

18.11.2020
p. Łojek + Koferek + Wier + Pół + Wier
[Signature]



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

OR. III. 1710.5.2020

LKI.410.009.05.2020

p. Selnicki
[Signature]

Marzena Dębniak
Starosta Powiatu Ostrowieckiego
Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim
ul. Iłżecka 37
27-400 Ostrowiec Świętokrzyski

STAROSTWO POWIATOWE
W OSTROWCU ŚWIĘTOKRZYSKIM
KANCELARIA OGÓLNA

Wpłynęło 18-11-2020 [Signature]

Łoć załączników [Signature]

Podpis [Signature]

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim, ul. Ilżecka 37, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski (dalej: Starostwo Powiatowe).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 22 listopada 2018 r. stanowisko Starosty Powiatu Ostrowieckiego pełni Marzena Dębniak (dalej: Starosta Powiatu). Poprzednio stanowisko to zajmował od 8 grudnia 2014 r. Zbigniew Duda. Wicestarostą Powiatu Ostrowieckiego od 22 listopada 2018 r. jest Andrzej Jabłoński (dalej: Wicestarosta Powiatu). Poprzednio stanowisko to zajmował Eligiusz Mich od 8 grudnia 2014 r. (akta kontroli str. 3-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania podejmowane w celu ustalania stanu technicznego dróg samorządowych. 2. Planowanie działań mających na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych. 3. Realizacja zadań w celu zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego dróg i ich wpływ na poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg.
Okres objęty kontrolą	2016-2020 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą.
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 Kielcach.
Kontroler	Zbigniew Majewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/57/2020 z 17 sierpnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Szczegółowe badanie kontrolne dotyczące trzech wybranych dróg powiatowych wykazało, że w latach 2016-2018 wystąpiły nieprawidłowości związane z niedopełnieniem obowiązku przeprowadzania okresowych przeglądów dróg oraz okresowymi (rocznymi i pięcioletnimi) kontrolami ich stanu technicznego. Ponadto w okresie tym nie była prowadzona na bieżąco dokumentacja ewidencyjna dróg. Od 2019 r. nastąpiła stopniowa poprawa w powyższym zakresie. Na drogach objętych badaniem kontrolnym przeprowadzone zostały okresowe kontrole, a ich wyniki zaewidencjonowane w dzienniku objazdu dróg. Rozpoczęto również przeprowadzanie kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich), w tym obiektów mostowych znajdujących się w ciągu tych dróg.

W dalszym ciągu pozostaje jednak do uzupełnienia dokumentacja dotycząca dróg, tj.: zaprowadzenie ewidencji obiektów mostowych wg obowiązującego wzoru oraz ewidencji przepustów, która nie jest prowadzona. Uzupełnieniu podlega również dokumentacja dróg o mapy techniczno-eksploatacyjne. Drogom i przepustom należy również nadać numery ewidencyjne. Ponadto opracowaniu podlegają: plan rozwoju sieci drogowej oraz plan finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów mostowych, których Zarządca Dróg dotychczas nie posiadał.

Ogłędziny przeprowadzone na wybranych odcinkach dwóch dróg powiatowych wykazały, że Zarządca Dróg zapewnił ich utrzymanie we właściwym technicznym. Stwierdzone uszkodzenia nawierzchnia drogi nr 0760T były znane Zarządcy Drogi, zostały przewidziane do remontu po zabezpieczeniu środków finansowych.

Należy w dalszym ciągu prowadzić czynności w celu uregulowania stanu prawnego gruntów (173,9913 ha – 221 działek), które znajdują się pod publicznymi drogami powiatowymi o długości 144,990 km. Należy również dokonać wyceny gruntów i drogowych obiektów inżynierskich pod drogami powiatowymi, które są własnością Powiatu Ostrowieckiego, w celu ich ujęcia w ewidencji księgowej, która obecnie nie odzwierciedla stanu faktycznego w tym zakresie.

NIK zwraca uwagę na konieczność wykonania zalecenia z kontroli okresowej pięcioletniej przeprowadzonej w 2017 r. (potwierdzonego podczas kontroli rocznej w 2019 r.), polegającego na przeprowadzeniu ekspertyzy podpór kamiennych na moście nr 01028391 w ciągu drogi nr 0603T, w celu zapobieżenia zaistnienia ewentualnej katastrofy drogowej. Należy również zrealizować zalecany remont nawierzchni na dwóch drogach powiatowych nr: 0603T i 0760T.

Zarząd Powiatu nie posiadał opracowanych pisemnych procedur dla zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg powiatowych. Zdaniem NIK ustalenie pisemnych procedur w powyższym zakresie, pomimo, że obowiązujące przepisy nie nakładają takiego obowiązku, może w istotny sposób wpłynąć na poprawę systemu kontroli zarządczej, który zaczął funkcjonować dopiero w 2019 r.

Zarząd Powiatu rzetelnie sporządzał informacje o sieci dróg dla celów statystycznych i terminowo je przekazywał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

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

Zarząd Powiatu podejmował skuteczne działania w zakresie pozyskiwania środków finansowych na realizację zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg. W kontrolowanym okresie złożonych zostało 44 wnioski o dofinansowanie zadań drogowych, z których wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie.

W kontrolowanym okresie wszystkie 14 skarg, które wpłynęły do Starostwa Powiatowego i dotyczyły złego stanu technicznego dróg zostały rozpatrzone, a skarżącym udzielono stosownych odpowiedzi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania podejmowane w celu ustalenia stanu technicznego dróg powiatowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu (Zarządca Dróg) zadania z zakresu zarządzania drogami powiatowymi realizował zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego za pośrednictwem Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Powiatu⁴.

(akta kontroli str. 49-93)

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) w zarządzie Zarządu Powiatu znajdowało się 69 dróg powiatowych (drogi zbiorcze) o następującej odpowiednio: długości, powierzchni i wartości, według stanu na:

- 31 grudnia 2016 r. – 345,462 km, 1819,1 tys. m², 85 713,1 tys. zł;
- 31 grudnia 2017 r. – 345,462 km, 1819,1 tys. m², 91 953,9 tys. zł;
- 31 grudnia 2018 r. – 345,462 km, 1819,1 tys. m², 94 205,4 tys. zł;
- 31 grudnia 2019 r. – 349,670 km, 1850,7 tys. m², 729 063,8 tys. zł;
- 30 czerwca 2020 r. – 349,670 km, 1850,7 tys. m², 729 063,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 94-129)

Z powyższych danych wynika, że w latach 2016-2018 długość i powierzchnia dróg nie uległa zmianie przy jednoczesnym wzroście ich wartości. Na 31 grudnia 2018 r. wartość dróg wzrosła o 8492,3 tys. zł w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2016 r. W okresie od 31 grudnia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. wartość dróg wzrosła ponad siedmiokrotnie, tj. o kwotę 634 858,4 tys. zł przy nieznacznym wzroście długości dróg (4,208 km)⁵ i ich powierzchni (31,6 tys. m²).

Wzrost wartości dróg powiatowych spowodowany był przeprowadzeniem ich inwentaryzacji i wyceny na koniec 2019 r.

Zarządzeniem Starosty Ostrowieckiego nr Or.I.120.1.66.2019 z dnia 4 listopada 2019 r.⁶ powołane zostały m.in.: komisje inwentaryzacyjne: nr 3 do inwentaryzacji

³ 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.

⁴ Wydział Infrastruktury i Rozwoju Powiatu funkcjonuje od 30 stycznia 2019 r. Poprzednio zadania z zakresu zarządzania drogami realizował Wydział Dróg.

⁵ Wzrost długości dróg wynikał z przejęcia w dniu 30 października 2019 r. starodroża drogi wojewódzkiej nr 755 – droga została ujęta wartościowo w ewidencji księgowej łącznie ze wszystkimi drogami, które zostały objęte inwentaryzacją na 31 grudnia 2019 r.

⁶ Poprzednią inwentaryzację środków trwałych przeprowadzono w 2015 r. na podstawie zarządzenia nr Or.I.120.1.64.2015 Starosty Ostrowieckiego z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej do przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej składników majątkowych w Starostwie Powiatowym w Ostrowcu. Św. i Powiecie Ostrowieckim według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Inwentaryzacją miały być objęte m.in. grunty, natomiast drogi powiatowe nie

gruntów metodą weryfikacji oraz nr 5 do inwentaryzacji publicznych dróg powiatowych. Zgodnie z harmonogramem inwentaryzacji do obowiązków komisji nr 3 należało przeprowadzenie m.in. inwentaryzacji gruntów poprzez porównanie danych zawartych w ewidencji księgowej (księgach rachunkowych) i ewidencji operacyjnej Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru (ewidencji gruntów). Do zadań komisji nr 5 należało m.in. dokonanie inwentaryzacji publicznych dróg powiatowych w formie spisu z natury oraz ustalenie ich wartości.

(akta kontroli str. 130-134, 887-897)

Komisja inwentaryzacyjna nr 3 nie dokonała inwentaryzacji gruntów zajętych pod publicznymi drogami powiatowymi, będącymi własnością Powiatu Ostrowieckiego, tj. środków trwałych zaliczonych do grupy 0 – grunty, podgrupa 04 – tereny komunikacyjne, rodzaj 040 – drogi.

Zdaniem NIK niemożliwe było przeprowadzenie inwentaryzacji gruntów znajdujących się pod drogami powiatowymi przez komisję nr 3 poprzez porównanie danych zawartych w ewidencji księgowej z danymi zawartymi w ewidencji gruntów. Powyższe wynikało z faktu, że w ewidencji księgowej nie były zaewidencjonowane grunty znajdujące się pod drogami powiatowymi, będące własnością Powiatu Ostrowieckiego.

