

T. 17.09.2010



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Komunikacji
i Systemów Transportowych**

Warszawa, dnia 2 września 2010 r.

Pan
Krzysztof Kapusta
Starosta Powiatu
w Nowym Dworze Mazowieckim

KKT-4101-03-04/2010
P/10/185

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Komunikacji i Systemów Transportowych przeprowadziła kontrolę w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Mazowieckim zwanym dalej „Starostwem” w zakresie wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego w okresie 2008 r. - 2010 r. (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania w zakresie finansowania drogownictwa, przeprowadzenia akcji zimowej i gospodarowania pasem drogi, natomiast negatywnie organizację zarządzania siecią drogową, zwracając uwagę na liczne nieprawidłowości w zakresie zarządzania drogami powiatowymi i zarządzania ruchem.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględni prawidłowe pod względem gospodarności i rzetelności wykonanie zadań:

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

1. Pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na inwestycje i bieżące utrzymanie dróg powiatowych w tym:
 - Zwiększenie, w okresie objętym kontrolą ilości wydatkowanych środków i liczby realizowanych inwestycji. W przeciągu 3 lat kwota przeznaczona na inwestycje drogowe wzrosła z 4 122 tys. zł w 2008 r. do 18 988 tys. zł - plan na rok 2010. Zwiększono także ilość środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie dróg powiatowych z 1 068 tys. zł w 2008 r. do 1 286 tys. zł planowanych w roku 2010. Pozytywnie należy także ocenić wysoki poziom wykorzystania tych środków.
 - Zwiększenie udziału finansowania zewnętrznego w realizowanych na terenie powiatu inwestycjach drogowych, w tym ze środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych na lata 2008 – 2011. W 2008 r. pozyskano środki zewnętrzne w wysokości 1 433 tys. zł, w 2009 r. w wysokości 4 009 tys. zł, a na 2010 r. planowane jest pozyskanie środków w wysokości 16 616 tys. zł.
2. Rzetelnej realizacji zadań z zakresu zimowego utrzymania dróg. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², w trybie przetargu nieograniczonego, wybrano wykonawców usługi zimowego utrzymania dróg. W zawartych umowach uwzględniono kary na okoliczność nienależytego wykonania umów, a także załączone zostały standardy zimowego utrzymania dróg. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono pisemnych skarg użytkowników dróg na stan ich zimowego utrzymania.
3. Rzetelnej realizacji zadań związanych z gospodarowaniem pasem drogowym w zakresie wydawania zezwoleń na jego zajęcie dla celów nie związanych z funkcjonowaniem drogi. W wydanych decyzjach określono miejsce i czas zajęcia pasa drogi, zawarto również zapis dotyczący obowiązku przywrócenia pasa drogi do poprzedniego stanu użyteczności. Monitorowano również wykonywanie tych decyzji. Stwierdzono, że w przypadku 4 losowo wybranych odcinków dróg powiatowych, na których miało miejsce zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót nie związanych z funkcjonowaniem drogi przywrócono drogę i pobocza do stanu poprzedniego.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w kontrolowanej działalności polegały na:

1. Niedostatecznym przygotowaniu Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg Powiatowych pod względem organizacyjnym i kadrowym do pełnienia powierzonych funkcji zarządcy dróg powiatowych (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach

² Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759.

publicznych³) i organu zarządzającego ruchem (stosownie do przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵). Niewystarczająca obsada kadrowa w tym pracowników z uprawnieniami budowlanymi, była jedną z przyczyn powstania opisanych niżej nieprawidłowości dotyczących braku ewidencji dróg, niedostatecznej ochrony dróg oraz błędów w zakresie zatwierdzania i kontrolowania projektów organizacji ruchu.

