



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.007.04.2018  
P/18/092



01435418

# 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](mailto:lbi@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/092 – Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019” <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Wojciech Zambrzycki – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/47/2018 z 21 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1) Robert Sieńko – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/57/2018 z 27 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Grajewie, ul. Fabryczna 4, 19-203 Grajewo (dalej „Zarząd Dróg” lub „ZDP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Julian Polonowicz – Dyrektor <sup>2</sup> (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Zarządu Dróg w zakresie poprawy stanu technicznego sieci dróg powiatowych i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz atrakcyjności inwestycyjnej terenów powiatu, w związku z realizacją dwóch zadań inwestycyjnych<sup>4</sup>, dofinansowanych środkami „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019” (zwanego dalej „Programem”).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Zarząd Dróg należycie wypełniał swoją rolę związaną z zapewnieniem standardów lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Posiadał opracowany plan rozwoju sieci drogowej, terminowo wykonywał okresowe przeglądy stanu dróg powiatowych i prowadził ich dokumentację ewidencyjną (książki drogi). Rzetelnie i zgodnie z celami *Programu* przygotowano obie inwestycje, prawidłowo wybrano wykonawców robót drogowych zrealizowanych w ramach skontrolowanych zadań i wykorzystano dotację z budżetu państwa. W efekcie podniesiono standard użytkowy obu odcinków dróg i poprawiono spójności sieci dróg publicznych.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- niespójności oznakowania na trzech (z pięciu analizowanych) drogach z oznakowaniem ustalonym w obowiązujących projektach stałej organizacji ruchu,
- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji środków trwałych dla grup „0” i „2” w zakresie dróg powiatowych i gruntów pod nimi,
- nieterminowej odpowiedzi na 13 z 96 pism kierowanych do Zarządu Dróg.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nie były dokonywane sprawdzenia niektórych właściwości materiałów używanych do budowy dróg, wymaganych zapisami specyfikacji technicznych lub sprawdzeń tych nie dokumentowano.

<sup>1</sup> Kontrolą objęto lata 2015 – 2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych 14 maja), z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.

<sup>2</sup> Funkcję pełni od 1 stycznia 1999 r.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>4</sup> Zadania: „Przebudowa drogi powiatowej nr 1815B Wąsosz – Komosewo – Bagienice w km 2+267 – 5+010” i „Przebudowa drogi powiatowej nr 1793B gr. woj. – Woźnawieś”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Realizacja zadań zarządcy drogi związanych z zapewnieniem standardów lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z zarządzaniem siecią dróg powiatowych w zakresie ich budowy, modernizacji i utrzymania w powiecie grajewskim realizował ZDP<sup>5</sup>. W okresie objętym kontrolą stan kadrowy Zarządu Dróg wynosił 15 i ½ etatu<sup>6</sup>. Cztery osoby (w tym Dyrektor) posiadały uprawnienia budowlane związane z projektowaniem lub kierowaniem drogowymi robotami budowlanymi. Uczestniczyły one w szkoleniach dotyczących administrowania pasem drogowym, utrzymania drogowych obiektów inżynierskich, bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ocenie Dyrektora ZDP, skład osobowy tej jednostki był niewystarczający do realizacji wszystkich zadań. W związku z tym w marcu 2018 roku wystąpił on z wnioskiem do Zarządu Powiatu Grajewskiego o dodatkowe zatrudnienie w obwodzie drogowym majstra i dwóch robotników gospodarczych. Wniósł również o zatrudnienie referenta do zadań związanych z zakupem usług i robót budowlanych, z powodu częstych zmian przepisów i skomplikowania procedur realizacji. Wniosek został uwzględniony w zakresie zatrudnienia dodatkowego majstra i dwóch robotników drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 5-16, 178-179, 580-588)

Część zadań związanych z przebudową, rozbudową i remontami dróg realizował bezpośrednio Wydział Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Grajewie<sup>7</sup> (zwanego dalej „Starostwem”). Dotyczyło to zadań związanych z pozyskaniem dofinansowania ze źródeł zewnętrznych. Starosta wyjaśnił, że w sytuacji skumulowania zadań inwestycyjnych przy krótkim terminie ich realizacji, taka praktyka pozwalała na wykonanie wszystkich zadań przyjętych do budżetu powiatu. W przygotowaniu inwestycji realizowanych bezpośrednio przez Starostwo, uczestniczyli również pracownicy ZDP, m.in. opracowując dokumentację techniczną lub pełniąc funkcje inspektora nadzoru. (dowód: akta kontroli str. 252-255)

1.2. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. Zarząd Dróg administrował siecią 62 odcinków dróg i ulic o długości 336,1 km, na które składały się drogi lokalne (206,2 km<sup>8</sup>) i drogi zbiorcze (129,9 km<sup>9</sup>). W latach 2015 – 2017 sieć dróg powiatowych powiększyła się o 7 km, w związku przejściem starodroży przebudowywanej drogi krajowej nr 61.

(dowód: akta kontroli str. 180-200)

1.3. Wypełniając obowiązki wskazane w § 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>10</sup>, Dyrektor ZDP opracował (w grudniu 2014 roku) sześcioletni plan rozwoju sieci dróg powiatowych<sup>11</sup>, z uwzględnieniem kosztów finansowych realizacji ujętych w nim zadań inwestycyjnych. Plan ten obejmował 22 zadania inwestycyjne, zakładające wydatkowanie 59.061 tys. zł, z czego 42.281 tys. zł w latach 2015 – 2020 i 15.177 tys. zł w okresach późniejszych. Wskazano w nim, że w większości dróg „*stan uszkodzeń zbliża się do granic możliwości przenoszenia ruchu, a kolejność realizacji inwestycji wynika przede wszystkim ze złego stanu technicznego dróg i obiektów mostowych*”. Dwie drogi, dla których ZDP otrzymał dofinansowanie w ramach *Programu*, znajdowały się na drugim i trzecim miejscu inwestycji ujętych w tym planie. (dowód: akta kontroli str. 201-209)

1.4. Dla wszystkich 62 odcinków dróg powiatowych w ZDP prowadzono książki drogi. Analiza książek pięciu z tych dróg (w tym dwóch, na których zrealizowano zadania dofinansowane w ramach *Programu*)<sup>12</sup> wykazała, że wpisów w nich dokonywał upoważniony

<sup>5</sup> Utworzony uchwałą Nr V/14/98 Rady Powiatu w Grajewie z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia Zarządu Dróg Powiatowych w Grajewie, ze zm. Zarząd Powiatu Grajewskiego powierzył ZDP wykonywanie obowiązków zarządcy dróg powiatowych uchwałą Nr 8/17/98 z dnia 30 grudnia 1998 r.

<sup>6</sup> M.in.: Dyrektor, starszy projektant, inspektor nadzoru właścicielskiego, kierownik służby interwencyjnej, główny księgowy, specjalista w dziale księgowo-finansowo-administracyjnym, dwóch pracowników na stanowisku majster i siedmiu robotników gospodarczych.

