



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.002.05.2020

Tomasz Zagrobelny
Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych
w Brzozowie
ul. Parkowa 20
36-200 Brzozów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*I/20/002 Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych
w województwie podkarpackim*

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Zarząd Dróg Powiatowych w Brzozowie, ul. Parkowa 20, 36-200 Brzozów, dalej: ZDP. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Tomasz Zagrobelny – Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie od dnia 15 marca 2019 r., dalej: Dyrektor. W okresie od 18 stycznia 2019 r. do 14 marca 2019 r. pełnił obowiązki Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie. Kazimierz Tympalski – Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie od 1 maja 2000 r. do 17 stycznia 2019 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie właściwych zasobów jednostki w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.2. Prawidłowość i staranność działania w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych.3. Prawidłowość i skuteczność nadzoru nad przebiegiem i jakością zleconych prac oraz egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcami. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2019-2020 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem dotyczących przedmiotu kontroli. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Maciej Pilecki starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/86/2020 z 24 czerwca 2020 r.2. Agnieszka Pomykała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/85/2020 z 24 czerwca 2020 r. |

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności.

OCENA OGÓLNA I JEJ
UZASADNIENIE

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Zarząd Dróg Powiatowych w Brzozowie nie realizował wszystkich zadań zarządcy dróg przypisanych w statucie i regulaminie organizacyjnym.

ZDP prowadził ewidencję dróg powiatowych, obiektów mostowych i przepustów obejmującą: książki dróg, dzienniki objazdu dróg, książki obiektów mostowych oraz karty obiektów zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*³. Dane o drogach zarządzanych przez ZDP były rzetelne i aktualne.

Przeprowadzane przeglądy okresowe zarządzanych dróg były zgodne ze stanem faktycznym, a zalecenia w nich zawarte były wykonywane przez ZDP.

Dyrektor ZDP nie sporządzał projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, a także nie opracowywał projektów planów rozwoju sieci drogowej, co było niezgodne z przepisami art. 20 pkt 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych*.

Dyrektor ZDP nie przekazywał także informacji o drogach publicznych do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁴, co było niezgodne z §2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁵. Informacja ta była przekazywana przez Starostwo.

Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za 2019 r. było nierzetelne, gdyż nie wykazano w nim nieprawidłowości wskazanych powyżej, jak również tych związanych z nieposiadaniem lub posiadaniem nieaktualnych zakresów czynności przez pracowników ZDP. W ocenie NIK obowiązujące w ZDP mechanizmy kontroli zarządczej były tym samym nieskuteczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności.

OBSZAR

1. Zapewnienie właściwych zasobów jednostki w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.

Opis stanu
faktycznego

1. ZDP został powołany w 1999 r. uchwałą Rady Powiatu Brzozowskiego⁷. W latach 2019 – 2020 (I półrocze) zadania zarządcy dróg określał statut nadany uchwałą Rady Powiatu z 22 lutego 2017 r.⁸ Do zadań ZDP należało m.in.:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

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

³ Dz. U. z 2020 r. 470 ze zm.

⁴ Dalej: GDKiA

⁵ Dz. U. nr 67 poz. 583

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Uchwała nr V/09/99 rady Powiatu Brzozowskiego z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie utworzenia Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie oraz nadania mu statutu.

⁸ Uchwała nr XXVIII/152/17 Rady Powiatu w Brzozowie w sprawie uchwalenia statutu Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie, dalej statut.

- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich,
- pełnienie funkcji inwestora,
- utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch,
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu,
- prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, przepustów i promów,
- sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad,
- prowadzenie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

Mimo, że Statut określał ww. zadania, to część z tych zadań dotyczących drogowego procesu inwestycyjnego realizowało Starostwo Powiatowe w Brzozowie. ZDP nie sporządzał projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. ZDP nie sporządzał także informacji do GDDKiA o drogach publicznych.

