



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia sierpnia 2010 r.

**Pan
Włodzimierz Fil
Dyrektor
Powiatowego Zarządu Dróg
w Szczecinku**

P/10/161
LSZ-4101-04-08/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² skontrolowała w Powiatowym Zarządzie Dróg w Szczecinku³ realizację zadań wykonywanych w latach 2008 ÷ 2010 (do zakończenia kontroli), przy udziale środków „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 ÷ 2011”⁴.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia kontrolowaną działalność PZD, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Długość dróg publicznych na terenie Powiatu Szczecineckiego w latach 2007 ÷ 2009 i prognozowana na 2010 r. wynosiła 1.032,402 km⁵. Długość dróg powiatowych z 555,852 km w 2007 r. zmalała do 551,251 km w latach 2008 ÷ 2010 - na rzecz zwiększenia udziału dróg gminnych⁶. Poziom dekapitalizacji dróg powiatowych⁷ w kolejnych latach wynosił odpowiednio 70%, 69%, 68% i 67%.

Na naprawę i remonty dróg PZD w 2008 r. wydatkował 5.452,6 tys. zł, w tym 302,6 tys. zł (5,5%) stanowiły środki funduszy celowych⁸ i 50 tys. zł (0,9%) dotacje z jednostek samorządu terytorialnego (jst), w 2009 r. - 12.990,3 tys. zł, w tym 3.615 tys. zł (27,8%) to środki

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

² Delegatura w Szczecinie.

³ zwany dalej PZD.

⁴ zwany dalej Programem.

⁵ gęstość sieci dróg w ww. okresie była stała i wynosiła 0,585 km/km².

⁶ odpowiednio z 27,3% do 27,7%. Drogi wojewódzkie stanowiły 7,4% (tj. 76,25 km), a krajowe 11,5% (tj. 118,3 km).

⁷ wyrażony stosunkiem procentowym długości dróg wymagających remontu do całkowitej ich długości wg stanu na 31 grudnia 2007, 2008, 2009 i prognozowany na 2010. Długość dróg wymagających remontu - została ustalona przez PZD szacunkowo - wobec braku udokumentowanych danych w tym zakresie.

⁸ tutaj Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych (FOGR) - 290,6 tys. zł (5,3%) i NFOŚiGW - 12,0 tys. zł (0,2%).

z budżetu państwa⁹, 1.180,6 tys. zł dotacje jst i 46,6 tys. zł środki z FOGR. Na 2010 r. zaplanowano wydatki w kwocie 21.857 tys. zł, w tym 4.500 tys. zł (20,6%)¹⁰ stanowi dofinansowanie z budżetu państwa, 2.913,4 tys. zł - środki z UE¹¹ i 1.000 tys. zł - dotacja jst.

W ramach Programu, PZD w 2009 r. zrealizował zadanie I pn. „Przebudowa ulicy Al. Niepodległości w miejscowości Borne Sulinowo na długości 2020 m” o wartości 6.729,6 tys. zł¹², dofinansowane środkami z budżetu państwa w kwocie 3.000 tys. zł (44,6%) i 700,0 tys. zł (10,4%) dotacją samorządu gminnego. W II kwartale 2010 r. rozpoczął realizację zadania II pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 0431Z na długości 5 km, odcinek od drogi krajowej nr 20 w miejscowości Drzonowo do miejscowości Stepień” o wartości kalkulacyjnej robót 6.343 tys. zł¹³, finansowanego (wg planu) 2.343 tys. zł ze środków własnych, 3.000 tys. zł z dotacji budżetu państwa (47,3% wydatków kwalifikowanych) i 1.000 tys. zł z dotacji jst.

