34 035,4 tys. zł; w okresie od 21 czerwca 2014 r. do 20 czerwca 2015 r. polisa T nr GB 038138, – składka 9 465 zł, suma ubezpieczenia 41 275,2 tys. zł; w okresie od 21 czerwca 2015 r. polisa T nr GB 7205740 – składka 10 032 zł, suma ubezpieczenia 43 935,7 tys. zł.

⁴⁴ W odniesieniu do wniosku dotyczącego remontu drogi 2303G – aktualnie realizowane jest opracowanie dokumentacji projektowej jej remontu; ad. wniosek dot. remontu drogi 2341G – ZDP umieszczała to zadanie w planach rzeczowo-finansowych na lata 2013-2015 – każdorazowo nieakceptowanych przez Zarząd Powiatu; droga nr 2330G – potrzeba ujęta przez ZDP w Ocenie z lutego 2015 r. – pomijana w dalszych wnioskach i Planie ze względu na jej znaczenie strategiczne; droga nr 2340G – zadanie zostało ujęte w Planie do realizacji w 2016 r. – wg zeznania Dyrektora ZDP, Zarząd Powiatu pominął to zadania w przewidywaniu budżetowym działalności ZDP na 2016 r.

⁴⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 tj. ze zm.

do końca listopada 2015 r. nie wykonano przeglądów pięcioletnich pozostałych 19 obiektów, które zostały poddane takim przeglądom w 2010 r.; w latach 2013-2014 nie przeprowadzano również rocznych obowiązkowych przeglądów zarządzanych mostów (ostatnie przeglądy roczne wszystkich obiektów przeprowadzono w 2012 r.);

- drogi powiatowe: w latach 2013-2015 nie były przeprowadzane roczne i pięcioletnie przeglądy dróg; ostatnie obowiązkowe kontrole okresowe dróg zostały wykonane w latach 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 3, 65-66, 99-113, 321-366)

2. Ewidencja dróg powiatowych zarządzanych przez ZDP była niekompletna i nie była w okresie objętym kontrolą aktualizowana, w cyklach określonych w § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji, tj. do końca kwartału każdego roku. Oględziny książek 14 dróg (z ogółem 45 dróg zarządzanych przez ZDP) wykazały, że ewidencja dróg nie zawierała nw. danych i informacji bądź zawarte w niej dane były nieaktualne. I tak, we wszystkich książkach dróg brak było opisu w tabelach: nr 4 – wykaz objazdu dróg (dzienników), nr 9 – zagospodarowanie odcinka drogi (m.in. w zakresie zjazdów), nr 10 – wyposażenie techniczne drogi (m.in. w zakresie oznakowania poziomego i pionowego) oraz nr 11 – schematy skrzyżowań z drogami i ich dane charakterystyczne⁴⁶. Również mapa techniczno-eksploatacyjna, opracowana była z należytą starannością (według opinii biegłego), nie była jednak aktualizowana.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 28, 35-66, 112-113, 119-120, 167-170, 331-366)

Zadania ustawowe i Regulaminowe, w tym przeprowadzanie obowiązkowych kontroli okresowych zarządzanych składników infrastruktury drogowej oraz prowadzenie ewidencji drogowej i jej aktualizacja, nie były w latach 2013-2015 realizowane przez ZDP. Przyczyną tego stanu było przyznawanie przez Radę i Zarząd w planie rzeczowo-finansowym działalności ZDP na dany rok budżetowy środków finansowych wystarczających jedynie na realizację zadań, na których wykonanie przeprowadzono przetargi i zostały zawarte stosowne umowy⁴⁷.

Stwierdzono, że:

- w projekcie planu rzeczowo-finansowego na 2013 r.⁴⁸ ZDP wnioskował o zabezpieczenie środków w wysokości 85 tys. zł na wykonanie obowiązkowych kontroli okresowych dróg i mostów; pismem z dn. 19 września 2013 r. ZDP wniósł dodatkowo do Zarządu o przyznanie kwoty 92 tys. zł na wykonanie obowiązkowych kontroli okresowych ww. obiektów; Zarząd na posiedzeniu w dn. 17 października 2013 r.⁴⁹ postanowił, w związku z trudną sytuacją finansową, nie wyrazić zgody na zwiększenie planu wydatków ZDP w 2013 r.;
- w projekcie planu rzeczowo-finansowego na 2014 r. ZDP również wnioskował 100 tys. zł na ten cel; pismem z dn. 21 lipca 2014 r. ZDP wystąpił dodatkowo o zwiększenie o 52,5 tys. zł zatwierdzonych wydatków, w celu wykonania

⁴⁶ Wymienionych informacji i danych nie wpisano do książek w czasie ich zakładania w latach 2009-2010 i nie uzupełniono w późniejszym okresie.