(akta kontroli str.11-36)

W regulaminie organizacyjnym ZDP⁹ określono strukturę organizacyjną oraz obowiązki i uprawnienia osób zatrudnionych m.in.: na stanowisku Dyrektora, Zastępcy Dyrektora, Głównego księgowego, Inspektora nadzoru oraz zadania drogowej służby interwencyjnej w zakresie utrzymania dróg. W latach 2019- 2020 (I połowa) w ZDP zatrudnione były 34 osoby, w tym 29 pracowników fizycznych¹⁰. Pozostali pracownicy to Dyrektor, Główny księgowy, Inspektor nadzoru, Kierownik służby interwencyjnej oraz starszy specjalista ds. administracji, kadr, BHP.

W regulaminie zadania dotyczące m.in. opracowywania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, zostały przypisane do stanowiska Zastępcy Dyrektora. W okresie objętym kontrolą nie było zatrudnionego Zastępcy Dyrektora. Dyrektor wyjaśnił, że: *w obecnej chwili obowiązki zastępcy dyrektora ZDP podzielone są między innych pracowników Zarządu. Część obowiązków wykonuje dyrektor ZDP, a pozostałą kierownik służby interwencyjnej. Podczas ostatniego naboru na stanowisko zastępcy dyrektora przeprowadzanego w 2012 roku, osoby składające podania miały wysokie wymagania płacowe, które przewyższały zarobki dyrektora ZDP.*

(akta kontroli str. 27-36, 260-262)

Zadania dotyczące m.in. przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, kontroli i nadzoru nad robotami zleconymi przez ZDP na drogach i obiektach mostowych, sprawowanie nadzoru inwestorskiego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego nad realizacją robót drogowych, mostowych, zostały przypisane w regulaminie do stanowiska inspektora nadzoru.

Pozostałe zadania związane z przygotowaniem oraz realizacją procesu inwestycyjnego nie zostały przyporządkowane do żadnego stanowiska w regulaminie organizacyjnym.

Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach głównego księgowego, inspektora nadzoru, stanowisku ds. administracji nie posiadali aktualnych, spójnych z regulaminem

⁹ Uchwała nr 226/17 Zarządu Powiatu w Brzozowie z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie, dalej: regulamin lub regulamin organizacyjny.

¹⁰ 16 pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony oraz 13 pracowników zatrudnionych w ramach umowy z Powiatowym Urzędem Pracy w Brzozowie na organizację robót publicznych i organizację prac interwencyjnych na czas określony.

zakresów czynności (obowiązków). Dla pracownika zatrudnionego na stanowisku kierownika służby interwencyjnej nie sporządzono zakresu czynności.

(akta kontroli str. 24-41)

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Dyrektora ZDP w Brzozowie za 2019 r. nie wykazano nieprawidłowości w funkcjonowaniu ZDP.

(akta kontroli str.42-53)

2. W latach 2019 - 2020 (I połowa) ZDP administrował 49 odcinkami dróg o łącznej długości 240,424 km. Wszystkie drogi posiadały kategorię dróg publicznych. W ww. okresie sieć dróg zarządzana przez ZDP nie uległa zmianie.

W 2018 r. ZDP przekazał na podstawie uchwały Rady Powiatu w Brzozowie¹¹ do Gminy Domaradz drogę powiatową nr 2025R zmniejszając tym sieć dróg administrowanych z 50 do 49 odcinków (tj. z 242,239 km do 240,424 km).

(akta kontroli str.54-55, 210-212)

ZDP prowadził ewidencję dróg (w tym: książki dróg, mapę techniczno-eksploatacyjną, dzienniki objazdów dróg) dla 49 administrowanych odcinków dróg.

(akta kontroli str.56 - 212)

ZDP nie prowadził ewidencji środków trwałych w zakresie dróg przez siebie administrowanych oraz ewidencji powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi powiatowe. Ewidencja ta prowadzona była przez Starostwo Powiatowe w Brzozowie.

(akta kontroli str. 213-214)

3. ZDP nie przekazywał informacji o drogach publicznych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

(akta kontroli str. 24-36)

4. ZDP nie przeprowadzał i nie finansował inwestycji drogowych. W związku z tym zadania związane z przygotowaniem oraz realizacją procesu inwestycyjnego nie zostały przyporządkowane do żadnego stanowiska w regulaminie organizacyjnym. Na stanowisku Inspektora nadzoru w ZDP wymagającym uprawnień zawodowych zatrudniona była osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia do przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, sprawowania nadzoru inwestorskiego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego nad realizacją robót drogowych, mostowych.

