



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

Warszawa, dnia 23 września 2010 r.

**Pani  
Małgorzata Dębowska  
Dyrektor Powiatowego Zarządu  
Dróg w Sochaczewie**

KKT-4101-03-06/2010  
P/10/185

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych skontrolowała Powiatowy Zarząd Dróg w Sochaczewie, zwany dalej Zarządem lub PZD, w zakresie wykonywania funkcji zarządcy dróg powiatowych na terenie Powiatu Sochaczewskiego. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2008 do końca I półrocza 2010 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli – mimo stwierdzonych nieprawidłowości - pozytywnie ocenia działalność PZD w skontrolowanym zakresie.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonywanie przez PZD zadań, właściwych dla zarządu dróg, pod względem:

- 1) przygotowania organizacyjnego do wykonywania funkcji zarządu dróg powiatowych (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Ustawowe obowiązki zostały ujęte w statucie i regulaminie organizacyjnym Zarządu. Zapewniono również wystarczającą obsadę kadrową, w tym pracowników z uprawnieniami budowlanymi, umożliwiającymi przeprowadzanie przez te osoby okresowych kontroli stanu technicznego dróg

i drogowych obiektów inżynierskich (na podstawie art. 20 pkt 10 przywołanej ustawy). Zatrudniony personel posiadał odpowiednie kwalifikacje oraz kompetencje w zakresie pozyskiwania, w tym przygotowywania wniosków o dofinansowanie inwestycji drogowych ze środków pomocowych UE i innych źródeł zewnętrznych oraz wykorzystywania tych środków;

- 2) rzetelności i skuteczności podejmowanych działań w celu pozyskania zewnętrznych środków na finansowanie drogownictwa (innych niż budżet samorządu powiatowego). W okresie objętym kontrolą opracowano i złożono łącznie 31 wniosków (w tym 4 w ramach realizacji zadań ze środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych - NPPDL) o dofinansowanie inwestycji drogowych i mostowych. Nie stwierdzono przypadków odrzucenia wniosków z przyczyn leżących po stronie PZD. Łączna wartość dofinansowania zawarta w złożonych wnioskach wyniosła 23.666,6 tys. zł. Faktycznie pozyskane dofinansowanie wynikające z tych aplikacji, według stanu na koniec I półrocza 2010 r. wyniosło natomiast 14.669,8 tys. zł i było mniejsze o 8.996,8 tys. zł (o 38%) od wnioskowanej kwoty. Dodatkowo, ze środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 8) w 2009 r. pozyskano 3.390 tys. zł. Łączna wartość dofinansowania pozyskana z wymienionych źródeł wyniosła na koniec I półrocza 2010 r. - 18.059,8 tys. zł. Brak dofinansowania dotyczył 2 zakwalifikowanych wniosków, wobec których trwała jeszcze (koniec czerwca 2010 r.) procedura oceny. W przypadku 4 kolejnych wniosków brak przyznania dofinansowania (2.240,5 tys. zł), pomimo pozytywnej oceny, wynikał z braku środków w ramach poszczególnych programów wsparcia. Pozostała różnica pomiędzy wnioskowanym dofinansowaniem, a faktycznie pozyskanym (6.309 tys. zł), spowodowana była korzystnymi rozstrzygnięciami postępowań przetargowych;
- 3) corocznego zwiększania nakładów na inwestycje drogowe oraz zakresu realizowanych zadań, wynikających w głównej mierze z przyrostu finansowania zewnętrznego, a także pełnej realizacji planów rzeczowo – finansowych w tym zakresie. Plan finansowy na 2010 r., wynoszący 15.595,7 tys. zł, był większy o 3.631,3 tys. zł (o 30,4%) od wykonania 2009 r. oraz o 10.330,6 tys. zł większy (o 196,2%) od wykonania w 2008 roku. W strukturze planowanych wydatków największy udział miały nakłady inwestycyjne wynoszące 12.873 tys. zł (82,5% ogółu planowanych wydatków). W porównaniu do wykonania w 2009 r., oznacza to wzrost w tej grupie wydatków o 3.469,3 tys. zł (o 36,9%), a do wykonania w 2008 r. – o 9.979,1 tys. zł (o 344,8%). W ramach planowanych nakładów inwestycyjnych na 2010 r. środki zewnętrzne

stanowiły 10.411,5 tys. zł (80,9%). W latach poprzednich wykorzystanie tych środków wyniosło odpowiednio 8.756,4 tys. zł (93,1% całości nakładów inwestycyjnych) i 2.261,4 tys. zł (78,1%). Nakłady poniesione w latach 2008 – 2009 pozwoliły na realizację 20 inwestycji drogowo–mostowych, zaplanowanych w tym okresie, natomiast zakończenie 14 kolejnych planowane jest do końca 2010 r.;

