



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

4.12. 2020

DSL

do wiadomości:

DT + KA
+ FP

IKI.410.009.08.2020

ZARZĄD DRÓG POWIATOWYCH
STARACHOWICE
S E K R E T A R I A T

WPŁYNEŁO DZIA 2020 -12- 0 4 WPŁYNEŁO DZIA

L. dz. 2218

Liczba załączników Podpis

Znak sprawy:

Andrzej Klimczak
Dyrektor
Zarząd Dróg Powiatowych
w Starachowicach
ul. Ostrowiecka 15
27-200 Starachowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/064 – Zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

ZDP prowadził wymaganą rozporządzeniem 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 (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg) dokumentację ewidencyjną dla dróg objętych szczegółowym badaniem. Wszystkim drogom, obiektom mostowym oraz przepustowi o świetle otworu większym niż 150 cm ustalono numer ewidencyjny. Wszystkie drogi miały numery nadane przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego. Na drogach prowadzone były okresowe kontrole ich stanu technicznego wymagane art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴. ZDP prawidłowo wywiązywał się z obowiązku sporządzania i przekazywania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o sieci dróg powiatowych. Z Policji uzyskiwano informacje o wypadkach i kolizjach na zarządzanych przez ZDP drogach, które wykorzystywano m.in. w celu dokonania zmian w organizacji ruchu.

Poddana oględzinom w toku kontroli droga nie zagrażała bezpieczeństwu jej użytkowników. W przypadku jednej objętej analizą drogi stwierdzono, że zapewniono zgodność wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych. W ZDP zatrudniono wykształconą kadrę zajmującą się zarządzaniem drogami oraz uzyskiwano środki zewnętrzne na realizację zadań związanych z przebudową (rozbudową) lub remontem dróg.

ZDP opracował, obejmujący okres objęty kontrolą, plan rozwoju sieci drogowej, zawierający plan finansowania, w którym nie ujęto finansowania remontów, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

W działalności ZDP stwierdzono również nieprawidłowość, polegającą na niedokonaniu wyceny przejętych po 1999 r. dróg i nieujęciu ich w ewidencji księgowej, niewypelnieniu w książkach dróg wszystkich wymaganych tabel oraz oznaczaniu przepustów na mapach techniczno-eksploatacyjnych znakiem umownym właściwym dla obiektów mostowych. ZDP nie ustalił także numerów ewidencyjnych przepustom o świetle otworu mniejszym niż 150 cm. Ponadto nie przekazał planu rozwoju sieci drogowej Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego. Dodatkowo, w załączniku do procedury kontroli zarządczej pominięto zadanie odnoszące się do administrowania siecią drogową, a w konsekwencji nie określano związanego z nim szacowanego poziomu ryzyka oraz ewentualnych proponowanych działań, które należało podjąć w celu jego zmniejszenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania podejmowane w celu ustalania stanu technicznego dróg samorządowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2018 (na 31 grudnia) ZDP zarządzał drogami o długości 240,65 km oraz powierzchni odpowiednio 1238,80 tys. m², 1242,20 tys. m² i 1243,60 tys.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

z tego: 11 800,14 tys. zł w 2016 r., 13 230,47 tys. zł w 2017 r., 12 584,32 tys. zł w 2018 r. i 10 870,38 tys. zł w 2019 r. W rezultacie, w latach 2016-2019 wyremontowano drogi o łącznej długości 21,09 km (6,10 km w 2016 r., 5,17 km w 2017 r., 2,45 km w 2018 r. i 7,37 km w 2019 r.) oraz przebudowano i rozbudowano drogi o łącznej długości 26,2 km (8,15 km w 2016 r., 7,51 km w 2017 r., 5,59 km w 2018 r., 4,95 km w 2019 r.). W okresie objętym kontrolą ZDP nie zlecał budowy dróg. Do 30 czerwca 2020 r. nie dokonano żadnych odbiorów końcowych remontów oraz przebudów dróg, a jedynie odbiory częściowe¹⁰. W tym okresie wydatkowano środki finansowe w kwocie 2450,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 95-134, 594, 602-603)

1.3. Szczegółową analizą objęto dokumentację ewidencyjną trzech z 56 dróg powiatowych, tj. najdłuższej (droga nr 0613T *Starachowice – Adamów – Styków – Jabłonna – Dąbrowa – Pawłów* o długości 13,704 km), najkrótszej (droga nr 0905T *Starachowice – ul. Radomska* o długości 0,426 km) oraz rozbudowanej w okresie objętym kontrolą (droga 0625T *Krynki – Brody – Krynki* o długości 3,840 km). Łączna długość dróg wytypowanych do badania stanowiła 7,5% (17,97 km) ogólnej długości dróg powiatowych (240,43 km), będących w zarządzie ZDP.

