



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-03-01/2013  
P/13/169

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
[lbi@nik.gov.pl](mailto:lbi@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Numer i tytuł kontroli              | P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”            |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku  |
| Kontroler                           | Marcin Kiersnowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84227 z dnia 4 kwietnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli, str. 1-2] |
| Jednostka kontrolowana              | Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, ul. Sportowa 4, 17-100 Bielsk Podlaski (dalej: „PZD”)  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Leszek Aleksiejuk, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim <sup>1</sup> [Dowód: akta kontroli, str. 3-5]                                  |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup>, działalność PZD w zakresie poprawy stanu technicznego sieci dróg powiatowych umożliwiającą zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych i poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz realizację dwóch zadań inwestycyjnych<sup>3</sup> dofinansowanych ze środków „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej: „NPPDL”)<sup>4</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności prawidłowe prowadzenie ewidencji dróg powiatowych, rzetelne przygotowanie inwestycji realizowanych w ramach NPPDL, udzielanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup> oraz prawidłowe wykorzystanie dotacji z budżetu państwa. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprzeprowadzaniu okresowych – co najmniej raz na pięć lat – kontroli stanu technicznego dróg powiatowych,
- dokonaniu zmian organizacji ruchu na trzech drogach powiatowych, mimo braku zatwierdzonych projektów organizacji ruchu,
- umieszczeniu czterech znaków drogowych na drodze nr 1697B w m. Holonki niezgodnie z projektem organizacji ruchu,
- stosowaniu oznakowania pionowego i poziomego niespełniającego wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych<sup>6</sup>,
- niezapewnieniu odpowiedniej widoczności dwóch pionowych znaków drogowych na drodze powiatowej nr 1751B i nr 1697B,
- braku dokumentowania w dzienniku budowy odbioru robót zanikających i podlegających zakryciu, danych dotyczących pobierania próbek do badań oraz warunków pogodowych mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonania robót budowlanych,
- dokonaniu odbioru ostatecznego wykonanych robót budowlanych na drodze powiatowej nr 1697B na odcinku od m. Rudka do m. Olendy i na odcinku od m. Solniki do m. Boćki w oparciu o niekompletną dokumentację.

<sup>1</sup> Od 25 stycznia 1999 r.

<sup>2</sup> NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Przebudowa drogi powiatowej nr 1697B na odcinku od m. Rudka do m. Olendy i na odcinku od m. Solniki do m. Boćki oraz przebudowa drogi powiatowej nr 2272B na odcinku od 0+500 km do 0+955 km.

<sup>4</sup> Kontrolą objęto lata 2010-2013 (I kwartał).

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm. Ustawa zwana dalej „upzp”.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm. oraz załączniki). Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Legalność, gospodarność i rzetelność działań PZD w zakresie właściwego stanu technicznego powiatowej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) PZD zarządzał 91 drogami powiatowymi na terenie powiatu bielskiego o łącznej długości 652,8 km. Poziom dekapitalizacji dróg powiatowych w skontrolowanym okresie zmniejszył się z 56% (stan na koniec 2010 r.) do 50,1% (stan na koniec I kwartału 2013 r.). W tym okresie wydatki ogółem na drogi powiatowe wyniosły odpowiednio: 8.479 tys. zł, 12.063 tys. zł, 7.815 tys. zł, 654 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 6-14]

Zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>7</sup> PZD opracował plan rozwoju sieci dróg powiatowych na lata 2007-2013. Plan obejmujący wykaz zadań inwestycyjnych do realizacji został uwzględniony w „Planie Rozwoju Lokalnego dla powiatu bielskiego na lata 2007-2013” (dalej: „PRL na lata 2007-2013”).<sup>8</sup> W PRL na lata 2007-2013 zawarto m.in. ocenę stanu technicznego dróg powiatowych, określono zakres koniecznych prac remontowych (remont cząstkowy, okresowy, przebudowa), wykaz 27 zadań inwestycyjnych w zakresie dróg powiatowych oraz analizę infrastruktury drogowej wraz z oceną sieci dróg powiatu bielskiego. Z analizy zawartej w PRL na lata 2007-2013 wynika, że PZD zarządzał drogami zbiorczymi stanowiącymi uzupełnienie dróg krajowych i wojewódzkich o znaczeniu ponadlokalnym i drogami lokalnymi, które stanowiły podstawową sieć dróg powiatu o znaczeniu lokalnym. Z PRL na lata 2007-2013 wynika, że podstawowym problemem powiatowej sieci dróg jest jej nienależyty stan techniczny i niedostatecznie rozwinięta infrastruktura drogowa w postaci kanalizacji deszczowej, chodników, urządzeń bezpieczeństwa ruchu. [Dowód: akta kontroli, str. 15-40]

PZD prowadził książki drogi dla wszystkich 91 dróg powiatowych oraz dziennik objazdu dróg. Książki drogi oraz dziennik objazdu dróg prowadzono prawidłowo, tj. zgodnie ze wzorami określonymi w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych<sup>9</sup>. Książki drogi prowadzono w formie elektronicznej, natomiast dziennik objazdu dróg prowadzony był w formie pisemnej. W latach 2010-2013 (I kwartał) w dzienniku objazdu dróg udokumentowano odpowiednio 36, 46, 51 i 15 objazdów dróg powiatowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 41-83]