<sup>7</sup> Uczestniczyły w tym trzy osoby: Naczelnik Wydziału Organizacyjnego, Sekretarz Powiatu i Wicestarosta.

<sup>8</sup> W tym: bitumiczne 180,2 km, betonowe 0,8 km, kostka 0,2 km, brukowcowe 2,8 km, żwirowe 15,5 km, wzmocnione żwirem lub żużlem 0,9 km i naturalne z gruntu rodzimego 5,8 km.

<sup>9</sup> W tym: bitumiczne 127 km i brukowcowe 2,9 km.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o drogach”.

<sup>11</sup> Dokument pod nazwą „Projekt planu rozwoju sieci dróg powiatowych w powiecie grajewskim na lata 2015 – 2020”, który nie był przyjęty w drodze uchwały Zarządu bądź Rady Powiatu.

<sup>12</sup> Dotyczyło dróg: 1793B, 1805B, 1811B, 1815B, 1824B.

pracownik (wpisany w tabeli nr 1 książki drogi). Kompletne były wpisy w tabelach nr 5 dotyczących przeprowadzonych kontroli stanu dróg (szerzej opisanych w pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia), w tabelach nr 6 dotyczących protokołów odbioru robót na tych odcinkach dróg i obligatoryjne dane w tabelach nr 10 dotyczących wyposażenia technicznego odcinka drogi<sup>13</sup>. (dowód: akta kontroli str. 210-212, 227-251)

1.5. Zarząd Dróg prowadził okresowe kontrole stanu dróg. W latach 2015 – 2017 na każdym z pięciu analizowanych – wyszczególnionych w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia – odcinków dróg (w ich ciągu nie było obiektów mostowych) przeprowadzane były kontrole okresowe raz do roku, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>14</sup> i kontrole okresowe raz na pięć lat, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy. Dokonywał ich pracownik ZDP posiadający stosowne uprawnienia i zaświadczenia o przynależności do samorządu zawodowego Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. (dowód: akta kontroli str. 211-224)

Okresowe kontrole stanu dróg, o których mowa w art. 20 ust. 10 ustawy o drogach, były wykonywane w formie ich objazdów (średnio co dwa tygodnie). Rocznie każdy z odcinków dróg był objęty objazdem 26 razy, a wynik oględzin poczynionych podczas objazdu ewidencjonowany był w dziennikach objazdów, prowadzonych zgodnie ze wzorem określonym w załączniku 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<sup>15</sup>. (dowód: akta kontroli str. 211-212)

1.6. Dla pięciu objętych analizą dróg powiatowych (wymienionych w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia) obowiązywała zatwierdzona w 2000 roku stała organizacja ruchu. Na dwóch drogach przebudowanych w ramach *Programu* ustanowiono nowe projekty stałej organizacji ruchu (w 2016 i 2017 roku), a oznakowanie na drogach było z nimi zgodne. (dowód: akta kontroli str. 137-148, 164-174, 228-235)

Na pozostałych trzech drogach występowały rozbieżności pomiędzy liczbą i rodzajami znaków drogowych zawartych w projektach stałej organizacji ruchu, a znakami faktycznie występującymi na drodze. Kwestię tę szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*”. (dowód: akta kontroli str. 228-235, 321-353, 354-403, 409-414)

1.7. Roczne informacje o sieci dróg publicznych w latach 2016 – 2018 były terminowo (do końca I kwartału) przekazywane Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, zgodnie z § 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 promach<sup>16</sup>. Informacje te sporządzano rzetelnie, z uwzględnieniem zmian w długości sieci dróg po przejściu w 2016 roku starodroży odcinka drogi krajowej nr 61. (dowód: akta kontroli str. 181-200)

1.8. W latach 2015 – 2018 (do 31 marca) do Zarządu Dróg wpłynęło 96 pism<sup>17</sup> dotyczących stanu dróg, oznakowania, organizacji ruchu (żadne nie odnosiło się do dróg, na których zrealizowano zadania dofinansowane w ramach *Programu*). Większość z nich (50 pism) dotyczyła konieczności przeprowadzenia bieżących napraw dróg, poboczy, przepustów, wycięcia krzewów lub drzew, poprawy systemu odwodnienia, 25 pism wniesiono w sprawie oznakowania dróg (w tym pięć o ustawienie lustra), dziewięć – w sprawie ustawienia progu zwalniającego, a 12 w innych sprawach (np. naprawa oświetlenia, usunięcie śmieci). Odnosząc się do wniosków o remont drogi, Dyrektor w odpowiedziach informował najczęściej, że prace będą realizowane w ramach bieżącego utrzymania dróg. Weryfikacja trzech zadeklarowanych do wykonania remontów lub wykonania innych prac wykazała,

<sup>13</sup> Część danych w tabeli nr 10 była nieobligatoryjna, np. dane o klasie technicznej, oznakowaniu, barierach.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm. Ustawa zwana dalej „prawem budowlanym”.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 583.

<sup>17</sup> W tym: 30 od urzędów miast i gmin z terenu powiatu grajewskiego, 27 od osób prywatnych, 16 od radnych gmin i radnych powiatu, 12 od Policji, siedem od pozostałych instytucji (np. nadleśnictwa) i cztery od przedsiębiorców.

że wszystkie zostały przeprowadzone zgodnie z deklaracją<sup>18</sup>. Odpowiedzi na 13 z 96 pism zostały wystosowane do wnioskodawców po upływie 30 dni od ich otrzymania, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 535-579)

1.9. Realizacja przedsięwzięć dofinansowanych w ramach *Programu* nie znalazła odzwierciedlenia w dokumentach analitycznych Powiatu. Starosta Grajewski wyjaśnił, że Zarząd Powiatu nie zlecał opracowania odrębnych analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Podyktowane to było lokalizowaniem inwestycji wyłącznie w ciągach istniejących dróg. Dodał, że akty planistyczne tworzone przez powiat, na które składają się analizy i studia, nie tylko nie mają charakteru aktów prawa miejscowego, ale nie można ich też zaliczyć do aktów o charakterze wiążącym do aktów planistycznych gminy lub samorządu województwa<sup>19</sup>, więc tworzenie takich dokumentów byłoby niecelowe.

