



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 20 lipca 2010 r.

**Pan
Kazimierz Sztajglik
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych
w Kluczborku**

**P/10/161
LOP-4101-03-08/2010**

W y s t ą p i e n i e p o k o n t r o l n e

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 Opolu przeprowadziła w Zarządzie Dróg Powiatowych w Kluczborku² kontrolę realizacji zadań dofinansowanych z budżetu państwa w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011*³, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 maja 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 2 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy *o NIK*, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zarządu w zakresie spraw będących przedmiotem kontroli, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

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

² dalej *Zarząd*

³ uchwalony przez Radę Ministrów uchwałą Nr 233/2008 z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pn. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008-2011, ze zmianą wprowadzoną uchwałą nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r., dalej *Program 2008-2011*

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe.

1. NIK ocenia pozytywnie wykonywanie przez Zarząd obowiązków zarządcy dróg powiatowych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1.1. Długość sieci dróg publicznych w powiecie kluczborskim, na koniec 2009 r., wynosiła 752,0 km z tego drogi powiatowe stanowiły 52,7 % (396,1 km), natomiast gęstość sieci dróg publicznych na koniec 2009 r. wynosiła 0,883 km na km² obszaru powiatu.

Poziom dekapitalizacji⁴ dróg powiatowych był bardzo wysoki i na koniec 2009 r. wynosił 93,2 %, natomiast w stosunku do 2007 r. (96,1 %) uległ poprawie o 2,9 pkt procentowego. Poprawa stanu dróg wynikała z systematycznego zwiększenia nakładów ponoszonych na nie – z 2 757 tys. zł w 2008 r. do 3 241 tys. zł w 2009 r. (o 17,6 %).

Założenia przyjęte na 2010 r., wg których nakłady na drogi powiatowe zaplanowano w kwocie 4 072 tys. zł, wraz z zaplanowanymi w budżecie Powiatu Kluczborskiego⁵ na 2010 r. wydatkami na inwestycje drogowe w kwocie 9 520 tys. zł, w tym 8 339 tys. zł na dwa zadania objęte *Programem 2008-2011* (wzrost łącznie o 319 %) pozwoliły określić w prognozach na koniec bieżącego roku dalsze obniżenie stopnia dekapitacji do 86,5 %.

1.2. Zarząd, stosownie do wymogu art. 20 pkt. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁶, opracował plan rozwoju sieci dróg powiatowych na lata 2003-2020. Plan ten, zgodnie z art. 35 ust. 1 ww. ustawy, został zweryfikowany w 2004 r. dla potrzeb opracowania *Programu Rozwoju Lokalnego Powiatu na lata 2004-2013*. Wykazane w ww. opracowaniach potrzeby w zakresie remontów i inwestycji były podstawą sporządzenia rocznych planów inwestycyjnych i remontowych na zarządzanych drogach oraz wytypowania zadań do realizacji w ramach *Programu 2008-2011*.

1.3. Zarząd nie zrealizował w pełnym zakresie zadań wynikających z art. 20 pkt 10 ustawy *o drogach publicznych* i art. 62 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁷, tj. przeprowadzania rocznych i okresowych kontroli stanu technicznego dróg powiatowych i drogowych obiektów inżynierskich na tych drogach.

W 2008 r. ww. kontroli rocznych nie przeprowadzono, a w 2009 r. kontrolą objęto 71 dróg (95,9 %) o łącznej długości 8,361 km (98,0 % długości dróg powiatowych). W protokołach z kontroli odniesiono się do stanu technicznego nawierzchni drogi, poboczy, elementów

⁴ określony długością dróg wymagających remontu do ich długości ogółem

⁵ Dalej - Powiat

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

odwodnienia korpusu drogowego, elementów wyposażenia technicznego w tym chodników, oznakowania pionowego i poziomego oraz barier ochronnych. Ponadto zamieszczono w nich inne uwagi dotyczące drogi i otoczenia oraz wnioski wynikające z kontroli. W protokołach nie sformułowano natomiast ocen stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na kontrolowanych drogach, pomimo takiego wymogu określonego w art. 20 pkt 10 ustawy *o drogach publicznych*.

Kierownik Służby Liniowej⁸ Zarządu, odpowiedzialny za wykonywanie tych kontroli wyjaśnił, że przeglądy stanu technicznego dróg rozpoczęto od 2009 r. i nie potrafi wskazać przyczyn zaniechania tego obowiązku w latach poprzednich oraz że w 2009 r. nie skontrolował trzech dróg przez przeoczenie. Dyrektor Zarządu wyjaśnił natomiast, że nie sprawdzał czy kontrole stanu technicznego dróg były przeprowadzane przez SL, opierając się w tym zakresie na ustnych relacjach pracowników SL oraz że nie żądał protokołów z tych kontroli z powodu nadmiaru obowiązków.

