



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.028.02.2017

P/17/075



00366918

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/075 – Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/171/2017 z dnia 29 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie, ul. Wojska Polskiego nr 54, 16-300 Augustów („PZD”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Daniel Hiero – Dyrektor PZD ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-4)	

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności²

PZD właściwie utrzymywał odcinki starodroży drogi krajowej nr 61 („DK 61”) przejęte po wybudowaniu obwodnicy Bargłowa Kościelnego, zapewnił prawidłową organizację ruchu i bezpieczeństwo na tych drogach. Był przygotowany pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań związanych z zarządzaniem starodrożami, ujął w drogowej dokumentacji ewidencyjnej przejęte starodroże, kontrolował ich stan techniczny i wartość starodroży wpisał do ksiąg rachunkowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- braku mapy techniczno-eksploatacyjnej dla dwóch odcinków starodroża DK 61,
- nieprawidłowego prowadzenia dziennika objazdu starodroży,
- niedokonania w trakcie okresowej kontroli przeprowadzonej w 2016 roku oceny stanu technicznego urządzeń odprowadzających wody powierzchniowe z jezdní oraz przepustów drogowych znajdujących się w przejętych odcinkach starodroży,
- niewymierzenia opłat z tytułu umieszczenia w pasie drogowych urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami i ruchu drogowego oraz niezaktualizowania części opłat wcześniej ustalonych,
- nieujęcia w księgach rachunkowych wartości gruntów pod dwoma odcinkami starodroży.

Nieprawidłowości te wskazują, iż nie zapewniono funkcjonowania w pełni skutecznej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania przejętymi odcinkami starodroży, m.in. na skutek nieuwzględnienia w procedurach kontroli zarządczej PZD ryzyk związanych z tą działalnością.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące właściwego utrzymania przejętych odcinków dróg

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą³ Powiat Augustowski przejął dwa odcinki DK 61 przekazane przez Zarząd Województwa Podlaskiego. PZD otrzymał od Zarządu Powiatu Augustowskiego informację (12 listopada 2015 r.), że po oddaniu do użytku obwodnicy Bargłowa Kościelnego starodroże DK 61 zostanie zaliczone do drogi powiatowej, z uwagi na przebieg tej drogi i (...) „brak powiązań z innymi drogami o znaczeniu regionalnym oraz funkcją ograniczoną do obsługi ruchu lokalnego”. Rozpoczęcie użytkowania obwodnicy

¹ Od 25 marca 2009 r.

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

³ Od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2017 r.

Bargłowa Kościelnego nastąpiło 13 listopada 2015 r., a uznanie dwóch omawianych odcinków starodroży DK 61 za drogę powiatową 4 kwietnia 2016 r.⁴ W dniu 21 czerwca 2016 r. sporządzono protokół zdawczo-odbiorczy, którym Starosta Augustowski potwierdził, iż z dniem 4 kwietnia 2016 r. przejął od Zarządu Województwa Podlaskiego dwa odcinki omawianej drogi, tj. odcinek Bargłów – Kościelny – Barszcze (od km 238+859 do km 240+305 o długości 1,446 km) i odcinek Barszcze – Granica Powiatu (od km 241+455 do km 246+439 o długości 4,984 km). PZD powyższe odcinki dróg przejął protokółarnie od Starosty Augustowskiego 12 września 2016 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK, PZD nie otrzymał decyzji administracyjnych ustanawiających trwały zarząd nad tymi drogami. Starosta Augustowski wyjaśnił, że decyzji tych nie podjął, z uwagi na nie ujęcie wartości gruntów położonych pod starodrożem DK 61 w księgach rachunkowych PZD. Zagadnienie to szerzej omówiono w pkt. 1.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 36-39, 41-63, 251, 256, 261 i 357-359)

1.2. Na podstawie informacji uzyskanej przez NIK od Starosty Augustowskiego ustalono, że:

- w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej w Starostwie Powiatowym w Augustowie wykazano, iż władającym nieruchomościami gruntowymi, po których przebiegają omawiane starodroża DK 61, jest Powiat Augustowski,
- w księgach wieczystych prowadzonych dla powyższych nieruchomości nie podano aktualnych danych o władającym starodrożami DK 61, ponieważ – jak wyjaśnił Starosta Augustowski – dotychczas nie uzyskano protokołów zdawczo – odbiorczych, spisanych między Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad („GDDKiA”), a Zarządem Województwa Podlaskiego w Białymstoku. Dodał, iż już wystąpił o przekazanie uwierzytelnionych kopii tych dokumentów. (dowód: akta kontroli str. 64-104 i 289-290)

Do zadań PZD nie należało prowadzenie zadań zmierzających do uregulowania stanu prawnego gruntów znajdujących się pod zarządzanymi drogami powiatowymi.