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>10</sup> PZD przeprowadzał okresowe – co najmniej raz w roku – kontrole stanu technicznego elementów dróg narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania. Kontroli poddawano takie elementy dróg jak nawierzchnia, pobocza, zieleń przydrożna, odwodnienie pasa przydrożnego, urządzenia bezpieczeństwa ruchu, czystość w pasie drogowym, chodniki. Analiza protokołów z kontroli przeprowadzonych w 2012 r. wykazała, że przeglądów dokonywała osoba posiadająca uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. [Dowód: akta kontroli, str. 84-100]

PZD w terminie określonym w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych<sup>11</sup> przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje o sieciach dróg publicznych będących w jego zarządzie. W informacjach podano dane zgodne z ewidencją dróg. [Dowód: akta kontroli, str. 101-113]

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

<sup>8</sup> Plan Rozwoju Lokalnego dla powiatu bielskiego na lata 2007-2013 został przyjęty uchwałą nr XIV/97/07 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 28 grudnia 2007 r. zmienioną uchwałą nr XV/110/08 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 28 lutego 2008 r. oraz uchwałą nr XIX/143/08 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 29 sierpnia 2008 r.

<sup>9</sup> Rozporządzenie 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 tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582.).

<sup>10</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem budowlanym”.

<sup>11</sup> Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 67, poz. 583).

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Naruszając art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, do końca I kwartału 2013 r. nie przeprowadzono okresowych – co najmniej raz na pięć lat – kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg, ich estetyki i otoczenia oraz stanu technicznego instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uzemień instalacji i aparatów.

Dyrektor PZD Leszek Aleksiejuk wyjaśnił, że „podczas kontroli przeprowadzonej przez NIK naszej jednostki w 2010 r. stwierdzono, że PZD nie dokonywało okresowych kontroli stanu technicznego dróg zgodnie z wymogami określonymi w art. 62 Prawa budowlanego. W związku z powyższym rozpoczęliśmy realizowanie tego wymogu począwszy od 2010 r. dokonując rocznych przeglądów dróg. W roku 2013 i 2014 planujemy przeprowadzenie przeglądu okresowego stanu technicznego dróg zawierający między innymi ocenę przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, w celu wypełnienia obowiązku wynikającego z zapisu art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.”

[Dowód: akta kontroli, str. 84-85, 587-594]

### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację przez PZD zadań w zakresie kontroli stanu technicznego powiatowej sieci drogowej.

## 2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu  
faktycznego

Według stanu na koniec I kwartału 2013 r. organ zarządzający ruchem na terenie powiatu bielskiego, tj. Starosta Bielski zatwierdził projekty stałej organizacji ruchu dla 138,2 km dróg powiatowych, co stanowiło 21,2% długości dróg zarządzanych przez PZD. Dla pozostałych 514,6 km (78,8%) dróg powiatowych nie opracowano projektów stałej organizacji ruchu.

Z wyjaśnień Starosty Bielskiego i Dyrektora PZD wynika, że projekty stałej organizacji ruchu nie zostały przekazane dla Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim z chwilą jego powstania. W ocenie składających wyjaśnienia nie stworzono dokumentacji stałej organizacji ruchu, ponieważ przepisy prawa nie nakazują uzupełnienia zaległości po starym systemie.

[Dowód: akta kontroli, str. 114-116, 216-219, 587-594]

Analiza dwóch (z 83) zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu wykazała, że zawierały one elementy wymagane § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem<sup>12</sup>. W wyniku przeprowadzonych oględzin drogi powiatowej nr 1607B na odcinku od drogi powiatowej nr 1601B do m. Pilipki ustalono, że znajdujące się na niej oznakowanie jest zgodne z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli, str. 117-174]

Z informacji uzyskanych od Komendy Powiatowej Policji w Bielsku Podlaskim (dalej: „KPP”) wynika, że w latach 2010-2013 (I kwartał) na drogach powiatowych powiatu bielskiego zdarzyło się odpowiednio 113, 131, 123 i 17 kolizji oraz 14, 8, 13 i 0 wypadków drogowych, w których zginęło łącznie 14 osób, a 29 zostało rannych. Z informacji uzyskanych od KPP wynika także, że w skontrolowanym okresie na drogach powiatowych wydarzyło się sześć zdarzeń drogowych w związku ze złym stanem dróg. Nie odnotowano zdarzeń drogowych związanych z nieprawidłowym oznakowaniem dróg. Dyrektor PZD Leszek Aleksiejuk wyjaśnił, że „wszystkie wady techniczne dróg powiatowych, które były przyczyną zdarzeń drogowych zostały usunięte lub oznakowane bezpośrednio po ich stwierdzeniu, zgłoszeniu przez poszkodowanych bądź Policję.”