NIK nie wnosi uwag do sposobu, terminowości wykonania oraz rozliczenia finansowego zadania I, przygotowania i rozpoczęcia realizacji zadania II, a także trybu wyboru wykonawców robót budowlanych oraz treści umów z nimi zawartych. Negatywnie natomiast ocenia sposób dokumentowania odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu oraz dokonania odbioru końcowego robót zadania I. I tak:

- odbioru końcowego tych robót dokonał Pan Dyrektor ze swoim zastępcą (wykonującym w ramach obowiązków służbowych funkcję inspektora nadzoru), przy udziale przedstawicieli wykonawcy (dyrektora ds. marketingu i kierownika budowy) - bez wyegzekwowania od wykonawcy obowiązku przedłożenia opinii technologicznej i technicznej oraz rejestru obmiaru robót i dziennika budowy. Było to niezgodne z zasadami określonymi w SST¹⁴ i w umowie nr 1/09 z 6.03.2009 r.¹⁵, zgodnie z którymi, odbioru ostatecznego dokonuje komisja wyznaczona przez zamawiającego - w obecności inspektora nadzoru i przedstawiciela wykonawcy, zobowiązanego do przedłożenia dokumentacji odbiorowej, w tym ww. dokumentów;
- odbiory robót zanikających i ulegających zakryciu były udokumentowane nierzetelnie. Roboty wyspecyfikowane w kosztorysie ofertowym były rozliczone pod względem ilościowym i zgłoszone inspektorowi nadzoru do odbioru na drukach kontroli robót, wg których wszystkie roboty wykonywane były w okresie od marca do 15 września 2009 r. i zgłoszone do odbioru w ostatnim dniu ich realizacji¹⁶. Fakt wykonania robót potwierdzał inspektor nadzoru¹⁷, nie podając daty dokonania odbioru.

⁹ z tego: 3.000 tys. zł na realizację Programu; 615,0 tys. zł środki rezerwy subwencji ogólnej MI na dofinansowanie „Przebudowy obiektu inżynierskiego JN1 0107483 wraz z drogą dojazdową w miejscowości Stepień, gmina Biały Bór.”

¹⁰ z tego 3.000 tys. zł na realizację Programu i 1.500,0 tys. zł z rezerwy subwencji ogólnej MI na dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa mostu na rzecze Nizicy wraz z ulicami dojazdowymi Szafera i Kaszubską”;

¹¹ na „Poprawę układu komunikacyjnego miasta Szczecinek - przebudowa ulic Wyszyńskiego, Jana Pawła II i części ul. Lipowej”

¹² 51,8% ogółu wydatków na drogi poniesionych w tym roku.

¹³ 29% planowanych nakładów na drogi ogółem w 2010 r.

¹⁴ Szczegółowa specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót.

¹⁵ na wykonanie robót budowlanych zadania I.

¹⁶ 4 dni od daty zgłoszenia wykonawcy o zakończeniu robót.

¹⁷ tj. zastępcą dyrektora PZD.

W ocenie NIK, sposób dokonywania oraz dokumentowania odbiorów robót wskazuje na brak należytej staranności PZD o jakość wykonywanych prac. Kontrola wykazała, że niespełna rok po odbiorze robót, zachodzi konieczność wykonania - w ramach gwarancji - miejscowych napraw chodników i ścieżek rowerowych (powstawanie kolein), a także wymiany „warstwy użytkowej” na trawnikach w pasie drogowym.

NIK ocenia negatywnie realizację obowiązków zarządcy dróg określonych w *ustawach z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*¹⁸, *z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*¹⁹ i w *rozporządzeniu 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*²⁰. I tak PZD:

- nie posiadał planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 *ustawy o drogach*. Według wyjaśnień Pana Dyrektora, odstąpiono od opracowania planu rozwoju sieci drogowej z uwagi na ujęcie wykazu dróg do remontu w „Planie rozwoju regionalnego na lata 2005 ÷ 2008” i dokonania oceny w 2001 r. stanu technicznego dróg w „Strategii Rozwoju Powiatu Szczecińskiego do roku 2015”. W myśl przepisów *ustawy o drogach*, fakt opracowania strategii rozwoju nie zwalnia PZD z obowiązku, o którym mowa w art. 20 pkt 1,
- nie prowadził księжек drogi i dziennika objazdu dróg, o których mowa w §§ 10 i 11 *rozporządzenia MI*, a decyzje i działania związane z należyтым utrzymaniem dróg i zapewnieniem na nich bezpieczeństwa - jak wynika z wyjaśnień Pana Dyrektora - podejmował głównie w oparciu o informacje kierowników obwodów drogowych, systematycznie kontrolujących stan dróg,
- nie posiadał udokumentowanych danych o przeprowadzeniu okresowych (corocznych) kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich²¹, wynikających z przepisów art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach* i art. 62 ust. 1 pkt 1a *prawa budowlanego* oraz nie realizował obowiązku wykonywania - raz na 5 lat - przeglądów szczegółowych drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 62 pkt 2 *prawa budowlanego*. Kontrola wykazała, że w 2008 r. przeglądowi szczegółowemu poddano 14 spośród 26 obiektów pozostających w zasobach majątkowych PZD. Przeglądy pozostałych 12 zostaną wykonane w 2010 r. Poprzedni przegląd szczegółowy obiektów wykonany był w 2001 r. Zaniechanie to, według Pana Dyrektora, wynikało z braku środków finansowych.

Na skutek zaniechań - jak wyjaśnił Pan Dyrektor - PZD nie zrealizował także obowiązku sporządzenia rocznej informacji o sieci dróg publicznych za 2007 i 2008 r., a dane za 2009 r. przesłał 20.05.2010 r., dopiero po interwencji do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad²². W myśl § 2 ust. 1 i 2 *rozporządzenia MI z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach*

¹⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm., dalej *ustawa o drogach*

¹⁹ Dz.U. z 2006 r. Nr 156 poz. 1118 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582, dalej *rozporządzenie MI*

²¹ ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego - co najmniej raz w roku w odniesieniu do kontroli okresowych i raz na 5 lat w odniesieniu do kontroli szczegółowych. Przegląd okresowy 14 z 26 drogowych obiektów inżynierskich przeprowadzono w 2008 r. z racji wykonania przeglądu szczegółowego (poprzedni przegląd okresowy wykonany był w 2005 r., a szczegółowy w 2001 r.). Przegląd szczegółowy pozostałych mostów i wiaduktów drogowych PZD zlecił do wykonania w 2010 r.

²² dalej GDDKiA.

mostowych, tunelach oraz promach²³ - sprawozdania za dany rok należy przekazywać w terminie do 31 marca roku następnego.

Ponadto kontrola wykazała, że Pan Dyrektor bez upoważnienia zaciągnął zobowiązanie. Zgodnie z warunkami umowy nr 1/09 z 6 marca 2009 r. na wykonanie robót budowlanych zadania I, 18.08.2009 r. podpisał zlecenie²⁴ na roboty dodatkowe opiewające na kwotę 144,4 tys. zł (2,1% wartości tego zadania), która o 133,2 tys. zł przekraczała plan wydatków wynoszący 6.505,1 tys. zł. W tym czasie wolne środki budżetowe wynosiły 11,2 tys. zł (tj. 7,8% kwoty zaciągniętego zobowiązania), a o ich zwiększenie Pan Dyrektor złożył wniosek²⁵ do Rady Powiatu dopiero 24.11.2009 r.

W ramach porozumienia PZD/193/09²⁶ w sprawie wspólnej realizacji zadania II, właściciel firmy ZEK zobowiązał się do przekazania kruszywa o wartości 100 tys. zł. Zdaniem NIK wartość realizowanego w 2010 r. zadania należy skorygować o równowartość darowizny.

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

1. *Prowadzenie księzek i dziennika objazdu dróg, a także o przeprowadzanie okresowych i szczegółowych kontroli stanu dróg powiatowych.*
2. *Opracowanie planu rozwoju sieci drogowej.*
3. *Dokonywania obiorów końcowych z zachowaniem zasad określonych w SST i w umowach na wykonywanie robót.*
4. *Rzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie odbiorów robót zanikających i podlegających zakryciu.*
5. *Niezaciąganie zobowiązań bez upoważnienia, tj. ponad wielkości ujęte w planie wydatków.*
6. *Terminowe przekazywanie GDDKiA rocznych sprawozdań o stanie dróg.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Dyrektora o nadesłanie, w terminie miesiąca od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się - stosownie do art. 62 ust. 2 ustawy o NIK - od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

²³ Dz.U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583.

²⁴ PZD.7-22/27RD/09

²⁵ uchwałą nr XLVI/331/09 Rady Powiatu z 4.12.2009 r. plan wydatków inwestycyjnych PZD został zwiększony o wnioskowane 133,2 tys. zł.

²⁶ zawartego przez Zarząd Powiatu Szczecineckiego z właścicielem firmy Zakład Eksploatacji Kruszyw (ZEK)