

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 8 października 2010 r.

**Pan
Józef Kuźma
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych
w Oleśnicy**

LWR-4101-08-03/2010
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 Zarządu Dróg Powiatowych w Oleśnicy, zwanego dalej „ZDP w Oleśnicy” lub „Zarządem” w zakresie wykonywania funkcji zarządcy dróg powiatowych w latach 2008-2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 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 ZDP w Oleśnicy w imieniu Zarządu Powiatu Oleśnickiego funkcji zarządcy dróg powiatowych zlokalizowanych w granicach administracyjnych Powiatu Oleśnica, pomimo nieprawidłowości, polegających na niewykorzystaniu dostępnych środków prawnych dla dochodzenia należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego i opóźnieniach w aktualizacji ewidencji dróg oraz uchybień w postaci braku wewnętrznych procedur dotyczących okresowych przeglądów dróg oraz nie uwzględnieniu w regulaminie organizacyjnym wszystkich ustawowych zadań zarządcy drogi.

Ocenę tę uzasadniają oceny cząstkowe zaprezentowane w dalszej części wystąpienia.

1. ZDP w Oleśnicy utworzono uchwałą Rady Powiatu Oleśnickiego w lutym 1999r., jako wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną dla realizacji zadań związanych z planowaniem, budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną 475,2 km dróg powiatowych zlokalizowanych w granicach administracyjnych Powiatu Oleśnickiego przypisanych Zarządowi Powiatu na podstawie art. 19 ust. 2 pkt. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych². W Statucie Zarządu ujęto wszystkie zadania ciążące na zarządcy dróg ujęte w art. 20 przywołanej wyżej ustawy o drogach publicznych, jednak nie ustalono w regulaminie organizacyjnym w sposób jednoznaczny komórek organizacyjnych Zarządu odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań, ograniczając ustalenia w tym zakresie do zapisów w zakresach obowiązków poszczególnych pracowników.

Zatrudnienie 16-18 pracowników, w tym 7 osób z wykształceniem technicznym, wśród których 2 osoby posiadały uprawnienia o specjalności drogowej, pozwalające na samodzielne prowadzenie i nadzorowanie robót drogowych, zapewniało właściwą realizację zadań przez ZDP w Oleśnicy.

2. W badanym okresie Zarząd wykorzystał w pełni środki finansowe na realizację zadań statutowych (ustalone w planie finansowym przez Zarząd Powiatu Oleśnickiego) w wysokości 8.108,8 tys. zł na 2008 r. i 18.381, 2 tys. zł na 2009 r. przy planowanych 15.355,0 tys. zł na 2010 r. Nakłady na inwestycje drogowe zwiększyły się z 3.363,6 tys. zł w 2008 r. do 13.873,2 tys. zł w 2009 r. i do 11.062,0 tys. zł w 2010 r., co ukształtowało ich udział w ogólnej kwocie wydatków ZDP w Oleśnicy na poziomie odpowiednio 41,5%, 75,5% i 72,0%. Koszty bieżącego utrzymania dróg utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wyniosły – 3.319,9 tys. zł w 2008 r., 3.037,5 tys. zł w 2009 r., przy planowanych 3.073,6 tys. zł na 2010 r. W tym czasie na podobnym poziomie ok. 1.200 tys. zł kształtowały się koszty utrzymania Zarządu, co stanowiło średnio 8,6% wydatków ogółem.

Wielkość środków finansowych, którymi dysponował ZDP w Oleśnicy w badanych latach była niewystarczająca w stosunku do potrzeb w zakresie utrzymania prawidłowego stanu technicznego zarządzanych dróg powiatowych, których wielkość została ustalona przez Zarząd w oparciu o wyniki okresowego przeglądu stanu technicznego dróg na kwotę ok. 50 mln zł. Znajduje to odzwierciedlenie w rzeczywistym stanie technicznym dróg, spośród których natychmiastowej przebudowy wymaga 41,2 km, tj. 9% dróg, remontów – 381,8 km (ponad 80%), a jedynie 52,1 km (ok. 11%) była w stanie dobrym i nie wymagała napraw.

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

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

W kontrolowanym okresie na skutek zdarzeń drogowych, których przyczyną był nieodpowiedni stan bądź utrzymanie dróg powiatowych wypłacono użytkownikom dróg 42,0 tys. zł tytułem odszkodowań.

3. W sposób prawidłowy, zgodny z wymogami 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 tunelom³, prowadzono ewidencję dróg. Prowadzona w formie elektronicznej ewidencja pozwalała na generowanie w formie pisemnej poszczególnych jej składników, tj. książek dróg, map techniczno-eksploatacyjnych, kart obiektów mostowych itp. Należy jednak zauważyć, że ewidencja ta nie była prowadzona na bieżąco, bowiem nie dokonywano jej aktualizacji w wymaganym terminie do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. Ostatniej aktualizacji zapisów ewidencji prowadzonej przez ZDP w Oleśnicy dokonano w 2006 r.

Uwagę kontroli zwrócił ponadto fakt bardzo powolnego funkcjonowania aplikacji obsługującej przedmiotową ewidencję, w praktyce powodowało to zbyt małą przydatność systemu do bieżącej pracy.

4. Pozytywnie należy ocenić wykonywanie przez ZDP w Oleśnicy obowiązków w zakresie kontroli stanu technicznego dróg i związanych z nimi obiektów inżynierskich, w tym wykonanie obowiązku ustalonego przepisem art. 62 ust. 1 pkt. 1a i pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, co do dokonywania okresowej kontroli stanu technicznego dróg, co najmniej raz w roku oraz stanu technicznego i przydatności do użytkowania, co najmniej raz na pięć lat. Sporządzana w wyniku przedmiotowych czynności dokumentacja (dzienniki objazdów, protokoły przeglądów) 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.

