

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 21 października 2010 r.

**Pan
Roman Głowaczewski
Dyrektor
Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei
we Wrocławiu**

LWR-4101-08-01/2010
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 we Wrocławiu, skontrolowała działalność Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu, zwanej w dalszej treści „DSDiK we Wrocławiu” w zakresie wykonywania funkcji zarządcy dróg wojewódzkich w latach 2008-2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez DSDiK we Wrocławiu w imieniu Zarządu Województwa Dolnośląskiego funkcji zarządcy dróg wojewódzkich zlokalizowanych w granicach województwa dolnośląskiego w latach 2008-2010 (I półrocze), pomimo nieprawidłowości polegających na niepełnym wykorzystywaniu posiadanych środków finansowych i opóźnieniach w aktualizacji ewidencji dróg oraz uchybień w postaci braku nowelizacji instrukcji w sprawie objazdów dróg, braku wewnętrznych procedur dotyczących okresowych przeglądów dróg oraz kontroli funkcjonowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także braku

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

określenia w regulaminie organizacyjnym zadań z zakresu ochrony dróg dla Laboratorium Drogowego.

Ocenę tę uzasadniają oceny cząstkowe zaprezentowane w dalszej części wystąpienia.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonujące w Dolnośląskiej Służbie Dróg i Kolei rozwiązania organizacyjne, regulujące wykonywanie funkcji zarządcy 2 322,4 km dróg wojewódzkich. Wszystkie zadania ustalone w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² zostały zamieszczone w statucie DSDiK we Wrocławiu, następnie przypisane poszczególnym komórkom w regulaminie organizacyjnym, a także przydzielone poszczególnym pracownikom w zakresach czynności służbowych.

Właściwym było również zabezpieczenie kadrowe wykonywanych zadań, tak w aspekcie stanu zatrudnienia, jak i jego struktury. Przy ogólnym zmniejszeniu zatrudnienia w latach 2007-2009 o 31,9% (z 338 do 230), w grupie pracowników technicznych zanotowano jego zwiększenie o 18,2% (z 88 do 104). Przeciętnie, blisko 2/3 pracowników technicznych posiadało specjalistyczne kwalifikacje w zakresie drogownictwa, a około 1/3 uprawnienia budowlane o specjalności drogowej, pozwalające na samodzielne prowadzenie i nadzorowanie robót.

2. Prawidłowo i w oparciu o realne przesłanki, ustalano potrzeby w zakresie finansowania działalności związanej z zarządem dróg wojewódzkich. Przekazywane przez DSDiK we Wrocławiu do Zarządu Województwa Dolnośląskiego projekty planów finansowych, zawierały szczegółowe wyliczenia niezbędnych wydatków, oparte na gruntownej ocenie stanu technicznego dróg i obiektów infrastruktury drogowej. Podstawą do takiej oceny były z kolei bieżące objazdy dokonywane z wymaganą częstotliwością³, przeglądy okresowe, a także wytyczne formułowane w wyniku badania nawierzchni i nośności dróg przez Laboratorium Drogowe.

Pozytywnie należy ocenić działania DSDiK w zakresie pozyskiwania dodatkowych (poza budżetem Województwa Dolnośląskiego) środków na remonty dróg oraz inwestycje drogowe. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2008-2010 pozyskano łącznie z innych źródeł 109,2 mln zł, w tym 34,6 mln zł z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, 32,0 mln zł z programu Euroregion NYSA oraz 42,6 mln zł z funduszy strukturalnych Unii

² Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

³ częstotliwość objazdów poszczególnych dróg ustalała „Instrukcja o dokonywaniu bieżących przeglądów dróg wojewódzkich Województwa Dolnośląskiego”.

Europejskiej. Pozyskane dodatkowo środki stanowiły 12,5% łącznej kwoty wydatków określonej w planach finansowych DSDiK we Wrocławiu w przedmiotowym okresie.

W 2008 r. i w 2009 r. nie wykorzystano w pełni środków finansowych pozostających w dyspozycji DSDiK we Wrocławiu. W 2008 r. wydatki wynikające z planu po zmianach (175.822,4 tys. zł) zrealizowano w wysokości 133.104,9 tys. zł, tj. w 75,7%, a w 2009 r. z zaplanowanych 208.271,3 tys. zł wydatkowano 160.096,9 tys. zł, tj. 76,9%. Niepełna realizacja planów wydatków skutkowałą koniecznością przekwalifikowania niewydatkowanych kwot na tzw. „środki niewygasające” celem umożliwienia realizacji wydatków w latach następnych. Ostatecznie, w wyniku przedłużenia okresów wydatkowania, plan 2008 r. zrealizowano w 89,7% (157.770,4 tys. zł) zaś plan 2009 r. w 93,0% (193.733,1 tys. zł).