(dowód: akta kontroli str. 6-9 i 13-17)

1.3. W strukturze organizacyjnej PZD wydzielono dwie komórki organizacyjne. Do zadań pierwszej z nich (Sekcji Finansowo-Administracyjnej) należało prowadzenie obsługi finansowo-administracyjnej, a do drugiej (Sekcji Technicznej) m.in.: planowanie remontów i budowy dróg, utrzymanie właściwego stanu dróg oraz nadzorowanie robót drogowych, realizowanie zadań w zakresie inżynierii ruchu i prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej dróg. Według stanu na koniec 2017 roku PZD zarządzał 54 ulicami miejskimi o długości 48,47 km i 57 drogami zamiejskimi o długości 428,06 km.

(dowód: akta kontroli str. 13-17 i 30)

Zadania ciążące na zarządcy dróg były realizowane przez czterech pracowników Sekcji Technicznej⁵ (od 1 lipca 2016 r. do 1 maja 2017 r. przez trzech pracowników). Do 1 lipca 2016 r. wykształcenie wyższe posiadało trzech z nich (jeden średnie), a po 1 maja 2017 r. wszyscy:

- dwóch posiadało wykształcenie w zakresie drogownictwa (tj. Kierownik Sekcji Technicznej i specjalista ds. technicznych),
- jeden (starszy referent ds. technicznych) legitymował się wykształceniem w zakresie budownictwa (o specjalności konstrukcje budowlane oraz inżynierskie),
- jeden (starszy majster) posiadał wykształcenie w zakresie mechaniki i budowy maszyn, techniki cieplnej i chłodnictwa.

Dwaj obecni pracownicy (z czterech analizowanych) nie posiadający wykształcenia w zakresie drogownictwa odbyli szkolenia z zakresu zarządzania drogami, a pozostałych dwóch uzyskało uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi.

(dowód: akta kontroli str. 18 i 30-35)

⁴ Po opublikowaniu uchwały Nr XXIII/207/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinków starodroży drogi krajowej nr 61 na terenie powiatu grajewskiego i powiatu augustowskiego (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2016 r., poz. 1506).

⁵ W okresie objętym kontrolą jeden pracownik zarządzał średnio drogami i ulicami o długości od 119 km (2017 rok) do 127 km (2016 rok).

1.4.1. Wszystkim ww. czterem pracownikom odpowiedzialnym za prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem drogami ustalono pisemne zakresy czynności i obowiązków służbowych. Zadania dotyczące przeprowadzania bieżących kontroli stanu dróg, ulic, mostów i przepustów powierzono dwóm pracownikom, tj. specjalście ds. technicznych⁶ oraz starszemu referentowi ds. technicznych. Sprawowanie nadzoru nad utrzymaniem dróg, ulic, chodników, przepustów oraz urządzeń znajdujących się w pasie drogowym należało do obowiązków Kierownika Sekcji Technicznej, a nadzór nad utrzymaniem zadrzewień, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz oznakowania drogowego powierzono starszemu majstrowi. (dowód: akta kontroli str. 18-29, 141 i 158-159)

W PZD nie opracowano procedury zapewniającej wymaganą częstotliwość i zakres przeglądu dróg oraz terminów reagowania na występowanie stwierdzonych nieprawidłowości w stanie zarządzanych dróg i ulic. Zagadnienie to szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „*Uwagi dotyczące badanej działalności*”.

Po przejęciu dwóch odcinków starodroży DK 61, majster drogowy PZD do końca 2017 roku dokonał 37 kontroli stanu utrzymania analizowanych dwóch odcinków dróg. W ich wyniku wpisano do książki objazdu dróg zalecenia dotyczące wstawienia dodatkowego odpływu wody deszczowej w chodniku położonym w Bargłowie Kościelnym i wymiany części płytek chodnikowych, wykoszenia roślinności przy barierkach drogowych, dokonania wymiany rury mocującej znak drogowy, oczyszczenia kanału odprowadzającego wodę deszczową z chodnika, usunięcia uszkodzenia bariery ochronnej oraz roślinności porastającej przepusty drogowe. Jak wyjaśnił majster drogowy powyższe zalecenia zostały wykonane. Wykonanie powyższych robót nie zostało jednak odnotowane w dzienniku objazdu dróg powiatowych zamiejskich, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*”. (dowód: akta kontroli str. 106-110 i 185-188)