Powyższe, w ocenie NIK, świadczy o braku dostatecznego (rzetelnego) nadzoru ze strony kierownictwa Zarządu nad wykonywaniem przez SL ustawowych obowiązków w zakresie kontroli stanu technicznego dróg oraz dokonywania oceny wpływu tego stanu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Kontrolą roczną stanu technicznego obiektów mostowych w latach 2008 i 2009 Zarząd objął po 34 obiekty (97,1 % eksploatowanych w tym okresie na drogach powiatowych), natomiast kontroli nie poddano dwóch obiektów mostowych (w Kluczborku - nr ewidencyjny 1018585 i Wołczyń - nr ewidencyjny 10185586). Według zapisów protokołów z ww. kontroli, w ramach przeprowadzonych czynności dokonano m.in. oceny stanu technicznego elementów tych obiektów, identyfikując które z uszkodzeń zagrażały bezpieczeństwu ruchu publicznego lub groziły katastrofą budowlaną, a ponadto dokonano oceny przydatności obiektu do użytku i określano tryb wykonania zaleceń.

W odniesieniu do przyczyn pominięcia w kontrolach ww. dwóch obiektów, zastępca dyrektora Zarządu, kierownik Działu Technicznego wyjaśnił, że dostęp do obiektu nr 10185586 został ograniczony poprzez zarurowanie (w okresie poprzedzającym przejęcie dróg przez Powiat) cieku wodnego, nad którym most ten znajduje się, natomiast przegląd stanu obiektu nr 1018585 nie został udokumentowany przez niedopatrzenie.

1.4. Zarząd dokonywał systematycznie objazdów dróg powiatowych kategorii zbiorczej, poświadczając ich przeprowadzenie w dzienniku objazdu dróg ww. kategorii, stosownie do

⁸ dalej SL

wymogu § 11 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 tunelom⁹. Równocześnie stwierdzono, że nie były prowadzone objazdy dróg kategorii dojazdowej (30,731 km, tj. 7,8 % dróg powiatowych), a objazdów dróg kategorii lokalnej (92,540 km, tj. 23,4 % dróg powiatowych) zaniechano po 14 kwietnia 2008 r.

Kierownik SL wyjaśnił, że objazdów dróg dojazdowych nie prowadził ze względu na ich zły stan techniczny i nieprzejezdność w czasie opadów atmosferycznych, natomiast dokonywał objazdów dróg lokalnych, ale zaniechał w 2008 r. ich dokumentowania w dzienniku objazdu ze względu na nadmiar obowiązków służbowych, niemniej o stwierdzonych w trakcie objazdów tych dróg usterkach, brakach i uszkodzeniach na bieżąco informował telefonicznie lub ustnie podległych pracowników, polecając usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. W ocenie NIK przyjęta praktyka nie zapewniała wypełnienia obowiązku rzetelnego dokumentowania przeprowadzonych czynności.

Dyrektor Zarządu w sprawie nie egzekwowania od kierownika SL prowadzenia objazdów dróg powiatowych lokalnych i dojazdowych oraz prowadzenia dzienników objazdów dla dróg tej kategorii wyjaśnił, że wiedzę w tym zakresie czerpał z systematycznych informacji ustnych i telefonicznych kierownika SL o zagrożeniach występujących na drogach i na podstawie szczegółowości tych informacji był przekonany, że objazdy były prowadzone. Powyższe, zdaniem NIK, świadczy o braku dostatecznego nadzoru nad ww. zagadnieniami.

1.5. Zarząd zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych prowadził ewidencję dróg, która spełniała wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg. Dla każdej z 74 dróg powiatowych wykazanych w ww. ewidencji Zarząd prowadził w systemie elektronicznym EWIDR książki dróg, które odpowiadały wytycznym określonym w załączniku nr 1 ww. rozporządzenia.

1.6. Zarząd sporządził, stosownie do obowiązku określonego w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektów mostowych, tunelach i promach¹⁰, informacje o sieci dróg powiatowych za 2007 r., 2008 r. i 2009 r. i przekazał je do Generalnej Dyrekcji Dróg i Krajowych i Autostrad z dochowaniem terminu określonego w § 2 ust. 2 tego rozporządzenia.

⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg

¹⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 583

2. NIK ocenia pozytywnie wykorzystanie środków budżetu państwa na realizację w 2009 r. dwóch zadań w ramach Programu 2008-2011.

2.1. Powiat złożył do Wojewody Opolskiego cztery wnioski (po dwa w 2009 r. i 2010 r.) o dofinansowanie zadań w ramach *Programu 2008-2011*, które zostały zakwalifikowane do realizacji. Zgodnie z umowami o dotację Powiat uzyskał dofinansowanie w 2009 r. w łącznej kwocie 976 tys. zł (387 tys. zł na zadanie pn. *Remont drogi powiatowej nr 20960 – ul. Fabryczna w Kluczborku od km 0+000,00 do km 1+231,90* i 589 tys. zł na zadanie pn. *Remont drogi powiatowej nr 13040 – Kostów-Janówka od km 0+000,00 do km 5+485,00*) oraz zapewnienie dofinansowania w 2010 r. w kwocie 4 219 tys. zł (2 187 tys. zł na zadanie pn. *Remont drogi powiatowej nr 13360 Wołczyn-Biskupice od km 0+341 do km 13+322* i 2 032 tys. zł na zadanie pn. *Remont drogi powiatowej nr 13190 – Ligota Dolna-Bogacica-Jesienie od km 0+000 do km 13+702*). Kwoty wynikające z umów nie przekraczały 50 % planowanych kosztów, tym samym spełniony był wymóg określony w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remont dróg powiatowych i gminnych¹¹.