(akta kontroli str. 135-136, 142-213, 342-424, 604-613, 615)

Badanie dokumentacji ewidencyjnej ww. trzech dróg wykazało, że ZDP prowadził:

- książki dróg oddzielnie dla każdej drogi (zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg) sporządzone wg wzoru określonego w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia;
- dziennik objazdu dróg (§ 11) dla zarządzanych dróg powiatowych sporządzony wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia;
- książki obiektu mostowego (§ 13) osobno dla każdego obiektu mostowego¹¹ sporządzone wg wzoru określonego w załączniku nr 4 do rozporządzenia;
- wykaz obiektów mostowych¹² dla wszystkich obiektów mostowych (§ 15 ust. 1 i 2 pkt 1) sporządzony wg wzoru określonego w załącznik nr 6 do rozporządzenia;
- w formie elektronicznej książki dróg, zaś pozostałą dokumentację ewidencyjną w formie papierowej;
- aktualizację ewidencji na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

(akta kontroli str. 142-143, 147-213, 347-424, 532, 615, 883)

Wydruki książek dróg objętych szczegółowym badaniem nie miały wypełnionych i potwierdzonych przez osoby upoważnione obligatoryjnych tabel: 1. *Osoba upoważniona do dokonywania wpisów*, 4. *Wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi* oraz 5. *Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi*. Odnosząc się do tabeli 1 Jarosław Trzebiński, kierownik Działu Służby Liniowej w ZDP¹³ (dalej: kierownik) wyjaśnił: (...) *Forma elektroniczna uniemożliwia wykonywanie wpisów*

¹⁰ Odbiory czterech zadań (dwa remonty i dwie przebudowy) zrealizowanych w ramach Funduszu Dróg Samorządowych odbyły się w lipcu 2020 r. Kolejny odbiór końcowy przebudowy drogi powiatowej planowany jest w październiku 2020 r.

¹¹ Analizą objęto książki obiektów mostowych dla mostu o nr JN1 01021912 i 01021913 (w związku z przebudową tego mostu na przepust został on z dniem 29 listopada 2017 r. usunięty z rejestru JN1 prowadzonego przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad) zlokalizowanego w ciągu drogi 0625T oraz dla mostu o nr JN1 01021908 i 01021926 zlokalizowanego w ciągu drogi 0613T. W ciągu drogi 0905T nie było obiektów mostowych.

¹² W ciągu dróg objętych szczegółowym badaniem nie było tuneli, promów i przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm.

¹³ Zatrudniony na stanowisku kierownika od 1 maja 2010 r.

1.5. Analiza dokumentacji trzech dróg objętych szczegółowym badaniem¹⁵ wykazała, że w okresie objętym kontrolą w ZDP przeprowadzano, wynikające z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, okresowe kontrole stanu tych dróg i drogowych obiektów inżynierskich usytuowanych w ich ciągu. Najczęstsze usterki stwierdzone podczas tych kontroli dotyczyły uszkodzenia pionowych znaków drogowych (m.in. były one pochylone, brakowało tarcz znaków), namulisk i zanieczyszczonych wpustów ulicznych po intensywnych opadach deszczu. Z dzienników objazdu dróg oraz dzienników czynności działu drogowej służby liniowej wynika, że ujawnione usterki zostały naprawione tego samego dnia.

(akta kontroli str. 533-539, 604-613)

W okresie objętym kontrolą były przeprowadzane, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, okresowe (tzw. roczne i pięcioletnie) kontrole stanu technicznego objętych szczegółowym badaniem dróg i drogowych obiektów inżynierskich (mostów i przepustów) usytuowanych w ich ciągu. Zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego kontrole te przeprowadzały osoby do tego uprawnione.

(akta kontroli str. 214-341, 421-531)

W ZDP przyjęto i stosowano procedurę dokonywania objazdów dróg powiatowych¹⁶. Zgodnie z nią objazdy dróg przeprowadzano minimum dwa razy w tygodniu (dotyczy ulic miasta Starachowice) oraz minimum raz w tygodniu (drogi zbiorcze i lokalne), a wyniki dokonywanych objazdów odnotowywano w dziennikach czynności działu drogowej służby liniowej.

(akta kontroli str. 533-536, 545, 548-550, 604-613)

1.6. W latach 2016-2019 ZDP przeprowadził okresowe pomiary ruchu drogowego na dwóch drogach powiatowych, tj. drodze nr 0608T¹⁷ i 0598T. Wymóg ich przeprowadzenia wynikał z umowy dofinansowania ich przebudowy ze środków regionalnego programu operacyjnego. Na pozostałych drogach w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano takich pomiarów. Kierownik wyjaśnił: *brak jest szczegółowych przepisów prawnych wykonawczych, normujących sposób, przeznaczenie oraz częstotliwość przeprowadzania okresowych pomiarów ruchu na drogach powiatowych. Ponadto w sprawozdaniu składanym corocznie do GDDKiA (kolumna 24 i 25) w uwagach, widnieje zapis, że wypełnianie informacji dotyczącej średniej wielkości ruchu na drogach, dla zarządców dróg gminnych i powiatowych nie jest obligatoryjne. W związku z powyższym pomiary natężenia ruchu na drogach powiatowych dokonujemy w ramach potrzeb i w oparciu o funkcjonujące przepisy odrębne. Wykonywaliśmy pomiary ruchu na przejazdach kolejowo-drogowych, zgodnie z wymogami przepisów prawa. Dodał, również m.in. że bardzo ważnym elementem, który wymaga zaakcentowania (...) jest koszt przeprowadzenia pomiaru¹⁸. (...).*

(akta kontroli str. 544, 547, 551-558)

Zgodnie z § 92 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie¹⁹, ZDP przeprowadził pierwsze pomiary natężenia ruchu dla istniejących sześciu przejazdów kolejowo-drogowych nie później niż do 14 listopada

¹⁵ Z uwagi na liczne okresowe kontrole dróg zarządzanych przez ZDP analizą objęto te przeprowadzone w czerwcu 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020 r.