[Dowód: akta kontroli, str. 175-177, 587-595]

W skontrolowanym okresie KPP nie występowała do PZD z wnioskami dotyczącymi zmian organizacji ruchu, w tym w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z informacji uzyskanych od KPP wynika, że przedstawiciele KPP razem z Dyrektorem PZD uczestniczyli w kontrolach dróg powiatowych przeprowadzanych przez Naczelnika Wydziału Komunikacji

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729). Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem”.

i Transportu Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim w zakresie prawidłowego oznakowania i ewentualnych zmian w organizacji ruchu. [Dowód: akta kontroli, str. 175-178]

W latach 2010-2013 (I kwartał) PZD dokonywał weryfikacji istniejącego oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji oraz stanu technicznego. Przeglądów dokonywano podczas:

- przeprowadzanych raz w roku okresowych kontrolach stanu technicznego elementów dróg narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania,
- objazdu dróg; w dzienniku objazdu dróg udokumentowano odpowiednio 36, 46, 51 i 15 objazdów dróg powiatowych,
- udziału – wspólnie z przedstawicielami KPP – w kontrolach przeprowadzanych przez organ zarządzający ruchem, na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Analiza wszystkich 19 ujawnionych w 2012 r.<sup>13</sup> nieprawidłowości w oznakowaniu wykazała, że były one usuwane po upływie od jednego do pięciu dni, a w jednym przypadku po upływie 26 dni (przesunięcie znaku B-36 „zakaz zatrzymywania się” za zatokę autobusową). Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PZD<sup>14</sup> za powyższe zadania odpowiedzialne były służby drogowe oraz komórka ds. utrzymania dróg i mostów, inżynierii ruchu, planowania, nadzoru i inwestycji. Natomiast za zabezpieczenie uszkodzonych elementów urządzeń drogowych, utrzymanie czystości i czytelności znaków drogowych oraz wymianę uszkodzonych znaków – grupy patroloво remontowe.

[Dowód: akta kontroli, str. 77-100, 180-195, 199-209]

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny sześciu odcinków dróg<sup>15</sup> pod kątem poprawności oznakowania miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci w wieku od siedmiu do 15 lat wykazały, że:

- oznakowanie pionowe dróg wykonane było z materiałów odblaskowych i znajdowało się w dobrym stanie,
- na wszystkich 6 odcinkach dróg znajdowały się na znaki A-17 „dzieci”,
- wszystkie 2 przejścia dla pieszych znajdujące się w sąsiedztwie szkół były wyznaczone poza osią wyjścia z budynków, co uniemożliwiało nagłe wtargnięcie na jezdnię oraz były oznakowane tabliczką T-27 wskazującą, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci.

[Dowód: akta kontroli, str. 135-174]

Natomiast oględziny dwóch dróg<sup>16</sup> o łącznej długości 36,7 km pod kątem stanu nawierzchni i prawidłowości oznakowania wykazały, że:

- oznakowanie pionowe dróg wykonane było z materiałów odblaskowych i znajdowało się w dobrym stanie,
- nawierzchnia dróg nie była zanieczyszczona piaskiem, żwirem, błotem itp.,
- nawierzchnia dróg na długości 9,1 km (24,7%) znajdowała się w dobrym stanie,
- nawierzchnia dróg o długości 27,6 km (75,3%) wymagała remontów ze względu na wykruszenia masy bitumicznej, koleiny, spękania lub wykruszenia krawędzi drogi.

Dyrektor PZD Leszek Aleksiejuk wyjaśnił, że „po zakończeniu sezonu zimowego rozpoczęliśmy remont uszkodzonych nawierzchni dróg powiatowych za pomocą grysu i emulsji asfaltowej. Zakończenie likwidacji ubytków planujemy do końca pierwszej dekady czerwca.”

[Dowód: akta kontroli, str. 135-174, 587-594]

W ocenie Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Białymstoku (dalej: „PZDWwB”) oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku (dalej: „GDDKiA”), w latach 2010-2013, nie nastąpiła poprawa stanu powiązań sieci dróg powiatowych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych czy też poprawa bezpieczeństwa w zakresie skrzyżowań z drogami wojewódzkimi i krajowymi. Z informacji uzyskanych od PZDWwB wynika, że we wskazanym okresie nie była realizowana żadna inwestycja liniowa czy punktowa,

<sup>13</sup> Podczas kontroli przeprowadzanych przez organ zarządzający ruchem oraz podczas objazdów dróg.

<sup>14</sup> Regulamin organizacyjny PZD nadany uchwałą Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim nr 93/218/05 z 13 stycznia 2005 r.

<sup>15</sup> Drogi powiatowe nr 1697B w m. Holonki, nr 1574B w m. Augustowo, nr 1595B w m. Łubin Kościelny, nr 1751B w m. Andryjanki, nr 1570B w m. Glinnik, nr 1697B w m. Rudka.

