



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Krakowie

LKR.410.002.03.2018  
P/18/092

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Krakowie  
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków  
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44  
[lkr@nik.gov.pl](mailto:lkr@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 Krakowie
Kontroler	Mariusz Pindral, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/2018 z 4 kwietnia 2018 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Brzesku, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 6, 32-800 Brzesko (ZDP lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Wolczyński, Dyrektor ZDP (Dyrektor).  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna<sup>2</sup>

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Zarząd Dróg Powiatowych w Brzesku „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”.

Stan zatrudnienia odpowiadał potrzebom jednostki, a wybrani pracownicy posiadali przygotowanie zawodowe, zw. z zarządzaniem siecią dróg. Posiadano dokumenty dotyczące rozwoju sieci drogowej oraz finansowania jej rozwoju m.in.: wieloletnie prognozy finansowe Starostwa Powiatowego w Brzesku, plan potrzeb w zakresie inwestycji drogowych oraz wykaz odcinków dróg wymagających przebudowy. NIK zwraca jednak uwagę na brak opracowania, w formie odrębnych dokumentów: planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Prawidłowo prowadzono książki drogi i obiektów inżynierskich, za wyjątkiem nieprowadzenia dziennika objazdów i niedokonywania wpisów do tabeli 5 (kontrola stanu technicznej sprawności odcinka drogi). Wprawdzie nie dokonywano systematycznych objazdów dróg, ale nie było to równoznaczne z brakiem informacji na temat stanu tych dróg (takie informacje pozyskiwane są z innych źródeł). Przyczyną nie prowadzenia objazdów, był brak wystarczających środków finansowych. NIK zwraca jednak uwagę na potrzebę bieżącego monitorowania stanu dróg.

ZDP ustalił stałą organizację ruchu oraz terminowo sporządzał i przekazywał do GDDKiA roczne informacje o sieciach dróg publicznych. Kontrola sposobu rozpatrzenia skarg i wniosków nie wykazała zaniechań lub innych nieprawidłowości.

Wyboru odcinków dróg do przebudowy dokonywano na podstawie bieżąco aktualizowanego dokumentu pn. „Wykaz odcinków dróg wymagających przebudowy”. Ze środków Programu w 2016 r. wydano 2,6 mln zł na przebudowę dwóch dróg (1445 K Gnojnik – Lipnica Dolna oraz 1424 K Bochnia – Uście Solne – Barczków) a w 2018 r. 3,8 mln zł na przebudowę kolejnych dwóch dróg (1421 K Zaborów – Bielcza – Wola Dębińska oraz 1340 K Mokrzyńska – Radłów). Kontrolą objęto drogi przebudowane w 2016 r. Dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych. W wyniku inwestycji przebudowano 4 848 mb drogi 1445K i 3 325 mb drogi 1424 K. Do

<sup>1</sup> Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej.

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

modernizacji dróg pozyskano dokumenty umożliwiające rozpoczęcie inwestycji, m.in. kosztorys inwestorski, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru, a w przypadku chodników opis techniczny. Wykonawców dróg wyłoniono w drodze przetargu nieograniczonego. Nie stwierdzono naruszenia procedur zamówień publicznych. Rozpoczęcie realizacji zadania nastąpiło zgodnie z warunkami umowy, a zamawiający przekazał wykonawcy dokumentację projektową i plac budowy w terminie określonym w umowie. Inwestycje zostały rozpoczęte po uprawomocnieniu się decyzji o pozwoleniu na budowę oraz braku wniesienia zastrzeżeń do zgłoszenia przebudowy dróg. Umowy zawarte z wykonawcami nie wymagały przedstawienia programu zapewnienia jakości, ale wykonawca, mimo to wymagał przedłożenia dokumentów wchodzących w jego skład i zawartych w operacie kolaudacyjnym. Prace ulegające zakryciu dokumentowane były w formie zdjęć. Roboty budowlane prowadzone były w okresie letnim (lipiec-wrzesień), zgodnie z zapisami umów. Inwestycje drogowe 1424 K i 1445 K trwały odpowiednio w okresie od 16 marca 2016 r. do 1 września 2016 r. i od 16 marca 2016 r. do 16 września 2016 r., co było zgodne z zapisami umów. Zakres zrealizowanych zadań dotyczących modernizacji kontrolowanych dróg zgodny był z dokumentacją projektową. Przesłano do Urzędu Wojewódzkiego rozliczenie dotacji na modernizację dróg wraz z kopiami faktur i potwierdzeniami przelewów dla wykonawcy. Zgodnie ze sporządzonym rozliczeniem wartość kwalifikowana zadania ogółem wynikająca z umowy na dofinansowanie zgodna była z rzeczywiście poniesionymi kosztami. Sprawozdania sporządzono rzetelnie zgodnie z dokumentacją źródłową. Stan techniczny dróg, sprawdzony w toku oględzin nie budził zastrzeżeń. NIK zwraca jednak uwagę, że pobocza były wykaszane a rowy odwanające nie, co może mieć wpływ, zwłaszcza w długiej perspektywie czasu, na ich drożność. Ponadto kontrola wykazała, że działki zajęte pod budowę opisywanych dróg nie zostały wycenione i nie ujęto ich w księgach rachunkowych ZDP. Brak wyceny działek powoduje nieujęcie ich w sprawozdaniach finansowych, a tym samym ich zniekształcenie.