¹⁶ Zarządzenie nr 4/2013 z dnia 18 stycznia 2013 r. Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Starachowicach w sprawie procedur dokonywania objazdów dróg powiatowych.

¹⁷ Na odcinku Bronkowice – Rzepin – Etap II.

¹⁸ Wyjaśnił, że koszt takich pomiarów ruchu może przekroczyć 200 tys. zł, który byłby trudny do poniesienia.

¹⁹ Dz. U. poz. 1744, ze zm.

końcowym przebudowanej bądź rozbudowanej drogi od 1 stycznia 1999 r. Nie posiadam wiedzy dlaczego Zarząd Powiatu nie wycenił przekazanych dróg, nie znajdujemy jasnych przepisów czy i w jaki sposób drogi powinny zostać wycenione.

(akta kontroli str. 886, 888)

Piotr Babicki, Starosta Starachowicki wyjaśnił: (...) protokołem zdawczo-odbiorczym²² zostały przekazane na stan powiatu starachowickiego drogi i obiekty mostowe, zgodnie z załączonym do protokołu wykazem. Wykaz ten zawierał jedynie numer drogi, nazwę i długość. Żadna z przekazanych dróg nie posiadała określonej wartości początkowej. Jednocześnie w celu zapewnienia prawidłowego zarządzania przejętymi drogami uchwałą nr IV/12/98 Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 17 grudnia 1998 r., utworzono Zarząd Dróg Powiatowych. (...) Drogi te nie podlegały wycenie, ponieważ brak jest jasnych przepisów czy i w jaki sposób przekazane drogi powinny być wycenione.

(akta kontroli str. 878-881)

2. Książki trzech dróg objętych szczegółowym badaniem nie zawierały wypełnionych tabel 4. Wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi oraz 5. Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi. Zgodnie ze wzorem książki drogi określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, wypełnienie ww. tabel jest obligatoryjne.

(akta kontroli str. 347-424)

Kierownik wyjaśnił: W ZDP Starachowice ewidencja dróg prowadzona jest w trybie elektronicznym. Przedstawiona sytuacja powoduje, iż nie posiadamy możliwości technicznych wprowadzania zmian w tabelach (...). Program komputerowy obsługujący ewidencję dróg pozwala na edytowanie książki drogi m.in. w zakresie tabel nr 8, 9, 10. Natomiast z posiadanej przez nas wiedzy wynika, że edytowanie tabel 4, 5, 7 następuje poprzez edycję bazy danych, co z kolei wymaga zastosowania oddzielnego programu, do edycji baz danych, którego nie posiadamy. Zakup programu do edycji bazy danych wymaga poniesienia określonych kosztów, a obsługę programu należałoby zlecić wykwalifikowanej w tym zakresie osobie. Natomiast podejmiemy rozmowy z dostawcą programu do ewidencji dróg zmierzające do wprowadzenia zmian w programie, które umożliwiłyby edycję tabel 4, 5, 7 bezpośrednio z poziomu programu. Po uzyskaniu takiej możliwości wprowadzimy niezbędne dane. Nie mniej jednak należy zaakcentować, że ZDP jest w posiadaniu kompletnych dokumentów, których dotyczy tabela nr 4 i 5 (...). Natomiast nie zachodziła konieczność wypełniania tabeli nr 7, ponieważ na administrowanej przez nas sieci dróg nie wystąpiły katastrofy.

(akta kontroli str. 962, 964)

Zdaniem NIK, zarządca decydując się na prowadzenie książek dróg w formie elektronicznej powinien zadbać o to, aby funkcjonalność programu komputerowego nie była ograniczona i umożliwiała wypełnienie (edycję) wszystkich obligatoryjnych tabel.

²² Mowa o protokole z 31 grudnia 1998 r. podpisanym przez pełnomocnika ds. przekształceń, działającego na podstawie § 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 grudnia 1998 r. w sprawie dostosowania organizacji dyrekcji okręgowych dróg publicznych oraz będących ich częściami zarządów drogowych i drogowej służby liniowej do organizacji administracji publicznej określonej przepisami o reformie administracji publicznej (Dz. U. Nr 156, poz. 1027) oraz Zarząd Powiatu Starachowickiego.

wykonywania okresowych przeglądów technicznych przepustów, których światło otworu jest mniejsze niż 150 cm, natomiast przegląd dokonywany jest w ramach przeglądu drogi. Stanowisko takie wykazane jest także w informacji o wynikach kontroli NIK dotyczącej zarządzania obiektami mostowymi i przepustami nr ewid. 198/2015/P/15/033/KIN.