Należy jednak zauważyć, że dane pozyskiwane z tych przeglądów nie pozwalały na całościową ocenę stanu wszystkich zarządzanych dróg, gdyż zakres danych gromadzonych w poszczególnych przeglądach nie był ujednolicony. Wynikało to z nieprecyzyjnych zapisów instrukcji przeprowadzania przeglądów i ustalonego nią wzoru protokołu z przeglądu.

³Dz.U. Nr 67, poz. 582

⁴Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

5. Jako dobrą należy ocenić jakość robót wykonywanych na drogach powiatowych. Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny 2 odcinków dróg poddanych remontom i przebudowom (w tym 2 znajdujących się już w okresie pogwarancyjnym), nie wykazały uszkodzeń zarówno samej nawierzchni, jak również poboczy czy urządzeń odwadniających. Kontrola wykazała, że stosowne służby Zarządu dokonywały systematycznych przeglądów dróg w okresie gwarancyjnym.

6. Kontrola wykazała, że w badanym okresie ZDP w Oleśnicy nie podejmował aktywnych działań mających na celu zapobieżenie niszczeniu dróg przez ich użytkowników, jak ważenie pojazdów czy przeprowadzanie kontroli ruchu drogowego w obecności funkcjonariuszy Policji i Inspekcji Transportu Drogowego, w zakresie określonym w art. 129d ustawy Prawo o ruchu drogowym. Podejmowane działania sprowadzały się do uzgadniania tras i czasu przejazdu pojazdów ponadnormatywnych po drogach powiatowych, w tym ustalanie korytarzy transportowych w związku z budową drogi krajowej S8 (same zezwolenia na przejazd były wydawane przez Starostwo Powiatowe). Spowodowane to było brakiem odpowiedniego sprzętu i infrastruktury technicznej, tj. wag przejazdowych, które w sposób ciągły monitorowałyby nacisk osi pojazdów poruszających się po drogach lub przenośnych urządzeń tego typu i stanowisk do ważenia pojazdów. Podjęte działania dla wykonania strefy ważenia pojazdów przy drodze wojewódzkiej nr 451 umożliwią częściowe rozwiązanie tego problemu.

7. Zajęcia pasów drogowych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg następowały na podstawie decyzji administracyjnych określających szczegółowo między innymi możliwy 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 obowiązki wykonania przez zajmującego niezbędnych robót odtworzeniowych. Kontrola ujawniła, że nie w każdym przypadku podejmowano wystarczające działania mające na celu wyegzekwowanie naliczonych opłat od zajmujących pas drogowy. Z ogólnej kwoty 36.292,22 zł należności z tego tytułu ustalonych na dzień 31 grudnia 2007 r., do 31 lipca 2010 r. nie podjęto postępowań egzekucyjnych w stosunku do dłużników zalegających z wpłatą kwoty 13.590,58 zł. W czasie kontroli NIK, w sierpniu 2010 r., wystawiono wszystkie tytuły wykonawcze i skierowano celem egzekucji należności do właściwych urzędów skarbowych.

9. Na wszystkie okresy zimowe w badanych latach opracowywano standardy zimowego utrzymania dróg, określając szczegółowo m. in. jednostki biorące udział w akcji zimowej, 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”, realizujący na rzecz Zarządu prace związane z zimowym utrzymaniem dróg zostali wyłonieni w drodze prawidłowo przeprowadzonych procedur przetargowych przewidzianych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. W umowach z wykonawcami zewnętrznymi zabezpieczono możliwość skutecznej kontroli poprzez monitorowanie pracy pojazdów i sprzętu wykonawców oraz nakładanie kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zleconych zadań. Analiza dokumentacji dotyczącej przebiegu akcji zimowych, prowadzonej przez służby dyspozytorskie ZDP w Oleśnicy wykazała, że na bieżąco dysponowano informacjami dotyczącymi sytuacji atmosferycznej, a także danymi dotyczącymi miejsca i czasu pracy poszczególnych jednostek sprzętowych.

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

1. ***Kontynuowanie działań egzekucyjnych wobec dłużników z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg powiatowych zarządzanych przez ZDP w Oleśnicy.***
2. ***Bieżącą aktualizację zapisów ewidencji dróg powiatowych pozostających w zarządzie ZDP w Oleśnicy, z zachowaniem wymaganego terminu do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający, stosownie do zapisu § 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r.***
3. ***Rozważenie możliwości technicznych poprawy aplikacji informatycznej obsługującej elektroniczną ewidencję dróg dla zapewnienia sprawności działania w stopniu pozwalającym na wykorzystanie do bieżącej pracy.***
4. ***Doprecyzowanie zakresu danych ujmowanych w dokumentach związanych z przeglądami okresowymi stanu poszczególnych dróg, celem ich ujednolicenia w stopniu pozwalającym na całościową ocenę stanu wszystkich zarządzanych dróg.***

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

5. *Podjęcie aktywnych działań mających na celu zapobieżenie niszczeniu dróg powiatowych pozostających w zarządzie ZDP w Oleśnicy przez ich użytkowników poprzez kontynuację działań związanych z uruchomieniem strefy ważenia pojazdów przy drodze wojewódzkiej nr 451 oraz nawiązanie współpracy z funkcjonariuszami Policji i Inspekcji Transportu Drogowego celem przeprowadzania wspólnych kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129d ustawy Prawo o ruchu drogowym.*
6. *Ustalenie w regulaminie organizacyjnym ZDP w Oleśnicy zakresu zadań przypisanych poszczególnym komórkom organizacyjnym.*

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 właściwej komisji NIK powołanej w celu rozpatrzenia zastrzeżeń.