Kontrola wykazała, że na powyższe oprócz okoliczności obiektywnych takich jak np. niesprzyjające warunki atmosferyczne, czy też nieprzewidziane spory przy wykupie nieruchomości, wpłynęły zdarzenia bezpośrednio lub pośrednio zależne od DSDiK we Wrocławiu. Dla przykładu: [1] w 2009 r. nie wydatkowano kwoty 300 tys. zł na budowę mostu na rzece Odrze w ciągu drogi nr 323 z powodu opóźnień w wykonaniu dokumentacji; [2] na skutek błędów w oszacowaniu wartości zadania i związanego z tym braku możliwości zabezpieczenia pełnego finansowania, zrezygnowano z rozpoczęcia przebudowy ul. Wałbrzyskiej w Świdnicy (droga nr 379) i tym samym wydatkowania kwoty 993,3 tys. zł.

3. Za prawidłowy należy uznać stosowany w DSDiK we Wrocławiu sposób ewidencji dróg. Prowadzona w formie elektronicznej ewidencja zawierała wszystkie elementy określone w §§ 9-17 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 tunelom⁴ i pozwalała na generowanie w formie pisemnej poszczególnych jej składników (książek dróg, map techniczno-eksploatacyjnych, kart obiektów mostowych itp.).

Kontrola ujawniła przypadki nieprawidłowości w dokonywaniu zapisów w książkach dróg. Badanie przedmiotowego zagadnienia w odniesieniu do dróg nr 384, 382, 367, 388 i 392 wykazało, że w części IV książek dróg wpisy dotyczące wykazów dzienników objazdów były zakończone na roku 2007 zaś w książce drogi nr 367 brak było danych osoby upoważnionej

⁴ Dz.U. Nr 67, poz. 582

do dokonywania wpisów. Przedmiotowe nieprawidłowości usunięto dopiero w trakcie kontroli NIK.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie i dokumentowanie przez Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei obowiązków wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ w zakresie dokonywania okresowej kontroli dróg i związanych z nimi obiektów inżynierskich, co do stanu technicznego, co najmniej raz w roku (art. 62 ust. 1 pkt. 1a) oraz stanu technicznego i przydatności do użytkowania, co najmniej raz na pięć lat (art. 62 ust. 1 pkt. 2). Z częstotliwością dwutygodniową dokonywano bieżących objazdów dróg, dwukrotnie w ciągu roku (przed zimą i po zimie) wykonywano przeglądy roczne, a w 2009 r. za pośrednictwem specjalistycznej firmy przeprowadzono kompleksowy przegląd pięcioletni całej sieci administrowanych dróg. Sporządzana w wyniku przedmiotowych czynności dokumentacja (dzienniki objazdów, protokoły przeglądów) szczegółowo obrazowała stan dróg i urządzeń towarzyszących i była wykorzystywana zarówno do bieżącego usuwania stwierdzonych usterek, jak i też do oceny stanu technicznego dróg w aspekcie niezbędnych remontów i przebudów.

Kontrola wykazała, że w odniesieniu do bieżących objazdów dróg i obiektów inżynierskich, opracowano i stosowano wewnętrzne procedury postępowania. Obowiązujące od 2002 r. „Instrukcja o dokonywaniu bieżących przeglądów dróg wojewódzkich Województwa Dolnośląskiego” i „Instrukcja o dokonywaniu bieżących przeglądów obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich Województwa Dolnośląskiego” szczegółowo określały m.in. cel bieżącego przeglądu, sposób jego dokonywania, częstotliwość, wykonawców, zasady kontroli, osoby sprawujące nadzór, sposób dokumentowania, a także zasady postępowania w przypadkach stwierdzenia uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu użytkowników dróg (dokumenty te wymagały aktualizacji dostosowującej nazewnictwo komórek organizacyjnych i stanowisk pracy do regulaminu organizacyjnego). Nie ustalono natomiast takich wewnętrznych procedur w odniesieniu do przeglądów okresowych. W ocenie NIK, dla prawidłowej realizacji tych obowiązków i zapewnienia jednakowego standardu czynności przeglądowych i ich dokumentowania należałoby rozważyć opracowanie i wdrożenie wewnętrznych procedur także w odniesieniu do tych przeglądów. Podjęcie tych działań znajduje również uzasadnienie w bardzo ogólnych zapisach w ustawie Prawo

⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

budowlane, co do sposobu realizacji i dokumentowania czynności związanych z okresowymi przeglądami stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg.