(dowód: akta kontroli str. 252-255)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Oznakowanie drogowe na trzech z pięciu analizowanych odcinkach dróg (nr 1805B, 1811B i 1824B, nieobjętych zadaniami dofinansowanymi w ramach *Programu*) było niespójne z obowiązującymi projektami stałej organizacji ruchu. Na tych drogach umieszczono 17 znaków pionowych (w tym sześć z tabliczkami), 28 znaków pionowych i 24 znaki pionowe (w tym trzy z tabliczkami) oraz jedną tabliczkę do znaku drogowego, których nie przewidziano w projektach stałej organizacji ruchu. Dotyczyło to następujących znaków i tabliczek do znaków drogowych:

- na drodze nr 1805B: dwóch A-4 z tabliczkami T-4, trzech znaki D-42, trzech D-43, trzech D-1 z tabliczkami T-6a, dwóch D-15, jednego A-3 z tabliczką T-4, jednego A-3, jednego A-1 oraz jednego A-2,
- na drodze nr 1811B: jednego B-20, czterech D-42, czterech D-43, trzech A-1, czterech A-2, dwóch A-4, czterech B-33, jednego D-1, trzech E-4, jednego B-34 oraz jednego A-7,
- na drodze nr 1824B: dwóch A-1, dwóch A-2, czterech D-42, czterech D-43, jednego A-18a, jednego E-4, jednego A-7, czterech D-15, dwóch D-1 z tabliczką T-6a, jednego A-7 z tabliczką T-6c, jednego E-17a, jednego E-18a i jednej tabliczki T-6c.

Ponadto na drodze nr 1811B nie umieszczono sześciu znaków (w tym A-7, A-3, A-4, B-34 oraz dwóch B-33) i tabliczki T-6a, a na drodze nr 1824B – dwóch znaków E-4, przewidzianych w projektach stałej organizacji ruchu opracowanych dla tych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 228-235, 409-414)

Dyrektor wyjaśnił, że proces oznakowania i uzupełniania znaków drogowych jest ciągły i trwa od kilku lat. „*Mamy przygotowane wersje robocze projektów planów organizacji ruchu [Dyrektor okazał wersje robocze – przypis NIK], wymagają one naniesienia na plany liniowe oznakowania, zdobycia odpowiednich uzgodnień i zatwierdzenia. Jesteśmy w trakcie tych prac.*”

(dowód: akta kontroli str. 530-531)

2. Odpowiedzi na 13 z 96 (14%) pism o interwencji na drogach zostały udzielone od 33 do 104 dni po wpływie pism, tj. z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>20</sup>, określonego na 30 dni od otrzymania. Autorów pism nie poinformowano o przedłużającym się terminie załatwienia sprawy (art. 36 § 1 powołanej ustawy). Dyrektor wyjaśnił, że na pewno były przypadki, że prace wykonywano dużo wcześniej niż wystosowanie pisma z odpowiedzią na wniosek, a informacja była przekazywana po zrealizowaniu tych prac. Dodał też, że często następowały bezpośrednie spotkania z osobami wnioskującymi i były dokonywane ustalenia w trakcie tych spotkań, a w późniejszym okresie potwierdzano to w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 530-531, 535-579)

<sup>18</sup> Remont mostu w m. Wojdy w ciągu drogi 1792B, ułożenie brakującej części chodnika na ul. Przemysłowej w Grajewie i remont studzienek kanalizacyjnych również na tej samej ulicy.

<sup>19</sup> Starosta Grajewski powołał się przy tym na opracowanie „*Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*”, pod red. prof. dr. hab. Z. Niewiadomskiego, 2016 rok.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań związanych z zapewnieniem standardów lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Prowadzenie stosownych analiz w tym zakresie i optymalny dobór zadań do realizacji (w tym w ramach *Programu*) możliwe było dzięki należytemu wykonywaniu obowiązków zarządcy dróg powiatowych, w szczególności bieżącemu monitorowaniu ich stanu (poprzez okresowe kontrole i objazdy) oraz opracowaniu planu rozwoju sieci tych dróg.

## 2. Wybór do realizacji projektów dofinansowanych środkami *Programu*

**2.1.** W latach 2016 – 2017 ZDP prowadził 26 zadań związanych z remontem, przebudową lub rozbudową dróg, mostów, przepustów, a także bieżące prace związane z utrzymaniem zarządzanych dróg i poboczy, uzupełnianiem oznakowania pionowego. Na te cele wydatkowano:

- w 2016 roku – 3.134,1 tys. zł, z tego 1.260,5 tys. zł pochodziło ze środków własnych, a 1.873,6 tys. zł ze źródeł zewnętrznych, w tym 634,9 tys. zł z *Programu*<sup>21</sup> (zakończone inwestycje dotyczyły 10,7 km dróg),
- w 2017 roku – 3.297,2 tys. zł, z tego 1.130,3 tys. zł pochodziło ze środków własnych, a 2.166,9 tys. zł ze źródeł zewnętrznych (w tym 371,2 tys. zł z *Programu*)<sup>22</sup>. Zakończone inwestycje dotyczyły 6 km odcinków dróg. (dowód: akta kontroli str. 259-286, 260-261)

W planach Zarządu Dróg na 2018 rok<sup>23</sup> znalazło się 11 inwestycji (w tym siedem będących kontynuacją zadań rozpoczętych w latach poprzednich i cztery nowe). Przewidziano na nie 6.695,1 tys. zł, z czego 1.864,2 tys. zł stanowić miały środki własne, a 4.830,9 tys. zł środki ze źródeł zewnętrznych. Według ostatecznej listy rankingowej Wojewody Podlaskiego z 30 listopada 2017 r., oba wnioski Powiatu Grajewskiego znalazły się poza inwestycjami objętymi dotacją z *Programu* na 2018 rok. (dowód: akta kontroli str. 72-83)

Poza inwestycjami prowadzonymi przez ZDP, Starostwo w 2016 roku zrealizowało jedną inwestycję drogową (na odcinku 3,4 km), na którą wydatkowało 2.377,3 tys. zł, z tego 594,2 tys. zł ze środków własnych, a 1.783 tys. zł ze źródeł zewnętrznych (w tym 1.188,6 tys. zł z *Programu*)<sup>24</sup>. W 2017 roku rozpoczęło dwie kolejne inwestycje (na 4,4 km dróg) z planowanym terminem zakończenia w 2018 roku, na które wydatkowano 13,2 tys. zł, z tego 2,4 tys. zł ze środków własnych, a 10,8 tys. zł ze źródeł zewnętrznych<sup>25</sup>. Na 2018 rok Starostwo zaplanowało dokończenie dwóch inwestycji rozpoczętych w 2017 roku, na które przeznaczono 3.653,7 tys. zł, z tego 664,4 tys. zł środków własnych i 2.989,2 tys. zł ze źródeł zewnętrznych<sup>26</sup>. (dowód: akta kontroli str. 72-83, 256-258)

**2.2.** Objęte niniejszą kontrolą zadania dofinansowane w latach 2016 – 2017 z *Programu* dotyczyły dróg: granica województwa – Woźnawieś (droga nr 1793B) na odcinku 5+750 – 6+810 km i Wąsosz – Komosewo – Bagienice (droga nr 1815B) na odcinku 2+267 – 5+010 km, ujętych w sześcioletnim planie rozwoju sieci dróg powiatowych, o którym była mowa w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia. W protokołach kontroli tych dróg (rocznych lub pięcioletnich) przed ich przebudową wskazywano, że występowały na nich lokalne wyboje i nierówności, ubytki i spękania nawierzchni, zawyżenia poboczy.