Z danych przedstawionych przez Wydział Infrastruktury i Rozwoju Powiatu wynika, że pod drogami powiatowymi znajdują się grunty o powierzchni całkowitej 370,5608 ha (1797 działek), z tego: grunty o uregulowanym stanie prawnym 196,5695 ha (1576 działek) oraz grunty o nieuregulowanym stanie prawnym 173,9913 ha (221 działek). Łączna długość dróg powiatowych wynosiła 349,670 km, z tego długość dróg znajdujących się na gruntach o uregulowanym stanie prawnym wynosiła 204,680 km, natomiast o nieuregulowanym stanie prawnym 144,990 km.

Starostwo Powiatowe do czasu kontroli NIK nie uregulowało stanu prawnego gruntów (173,9913 ha – 221 działek), które znajdowały się pod publicznymi drogami powiatowymi o długości 144,990 km.

(akta kontroli str. 253-290, 361-362)

Komisja inwentaryzacyjna nr 5 dokonała inwentaryzacji dróg powiatowych⁷ oraz ustaliła ich wartość⁸, natomiast nie objęła inwentaryzacją i nie ustaliła wartości środków trwałych, jakimi są budowle zaliczone do dróg (np. mosty, przepusty). W rozliczeniu końcowym inwentaryzacji komisja zawarła zapis o treści: *Inwentaryzacja nie obejmuje wartości gruntów działek drogowych i wartości obiektów mostowych.*

(akta kontroli str. 292-296)

Przewodniczący komisji inwentaryzacyjnej nr 5 Mirosław Wojsławski wyjaśnił: *Podczas przeprowadzania w 2019 r. inwentaryzacji publicznych dróg powiatowych nie objęto swoim zakresem wartości obiektów mostowych i obiektów inżynierskich (przepustów), ponieważ nawet po określeniu ich ilości komisja nie była w stanie oszacować ich wartości księgowej.*

(akta kontroli str. 292- 297)

Ustalona w wyniku inwentaryzacji wartość dróg powiatowych na koniec 2019 r. (łącznie z przejętym starodrożem) wynosząca 630 896 811 zł ujęta została

zostały przewidziane do inwentaryzacji na podstawie ww. zarządzenia. Inwentaryzacją za 2015 r. nie objęto gruntów pod drogami.

⁷ Inwentaryzacją objęto tylko nawierzchnię jezdni wraz z jej podbudową, natomiast nie zinwentaryzowano całej powierzchni drogi, tj. całego pasa drogowego wraz z pobocznymi i rowami odwadniającymi oraz oświetleniem.

⁸ Wartość dróg określono na podstawie iloczynu powierzchni dróg oraz ceny 1m² jezdni wraz z podbudową, która wg. secocenbud-II kwartał 2019 r. wynosiła 229,11 zł.

syntetycznie w ewidencji księgowej konto 011-12 – środki trwałe obiekty inżynierii lądowej i wodnej.

W ujęciu analitycznym drogi powiatowe, zgodnie z przyjętą w Starostwie Powiatowym Polityką rachunkowości, ujęte zostały w ewidencji prowadzonej przez Wydział Rolnictwa, Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami, wg wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w Sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych⁹ (Grupa „2” – Obiekty inżynierii lądowej i wodnej, podgrupa „22” – Infrastruktura transportu, rodzaj „220” – Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe).

W ewidencji księgowej Starostwa Powiatowego nie były ujęte przepusty, (których liczby i wartości nie ustalono), 45 obiektów mostowych, które również nie posiadały ustalonej wartości oraz wartość oświetlenia.

(akta kontroli str. 292-293, 293a-296, 866-869, 873-875, 880-886)

Sprawozdania końcowe z przeprowadzonej inwentaryzacji przez komisję inwentaryzacyjną nr 3 i nr 5 zatwierdzone zostały przez Starostę Powiatu i Skarbnika Powiatu Grażynę Krawczyk.

(akta kontroli str. 253, 292)

Zarząd Powiatu reprezentowany przez Starostę Powiatu i Wicestarostę Powiatu (Przekazujący) zawarł dwa porozumienia z dwiema gminami (Przyjmujący), których przedmiotem było przekazanie w trybie art. 19 ust. 4 ustawy o drogach zadań i uprawnień związanych z zarządzaniem drogami powiatowymi przebiegającymi w granicach administracyjnych tych gmin, tj.:

- w dniu 15 marca 2019 r. zawarte zostało porozumienie z Gminą Ostrowiec Świętokrzyski¹⁰ na mocy, którego przekazano w zarządzanie drogi powiatowe o długości 39,345 km znajdujące się w granicach administracyjnych miasta Ostrowiec Świętokrzyski;

- w dniu 6 czerwca 2019 r. zawarte zostało porozumienie¹¹ z Gminą Bodzechów na mocy, którego przekazano w zarządzanie drogi powiatowe o długości 59,790 km znajdujące się w granicach administracyjnych Gminy Bodzechów.

W zawartych porozumieniach zamieszczono m.in. zapis dotyczący prawa do kontroli wykorzystania dotacji przekazanych przez Przekazującego Przyjmującemu na realizację zadań związanych z przedmiotem porozumienia oraz prawo uczestnictwa w odbiorze robót związanych z przekazanymi w zarząd drogami powiatowymi.

(akta kontroli str. 7-48)

Z informacji przekazanych przez Naczelnika Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Powiatu wynika, że kontrola wykorzystania przekazanych środków finansowych na zadania bieżącego utrzymania dróg powiatowych zlokalizowanych na terenie Gminy Ostrowiec Świętokrzyski i Gminy Bodzechów odbywała się w następujący sposób:

- każda faktura sprawdzana była merytorycznie i weryfikowana czy wydatek poniesiony został na drodze powiatowej zgodnie z ustawą o drogach oraz zgodnie z porozumieniem;

- zadania z zakresu zarządzania drogami powiatowymi nie wyszczególnione szczegółowo w porozumieniach przekazywane były do realizacji telefonicznie, pocztą e-mailową oraz pisemnie;

- odbiory wykonanych robót na drogach objętych porozumieniem odbywały się przy udziale pracownika Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Powiatu.

(akta kontroli str. 240-251)

⁹ Dz. U. poz. 1864.

¹⁰ Porozumienie zawarto na okres od 18 marca 2019 r. do 31 grudnia 2023 r.

¹¹ Porozumienie zawarto na okres od 6 czerwca 2019 r. do 31 grudnia 2023 r.

1.2. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) na przebudowę i rozbudowę 10,590 km oraz remonty 34,270 km dróg powiatowych Starostwo Powiatowe wydatkowało środki finansowe w łącznej kwocie 35 895,6 tys. zł¹².

W poszczególnych latach wydatki finansowe na powyższe cele przedstawiały się następująco:

- na 31 grudnia 2016 r. kwotę 7725,0 tys. zł wydatkowano na przebudowę i rozbudowę 3,600 km dróg oraz na remont 9,590 km;
- na 31 grudnia 2017 r. kwotę 9979,0 tys. zł wydatkowano na przebudowę i rozbudowę 1,250 km dróg oraz na remont 8,370 km;
- na 31 grudnia 2018 r. kwotę 10 384,2 tys. zł wydatkowano na przebudowę i rozbudowę 5,260 km dróg oraz na remont 10,090 km;
- na 31 grudnia 2019 r. kwotę 7713,5 tys. zł wydatkowano na przebudowę i rozbudowę 0,480 km dróg oraz na remont 5,800 km;
- na 30 czerwca 2020 r. kwotę 93,9 tys. zł wydatkowano na remont dróg o długości 0,420 km.

(akta kontroli str. 135-222)

1.3. Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto dokumentację ewidencyjną trzech z 69 dróg powiatowych, w tym drogi najdłuższej, najkrótszej oraz wybranej wg osądu kontrolera (droga najdłużej eksploatowana). Łączna długość dróg wytypowanych do analizy stanowiła 7,5% (26,386 km) w ogólnej długości dróg powiatowych (349,670 km) będących w zarządzie Zarządu Powiatu.

(akta kontroli str. 223-239)

W wyniku powyższego badania kontrolnego ustalono, że drogi o numerach:

- 0678T o długości 15,424 km Ćmielów-Podgórze-Lemierze-Ulów;
 - 0760T o długości 0,750 km Ruda Kościelna do drogi nr 0678 T;
 - 0603T o długości 10,212 km Szerzawy-Wieloborowice-Garbacz,
- posiadały założone oddzielnie książki drogi wg wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Wpisy do książki dróg¹³ były dokonywane przez upoważnione do tego osoby;
- zarządca drogi posiadał dziennik objazdu dróg wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, w którym znajdowały się zapisy o dokonaniu objazdu na ww. drogach w latach 2019-2020¹⁴;
- na drodze nr 0678T nie było obiektów mostowych, natomiast na drogach nr: 0760T i 0603T znajdowały się trzy mosty o długości nie przekraczającej 50 mb, dla których prowadzone były książki obiektu mostowego wg wzoru określonego w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg;
- książki dróg, obiektów mostowych i dziennik objazdu prowadzone były w formie papierowej;
- nie były prowadzone wykazy obiektów mostowych wymagane § 15 ust. 1 i 2, wg wzoru określonego w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg;
- na drodze nr 0603T było osiem przepustów, z tego: pięć o średnicy 600 mm oraz trzy o średnicy 1000 mm;
- na drodze 0678T było cztery przepusty, z tego: trzy o średnicy 1000 mm oraz jeden o średnicy 600 mm;
- na drodze nr 0760T nie było przepustów drogowych;

¹² Bez wykupu gruntów.

¹³ Książki zawierały wypełnione tabele numer: 1, 4 i 5.