Inspektorowi nadzoru powierzono zadania dotyczące przeglądów okresowych całej sieci drogowej administrowanej przez ZDP (tj. 240,424 km).

(akta kontroli str. 8-10, 27-36, 215-259)

5. ZDP nie planował, nie przygotowywał i nie finansował inwestycji drogowych. W latach 2018 - 2020 (I połowa) wydatkował na remonty cząstkowe nawierzchni 692.591,05 zł (z tego: w 2018 r. – 390.270,19 zł, w 2019 r. – 267.139 zł, w I połowie 2020 r. - 35.181,86 zł).

(akta kontroli str. 219-259)

¹¹ Uchwała nr XLIV/244/18 Rady Powiatu w Brzozowie z dnia 14 września 2018 r. w sprawie pozbawienia drogi nr 2025R Domaradz (Podhyb) – Domaradz (Zakarczma), kategorii drogi powiatowej.

6. ZDP nie finansował inwestycji drogowych, tym samym nie występował z wnioskami o pozyskanie środków finansowych. Inwestycje drogowe finansowane były przez Starostwo Powiatowe w Brzozowie.

(akta kontroli str. 8-10)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach: specjaliści ds. administracji, inspektora nadzoru, głównego księgowego, nie posiadali spójnych z regulaminem zakresów czynności. Zakresy czynności osób zatrudnionych na ww. stanowiskach zostały sporządzone odpowiednio w 2005 r., 2012 r., i 2016 r. i nie zostały zaktualizowane po zmianie regulaminu organizacyjnego w 2017 r. Dla pracownika zatrudnionego na stanowisku kierownika służby interwencyjnej nie sporządzono zakresu czynności. Zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*¹²: *Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika*¹³.

Dyrektor wyjaśnił, że w 2017 r. utworzono nowy Regulamin Organizacyjny ZDP, w którym dokładnie opisano i określono zakresy czynności dla poszczególnych stanowisk występujących w Zarządzie Dróg. Po wprowadzeniu w życie Regulaminu każdy pracownik został z nim zapoznany, jednakże przez niedopatrzenie nie zostało to potwierdzone przez nich własnoręcznym podpisem. Przez przeoczenie zapomniano również o sporządzeniu dla pracowników nowych zakresów czynności w formie pisemnej.

(akta kontroli str. 37-41, 260-262)

2) Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach*¹⁴ Zarządcy dróg powiatowych sporządzają informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

ZDP w latach 2019 – 2020 (I połowa) nie przekazywał informacji o drogach publicznych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, mimo że zgodnie z §3 statutu należało to do jego zadań.

Dyrektor wyjaśnił, że ZDP w Brzozowie uczestniczył w przygotowaniu informacji o drogach publicznych, które to wysyłane były do GDDKiA przez Starostwo Powiatowe w Brzozowie w związku z tym, że zarządcą sieci drogowej jest Zarząd Powiatu w Brzozowie. ZDP w Brzozowie przygotowywał jedynie dane do tabeli A i B dotyczące dróg i mostów takie jak: klasa drogi, długość, powierzchnia, suma długości i powierzchni według rodzaju nawierzchni itp., które znajdują się w posiadaniu Zarządu Dróg.

Natomiast dane do tabeli C i D przygotowywane były w Starostwie i obejmowały dane rzeczowo - finansowe o wykonaniu robót drogowo-mostowych oraz szacunkowe wartości przychodów i ubytków na sieci drogowej. Dane o inwestycjach

¹² Standard A3

¹³ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

¹⁴ DZ. U. Nr 67, poz. 583

drogowych znajdują się w Starostwie Powiatowym, gdyż są inwestowane z ich budżetu. Zbiorcze dane wysyłane były w jednej korespondencji przez Starostwo. Zarząd Dróg Powiatowych w Brzozowie nie sporządził w/w informacji o drogach publicznych, gdyż pisma z zapytaniem o takie informacje kierowane były bezpośrednio z GDDKiA do Starostwa Powiatowego i tam były sporządzane na nie odpowiedzi.