### **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. Od 19 stycznia 1999 r. zadania związane z zarządzaniem siecią dróg samorządowych na terenie Powiatu Brzeskiego, w zakresie ich budowy, modernizacji i utrzymania wykonywała wyodrębniona powiatowa jednostka organizacyjna – Zarząd Dróg Powiatowych (utworzona na podstawie uchwały Rady Powiatu Brzeskiego nr IV/19/99 z dnia 19 stycznia 1999 r.) W okresie objętym kontrolą zatrudniano dziewięciu pracowników. Wg stanu na 11 kwietnia 2018 r. jeden pracownik posiadał uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi (specjalność konstrukcyjno-inżynierska w zakresie dróg), natomiast kolejny posiadał uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi (specjalność konstrukcyjno-budowlana oraz specjalność drogowa). Dwóch pracowników ukończyło technikum drogowe, jeden pracownik ukończył technikum budowlane oraz jeden Politechnikę Krakowską, kierunek budownictwo. Pozostali trzej pracownicy ukończyli odpowiednio: studia wyższe z ekonomii, studia wyższe inżynierii materiałowej oraz technikum rolnicze. Ponadto dwóch pracowników przeszło szkolenie odpowiednio: inspektorów mostowych oraz zarządzania ruchem drogowym. W ZDP zatrudnionych było również sześciu pracowników w brygadzie remontowej. Dyrektor wyjaśnił, że stan zatrudnienia odpowiadał rzeczywistym potrzebom jednostki i zakresowi realizowanych przez nią zadań za wyjątkiem systematycznego prowadzenia dziennika objazdów dróg, o którym mowa w § 10 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia

16 lutego 2005 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg<sup>3</sup>. Dyrektor informował Zarząd Powiatu i komisje merytoryczne o niewystarczającej ilości pracowników do przeprowadzania cotygodniowych systematycznych objazdów dróg powiatowych, w trakcie których dokonywano oględzin stanu dróg. Jednak ze względu na ograniczone środki finansowe nie było możliwości zatrudnienia dodatkowego personelu do wykonania tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 4-25, 373-375)

2. ZDP administrował siecią dróg powiatowych na terenie powiatu brzeskiego, której długość na koniec 2017 r. wynosiła 264,581 km. Stan ten do dnia zakończenia kontroli nie uległ zmianie. Znaczącą zmianą w administrowanej sieci dróg było przejęcie w 2015 r. na podstawie art. 10 pkt 5e ustawy o drogach publicznych<sup>4</sup> odcinka byłej drogi wojewódzkiej nr 768 Jędrzejów – Brzesko o długości 7,200 km. Przejęcia dokonano w związku z wybudowaniem i oddaniem do użytku nowego odcinka ww. drogi wojewódzkiej o długości 4,5 km łączącej się z węzłem autostradowym.

(dowód: akta kontroli str. 27-39)

3. ZDP posiadał następujące dokumenty dotyczące rozwoju sieci drogowej oraz finansowania jej rozwoju: wieloletnie prognozy finansowe Starostwa Powiatowego w Brzesku (zawierające m.in. planowane inwestycje drogowe), plan potrzeb w zakresie inwestycji drogowej wg stanu na 31 grudnia 2014 r., wykaz odcinków dróg wymagających przebudowy wg stanu na 30 lipca 2014 r., wykaz potrzeb w zakresie odwodnienia dróg powiatowych wg stanu na dzień 20 kwietnia 2015 r. oraz Strategię Powiatu Brzeskiego na lata 2014 – 2020.

(dowód: akta kontroli str. 40-131)

4 i 5. W toku oględzin wylosowanych do kontroli ksiązkach drogi i obiektów inżynierskich (droga nr 1421K Zaborów - Bielcza - Wola Dębińska oraz książka obiektu mostowego nr 8 Borzęcin 1421 K, droga nr 1424K Bochnia - Uście Solne – Barczków, droga nr 1434K Maszkienice – Wokowice oraz książka obiektu mostowego nr 56 Maszkienice 1434 K, droga nr 1435K Brzesko – Cerekiew; droga nr 1445K Gnojnik - Lipnica Dolna oraz książka obiektu mostowego - nr 78 Gosprzydowa 1445 K) ustalono, że:

- każdej drodze nadano nr drogi i numer ewidencyjny oraz założono książkę drogi i książkę obiektu mostowego (dotyczy trzech dróg, których książki drogowe poddano oględzinom),
- książki były prowadzone oddzielnie dla każdego odcinka drogi,
- nie prowadzono dzienników objazdów (brak wpisów w tabeli 4 – wykaz dzienników objazdu dróg),
- nie dokonywano wpisów do tabeli 5 - kontrole stanu technicznej sprawności odcinka drogi,
- dokonywano wpisów potwierdzających przeprowadzenie kontroli okresowych stanu technicznego sprawności obiektów inżynierskich (mostów),
- dokonywano wpisów do tabeli nr 6 potwierdzających odbiory robót odcinka drogi,
- nie dokonywano wpisów do tabeli 7 – wykaz protokołów katastrof odcinka drogi,
- tabele dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi zawierały informacje o wszystkich elementach inżynierii ruchu (głównie o oznakowaniu poziomym i pionowym, barierach i sygnalizacji) oraz o ich lokalizacji.