Na podstawie upoważnienia Starosty Augustowskiego, majster drogowy wspólnie z przedstawicielem Komendy Powiatowej Policji w Augustowie, dokonywał także wiosennych i jesiennych przeglądów stanu oznakowania zarządzanych starodroży oraz utrzymania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na starodrożach, co szerzej opisano w pkt. 2 wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 142-145)

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane⁷, w latach 2014-2017 przeprowadzone zostały okresowe kontrole stanu technicznego dróg, w tym w latach 2016-2017 obejmujące dwa odcinki starodroży DK 61. Przeprowadzenie powyższych kontroli zlecono⁸ specjalistom posiadającym wymagane uprawnienia budowlane. W wyniku dokonanego w 2016 roku rocznego i pięcioletniego przeglądu omawianych dwóch odcinków starodroży DK 61 stwierdzono dobry stan techniczny i nie wniesiono żadnych uwag do poszczególnych elementów drogi. W trakcie kontroli nie sprawdzono jednak stanu realizacji zaleceń pokontrolnych wynikających z poprzedniej kontroli, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*”. Kontrola roczna przeprowadzona⁹ 27 listopada 2017 r. wykazała, że stan nawierzchni drogi był dobry, wskazano lokalnie występujące niewielkie uszkodzenia i zwrócono uwagę na niewłaściwie utrzymanie niektórych wlotów kanalizacji deszczowej, części rowów odwadniających i przepustów drogowych. Zalecono uszczelnienie pęknięć i szczelin nawierzchni jezdni, napraw barier energochłonnych oraz oczyszczenie elementów odwodnienia.

(dowód: akta kontroli str. 146-149, 153 i 160-166)

W 2016 i 2017 roku przeprowadzono także przegląd stanu technicznego dwóch przepustów drogowych położonych na analizowanych odcinkach starodroży. Kontrole przeprowadzone przez specjalistę uprawnionego w kierowaniu robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno – budowlanej wykazały dobry stan techniczny i prawidłowe utrzymanie tych obiektów. (dowód: akta kontroli str. 334-349)

⁶ Zatrudnionemu do 30.06.2016 r., który z uwagi na posiadane uprawnienia budowlane przeprowadzał także roczne i pięcioletnie przeglądy stanu technicznego dróg.

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawo budowlane”.

⁸ Kosztem 64.000 zł (kontrola roczna i pięcioletnia).

⁹ Kosztem 32.000 zł (kontrola roczna).

Przeprowadzone przez NIK (7, 12 i 15 grudnia 2017 r.) oględziny dwóch odcinków starodroży DK 61 wykazały m.in., że:

- a) stan nawierzchni jezdni, poboczy, chodników oraz ciągów pieszo – jezdnych był w stanie dobrym, z wyjątkiem:
 - niewielkich pęknięć podłużnych oraz pęknięcia poprzecznego, przebiegającego przez całą szerokość jezdni,
 - niewielkich uszkodzeń (obniżenia i odkształcenia powierzchni) chodnika;
- b) dwa przepusty drogowe (o świetle poziomym 3,80 mb i 5,00 mb) były sprawne technicznie i dobrze utrzymane, z wyjątkiem porośniętych roślinnością schodów przepustu zapewniającego przepływ rzeki Stuczka;
- c) stan 12 z 19 funkcjonujących przepustów drogowych (o świetle poziomym mniejszym od 1,50 mb) oraz 18 urządzeń odwadniających jezdnie wskazywał na brak bieżących konserwacji (stan siedmiu z 19 przepustów nie budził zastrzeżeń). Stwierdzono porośnięte bujną roślinnością wyloty przepustów, a także zarośnięte roślinnością i zanieczyszczone kratki spływowe instalacji odwodnieniowych jezdni;
- d) starodroże było dobrze utrzymane. (dowód: akta kontroli str. 113-132)

1.4.2. W PZD posiadano dokumentację ewidencyjną obejmującą analizowane starodroża, wymaganą postanowieniami § 9 ust. 1 pkt. 1-2, 4 i 6 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 tunelom¹⁰:

- a) dwie książki drogi, które założono w czerwcu 2016 roku dla poszczególnych odcinków starodroży. W dokumentacji tej m.in. wskazano osobę upoważnioną do dokonywania wpisów oraz przedstawiono niektóre dane techniczne drogi. Nie odnotowano jednak niektórych danych wymaganych wzorem określonym w tabeli nr 8 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”;
- b) dziennik objazdu dróg, w którym m.in. podawano daty bieżących kontroli dróg, ale nie odnotowywano: 1/ numerów ewidencyjnych kontrolowanych odcinków dróg, 2/ lokalizacji stwierdzonych usterek lub uszkodzeń drogi w formie kilometrażu lub adresu, braków w infrastrukturze drogowej i dat realizacji wydanych zaleceń naprawczo-remontowych. Na przykład w dniach od 1 do 7 lipca 2016 r. stwierdzono zalegającą wodę na chodniku starodroża DK 61 w Bargłowie Kościelnym, lecz nie wskazano konkretnego miejsca tej usterki w formie kilometrażu. W dniach od 1 do 4 sierpnia 2016 r. stwierdzono, iż w starodrożu znajduje się pochylone oznakowanie pionowe, ale nie podano o jaki konkretnie znak chodzi i gdzie jest ustawiony. Sprawę omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”;
- c) wykaz przepustów, który nie zawierał części danych wymaganych wzorem określonym załącznikiem nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, co szczegółowo omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