¹⁴ W latach 2009-2018 nie prowadzono dziennika objazdu dróg.

– aktualizacja ewidencji prowadzona była na bieżąco od 2019 r. (za wyjątkiem przepustów, dla których ewidencji nie prowadzono). W latach 2016-2018 ewidencja dróg nie była aktualizowana;

– drogi nie posiadały map techniczno-eksploatacyjnych zgodnie z wymogiem określonym w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji.

(akta kontroli str. 298-299, 871)

1.4. Szczegółowe badanie kontrolne trzech dróg powiatowych wymienionych w pkt. 1.3. wystąpienia pokontrolnego wykazało, że drogom tym nadane zostały numery dróg zgodnie z wymogiem określonym w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Dla dróg nie ustalono jednak numeru ewidencyjnego, o którym mowa w § 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 rozporządzenia. Obiektem mostowym znajdującym się w ciągu dróg nr: 0603T i 0760T nadane zostały przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad numery ewidencyjne.¹⁵

Nie zostały nadane numery ewidencyjne przepustom, o których mowa w § 7 ust. 1 rozporządzenia.

W ciągu dróg objętych szczegółowym badaniem kontrolnym nie znajdują się przepusty o średnicy w świetle otworu równej lub większej niż 1500 mm.

(akta kontroli str. 302, 871)

Wszystkim 68 drogom powiatowym Zarząd Województwa Świętokrzyskiego (ZWŚ) nadał numer drogi, o którym mowa w § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie dróg. Zarządca dróg nie wnioskował do ZWŚ o aktualizację rejestru numerów nadanych drogom (§ 18 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg), bowiem nie zachodziła taka potrzeba.

Przejęte przez Powiat Ostrowiecki z dniem 30 października 2019 r. starodroże z drogi wojewódzkiej nr 755 nie posiadało numeru drogi. W dniu 20 sierpnia 2020 r. Starostwo Powiatowe podjęło działania w celu nadania numeru drogi przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego i wystąpiło do Urzędu Marszałkowskiego o uzgodnienie przebiegu przejętego odcinka drogi wojewódzkiej. Aktualnie trwają prace nad przygotowaniem uchwały Rady Powiatu Ostrowieckiego w celu ustalenia nazwy i przebiegu tej drogi.

(akta kontroli str. 223-239, 861, 898)

Dla 45 obiektów mostowych znajdujących się w ciągu dróg powiatowych nadane zostały numery ewidencyjne przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

(akta kontroli str. 861-864)

Zarządca dróg nie ustalił numerów ewidencyjnych dla wszystkich 69 zarządzanych dróg powiatowych oraz dla zlokalizowanych w ich ciągu przepustów.

(akta kontroli str. 861)

1.5. Zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, do zadań zarządcy drogi należy przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

W okresie od 23 sierpnia 2019 r. do 17 lipca 2020 r. przeprowadzono 21 okresowych kontroli stanu technicznego trzech dróg objętych szczegółowym badaniem kontrolnym, tj. po siedem kontroli na drogach nr: 0678T, 0760T i 0603T. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono usterek, które wymagały prac

¹⁵ W ciągu dróg powiatowych objętych badaniem kontrolnym nie występują tunele i promy.

konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Przeprowadzone kontrole zostały odnotowane w dzienniku objazdu drogi.

W latach 2016-2019 (22 sierpnia) nie były przeprowadzane okresowe kontrole dróg, o których mowa w ww. art. 20 pkt 10 ustawy o drogach.

(akta kontroli str. 303-312)

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁶, co najmniej raz w roku kontrolą należy objąć wszystkie elementy dróg narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujące podczas ich użytkowania.

Zgodnie art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, co najmniej raz na 5 lat użytkowania drogi należy sprawdzić jej stan techniczny, przydatność do dalszego użytkowania, estetykę oraz jej otoczenie.

Kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane powinny przeprowadzać osoby posiadające uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4).

Badanie kontrolne trzech wybranych dróg powiatowych wykazało, że w latach 2016-2018 drogi te nie były objęte okresowymi kontrolami, co najmniej raz w roku, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Kontrole tych dróg przeprowadzone zostały dopiero w 2019 r., w ramach kontroli okresowej pięcioletniej. Z danych przekazanych przez Wydział Infrastruktury i Rozwoju Powiatu wynika, że kontrole, o których wyżej mowa nie były przeprowadzane w latach 2016-2018 na wszystkich 69 publicznych drogach powiatowych.

(akta kontroli str. 313)

W latach 2016-2018 Starostwo Powiatowe nie prowadziło okresowych kontroli (co najmniej raz na 5 lat) na wszystkich 69 drogach powiatowych, w związku z obowiązkiem wynikającym z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Kontrole okresowe pięcioletnie na trzech drogach objętych szczegółowy badaniem kontrolnym przeprowadzone były w dniu 31 sierpnia 2019 r. Poprzednie kontrole pięcioletnie na tych drogach miały miejsce w 2009 r., tj. 10 lat wcześniej.

Kontrole okresowe pięcioletnie w 2019 r. zostały przeprowadzone przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności, tj. zgodnie z art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

Kontrole okresowe (co najmniej raz w roku) dwóch mostów znajdujących się w ciągu drogi nr 0760T zostały przeprowadzone w dniu 25 października 2019 r. Poprzednie kontrole tych mostów miały miejsce 24 sierpnia 2017 r., tj. po upływie dwóch lat od czasu poprzedniej kontroli.

Kontrola okresowa (co najmniej raz w roku) przeprowadzona na moście znajdującym się w ciągu drogi nr 0603T miała miejsce 24 października 2019 r. Poprzednią kontrolę przeprowadzono 14 października 2017 r., tj. również po upływie dwóch lat.

Kontrole okresowe (co najmniej raz na pięć lat) zostały na ww. mostach przeprowadzone w 2017 r., tj. po sześciu latach od poprzedniej kontroli z 2011 r.

Zarządca Dróg nie ustalił procedur zapewniających bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości związane np. z: terminami przeprowadzania przeglądów okresowych dróg, częstotliwości przeglądów oznakowania dróg, uszkodzeniem znaków, niedostateczną ich widocznością, terminów usuwania nieprawidłowości, okresowych pomiarów natężenia ruchu drogowego itp.).

(akta kontroli str. 313-335)

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

1.6. Zgodnie z art. 20 pkt 15 do obowiązków zarządcy drogi należy dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego.

Zarząd Powiatu w okresie od 4 do 25 maja 2016 r. dokonał pomiaru natężenia ruchu na wszystkich (siedmiu) skrzyżowaniach linii kolejowych z drogami publicznymi powiatowymi na terenie powiatu ostrowieckiego. Wyniki tych pomiarów zostały przekazane przy piśmie z dnia 20 czerwca 2016 r. do PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Skarżysku-Kamiennej.

Naczelnik Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Powiatu Tomasz Mroczek wyjaśnił:(...) *Dane uzyskane w wyniku pomiarów natężenia ruchu drogowego na drogach publicznych powiatowych krzyżujących się z liniami kolejowymi zostały przekazane PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Skarżysku Kamiennej w celu ich wykorzystania przy planowaniu realizacji zadań związanych z zarządzaniem, utrzymaniem, remontami i ewentualną przebudową przejazdów kolejowych.*

W okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu dokonał w dniach 26-27 kwietnia 2016 r. pomiaru natężenia ruchu, o którym mowa w art. 20 pkt 15 ustawy o drogach, w miejscowości Denkówek na drodze powiatowej nr 0673 T (pomiar w obu kierunkach).

Zarządca Dróg nie przedstawił do kontroli dokumentów dotyczących sposobu wykorzystania danych uzyskanych w wyniku ww. pomiaru natężenia ruchu.

Naczelnik Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Powiatu Tomasz Mroczek wyjaśnił:

Nie są mi znane powody braku pomiarów na drogach powiatowych w okresie poprzedzającym rok 2019, ponieważ mój okres zatrudnienia w Starostwie Powiatowym rozpoczął się w dniu 4 marca 2019 r.

Wykonanie pomiaru natężenia ruchu na wszystkich drogach powiatowych zaplanowano na 2021 r. Zostanie on zlecony firmie zewnętrznej. W projekcie budżetu na 2021 r. zabezpieczono środki na ten cel. Pomiaru nie wykonano w 2020 r. ze względu na wysokie koszty wynikające ze zlecenia usługi, ponieważ w 2020 r. wykonywany jest generalny pomiar ruchu (cykl 5-letni) na istniejącej sieci dróg krajowych i wojewódzkich. Po zakończeniu pomiarów przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad oraz zarządców dróg wojewódzkich, cena usługi w tym zakresie obniży się znacząco. Ze względu na zalecaną metodologię pomiarów podstawowych (użycie sprzętu technicznego, zaangażowanie osób) nie ma możliwości wykonania pomiarów w oparciu o zasoby własne Referatu Zarządzania Drogami. (...).

(akta kontroli str. 336-356, 363, 865, 870)

Były Naczelnik Wydziału Dróg Jerzy Wrona wyjaśnił: *Pomiar ruchu na pozostałych drogach nie był prowadzony, ponieważ czynności te są bardzo czasochłonne i nie posiadałem możliwości kadrowych do przeprowadzenia tych pomiarów.*

(akta kontroli str. 536-538)

W formularzu danych o sieci dróg publicznych przekazywanym do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) zamieszczona jest uwaga o nieobligatoryjnym wykazywaniu przez zarządców dróg powiatowych danych m.in. w kolumnach 24 i 25, o średniej wielkości ruchu na drogach, co zdaniem NIK może sugerować zarządcom dróg sporządzającym te formularze możliwość niewykonywania takich pomiarów m.in. na drogach powiatowych.