(akta kontroli str. 24-36)

3) W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Dyrektora ZDP w Brzozowie za 2019 r. nie wykazano nieprawidłowości w funkcjonowaniu ZDP. Oświadczenie to zostało sporządzone w sposób nierzetelny, z uwagi na niezwrócenie uwagi na:

- posiadanie przez pracowników ZDP zakresów czynności niespójnych z obowiązującym regulaminem organizacyjnym (trzech pracowników) lub nieposiadaniem zakresu czynności (jeden pracownik),
- nieopracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej,
- nieopracowanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich,
- nieprzekazywanie informacji o drogach publicznych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (zadanie to było wykonywane przez Starostę Powiatu Brzozowskiego).

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że: *oświadczenie sporządzaliśmy zgodnie z naszą wiedzą i nie byliśmy świadomi popełnianych błędów i uchybień w działaniu jednostki. Nie zdawaliśmy sobie sprawy, że nasza jednostka działa niezgodnie z wewnętrznymi procedurami. W przyszłości procedury wewnętrzne, w oparciu o które działa jednostka zostaną poddane weryfikacji, sprawdzone i dostosowane do obowiązujących przepisów prawa oraz funkcjonowania jednostki.*

(akta kontroli str. 42-53, 263-265)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDP zapewniło rzetelność danych o drogach wytworzonych w jednostce. ZDP nie przeprowadzał i nie finansował inwestycji drogowych w związku z tym nie można ocenić czy organizacja jednostki umożliwiała sprawną realizację zadań inwestycyjnych, czy stan kadrowy był odpowiedni do zadań inwestycyjnych, czy zapewniono środki finansowe adekwatne do potrzeb na ich realizację oraz czy podejmowano skuteczne działania w celu pozyskania dofinansowania zadań drogowych.

Negatywnie należy ocenić: nieprzekazywanie przez Dyrektora ZDP informacji o drogach publicznych do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, nieposiadanie lub posiadanie nieaktualnych zakresów czynności przez pracowników ZDP, oraz nierzetelne sporządzenie przez Dyrektora ZDP oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2019 r.

ZDP przeprowadzał roczne przeglądy okresowe zarządzanych przez siebie dróg. Oględziny potwierdziły ich zgodność z faktycznym stanem dróg oraz wykonanie zaleceń w nich zawartych. Przeglądy dróg zostały przeprowadzone przez pracownika ZDP posiadającego odpowiednie uprawnienia.

Prawidłowo prowadzono także ewidencję dróg powiatowych, obiektów mostowych i przepustów obejmującą: książki dróg, dzienniki objazdu dróg, książki obiektów mostowych oraz karty obiektów.

Negatywnie należy ocenić: niesporządzanie przez Dyrektora ZDP w latach 2019 – 2020 (I półrocze) projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, a także nieopracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, mimo że zgodnie z §3 statutu należało to do jego zadań.

2. Prawidłowość i staranność działania w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych.

Opis stanu faktycznego

1. ZDP nie posiadał wiedzy, czy czasowe ograniczenia wynikające ze stanu zagrożenia epidemiologicznego, w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 spowodowały opóźnienia, zmniejszenia zakresów bądź zmianę planów jednostki dotyczących drogowych procesów inwestycyjnych, gdyż inwestycje drogowe prowadzone i finansowane były przez Starostwo Powiatowe w Brzozowie. Z tego też powodu jednostka nie posiadała wiedzy:

- czy Starostwo planuje występować o środki z Programu Inwestycji Publicznych¹⁵,
- czy planowane jest opracowanie/zmiana w planie rozwoju sieci drogowej,
- jakie są oczekiwania co do wymagań, zakresu zadań, wysokości i zasad dofinansowania oraz efektów PIP,
- na jakie drogowe procesy inwestycyjne Starostwo chciałoby pozyskać dofinansowanie w ramach PIP.