W PZD nie było mapy techniczno-eksploatacyjnej omawianych odcinków starodroża DK 61, co szczegółowo omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 110-111)

1.4.3. PZD opracował propozycje do planu rozwoju sieci drogowej, które 29 stycznia 2016 r. zaakceptowała Rada Powiatu Augustowskiego, uchwalając Program Rozwoju Powiatu Augustowskiego do 2020 r.¹¹ W załączniku nr 4 do powyższego dokumentu przedstawiono wykaz planowanych do budowy, przebudowy, rozbudowy 25 dróg i ulic oraz zamiar wybudowania jednego mostu. (dowód: akta kontroli str. 189-193)

Rokrocznie w PZD sporządzano projekty planu finansowego obejmujące wydatki na: remonty cząstkowe dróg, prace remontowo-konserwacyjne mostów i barier ochronnych,

¹⁰ Dz. U. Nr 87, poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg”.

¹¹ Uchwała Nr 93/XIII/2016 w sprawie przyjęcia „Programu Rozwoju Powiatu Augustowskiego do 2020 roku”. Program dostępny: http://bip.st.augustow.wroclapodlasia.pl/rad_pow/uchwaly/rady/Uchw_14_16/93_XIII_16.htm

prace konserwacyjne urządzeń odwadniających oraz odnowienie oznakowania drogowego. W projektach tych planów, opracowanych na lata 2016-2017 i obejmujących utrzymanie dróg ujęto także wydatki wymagane do utrzymania należytego stanu technicznego dwóch odcinków starodroża DK 61 oraz zapewnienie na nich bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na omawiane odcinki starodroża, w 2017 roku zaplanowano i wydatkowano 13.180 zł, które przeznaczono na:

- ocenę stanu technicznego dwóch przepustów drogowych (3.690 zł),
- sporządzenie projektu organizacji ruchu drogowego (9.490 zł).

(dowód: akta kontroli str. 194-212 i 284-288)

1.4.4. W związku z przejęciem dwóch odcinków starodroża DK 61, PZD otrzymał z Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Białymstoku („PZDW”) 11 decyzji administracyjnych wydanych przez GDDKiA zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z omawianą drogą. Na wniosek operatora usług telefonicznych PZD uchylił pięć z nich i wydał nowe ze zmienioną wysokością opłat, dostosowaną do stawek obowiązujących na drogach powiatowych. Zmiana ta spowodowała, iż łączne roczne opłaty w tych pięciu przypadkach zwiększyły się z 1.909 zł do 3.047 zł. W pozostałych sześciu sprawach (z 11) PZD nie podjął działań w celu zmiany wysokości opłat, chociaż zastosowane stawki nie odpowiadały obowiązującym, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 58-63 i 213-238)

1.5. PZD nie przeprowadzał pomiarów natężenia ruchu drogowego na dwóch przejętych odcinkach starodroża DK 61, ponieważ – jak wyjaśnił dyrektor tej jednostki – wynikało to z ograniczonych możliwości kadrowych i finansowych. Dodał, że dotychczas natężenie ruchu na drogach powiatowych określane było na podstawie wskaźników od wyników pomiarów dokonywanych na drogach krajowych. (dowód: akta kontroli str. 112 i 181)

1.6. W latach 2014-2017 PZD terminowo przekazywał do GDDKiA informacje o sieci zarządzanych dróg publicznych, wymagane § 2 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 promach¹². Informacja sporządzona za 2016 rok była rzetelna i obejmowała dwa odcinki starodroża DK 61. (dowód: akta kontroli str. 112 i 266-272)