1.7. 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 promach¹⁷, Zarządca

¹⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

Dróg sporządził w latach 2016-2019 informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiednich formularzy danych o sieci dróg publicznych. Dane zawarte w informacjach były zgodne z dokumentacją źródłową (ewidencją księgową i dokumentacją ewidencyjną dróg) dotyczącą publicznych dróg powiatowych. Informacje za lata 2016 – 2019 zostały terminowo, tj. do końca pierwszego kwartału danego roku (wg stanu na 31 grudnia roku poprzedniego) przekazano bezpośrednio do GDDKiA Departamentu Strategii i Studiów w Warszawie.

(akta kontroli str. 100-129, 136-222, 465-491, 876)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd Powiatu nie uregulował stanu prawnego gruntów (173,9913 ha – 221 działek), które znajdowały się pod publicznymi drogami powiatowymi o długości 144,990 km.

(akta kontroli str. 361-361)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego do podstawowych zadań Wydziału Rolnictwa, Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami należy m.in. prowadzenie spraw związanych z uzyskaniem decyzji stwierdzających nabycie prawa własności nieruchomości na rzecz Powiatu Ostrowieckiego.

(akta kontroli str. 539-564)

Wicestarosta Powiatu Andrzej Jabłoński, wykonujący jednocześnie obowiązki Naczelnika Wydziału Rolnictwa, Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił: (...) *Od początku mojej pracy, jako Naczelnika Wydziału Rolnictwa, Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami, tj. 2019 r. były podejmowane czynności mające na celu uregulowanie stanu prawnego gruntów znajdujących się pod publicznymi drogami powiatowymi. I tak Powiat Ostrowiecki uzyskał tytuły własności w 2019 r. dla 45 działek o łącznej powierzchni 4,7703 ha i w 2020 r. dla 15 działek o łącznej powierzchni 0,3823 ha.*

Obecnie przez Wojewodę Świętokrzyskiego rozpoznawane są wnioski Powiatu w sprawie regulacji 81 działek o łącznej powierzchni 4,2005 ha znajdujących się pod publicznymi drogami powiatowymi.

(akta kontroli str. 565-566, 759)

2. W ewidencji księgowej Starostwa Powiatowego nie ujęto wartości gruntów znajdujących się pod drogami powiatowymi (196,5695 ha – 1576 działek), będących własnością Powiatu Ostrowieckiego oraz wartości 45 obiektów mostowych i przepustów, znajdujących się w ciągu tych dróg.

(akta kontroli str. 253-290, 292-293, 293a-296)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸ – *Jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.*

Skarbnik Powiatu Grażyna Krawczyk wyjaśniła: (...) *W 2019 r. po raz pierwszy od 20 lat zostały podjęte działania, celem dokonania wyceny dróg powiatowych. W 2015 r. zarządzeniem (...) zostały powołane komisje, które przeprowadziły inwentaryzację wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w sposób nieprawidłowy. Inwentaryzacja za 2015 r. została zatwierdzona przez ówczesnego Skarbnika Powiatu oraz Starostę.(...)*

Zaistniały brak wyceny i ewidencji dróg i obiektów inżynierii lądowej spowodowany był trudną od lat sytuacją finansową budżetu Powiatu Ostrowieckiego. Nie była

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

w pełni ustalona wartość dróg i obiektów inżynierii lądowej wobec tego nie było możliwe dokonanie inwentaryzacji za 2019 r. metodą weryfikacji.

Deklarując działania naprawcze w przyszłości będą one podjęte bez zbędnej zwłoki, aby doprowadzić do zgodności w zakresie obowiązujących przepisów prawa. Muszę jednak zaznaczyć, iż lata zaniedbań wstecz wymagają czasu przy ich realizacji. Obecna sytuacja, w której się znajdujemy tj. pandemia Covid-19, braki personelu wykonującego prace znacząco wpływa na płynność i skuteczność działań. Informuję, iż funkcję Skarbnika Powiatu Ostrowieckiego objęłam w maju 2019 r. i zastałam taki stan rzeczy jak wyżej opisuję. Będę podejmowała działania mające na celu zmianę dotychczasowego stanu rzeczy i dołożę wszelkich starań, aby doprowadzić do zgodności stanu faktycznego o obowiązującymi przepisami prawa. W ramach działań naprawczych w 2020 r. utworzono ewidencję analityczną do konta 011-12 z podziałem na poszczególne drogi powiatowe. Powyższe zmiany uwzględnione zostaną w polityce rachunkowości.

(akta kontroli str. 878-879)

3. Sprawozdania końcowe z przeprowadzonej inwentaryzacji w 2019 r. przez komisję inwentaryzacyjną nr 3 i nr 5 zatwierdzone zostały przez Starostę Powiatu i Skarbnika Powiatu Grażynę Krawczyk, pomimo, że nie odzwierciedlały one stanu faktycznego dotyczącego gruntów pod drogami powiatowymi oraz obiektów mostowych i przepustów znajdujących się w ich ciągu.

(akta kontroli str. 253, 292)

Skarbnik Powiatu Grażyna Krawczyk wyjaśniła: Zatwierdzenie sprawozdania końcowego z przeprowadzonej inwentaryzacji publicznych dróg powiatowych komisji inwentaryzacyjnej nr 5 oraz sprawozdania końcowego z przeprowadzonej inwentaryzacji rocznej składników majątkowych komisji inwentaryzacyjnej nr 3 za rok 2019, jako skarbnik Powiatu podpisałam omyłkowo. Jednocześnie chcę wyjaśnić, iż powodem tej sytuacji był nadmiar służbowych obowiązków, który w tym czasie nastąpił. Wobec powyższego składając swój podpis na dokumentach nie zauważyłam faktu przeprowadzenia inwentaryzacji w niepełnym zakresie w przedmiotowej sprawie.

(akta kontroli str. 532-533)

Starosta Powiatu wyjaśniła, że: (...) podpisując sprawozdanie końcowe, a w szczególności inwentaryzację przeprowadzoną przez komisję inwentaryzacyjną nr 3 i nr 5 działałam w dobrej wierze, w oparciu o przedstawione dokumenty opatrzone podpisami wszystkich osób realizujących te zadania i mając to na uwadze muszę podkreślić, że działałam w zaufaniu do pracowników Starostwa Powiatowego. Ewentualne uchybienia ujawnione przez Państwo posłużą do podjęcia szeregu działań naprawczych, a także do „przeorganizowania” pracy Starostwa.

(akta kontroli str. 534-535)

4. Badanie dokumentacji ewidencyjnej dróg, w tym w szczególności trzech dróg powiatowych o numerach: 0603T, 0678T i 0760T wykazało, że:

- nie były prowadzone osobne wykazy dla 45 obiektów mostowych i przepustów¹⁹, zgodnie z obowiązkiem określonym w § 9 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, których wzory określa załącznik nr 6 do rozporządzenia;
- aktualizacja ewidencji prowadzona była na bieżąco dopiero od 2019 r. (za wyjątkiem przepustów, dla których ewidencja nie była prowadzona i dla których nie

¹⁹ W ciągu dwóch dróg (0603T, 0678T) spośród dróg objętych szczegółowym badaniem było 12 przepustów, których średnica światła był mniejsza niż 1500 mm.

ustalono numerów ewidencyjnych zgodnie z wymogiem określonym w § 7 ust. 1 rozporządzenia);

- w latach 2016-2018 ewidencja dróg nie była aktualizowana zgodnie z wymogiem określonym w § 16 rozporządzenia, który stanowi, że aktualizowania ewidencji dróg należy dokonywać na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający;

- drogi nie posiadały map techniczno-eksploatacyjnych z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 rozporządzenia;

- w 2016 i 2018 r. nie przeprowadzono okresowych kontroli stanu obiektów mostowych.

Zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach do zadań zarządcy drogi należy przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;

- w latach 2016-2018 nie były przeprowadzane okresowe kontrole (co najmniej raz w roku) oraz kontrole okresowe, co najmniej raz na pięć lat²⁰, na żadnej z 69 dróg powiatowych.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit.a i pkt 2 ustawy Prawo budowlane, co najmniej raz w roku kontrolą należy objąć wszystkie elementy dróg narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujące podczas ich użytkowania oraz należy sprawdzić stan techniczny drogi, przydatność do dalszego użytkowania, estetykę i jej otoczenie.

(akta kontroli str. 298-299, 303-329)

Naczelnik Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Powiatu Tomasz Mroczek wyjaśnił: *Wykaz obiektów (przepustów, mostów) zostanie sporządzony w momencie założenia pełnej dokumentacji ewidencyjnej dróg po uprzednim ustaleniu faktycznej ilości przepustów i dokonaniu inwentaryzacji przepustów i mostów (...). Biorąc pod uwagę zastany stan dokumentów ewidencyjnych proces ten wymaga wzmocnienia kadrowego Referatu Zarządzania Drogami.*

Mapy techniczno-eksploatacyjne dróg zostaną sporządzone w momencie założenia pełnej dokumentacji ewidencyjnej.

Nie są mi znane okoliczności braku dokonywania w latach 2016-2018 przeglądów okresowych rocznych i pięcioletnich dróg, ponieważ mój okres zatrudnienia w Starostwie Powiatowym rozpoczął się w dniu 4 marca 2019 r. Ze względu na stwierdzone przeze mnie braki w dokumentach ewidencyjnych dróg są one sukcesywnie zakładane i prowadzone zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

(akta kontroli str. 300-301)

Były Naczelnik Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg Publicznych (po reorganizacji Starostwa Powiatowego – Naczelnik Wydziału Dróg) Jerzy Wrona wyjaśnił: *Wiem, że ewidencja mostów była prowadzona, ale nie pamiętam czy wg wzoru zgodnego z wzorem określonym w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.*

Ewidencja dróg nie była prowadzona (aktualizowana) na bieżąco, ponieważ wynikało to z ograniczonych możliwości kadrowych i braku osób znających się na problematyce drogowej.