(akta kontroli str. 544-545, 548)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Przepis § 7 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg nie uzależnia obowiązku nadania numeru ewidencyjnego od wielkości światła jego otworu. W przywołanej przez kierownika informacji o wynikach kontroli NIK uznano jednoznacznie za stan nieprawidłowy (str. 30) nieustalenie dla żadnego z przepustów znajdujących się w ciągu zarządzanych dróg wymaganego numeru ewidencyjnego. W informacji tej wskazano natomiast, że *istotną nieprawidłowością było nienadawanie numerów ewidencyjnych przepustom o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm. Obiekty te stanowią bowiem odrębne od drogi budowle i jako samodzielne obiekty powinny podlegać rygorom związanym z okresowymi kontrolami ich stanu technicznego.*

OCENA CZĄSTKOWA

ZDP prowadził wymaganą przepisami dokumentację ewidencyjną dla dróg objętych szczegółowym badaniem. Zarządca ustalił drogom, obiektom mostowym oraz przepustom o świetle otworu większym niż 150 cm numery ewidencyjne. Ponadto wszystkie drogi miały numery nadane przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego. Na objętych badaniem drogach prowadzone były okresowe kontrole stanu technicznego. Zarządca prawidłowo wywiązywał się z obowiązku sporządzania i przekazywania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o sieci dróg powiatowych. Za wyjątkiem dwóch dróg, na zarządzanych przez ZDP drogach nie były przeprowadzane okresowe pomiary ruchu drogowego. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niedokonaniu wyceny przejętych po 1999 r. dróg i nieujęciu ich w ewidencji księgowej, niewypełnieniu w książkach dróg wszystkich wymaganych tabel oraz oznaczeniu przepustów na mapach techniczno-eksploatacyjnych znakiem umownym właściwym dla obiektów mostowych. Ponadto ZDP nie ustalił numerów ewidencyjnych przepustom o świetle otworu mniejszym niż 150 cm.

OBSZAR

2. Planowanie działań mających na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach, ZDP sporządził *Plan rozwoju sieci dróg powiatowych na terenie powiatu starachowickiego na lata 2016-2021* (dalej: Plan rozwoju). Został on zatwierdzony przez Dyrektora ZDP oraz przedstawiony 15 grudnia 2015 r. na posiedzeniu Zarządu Powiatu Starachowickiego.

(akta kontroli str. 16-89)

Zatwierdzony Plan rozwoju został przekazany gminom z powiatu starachowickiego, tj. organom właściwym w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze powiatu. Planu nie przekazano Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego odpowiedzialnemu za przygotowywanie projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa świętokrzyskiego.

(akta kontroli str. 90-94, 543)

Kierownik wyjaśnił, że Plan rozwoju weryfikowany był corocznie na etapie przygotowywania przez ZDP propozycji zadań inwestycyjnych do budżetu powiatu,

Plan finansowania nie obejmuje zadań finansowanych wyłącznie ze środków ZDP (np. na opracowanie dokumentacji projektowej oraz zadania inwestycyjne i remontowe), a obejmuje inwestycje finansowane środkami pochodzącymi z budżetu ZDP i innymi. Kierownik wyjaśnił: *W Powiecie Starachowickim, a zarazem w naszej jednostce, od wielu lat przyjęto zasadę, że inwestycje w zakresie dróg powiatowych realizowane są przy udziale finansowym gminy, na terenie której realizowana jest inwestycja. Dodatkowo poszukiwane są możliwości pozyskania dofinansowania zewnętrznego. Przedstawiony powyżej montaż finansowy pozwala na realizację znacznie większej liczby inwestycji, w większym zakresie rzeczowym, a często także w wyższym standardzie. Finansowanie inwestycji tylko z budżetu Powiatu, ze względu na niewystarczającą wysokość środków finansowych, nie pozwoliłoby na zrealizowanie tak licznych inwestycji drogowych na terenie naszego Powiatu ani też na tworzenie rozległego planu finansowego. Fakt, współfinansowania zadań przez Gminy, ma również przełożenie w kwestii udziału samorządów gminnych w tworzeniu planu inwestycji, a przede wszystkim ustaleniu harmonogramu realizacji i finansowania przedsięwzięć. Ponadto, w naszym uznaniu plan finansowy to narzędzie, które nie tylko wskazuje jakie inwestycje są planowane, ale także źródła ich pozyskania, dostępne na etapie tworzenia planów, co pozwala na rzetelne i realistyczne przygotowywanie planów rozwoju oraz finansowania i jego późniejsze realizowanie.*

(akta kontroli str. 14-89, 924, 926)

W Planie finansowania wyszczególnione były zadania dotyczące przebudowy i rozbudowy dróg powiatowych. Nie ujęto w nim remontów, utrzymania i ochrony tych dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