<sup>16</sup> Drogi powiatowe nr 1574B i nr 1601B.

w tym odnowa czy przebudowa istniejącego skrzyżowania drogi wojewódzkiej z drogą powiatową. [Dowód: akta kontroli, str. 210-215]

Z informacji uzyskanych od KPP wynika, że realizowane w ramach NPPDL przebudowa drogi powiatowej nr 1697B na odcinku od m. Rudka do m. Olendy i od m. Solniki do m. Boćki oraz drogi powiatowej nr 2272B na odcinku od 0+500 km do 0+955 km wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i płynność ruchu poprzez: poszerzenie do 5m odcinka drogi od m. Rudka do m. Olendy, likwidację znacznych ubytków oraz nierówności nawierzchni drogi na odcinku od m. Solniki do m. Boćki, zmianę nawierzchni żwirowej na bitumiczną, wybudowanie chodnika dla pieszych oraz oświetlenia na drodze powiatowej nr 2272B. [Dowód: akta kontroli, str. 175-177]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości, które mogą mieć wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych:

1. Zmian organizacji ruchu na drogach nr 1574B i 1579B polegających na ustawieniu pionowych znaków drogowych A-18a „zwierzęta gospodarskie” oraz na drodze 1692B polegających na usunięciu znaku A-17 „dzieci” dokonano bez opracowania i zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, mimo że zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem podstawą do zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Dyrektor PZD Leszek Aleksiejuk wyjaśnił, że „Zmianę organizacji ruchu na drogach powiatowych nr 1574B i 1579B polegającą na ustawieniu znaków A-18a (zwierzęta gospodarskie) wprowadzono po uznaniu, że częstotliwość i ilość przeganianych tymi odcinkami dróg zwierząt gospodarskich powoduje na tyle duże zagrożenie w bezpieczeństwie ruchu, że miejsca te powinny być oznakowane. Znaki A-17 (dzieci) usunięto ponieważ w m. Koszewo zlikwidowano szkołę. (...) zgodzić się należy, że nie zachowano w pełni wymogów zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Uchybienie to zostanie usunięte poprzez wykonanie projektu stałej organizacji ruchu w możliwie szybkim terminie.” [Dowód: akta kontroli, str. 180-198, 587-594]

2. W m. Holonki na drodze powiatowej nr 1697B:
  - ustawiono znak B-33 „ograniczenie prędkości” w innym miejscu, niż zakładał projekt organizacji ruchu oraz zastosowano ograniczenie prędkości do 30 km/h w miejsce przewidzianego w projekcie ograniczenia prędkości do 40 km/h,
  - ustawiono nie przewidziane w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu znaki U-3b oraz U-3a „tablice prowadzące”.

Dyrektor PZD Leszek Aleksiejuk wyjaśnił, że „w trakcie wprowadzania organizacji ruchu w miejscowości Holonki w rejonie skrzyżowania drogi powiatowej z drogą gminną stwierdzono, że projekt oznakowania nie zabezpiecza w pełni bezpieczeństwa uczestników ruchu z uwagi na geometrię jezdni drogi powiatowej, która to w tym miejscu załamuje się pod kątem 90°, a ponadto w bezpośredniej bliskości jest dość głęboki rów melioracyjny. W związku z powyższym postanowiono wprowadzić w miejsce ograniczenia do 40km/h ograniczenie prędkości do 30km/h i dodatkowo ustawiono znaki U-3. Do ustawienia znaku B-33 wykorzystano słupek znaku D-1. W najbliższym czasie zmiany te zostaną wprowadzone do zatwierdzonej organizacji ruchu.” [Dowód: akta kontroli, str. 126-134, 135-174, 587-594]

3. Znajdujące się oznakowanie na drogach powiatowych nr 1697B, 1574B, 1570B, 1595B nie spełniało wymogów określonych w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, tj.:
  - 13 pionowych znaków drogowych umocowano na słupkach żelbetowych, co było niezgodne z postanowieniami pkt. 1.5.2 załącznika nr 1,
  - pionowe znaki drogowe D-43 „koniec obszaru zabudowanego” w m. Holonki i w m. Rudka oraz znak D-42 „obszar zabudowany” w m. Rudka umieszczono poniżej wysokości 200 cm wymaganej przepisem pkt. 1.5.3 załącznika nr 1,

- oznakowanie poziome poprzeczne P-10 „przejście dla pieszych” w m. Rudka było w części niewidoczne, co było niezgodne z przepisem pkt. 1.3 załącznika nr 2,
- w m. Łubin Kościelny tabliczkę T-27 „tabliczka wskazująca, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci” umieszczono pod znakiem A-17 „dzieci” zamiast pod znakiem D-6 „przejście dla pieszych” lub D-6b „przejście dla pieszych i przejazd dla rowerzystów”, co było niezgodne z przepisem pkt. 5.2.6.1 załącznika nr 1.