²⁰ Poprzednie kontrole pięcioletnie na tych drogach przeprowadzono w 2009 r., a ostatnią w 2019 r.

Niesporządzenie map techniczno-eksploatacyjnych wynikało z braku środków finansowych na ich opracowanie.

W latach 2009-2018 były przeprowadzane kontrole okresowe dróg, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, natomiast niesporządzane były protokoły z objazdu tych dróg i wpisy w książkach dróg, ponieważ nie pozwalały na to braki kadrowe.

Nieprzeprowadzanie kontroli rocznych i pięcioletnich wynikało z braku środków finansowych na zlecenie przeglądów dróg przez osoby posiadające stosowne uprawnienia drogowe.

(akta kontroli str. 536-538)

5. Zarządca Dróg nie ustalił numeru ewidencyjnego, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, dla wszystkich 69 dróg powiatowych.

(akta kontroli str. 861)

Naczelnik Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Powiatu Tomasz Mroczek wyjaśnił: *Nie są mi znane okoliczności nie nadania numerów ewidencyjnych dróg w latach ubiegłych, ponieważ mój okres zatrudnienia w Starostwie Powiatowym rozpoczął się w dniu 4 marca 2019 r. Taki stan ewidencji zastałem. Ze względu na stwierdzone przeze mnie braki w dokumentach ewidencyjnych dróg, są one sukcesywnie zakładane i prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami.*

(akta kontroli str. 870)

OCENA CZĄSTKOWA

Szczegółowe badanie kontrolne przeprowadzone w zakresie trzech wybranych dróg powiatowych wykazało, że Zarządca Dróg w latach 2016-2018 nie dopełnił obowiązku prowadzenia okresowych przeglądów dróg zgodnie z wymogiem określonym w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. W okresie tym nie były również prowadzone okresowe kontrole dróg (roczne i pięcioletnie) wynikające z obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy Prawo budowlane. W powyższym okresie aktualizacja ewidencji dróg i drogowych obiektów inżynierskich nie była prowadzona na bieżąco. Zarządca Dróg posiadał wykaz 45 obiektów mostowych znajdujących się w ciągu dróg powiatowych jednak nie był on prowadzony wg wzoru określonego w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

Od 2019 r. nastąpiła stopniowa poprawa w powyższym zakresie, bowiem na drogach objętych badaniem kontrolnym rozpoczęto przeprowadzanie przeglądów dróg i kontroli okresowych. W dalszym ciągu pozostaje jednak do uzupełnienia dokumentacja dotycząca dróg, tj.: zaprowadzenie ewidencji obiektów mostowych wg obowiązującego wzoru oraz ewidencji przepustów, która nie jest prowadzona. Uzupełnieniu podlega również dokumentacja o mapy techniczno-eksploatacyjne z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Drogom i przepustom znajdującym się w ich ciągu należy również nadać numery ewidencyjne.

Zarząd Powiatu nie uregulował stanu prawnego 221 działek o powierzchni 173,9913 ha, zajętych pod publicznymi drogami powiatowymi o długości 144,990 km. Podjęte przez Zarząd Powiatu czynności w zakresie uregulowania stanu prawnego gruntów pod drogami powiatowymi powinny być kontynuowane.

W ewidencji księgowej po inwentaryzacji przeprowadzonej na koniec 2019 r. ujęte zostały drogi powiatowe, których wartość została ustalona przez komisję inwentaryzacyjną. W dalszym ciągu w ewidencji tej nie są jednak wykazane grunty pod drogami oraz drogowe obiekty inżynierskie, których wartości nie ustalono.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wbrew obowiązкови określönemu w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach Zarząd Powiatu nie opracował planu rozwoju sieci drogowej obejmującego okres objęty kontrolą.

(akta kontroli str. 357)

2.2. Zarząd Powiatu nie opracowywał obejmujących okres objęty kontrolą planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów mostowych zgodnie z wymogiem określönym w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach.

(akta kontroli str. 357)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zarząd Powiatu nie opracował planu rozwoju sieci drogowej obejmującego okres objęty kontrolą.

Ponadto Zarząd Powiatu nie opracował w ww. okresie planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów mostowych.

(akta kontroli str. 357)

Zgodnie z art. 20 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach – do zarządcy drogi należy w szczególności opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz opracowanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Odpowiedzialny za opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, utrzymania i ochrony dróg oraz obiektów mostowych kierownik Referatu Zarządzania Drogami Dorota Pietrzykowska wyjaśniła: *Plan rozwoju sieci drogowej oraz plan finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich zostanie sporządzony w momencie uzupełnienia dokumentacji ewidencyjnej dróg (brak map techniczno-eksploatacyjnych dróg, wykazu przepustów). Posiadanie pełnej dokumentacji ewidencyjnej może być podstawą do sporządzenia ww. planów, ponieważ dane zawarte w ewidencji są niezbędne do podejmowania decyzji dotyczących właściwego planowania i finansowania zadań drogowych oraz w pełni obrazują skalę potrzeb inwestycyjnych w tym zakresie. Opracowanie planów bez posiadania pełnej wiedzy, co do stanu technicznego dróg, obiektów mostowych, przepustów byłoby nierzetelne z punktu widzenia celowi, jakiemu plany te mają służyć. Biorąc pod uwagę zastany stan dokumentów w momencie podjęcia przeze mnie pracy w Starostwie Powiatowym (11 czerwca 2019 r.) braki w dokumentach ewidencyjnych dróg są sukcesywnie uzupełniane. Jednocześnie nie są mi znane powody braku planów, o których mowa powyżej w latach poprzedzających moje zatrudnienie w starostwie.*

(akta kontroli str. 358-359, 364)

Były Naczelnik Wydziału Dróg Jerzy Wrona wyjaśnił: *Niesporządzenie ww. planów wynikało przede wszystkim z braku środków finansowych. Wielokrotnie interweniowałem u starosty w sprawie przydziału środków na sporządzenie tych planów, ale zawsze otrzymywałem decyzję odmowną.*

(akta kontroli str. 536-538)

Zarząd Powiatu nie opracował zgodnie z art. 20 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach, planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów mostowych. Zdaniem NIK należy podjąć niezwłoczne działania mające na celu uzupełnienie dokumentacji dróg.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Według danych przekazanych Starostwu Powiatowemu, na wniosek kontrolera NIK, przez Komendę Powiatową Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, w latach 2016-2020 (do 30 czerwca) na drogach zarządzanych przez Zarząd Powiatu miało miejsce 220 wypadków, w tym 28 ze skutkiem śmiertelnym, rannych zostało 213 osób. W okresie tym odnotowano również 4596 kolizji.

W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba wypadków i kolizji wynosiła:

- na 31 grudnia 2016 r. – 58 wypadków, pięć ofiar śmiertelnych, 58 rannych oraz 1065 kolizji;
- na 31 grudnia 2017 r. – 49 wypadków, pięć ofiar śmiertelnych, 48 rannych oraz 1102 kolizje;
- na 31 grudnia 2018 r. – 45 wypadków, siedem ofiar śmiertelnych, 41 rannych oraz 1007 kolizji;
- na 31 grudnia 2019 r. – 46 wypadków, 10 ofiar śmiertelnych, 53 rannych oraz 1014 kolizji;
- na 30 czerwca 2020 r. – 22 wypadki, jedna ofiara śmiertelna, 13 rannych oraz 408 kolizji.

(akta kontroli str. 749)

Ponieważ Starostwo Powiatowe, jako Zarządca dróg nie było na bieżąco informowane przez Policję o zaistnieniu ww. zdarzeń to nie było możliwe analizowanie skutków tych zdarzeń pod kątem wprowadzenia zmian w organizacji ruchu w celu poprawy bezpieczeństwa.

W okresie objętym kontrolą Starostwo Powiatowe wypłaciło odszkodowania użytkownikom dróg powiatowych w kwocie 1029,49 zł, z tego: w 2016 r. 500,00 zł (jeden przypadek) oraz w 2017 r. łącznie 525,49 zł (dwa przypadki). Odszkodowania zostały wypłacone ze środków Starostwa Powiatowego²¹ za uszkodzone opony w pojazdach samochodowych. W latach 2018-2020 (do 22 września – data kontroli NIK) nie zaistniały sytuacje związane z obowiązkiem wypłaty odszkodowań ze środków Starostwa Powiatowego.

(akta kontroli str. 750-758)

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) Powszechny Zakład Ubezpieczeń wypłacił na rzecz ośmiu osób fizycznych odszkodowania w łącznej wysokości 33 602,83 zł, w związku ze szkodami powstałymi na drogach powiatowych. W trzech przypadkach odszkodowania wypłacono w kwocie 28 152,81 zł osobom, które doznały obrażeń ciała w związku z upadkiem na chodniku, natomiast w pozostałych pięciu przypadkach odszkodowania w kwocie 5450,02 zł dotyczyły uszkodzeń powstałych w pojazdach samochodowych.

(akta kontroli str. 771)

²¹ Wartość środków wypłaconych z franszyzy redukcyjnej w przypadku szkód powstałych w związku z zarządzaniem, administrowaniem i bieżącym utrzymaniem dróg, którą do kwoty 500 zł ponosił zarządca drogi.

Zarządca Dróg nie korzystał z przygotowanych przez ministra właściwego do spraw transportu opracowań w trybie art. 17 ust. 3 ustawy o drogach.