(akta kontroli str. 14-89)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Opracowany w 2015 r. Plan rozwoju nie został przekazany Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego, do zadań którego, zgodnie z art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁵, należy przygotowywanie projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa świętokrzyskiego. Było to niezgodne z art. 20 pkt 1 i art. 35 ust. 1 ustawy o drogach stanowiącym, że do obowiązków zarządcy drogi należy odpowiednio bieżące informowanie o planach rozwoju sieci drogowej organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich przekazywanie, niezwłocznie po ich sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 16-94)

Kierownik wyjaśnił: *Plan rozwoju sieci dróg powiatowych na terenie powiatu starachowickiego na lata 2016-2021 został przekazany do wszystkich pięciu gmin Powiatu Starachowickiego (...), które odpowiedzialne są za tworzenie, opracowanie i uzgadnianie planów zagospodarowania przestrzennego, a które utrzymują jednocześnie współpracę z Zarządem Województwa Świętokrzyskiego w zakresie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego. Ponadto zarządca drogi udostępnił przedmiotowy Plan do informacji publicznej poprzez jego umieszczenie na swojej stronie internetowej. Celem powyższego działania było poinformowanie, a także*

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.

3. Realizacja zadań w celu zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego dróg i ich wpływ na poprawę bezpieczeństwa użytkowników

Opis stanu faktycznego

3.1. ZDP dysponował uzyskanymi z Komendy Powiatowej Policji w Starachowicach informacjami o liczbie wypadków i kolizji oraz ich skutkach. W latach 2016-2020 (30 czerwca) na zarządzanych przez ZDP drogach miały miejsce 152 wypadki²⁶ (z czego 21 stanowiły wypadki ze skutkiem śmiertelnym) oraz 1553 kolizje²⁷. Wskutek tych zdarzeń śmierć poniosło 21 osób²⁸, a 147²⁹ zostało rannych.

(akta kontroli str. 595, 602)

Kierownik wyjaśnił, że analiza zdarzeń drogowych była jednym z czynników stanowiących podstawę do wprowadzania zmian w organizacji ruchu drogowego na drogach lub ich przebudowy. Wskazał, że wynikiem takiej analizy było m.in. wprowadzenie elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego na ul. Benedyktyńskiej w Starachowicach (droga powiatowa 0906T) i zmiana w organizacji ruchu poprzez ograniczenie prędkości na łuku drogi do 30 km/h oraz ustawienie znaków aktywnych B-33 informujących o tym ograniczeniu, zastosowanie linii akustyczno-wibracyjnych, ustawienie barier energochłonnych oddzielających chodnik dla pieszych od jezdni; ustawienie barier energochłonnych oddzielających chodnik dla pieszych od jezdni w ciągu ul. Iłżeckiej w Starachowicach (droga nr 0617T); wprowadzenie ograniczenia prędkości do 30 km/h wraz z zastosowaniem linii akustyczno-wibracyjnych na ul. Zgodnej w Starachowicach (droga nr 0616T)³⁰; zastosowanie linii wibracyjno-akustycznych na dojazdach do skrzyżowania drogi powiatowej nr 0603T z drogą wojewódzką 756 w m. Chybyce; ustawienie barier energochłonnych na łuku drogi, oddzielających chodnik dla pieszych od jezdni w ciągu drogi powiatowej nr 0603T w m. Trzeszków wraz z wprowadzeniem ograniczenia prędkości do 30 km/h na łuku drogi.

(akta kontroli str. 913, 916-917)

W okresie objętym kontrolą³¹ zarówno ZDP, jak i jego ubezpieczyciel nie wypłacili żadnych odszkodowań związanych z wadliwą powiatową infrastrukturą drogową.

(akta kontroli str. 559)

Na etapie opiniowania w latach 2019-2020 opracowywanych na zlecenie gminy Starachowice projektów ścieżek rowerowych w ZDP wykorzystano zarekomendowane w trybie art. 17 ust. 3 ustawy o drogach *Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego*.

(akta kontroli str. 545, 549, 971)

3.2. Osoba przeprowadzająca wynikającą z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 kontrolę okresową dróg objętych kontrolą, tj.:

- 0613T: w protokole okresowej kontroli z 2015 r. nie wydała zaleceń; w protokole z 2017 r. nie odniosła się do zaleceń z przeglądu w 2016 r. (tj. remontu cząstkowego, oczyszczenia krawężników i chodników z roślinności, czyszczenia oznakowania pionowego, cząstkowego malowania oznakowania poziomego, renowacji barier); w protokołach z 2018 i 2019 r. wskazała, że zalecane prace utrzymaniowe zostały zrealizowane.

²⁶ 35 w 2016 r., 31 w 2017 r., 39 w 2018 r., 38 w 2019 r. i dziewięć w 2020 r. (30 czerwca).

²⁷ 340 w 2016 r., 342 w 2017 r., 388 w 2018 r., 364 w 2019 r. i 119 w 2020 r. (30 czerwca).

²⁸ Trzy w 2016 r., dwie w 2017 r., osiem w 2018 r., siedem w 2019 r. i jedna w 2020 r. (30 czerwca).