(dowód: akta kontroli str. 201-209, 217-224)

<sup>21</sup> Pozostałe 1.238,6 tys. zł to środki przekazane m.in. przez gminy z terenu powiatu grajewskiego, partycypujące w kosztach realizacji inwestycji na ich terenach.

<sup>22</sup> Pozostałe 1.795,6 tys. zł to środki przekazane m.in. przez gminy z terenu powiatu grajewskiego, partycypujące w kosztach realizacji inwestycji na ich terenach.

<sup>23</sup> Według załącznika nr 4 do uchwały Nr XLVIII/250/18 Rady Powiatu Grajewskiego z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie zmian w budżecie powiatu grajewskiego na rok 2018.

<sup>24</sup> Pozostałe 594,4 tys. zł to środki przekazane przez gminy z terenu powiatu grajewskiego, partycypujące w kosztach realizacji inwestycji na ich terenach.

<sup>25</sup> Prace przygotowawcze: opracowanie map i planów, sfinansowane kwotą 8.400 zł z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 i 2.401 zł z budżetów gmin z terenu powiatu grajewskiego, partycypujących w kosztach realizacji inwestycji na ich terenach.

<sup>26</sup> W tym 2.324,8 tys. zł z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 i 664,4 tys. zł z budżetów gmin z terenu powiatu grajewskiego, partycypujących w kosztach realizacji inwestycji na ich terenach.

2.3. Na dwóch drogach (o których mowa w pkt. 2.2 wystąpienia) w okresie pięciu lat przed przebudową lub remontem doszło do czterech kolizji i dwóch wypadków, w których dwie osoby zostały ranne (nikt nie zginął). W przypadku innych trzech dróg powiatowych, objętych wnioskami o dofinansowanie w ramach *Programu*<sup>27</sup> w okresie pięciu lat przed wnioskowaniem o przyznanie dotacji doszło do 35 kolizji i 11 wypadków, w których dwie osoby zginęły, a dziewięć zostało rannych<sup>28</sup>. (dowód: akta kontroli str. 287-292)

2.4. Dane zawarte w dwóch zbadanych wnioskach, dla których otrzymano dofinansowanie z *Programu*, miały odzwierciedlenie w dokumentach źródłowych. Podano w nich rzetelne dane, dotyczące m.in.: zapewnienia finansowego wkładu własnego Powiatu, finansowania przez partnerów partycypujących w kosztach inwestycji, parametrów inwestycji drogowej planowanej do realizacji (liczba, długość i szerokość pasów ruchu, usytuowanie i szerokość chodników oraz poboczy), posiadanych pozwoleń na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 84-177)

2.5. Realizacja inwestycji polegającej na przebudowie drogi powiatowej nr 1793B (granica województwa – Woźnawieś) przyniosła efekty rzeczowe w postaci:

- a) wykonania nawierzchni z betonu asfaltowego na 1,09 km, chodników i wjazdów z betonowej kostki brukowej (0,22 km) i poboczy z kruszywa (1,96 km),
- b) budowy trzech przepustów pod koroną drogi o średnicy 60 cm, 10 zjazdów z przepustami o średnicy 40 cm i dziewięciu zjazdów bez przepustów (z kostki betonowej,
- c) przebudowy skrzyżowania drogi nr 1793B z drogą nr 1216B,
- d) wykonania wyspy dzielącej na jezdni wraz z odgięciem toru jazdy, przed wjazdem do miejscowości Woźnawieś oraz przejścia dla pieszych w tej miejscowości,
- e) lokalizacji przystanku autobusowego w m. Woźnawieś, z peronem o szerokości 2 m wraz z oznakowaniem pionowym i poziomym,
- f) ułatwienia funkcjonowania 228 gospodarstw rolnych w Gminie Rajgród i 129 w Gminie Bargłów Kościelny (powiat augustowski) oraz prowadzenia działalności gospodarczej (po 13 podmiotów w każdej z tych gmin),
- g) poprawy bezpieczeństwa użytkowników dróg, zwiększenia płynności ruchu i warunków organizowania transportu zbiorowego na dwóch liniach komunikacyjnych obsługiwanych przez przedsiębiorstwo komunikacji samochodowej.

(dowód: akta kontroli str. 150-162, 321-353)

W ramach przebudowy drogi powiatowej nr 1815B (Wąsosz – Komosewo – Bagienice) osiągnięto z kolei efekty rzeczowe w postaci:

- a) wykonania nawierzchni bitumicznej na długości 2,7 km i 5,4 km poboczy z kruszywa,
- b) budowy trzech przepustów rurowych o średnicy 80 cm i długości 33 m,
- c) przebudowy 40 zjazdów na inne drogi, zjazdów gospodarczych i związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej,
- d) montażu barier energochłonnych (80 m),
- e) ułatwienia funkcjonowania 556 gospodarstw rolnych i 73 podmiotów gospodarczych w Gminie Wąsosz,
- f) poprawy bezpieczeństwa użytkowników dróg, zwiększenia płynności ruchu i warunków organizowania transportu zbiorowego na pięciu liniach komunikacyjnych obsługiwanych przez przedsiębiorstwo komunikacji samochodowej i dwóch liniach obsługiwanych przez Gminę Wąsosz (dowód 160 uczniów do szkół). (dowód: akta kontroli str. 87-92, 354-403)

<sup>27</sup> Jeden z nich otrzymał dotację, a inwestycję prowadziło bezpośrednio Starostwo Powiatowe w Grajewie.

<sup>28</sup> Dane przekazane przez Wydział Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Grajewie. Do 2014 roku, podczas rejestracji zdarzeń, nie było obowiązku wpisywania w policyjnym systemie elektronicznym numeru drogi, stąd dane sprzed tego roku mogą być obciążone błędem.

Realizacja obu inwestycji wpłynęła na poprawę spójności sieci dróg publicznych na terenie powiatu grajewskiego i augustowskiego. Pierwsza z nich przyczyniła się do odciążenia drogi krajowej nr 61 od ruchu lokalnego, a druga stanowiła „podstawową oś komunikacyjną Gminy Wąsosz [...] połączenie 7 z 16 wsi gminy z miejscowością Wąsosz”.

(dowód: akta kontroli str. 87-92, 150-162)

2.6. Zarząd Dróg nie był objęty w latach 2015 – 2018 (do zakończenia czynności kontrolnych NIK) kontrolami zewnętrznymi, dotyczącymi realizacji zadań, na które przyznano dotacje z Programu.