(akta kontroli str. 877)

3.2. Szczegółowe badanie kontrolne trzech wybranych dróg powiatowych wymienionych w wystąpieniu pokontrolnym pkt 1.3., dotyczące realizacji zaleceń z kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich wykazało, że:

- w protokołach z kontroli przeprowadzonych w 2017 r.²² i 2019 r.²³ zawarto zalecenia dotyczące wszystkich trzech dróg oraz trzech mostów znajdujących się w ciągu tych dróg w zakresie: wykonania prac porządkowych i konserwacyjnych (oczyszczenie nawierzchni, rowów i przepustów, usunięcie zbędnej roślinności, uporządkowanie przestrzeni podmostowej, doraźne uzupełnienie gruntu, zabezpieczenie antykorozyjne balustrad na mostach). Powyższe prace wykonane zostały przez służbę drogową Zarządcy Drogi. W 2016 i 2018 r. oraz 2020 r. (do 30 czerwca) nie przeprowadzano kontroli obiektów mostowych.
- podczas kontroli pięcioletniej przeprowadzonej 14 października 2017 r. zalecono wykonanie ekspertyzy podpór kamiennych na moście nr 01028391 w ciągu drogi 0603T. Zalecenie to zostało powtórzone w protokole z kontroli rocznej przeprowadzonej 24 października 2019 r. Do dnia 11 września 2020 r. (data kontroli NIK) zalecenie to nie zostało zrealizowane;
- w protokołach z kontroli trzech dróg, tj. nr: 0603T, 0678T i 0760T zamieszczono zalecenie dotyczące zaplanowania remontu nawierzchni na wymienionych odcinkach tych dróg. Do dnia kontroli NIK zrealizowano remont nawierzchni drogi nr 0678T. Na pozostałych dwóch drogach 0603T i 0760T nie zaplanowano i nie prowadzono prac remontowych nawierzchni.

(akta kontroli str. 366-464)

3.3. W toku czynności kontrolnych przeprowadzono oględziny dwóch dróg powiatowych o numerach: 0760T od miejscowości Ruda Kościelna do drogi nr 0678T o długości 0,750 km oraz drogi nr 0678T na odcinku 0+000 do 8+100 wraz z dwoma drogowymi obiektami inżynierskimi – mostami zlokalizowanymi w ciągu drogi nr 0678T.

W wyniku oględzin ustalono, że:

- obie drogi posiadały zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu;
- oznakowania pionowe dróg znajdowały się w miejscach wyznaczonych, były w dobrym stanie technicznym. Nie wystąpiły przypadki zagęszczenia znaków powodujące ich nieczytelność;
- na odcinkach dróg poddanych oględzinom nie wystąpiły chodniki, nie były wyznaczone zatoki i miejsca postojowe, stan poboczy i odwodnienia był w stanie zadowalającym, zieleń wzdłuż dróg nie ograniczała widoczności oznakowania pionowego;
- w pasach drogowych nie umieszczono reklam;
- przy drodze nr 0678T umieszczony był dodatkowo znak B-33 (ograniczenie prędkości do 30 km/h), który nie był ujęty w projekcie stałej organizacji ruchu na tej drodze;

²² Dotyczy kontroli pięcioletnich przeprowadzonych w 2017 r. na mostach: nr 01028391 w ciągu drogi 0603T oraz nr 01028431 i nr 01028432 w ciągu drogi 0760T.

²³ Dotyczy kontroli pięcioletnich przeprowadzonych w dniu 31 sierpnia 2019 r. na trzech drogach oraz kontroli rocznej przeprowadzonych na mostach nr 01028431 i nr 01028432 w ciągu drogi 0760T przeprowadzonych 25 października 2019 r. oraz na moście nr 01028391 w ciągu drogi 0603T przeprowadzonej 24 października 2019 r.

- nawierzchnia drogi nr 0760T na odcinku od km 1+600 do km 2+130 oraz od km 2+870 do km 3+400 była w stanie niezadowalającym (liczne spękania siatkowe sugerujące uszkodzenie podbudowy drogi).
- nawierzchnia dróg na pozostałych trzech odcinkach drogi 0760T oraz na drodze 0678T była w stanie dobrym. Stan mostów na tych drogach nie budził zastrzeżeń.
(akta kontroli str. 494-529)

Kierownik Referatu Zarządzania Drogami Dorota Pietrzykowska wyjaśniła: *Odcinki drogi powiatowej nr 0678 T od km 1+600 do km 2+130 oraz od km 2+870 do km 3+400, dla których w protokole objazdu dróg określono stan, jako niezadowalający, gdzie nawierzchnia jezdni posiada liczne spękania siatkowe sugerujące uszkodzenie podbudowy drogi, zostały zakwalifikowane do remontu. Remont ww. odcinków nastąpi po zabezpieczeniu odpowiednich środków finansowych.*
(akta kontroli str. 872))

Naczelnik Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Powiatu Tomasz Mroczek wyjaśnił: *Znak B-33 – ograniczenie prędkości do 30 km/h został wstawiony, jako oznakowanie tymczasowe na prośbę mieszkańców i związany był z funkcjonowaniem pobliskiej kopalni piasku. Aby zmniejszyć uciążliwość ruchu samochodów ciężarowych dojeżdżających do wymienionej kopalni zarządca drogi zdecydował się na czasowe ustawienie znaku ograniczającego prędkość. Nadmieniam, że wymieniony znak nie ograniczał dostępności do drogi publicznej i nie był związany z geometrią drogi (łukami poziomymi). Znak został już zdemontowany przez pracowników służby drogowej zarządcy drogi.*
(akta kontroli str. 530)

3.4. Z ustaleń kontroli wynika²⁴, że Zarząd Powiatu nie sporządzał planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. W związku z powyższym nie było możliwe objęcie badaniem kontrolnym sposobu wydatkowania środków na opracowanie tych planów zgodnie z zasadami efektywnego gospodarowania.
(akta kontroli str. 357)

3.5. Szczegółowe badanie kontrolne w zakresie zapewnienia zgodności wykonywanych robót i stosowanych materiałów budowlanych przeprowadzono na zadaniu o największym zakresie rzeczowym, tj.: polegającym na remoncie drogi powiatowej nr 0678T w miejscowości Ćmielów od km 0+335 do km 1+600. Opracowana dokumentacja zawierała przedmiar robót na realizowane zadanie. W wyniku powyższego ustalono, że po realizacji powyższego zadania opracowany został operat kolaudacyjny, który zawierał: księgę obmiarów, kosztorys powykonawczy, badanie typu mieszanki mineralno-asfaltowej, sprawozdania z badań kruszywa, sprawozdania z badań asfaltu drogowego, sprawozdania z badania-oznaczenie zawartości wolnej przestrzeni, raport z badań odporności na działanie wody, protokół z pomiarów kontrolnych grubości masy asfaltowej. Jakość materiałów użytych do realizacji zadania była akceptowana przez kierownika budowy i inspektora nadzoru działających w imieniu zarządcy drogi.
(akta kontroli str. 567-679)

3.6. Zarządzeniem nr OR.I.120.1.56.2011 Starosty Ostrowieckiego z dnia 21 listopada 2011 r. ustalony został Regulamin kontroli zarządczej (dalej: Regulamin). W ww. zarządzeniu nie określono zadań, procedur, celów i mierników w systemie kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego dróg powiatowych.

²⁴ Ustalenia opisano w pkt. 2.1. i 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

Starostwo Powiatowe nie przedstawiło do kontroli dokumentów potwierdzających funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w latach 2016-2018.

(akta kontroli str. 680-709)

W przytoczonym wyżej zarządzeniu nr OR.I.120.1.56.2011 Starosty Ostrowieckiego z dnia 21 listopada 2011 r., w roku 2019 wprowadzono cztery zmiany²⁵, polegające m.in. na opracowaniu instrukcji w sprawie zasad i trybu wyznaczania celów, określania zadań oraz mierników ich realizacji. W instrukcji zapisano m.in., że kierujący jednostkami organizacyjnymi do dnia 15 grudnia każdego roku przedstawiają sekretarzowi powiatu propozycję istotnych celów szczegółowych oraz zadań na rok następny. Sekretarz powiatu po dokonaniu analizy przedstawionych propozycji do dnia 31 grudnia każdego roku przedkłada staroście powiatu projekt zestawienia zbiorczego celów szczegółowych oraz zadań dla jednostek powiatu na rok następny. Kierujący jednostkami do dnia 15 stycznia każdego roku składają sekretarzowi powiatu roczne sprawozdanie z wykonania planu zadań. Sekretarz powiatu dokonuje analizy wykonania zadań i stopnia osiągnięcia założonych celów, a następnie w formie dokumentu zbiorczego zawierającego wnioski i zalecenia przedkłada do akceptacji starosty. Wnioski i zalecenia zawarte w dokumencie stanowią informację zarządczą i powinny być wykorzystane do doskonalenia organizacji pracy.

(akta kontroli str. 710-741)

Na rok 2019 Wydział Infrastruktury i Rozwoju Powiatu sporządził zaktualizowany rejestr ryzyk wraz z raportem monitoringu ryzyk. Dokumenty te były przedmiotem posiedzenia Zespołu ds. Zarządzania Ryzykiem, które odbyło się 21 października 2019 r. Ponadto Wydział Infrastruktury i Rozwoju Powiatu sporządził informację o stanie ryzyk na 2020 r. wraz z raportem monitoringu ryzyk.

Starosta Ostrowiecki opracował na 2020 r. Księgę Rejestrów Ryzyka komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego, w której określił m.in. cele, ryzyka, przyczyny i skutki oraz mechanizmy kontrolne mające na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg powiatowych.