1.7. W księgach rachunkowych PZD (konto 221) ujęto wartość dwóch odcinków starodroża DK 61 (42.836,4 tys. zł) i dwóch przepustów o średnicy przekraczającej 1,5 m (788,9 tys. zł). Natomiast w księgach rachunkowych nie wykazano wartości gruntów zajętych pod tymi odcinkami dróg, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 248-262)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Nieustaleniu (w trakcie przeprowadzonych w 2016 roku rocznej i pięcioletniej kontroli stanu starodroży DK 61) stanu realizacji zaleceń pokontrolnych wynikających z poprzednich kontroli, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1a Prawa budowlanego. Dyrektor PZD podał, że w trakcie przeglądu starodroża DK 61 z 2016 roku nie wykonane było sprawdzenie stanu realizacji zaleceń pokontrolnych z poprzedniego przeglądu ponieważ, nie posiadano protokołu z przeglądu z 2015 roku. Posiadaliśmy jedynie protokół z 2014 roku, który obejmował cały odcinek drogi DK 61 od Grajewo do Augustowa. Ponadto z uwagi na dwukrotną¹³ zmianę zarządcy, ustalenie wykonania zaleceń z przeglądu wykonanego w 2014 roku było wręcz niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 146-152, 169-172 i 352-355)

Wskazany w wyjaśnieniach protokół przedstawiający wyniki kontroli pięcioletniej z 2014 roku otrzymano od GDDKiA przed udzieleniem zlecenia na przeprowadzenie w 2016 roku rocznej i pięcioletniej kontroli stanu dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 58-61, 307-308)

¹² Dz. U. Nr 67, poz. 583.

¹³ Tj. przekazanie drogi Podlaskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Białymstoku i Powiatowi Augustowskiemu.

2. Nieustaleniu – do czasu kontroli NIK – numerów ewidencyjnych wszystkich dróg zarządzanych przez PZD (w tym dwóch analizowanych odcinków starodroży), co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych. Dyrektor PZD podał, że powyższego obowiązku nie dopełniono, ponieważ za wystarczające uznano korzystanie z numerów dróg nadanych uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego. Dyrektor dodał, że w trakcie kontroli NIK ustalono wymagane numery ewidencyjne, stosownie do powyższych przepisów.
(dowód: akta kontroli str. 110-111 i 179-184)
3. Niewykazaniu w dwóch książkach drogi prowadzonych dla dwóch odcinków starodroża DK 61, danych wymaganych w tabeli nr 8 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, charakteryzujących poszczególne odcinki dróg, tj.: szerokości zatok autobusowych, odwodnienia i obiektów inżynierskich. Kierownik Sekcji Technicznej wyjaśnił, że powyższe dane zostaną uzupełnione po uaktualnieniu kilometrażu drogi oraz ich zinwentaryzowaniu w terenie.
(dowód: akta kontroli str. 110-111, 169-172 i 301-304)
4. Niewykazywaniu w dzienniku objazdu dróg powiatowych zamiejskich numerów ewidencyjnych kontrolowanych odcinków dróg, lokalizacji stwierdzonych usterek lub uszkodzeń drogi w formie kilometrażu lub adresu, braków w infrastrukturze drogowej i dat realizacji wydanych zaleceń naprawczo-remontowych, tj. danych wymaganych załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Majster drogowy, który prowadził dziennik objazdu dróg powiatowych wyjaśnił, że dokładne opisywanie miejsc stwierdzonych usterek infrastruktury drogowej zajęłoby zbyt dużo czasu i dlatego informacje w tym zakresie przekazywał brygadziście czterech grup pracowników drogowych w ustnej formie. Wskazał, że „(...) wystarczającym będzie wpisanie końcowej daty, w której należy dokonać usunięcia wszystkich stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości”. Dodał, że nigdy nie zdarzyło się, aby zalecenia remontowe nie zostały zrealizowane, chociaż czasami prace należało poprawiać (w niewielkim zakresie).
(dowód: akta kontroli str. 110-111 i 133-136)
5. Braku mapy techniczno-eksploatacyjnej dla dwóch odcinków starodroża DK 61, wymaganej § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Dyrektor PZD wyjaśnił, że mapy tej nie posiadano, z uwagi na brak możliwości wykonania mapy we własnym zakresie oraz środków finansowych umożliwiających zlecenie jej wykonania.
(dowód: akta kontroli str. 110-111 i 179-184)
6. Naruszeniu postanowień art. 40 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁴, zobowiązującego do ustalenia, w drodze decyzji administracyjnej, opłaty za zajęcie pasa drogowego, poprzez:
- a) nieustalenie w pięciu sprawach opłat z tytułu umieszczenia w pasie drogowych urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami i ruchu drogowego. Dyrektor PZD wyjaśnił, że dotychczas nie ustalono, kto, kiedy i na jakiej podstawie umieścił urządzenia wykazane w toku przeprowadzonych oględzin, ponieważ jest to proces czasochłonny i wymaga analizy stanu faktycznego i prawnego,
 - b) niepodjęcie działań w celu dostosowania do obowiązujących stawek sześciu (z 11) opłat (ustalonych przez GDDKiA) z tytułu umieszczenia w pasie drogowych starodroża urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z omawianą drogą. Dyrektor PZD wyjaśnił, że nie wszczęło postępowania administracyjnego w sprawie zmiany opłat, ponieważ (...) „nie było do tego podstaw prawnych” i takie postępowanie (...) „byłoby nieracjonalne, niecelowe i nieekonomiczne z uwagi na fakt, że opłaty po zmianie decyzji byłyby o około 215 zł niższe w stosunku do opłat z decyzji GDDKiA”.
- W ocenie NIK, w 11 analizowanych sprawach należy zastosować stawki przyjęte uchwałą nr 55/IX/11 Rady Powiatu w Augustowie z dnia 30 września 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego powiatowych dróg publicznych