- 4) staranności w ustalaniu potrzeb rzeczowo – finansowych w zakresie niezbędnych inwestycji drogowo – mostowych, a także przekazywania tych danych do Starostwa Powiatowego w Sochaczewie (Starostwa). Podczas okresowego przeglądu stanu technicznego dróg (dokonywanego raz na 5 lat) pod koniec 2005 r. wskazano odcinki dróg, na których stwierdzono konieczność wykonania odnowy lub przebudowy nawierzchni. Łączna ich długość wynosiła 213,9 km, co stanowiło wówczas 78% całej sieci drogowej będącej w zarządzie PZD. Ustalono, że do końca 2009 r. w ramach odnowy i przebudowy dróg wykonano roboty na odcinkach o łącznej długości 28,5 km, odbudowano 2 obiekty mostowe, wykonano sygnalizację świetlną, przebudowę i budowę chodników, ścieżki rowerowej oraz miejsc postojowych o łącznej powierzchni 10.441 m<sup>2</sup>. Wartość powyższych robót wyniosła 15.137,6 tys. zł, przy czym zaledwie 1.743,7 tys. zł (11,5%) pochodziło z budżetu samorządu powiatowego. Pozostałe środki pozyskano w wyniku dofinansowania ze źródeł zewnętrznych. Należy zaznaczyć, że według stanu na koniec lipca 2010 r., w ramach inwestycji na ten rok realizowane były zadania drogowe na odcinakach o łącznej długości 17,9 km, o wartości 11.812,4 tys. zł (11,1% stanowiły środki budżetowe).

Ponadto, pod koniec 2007 r. oszacowano wielkość niezbędnych (w latach 2008 – 2013) nakładów na realizację 20 inwestycji w ciągach zarządzanych dróg. Na podstawie tych danych Starostwo sporządziło „Wieloletni plan inwestycyjny Powiatu Sochaczewskiego na lata 2008 – 2013”. Planowane nakłady finansowe na wskazane zadania określono na łączną kwotę 121.018,2 tys. zł, z czego na 2008 r. przypadało 10.831,8 tys. zł, na 2009 r. – 9.342,2 tys. zł, a reszta (100.844,2 tys. zł) na lata kolejne (2010 – 2013). Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2008 – 2009 nakłady inwestycyjne na drogownictwo wyniosły 12.298 tys. zł. (odpowiednio 2.894 tys. zł i 9.404 tys. zł), a zabezpieczona kwota do wykorzystania w 2010 r. wynosi 16.553 tys. zł. Oznacza to, że potrzeby finansowe na pozostałe inwestycje drogowe, zaplanowane do realizacji w latach 2011 – 2013, wynoszą ponad 92 mln zł;

- 5) terminowości przeprowadzania przez pracowników z uprawnieniami budowlanymi okresowych kontroli stanu technicznego całej sieci drogowej – stosownie do

postanowień ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.). Przeglądy sieci drogowej rzetelnie dokumentowano w „Dziennikach objazdu dróg”, tj. zgodnie z załącznikiem Nr 2 do 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 tunelom (Dz.U. Nr 67 poz. 582). Każdorazowo odnotowywano datę objazdu, nazwiska kontrolujących, nr ewidencyjny odcinka drogi, trasę objazdu, zauważone usterki, braki, uszkodzenia oraz ich lokalizację, zalecenia pokontrolne i termin ich realizacji, a następnie datę wykonania zaleceń. Na okoliczność przeglądów obiektów mostowych sporządzano natomiast protokoły (karty przeglądów podstawowych) – wg załącznika Nr 4 do przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury;

- 6) podejmowania inicjatyw mających na celu zapobieganie niszczeniu dróg. Działania takie polegały m.in. na wystąpieniach do jednostek Policji o wnikliwą kontrolę na odcinkach dróg, na których zaobserwowano wzmożony ruch pojazdów ciężarowych oraz komisyjnych objazdach dróg z udziałem przedstawicieli Policji. Prowadzono ponadto rozmowy z inwestorami realizującymi zadania inwestycyjne na drogach wyższych kategorii, gdzie występowało zagrożenie poruszania się pojazdów ciężarowych po drogach powiatowych. W wyniku tych działań dokonywano zmian w organizacji ruchu i wprowadzano zakazy poruszania się samochodów ciężarowych o masie całkowitej powyżej 12 t (np. na drodze 3838W, w obrębie realizowanej inwestycji na drodze krajowej nr 2 na odcinku Sochaczew – Paprotnia);
- 7) prawidłowego gospodarowania pasem drogowym. W badanym okresie przeprowadzono kontrole, w wyniku których ujawniono 2 przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego. W drodze decyzji administracyjnych, na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, wymierzono i wyegzekwowano kary pieniężne;
- 8) prowadzenia ewidencji dróg i mostów zgodnie z przepisami określonymi w §§ 9-12 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 tunelom. Stosownie do postanowień § 16 tego rozporządzenia dokonywano aktualizacji ewidencji w pierwszym kwartale za lata kalendarzowe bezpośrednio poprzedzające;