(akta kontroli str. 807-857)

W Wydziale Infrastruktury i Rozwoju Powiatu zatrudnionych było na dzień kontroli NIK (28 września 2020 r.) łącznie 11 pracowników, w tym w Referacie Zarządzania Drogami cztery osoby zajmujące się bezpośrednio sprawami związanymi z zarządzaniem publicznymi drogami powiatowymi. Ponadto w Starostwie Powiatowym funkcjonuje samodzielne stanowisko ds. zarządzania ruchem drogowym. Pracownik zatrudniony na tym stanowisku zobowiązany jest m.in. do prowadzenia analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, opracowywania projektów organizacji ruchu, prowadzenia kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, wprowadzanie ograniczeń bądź zamykanie dróg i obiektów mostowych dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów.

Łącznie sprawami z zakresu zarządzania drogami zajmowało się sześć osób²⁶, z których pięć posiadało wykształcenie wyższe, w tym trzy kierunkowe z zakresu budownictwa. Kierownik Referatu Zarządzania Drogami posiadała wykształcenie wyższe z zakresu budownictwa o specjalności drogi, ulice, lotniska oraz uprawnienia budowlane, które upoważniały ją m.in. do projektowania, sprawdzania projektów

²⁵ Zmiany wprowadzono zarządzeniami nr: Or.I.120.1.34.2019 z 12 lipca 2019 r., Or.I.120.1.59.2019 z 18 października 2019 r., Or.I.120.1.61.2019 z 23 października 2019 r. i Or.I.120.1.68.2019 z 12 listopada 2019 r.

²⁶ Łącznie z naczelnikiem wydziału i pracownikiem zatrudnionym na samodzielnym stanowisku.

i sprawowania nadzoru autorskiego, a także do sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

Biorąc pod uwagę długość dróg powiatowych (349,670 km) w stosunku do wielkości zatrudnienia (sześć osób)²⁷, w okresie objętym kontrolą na jednego pracownika przypadało przeciętnie 58,300 km dróg zarządzanych przez Zarząd Powiatu.

(akta kontroli str. 334-335, 358-359, 761-770)

Zarząd Powiatu nie posiadał opracowanych pisemnych procedur dla zadań związanych z nadzorem nad zarządzanymi drogami, w tym: prowadzenia kontroli okresowych, prowadzenia i aktualizowania dokumentacji ewidencyjnej dróg, jakości wykonywanych robót na drogach, zgodności oznakowania, sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu.

Według opinii Naczelnika Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Powiatu Tomasza Mrocza zadania przypisane do Referatu Zarządzania Drogami w Regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego, znajdują odzwierciedlenie w zakresach obowiązków poszczególnych pracowników.

NIK nie podziela powyższej opinii. Zdaniem NIK opracowanie procedur, o których wyżej mowa, pomimo że przepisy nie nakładają takiego obowiązku, pozwoli na wypracowanie dobrych praktyk m.in. w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego dróg powiatowych, w tym określenia terminów okresowych przeglądów dróg, reagowania na zgłoszone nieprawidłowości związane z utrzymaniem dróg itp. Zapisy w zakresach czynności pracowników nie odzwierciedlają wszystkich czynności, które związane są z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg.

(akta kontroli str. 760-770)

3.7. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg powiatowych nie były przedmiotem audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 772-791)

Audytorka wewnętrzna Małgorzata Karp wyjaśniła: *Na stanowisku audytorki w Starostwie Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim zatrudniona jestem od dnia 8 maja 2019 r.*

Zarówno w planie na 2019 r. jak i w planie na 2020 r. nie ujęłam obszaru zarządzania drogami powiatowymi ze względu na ujęcie w przedmiotowych dokumentach obszarów audytu o najwyższej wartości ryzyka.

Ponadto nadmieniam, iż zgodnie z posiadaną przeze mnie wiedzą w latach 2015-2018 nie były przeprowadzane audyty wewnętrzne w obszarze zarządzania drogami powiatowymi.

(akta kontroli str. 792)

3.8. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) do Starostwa Powiatowego wpłynęło 14 skarg dotyczących złego stanu technicznego dróg, z tego: siedem w 2016 r., dwie w 2017 r., trzy w 2018 r. i po jednej w 2019 i 2020 r. Skargi dotyczyły przede wszystkim niewłaściwego stanu dróg powiatowych. Wszystkim skarżącym udzielono odpowiedzi w ustawowym terminie. Dziesięć skarg uznano za niezasadne, w odpowiedzi na trzy skargi wyjaśniono, że zakres prowadzonych robót drogowych był dostosowany do posiadanych środków finansowych, jakimi dysponuje zarządca drogi. W jednym przypadku zaoferowano skarżącemu pomoc formalno-prawną przy ewentualnych pracach, jakie zostałyby podjęte przy remoncie zjazdu.

(akta kontroli str. 742-748)

²⁷ Zatrudnienie wg stanu na dzień kontroli NIK tj. 28 września 2020 r.

3.9. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) Starostwo Powiatowe sfinansowało zadania związane z przebudową lub remontem dróg (dalej: zadania drogowe) na ogólną kwotę 35 895,6 tys. zł przy udziale własnym wynoszącym 9127,6 tys. zł (25,4%).

Udział środków zewnętrznych, w ogólnej kwocie wydatkowanej na zadania drogowe wynosił 26 768,0 tys. zł (74,6%), z tego:

- z Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 – 3656,9 tys. zł;
- z Funduszu Dróg Samorządowych – 7,0 tys. zł;
- z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (środki UE) – 929,9 tys. zł;
- z innych źródeł²⁸ – 22 174,2 tys. zł.

W poszczególnych latach objętych kontrolą źródła finansowania zadań drogowych przedstawiały się następująco:

- na 31 grudnia 2016 r. wydatkowano ogółem 7725,4 tys. zł, z tego: wkład własny 2011,9 tys. zł (26,1%), Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 – 1484,0 tys. zł (19,2%), inne źródła – 4229,5 tys. zł (54,7%);
- na 31 grudnia 2017 r. wydatkowano ogółem 9978,9 tys. zł, z tego: wkład własny 3364,1 tys. zł (33,7%), Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 – 2172,9 tys. zł (21,8%), inne źródła – 4441,9 tys. zł (44,5%);
- na 31 grudnia 2018 r. wydatkowano ogółem 10 384,3 tys. zł, z tego: wkład własny – 2254,1 tys. zł (21,7%), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (środki UE) – 929,9 tys. zł (9,0%), inne źródła – 7200,3 tys. zł (69,3%);
- na 31 grudnia 2019 r. wydatkowano ogółem 7713,6 tys. zł, z tego: wkład własny – 1405,4 tys. zł (18,2%), Fundusz Dróg Samorządowych – 6,0 tys. zł (0,1 %), inne źródła – 6302,2 tys. zł (81,7%);
- do 30 czerwca 2020 r. wydatkowano ogółem 93,9 tys. zł, z tego: wkład własny 92,1 tys. zł (98,1%), Fundusz Dróg Samorządowych – 1,0 tys. zł (1,1%), inne źródła – 0,8 tys. zł (0,8%).

(akta kontroli str. 360)

3.10. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) Starostwo Powiatowe złożyło 44 wnioski na sfinansowanie zadań drogowych na łączną kwotę 42 755,4 tys. zł (w tym: dofinansowanie 31 657,1 tys. zł oraz wkład własny 11 098,3 tys. zł). Wszystkie złożone wnioski zostały zakwalifikowane do dofinansowania. Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych środki przeznaczone na sfinansowanie zadań drogowych uległy zmniejszeniu do kwoty 32 424,5 tys. zł (w tym: dofinansowanie 22 539,8 tys. zł oraz wkład własny 9884,7 tys. zł).

W poszczególnych latach objętych kontrolą wielkość dofinansowania zadań drogowych przedstawiała się następująco:

- na 31 grudnia 2016 r. złożonych zostało 10 wniosków na kwotę 11 268,0 tys. zł (w tym wartość dofinansowania 8077,6 tys. zł oraz wkład własny 3190,4 tys. zł). Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych wartość dofinansowania wyniosła 4796,4 tys. zł, a wkład własny 2138,6 tys. zł;
- na 31 grudnia 2017 r. złożonych zostało 9 wniosków na kwotę 9145,1 tys. zł (w tym wartość dofinansowania 6065,8 tys. zł oraz wkład własny 3079,3 tys. zł). Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych wartość dofinansowania wyniosła 5331,3 tys. zł, a wkład własny 4184,8 tys. zł;

²⁸ Środki otrzymane od: gmin powiatu ostrowieckiego – 4343,0 tys. zł, Nadleśnictwa LP Ostrowiec Świętokrzyski – 150,0 tys. zł i dotacje na usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 17 681,2 tys. zł.

- na 31 grudnia 2018 r. złożonych zostało 13 wniosków na kwotę 9524,9 tys. zł (w tym wartość dofinansowania 7259,8 tys. zł oraz wkład własny 2265,1 tys. zł). Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych wartość dofinansowania wyniosła 6877,3 tys. zł, a wkład własny 2018,4 tys. zł;
- na 31 grudnia 2019 r. złożonych zostało 12 wniosków na kwotę 12 817,2 tys. zł (w tym wartość dofinansowania 10 253,8 tys. zł oraz wkład własny 2563,4 tys. zł). Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych wartość dofinansowania wyniosła 5534,9 tys. zł, a wkład własny 1543,0 tys. zł;
- do 30 czerwca 2020 r. nie złożono wniosków o dofinansowania zadań drogowych. Wnioski o dofinansowanie z Funduszu Dróg samorządowych zostały złożone 12 i 31 sierpnia 2020 r., natomiast przyjmowanie wniosków o dofinansowanie z Programu Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych zostało wstrzymane z powodu trwającej pandemii.