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1440, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o drogach”.

w Powiecie Augustowskim (stosowanie do art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych), które różnią się od zastosowanych przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 63, 113-132, 213-238, 275-279 i 352-355)

7. Nieujęciu w księgach rachunkowych PZD wartości gruntów zajętych pod dwa odcinki starodroża DK 61, co naruszało art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a, art. 4 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵. Główna księgową PZD wyjaśniła, że przed rozpoczęciem kontroli NIK nie podejmowała działań w celu uzyskania informacji o wartości gruntów zajętych pod starodroże DK 61, ponieważ grunty nie podlegają amortyzacji, a uzyskanie operatów szacunkowych określających te dane wymagałoby wydatkowania znacznych środków. Dodała, że w trakcie kontroli NIK podjęła działania zmierzające do uzyskania omawianych danych z GDDKiA i PZDW w celu dokonania stosownego zaksięgowania. (dowód: akta kontroli str. 265-266 i 351)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. W PZD nie opracowano procedury zapewniającej wymaganą częstotliwość i zakres przeglądu dróg oraz wskazującej terminy reagowania na występowanie stwierdzonych nieprawidłowości w stanie technicznym zarządzanych dróg. Dyrektor PZD wyjaśnił, że procedury tej nie opracowano, ponieważ nie jest to wymagane obowiązującymi przepisami prawa. Dodał, że rozważy jej wprowadzenie w celu m.in. zapewnienia wymaganego zakresu bieżących objazdów dróg oraz terminów reagowania na występowanie stwierdzonych nieprawidłowości. W ocenie NIK ustalenie w formie pisemnej i wprowadzenie powyższej procedury sprzyjałoby także zwiększeniu skuteczności bieżącej kontroli stanu technicznego i oznakowania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 110-111 i 181)

2. W prowadzonym wykazie przepustów drogowych o średnicy większej od 150 mm nie wykazano danych dotyczących dwóch przepustów znajdujących się w starodrożu DK 61 (tj. wyszczególnienia urządzeń obcych, normatywu, wg którego zaprojektowano lub przebudowano obiekt, aktualnej nośności użytkowej, roku budowy), co było niezgodne z załącznikiem nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Kierownik Sekcji Technicznej wyjaśnił, że powyższych danych nie wykazano, ponieważ ich nie posiadano. Dodał, że uzyskano je w trakcie kontroli NIK i wpisano do posiadanej ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 110-111 i 169-172)

Ocena częściowa

PZD przejął zarząd nad starodrożami DK 61 i bezzwłocznie objął te drogi bieżącymi i okresowymi kontrolami stanu technicznego przeprowadzanymi przez uprawnione osoby. Założono książki przejętych dróg i dwa przepusty ujęto w wykazie wymaganym załącznikiem nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, zabezpieczono środki finansowe na utrzymanie dróg, sporządzono projekt organizacji ruchu drogowego dla starodroży. W księgach rachunkowych ujęto wartość przejętych starodroży i dwóch przepustów drogowych. Nieprawidłowo dokumentowano przeprowadzane bieżące kontrole stanu technicznego. W ewidencji księgowej nie ujęto wartości gruntów zajętych pod starodroża oraz nie podjęto działań w celu ustalenia i zaktualizowania opłat należnych za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na przejętych odcinkach dróg

Opis stanu
faktycznego

1. Projekt organizacji ruchu dla drogi powiatowej, położonej w ciągu starodroża DK 61, zatwierdzony został 29 grudnia 2017 r. Dyrektor PZD wyjaśnił, iż zakładano, że projekt stałej organizacji ruchu na przejętych dwóch odcinkach starodroża DK 61 zostanie wykonany przez pracowników PZD. Jednak z uwagi na obłożenie pracą wszystkich pracowników i odwołujące się w czasie jego wykonanie, konieczne okazało się zlecenie wykonania projektu firmie zewnętrznej.¹⁶

(dowód: akta kontroli str. 179-183, 273-274 i 288-289)

¹⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1047, ze zm.