(akta kontroli str. 266)

2. ZDP nie posiadał planu rozwoju sieci drogowej ani innego opracowania w tym zakresie.

(akta kontroli str. 24-36)

3. ZDP nie posiadał planu finansowania i budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg ani innych opracowań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 24-36)

4. ZDP nie planował i nie realizował inwestycji drogowych. Zadania te realizowane były przez Starostwo Powiatowe w Brzozowie.

(akta kontroli str. 8-10)

5. W okresie 24-30 maja 2019 r. przeprowadzono przeglądy okresowe m.in. następujących dróg powiatowych:

- nr 2036R Brzozów – Wara. Ustalenia dotyczące stanu technicznego drogi wykazały, że nawierzchnia drogi na odcinku km 0+000 – 15+250 w stanie dobrym, na odcinku km 15+250 – 19+277 w stanie dostatecznym (po remoncie cząstkowym w miesiącu kwietniu, w km 19+277 – 22+920 w stanie dobrym po przebudowie w 2017 r. Oznakowanie drogi było prawidłowe, natomiast rowy przydrożne zapewniały odwodnienie drogi. Zalecono na odcinku 15+250 – 19+277 uzupełniać na bieżąco powstałe braki w nawierzchni z uwagi na tendencję ich powstawania. W dniu 26 września 2019 r. uzupełniono powstałe braki w jezdni i uszczelniono pęknięcia emulsją asfaltową.

- nr 2235R Sanok – Jawornik Ruski. Ustalenia dotyczące stanu technicznego drogi wykazały, że droga była po remoncie cząstkowym w dniu 9 maja 2019 r. ale z tendencją do wypadania nowych ubytków. Pobocza gruntowe były bez widocznych ubytków. Ogólny stan drogi został oceniony jako dostateczny. Nie zlecono prac do wykonania.

- nr 2052R Humniska d.s. – Humniska m.s. Ustalenia dotyczące stanu technicznego drogi wykazały, że droga była po remoncie cząstkowym w dniu 15 kwietnia 2019 r. ale z tendencją do powstawania nowych uszkodzeń. Pobocza gruntowo-żwirowe

¹⁵ dalej PIP

były w stanie dobrym. Ogólny stan drogi został oceniony jako dostateczny. Zalecono obserwować powstawanie nowych uszkodzeń z uwagi na tendencję do ich powstawania oraz powstałe uszkodzenia uzupełniać na bieżąco. Zalecenia zostały wykonane w lipcu 2019 r.

(akta kontroli str. 279-284)

Przeprowadzone przez NIK oględziny¹⁶ powyższych odcinków dróg powiatowych wykazały, że:

- droga nr 2036R Brzozów – Wara posiadała nawierzchnię bitumiczną w większości w dobrym stanie technicznym. Widoczne były liczne ślady remontów poczynionych przez ZDP celem poprawy warunków ruchu i przedłużenia trwałości nawierzchni. Odcinek od km 15+250 – 19+277 (tj. ok 4 km) charakteryzował się najbardziej zniszczoną nawierzchnią, której stan mimo licznych uszkodzeń w postaci zaniżeń, spękań, nierówności, uszkodzeń krawędzi jezdni należało uznać za zadowalający. Pomimo licznego występowania uszkodzeń nie powodowały one zagrożenia dla uczestników ruchu.