Drogi nr: 1424, 1445, 1421 objęte były „Programem rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”<sup>5</sup>. Droga nr 1434 objęta była ww. programem w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 132-133)

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz.U. Nr 67, poz. 582), zwane dalej Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.), zwana dalej ustawą o drogach publicznych

<sup>5</sup> zwanego dalej Programem

6. Dla zarządzanych przez ZDP dróg ustalona została stała organizacja ruchu, która określała m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizację oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 137-147)

7. ZDP terminowo, tj. do 31 marca roku następnego, sporządzała i przekazywała do GDDKiA roczne informacje o sieci dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 134-136)

8. W okresie objętym kontrolą do ZDP wpłynęła jedna skarga i 18 wniosków. Kontroli poddano sposób załatwienia jednej skargi i dwóch losowo wybranych wniosków. W wyniku kontroli ustalono, że:

- skarga z dnia 12 lipca 2016 r. dotyczyła działalności Zarządu Powiatu Brzeskiego, Starosty Brzeskiego oraz Dyrektora ZDP. Zdaniem skarżącego przeforsowano społecznie szkodliwą inwestycję drogową (1435K Brzesko ul. Leśna) i wprowadzono na nią ruch ciężarowy z autostrady co zwiększyło natężenie ruchu. Odpowiedź na skargę nastąpiła w formie uchwały Rady Powiatu Brzeskiego nr XV/147/2016 z 25 sierpnia 2016 r., w której Rada uznała skargę za bezzasadną wskazując, że jest to subiektywny pogląd strony skarżącej i nie jest poparty żadnymi dowodami w postaci pomiaru ruchu drogowego.
- wniosek z dnia 18 sierpnia 2017 r. dotyczył wykoszenia pobocznych rowów przy drodze powiatowej 1430 K Brzesko – Szczepanów, udrożnienia przepustu oraz zniknięcia znaku zakazu B18. Wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone.
- wniosek z dnia 13 marca 2015 r. dotyczył wykonania remontu drogi powiatowej 1410K Czchów – Iwkowa. Wniosek został wykonany.

(dowód: akta kontroli str. 153-166)

9. W latach 2015-2019 na terenie powiatu Brzeskiego nie powstawały nowe ciągi dróg. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że od powstania powiatu (tj. 1 stycznia 1999 r.) nie powstały nowe drogi a jedynie modernizowano istniejące. Taki stan rzeczy spowodowany był nadwyzczaj dobrze rozwiniętą siecią drogową, jednak zwłaszcza w pierwszej dekadzie dwudziestego pierwszego wieku stan ich pozostawiał wiele do życzenia. Ponieważ nie powstawały nowe drogi, to również w zakresie dróg, nie wprowadzano zmian w systemie planowania przestrzennego poprzez zmiany w studium wykonalności lub też przystąpienia do uchwalania bądź zmiany planu zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 373-375, 148-149)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. ZDZ nie posiadało opracowanych w formie odrębnych dokumentów: planu rozwoju sieci drogowej (o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych) oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (o których mowa w art. 20 pkt 2 ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 373-375)

Dyrektor wyjaśnił, że sieć dróg powiatowych powiatu brzeskiego posiada stosunkowo dużą gęstość w odniesieniu do powierzchni powiatu – 0,50 km / km<sup>2</sup> (średnia krajowa - 0,36 km / km<sup>2</sup>). Drogi powiatowe łączą wszystkie siedziby gmin z siedzibą powiatu jak również przebiegają przez niemal wszystkie 74 sołectwa co powoduje, że nie zachodzi potrzeba budowy nowych ciągów drogowych, lecz wyłącznie modernizacji istniejących. Budowa nowych dróg (nowe przebiegi trasy, obwodnice miejscowości itp.) dotyczą głównie dróg wyższej kategorii, a nie dróg powiatowych. Stąd zarządca drogi nie posiada opracowanego planu rozwoju sieci drogowej ani projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Opracowanie powyższych dokumentów, w świetle przytoczonych uwarunkowań staje się, zdaniem Dyrektora bezprzedmiotowe, a ich funkcje wypełnia dogłębna analiza potrzeb odnośnie modernizacji poszczególnych ciągów drogowych oraz ciągów pieszych, tj. wieloletnie prognozy finansowe zawierające planowane inwestycje, plan potrzeb w zakresie inwestycji

wg stanu na 31 grudnia 2014 r., wykaz odcinków dróg wymagających przebudowy wg stanu na 30 lipca 2014 r. oraz wykaz potrzeb w zakresie odwodnienia dróg powiatowych wg stanu na dzień 20 kwietnia 2015 r. jak również Strategia Powiatu Brzeskiego na lata 2014 – 2020. Z uwagi na fakt, iż zakres przebudowy dróg odbywa się z reguły przy udziale środków zewnętrznych i w ograniczonym zakresie, nie jest możliwe planowanie robót w dłuższej perspektywie czasowej. Plany modernizacji ciągów drogowych odbywają się z reguły z rocznym wyprzedzeniem po uchwaleniu budżetu dla Zarządu Dróg. Projekty finansowania przebudowy i utrzymania, które od wielu lat pozostają na niezmiennym poziomie tworzą się na etapie sporządzania projektu wniosku budżetowego na dany rok, przy czym wnioskowane przez Zarząd Dróg kwoty z reguły znacznie przewyższają zatwierdzone uchwałą budżetową.