2. Niewypełnianiu części obowiązków zarządcy drogi określonych w ustawie o drogach publicznych w tym:

- braku prowadzenia ewidencji dróg obejmującej: książki dróg, dzienniki objazdu dróg, mapy techniczno-eksploatacyjne dróg i karty obiektów mostowych, o której mowa w art. 20 ust. 9 ustawy o drogach publicznych oraz §§ 9-17 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 tunelem.⁶ Ponadto stwierdzono, że założone w 2009 r. książki obiektów mostowych na dzień zakończenia czynności kontrolnych pozostawały nie wypełnione;
- nierzetelnym dokumentowaniu przeprowadzonych przeglądów okresowych dróg. Sporządzone w Starostwie 4 zbiorcze protokoły przeglądów okresowych (2 za rok 2008 i 2 za rok 2009) dla 40 odcinków dróg powiatowych, nie opisywały w dostateczny sposób stanu technicznego dróg będących przedmiotem oględzin a także oceny wpływu stanu technicznego na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Nie zawierały także szczegółowych i określonych w czasie zaleceń po przeglądzie. W oparciu o sporządzone przeglądy okresowe nie można sformułować opinii na temat stanu technicznego dróg powiatowych;
- przyjęcia niewłaściwych rozwiązań technicznych przebudowy dwóch odcinków dróg, skutkującym ich złym stanem. Szczegółowej ocenie poddano 6 odcinków dróg o łącznej długości 18 km, na których w latach 2005-2008 prowadzono prace remontowe i modernizacyjne. Stwierdzono dwa przypadki wykonania remontów i modernizacji wybranych odcinków dróg powiatowych przy zastosowaniu materiałów

³ Dz. U. z 2007 r. nr 19, poz. 115 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 908 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2003 r. nr 177, poz. 1729,

⁶ Dz. U. z 2005 r. nr 67, poz. 582.

- i technologii nie odpowiadającym przeznaczeniu i kategorii drogi. Zastrzeżenia NIK odnoszą się do odcinka drogi nr 2416W (przebudowywanej w 2006 r.) w bezpośrednim sąsiedztwie przystanku autobusowego w miejscowości Smoły, gdzie występowały uszkodzenia powstałe w wyniku nie dostosowania konstrukcji nośnej drogi do ruchu pojazdów ciężkich (autobusów). W obrębie przystanku nie zaprojektowano konstrukcji drogi odpowiadającej sposobowi jej użytkowania, co było przyczyną zniszczenia tego odcinka drogi. W drugim przypadku (droga nr 3401W), połowa przebudowanego odcinka była w złym stanie po upływie zaledwie 6 lat od zakończenia inwestycji. Charakter uszkodzeń nawierzchni drogi wskazywał na utratę nośności konstrukcji, nawierzchnia w tym miejscu wymagała wzmocnienia. Stan techniczny tych odcinków nie odpowiada wymogom określonym w § 148 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie - w zakresie okresu eksploatacji nawierzchni jezdni;
- nierzetelnej działalności w zakresie bieżącego utrzymania dróg. Na 7 zbadanych w toku kontroli odcinków dróg przebudowywanych w latach 2005-2010 w 4 przypadkach stwierdzono nie usuniętą roślinność w poboczu drogi i rowach odwadniających, w jednym przypadku nie wyprofilowane pobocza pozostające miejscami ponad poziomem jezdni a także rozmycia skarp i rowów nowo wybudowanego odcinka drogi powiatowej nr 3001W (przebudowa 2009 r.). Zaniechania w zakresie bieżącego użytkowania mogą skutkować w bliskiej przyszłości degradacją stanu technicznego dróg i koniecznością ponownego przeprowadzenia remontów tych dróg;
 - niepodejmowaniu działań mających na celu zapobieganie niszczeniu dróg powiatowych przez ich użytkowników stosownie do art. 20 ustawy o drogach publicznych. Niewykorzystywano m.in. uprawnień określonego przepisem art. 129d ustawy Prawo o ruchu drogowym, do przeprowadzania kontroli ruchu drogowego w obecności funkcjonariusza Policji lub Inspekcji Transportu Drogowego.
3. Nieprzestrzeganiu przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem w zakresie realizacji części obowiązków organu zarządzającego ruchem tj.:
- zatwierdzaniu planów organizacji ruchu nie zawierających wszystkich wymienionych w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. elementów.