- 9) terminowego przekazywania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji statystycznych o sieci dróg i obiektach mostowych zarządzanych przez PZD – zgodnie z wzorami formularzy o sieci dróg publicznych zawartych w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz.U. Nr 67, poz. 583);
- 10) rzetelnej realizacji zadań z zakresu zimowego utrzymania dróg. Zadania te w sezonach zimowych 2008/2009 i 2009/2010 zlecono w 2008 r. czterem przedsiębiorcom, wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego, tj. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.). Umowy wykonawcze przewidywały kary umowne z tytułu nienależytego wykonania umów, a także uwzględniały standardy zimowego utrzymania dróg. Zobowiązywały ponadto wykonawców do codziennego raportowania pracy pojazdów. Stwierdzono, że raporty takie były każdorazowo weryfikowane i potwierdzane przez upoważnionego pracownika PZD, a następnie stanowiły podstawę do wypłaty należnego wynagrodzenia. W celu zapewnienia odpowiedniej jakości utrzymania dróg w sezonach zimowych wdrożono procedury, które precyzowały zasady dyżurów pełnionych przez wyznaczonych pracowników PZD. Zimowym utrzymaniem objęta była cała sieć dróg zarządzanych przez PZD (273,7 km), w tym odcinki o długości: 17,7 km według standardu nr III (najbardziej restrykcyjny), 16,6 km - standardu nr IV, 173,4 km - standardu nr V, a 65,9 km – standardu nr VI (na zasadach doraźnych potrzeb). Nie stwierdzono pisemnych skarg użytkowników na stan zimowego utrzymania dróg.

Jednocześnie NIK wskazuje na stwierdzone w kontrolowanym zakresie nieprawidłowości, które polegały na:

- 1) nieprzygotowywaniu i nieskładaniu w celu zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu do organu zarządzającego ruchem, tj. Starosty Powiatu Sochaczewskiego, po odbiorach końcowych zrealizowanych robót drogowych. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729), podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu - spełniające wymagania określone w § 5 w tym

rozporządzeniu - dotyczyły całości trzech dróg powiatowych o łącznej długości 12 km (4,4% całej sieci dróg powiatowych zarządzanych przez PZD). Ustalono, że projekty te przygotowano w PZD i złożono do zatwierdzenia dopiero w czasie kontroli NIK, tj. dopiero po upływie odpowiednio 7, 6 i 1 roku od daty odbiorów końcowych robót drogowych wykonanych w ciągach tych dróg (przebudowa drogi powiatowej nr 3807W na odc. Iłów-Brzozów odebrana w dniu 30 czerwca 2003 r., budowa drogi powiatowej nr 3816W na odc. Żelazowa Wola-Mokas odebrana w dniu 15 września 2004 r., przebudowa drogi powiatowej nr 3817W na odc. Żelazowa Wola - Kozuszki odebrana w 2009 r.). Odnośnie pozostałych odcinków dróg powiatowych (wybudowanych lub przebudowanych) PZD nie przygotował do zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu. Organizację ruchu opisują na tych odcinkach zatwierdzone schematy stałej organizacji ruchu, które obejmują łącznie 252,1 km, tj. 92,1% sieci dróg powiatowych. Schematy te nie spełniają jednak wymogów określonych w § 5 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Pozostałe odcinki o długości 9,5 km (3,5%), położone w granicach administracyjnych Sochaczewa, nie miały zatwierdzonej organizacji ruchu w żadnej formie;

- 2) dokonywaniu ocen ogólnych stanu technicznego obiektów mostowych niezgodnie z zasadami określonymi w załączniku Nr 4 do 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 tunelom. Ocena całego obiektu powinna być najmniejszą spośród średniej arytmetycznej wszystkich elementów ocenianych w czasie przeglądu podstawowego, konstrukcji pomostu, konstrukcji dźwigarów głównych lub średniej arytmetycznej oceny przyczółków i filarów. W wyniku analizy prawidłowości dokonywania ocen ogólnych obiektów mostowych stwierdzono liczne przypadki, gdy ocena ta była np. wyższa od konstrukcji pomostu lub dźwigarów głównych;
- 3) nienależytym bieżącym utrzymaniu dróg. Podczas oględzin wybranych 12 odcinków dróg, przebudowanych lub wyremontowanych w latach 2003 – 2009, stwierdzono występujące lokalnie liczne usterki i wady. Należały do nich m.in. spękania siatkowe, poprzeczne oraz obłamywanie nawierzchni, niedrożność rowów i rozmywanie poboczy, a także wykruszanie krawędzi krawężników. Brak odpowiednich działań naprawczych przyczynić się może – zdaniem NIK - do przyspieszonej degradacji nawierzchni oraz poboczy, natomiast niedrożność rowów doprowadzić może w przyszłości do utraty ich funkcji.

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

- 1) przygotowanie i złożenie do zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem brakujących projektów stałej organizacji ruchu, spełniające wymagania określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem;
- 2) dokonanie korekty ocen ogólnych stanu technicznego obiektów mostowych w kartach przeglądów podstawowych – stosownie do wymagań określonych w załączniku Nr 4 do 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 tunelom;
- 3) usunięcie - w ramach bieżącego utrzymania - uszkodzeń i wad występujących na zarządzanych przez PZD odcinkach dróg, ujawnionych podczas kontroli NIK.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Dyrektor o przedstawienie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Pani Dyrektor przysługuje 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 z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR  
Departamentu Komunikacji  
i Systemów Transportowych  
*Krzysztof Wierzejski*  
Krzysztof Wierzejski