2.2. Wyboru wykonawców ww. zadań Zarząd dokonał na podstawie prawidłowo przygotowanych i przeprowadzonych oraz rzetelnie udokumentowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, tj. zgodnie z zasadami wymaganymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹². Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót opracowane zostały przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane w zakresie drogownictwa, z uwzględnieniem postanowień § 12 ÷ § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹³. Stanowiły one integralną część materiałów obowiązujących w postępowaniu i prowadzeniu robót remontowych na drogach. Postanowienia umów były zgodne z zapisami specyfikacji istotnych warunków zamówień i z wynikami przeprowadzonych przetargów nieograniczonych oraz zabezpieczały interesy Zarządu i Powiatu.

2.3. W wyniku zrealizowania przez Zarząd w 2009 r. zadań objętych *Programem 2008-2011* osiągnięto główne cele *Programu*: zwiększenie płynności ruchu i poprawa

¹¹ Dz. U. Nr 53, poz. 435

¹² Dz. U. z 2010 r., Nr 113 poz.759 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

bezpieczeństwa komunikacyjnego. Wyremontowane odcinki stanowiły powiązanie dróg powiatowych z siecią dróg krajowych nr: 11, 41, 42 i 45 i umożliwiły zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych.

3. NIK ocenia pozytywnie przygotowanie prowadzenie i jakość robot budowlanych oraz odbiór zadań realizowanych przez Zarząd w 2009 r., pomimo stwierdzonych uchybień.

3.1. Roboty remontowe na drogach nr 2096O i nr 1304O prowadzono na podstawie zgłoszenia dokonanego w trybie art. 30 *Prawa budowlanego*. Na realizowanych zadaniach prowadzono dzienniki budowy, stosownie do wymogów art.45 *Prawa budowlanego*. Dzienniki te prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w § 6 i 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w *sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia*¹⁴. Utrwalono w nich, stosownie do § 2 ww. rozporządzenia, przebieg robót budowlanych, w tym zgłoszenia robót zanikających i ulegających zakryciu, w kolejności zdarzeń prowadzonych prac remontowych.

3.2. Zarząd nie wyegzekwował od wykonawcy robót opracowania programów zapewnienia jakości, o których mowa w pkt 6.1. specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót. Kierownik SL, pełniący funkcję inspektora nadzoru i reprezentanta inwestora dla tych zadań, w wyjaśnieniu podał, że brak tych programów był wynikiem przeoczenia. Zdaniem NIK powyższe świadczy o braku skutecznego nadzoru Zarządu nad realizacją kontrolowanych zadań.

3.3. Roboty remontowe na drogach nr 2096O i nr 1304O prowadzone były zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi określonymi we wnioskach o dofinansowanie tych zadań. Roboty te zostały wykonane, zgłoszone do odbioru i odebrane (bez zgłoszenia wad i usterek) przez Zarząd w terminach umownych. Dokumentacja odbioru robót odpowiadała wymogom specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót.

3.5. Stwierdzono, że w protokołach odbioru ostatecznego robót zrealizowanych na drodze nr 2096O i nr 1304O nie zawarto potwierdzenia udzielenia przez wykonawcę gwarancji i rękojmi na zrealizowane roboty budowlane na okres 2 lat, pomimo wymogu określonego w 5 ust. 1 umów o wykonanie tych robót.

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny wykazały usterki na drodze nr 2096O, polegające na osadzeniu 10 kratek kanalizacji deszczowej od 3 cm do 4 cm poniżej

¹⁴ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

nawierzchni jezdni oraz odchyleniu od pionu i poziomu 6 krawężników. Uczestniczący w odbiorze robót na ww. drodze w dniu 7 lipca 2009 r. zastępca dyrektora Zarządu podał w wyjaśnieniu, że wymienione wady i usterki w dniu odbioru nie występowały (zaniżenia krat przy 10 studniach względem jezdni w trakcie odbioru wynosiły 2 cm) zaś stwierdzone zaniżenia krat i uszkodzenia krawężników wystąpiły wskutek eksploatacji drogi.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Podjęcie działań zapewniających:

- 1) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego wszystkich dróg powiatowych i drogowych obiektów inżynierskich na tych drogach zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych i art. 62 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.*
- 2) dokonywanie objazdów wszystkich dróg powiatowych poszczególnych kategorii i rzetelne ich dokumentowanie w dzienniku objazdów, stosownie do wymogu § 11 ww. rozporządzenia.*
- 3) usunięcie usterek ujawnionych na drodze nr 2096O.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Dyrektora, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Opolu 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.