(dowód: akta kontroli str. 373-375)

2. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono dzienników objazdów oraz nie dokonywano wpisów do tabeli 4 „wykaz dzienników objazdu dróg” książki drogi.

(dowód: akta kontroli str. 132-133)

Dyrektor wyjaśnił, że nie prowadzi się dzienników objazdów, ponieważ brak jest wystarczającej liczby pracowników niezbędnych do wykonywania tej pracy. Nie oznacza to jednak, że ZDP nie posiada wiedzy na temat stanu technicznego dróg. Wiedza o sieci drogowej w zakresie braków, uszkodzeń i potrzeb uzyskiwana jest w oparciu o spostrzeżenia dokonywane podczas wykonywania czynności związanych z procedowaniem wniosków na zajęcie pasa drogowego, wykonywaniem innych czynności kontrolnych przez pracowników ZDP, podczas realizacji inwestycji, przy odbiorach częściowych i końcowych robót budowlanych, informacji uzyskanych od Policji, Straży, komisji inżynierii ruchu oraz użytkowników dróg. Działania stwarzające zagrożenie dla ruchu drogowego i wymagające konieczności natychmiastowej reakcji są podejmowane przez własną brygadę roboczą a w przypadku większej złożoności wykonywane w drodze zlecenia robót interwencyjnych firmom drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 373-375)

3. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano wpisów do tabeli 5 „kontrola stanu technicznej sprawności odcinka drogi” książki drogi.

(dowód: akta kontroli str. 132-133)

Dyrektor wyjaśnił, że prowadzone są na bieżąco kontrole stanu technicznego dróg przez osoby posiadające uprawnienia budowlane (przy współudziale pozostałych pracowników ZDP), jednak nie dokonuje się wpisów do książek drogi ani nie sporządza się osobnych protokołów z powodu braku wystarczającej liczby pracowników. O tym, że te kontrole są prowadzone w rzeczywistości świadczą realizowane roboty. Kontrole stanu dróg sprowadzają się do sprawdzenia czy nie występuje stan zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. wyboje, ubytki w jezdni i poboczach, drzewa na drogach. W praktyce takie informacje zgłaszane są do ZDP m.in. przez użytkowników dróg i inne służby.

(dowód: akta kontroli str. 373-375)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **2. Projekty dofinansowane środkami „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”**

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2016-2018 przebudowano odpowiednio 9,1 km, 6 km oraz 12,3 km dróg wydając na ten cel odpowiednio:

- 5,3 mln zł (w tym ze środków własnych 2,7 mln zł, ze środków dotacji od Wojewody Małopolskiego 2,6 mln zł),

- 1,34 mln zł (w tym ze środków własnych 1 mln zł, ze środków dotacji od Wojewody Małopolskiego 0,15 mln zł, ze środków dotacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 0,19 mln zł),
- 11,3 mln zł (w tym ze środków własnych 7,5 mln zł, ze środków dotacji od Wojewody Małopolskiego 3,8 mln zł).

Ze środków Programu w 2016 r. wydano 2,6 mln zł na przebudowę dwóch dróg (1445 K Gnojnik – Lipnica Dolna oraz 1424 K Bochnia – Uście Solne – Barczków), a w 2018 r. 3,8 mln zł na przebudowę dwóch dróg (1421 K Zaborów – Bielcza – Wola Dębińska oraz 1340 K Mokrzyska – Radłów). Termin zakończenia robót rozpoczętych w 2018 r. planowany jest na październik 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 150-152)

2. ZDP nie posiadał planu rozwoju sieci drogowej, co zostało opisane w punkcie pierwszym wystąpienia. Wyboru odcinków dróg do przebudowy dokonano na podstawie dokumentu pn. „Wykaz odcinków dróg wymagających przebudowy”. Dyrektor wyjaśnił, że co roku sporządzany był i aktualizowany wykaz dróg wymagających modernizacji. W wykazie tym zawarte były wszystkie zidentyfikowane drogi wymagające naprawy. Wybór konkretnych dróg odbywał się na Zarządzie Powiatu, po zasięgnięciu opinii Komisji Rady Powiatu Brzeskiego „Prawa, Porządku Publicznego i Ochrony Środowiska” oraz Dyrektora ZDP. Jednym z kryteriów jakie brano pod uwagę był stan techniczny dróg, natężenie ruchu oraz funkcja jaką pełniła droga dla lokalnej społeczności.

(dowód: akta kontroli str. 167-170, 373-375)

3. Na drogach modernizowanych ze środków Programu, wystąpiła następująca ilość zdarzeń drogowych:

- droga nr 1445K, w latach 2010-2015: 12 zdarzeń, w tym 3 wypadki (3 rannych) i 9 kolizji,
- droga nr 1442K, w latach 2010-2015: jedna kolizja,
- droga nr 1421, w latach 2012-2017: 78 zdarzeń, w tym 18 wypadków (2 zabitych i 27 rannych) i 60 kolizji,
- droga nr 1340, w latach 2012-2017: 70 zdarzeń, w tym 16 wypadków (23 rannych) i 54 kolizje.

(dowód: akta kontroli str. 171-174)

4. W dniu 29 października 2015 r. złożono dwa wnioski o dofinansowanie przebudowy dróg odpowiednio nr 1445 K Gnojnik – Lipnica Dolna oraz 1424 K Bochnia – Uście Solne – Barczków.

We wniosku dotyczącym drogi 1445 K wskazano wkład własny w wysokości 50% (2,6 mln zł). Po przetargu kwota całej inwestycji wyniosła 3,8 mln zł. Płatności dokonano w 5 ratach do dnia 19 października 2016 r. W omawianym wniosku wskazano następujące parametry drogi: droga powiatowa, klasa L, szerokość pasa ruchu 2,5 m, szerokość pobocza większa lub równa 0,75 m. Wykonanie parametrów drogi zostało potwierdzone w protokole odbioru końcowego. Do przebudowy drogi wymagane były: pozwolenia na budowę chodnika i ścieżki rowerowej oraz zgłoszenie przebudowy drogi.

We wniosku dotyczącym drogi 1424 K wskazano wkład własny w wysokości 50% (1,1 mln zł). Po przetargu kwota całej inwestycji wyniosła 1,4 mln zł. Płatności dokonano w 4 ratach do dnia 29 września 2016 r. W omawianym wniosku wskazano następujące parametry drogi: droga powiatowa, klasa L, szerokość pasa ruchu 2,5 m, szerokość pobocza większa lub równa 0,75 m. Wykonanie parametrów drogi zostało potwierdzone w protokole odbioru końcowego. Do przebudowy drogi wymagane były: pozwolenia na budowę chodnika oraz zgłoszenie przebudowy drogi, co zostało wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 177-223)

5. Dla drogi 1445 K osiągnięto następujące efekty rzeczowe: długość przebudowywanej drogi 4 848 mb, szerokość pasów ruchu 2 x 2,50 m, budowa chodnika 444 mb x 2,50 m, oraz remont istniejącego chodnika 840 mb, budowa ścieżki pieszo - rowerowej 630 mb x 2,50 m, budowa pobocza utwardzonego o szerokości 0,75 m. Poprawę płynności ruchu i bezpieczeństwa komunikacyjnego osiągnięto poprzez: nowe nawierzchnie jezdni, budowę i modernizację chodników oraz ścieżki rowerowej, wykonanie przejścia dla pieszych z wyspą dzielącą jezdnie w centrum miejscowości (msc.) Gosprzydowa, budowę 3

przystanków komunikacyjnych z peronami, przebudowę skrzyżowania z drogą gminną, oznakowanie poziome - linia krawężniowa. Droga powiatowa 1445K stanowi bezpośrednie połączenie drogi krajowej K 75 z drogą wojewódzką W 966, ponadto miała bezpośrednią łączność z 11 drogami gminnymi, umożliwiając komunikację na terenie gmin Gnojnik i Lipnica Murowana.

Dla drogi 1424 K osiągnięto następujące efekty rzeczowe: długość przebudowywanej drogi - 3 325 mb, szerokość pasów ruchu 2 x 2,50 m, budowa chodnika 400 mb x 2,0 m, remont istniejącego chodnika 620 mb, pobocza utwardzone o szerokości 0,75 m. Poprawę płynności ruchu oraz bezpieczeństwa komunikacyjnego osiągnięto poprzez: nową nawierzchnię jezdni, budowę i modernizację chodników, wykonanie przejścia dla pieszych z wyspą dzielącą jezdnie w okolicy rynku w msc. Uście Solne, budowę przystanku komunikacyjnego z peronem, przebudowę skrzyżowania z drogą gminną, oznakowania poziomego - linia krawężniowa. Na terenie powiatu brzeskiego droga nr 1424K w miejscowości Uście Solne „przecinała” drogę wojewódzką nr W 964 stanowiącą połączenie z Krakowem i Tarnowem, a pośrednio przez skrzyżowanie z drogą wojewódzką nr W 768 w ciągu obwodnicy Szczurowej i mostu na Wiśle umożliwiła połączenie w kierunku Warszawy. Droga miała liczne powiązania z drogami gminnymi gminy Szczurowa.  
(dowód: akta kontroli str. 175-176)

6. Zewnętrzne organa kontroli nie kontrolowały realizacji zadań objętych Programem.  
(dowód: akta kontroli str. 234-235)

7. Drogi 1445 K, 1424 K ujęte były w księgach rachunkowych, w grupie drugiej, w wartości kosztu prac budowlanych i dokonywano od nich odpisów amortyzacyjnych.  
(dowód: akta kontroli str. 225-233)

Ustalone  
nieprawidłowości

Zgodnie z art. 4 ust. 1 oraz art. 24 ustawy o rachunkowości<sup>6</sup> jednostka powinna rzetelnie przedstawić sytuację majątkową i finansową, w tym ująć w księgach rachunkowych wszystkie składniki aktywów i pasywów.

Aktywa w postaci działek nr 587 w msc. Gnojnik, nr 282, 303 i 674 w msc. Gosprzydowa zajęte pod drogę nr 1445 K oraz działki nr 967 i 831 w msc. Uście Solne zajęte pod drogę 1442 K nie zostały wycenione i nie ujęto ich w księgach rachunkowych ZDP.  
(dowód: akta kontroli str. 224)

Dyrektor wyjaśnił, że problem wyceny działek jest powszechny i znany w całej Polsce. ZDP przejęło drogi w momencie swojego utworzenia od byłego zarządcy, tj. Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Krakowie bez m.in. dokumentacji określającej wartości działek zajętych pod drogi powiatowe. Dlatego w księgach rachunkowych ZDP nie ma ujętych tych działek i nie są one wycenione. Powodem braku wyceny tych działek są olbrzymie koszty jakie należy ponieść, aby rzeczoznawca majątkowy wycenił wartość gruntu. W sytuacji, gdy brakuje pieniędzy na remonty dróg dokonanie takich wydatków przekracza możliwości finansowe ZDP. Przeznaczenie dużych pieniędzy na wycenę gruntów jest bardzo kontrowersyjne, gdyż ZDP musi zapewnić bezpieczeństwo ruchu, a już na ten cel brakuje pieniędzy. Wydatkowanie pieniędzy na wycenę działek odbiłoby się negatywnie na bezpieczeństwie ruchu drogowego. Ponadto należy zwrócić uwagę, że co prawda brak wyceny działek powoduje niewykazanie ich w bilansie, jednak ZDP nie jest podmiotem komercyjnym i nie jest istotne czy działki te są warte mniej lub więcej. Istotne jest to że są one własnością Powiatu Brzeskiego, na których ustanowiony jest trwały zarząd ZDP. Ich wartość nie jest tak istotna, ponieważ nie są i nie będą one przedmiotem obrotu handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 373-375)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395), zwana dalej ustawą o rachunkowości

### 3. Realizacja wybranych inwestycji drogowych dofinansowanych środkami „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”

Opis stanu faktycznego

1. Do modernizacji drogi nr 1424 K ZDP pozyskał wymagane pozwolenia, tj.: decyzję Starosty Brzeskiego nr 688/08 z 29 października 2008 r. na budowę chodnika z kanalizacją deszczową oraz dokonał zgłoszenia przebudowy drogi z 11 sierpnia 2015 r. do Starosty Brzeskiego. Do modernizacji drogi nr 1445 K ZDP pozyskał wymagane pozwolenia, tj: decyzję Starosty Brzeskiego AB.6740.3.282015.JF z dnia 11 października 2015 r. na budowę chodnika, ścieżki rowerowej i zatok autobusowych z kanalizacją deszczową i przebudową zjazdów, decyzję Starosty Brzeskiego AB.6740.3.292015.JF z dnia 12 października 2015 r. na budowę chodnika i ścieżki rowerowej z kanalizacją deszczową i przebudową zjazdów oraz dokonał zgłoszenia przebudowy drogi z dnia 5 sierpnia 2014 r. do Starosty Brzeskiego. Obie inwestycje posiadały dokumentację projektową na którą składały się: kosztorys inwestorski, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru, a w przypadku chodników opis techniczny.

(dowód: akta kontroli str. 236-243, 255-274)

2. Wykonawców na drogi nr 1424 K i 1445 K wyłoniono w drodze przetargu nieograniczonego, przeprowadzonego odpowiednio w dniach 8 lutego 2016 r. i 3 lutego 2016 r. W wyniku kontroli ustalono, że:

- podstawą ustalenia wartości zamówienia były opracowane kosztorysy inwestorskie sporządzone 2 października 2015 (tj. nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia),
- W przypadku przetargu na modernizację drogi 1424 K nie wystąpiły przypadki dokonywania ocen ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego, natomiast w przypadku przetargu na modernizację drogi 1445 K zasadnie odrzucono dwie oferty (z powodu braku kosztorysu ofertowego i nieuzupełniania dokumentów potwierdzających spełnienia warunków udziału w postępowaniu – spełnienia warunku doświadczenia),
- umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze cenowo i spełniały wymóg okresu gwarancji (5 lat),
- zapisy umów były zgodne z warunkami wynikającymi z ofert złożonych przez wykonawców,
- wyegzekwowano od wykonawcy wniesienie bankowych gwarancji (5% ceny brutto).

(dowód: akta kontroli str. 244-254, 261, 271, 183-192, 205-217, 275-278)

3. Zgodnie z zapisami umów na modernizację dróg nr 1424 K i 1445 K teren budowy powinien zostać przekazany w terminie 14 dni od daty zawarcia, a rozpoczęcie prac powinno nastąpić w terminie 14 dni od daty przekazania terenu budowy. W dniu 16 marca 2016 r. sporządzono dwa protokoły przekazania terenu budowy i dokumentacji dotyczące modernizacji dróg nr 1424 K (umowa z dnia 9 marca 2016 r.) i nr 1445 K (umowa z dnia 3 marca 2016 r.). Zgodnie z zapisami dziennika budów roboty zostały rozpoczęte z dniem przekazania terenu budowy. Inwestycje zostały rozpoczęte po uprawomocnieniu się decyzji o pozwoleniu na budowę oraz braku wniesienia zastrzeżeń do zgłoszenia przebudowy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 198, 201, 278-286)

4a. W ramach realizowanej inwestycji, do drogi nr 1424 K ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego w formie zlecenia firmie zewnętrznej na podstawie umowy nr ZP.2721.15.2016 z dnia 1 kwietnia 2016 r. W przypadku drogi nr 1445 zadania inspektora nadzoru inwestorskiego wykonywał pracownik ZDP, w ramach obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 287-290)

4b. Umowy zawarte na modernizację dróg nr 1424 K i 1445 K nie wymagały od wykonawcy opracowania i przedstawienia programu zapewnienia jakości (PZJ). Dyrektor wyjaśnił, że co

prawda umowy zawarte z wykonawcami nie wymagały przedstawienia programu zapewnienia jakości, to jednak wykonawca wymagał przedstawienia dokumentów wchodzących w jego skład i zawartych w operacie kolaudacyjnym, tj.: recepty, atesty, deklaracje materiałowe, rekomendacje techniczne, aprobaty techniczne i protokoły badań. Ksera wymienionych dokumentów załączono do wyjaśnień.

(dowód: akta kontroli str. 373-375, 311-375)

4c. Roboty zanikające, ulegające zakryciu dokumentowano w formie zdjęć, odpowiednio opisanych. Dyrektor wyjaśnił, że dzienniki budowy, zgodnie z przepisami prowadzono jedynie dla robót które uzyskały pozwolenia na budowę (dotyczy budowy chodników) a modernizacja nawierzchni prowadzona była na podstawie zgłoszenia więc dzienniki budów nie były wymagane. Jednak prace ulegające zakryciu dokumentowane były w formie zdjęć. Ksero zdjęć załączono do wyjaśnień.

(dowód: akta kontroli str. 373-388)

4d. Roboty budowlane prowadzone były w okresie letnim (lipiec-wrzesień), zgodnie z zapisami umowy. Dyrektor wyjaśnił, że okres letni jest optymalny dla tego rodzaju robót i zgodny z branżowymi wytycznymi. Dodatkową przeszkodą mógłby być deszcz jednak ten element sprawdzany był przez inspektora nadzoru i dokumentowany w formie zdjęć. Ponadto należy zauważyć, że położenie masy bitumicznej w czasie opadów atmosferycznych nie jest w interesie wykonawcy, ponieważ tak wybudowana droga mogłaby nie przetrwać okresu gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 291-292,376-388)

4e. ZDP nie zlecało dodatkowych badań jakościowych nawierzchni dróg nr 1424 K i 1445 K.

(dowód: akta kontroli str. 389)

5. W toku realizacji inwestycji dla dróg 1424 K i 1445 K nie udzielono wykonawcy zamówień uzupełniających.

(dowód: akta kontroli str. 389)

6a. Odbioru końcowego inwestycji dla dróg 1424 K i 1445 K dokonano odpowiednio 1 września 2016 r. i 16 września 2016 r. podczas gdy umowa przewidywała termin odbioru nie później niż odpowiednio 14 września 2016 r. i 14 październik 2016 r. Zamawiający wyegzekwował od wykonawcy robót dostarczenie wszystkich dokumentów niezbędnych do odbioru robót, m.in.: przedmiar robót z kosztorysem powykonawczym, protokół odbioru końcowego, dzienniki budowy, atesty jakości wbudowanych materiałów, opinie techniczne i deklaracje zgodności. Dostarczony kosztorys powykonawczy zawierał faktycznie wykonane prace w zakresie zgodnym z umową. Dyrektor wyjaśnił, że dokumentacja techniczna sporządzana była na mapie cyfrowej jednoznacznie określającej początek i koniec odcinka w układzie topograficznym. Nie zachodziła więc potrzeba sprawdzania długości. Sprawdzeniu podlegały elementy budowli drogowej objęte kontraktem dokumentując to wpisami do dziennika budowy i zapisem w protokołach odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 278-285, 390-391, 311-372, 393-405)

6b. W toku odbioru końcowego robót nie ujawniono wad.

(dowód: akta kontroli str. 390-391)

7. Inwestycje drogowe 1424 K i 1445 K trwały odpowiednio w okresie od 16 marca 2016 r. (termin przekazania placu budowy) do 1 września 2016 r. (termin odbioru końcowego) i od 16 marca 2016 r. (termin przekazania placu budowy) do 16 września 2016 r. (termin odbioru końcowego), co było zgodne z umowami zawartymi z wykonawcami (odpowiednio § 2 ust. 1 pkt 3 umowy z dnia 9 marca 2016 r. i § 2 ust. 1 pkt 3 umowy z dnia 3 marca 2016 r.) oraz umowami o udzielenie dotacji zawartymi z wojewodą (odpowiednio § 2 ust. 1 umów z dnia 7 czerwca 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 281, 286, 184, 206, 406-419)

8. Zakres zrealizowanych zadań dotyczących modernizacji kontrolowanych dróg zgodny był z dokumentacją projektową. W wyniku oględzin ustalono, że w przypadku drogi 1424 K wykonano: nawierzchnię, pobocza, chodniki (jeden wybudowano, jeden wyremontowano), przejście dla pieszych z azylem, zatokę autobusową wyposażoną w peron, pogłębienie rowów, remont przepustów (4 sztuki), przebudowę skrzyżowania i zamontowano urządzenia

bezpieczeństwa ruchu (stalowe bariery ochronne, znaki drogowe i oznakowanie poziome). W przypadku drogi 1445 K wykonano: nawierzchnię, pobocza, chodnik (jeden wybudowano, jeden wyremontowano), ścieżkę rowerową, zatoki autobusowe wyposażone w peron (3 sztuki), pogłębienia rowów, pionową regulację studzienek ściekowych, remont przepustów (dwóch ramowych i ośmiu wykonanych z rur), remont mostu na rzece Uszwica, przebudowę skrzyżowania i zamontowano urządzenia bezpieczeństwa ruchu (stalowe bariery ochronne, znaki drogowe i oznakowanie poziome). Wykonawca nie zgłaszał potrzeby odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 433-447)

9. Na inwestycje na drogach 1424 K i 1445 K wykonawca udzielił gwarancji bankowej odpowiednio na okres od 9 marca 2016 r. do 15 października 2021 r. i od 3 marca 2016 r. do 15 listopada 2021 r. Gwarancje dotyczyły całości wykonanych robót. Dyrektor wyjaśnił, że stan dróg na bieżąco jest monitorowany i nie wystąpiła sytuacja zgłoszenia napraw gwarancyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 277, 275, 432)

10. W dniu 5 października 2016 r. zgłoszono do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Brzesku (PINB) zawiadomienie o wybudowaniu chodników na drogach 1424 K i 1445. PINB nie wniósł sprzeciwu. Dyrektor wyjaśnił, że modernizacja dróg nie wymagała pozwolenia na budowę, a tym samym zawiadomienia do PINB o zakończeniu przebudowy. Do użytkowania dróg przystąpiono w dniu odbioru końcowego.

(dowód: akta kontroli str. 420-425, 432)

11. W dniach 25 października 2016 r. i 14 listopada 2016 r. przesłano do Urzędu Wojewódzkiego rozliczenie dotacji na modernizację dróg 1424 K i 1445 K wraz z kopiami faktur i potwierdzeniami przelewów dla wykonawcy. Zgodnie ze sporządzonym rozliczeniem wartość kwalifikowana zadania ogółem wynikająca z umowy na dofinansowanie zgodna była z rzeczywiście poniesionymi kosztami i wyniosła odpowiednio 1,4 mln zł (1424 K) i 3,8 mln zł (1445 K). Sprawozdania sporządzono rzetelnie zgodnie z dokumentacją źródłową. Sprawozdania zostały przyjęte i zatwierdzone przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli str. 178-182, 201-204, 426-431)

12. Stan techniczny dróg 1424 K i 1445 K, sprawdzony w toku oględzin nie budził zastrzeżeń. Na nawierzchniach nie występowały wysadziny, wyboje, ubytki, spękania, obłamania krawędzi i koleiny. Na chodnikach i poboczach nie występowały uszkodzenia, ubytki, zaniżenia, zawyżenia i odkształcenia. Nie występowały zastoiska wody na powierzchni dróg i w przepustach. Rowy odwadniające, wypusty deszczowe, studzienki oraz przykanaliki były drożne. Ustalono, że pobocza były wykaszane a rowy odwadniające nie. Dyrektor wyjaśnił, że powodem nie koszenia rowów był brak środków finansowych. Koszt takiej jednorazowej operacji w Powiecie Brzeskim na całej sieci dróg szacowany jest na około 200 tys. zł, co wobec braku środków w budżecie na podstawowe zadania jest barierą nie do ominięcia. Posiadane środki wydatkowane są wyłącznie na zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu, tj. remonty nawierzchni i poboczy, oznakowanie, urządzenia bezpieczeństwa ruchu, utrzymanie i przebudowę sygnalizacji świetlnej i inne roboty interwencyjne.

(dowód: akta kontroli str. 433-447, 432)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 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>7</sup>, wnosi o:

<sup>7</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, zwana dalej ustawą o NIK

- 1) Opracowywanie w formie odrębnych dokumentów planu rozwoju sieci drogowej (o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych) oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (o których mowa w art. 20 pkt 2 ww. ustawy),
- 2) prowadzenie dzienników objazdów oraz dokonywanie wpisów do tabeli 4 książki drogi „wykaz dzienników objazdu dróg”,
- 3) dokonywanie wpisów do tabeli 5 książki drogi „kontrola stanu technicznej sprawności odcinka drogi”,
- 4) podjęcie działań w celu ustalenia wartości działek zajętych pod drogi nr 1445 K oraz 1442 K i wprowadzenie ich do ewidencji księgowej.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
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 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.

Kraków, dnia 8 czerwca 2018 r.

Kontroler

Mariusz Pindral  
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie  
z up.

Jan Kosiniak  
Wicedyrektor