Dyrektor PZD Leszek Aleksiejuk wyjaśnił, że „od momentu powstania powiatów wykonując zadania związane z utrzymaniem oznakowania pionowego nie ustawia się już nowych słupków żelbetowych, a sukcesywnie dokonuje się ich wymiany na słupki stalowe. Dołożymy wszelkich starań, aby proces ten został zakończony w możliwie jak najszybszym terminie. (...) Umieszczenie znaków na wysokości poniżej 200cm (...) jest następstwem błędu osoby ustawiającej dane znaki. W najbliższym czasie przeprowadzony zostanie przegląd oznakowania pod tym kątem podczas którego dokonamy niezbędnych korekt w tym zakresie.(...) Oznakowanie poziome poprzeczne P-10 w m. Rudka uległo zużyciu - starciu. Wykonane było w roku 2011. Z uwagi na brak środków nie było odnawiane w 2012 r. W roku bieżącym w okresie letnim zostanie ono odnowione.(...) Tabliczka T-27 umieszczona pod znakiem A-17 w m. Łubin Kościelny została w dniu 15 maja 2013 r. usunięta. Było to niewątpliwie błędne zastosowanie tego znaku przez pracownika PZD.”

[Dowód: akta kontroli, str. 135-174, 587-594]

4. Pionowy znak drogowy A-17 „dzieci” w m. Andryjanki na drodze powiatowej nr 1751B oraz znak D-6 „przejście dla pieszych” z tabliczką T-27 „tabliczka wskazująca, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci” w m. Rudka na drodze powiatowej nr 1697B były niewidoczne ze względu na rosnącą zieleń w pasie drogowym, mimo że zgodnie z art. 20 pkt 16 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów.

Dyrektor PZD Leszek Aleksiejuk wyjaśnił, że „wycinka zakrzaczeń w rowach przydrożnych prowadzona jest przez PZD niemal codziennie, jednak ograniczenia finansowe i organizacyjne nie pozwalają w pełni opanować tego problemu. Zakaz stosowania środków chemicznych w celu zniszczenia systemu korzeniowego powoduje, że wycięte krzaki odrastają w tych samych miejscach w ciągu 2-3 lat i trudno jest, aby fakt ten nie powodował między innymi problemów związanych z widocznością części znaków drogowych. Do końca bieżącego miesiąca w miejscach, w których stwierdzono te nieprawidłowości dokonamy wycinki krzaków.”

[Dowód: akta kontroli, str. 135-174, 587-594]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w PZD nie ustalono i nie wdrożono procedur zapewniających bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu dróg powiatowych (związane np. z uszkodzeniem znaków, małą ich widocznością), które określałyby m.in. częstotliwość przeglądów oraz terminy usuwania nieprawidłowości.

Dyrektor PZD Leszek Aleksiejuk wyjaśnił, że „nie wdrożenie pisemnych procedur związanych z kontrolą stanu dróg, oprócz realizacji obowiązków z tym związanych zawartych w przepisach prawa, jest wynikiem braku przepisów nakazujących ich wprowadzenie. Biorąc jednak pod uwagę obowiązek wdrażania kontroli zarządczej w jednostce należy zgodzić się, że zasadne jest uściślenie i określenie dokładnie na przykład częstotliwość dokonywania objazdów dróg uwzględniając ich znaczenie komunikacyjne, stan dróg itp. W związku z powyższym procedura taka zostanie opracowana i zarządzeniem wprowadzona do stosowania w PZD do końca września 2013 r.”

[Dowód: akta kontroli, str. 199-209, 587-594]

W ocenie NIK dla wprowadzenia spójnej i przemyślanej organizacji ruchu oraz poprawy bezpieczeństwa na drogach powiatowych zasadne jest także podjęcie działań zmierzających do opracowania i zatwierdzenia przez Starostę Bielskiego projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg zarządzanych przez PZD.



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność PZD w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych.

### 3. Zgodność działań PZD z postanowieniami uchwał Rady Ministrów nr 233/2008 z dnia 28 października 2008 r. oraz nr 174/2011 z dnia 6 września 2011 r.

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) Zarząd Powiatu Bielsk Podlaski złożył do Wojewody Podlaskiego pięć wniosków o dofinansowanie przebudowy dróg w ramach NPPDL. Do zakończenia kontroli NIK PZD zrealizował trzy zadania:

- w 2010 r. przebudowę drogi powiatowej nr 1691B na odcinku od m. Łubin Kościelny do m. Truski o długości 3,3 km,
- w 2011 r. przebudowę drogi powiatowej nr 1697B na odcinku od m. Rudka do m. Olendy o długości 2,1 km i na odcinku od m. Solniki do m. Boćki o długości 3,7 km,
- w 2012 r. przebudowę drogi powiatowej nr 2272B na odcinku od 0+500 km do 0+955 km.  
[Dowód: akta kontroli, str. 220-221, 357-358, 557-558]

Analiza inwestycji polegającej na przebudowie drogi powiatowej nr 1697B na odcinkach od m. Rudka do m. Olendy i od m. Solniki do m. Boćki oraz inwestycji polegającej na przebudowie drogi powiatowej nr 2272B na odcinku od 0+500 km do 0+955 km wykazała, że działania PZD były zgodne z założeniami NPPDL, a dotacje celowe z budżetu państwa wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. I tak:

- obie inwestycje były ujęte w wykazie zadań PRL na lata 2007-2013,
- dane i informacje zawarte w obu wnioskach o dofinansowanie przebudowy dróg w ramach NPPDL<sup>17</sup>, były potwierdzone załączoną do nich dokumentacją,
- umowy na wykonanie przebudowy odcinków drogi powiatowej nr 1697B oraz na wykonanie przebudowy odcinka drogi powiatowej nr 2272B zostały podpisane odpowiednio 10 marca 2011 r. i 29 lutego 2012 r., a roboty budowlane zostały zakończone odpowiednio 31 sierpnia 2011 r. i 31 lipca 2012 r., tj. w terminach ustalonych w umowach zawartych z Wojewodą Podlaskim o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie tych zadań<sup>18</sup>,
- w terminach określonych w § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r.<sup>19</sup> przekazano Wojewodzie Podlaskiemu prawidłowo sporządzone sprawozdania z wykorzystania obu dotacji,
- w wyniku realizacji inwestycji osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe, tj. przebudowano 5,8 km drogi powiatowej nr 1697B oraz 0,5 km drogi powiatowej nr 2272B,
- zgodnie z warunkami umów o dofinansowanie wypłata dotacji celowej z budżetu państwa w wysokości odpowiednio 910,3 tys. zł i 347,4 tys. zł nastąpiła po złożeniu prawidłowo uzupełnionych wniosków o jej wypłatę wraz z wymaganymi dokumentami (protokołami odbioru wykonanych robót oraz fakturami sprawdzonymi pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym),
- obie inwestycje drogowe nie były kontrolowane przez jednostki zewnętrzne,
- roboty budowlane prowadzone były na podstawie zgłoszeń do Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim, w trybie art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego. PZD nie został zobowiązany do dokonania zgłoszenia zakończenia budowy Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Bielsku Podlaskim,
- zakres prowadzonych robót budowlanych w pasie drogowym w przypadku obu inwestycji nie wymagał ich koordynacji,
- przebudowa drogi powiatowej nr 1697B na odcinkach od m. Rudka do m. Olendy i od m. Solniki do m. Boćki poprawiła płynność ruchu i bezpieczeństwo komunikacyjne poprzez: poprawę dostępności do dróg krajowych nr 19 i 66 oraz drogi wojewódzkiej

<sup>17</sup> Wnioski o dofinansowanie przebudowy dróg powiatowych w ramach NPPDL zostały przygotowane przez PZD.

<sup>18</sup> Umowa nr 11A/2011 z 19 maja 2011 r. i umowa nr 3A/2012 z 20 czerwca 2012 r.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. nr 53, poz. 435 ze zm.).

nr 681, likwidację tzw. „wąskiego gardła” na odcinku od m. Rudka do m. Olendy, dostosowanie parametrów technicznych drogi do ruchu KR1, wykonanie odpowiednich spadków poprzecznych na łukach drogi,

- przebudowa drogi powiatowej nr 2272B na odcinku od 0+500 km do 0+955 km poprawiła płynność ruchu i bezpieczeństwo komunikacyjne poprzez zastąpienie nawierzchni żwirowej nawierzchnią bitumiczną. PZD przewiduje też, że po wykonaniu w 2013 r. przebudowy ostatniego odcinka drogi powiatowej nr 2272B i tym samym połączeniu drogi wojewódzkiej nr 689 i drogi krajowej nr 66 z drogą krajową nr 19 zmniejszy się ruch w centrum m. Bielsk Podlaski, co również wpłynie na bezpieczeństwo komunikacyjne.

[Dowód: akta kontroli, str. 7-10, 25-40, 135-177, 210-215, 222-252, 271-281, 301 358, 374-400, 418-427, 433-448, 497-558, 574-575]

*W ocenie PZDWwB „dokonana w roku 2011 w powiecie bielskim przebudowa drogi powiatowej nr 1697B na odcinku Rudka – Olendy oraz odcinku Solniki – Boćki wpłynęła na poprawę jakości powiązania komunikacyjnego drogi wojewódzkiej nr 681 (od m. Rudka) z drogą krajową nr 19 (do m. Boćki) przez co zwiększyła się dostępność komunikacyjna do lokalnych ośrodków gospodarczych (o ile je zidentyfikowano), a w jej ciągu nastąpił odczuwalny wzrost płynności ruchu; zakończona w roku 2012 w powiecie bielskim przebudowa drogi powiatowej nr 2272B (ul. Chmielna) w Bielsku Podlaskim, w tym na odcinku od 0+500 km do km 0+955 będzie rzutowała na warunki ruchu na skrzyżowaniu tej ulicy z drogą krajową nr 66 (ulice: Białowieska i Kleszczelowska) i drogą wojewódzką nr 689 (ul. Białowieska), gdyż przynajmniej na odcinku 455 m z 2,43 km poprawiła się tam płynność i bezpieczeństwo ruchu oraz dostępność komunikacyjna.”*

[Dowód: akta kontroli, str. 210-212]

Natomiast GDDKiA, odnosząc się do analizowanych przebudów dróg powiatowych, stwierdziła, że: „*odcinek Rudka – Olendy drogi powiatowej nr 1697B znajduje się daleko poza pasem drogi krajowej nr 19 i nr 66, a realizacja przebudowy fragmentu tej drogi nie miała wpływu na płynność oraz dostępność na drodze krajowej nr 19 i nr 66. Przebudowa ta mogła dotyczyć obszaru skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 681 w miejscowości Rudka; droga powiatowa nr 1697B na odcinku Solniki – Boćki została wyremontowana tylko do pasa drogowego drogi krajowej nr 19 w otoczeniu istniejącego skrzyżowania, bez uzgodnień włączenia do drogi krajowej; przebudowa drogi powiatowej nr 2272B, w ciągu ulicy Chmielnej w Bielsku Podlaskim na skrzyżowaniu z drogą krajową nr 66, nastąpiła również poza pasem drogi krajowej, w odległości ponad 100m od skrzyżowania.”*

[Dowód: akta kontroli, str. 213-215]

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez PZD środków publicznych na realizację zadań w ramach NPPDL.