¹⁶ Zlecenie na wykonanie projektu organizacji ruchu udzielono 17 listopada 2017 r.

Przeprowadzone w dniach 7, 12 i 15 grudnia 2017 r. oględziny starodroża DK 61 wykazały m.in., że:

- a) stan oznakowania poziomego był dobry, z wyjątkiem linii krawędziowej jezdni, która uległa częściowemu uszkodzeniu, głównie na skutek poruszania się ciągników i maszyn rolniczych,
- b) stan techniczny znaków drogowych, ich stabilizacja i czytelność nie budziła zastrzeżeń. Zachowano wymaganą odległość pomiędzy znakami ostrzegawczymi, a miejscami wymagającymi szczególnej ostrożności,
- c) osiem tarcz znaków drogowych (z 20 zbadanych) było umieszczonych od 3 cm do 20 cm poniżej wymaganej (w stosunku do jezdni). Dyrektor PZD wyjaśnił, że wcześniej nie zwrócono uwagi na wysokość umieszczenia tarcz znaków drogowych, ponieważ zagadnienie to sprawdzano jedynie wrywkowo,
- d) stan techniczny barier ochronnych był dobry, z wyjątkiem czterech miejsc (ze zbadanych 16 odcinków), w których stwierdzono niewielkie usterki.

(dowód: akta kontroli str. 113-132 i 355)

2. PZD otrzymywał z Komendy Powiatowej Policji w Augustowie informacje na temat wypadków i kolizji drogowych, które analizowano w celu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Z informacji tych oraz uzyskanych¹⁷ od Komendanta Powiatowej Policji w Augustowie wynika, że w okresie od przejścia starodroża do końca 2017 roku na drodze tej odnotowano dwie kolizje (12 stycznia i 1 maja 2017 r.). W ocenie Policji natężenie ruchu na starodrożach DK 61 jest niewielkie, bowiem jest to ruch lokalny. Policja nie zgłaszała wniosków dotyczących niewłaściwego stanu omawianej drogi.

(dowód: akta kontroli str. 112, 305-306 i 356)

3. Po przejściu w zarząd starodroży DK 61 (do końca 2017 roku) PZD nie wyrażał zgody na zajęcia pasa drogowego tej drogi i nie stwierdził aby nastąpiło to bez wiedzy PZD.

(dowód: akta kontroli str. 112)

4. Wiosenne i jesienne kontrole istniejącej organizacji ruchu na odcinkach dróg objętych kontrolą, przeprowadzane były przez pracownika PZD oraz funkcjonariusza Komendy Powiatowej Policji w Augustowie. W ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie oznakowania drogowego i utrzymania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na omawianych dwóch odcinkach starodroży. W dalszej części niniejszego wystąpienia, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności” omówiono zagadnienie dotyczące kontroli organizacji ruchu drogowego przez pracownika PZD.

(dowód: akta kontroli str. 142-145)

5. W latach 2016-2017 PZD nie otrzymywał skarg i wniosków dotyczących poprawy lub zmiany stanu oznakowania starodroży DK 61, organizacji ruchu, niewłaściwego stanu dróg lub nieprawidłowej lokalizacji reklam w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 112)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że okresowe kontrole organizacji ruchu na drodze powiatowej ustanowionej na starodrożu DK 61 były przeprowadzane przez pracownika PZD w oparciu o upoważnienie Starosty Augustowskiego z dnia 28 sierpnia 2013 r. Starosta wyjaśnił, że udzielił tego upoważnienia kierując się m. in. przepisami art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁸. Przepisy te stanowią, że organ ten może upoważnić do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. W ocenie NIK okresowe kontrole organizacji ruchu nie są decyzjami administracyjnymi i omawiane delegowanie uprawnień kontrolnych sprowadziło się do sprawowania nadzoru nad organizacją ruchu drogowego przez dyrektora ZDP nad samym sobą.

(dowód: akta kontroli str. 11 i 167-168)

¹⁷ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 1868 j.t.

NIK pozytywnie ocenia zapewnienie bezpieczeństwa i właściwej organizacji ruchu na przejętych dwóch odcinkach starodroży DK 61.