W przypadku 10 poddanych kontroli zatwierdzonych projektów organizacji ruchu stwierdzono, że w 5 przypadkach nie było przewidywanego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu, (stosownie do obowiązku określonego w § 5 pkt 1, ust. 6 ww. rozporządzenia), w czterech przypadkach brak podpisu projektanta sporządzającego dokumentację (§ 5. pkt 1 ust.7 ww. rozporządzenia), w trzech przypadkach brakowało skali na planie orientacyjnym na którym zaznaczono drogi, których projekt dotyczy a w jednym przypadku brak było załączonego planu orientacyjnego (stosownie do § 5 pkt 1, ust. 1 cytowanego rozporządzenia). Mimo braków formalnych projekty organizacji ruchu zostały zatwierdzone;

- niewypełnieniu obowiązku określonego w § 12 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r., co w konsekwencji spowodowało utratę ważności przez zatwierdzone projekty planów organizacji ruchu. Stwierdzono, że 2 wybrane zatwierdzone projekty organizacji ruchu nie odpowiadały rzeczywistemu sposobowi organizacji ruchu w terenie, ponieważ zostały przygotowane dla dróg, które mały zostać przebudowane w przyszłości. Dlatego też niemożliwe było wypełnienie obowiązku określonego w cytowanym przepisie;
- niewykonywaniu w 2009 r. i 2010 r. (I półrocze) kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach powiatowych stosownie do § 12 pkt 1 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. (kontrole takie zostały wykonane w 2008 r.);
- niewykonywaniu w terminie do 14 dni od dnia ich wprowadzenia kontroli stałych projektów organizacji ruchu w zakresie organizacji i wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu stosownie do § 12 ust 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.;
- nieprzygotowaniu stałej organizacji ruchu dla drogi nr 2405W (przebudowywanej w latach 2008 – 2009) mimo, że zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. taka organizacja powinna stanowić integralną część dokumentacji projektowej przebudowywanej drogi. Naruszenie cytowanego przepisu uzasadniono faktem, że dokonana przebudowa nie spowodowała zmian w istniejącym oznakowaniu drogi;
- niewykonywaniu obowiązków określonych w § 12 pkt 1 ust. 5 i § 12 ust. 3 cytowanego rozporządzenia tj. kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania,

funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach gminnych a także kontroli stałych projektów organizacji ruchu w zakresie organizacji i wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu. Uzasadniając to względami organizacyjnymi tj. niedostateczną obsadą kadrową komórki zarządzającej drogami.

4. Nierzetelnym przygotowaniu 1 (na 4 złożone) wniosku o dofinansowanie z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych na lata 2008-2011, skutkującym jego odrzuceniem z przyczyn formalnych. Do wniosku nie dołączono pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenie robót, co było bezpośrednią przyczyną odrzucenia tego wniosku przez Wojewodę Mazowieckiego.
5. Nie dokonano potrącenia kar umownych, w wysokości 5 012,01 zł naliczonych z tytułu nieterminowej realizacji umowy nr 117-ZP/2009 z 07.07.2009 r., z należności wykonawcy za wykonane prace, ani z zabezpieczenia wniesionego tytułem należytego wykonania umowy. Mimo upływu 6 miesięcy od wystawienia noty obciążającej (09.12.2009 r.) i wystosowania jednego wezwania do zapłaty (31.03.2010 r.) nie podjęto działań mających na celu wyegzekwowanie od wykonawcy zapłaty kar umownych określonych w umowie.

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

1. Podjęcie działań, mających na celu wzmocnienie organizacyjne wydziałów starostwa odpowiedzialnych za drogi powiatowe.
2. Założenie ewidencji dróg obejmującej, książki drogi, dzienniki objazdów, mapy techniczno - eksploatacyjne a także karty obiektów mostowych.
3. Uzupelnienie istniejących książek obiektów mostowych.
4. Wypracowanie i wdrożenie mechanizmu nadzoru nad bieżącym utrzymaniem dróg.
5. Podjęcie działań w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg przez ich użytkowników.
6. Zatwierdzeniu kompletnej dokumentacji dotyczącej wprowadzenia stałej, czasowej organizacji ruchu, wzmocnienie kontroli nad tym procesem.
7. Przeprowadzanie kontroli:

- półrocznych dot. prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych i urządzeń na drogach powiatowych i gminnych,
- wprowadzanych stałych organizacji ruchu 14 dni od ich wprowadzenia.

8. Podjęcia działań mających na celu wyegzekwowanie naliczonych kar umownych za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Starosty o przesłanie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały komisji odwoławczej NIK.

DYREKTOR
Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych
Krzysztof Wierzejski

B. Kozłowski
31.08.2010r.
M. S. K.
[Signature]