⁴⁷ Dotyczyło to wydatków określonych w b budżecie ZDP w § 4300 (zakup usług pozostałych). Były to wydatki na: utrzymanie zimowego dróg, obsługę strefy płatnego parkowania, dozór bazy Obwodu, oznakowanie dróg, wynajem sprzętu do utrzymania dróg, utylizację odpadów z dróg, poboczy i rowów, udrażnianie instalacji odpływowej wód z infrastruktury drogowej, usługi pocztowe i wywóz nieczystości.

⁴⁸ ZDP wnioskował o ujęcie w planie rzeczowo-finansowym na 2012 r. środków w wysokości 42 tys. zł na przeprowadzenie kontroli okresowych mostów i przepustów i 100 tys. zł na ewidencję dróg.

⁴⁹ Jednogłośnie – w składzie pełnym 5-cio osobowym.

przeglądów okresowych mostów. Zarząd na posiedzeniu w dn. 24 lipca 2014 r. postanowił odłożyć sprawę do września 2014 r.⁵⁰;

- w projekcie planu rzeczowo-finansowego na 2015 r. ZDP wnioskował o 142,5 tys. zł na wykonanie ww. kontroli oraz 100 tys. zł na ewidencję dróg. Zarząd przyznał ZDP jedynie środki w wysokości 70 tys. zł na wykonanie ww. kontroli (tj. 49,1% potrzeb), pomijając aktualizacji ewidencji dróg. Realizacja obowiązkowych kontroli była w toku.

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 35-60, 65-66, 99-111, 117, 120-125, 142-146, 155-161, 169-170, 196-220, 274-276, 281-289, 319-330, 373-421, 425-427, 437-443)

Starosta Nowodworski wyjaśnił, że obowiązkowe kontrole obiektów infrastruktury drogowej i aktualizacja ewidencji drogowej nie były w okresie objętym kontrolą realizowane, bowiem nie były na ich realizację przyznawane środki finansowe. Starosta wskazał, że Powiat nie należy do zamożnych, co powoduje permanentne trudności w realizacji m.in. zadań z zakresu drogownictwa i że Zarząd z powodu braku środków finansowych na wykonanie wszystkich zadań, zabezpieczył środki na te zadania, które jego zdaniem były najpilniejsze z uwagi na bezpieczeństwo użytkowników dróg.

Była Starosta Nowodworska potwierdziła, że brak środków finansowych miał istotny wpływ na to, że kontrole obowiązkowe nie były przeprowadzane.

(dowód: akta kontroli str. 274-276, 281-286, 288-289, 321-328, 454, 467-477)

3. Drogi objęte oględzinami zostały zakwalifikowane do następujących klas, pomimo niespełniania wymogów § 15 ust.1 rozporządzenia o warunkach technicznych dróg:

- do klasy Z zaliczono drogę nr 2311G - dwie lokalizacje o szerokości pasa drogowego 2,65 m w obszarze luźno zabudowanym i 2,15 m w obszarze niezabudowanym; szerokość pasa dla tej klasy drogi powinna wynosić odpowiednio: 3,5 m i 2,75-3,0 m;
- do klasy G zaliczono drogi o nr: 2329G (trzy lokalizacje o szerokościach pasa odpowiednio: 2,2 m, 2,2 m, 2,45 m w obszarach: niezabudowanym, o zabudowie luźnej i zabudowanym; 2335G (dwie lokalizacje o szerokości pasa 2,7 m i 2,55 m w obszarze niezabudowanym i luźno zabudowanym); 2337G (dwie lokalizacje o szerokości pasa 2,55 m i 1,75 m w obszarze niezabudowanym); 2340G (jedna lokalizacja o szerokości 3,05 m w obszarze zabudowanym); szerokość pasa dla tej klasy drogi powinna wynosić: w obszarze niezabudowanym 3-3,5 m i niezabudowanym 3,5 m (po remoncie 3,25 m);
- do klasy L zaliczono drogi o nr: 2330G (dwie lokalizacje o szerokości 2,0 m i 2,2 m w obszarze odpowiednio zabudowanym i niezabudowanym) i 2331G (dwie lokalizacje o szerokości 2,25 m i 2,2 m w obszarze luźnej zabudowy i zabudowanym); szerokość pasa dla tej klasy drogi powinna wynosić odpowiednio: w obszarze niezabudowanym 2,5-2,75 m i niezabudowanym 3 m (2,5 m w przypadku zastosowania urządzeń spowalniających lub zabudowy jednorodzinnej).