²⁹ 45 w 2016 r., 32 w 2017 r., 26 w 2018 r., 32 w 2019 r. i 12 w 2020 r. (30 czerwca).

³⁰ W planach jest wstawienie radarowego miernika prędkości z wyświetlaczem prędkości na wjeździe do Starachowic.

³¹ Na 2 września 2020 r.

miejsce w 2017 roku. Kontrolujący stosując zapis „utrzymanie według standardów ZDP” w punkcie dotyczącym wykonania zaleceń z poprzedniego przeglądu odnosił się m.in. do decyzji Dyrektora, wpisanej w protokole z roku poprzedniego, o której mowa powyżej, a z której wynikało, że zarządca obiektu zapoznał się z uwagami kontrolującego i w celu likwidacji zagrożeń przystąpił do procesu przebudowy mostu. W tym świetle należy stwierdzić, że zalecenia przedstawione w protokołach okresowej kontroli zostały zrealizowane poprzez kompleksową przebudowę mostu w roku 2017. W kwestii obiektu mostowego o nr JN1 01021926 kierownik wyjaśnił, że uszkodzenia zanotowane przez kontrolującego w protokołach przeglądów okresowych w roku 2017, 2018, 2019 dotyczyły uszkodzenia bariery energochłonnej. Na brak wymiany i naprawy bariery miały wpływ ograniczone środki finansowe na utrzymanie dróg i mostów. Niemniej jednak, w roku bieżącym wykonaliśmy część naprawy i dołożymy wszelkich starań, żeby w roku bieżącym, przed wykonaniem przeglądów okresowych, przedmiotowa bariera została naprawiona w całości. (...). W przypadku obiektów mostowych o nr JN1 01021912 i 01021913 kierownik wyjaśnił, że powyższe obiekty mostowe znajdują się, a obecnie w przypadku JN1 01021913 znajdował się w ciągu drogi powiatowej nr 0625 T. Przedmiotowa droga ze względu na zły stan techniczny i zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego została przewidziana do kompleksowej przebudowy już przed 2010 rokiem. Wówczas przystąpiono do opracowania dokumentacji projektowej na przebudowę drogi. W dokumentacji ujęto także przebudowę, modernizację ww. obiektów mostowych. Ze względu na bardzo wysoki koszt inwestycji i brak środków finansowych przebudowa drogi rozpoczęła się w 2017 roku i zakończyła w 2018. W ramach przebudowy wyremontowano obiekt JN1 01021912, a obiekt JN1 01021913 przekwalifikowano z mostu na przepust, a więc tym samym usunięto usterki wymieniane w protokołach kontroli okresowej. (...)

(akta kontroli str. 913-914, 918-919)

Kierownik wyjaśnił: (...) przy planowaniu zadań inwestycyjnych, remontowych i utrzymaniowych uwzględnia się wszelką posiadaną przez zarządcę drogi wiedzę dotyczącą stanu technicznego dróg, funkcjonowania poszczególnej drogi, jej obciążenia ruchem drogowym, rodzajem ruchu, gęstości zabudowy mieszkaniowej, stanu bezpieczeństwa, usytuowania obiektów użyteczności publicznej, stanu odwodnienia drogowego, a także okresowe kontrole dróg. (...).

(akta kontroli str. 914, 919)

3.3. W toku kontroli przeprowadzono oględziny części (ok. 62%) najdłuższej drogi, której dokumentację ewidencyjną poddano szczegółowej analizie. W wyniku oględzin drogi 0613T na odcinku Starachowice – Styków³⁴ ustalono, że:

- posiadała ona zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu;
- wybrane w sposób celowy oznakowanie pionowe i poziome znajdowało się w miejscach wynikających z projektów stałej organizacji ruchu, było w stanie dobrym i zadawalającym; nie wystąpiły przypadki zagęszczenia znaków powodujących ich nieczytelność; nie zidentyfikowano drzew i krzewów ograniczających widoczność znaków drogowych;
- nawierzchnia jezdni³⁵ (z betonu asfaltowego) była w stanie dobrym (od ul. Górnej do posesji przy ul. Szkolnej 5 w Adamowie, od posesji przy

³⁴ Kilometr: 0+000 – 8+485.

³⁵ Ocena stanu nawierzchni według czterostopniowej skali: klasa A – stan dobry: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie dobrym (nawierzchnie nowe lub przebudowane); klasa B – stan zadawalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie zadawalającym (nawierzchnie nowe, odnowione, dopuszczalne występowanie sporadycznych uszkodzeń, nawierzchnie niewymagające zabiegów); klasa C – stan niezadawalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie niezadawalającym (nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające zaplanowania zabiegów naprawczych); klasa D – stan zły: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie złym (na odcinkach dróg