(akta kontroli str. 365)

Z informacji przekazanej przez Naczelnika Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Powiatu wynika, że środki pozyskiwane na zadanie drogowe nie są adekwatne do potrzeb w tym zakresie. W przypadku Funduszu Dróg Samorządowych niewystarczający jest wskaźnik dofinansowania wynoszący dla powiatu 50% wartości zadania. Priorytety inwestycyjne na drogach wynikają głównie ze złego stanu technicznego danej drogi. W przypadku realizacji tzw. „powodziówek” lista zadań priorytetowych jest przekazywana do wojewody i konsultowana z gminami, które partycypują w kosztach realizacji poszczególnych zadań.

(akta kontroli str. 493)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd Powiatu nie zrealizował zalecenia z kontroli okresowej pięcioletniej przeprowadzonej 14 października 2017 r., polegającego na wykonaniu ekspertyzy podpór kamiennych na moście nr 01028391 w ciągu drogi 0603T. Powyższe zalecenie zostało również powtórzone w protokole z kontroli rocznej przeprowadzonej 24 października 2019 r.

2. W protokołach z kontroli trzech dróg, tj. nr: 0603T, 0678T i 0760T zamieszczono zalecenie dotyczące zaplanowania remontu nawierzchni na wymienionych odcinkach tych dróg. Do dnia kontroli NIK zrealizowano remont nawierzchni drogi nr 0678T. Na pozostałych dwóch drogach nr: 0603T i 0760T nie zaplanowano i nie prowadzono prac remontowych nawierzchni.

(akta kontroli str. 366-464)

Zgodnie z art. 20 pkt 4 ustawy o drogach do zadań zarządcy drogi należy w szczególności utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą.

Kierownik Referatu Zarządzania Drogami Dorota Pietrzykowska wyjaśniła: *Nie są mi znane powody braku wykonania ekspertyz w okresie poprzedzającym rok 2019, ponieważ mój okres zatrudnienia w Starostwie Powiatowym rozpoczął się w dniu 11 czerwca 2019 r., a na stanowisku kierownika referatu 25 września 2019 r. Natomiast brak wykonania ekspertyzy w 2020 r. spowodowany był przeoczeniem, nie zdążyłam się zapoznać z zaleceniami. Będzie to wykonane w latach 2020-2021. Zalecenia z przeglądu pięcioletniego drogi nr 0678T zostały zrealizowane tylko częściowo. W roku 2020 wykonano remont drogi nr 0678T na odcinku od km 0+335 do km 1+600. Remont drogi nr 0760T oraz drogi nr 0603T wynikający z przeglądu pięcioletniego nie został wykonany z powodu braku środków finansowych.*

W najbliższym czasie będziemy starać się o dofinansowanie ze środków zewnętrznych na zadania remontowe.

(akta kontroli str. 531)

Były Naczelnik Wydziału Dróg Jerzy Wrona wyjaśnił: *Nieprzeprowadzenie ekspertyzy podpór kamiennych na moście nr 01028391 w ciągu drogi 0603T wynikało z braku środków finansowych na ten cel.*

(akta kontroli str. 536-538)

3. Starostwo Powiatowe nie przedstawiło do kontroli dokumentów potwierdzających realizację procedur zarządzania ryzykiem w latach 2016-2018, w zakresie m.in. oceny stanu technicznego dróg.

(akta kontroli str. 709)

Obowiązek ustalenia i realizacji procedur zarządzania ryzykiem określony został zarządzeniem nr OR.I.120.1.56.2011 Starosty Ostrowieckiego z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej. W zarządzeniu tym zapisano, że nadzór nad realizacją postanowień procedur zarządzania ryzykiem zmianach w procedurach zarządzania ryzykiem sprawuje Starosta Ostrowiecki.

(akta kontroli str. 680-708)

Sekretarz Powiatu Ostrowieckiego Łukasz Witkowski²⁹ wyjaśnił: (...) *w zbiorczej dokumentacji za 2016 r. nie odnaleziono raportu monitorowania ryzyk i rejestru ryzyk z ówczesnego Wydziału Dróg Starostwa Powiatowego, co może świadczyć o tym, że ten raport i rejestr przez ten wydział nie zostały złożone. Ponadto w dokumentacji zbiorczej z zakresu kontroli zarządczej za lata 2016-2018 nie odnaleziono żadnej dokumentacji dotyczącej dokonanej przez ówczesnego starostę ostrowieckiego analizy i akceptacji sposobu realizacji i działania zmierzającego do zmniejszenia poszczególnych ryzyk w ramach komórek organizacyjnych starostwa.*

(akta kontroli str. 858-859)

Ocena częściowa

Ogłędziny przeprowadzone na wybranych odcinkach dwóch dróg powiatowych wykazały, że Zarządca Dróg zapewnił ich utrzymanie we właściwym stanie technicznym. Tylko nawierzchnia drogi nr 0760T na odcinku od km 1+600 do km 2+130 oraz od km 2+870 do km 3+400 była w stanie niezadowalającym (liczne spękania siatkowe sugerujące uszkodzenie podbudowy drogi). Zarządca Dróg posiadał wiedzę o konieczności remontu tych odcinków dróg, który jak wyjaśnił zostanie przeprowadzony po zabezpieczeniu środków finansowych na ten cel.

Zarządca Dróg nie wykonał zalecenia z kontroli okresowej pięcioletniej przeprowadzonej w 2017 r. (potwierdzonego podczas kontroli rocznej w 2019 r.), polegającego na wykonaniu ekspertyzy podpór kamiennych na moście nr 01028391 w ciągu drogi nr 0603T. Zdaniem NIK istnieje pilna potrzeba wykonania powyższej ekspertyzy w celu niedopuszczenia do zaistnienia ewentualnej katastrofy drogowej. Ponadto badanie kontrolne trzech wybranych dróg wykazało, że dnia kontroli NIK zrealizowano zalecany remont nawierzchni drogi nr 0678T. Na pozostałych dwóch drogach nr: 0603T i 0760T nie zaplanowano i nie prowadzono prac remontowych nawierzchni ze względu na brak środków finansowych.

W latach 2016-2018 Zarząd Powiatu nie zapewnił skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej, o czym świadczy fakt, że nie posiadał dokumentacji potwierdzającej przyjęte uregulowania zawarte w zarządzeniu nr OR.I.120.1.56.2011 Starosty Ostrowieckiego z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej. Dopiero wprowadzone w 2019 r. cztery zmiany do ww. zarządzenia

²⁹ Łukasz Witkowski na stanowisku Sekretarza Powiatu zatrudniony jest od 25 września 2019 r.

doprowadziły do poprawy w zakresie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w zakresie m.in. zapewnienia właściwego stanu technicznego dróg powiatowych.

Zarząd Powiatu nie posiadał opracowanych pisemnych procedur dla zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg powiatowych.

Zdaniem NIK ustalenie pisemnych procedur w powyższym zakresie może w istotny sposób usprawnić nadzór nad zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg powiatowych, w tym nad prawidłowym prowadzeniem ewidencji dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

Zarząd Powiatu podejmował skuteczne działania w zakresie pozyskiwania środków finansowych na zadania związane z zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg. W kontrolowanym okresie złożonych zostało 44 wnioski o dofinansowanie zadań drogowych, z których wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie.

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) do Starostwa Powiatowego wpłynęło 14 skarg dotyczących złego stanu technicznego dróg. Zarząd Powiatu rozpatrzył wszystkie skargi i udzielił stosownych odpowiedzi skarżącym.

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. Kontynuowanie podjętych działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego gruntów o powierzchni 173,9913 ha (221 działek), znajdujących się pod publicznymi drogami powiatowymi.
2. Dokonanie wyceny gruntów znajdujących się pod drogami powiatowymi oraz mostów i przepustów znajdujących się w ich ciągu, będących własnością Powiatu Ostrowieckiego i wprowadzenie tych składników majątkowych do ewidencji księgowej.
3. Sporządzenie osobnych wykazów obiektów mostowych i przepustów zgodnie z obowiązkiem i wg określonego wzoru w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.
4. Opracowanie map techniczno-eksploatacyjnych dróg z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.
5. Nadanie wszystkim drogom powiatowym i przepustom numerów ewidencyjnych zgodnie z wymogiem określonym w § 5 ust. 1 oraz § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.
6. Sporządzenie planu rozwoju sieci drogowej oraz opracowywanie planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów mostowych stosownie do wymogu określonego odpowiednio w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.
7. Wykonanie zalecenia z kontroli okresowej pięcioletniej przeprowadzonej w 2017 r. (potwierdzonego podczas kontroli rocznej w 2019 r.), polegającego na wykonaniu ekspertyzy podpór kamiennych na moście nr 01028391 w ciągu drogi nr 0603T oraz zaplanowanie i przeprowadzenie prac remontowych na drogach nr: 0603T i 0760T.

Uwaga

Zarządca Dróg nie ustalił procedur zapewniających bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości związane np. z: terminami przeprowadzania przeglądów okresowych dróg, częstotliwością przeglądów oznakowania dróg, uszkodzeniem znaków, niedostateczną ich widocznością, terminów usuwania nieprawidłowości, okresowych pomiarów natężenia ruchu drogowego itp.

Zdaniem NIK ustalenie pisemnych procedur w powyższym zakresie może w istotny sposób usprawnić nadzór nad zapewnieniem właściwego stanu technicznego dróg powiatowych, w tym nad prawidłowym prowadzeniem ewidencji dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przyczyni się do sprawowania skuteczniejszej kontroli zarządczej.

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 Kielcach. 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
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych i uwagi 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.

Kielce, 12 listopada 2020 r.

Kontroler:

Zbigniew Majewski
Główny specjalista kp.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

.....
podpis
Grzegorz Walendzik