- droga nr 2235R Sanok – Jawornik Ruski posiadała nawierzchnię bitumiczną po remoncie cząstkowym zrealizowanym w 2019 r. Na wyremontowanym odcinku stan nawierzchni drogi w większości był zadowalający. Występowały lokalne skupiska uszkodzeń nawierzchni, na których droga charakteryzowała się niezadowalającym stanem nawierzchni jezdni (liczne uszkodzenia w postaci głębokich ubytków). Występowały obustronne pobocza gruntowe i gruntowo – kruszywowe w stanie dobrym odcinkowo nieznacznie zawyżone w stosunku do nawierzchni jezdni. Spływ wód odbywał się przeważnie do rowów drogowych lub na sąsiadujące z drogą tereny zielone (łąki, tereny leśne, nieużytki). Istniejąca zieleń miejscowo kolidowała ze skrajnią drogi ograniczając widoczność. Z uwagi jednak na niskie natężenie ruchu oraz niewielkie prędkości pojazdów nie powodowała poważnego zagrożenia dla użytkowników. Pobocza kruszywowe i gruntowo - kruszywowe były w dobrym stanie technicznym. W kilku miejscach zidentyfikowano niewielkie uszkodzenia w postaci ubytków materiału. Spływ wód odbywał się przeważnie do rowów drogowych (na odcinkach występowania chodnika spływ częściowo do studzienek kanalizacyjnych drogowych). Istniejąca zieleń nie kolidowała ze skrajnią drogi. Na odcinku drogi stwierdzono wystąpienie miejscowo poważnych uszkodzeń związanych z niedawnymi nawalnymi opadami deszczu. Miejsca występowania uszkodzeń zostały doraźnie zabezpieczone i oznakowane przez pracowników ZDP.

- droga nr 2052R Humniska d.s. – Humniska m.s. o nawierzchni bitumicznej była w zadowalającym stanie technicznym. Stwierdzono liczne uszkodzenia w postaci spękań, deformacji i zaniżeń. Krawędź jezdni odcinkowo miała nieregularny kształt z załamaniem i ubytkami. Widoczne były ślady poprzednich remontów. Na większości przebiegu droga charakteryzowała się przekrojem szlakowym z obustronnymi poboczami umocnionymi kruszywem. Spływ wód w przeważającej części odcinka odbywał się do rowów drogowych. Na odcinku z chodnikiem spływ

¹⁶ Oględziny zostały przeprowadzone przy udziale specjalisty z zakresu drogownictwa. W zależności od natężenia oraz skali uszkodzeń, poszczególne nawierzchnie oceniane są - wg przyjętej na potrzeby kontroli NIK - czterostopniowej skali:

1) dobry - występuje nie więcej niż trzy rodzaje uszkodzeń, a ich natężenie oraz stopień szkodliwości jest bardzo mały. Odczuwalny jest komfort w czasie jazdy.

2) zadowalający - występują pojedyncze uszkodzenia, których natężenie oraz skala szkodliwości jest mała. Oznacza to, że natężenie uszkodzenia jest mniejsze niż 10% nawierzchni. Poza nielicznymi nierównościami zachowany jest komfort w czasie jazdy.

3) niezadowalający - występuje wiele uszkodzeń, których natężenie oraz skala szkodliwości jest średnia. Oznacza to, że natężenie uszkodzenia mieści się w przedziale 10-50% nawierzchni. Z powodu licznych nierówności nie zachowany jest komfort w czasie jazdy.

4) zły - występuje wiele rodzajów uszkodzeń, większość z nich występuje w natężeniu oraz skali dużej oznacza to, że natężenie uszkodzeń jest większe niż 50% nawierzchni. Odczuwalny jest dyskomfort w czasie jazdy.

odbywał się częściowo do urządzeń odwodnienia drogi. Istniejąca zieleń nie kolidowała ze skrajnią drogi.

Ogłędziny potwierdziły zgodność stanu drogi z przeprowadzonymi rocznymi przeglądami oraz wykonanie zaleceń w nich zawartych.

Przeglądy dróg zostały przeprowadzone przez pracownika ZDP posiadającego odpowiednie uprawnienia.

(akta kontroli str. 215-218, 267-284)

6. W ZDP prowadzono ewidencję dróg powiatowych, obiektów mostowych i przepustów obejmującą: książki dróg, dzienniki objazdu dróg, książki obiektów mostowych oraz karty obiektów. Drogi powiatowe posiadały numery ewidencyjne oraz dla każdej z nich prowadzono książki drogi.

Analiza trzech książek dróg wykazała, że zawierały one dane wymagane 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 tunelom¹⁷.

(akta kontroli str. 54-214)

7. ZDP nie zlecał, nie nadzorował oraz nie rozliczał prac projektowych, gdyż nie realizował inwestycji drogowych. Wszelkie działania związane z inwestycjami drogowymi prowadzone były przez Starostwo Powiatowe w Brzozowie.