## 4. Prawidłowość udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W związku z przebudową drogi powiatowej nr 1697B na odcinkach od m. Rudka do m. Olendy i od m. Solniki do m. Boćki oraz drogi powiatowej nr 2272B na odcinku od 0+500 km do 0+955 km PZD udzielił dwóch zamówień publicznych o wartości odpowiednio 1.822,2 tys. zł i 1.158,4 tys. zł. Ponadto w trakcie przebudowy odcinka drogi powiatowej nr 2272B, na podstawie § 4 umowy z wykonawcą, PZD udzielił zamówienia na roboty zamienne o wartości 8,3 tys. zł i roboty dodatkowe o wartości 29,8 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 253-281, 401-417, 433-438, 458-467, 476-490]

Analiza postępowań prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego wykazała, że z zachowaniem należytej staranności udzielano wykonawcom zamówień publicznych na przebudowę dróg publicznych.

[Dowód: akta kontroli, str. 253-270, 401-417]

W umowach z wykonawcami robót drogowych dochowano należytej staranności w zakresie zabezpieczenia właściwej jakości robót budowlanych, w tym:

- stanowiące załączniki do umów szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót (dalej: „SST”) zobowiązywały do stosowania wyłącznie materiałów posiadających stosowne certyfikaty lub deklarację zgodności,

- SST określały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych. W obu analizowanych przypadkach określono, że warstwa nawierzchni z betonu asfaltowego może być układana, gdy temperatura otoczenia jest nie niższa od +10°C (w przypadku prac na drodze powiatowej nr 1697B) i +5°C (w przypadku robót na drodze powiatowej nr 2272B). W SST stwierdzono, że nie dopuszcza się układania mieszanki mineralno-asfaltowej na mokrym podłożu, podczas opadów atmosferycznych oraz silnego wiatru przekraczającego 16 m/s,
- SST zobowiązywały wykonawców do opracowania i przedstawienia Inwestorowi do aprobaty programu zapewnienia jakości (dalej „PZJ”) zawierającego zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe, plan organizacji robót gwarantujący wykonywanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i SST. PZJ zabezpieczały możliwość dokonywania przez PZD badań laboratoryjnych we własnym zakresie,
- w umowach określono warunki rękojmi na wykonany przedmiot umowy. Zgodnie z umowami wykonawcy udzielili 36 miesięcy rękojmi od daty odbioru końcowego. W okresie rękojmi wykonawcy zobowiązali się do usunięcia stwierdzonych protokolarnie wad w terminie wyznaczonym przez PZD,
- postanowienia umów z wykonawcami określały warunki zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia tożsame z ustalonymi w dokumentach przetargowych. Zabezpieczenie miało być wniesione przed podpisaniem umowy w jednej z form przewidzianych w art. 148 ust. 1 upzp, a jego wysokość określono na 3% ceny ofertowej. Zgodnie z art. 151 upzp w umowach ustalono, że 70% zabezpieczenia podlega zwrotowi w ciągu 30 dni od podpisania protokołu odbioru końcowego robót budowlanych, natomiast pozostałe 30% – w ciągu 15 dni od upływu rękojmi,
- w umowach z wykonawcami ustalono, że roboty budowlane objęte będą odbiorami robót zanikających i ulegających zakryciu, odbiorami częściowymi oraz odbiorem końcowym przedmiotu umowy. W umowach określono: terminy zobowiązujące PZD do odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (7-dniowy w przypadku prac na drodze powiatowej nr 1697B i 3-dniowy w przypadku robót na drodze powiatowej nr 2270B); warunki dokonania odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu (zgłoszenie odbioru robót wpisem do dziennika budowy) oraz odbiorów częściowych i końcowego (m.in. skompletowanie i przedstawienie dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania przedmiotu odbioru, potwierdzenie gotowości do odbioru przez inspektora nadzoru) oraz warunki usunięcia stwierdzonych wad.