(dowód: akta kontroli str. 293)

2.7. W prowadzonej przez ZDP ewidencji środków trwałych ujęto 46 z 62 dróg. Właściwie zostały one sklasyfikowane w grupie 2 *Obiekty Inżynierii lądowej i wodnej*, podgrupie 22 *Infrastruktura transportu*, rodzaju 220 *Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe*. Kolejnych osiem dróg znajdowało się w ewidencji środków trwałych prowadzonej w Starostwie. W przypadku pięciu z nich były to drogi, na których Starostwo prowadziło przebudowę lub remont ze współfinansowaniem środkami Unii Europejskiej. Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że w okresie trwałości projektów nie było możliwe przekazanie tych dróg ZDP. Trzy kolejne drogi, będące w ewidencji środków trwałych Starostwa, stanowiły odcinki starodroża drogi krajowej nr 61<sup>29</sup>. Nie zostały one przekazane ZDP, gdyż Powiat nie zakończył jeszcze procedury wynikającej z instytucji kaskadowego przekazywania dróg<sup>30</sup>. Pozostałe osiem dróg nie zostało zaewidencjonowane w ZDP ani w Starostwie, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Zwiększanie wartości księgowej zaewidencjonowanych dróg (w tym obu dróg, na których zrealizowano objęte kontrolą zadania dofinansowane z Programu) następowało po zakończeniu inwestycji prowadzonych na drogach (o wartość tej inwestycji).

(dowód: akta kontroli str. 708-740, 749, 914-915)

Grunty pod drogami (154<sup>31</sup> z 834 działek) – do końca grudnia 2016 roku – w ewidencji środków trwałych były właściwie ujęte w grupie 0 *Grunty*, podgrupie 03 *Grunty zabudowane i zurbanizowane*, rodzaju 036 *Tereny komunikacyjne*, przewidzianej w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KST)<sup>32</sup>. Jedną pozycję wpisaną 31 maja 2017 r. zaklasyfikowano niewłaściwie, co szerzej opisano poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Tam też opisano nieujęcie do ewidencji środków trwałych 617 z 834 działek gruntu pod zarządzanymi drogami. (dowód: akta kontroli str. 682-707, 741-748, 912)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W ewidencji środków trwałych ZDP nie ujęto niektórych dróg powiatowych i wartości większości działek gruntów znajdujących się pod tymi drogami. I tak:

[A] W grupie 2, podgrupie 22, rodzaju 220 nie ujęto ośmiu z 62 dróg (13%). Główna księgowa wyjaśniła, że nie ewidencjonowała dróg, nie mając ich wartości początkowej. Dodała, że: „*nowe wpisy w książce ewidencji środków trwałych pojawiały się po tym, gdy kończyliśmy przebudowę drogi albo gdy otrzymywaliśmy nieodpłatnie drogę od Starostwa [...], wówczas gdy to Starostwo realizowało przebudowę dróg. Wtedy wartość prac na tych przebudowywanych drogach była wartością początkową (jeśli wcześniej nie było ustalonej wartości początkowej) podawaną w ewidencji środków trwałych, a gdy była już ustalona wartość początkowa – zwiększałam wartość drogi o wartość zrealizowanej inwestycji*”.

(dowód: akta kontroli str. 708-720, 749, 913)

<sup>29</sup> Po jednym odcinku: w granicach administracyjnych miast Szczuczyn i Rajgród oraz jeden w Gminie Szczuczyn.

<sup>30</sup> Rada Powiatu może, zgodnie z art. 10 ust. 5c w związku z ust. 5 – 5b ustawy o drogach, pozbawić kategorii otrzymany odcinek starodroża drogi krajowej i wówczas odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej.

<sup>31</sup> Kolejne 62 działki w swojej ewidencji środków trwałych ujęło Starostwo z uwagi na niezakończoną procedurę kaskadowego przekazywania dróg.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 242, poz. 1622. Rozporządzenie obowiązujące do 31 grudnia 2016 r. Aktualnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KST) – Dz. U. z 2016 r. poz. 1864. Rozporządzenia dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie KST”.

[B] W grupie 0, podgrupie 03, rodzaju 036 (od 1 stycznia 2017 r. w grupie 0 *Grunty*, podgrupie 04 *Tereny komunikacyjne*, rodzaju 040 *Drogi*) nie ujęto wartości 617 z 834 (74%) działek gruntu pod zarządzanymi drogami (w tym 69 ze 122 działek pod drogami, na których zrealizowano objęte kontrolą zadania dofinansowane z *Programu*). Główna księgową wyjaśniła, że gdy zaczęła swoją pracę (na tym stanowisku w grudniu 2005 roku) ewidencja gruntów zawierała jedną pozycję i była to działka, na której posadowiony jest budynek Zarządu Dróg. Nie było żadnej działki, po której przebiegały drogi i to ona zaczęła dokonywać wpisów dotyczących gruntów aż do roku 2014. Od 2015 roku założyła nową księżkę, aby uporządkować poczynione w niej zapisy<sup>33</sup>. Poszukiwała dokumentów źródłowych z lat 1999 – 2005 w archiwum, aby zaewidencjonować możliwie jak najwięcej składników majątku. Nie ewidencjonowała gruntów, nie mając ustalonej ich wartości początkowej. Sama nie wyceniała gruntów, kontynuowała przyjętą praktykę, nie było również zlecane wykonanie wyceny działek komuś z zewnątrz, głównie z uwagi na koszty takiej usługi.

(dowód: akta kontroli str. 682-707, 741-748, 754-764, 913, 917-957)

Zarząd Dróg otrzymał te działki i drogi od Starostwa bez wskazania ich wartości. Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że, gdy dotyczyło to mienia, które Powiat uzyskał w drodze decyzji komunalizacyjnej po powstaniu Powiatu<sup>34</sup> – Wojewoda Podlaski przekazywał Powiatowi działki i drogi bez wskazania wartości przekazywanego mienia. Powiat sam nie dokonywał wyceny, gdyż – według Sekretarza Powiatu – „z kształtu dokumentu zdawczo-odbiorczego wynika, że to Wojewoda ustala wartość przekazywanego mienia i nie jest to zadanie powiatu”. Sekretarz dodał, że w innej sytuacji, gdy Powiat wchodził w posiadanie działek na podstawie decyzji ZRID<sup>35</sup>, była rozbieżność czasowa pomiędzy przejściem nieruchomości na podstawie tej decyzji, a jej wyceną przez rzeczoznawcę majątkowego. Stąd w ewidencji ilościowo-wartościowej prowadzonej przez Wydział Organizacyjny Starostwa nie można było zaewidencjonować nieruchomości wskazanych w decyzji ZRID, gdyż nie była znana ich wartość, a nie istniała możliwość zaewidencjonowania działek bez wartości. Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii Starostwa dodała, że przekazywanie działek w trwałą zarząd przeprowadzane jest w różnych okresach – przed albo po procedurze odszkodowawczej działek wskazanych w decyzjach ZRID, w stosunku do ich poprzedniego właściciela.