a także powstrzymania procesu pogarszania stanu technicznego. Stan finansów Powiatu obecnie nie pozwala na przebudowę lub gruntowny remont przedmiotowych odcinków dróg. Jednakże, jeżeli pojawi się możliwość uzyskania dofinansowania, a stan finansów Powiatu pozwoli na zabezpieczenie środków finansowych na wkład własny, to wówczas będziemy aplikować o środki zewnętrzne na przebudowę lub gruntowny remont ww. odcinków przedmiotowej drogi (...). W ramach bieżących prac remontowych wykonywane są m.in. remonty częściowe bitumicznej nawierzchni jezdni (...), remonty poboczy poprzez uzupełnianie ubytków w poboczu (...), punktowe przebruki nawierzchni chodnika. Prace utrzymaniowe obejmują m.in. poprawę odwodnienia jezdni poprzez ścinę poboczy, udrażnianie rowów gruntowych przydrożnych poprzez ich wykaszanie i wycinkę zakrzaczeń, udrażnianie rowów przydrożnych umocnionych elementami betonowymi poprzez ich oczyszczanie z namułu i zanieczyszczeń (...). Remonty bieżące i utrzymaniowe wykonywane są zgodnie z potrzebami występującymi na danym odcinku drogi, w zakresie posiadanych środków finansowych. Przedmiotowe odcinki dróg obecnie są przejezdne, a ich stan nie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 925, 928-961)

3.4. Na sporządzenie Planu rozwoju nie były wydatkowane przez ZDP środki finansowe, gdyż ww. plan został opracowany przez jego pracowników.

(akta kontroli str. 16-89, 602)

Z 15 zadań wyszczególnionych w *Planie zadań drogowych na lata 2016-2021* ujętym w Planie rozwoju – stanowiącym podstawowy dokument w zakresie działań inwestycyjnych powiatu starachowickiego – zrealizowano dziesięć zadań³⁸. Spośród pozostałych pięciu zadań:

- na dwa zadania wydatkowano w 2017 r. środki finansowe na opracowanie dokumentacji projektowej³⁹. W *Planie* na jedno zadanie planowano wydatkowanie środków finansowych w 2017 r. – na opracowanie dokumentacji projektowej i w 2019 r. – na roboty drogowe, a na drugie w 2016 r. – na opracowanie dokumentacji projektowej i w 2020 r. – na roboty drogowe. Kierownik wyjaśnił, że *powodem niezrealizowania tych zadań w planowanym terminie był brak środków finansowych na ich realizację*;
- w 2020 r. rozpoczęto realizację jednego zadania⁴⁰. W *Planie* wydatkowanie środków na ten cel przewidziano w 2016 r. – na opracowanie dokumentacji projektowej i w latach 2017-2018 – na roboty drogowe. Przewidywany termin odbioru końcowego I etapu to październik 2020 r. Kierownik wyjaśnił, że *termin i zakres realizacji kolejnych etapów uzależniony jest od posiadanych środków finansowych oraz możliwości uzyskania dofinansowania*,
- w 2017 r. rozpoczęto realizację jednego zadania⁴¹, którego wykonanie kontynuowano w latach 2019-2020. Wydatkowanie środków finansowych na to zadanie przewidziano w 2018 r. – na opracowanie dokumentacji projektowej oraz w latach 2020-2021 – na roboty drogowe. Kierownik wyjaśnił, że *do realizacji pozostały jeszcze dwa odcinki, z czego jeden został zgłoszony w 2019 r. do programu usuwania skutków klęsk żywiołowych (zgłoszenie zostało zaakceptowane i oczekujemy na przyznanie promesy)*;

³⁸ Z czego jedno zostało wykonane jeszcze w 2014 r.

³⁹ Przebudowa drogi powiatowej nr 0573T Majków – Marcinków – Wąchock i Przebudowa drogi powiatowej nr 0604T Jadowniki Ambrożów.

⁴⁰ Przebudowa drogi powiatowej nr 0582T Wąchock – Siekierno – Leśna – wykonanie chodnika w pasie drogowym.

⁴¹ Przebudowa drogi powiatowej nr 0613T Starachowice – Adamów – Styków – Pawłów.

Dla ww. zadania został opracowany przedmiar robót, o którym mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁴⁵, zawierający zestawienie przewidywanych do wykonania robót podstawowych w kolejności technologicznej ich wykonania wraz z ich szczegółowym opisem oraz wskazaniem właściwych specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, z wyczeniem i zestawieniem ilości jednostek przedmiarowych robót podstawowych.

(akta kontroli str. 827-837)

3.6. Zgodnie ze statutem ZDP⁴⁶, jednostka ta pełni z upoważnienia Zarządu Powiatu funkcję zarządu drogi w odniesieniu do dróg powiatowych w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg zgodnie z ustawą o drogach publicznych. W ww. dokumencie wskazano, że ZDP kieruje Dyrektor, dla którego naczelnym zwierzchnikiem jest Starosta Starachowicki.

(akta kontroli str. 11-15)

Na jednego pracownika (spośród zajmujących się sprawami z zakresu zarządzania drogami, włącznie z Dyrektorem ZDP) przypadało 60,2 km dróg w latach 2016-2018 (31 grudnia), 80,1 km w 2019 r. i 60,1 km na 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 885)

Pracownicy zajmujący się sprawami dotyczącymi zarządzania drogami legitymowali się wykształceniem wyższym o specjalności budowa dróg.