Według Dyrektora ZDP – podział dróg na klasy został przeprowadzony w okresie powoływania ZDP w 2000 r. – podstawą do sklasyfikowania dróg było położenie danej drogi i jej obciążenie ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 120, 169-183, 277-280, 287, 309-318, 331-366, 455-466)

⁵⁰ Postanowienie podjęte przez Zarząd w pełnym 5-cio osobowym składzie. Zarząd nie zajmował się w później tą sprawą – w ZDP brak w tym zakresie dowodu na podjęcie stosownej decyzji. Wnioskowane środki nie zostały przyznane.

4. Do maja 2015 r. ZDP nie opracował planu rozwoju sieci drogowej, wymaganego przepisem art. 20 pkt 1 ustawy o drogach.

Według Dyrektora ZDP, przyczyną tego było nienalożenie na tę jednostkę przez Zarząd formalnego wymogu sporządzenia takiego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 21, 90-98, 120, 169-170, 179-180, 281-286, 309-318)

5. Określone niżej składniki infrastruktury były w stanie technicznym mogącym stanowić zagrożenie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. I tak:

– w 13 na 25 zbadanych lokalizacji nawierzchnia drogi była nierówna z zapadnięciami, spękana, z obłamaniami krawędzi i uszkodzeniami powierzchniowymi (drogi o nr: 2305G⁵¹, 2311G, 2331G, 2334G, 2337G, 2340G, 2329G, 2335G, 2337G);

– w trzech lokalizacjach chodnik był w stanie przeciętnym, o nierównej nawierzchni (drogi nr: 2334G - po obu stronach jezdni, 2337G, 2340G).

Stan powyższy wynikał z niedostatecznych nakładów na remonty dróg, których niski poziom, według wyjaśnień Starosty, był spowodowany trudną sytuacją finansową Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 331-366, 428-429, 455-477)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵², wnosi o:

1. Wystąpienie do Zarządu Powiatu z wnioskiem o dokonanie zmian w Regulaminie organizacyjnym ZDP uwzględniających wszystkie ustawowe obowiązki spoczywające na zarządcy dróg powiatowych i porządkujących sprawy nadzoru nad prowadzeniem prac z zakresu bieżącego utrzymania dróg.
2. Opracowanie systemowych rozwiązań prawno-organizacyjnych (procedur) w zakresie realizacji okresowych i bieżących kontroli stanu technicznego zarządzanej infrastruktury drogowej, w tym przepływu informacji i dokumentów z tym związanych oraz podległości służbowej.
3. Zorganizowanie pracy ZDP w sposób zapewniający prawidłową realizację wszystkich zadań ustawowych zarządcy dróg, w tym przede wszystkim w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli obiektów infrastruktury drogowej.
4. Zaprowadzenie ksiąg objazdów odrębnie dla każdej zarządzanej drogi, w celu zapewnienia przejrzystości prowadzonej na bieżąco oceny stanu utrzymania dróg powiatowych, lepszej oceny stanu każdej drogi i oceny, jakie działania są niezbędne dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpiecznej ich eksploatacji.
5. Podjęcie działań zmierzających do prawidłowego prowadzenia ewidencji dróg oraz ich sklasyfikowania na podstawie ich parametrów techniczno-eksploatacyjnych, określonych w przepisach prawa.
6. Podjęcie działań zmierzających do doprowadzenia stanu infrastruktury drogowej, w tym służącej ruchowi pieszyc i rowerzystów, do potrzeb zapewnienia ich bezpieczeństwa.

⁵¹ Droga nr 2305G w m. Kmiecin objęta jest ochroną przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

⁵² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia **18** grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan

Kontroler
Tadeusz Pachowski
główny specjalista kontroli państwowej



podpis

DYREKTOR
Departamentu Infrastruktury
Tadeusz Winiarz
podpis
Tadeusz Winiarz
Wicedyrektor