(akta kontroli str. 8-10)

8. ZDP nie zlecał nadzorów inwestorskich. Inwestycje drogowe prowadzone były przez Starostwo Powiatowe w Brzozowie. Działania z zakresu nadzoru prowadzone były natomiast przez inspektora nadzoru inwestorskiego zatrudnionego w ZDP.

(akta kontroli str. 8-10, 285-335)

9. ZDP nie zlecał drogowych robót budowlanych, gdyż nie realizował inwestycji drogowych. Działania te prowadzone były przez Starostwo Powiatowe w Brzozowie.

(akta kontroli str. 8-10)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych - do zarządcy drogi należy w szczególności opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej.

ZDP w latach 2019 – 2020 (I półrocze) nie opracowywał projektów planów rozwoju sieci drogowej, mimo że zgodnie z §3 statutu należało to do jego zadań.

Dyrektor wyjaśnił, że: *ZDP w Brzozowie nigdy od początku swej działalności nie opracowywał projektów planów rozwoju sieci drogowej, gdyż nie zajmował się inwestycjami drogowymi. Decyzje w sprawach inwestycji podejmowane były na posiedzeniach Zarządu Powiatu. Wszystkie inwestycje drogowe były planowane i finansowane przez Starostwo Powiatowe w porozumieniu z dyrektorem ZDP w Brzozowie.*

(akta kontroli str. 24-36)

2) Zgodnie z art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy w szczególności opracowywanie projektów planów finansowania budowy,

¹⁷ Dz. U. nr 67, poz. 582

przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

ZDP w latach 2019 – 2020 (I półrocze) nie opracowywał projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, mimo że zgodnie z §3 statutu należało to do jego zadań.

Dyrektor wyjaśnił, że: ZDP w Brzozowie nie opracowywał projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów mostowych dotyczących większych inwestycji drogowych, gdyż inwestycje takie finansowane były z budżetu Starostwa.

Zarząd Dróg Powiatowych w corocznych swoich planach finansowych ujmował jedynie drobne remonty i naprawy dróg i mostów (np. remonty cząstkowe dróg, oraz bieżące utrzymanie dróg i mostów oraz zimowe utrzymanie dróg).

(akta kontroli str.24-36)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDP przeprowadzał roczne przeglądy okresowe zarządzanych przez siebie dróg. Oględziny potwierdziły ich zgodność z faktycznym stanem dróg oraz wykonanie zaleceń w nich zawartych. Przeglądy dróg zostały przeprowadzone przez pracownika ZDP posiadającego odpowiednie uprawnienia.

Prawidłowo prowadzono także ewidencję dróg powiatowych, obiektów mostowych i przepustów obejmującą: książki dróg, dzienniki objazdu dróg, książki obiektów mostowych oraz karty obiektów.

Negatywnie należy ocenić: niesporządzanie przez Dyrektora ZDP w latach 2019 – 2020 (I półrocze) projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, a także nieopracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, mimo że zgodnie z §3 statutu należało to do jego zadań.

OBSZAR

3. Prawidłowość i skuteczność nadzoru nad przebiegiem i jakością zleconych prac oraz egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcami.

Opis stanu faktycznego

1. – 5. Nadzór nad przebiegiem i jakością zleconych prac oraz egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcami wykonywany był przez Starostwo z racji prowadzonych tam inwestycji drogowych.

(akta kontroli str. 8-10)

IV. Uwagi i wnioski.

Wnioski

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

1. Podjęcie działań zmierzających do sporządzenia aktualnych zakresów czynności dla pracowników ZDP.
2. Podjęcie działań zmierzających do przekazywania informacji o drogach publicznych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad zgodnie z postanowieniami §3 statutu.
3. Zapewnienie rzetelnego sporządzania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej Dyrektora ZDP w Brzozowie.

4. Opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej zgodnie z postanowieniami art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych i zapisami statutu.
5. Sporządzanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich zgodnie z wymogami określonymi w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych i zapisami statutu.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, 30 września 2020 r.

Kontroler
Maciej Pilecki
Starszy inspektor kontroli państwowej
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka
/-/