(akta kontroli str. 752)

W ZDP, poza procedurą dokonywania objazdów dróg powiatowych, nie było wyodrębnionych pisemnych procedur dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami. Kierownik wyjaśnił, że obowiązki z tym związane pracownicy ZDP wykonywali w ramach posiadanych zakresów pracy, a także indywidualnych poleceń służbowych wynikających z danej sytuacji. Dodał m.in., że w związku z tym, że ZDP jest jednostką powołaną do zarządzania drogami powiatowymi, nie zachodzi konieczność opracowania dodatkowych pisemnych procedur regulujących realizację ww. zadań.

(akta kontroli str. 925, 927-928)

Obowiązująca w ZDP procedura kontroli zarządczej⁴⁷ wskazuje szczegółowe cele i zadania ZDP wraz z określeniem sposobu monitorowania i oceny ich realizacji. W załączniku nr 1 (*Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji*) do tej procedury, do stanu technicznego dróg odnosiło się zadanie *Efektywne administrowanie siecią drogową* sformułowane w ramach celu *Zapewnienie wysokiej jakości świadczonych usług*. Dla tego zadania określono miernik pn. *Liczba skarg dotyczących złego stanu technicznego na sieci drogowej*, dla którego corocznie zakładano wartość na poziomie z roku poprzedniego. W przedłożonych do Starostwa Powiatowego w Starachowicach raportach dotyczących kontroli zarządczej za lata 2016-2019 corocznie podawano, że nie wpłynęła żadna skarga dotycząca złego stanu technicznego dróg. Mimo że w ramach procedury kontroli zarządczej sformułowano zadanie odnoszące się do administrowania siecią

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

⁴⁶ Uchwała nr LI/417/06 Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Powiatowych w Starachowicach.

⁴⁷ Załącznik do zarządzenia nr 5/2011 z dnia 18 sierpnia 2011 r. Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Starachowicach w sprawie ustalenia procedur kontroli zarządczej w Zarządzie Dróg Powiatowych w Starachowicach oraz zasad koordynacji kontroli zarządczej.

intensywnych opadów deszczu, które powodowały uszkodzenia i które były podstawą do ubiegania się o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 962-966)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na tym, że w załącznikach nr 3 (*Dokumentacja analizy ryzyka – karta indywidualnej oceny*), 4 (*Dokumentacja analizy ryzyka. Zbiornicze zestawienie indywidualnych ocen*) i 5 (*Ustalenie akceptowalnego poziomu ryzyka w danym zadaniu*) do załącznika nr 2 (*Procedura identyfikacji i analizy ryzyka*) do procedury kontroli zarządczej, pominięto zadanie *Efektywne administrowanie siecią drogową*. W konsekwencji w latach 2016-2019 dla tego zadania zespół ds. identyfikacji i analizy ryzyka w ZDP nie określił szacowanego poziomu ryzyka oraz ewentualnych proponowanych działań, które należało podjąć w celu jego zmniejszenia.

(akta kontroli str. 616-705)

Główna księgowa oraz Ireneusz Lis, inspektor ds. pracowniczych i administracji w ZDP, odpowiedzialni za wykonanie zarządzenia w sprawie ustalenia procedury kontroli zarządczej wyjaśnili, że w trakcie przygotowania zarządzenia dotyczącego tej procedury w powyższych załącznikach przez nieuwagę pominięto ww. zadanie, które w konsekwencji nie było poddawane analizie.

(akta kontroli str. 895-900)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDP gromadził informacje dotyczące liczby wypadków i kolizji na zarządzanych przez niego drogach. Na ich podstawie podejmowano m.in. decyzje o zmianach w organizacji ruchu. Poddana oględzinom droga nie zagrażała bezpieczeństwu jej użytkowników. W ZDP zapewniono zgodność wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych. Zapewniono wykształconą kadrę sprawującą nadzór nad zarządzanymi drogami oraz uzyskiwano środki zewnętrzne na realizację zadań związanych z przebudową (rozbudową) lub remontem dróg. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła pominięcia w ramach procedury kontroli zarządczej analizy ryzyka dla zadania odnoszącego się do administrowania siecią drogową.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Dokonanie wyceny przejętych po 1999 r. dróg i ujęcie ich w ewidencji księgowej.
2. Wypełnianie wszystkich obligatoryjnych tabel w książkach dróg prowadzonych w formie elektronicznej.
3. Stosowanie na mapach techniczno-eksploatacyjnych znaku umownego właściwego dla obiektów mostowych wyłącznie dla mostów i wiaduktów drogowych.
4. Ustalenie numerów ewidencyjnych dla wszystkich przepustów.
5. Przekazywanie Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego projektów planów rozwoju sieci drogowej.
6. Uwzględnienie w Planie finansowania remontów, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.
7. Uwzględnienie w załącznikach 3-5 do załącznika nr 2 do procedury kontroli zarządczej zadania *Efektywne administrowanie siecią drogową*.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.