(dowód: akta kontroli str. 754-764, 914-915)

Odnosząc się do wyjaśnień, podnieść należy, że z art. 4 ust. 1 i art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>36</sup> wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów. Stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. W myśl art. 20 ust. 1 tej ustawy, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Nieujęcie w księgach rachunkowych wartości dróg bądź ujęcie ich niepełnej wartości stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, które stanowią, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

2. Jedna działka gruntu pod drogą powiatową została nieprawidłowo wykazana (31 maja 2017 r.) w ewidencji środków trwałych (jedyna działka wpisana do tej ewidencji w tym roku). Ujęto ją bowiem w grupie 0, podgrupie 03, rodzaju 036, chociaż od 1 stycznia 2017 r. powinna być wykazana w podgrupie 04, rodzaju 040, stosownie do ustaleń załącznika do rozporządzenia w sprawie KŚT. Główna księgową wyjaśniła, że zrobiła to przez przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 706, 913)

<sup>33</sup> Od tego roku wartość początkowa była sumą pozycji dla danej drogi z kilku wpisów wykonanych w latach wcześniejszych.

<sup>34</sup> Decyzje komunalizacyjnej wydawał Wojewoda Podlaski w latach 1999 – 2000.

<sup>35</sup> Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zaplanowanie i zrealizowanie przez Zarząd Dróg obu projektów, w sposób zapewniający realizację celów *Programu*. Stwierdzone natomiast nieprawidłowości nie miały wpływu na tą ocenę.

### 3. Realizacja wybranych inwestycji drogowych dofinansowanych środkami *Programu*

3.1. ZDP dysponował niezbędnymi dokumentami umożliwiającymi rozpoczęcie w terminie wskazanym we wniosku o dofinansowanie z *Programu* przebudowy objętych analizą dróg: granica województwa – Woźnawieś (nr 1793B)<sup>37</sup> oraz Wąsosz – Komosewo – Bagienice (nr 1815B)<sup>38</sup>. ZDP posiadał zezwolenia na realizację inwestycji, projekty budowlane i wykonawcze<sup>39</sup>, przedmiary robót. Opracowana była specyfikacja techniczna, która określała wymagania dotyczące materiałów budowlanych, warunki ich badania, warunki pogodowe wykonania robót, wymagania dotyczące transportu, przechowywania i składowania, sposób wykończenia i tolerancję wymiarów, a także opis działań związanych z kontrolą, badaniami i odbiorem inwestycji. (dowód: akta kontroli str. 294)

3.2. Przebudowę objętych kontrolą dróg (wymienionych w pkt 3.1 wystąpienia) powierzono wykonawcom wyłonionym zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych, ustalonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>40</sup>. Wartości zamówień ustalono z zachowaniem reguł określonych w art. 32 – 33 i art. 35 powołanej ustawy. W obu przypadkach opracowany był kosztorys inwestorski (nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia). Nie wystąpiły przypadki oceniania ofert, które powinny zostać odrzucone lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego. Zapisy umów były zgodne z warunkami wynikającymi z ofert złożonych przez wykonawców, od których wyegzekwowano wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania robót (w formie gwarancji ubezpieczeniowej bądź bankowej). (dowód: akta kontroli str. 295-306, 606, 626-647, 534)

3.3. W przypadku obu inwestycji Zarząd Dróg terminowo przekazał teren budowy i dokumentację techniczną wykonawcom. Miało to miejsce w dniu podpisania umowy na realizację przebudowy drogi bądź następnym.

Obie inwestycje zostały rozpoczęte po uprawomocnieniu zezwoleń na ich realizację. Dla przebudowy drogi granica województwa – Woźnawieś (nr 1793B) zezwolenie uprawomocniło się 15 października 2016 r., a inwestycję rozpoczęto 14 kwietnia 2017 r. (pierwszy wpis w dzienniku budowy o ustawieniu oznakowania robót, przeprowadzeniu pomiarów i robót przygotowawczych, zdjęciu warstwy ziemi urodzajnej). Dla drogi Wąsosz – Komosewo – Bagienice (nr 1815B) zezwolenie uprawomocniło się 22 września 2011 r., a inwestycję rozpoczęto 12 kwietnia 2016 r. (pierwszy wpis w dzienniku budowy o przejęciu placu budowy i wytyczeniach geodezyjnych)<sup>41</sup>. (dowód: akta kontroli str. 294, 308-319)

3.4. W przypadku obu zbadanych inwestycji w ZDP podjęto działania w celu zapewnienia prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych:

- [1] Ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego, którym był pracownik ZDP, posiadający uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń.
- [2] Wykonawcy opracowali i przedstawili ZDP program zapewnienia jakości, tj. dokument określający zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący wykonanie ich zgodnie z dokumentacją projektową, specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót oraz harmonogramem i odpowiednimi przepisami prawa.

<sup>37</sup> Zadanie zrealizowane kosztem 742,48 tys. zł, z tego wkład własny Powiatu wyniósł 371,24 tys. zł (w całości sfinansowany przez partnera, tj. Gminę Rajgród), a dotacją z budżetu państwa – 371,24 tys. zł.

<sup>38</sup> Zadanie zrealizowane kosztem 1.266,88 tys. zł, z tego wkład własny Powiatu wyniósł 634,94 tys. zł (w tym 333,05 tys. zł partnerów, tj. Gminy Wąsosz i podmiotów gospodarczych), a dotacją z budżetu państwa – 634,94 tys. zł.

<sup>39</sup> W przypadku drogi nr 1793B był to jeden dokument zawierający wymagane dane techniczne.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

<sup>41</sup> Przebudowa drogi Wąsosz – Komosewo – Bagienice (nr 1815B) odbywała się etapami. Odcinek 2+267 – 5+010 był drugim etapem, stąd zezwolenie na realizację inwestycji drogowej wydane zostało już 29 sierpnia 2011 r. (decyzja Nr 5/2011).