5. Jako przeciętnie dobrą należy ocenić jakość robót wykonywanych na drogach wojewódzkich. Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny pięciu odcinków dróg poddanych remontom i przebudowom (znajdujących się już w okresie pogwarancyjnym), w czterech przypadkach wykazały brak jakichkolwiek uszkodzeń zarówno samej nawierzchni, jak również poboczy czy urządzeń odwadniających. W jednym przypadku, tj. na ul. Jedności Narodowej w miejscowości Łagiewniki (droga nr 384), stwierdzono ślady napraw świadczące o wcześniejszym wystąpieniu uszkodzeń nawierzchni. We wszystkich pięciu skontrolowanych przypadkach stosowne służby DSDiK we Wrocławiu dokonywały systematycznych przeglądów dróg w okresie gwarancyjnym. W odniesieniu do drogi 384 pozwoliło to na ujawnienie usterek w czasie pozwalającym na skuteczne wyegzekwowanie od wykonawcy ich naprawy jeszcze w ramach gwarancji.

6. Dolnośląska Służba Dróg i Kolei prawidłowo realizowała obowiązek ochrony dróg przed niszczeniem ich przez użytkowników. W sieci administrowanych dróg wyznaczono sześć stanowisk do ważenia pojazdów, a na wyposażeniu jednostki znajdowały się dwie wagi umożliwiające sprawdzanie tonażu samochodów. Z zapisów w dziennikach bieżących objazdów dróg wynikało, że służby liniowe zwracały uwagę na zdarzenia związane np. z zanieczyszczaniem nawierzchni i poboczy, odprowadzaniem ścieków do urządzeń melioracyjnych, uszkodzaniem elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego itp.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono w obecności funkcjonariuszy Inspekcji Transportu Drogowego łącznie 78 operacji ważenia pojazdów w zakresie określonym w art. 129d ustawy Prawo o ruchu drogowym⁶, co skutkowało wpływem do budżetu Województwa Dolnośląskiego kwoty ponad 600 tys. zł. Na siedmiu odcinkach dróg wprowadzono również ograniczenia tonażowe dla samochodów ciężarowych.

Należy jedynie zwrócić uwagę na przyporządkowanie organizacyjne Laboratorium Drogowego wykonującego czynności związane z ważeniem pojazdów do Pionu Realizacji Inwestycji, który w obowiązującym regulaminie organizacyjnym nie miał przypisanych do zakresu działania spraw związanych z ochroną dróg.

7. Analiza zapisów ewidencji ujmujecej 2902 decyzje wydane przez DSDiK w badanym okresie w związku z udostępnieniem terenów w obrębie pasów drogowych na cele

niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg oraz szczegółowa analiza akt sprawy losowo wybranych 3 postępowań i ewidencji dotyczącej 57 spraw w związku z samowolnym zajęciem pasa drogowego wykazała prawidłową realizację obowiązków w tym zakresie. Zajęcia pasów drogowych następowały na podstawie decyzji administracyjnych określających szczegółowo między innymi możliwości do prowadzenia rodzaj działalności, czas zajęcia oraz należne kwoty opłat. Każdorazowo przekazanie i odbiór powrotny pasa drogowego odbywały się na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych ustalających między innymi warunki i skutki użytkowania oraz obowiązek wykonania przez zajmującego niezbędnych robót odtworzeniowych.

8. DSDiK we Wrocławiu poprawnie realizowała zadania związane z organizacją ruchu drogowego w części dotyczącej sporządzania i zatwierdzania projektów w tym zakresie oraz ewidencji przedmiotowych dokumentów. Projekty organizacji ruchu były opracowane dla wszystkich dróg znajdujących się w zarządzie DSDiK we Wrocławiu i zawierały elementy określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷, w tym plan orientacyjny z zaznaczeniem dróg, plan sytuacyjny zawierający lokalizację istniejących znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa, opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze. Ewidencja projektów organizacji ruchu zawierała w swej treści dane wymagane przepisem § 9 wymienionego wyżej zarządzenia m.in. numer drogi i jej kilometrą, nazwę jednostki składającej projekt organizacji ruchu, charakter organizacji ruchu oraz adnotacje odnośnie wymaganych terminów.