3. Nadzór nad komórką organizacyjną zarządzającą drogami

W PZD została wdrożona kontrola zarządcza, w ramach której dokonano analizy ryzyka, ustalono zadania wrażliwe oraz ustalono procedury kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Dokumentacją dotyczącą kontroli zarządczej nie objęto jednak zadań związanych z zarządzaniem drogami, co szerzej omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 318 i 352-355)

W konsekwencji uznania, iż zagadnienia zarządzania drogami i ruchem drogowym nie są obciążone istotnym ryzykiem, w PZD nie opracowano procedury zapewniającej wymaganą częstotliwość i zakres przeglądu dróg oraz terminów reagowania na występowanie stwierdzonych nieprawidłowości w stanie technicznym zarządzanych dróg (co omówiono w pkt. 1 niniejszego wystąpienia) i procedury zadań związanych z nadzorem nad zarządzaniem ruchem drogowym. Dyrektor PZD wyjaśnił, że procedury tej nie ustalono, ponieważ omawiane zadanie „(...)” są na tyle proste i oczywiste, że nie wymagają opracowania pisemnych procedur”.

(dowód: akta kontroli str. 318 i 352-355)

W analizowanym okresie w PZD nie prowadzono audytu wewnętrznego oraz nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych obejmujących sprawy organizacji ruchu i zarządzania drogami. W okresie tym nie otrzymano interpelacji oraz wniosków radnych Powiatu Augustowskiego dotyczących starodroży DK 61. Sprawy organizacji ruchu na drogach zarządzanych przez PZD nie były także przedmiotem ocen Starosty Augustowskiego, tj. organu nadzorującego zarządzanie ruchem na drogach powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 65 i 112)

Organy Powiatu Augustowskiego sprawowały nadzór nad działalnością PZD poprzez:

- analizowanie sprawozdań finansowych z działalności bieżącej i inwestycyjnej,
- okresowe (co najmniej dwa razy w roku) analizowanie informacji z wykonania zadań na posiedzeniach Zarządu, Rady Powiatu i komisji Rady Powiatu (głównie Komisji Rewizyjnej i Komisji Infrastruktury Technicznej).

W latach 2014-2017 służby Starosty Augustowskiego nie przeprowadzały kontroli w PZD.

(dowód: akta kontroli str. 65, 112 i 309-317)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu funkcjonowania w pełni skutecznej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania przejętymi odcinkami starodroży, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości omówione w pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego i do czego zobowiązują przepisy art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹. Ponadto w PZD nie dopełniono obowiązku pisemności przy zarządzaniu ryzykiem, w zakresie dotyczącym zarządzania drogami, co naruszało wymogi standardu II.B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” ustalonym załącznikiem do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁰. Dyrektor PZD wyjaśnił, że dokumenty kontroli zarządczej obowiązujące w PZD jedynie w sposób pośredni określają ryzyko w odniesieniu do celów i zadań związanych z zarządzaniem drogami. Szczegółowa identyfikacja ryzyka w odniesieniu do celów i zadań związanych z zarządzaniem drogami oraz analiza mająca na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków była przeprowadzona, jednak z uwagi na małe ryzyko jej wystąpienia nie została wpisana do dokumentu. (dowód: akta kontroli str. 318-333 i 352-355)

W ocenie NIK zarządzanie powyższym obszarem działalności PZD obciążone jest wieloma ryzykami. Ustalenia kontroli wskazują, że ryzyko może wynikać ze sposobu prowadzenia bieżących i okresowych kontroli stanu technicznego dróg oraz prawidłowości oznakowania

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

²⁰ Dziennik Urzędowy Ministra Finansów nr 84 z 2009 r.

drogowego. Występuje ono także na etapie dokumentowania i wykorzystywania ustaleń kontrolnych.

Nadzór nad realizacją zadań objętych kontrolą nie był w pełni skuteczny. Przemawiają za tym nieprawidłowości stwierdzone w obszarze zarządzania starodrożami DK 61 i brak uwzględnienia w procedurach kontroli zarządczej PZD ryzyk związanych z tą działalnością.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego starodroży w ustawowo określonym zakresie.
2. Podjęcie działań w celu wymierzenia oraz zaktualizowania opłat z tytułu umieszczenia w pasie drogowych urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami i ruchu drogowego.
3. Prowadzenie dziennika objazdu dróg i książki dróg starodroży DK 61, zgodnie z wymogami określonym rozporządzeniem o ewidencji dróg.
4. Uzyskanie mapy techniczno-eksploatacyjnej dla starodroża DK 61.
5. Ujęcie w księgach rachunkowych wartości gruntów zajętych pod dwa odcinki starodroża DK 61.
6. Zapewnienie w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania przejętymi odcinkami starodroży DK 61.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Delegatury NIK w Białymstoku.

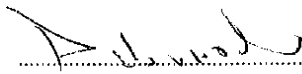
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

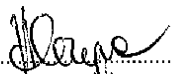
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 14 lutego 2018 r.

Kontroler
Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis