



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 25 października 2010 r.

**Pani
Wiesława Kadrow
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych
we Włodawie**

LLU-4101-13-2/2010
P/10/185

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Zarządzie Dróg Powiatowych we Włodawie, zwanym dalej „Zarządem” lub „ZDP”, kontrolę wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia wykonywanie funkcji zarządcy dróg Powiatu Włodawskiego.

Pozytywną ocenę uzasadnia fakt właściwej realizacji obowiązków związanych z utrzymaniem dróg powiatowych oraz obiektów mostowych, a w szczególności prowadzenie kontroli okresowych ich stanu technicznego. Dla zarządzanych dróg opracowano i wdrożono projekty stałej organizacji ruchu. Zgodnie z przeznaczeniem wydatkowano również w roku 2009 środki finansowe pozyskane z budżetu państwa na realizację inwestycji drogowych. Właściwie realizowano też obowiązki związane z zimowym utrzymaniem dróg powiatowych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- a) nierzetelnym prowadzeniu ksiąg dróg i obiektów mostowych,

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

- b) niezakoŃczeniu odrębnych dzienników objazdu dla dróg o róŹnych kategoriach,
- c) niezamieszczaniu w protokołach z rocznych kontroli okresowych stanu technicznego dróg w latach 2008 i 2009 oceny realizacji zaleceń z poprzedniej kontroli,
- d) niewyegzekwowaniu od biura projektującego drogę nr 1735 L uzgodnienia projektu budowlano-wykonawczego z Państwową Inspekcją Sanitarną,
- e) nieprawidłowościach w stanie technicznym, ujawnionych w trakcie oględzin NIK, losowo wybranych czterech odcinków dróg i dwóch obiektów mostowych,
- f) braku na trzech drogach objętych oględzinami NIK słupków prowadzonych na łukach o promieniu mniejszym niŹ 450 m.

1. NIK pozytywnie ocenia dbałość ZDP o stan techniczny 55 odcinków dróg powiatowych oraz zlokalizowanych w ich ciągu 13 obiektów mostowych, w okresie objętym kontrolą pomimo, Źe większość z nich wymaga gruntownych działań modernizacyjnych i remontowych. Łączna długość zarządzanych dróg na dzień 31.06.2010 r. wynosiła 375,837 km, z tego jedynie 280,412 km posiadało nawierzchnię twardą (bitumiczna lub betonowa), a pozostałe gruntową. Z dróg o nawierzchni twardej, wg oceny Zarządu, nawierzchnię w stanie dobrym miało zaledwie 9,534 km (3,4%), a w stanie zadawalającym 5,746 km (2,0%). W stanie technicznym niezadawalającym była nawierzchnia dróg powiatowych o łącznej długości 151,072 km (53,9%), a w stanie złym aŹ 114,060 km (40,7%). Zakres modernizacji i remontu dróg limitowały moŹliwości finansowe Powiatu Włodawskiego.

2. NIK pozytywnie ocenia zwiększenie w latach 2008 – 2010 w sposób znaczący wydatków na infrastrukturę drogową - w roku 2008 wydatkowano na ten cel 2.012,6 tys. zł (w tym na inwestycje jedynie 139,1 tys. zł), w roku 2009 – 6.774,1 tys. zł (w tym na inwestycje juŹ 4.502,9 tys. zł), a w roku 2010 planuje się wydatkować 10.517,9 tys. zł (w tym na inwestycje 8.043,1 tys. zł). Związane to było m.in. z pozyskaniem w roku 2009 znaczących kwot dotacji na inwestycje z budŹetu państwa (2.374, 1 tys. zł) oraz uzyskanie zapewnienia ich otrzymania w roku 2010 (1.520,4 tys. zł). W roku 2010 planowane jest również pozyskanie środków z Unii Europejskiej w kwocie 2.790, 3 tys. zł.

W latach 2008 – 2010 (I półrocze) ZDP składał wnioski o dofinansowanie inwestycji drogowych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 („RPO WL”), Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008-2011 („NPPDL”), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (usuwanie

skutków powodzi) oraz z rezerwy subwencji ogólnej z budżetu państwa (dysponentem było Ministerstwo Infrastruktury). ZDP występował również do samorządów gminnych o dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych planowanych do realizacji, a zlokalizowanych na ich terenie, w wyniku czego m.in. w roku 2009 Gmina Hanna przekazała 920,8 tys. zł na realizację drogi nr 1735 L, a w roku 2010 kontynuację tego zadania i przebudowę drogi nr 1091 L dofinansować ma kwotą 588,6 tys. zł. Próby pozyskiwania środków finansowych nie zawsze były skuteczne. W roku 2008 Zarząd, w imieniu Powiatu Włodawskiego, składał wnioski o dofinansowanie trzech projektów inwestycyjnych z RPO WL (w łącznej kwocie 14.055,7 tys. zł), a w roku 2009 o dofinansowanie z NPPDL budowy ul. Leśnej we Włodawie (376,9 tys. zł). Z uwagi na ograniczone limity środki te nie zostały jednak przyznane.

3. Na pozytywnie ocenę NIK zasługuje także realizacja dwuetapowej inwestycji pn. „Budowa i przebudowa drogi 1735L Hanna – Holeszów Nowy i przebudowa drogi 1091L Hanna – Dańce”, w roku 2009 dofinansowana ze środków NPPDL w kwocie 1.867,3 tys. zł. NIK pozytywnie ocenia przeprowadzone postępowania o zamówienia publiczne dla tego zadania oraz zawarte umowy o wykonanie prac projektowych, realizację robót drogowych oraz pełnienie nadzoru inwestorskiego. W umowach tych właściwie zabezpieczano interesy ZDP, m.in. poprzez ustalenie obowiązku naliczania kar umownych. Projektanci sporządzający projekt budowlano-wykonawczy, kierownik budowy drogi oraz inspektor nadzoru inwestorskiego posiadali wymagane uprawnienia budowlane i zaświadczenia o przynależności do samorządu zawodowego. ZDP nie wyegzekwował jednak od biura sporządzającego projekt wymaganych uzgodnień sanitarnych, co naruszało postanowienia art. 20 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, zgodnie z którymi, do podstawowych obowiązków projektanta należy m.in. opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z przepisami ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej².

Analiza dziennika budowy drogi nr 1735 L wykazała, że prowadzono go zgodnie z obowiązującymi przepisami, ujawniono w nim osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne na budowie oraz zgłaszano i odbierano roboty ulegające zakryciu i zanikające.

Analiza drugiej inwestycji, realizowanej w roku 2009, polegającej na przebudowie mostu stałego przez rzekę Krzemiankę i dojazdów do niego w ciągu drogi powiatowej nr 1712 L, potwierdziła kompletność dokumentacji tej inwestycji oraz posiadanie przez projektantów,

2 Dz. U. z 2006 r. nr 122, poz. 851, ze zm.

kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego wymaganych uprawnień budowlanych oraz zaświadczeń.

4. Prawidłowo realizowano również, w okresie objętym kontrolą, obowiązek prowadzenia kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich stanu technicznego zarządzanych dróg i obiektów mostowych. Uwagi NIK dotyczą tylko rocznych kontroli okresowych dróg, których wyniki w latach 2008 i 2009 przedstawiano w zbiorczych protokołach (w roku 2008 zawarto w nim uwagi dotyczące 22 odcinków dróg, a w roku 2009 – 26). W treści ww. protokołów nie odnoszono się do odcinków dróg, na których w trakcie objazdów nie stwierdzono nieprawidłowości i usterek, a zapisane uwagi dotyczyły głównie oznakowania pionowego i ubytków w nawierzchni. Z postanowień art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ wynika, że podczas kontroli okresowych rocznych powinien być sprawdzany stan techniczny elementów drogi narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas jej użytkowania. W protokołach należy zatem odnosić się do stanu technicznego tych elementów (m.in. rowy przydrożne, przepusty) nawet, jeżeli nie stwierdzano nieprawidłowości. W obu protokołach z rocznych kontroli okresowych dróg nie odnoszono się również do wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli rocznej, co naruszało postanowienia art. 62 ust. 1a Prawa budowlanego. Wszystkie kontrole okresowe stanu technicznego obiektów infrastruktury drogowej ZDP, w okresie objętym kontrolą, wykonywały osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane oraz zaświadczenia izby samorządu zawodowego.

5. Ogłędziny NIK, którymi objęto cztery odcinki dróg powiatowych i dwa obiekty mostowe wykazały, że stan nawierzchni dróg (poza nr 1735 L) był niezadowalający (występowały liczne sfalowania, nierówności i spękania), większe miejscowe ubytki były jednak wypełnione. Od okresu zimowego nie usunięto przełomów na drodze nr 1707 L (powierzchnia ok. 15 m²) i nr 1095 L (ok. 32 m²), stanowiących istotne utrudnienie dla użytkowników. Na drodze nr 1700 L w przepuście, przebudowanym po powodzi w roku 2009, nie zamontowano barierek ochronnych, co stanowi zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nieprawidłowości stwierdzono również na nowej drodze nr 1735 L, wybudowanej w roku 2009. Przepust odwadniający o średnicy 100 cm, zlokalizowany w km 2+070, zamulony był gruntem niemal do połowy przekroju. Brakowało również stabilizacji gruntu na powierzchni rowów odwadniających, które ponadto zarośnięte były chwastami. Stan

3 Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.

techniczny obiektów mostowych w miejscowości Hanna na rzece Romanówka oraz w miejscowości Suchawa na rzece Włodawka był dobry. W drugim z nich stwierdzono jednak uszkodzenie płaszcza wzmacniającego stożek na pow. ok. 12 m² oraz nawierzchni jezdni przy zjeździe.

6. NIK pozytywnie ocenia założenie i prowadzenie (w formie elektronicznej) ksiąg dróg i obiektów mostowych⁴. Analiza treści losowo wybranych pięciu ksiąg drogi, założonych dnia 30.05.2007 r. wykazała, że prowadzono je nierzetelnie – nie wypełniano bowiem tabelarycznego zestawienia ujętego w dziale II. *Wykaz opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi*.

Podobnie z naruszeniem przepisów ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury prowadzono dzienniki objazdu, wspólne dla obu kategorii dróg (lokalne i zbiorcze), którymi zarządza ZDP. Z § 11 ww. rozporządzenia wynika, że dziennik objazdu prowadzi zarządca oddzielnie dla każdej kategorii drogi. Analiza treści losowo wybranych dwóch ksiąg obiektu mostowego (nr 01023453 i 01023455) pozwoliła ustalić, że prowadzono je również nie w pełni rzetelnie - nie wypełniano bowiem działu III dotyczącego prowadzonych przeglądów podstawowych oraz ich wyników.

7. NIK pozytywnie ocenia wydawanie przez ZDP, w drodze decyzji administracyjnych, zezwoleń na prowadzenie robót i umieszczenie w pasie drogowym infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 40 ust. 15 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵). W zezwoleniach obligowano zajmującego pas drogowy m.in. do oznakowania prowadzonych robót zgodnie z projektem czasowej organizacji ruchu, odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa ruchu drogowego na zajmowanym odcinku pasa drogowego oraz do przywrócenia stanu pierwotnego pasa drogowego po zakończeniu robót. Z treści protokołów odbioru pasa drogowego po jego zajęciu wynikało, że we wszystkich przypadkach został on przywrócony do stanu użyteczności w terminie określonym w zezwoleniu.

8. ZDP posiadał zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu, dla wszystkich odcinków dróg powiatowych o nawierzchni twardej. Oględziny NIK czterech wylosowanych odcinków dróg potwierdziły, że oznakowanie ich zgodne było z projektami. Stan techniczny oznakowania był dobry, a pionowe znaki drogowe były czytelne. Na trzech odcinkach dróg

4 stosownie do postanowień 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 nadawanych drogom, obiektom mostowym i tunelom Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582 ze zm.

5 Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

1707 L, 1095 L oraz 1700 L, na łukach o promieniu mniejszym od 450 m nie stosowano jednak słupków prowadzących, co naruszało postanowienia pkt 2.1. zał. nr 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁶. W ocenie NIK może to stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego w tych miejscach, szczególnie w porze nocnej i w trudnych warunkach atmosferycznych. Stosowanie słupków prowadzących ułatwia bowiem użytkownikom dróg orientację co do szerokości drogi i jej przebiegu na tych łukach.

9. Prawidłowo realizowano również inne zadania zarządcy drogi, w okresie objętym kontrolą, a m.in. sporządzano i przekazywano terminowo do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad informacje statystyczne o sieci dróg powiatowych, w roku 2010 dokonano pomiaru ruchu drogowego na wybranych 20 odcinkach dróg powiatowych, wykupiono polisy ubezpieczeniowe od odpowiedzialności cywilnej z tytułu szkód, jakie ponieśli użytkownicy dróg w wyniku zniszczenia lub uszkodzenia pojazdów, do których przyczynił się zły stan dróg lub zła jakość wykonywanych robót. Nie stwierdzono również przypadków wypłacania ze środków własnych odszkodowań z tytułu szkód na drogach.

10. NIK pozytywnie ocenia realizację przez ZDP, w okresie objętym kontrolą, zadań związanych z zimowym utrzymaniem dróg powiatowych, a m.in. opracowanie na każdy sezon planów tego utrzymania, określenie standardów odśnieżania i usuwania gołoledzi na drogach i chodnikach oraz sporządzenie wykazu dróg utrzymywanych w poszczególnych standardach. Na świadczenie usług związanych z zimowym utrzymaniem dróg zawarto z wykonawcami tych prac umowy. Ilość usług będących przedmiotem tych umów uzależniona była od częstotliwości występowania warunków atmosferycznych wymagających użycia ciężkiego sprzętu, a działania podejmowane były na wezwanie ZDP.

11. Pozytywna ocena NIK dotyczy także działań w zakresie wdrożenia w ZDP kontroli zarządczej. Dyrektor ZDP wydała w roku 2010 siedem zarządzeń określających m.in. zasady ustalenia instrukcji kontroli zarządczej, kontroli dokumentów księgowych, prowadzenia kontroli finansowej, rejestrowania zawartych umów, wydawania i rejestrowania upoważnień oraz rejestrowania procedur kontroli zarządczej. Trwają również prace nad określeniem głównych celów jednostki, zadań związanych z tymi celami oraz identyfikacją ryzyka w odniesieniu do celów i zadań.

⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

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

- 1) egzekwowanie od wykonawców projektów budowlanych wszystkich wymaganych uzgodnień;
- 2) rzetelne prowadzenie wszystkich działów ksiąg dróg i obiektów mostowych;
- 3) odnoszenie się w protokołach z rocznych kontroli okresowych dróg do realizacji zaleceń z poprzedniej kontroli;
- 4) prowadzenie odrębnych dzienników objazdu dla każdej z kategorii zarządzanych dróg;
- 5) likwidację stwierdzonych podczas oględzin NIK przełomów, wykonanie barierki na przepuszczenie drogi 1700 L, udrożnienie przepustu, stabilizację powierzchni i wykoszenie chwastów na nowej drodze 1735 L oraz naprawę płaszcza stożka mostu w miejscowości Suchawa;
- 6) ustawienie słupków prowadzących na odcinkach dróg objętych oględzinami NIK oraz zapewnienie widoczności znaku E-17a w miejscowości Dańce.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektora, w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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