Kontrola ujawniła uchybienia w sposobie realizacji obowiązku określonego w § 3 ust. 1 pkt 7 zarządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. co do kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu. Zadania w przedmiotowym zakresie zostały przypisane Wydziałowi Inżynierii Ruchu Drogowego, jednakże bez określenia procedur postępowania, przede wszystkim w aspekcie częstotliwości kontroli, sposobu ich dokumentowania oraz osób odpowiedzialnych. Funkcjonowanie urządzeń zabezpieczających ruch drogowy było sprawdzane przez tenże Wydział okazjonalnie i bez dokumentowania wykonywanych czynności. W ocenie NIK dla

⁶ Dz.U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 177, poz. 1729

wyeliminowania tych nieprawidłowości celowym i niezbędnym byłoby opracowania wewnętrznych procedur postępowania w tym zakresie.

9. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia organizacyjne działania DSDiK we Wrocławiu związane z zimowym utrzymaniem dróg wojewódzkich. We wszystkich latach badanego okresu, opracowywane były „Plany Zimowego Utrzymania Dróg Wojewódzkich na terenie Województwa Dolnośląskiego” określające szczegółowo między innymi jednostki biorące udział w akcji zimowej, standardy utrzymania poszczególnych dróg, rodzaje materiałów do zwalczania skutków śliskości, zasady pozyskiwania i przekazywania informacji o sytuacji na drogach, a także osoby odpowiedzialne za prowadzenie akcji. Wszyscy tzw. „wykonawcy zewnętrzni”, wykonujący na rzecz DSDiK we Wrocławiu prace związane z zimowym utrzymaniem dróg zostali wyłonieni w drodze prawidłowo przeprowadzonych procedur przewidzianych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. W umowach zabezpieczono możliwość wykonania dodatkowych zadań w sytuacjach nadzwyczajnych, a także skuteczną kontrolę poprzez monitorowanie pracy pojazdów i sprzętu wykonawców. Zawarto również klauzule o karach umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zleconych zadań. Z dokumentacji dotyczącej przebiegu akcji zimowych, prowadzonej przez służby dyspozytorskie DSDiK we Wrocławiu wynikało, że na bieżąco dysponowano informacjami dotyczącymi sytuacji atmosferycznej, a także danymi dotyczącymi miejsca i czasu pracy poszczególnych jednostek sprzętowych.

10. Z uwagi na zatrudnienie przez DSDiK we Wrocławiu audytora wewnętrznego dopiero w końcu 2008 r., w 2009 r. przedmiotowa komórka znajdowała się w stanie organizacji, co spowodowało, że w planach tego okresu ujęto jedynie zadania związane z systemem rachunkowości oraz gospodarowania mieniem. Plan audytu na 2010 r. obejmował już swoim zakresem zagadnienia związane bezpośrednio z wykonywaniem funkcji zarządcy dróg, w tym realizację zadań w zakresie letniego i zimowego utrzymania dróg, analizę procesów inwestycyjnych oraz sprawy odbiorów gwarancyjnych i pogwarancyjnych inwestycji i remontów.

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

⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- 1. Podjęcie skutecznych działań organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w planowaniu i organizacji inwestycji drogowych, w tym opóźnień w przygotowaniu dokumentacji projektowej i błędów w szacowaniu nakładów celem zapewnienia większego wykorzystania ustalonych w planie finansowym środków na ten cel.*
- 2. Rozważenie zasadności opracowania i stosowania wewnętrznych procedur postępowania w sprawach związanych z przeglądami okresowymi dróg oraz kontrolą prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego dla prawidłowej realizacji tych obowiązków i zapewnienia jednakowego standardu czynności przeglądowych i ich dokumentowania.*
- 3. Zapewnienie bieżącego i prawidłowego prowadzenia ksiąg dróg, w tym działu IV dotyczącego wykazów dzienników objazdów.*
- 4. Uzupełnienie braków formalnych w zapisach dokumentów wewnętrznych obowiązujących w DSDiK we Wrocławiu, w tym co do zgodności nazewnictwa komórek i stanowisk pracy z istniejącą strukturą organizacyjną oraz przyporządkowania Laboratorium Drogowego.*

Zgodnie z treścią art. 62 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 Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 30 dni 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.

W przypadku złożenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały komisji powołanej w celu rozpatrzenia zastrzeżeń.