[3] Roboty ulegające zakryciu były odbierane przez inspektora nadzoru inwestorskiego i potwierdzane odpowiednimi zapisami w dziennikach budów, a dla przebudowy drogi nr 1815B również w formie protokołów. Nie ujawniono nierzetelnego wykonawstwa robót ulegających zakryciu – nie stwierdzono takich zapisów w dziennikach budów. Zapisy dotyczące takich robót nie były szczegółowe, poprzestano na ogólnych stwierdzeniach, że dokonano ich odbioru, bez wskazywania rodzaju materiału i ewentualnie jego parametrów (grubości). Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił, że skoro potwierdzał odbiór robót, to były one zgodne z warunkami zawartymi w kontrakcie. Innych robót by nie odebrał. (dowód: akta kontroli str. 308-319, 659-681, 532-533)

W dziennikach budów nie zamieszczono zapisów dotyczących warunków pogodowych, przy których realizowano prace. Według specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, temperatura powietrza przy układaniu warstwy wiążącej, wyrównawczej i ścieralnej betonu asfaltowego nie mogła być niższa niż 5° C, mierzone na wysokości dwóch metrów. Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił, że warstwy asfaltu były układane w porze letniej, a temperatura otoczenia odpowiadała wymogom specyfikacji, dlatego uznał, że nie ma potrzeby dodatkowo notować wartości temperatury powietrza. Według archiwalnych danych pogodowych, dostępnych na portalach internetowych<sup>42</sup>, w dniach układania warstwy wyrównawczej, wiążącej i ścieralnej betonu asfaltowego temperatura powietrza przekraczała minimum wskazane w specyfikacji technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 308-319, 532-533)

Zarząd Dróg nie zlecał wykonania dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów, a ocena jakości zrealizowanych inwestycji była oparta na opinii inspektora nadzoru inwestorskiego. Wyjaśnił on, że nie miał wątpliwości co do materiałów używanych do wykonywanych prac, dlatego nie zlecał dodatkowych badań. (dowód: akta kontroli str. 308-319, 532-533)

**3.5.** W toku realizacji inwestycji dofinansowanych środkami *Programu*, wykonawcom nie udzielano zamówień uzupełniających. (dowód: akta kontroli str. 307)

**3.6.** Odbioru zrealizowanych inwestycji dokonano przed terminami wskazanymi w umowach z wykonawcami.

Dla przebudowy drogi Wąsosz – Komosewo – Bagienice (nr 1815B) terminem wynikającym z umowy z wykonawcą był 1 września 2016 r. (ten sam dzień wskazany był w umowie o dofinansowanie zadania w ramach *Programu*). W dniu 22 sierpnia 2016 r. wykonawca zgłosił realizację zadania do odbioru, a Zarząd Dróg ustalił termin odbioru na 31 sierpnia 2016 r. W protokole odbioru ostatecznego odnotowano odbiór inwestycji bez wad. Stwierdzono, że roboty wykonano prawidłowo, zgodnie z dokumentami kontraktowymi.

(dowód: akta kontroli str. 308-319, 420-435)

Dla przebudowy drogi granica województwa – Woźnawieś (nr 1793B) terminem wynikającym z umowy był 1 września 2017 r. (ten sam dzień wskazany był w umowie o dofinansowanie zadania w ramach *Programu*). W dniu 6 czerwca 2017 r. wykonawca zgłosił realizację zadania do odbioru, a Zarząd Dróg ustalił termin odbioru na 20 czerwca 2017 r. W protokole odbioru ostatecznego odebrano inwestycję bez wad. Stwierdzono, że roboty wykonano prawidłowo, zgodnie z dokumentami kontraktowymi.

(dowód: akta kontroli str. 308-319, 477-499)

W przypadku obu inwestycji dokonany został obmiar powykonawczy. Wykonawcy dostarczali dokumenty potwierdzające zastosowanie odpowiednich materiałów o właściwościach wskazanych w specyfikacjach technicznych. W przypadku niektórych właściwości materiałów, dokumentacja powykonawcza nie zawierała ich potwierdzenia, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Uwagi dotyczące badanej działalności*”.

(dowód: akta kontroli str. 308-319)

**3.7.** Zadania związane z przebudową omawianych dwóch odcinków dróg zostały wykonane zgodnie z terminami wskazanymi w umowach o dofinansowanie w ramach *Programu*, tj. do 1 września 2016 r. dla odcinka drogi nr 1815B i 1 września 2017 r. dla odcinka drogi

<sup>42</sup> [https://www.weatheronline.pl/weather/maps/city;https://www.meteoblue.com/pl/pogoda/prognoza/archive/wo%c5%banawie%c5%9b\\_polska\\_754748](https://www.weatheronline.pl/weather/maps/city;https://www.meteoblue.com/pl/pogoda/prognoza/archive/wo%c5%banawie%c5%9b_polska_754748).

nr 1793B. Terminy te mieściły się w terminie wykorzystania dotacji określonym w § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych<sup>43</sup>, co szerzej omówiono w pkt. 3.11 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 308-319, 420-435, 477-499)

3.8. Zakres zrealizowanych zadań dotyczących przebudowy obu objętych kontrolą dróg był zgodny z dokumentacją projektową (został opisany w pkt. 2.5 wystąpienia). Wykonawcy nie zgłaszali potrzeby odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego. (dowód: akta kontroli str. 87-92, 150-162, 321-403)

3.9. W przypadku przebudowy obu objętych kontrolą dróg, tj. drogi Wąsosz – Komosewo – Bagienice (nr 1815B) i drogi na odcinku granica województwa – Woźnawieś (nr 1793B) zamawiający zabezpieczył swoje interesy, m.in. zawierając w umowach zapisy, w myśl których wykonawcy byli odpowiedzialni z tytułu rękopisów za ewentualne wady i udzielili gwarancji na wykonane roboty, na okres odpowiednio 61 m-cy i 72 m-cy, licząc od daty odbioru końcowego. Obaj wykonawcy przekazali ZDP pisemne gwarancje. (dowód: akta kontroli str. 589-627)

Żaden z wykonawców nie był zobligowany zapisami umowy do przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych. Podczas użytkowania wystąpiła konieczność wykonania napraw lub poprawek na drodze nr 1793 B, co szerzej opisano w pkt. 3.12 wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 308-319, 589-605, 607-625)

3.10. Zakończenie obu objętych kontrolą inwestycji zostało zgłoszone Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Grajewie, po upływie od trzech do pięciu dni od dnia odbioru ostatecznego robót. (dowód: akta kontroli str. 308-319)

3.11. Stroną umów o dofinansowanie realizacji zadań „Przebudowa drogi powiatowej nr 1815B Wąsosz – Komosewo – Bagienice w km 2+267 – 5+010” oraz „Przebudowa drogi powiatowej nr 1793B gr. woj. – Woźnawieś” oraz środkami pochodzącymi z budżetu państwa był Powiat Grajewski. Rozliczenia otrzymanych środków z dotacji celowej sporządzone zostały przez pracowników Starostwa. Udzielone dotacje celowe z budżetu państwa zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na pokrycie 50% kosztów objętych dofinansowaniem, faktycznie poniesionych na realizację tych zadań. Powiat Grajewski przekazał do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej „PUW”) rozliczenia oraz sprawozdania z wykorzystania dotacji na realizację obu inwestycji z zachowaniem terminów określonych w umowach z Wojewodą Podlaskim oraz w § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji na remonty dróg. Termin rozliczenia otrzymanych dotacji – ustalony w tych umowach – wynosił 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji. Płatności na rzecz wykonawców za zrealizowane inwestycje nastąpiły odpowiednio 28 września 2016 r. i 17 lipca 2017 r. Po złożeniu końcowych wniosków o wypłatę dotacji, Powiat 6 października 2016 r. otrzymał 634.941 zł dotacji (tj. po opłaceniu zobowiązań wobec wykonawcy), a 11 lipca 2017 r. (na sześć dni przed opłaceniem zobowiązań wobec wykonawcy) – 371.239 zł. Rozliczenia inwestycji, sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>44</sup>, Zarząd Powiatu przekazał PUW odpowiednio 17 października 2016 r. i 4 sierpnia 2017 r. Wraz z rozliczeniami inwestycji beneficjent złożył sprawozdania z wykorzystania dotacji, zawierające m.in. informacje, o których mowa w § 10 ust. 1a pkt 3 rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji na remonty dróg. Przesłane do PUW rozliczenia dotacji zatwierdził Zastępca Dyrektora Wydziału Certyfikacji i Funduszy Europejskich, działający z upoważnienia Wojewody Podlaskiego. Informacje o zatwierdzeniu rozliczeń dotacji wpłynęły do Starostwa odpowiednio 9 listopada 2016 r. i 23 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 416-529)

<sup>43</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 740. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie udzielania dotacji na remonty dróg”.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579.

3.12. Stan techniczny nawierzchni obu przebudowanych dróg był bardzo dobry, co potwierdziły oględziny przeprowadzone przez NIK. Nie występowały wysadziny, wyboje, ubytki, spękania, obłamania krawędzi lub koleiny. Nie stwierdzono również uszkodzeń lub ubytków chodnika drogi granica województwa – Woźnawieś (nr 1793B)<sup>45</sup>. Stwierdzono zaś na tej drodze lokalne zamulenia rowów, dwa przepusty (z 10) o zamuleniu przekraczającym 30%<sup>46</sup> i lokalnie występujące rozmycia poboczy. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że po wykonaniu inwestycji w 2017 roku, w okresie letnim doszło do rozmyć wykonanych poboczy. „Wykonawca wykonał naprawy w ramach gwarancji. W tym roku pojawiły się nowe rozmycia po intensywnych opadach deszczu. Ponownie wezwaliśmy wykonawcę do naprawy usterek. Okres gwarancji był kryterium wyboru oferty. W tym okresie wykonawca jest zobowiązany do wykonywania wszelkich napraw, również poboczy i rowów. Sytuacja ulegnie znacznej poprawie po zarośnięciu pobocza trawą.” Ponowne oględziny tego odcinka drogi (w ramach kontroli NIK) potwierdziły wykonanie prac naprawczych przez wykonawcę. Nie występowały już zamulenia przepustów i rowów, naprawione zostały umocnienia przepustów. Dla drogi Wąsosz – Komosewo – Bagienice (nr 1815B) nie stwierdzono zamulenia rowów przekraczającego 30%. Lokalnie występujące zarośla w rowach odwadniających, według wyjaśnień Dyrektora, będą oczyszczane w ramach bieżącego utrzymania dróg. Oba analizowane odcinki dróg były oznakowane zgodnie z projektami stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 137-148, 164-174, 321-408, 530-531)

Ustalone  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej działalności

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w trakcie realizacji robót nie były dokonywane sprawdzenia niektórych właściwości materiałów używanych do budowy dróg, wymagane zapisami specyfikacji technicznych lub sprawdzeń tych nie dokumentowano, bowiem dla obu objętych kontrolą dróg:

- nie był dokonywany pomiar temperatury mieszanki mineralno-asfaltowej podczas wykonywania nawierzchni, co inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił tym, że w warunkach letnich (kiedy wykonywano prace) spadek temperatury mieszanki mineralno-asfaltowej podczas transportu mógł wynieść nie więcej niż 2° C i przy masie 25 ton jednego transportu nie było potrzeby sprawdzania temperatury,
- nie udokumentowano oceny wizualnej: mieszanki mineralno-asfaltowej, jednorodności powierzchni warstwy, jakości wykonania połączeń technologicznych, co inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił przeoczeniem (stwierdził, że oceny były wykonane, ale nieprotokołowane),
- nie były wykonywane pomiary właściwości przeciwpoślizgowych. Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił na takich klasach dróg nie robi się takich pomiarów. Przez pomyłkę taki wymóg zapisano w specyfikacjach technicznych.

W przypadku przebudowy drogi 1793B nie wykonano pomiarów wskaźnika zagęszczenia mieszanki warstwy asfaltowej. Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił, że materiały zastosowane do produkcji mieszanki spełniały wymogi specyfikacji. Dodatkowo wykonano badania wolnej przestrzeni mieszanki (inspektor był obecny przy układaniu nawierzchni, stąd nie uznał za zasadne, aby dokonywać tego sprawdzenia).

(dowód: akta kontroli str. 308-319, 532-533 648-658)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wybór wykonawców robót drogowych oraz realizację powierzonych im zadań.

<sup>45</sup> Na drodze Wąsosz – Komosewo – Bagienice (1815B) na odcinku 2+267 – 5+010 nie był budowany chodnik.

<sup>46</sup> Według stosowanego przez GDDKiA katalogu najczęściej występujących uszkodzeń poboczy nieutwardzonych i elementów systemu odwadniania dróg, dostępnego na stronie internetowej [https://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/s/system-oceny-stanu-poboczy-i-odw\\_3142/documents/1.pdf](https://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/s/system-oceny-stanu-poboczy-i-odw_3142/documents/1.pdf) 30% zamulenia oznacza stan zły, kwalifikujący się do natychmiastowej naprawy.

#### 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 Kontroli<sup>47</sup>, wnosi o:

1. Zapewnienie spójności oznakowania występującego na drogach z ustalonym w obowiązujących projektach stałej organizacji ruchu.
2. Terminowe udzielanie odpowiedzi na kierowane do Zarządu Dróg pisma dotyczące dróg powiatowych oraz każdorazowe informowanie stron o przedłużającym się terminie ich rozpoznania.
3. Podjęcie działań w celu ustalenia wartości dróg (w tym gruntów pod drogami) i prawidłowe ich ujmowanie w ewidencji środków trwałych.

#### 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.

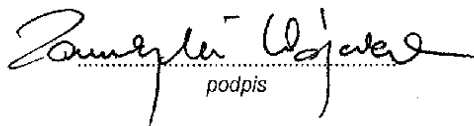
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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, 6 czerwca 2018 r.

Kontrolerzy:  
Wojciech Zambrzycki  
starszy inspektor kontroli państwowej



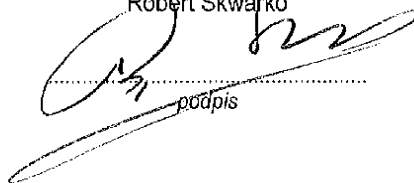
podpis

Robert Sieńko  
inspektor kontroli państwowej



podpis

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
z up. WICEDYREKTOR  
Robert Skwańko



podpis

<sup>47</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.