[Dowód: akta kontroli, str. 271-354, 433-554]

Zadania w ramach NPPDL realizowane były rzetelnie i terminowo oraz zgodnie z warunkami umów na wykonanie robót budowlanych. I tak:

- roboty budowlane zostały zakończone w terminach ustalonych w umowach z wykonawcami, tj.: 31 sierpnia 2011 r. w przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 1697B na odcinkach od m. Rudka do m. Olendy i od m. Solniki do m. Boćki oraz 31 lipca 2012 r. w przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 2272B na odcinku od 0+500 km do 0+955 km,
- w trakcie prowadzonych prac na drodze powiatowej nr 1697B sporządzono dwa protokoły odbioru częściowego i protokół odbioru ostatecznego robót budowlanych, a w trakcie robót na drodze powiatowej nr 2272B trzy protokoły odbioru częściowego i protokół odbioru ostatecznego,
- zapłata wynagrodzenia w wysokości 1.822,2 tys. zł i 1.196,1 tys. zł nastąpiła zgodnie z umowami i zakresem wykonanych prac wynikających z kosztorysów powykonawczych,
- w trakcie przebudowy drogi powiatowej nr 2272B, na podstawie § 4 umowy z wykonawcą, PZD udzielił zamówienia na roboty zamienne o wartości 8,3 tys. zł oraz roboty dodatkowe o wartości 29,8 tys. zł, których nie można było przewidzieć na etapie udzielania zamówienia podstawowego, a których wykonanie stało się konieczne do prawidłowego wykonania umowy<sup>20</sup>. Udzielenie tych zamówień poprzedzone było sporządzeniem notatek służbowych inspektora nadzoru i protokołów konieczności,

<sup>20</sup> Roboty budowlane polegały m.in. na wymianie i przebudowie odkrytych uszkodzonych przepustów, wymianie gruntu pod nawierzchnię bitumiczną.

- Starosta Bielski zatwierdził projekty czasowej organizacji ruchu zawierające elementy wymienione w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w tym. m.in. termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, który został dotrzymany.

[Dowód: akta kontroli, str. 271-354, 433-554]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w umowie na przebudowę drogi powiatowej nr 1697B na odcinkach od m. Rudka do m. Olendy i od m. Solniki do m. Boćki wystąpiły rozbieżności w odniesieniu do warunków określonych w SST polegające na ustaleniu różnych terminów dla odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (w umowie siedmiu dni, a w SST trzech dni).

Dyrektor PZD wyjaśnił, że „Sprzeczność zapisów w umowie i SST dotycząca terminu odbioru wynika z przeoczenia pracownika przygotowującego w 2011 r. materiały przetargowe. Do tego konkretnego przetargu wykorzystano stare specyfikacje (dokumentacja łącznie ze specyfikacjami opracowana była w 2007 r.), gdzie występował ten błąd. Obecnie stosowane są nowe poprawione specyfikacje. Należy ponadto stwierdzić, że z tego powodu nie wystąpiły żadne konflikty bądź nieprawidłowości związane z realizacją robót budowlanych.”

[Dowód: akta kontroli, str. 271-281, 282-295, 587-594]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielanie przez PZD zamówień publicznych dotyczących robót drogowych.

## 5. Legalność, gospodarność i rzetelność wykonywania robót drogowych

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) PZD nie ubiegał się o uzyskanie zezwolenia na realizację analizowanych inwestycji drogowych w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>21</sup>. Zamiar przebudowy drogi powiatowej nr 1697B na odcinkach od m. Rudka do m. Olendy i od m. Solniki do m. Boćki oraz drogi powiatowej nr 2272B na odcinku od 0+500 km do 0+955 km zostały zgłoszone w trybie art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego do Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim. [Dowód: akta kontroli, str. 301-302, 497]

W badanych sprawach, PZD przekazał wykonawcom dokumentację projektową wraz z SST i przedmiarem robót w dniu zawarcia umów na roboty budowlane. Obie inwestycje zrealizowano zgodnie z harmonogramami rzeczowo – finansowymi stanowiącymi załączniki do umów na roboty budowlane. I tak:

- w przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 1697B na odcinkach od m. Rudka do m. Olendy i od m. Solniki do m. Boćki plac budowy przekazano protokolarnie wykonawcy 10 czerwca 2011 r., a w przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 2272B na odcinku od 0+500 km do 0+955 km – 21 marca 2012 r.,
- roboty budowlane rozpoczęto odpowiednio 13 czerwca 2011 r. i 29 marca 2012 r. oraz prowadzono je bez przerw odpowiednio do 31 sierpnia 2011 r. i 31 lipca 2012 r. Nie przesuвано terminów zakończenia obu analizowanych inwestycji.

[Dowód: akta kontroli, str. 271-281, 303-316, 433-448, 458-490, 498-516]

We wszystkich badanych sprawach PZD wyegzekwował od wykonawców przedłożenie PZJ, które zawierały wszystkie elementy wskazane w SST i zostały zaakceptowane przez inspektora nadzoru. [Dowód: akta kontroli, str. 370-372, 570-572]

PZD nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów. Oparto się na pomiarach i badaniach dostarczonych przez wykonawców. [Dowód: akta kontroli, str. 370-372, 570-572]

W protokołach przekazania do eksploatacji inwestycji, podpisanych przez kierownika budowy i inspektora nadzoru określono okres rękojmi, wynoszący zgodnie z umową 36 miesięcy od dokonania odbioru ostatecznego.

[Dowód: akta kontroli, str. 348-351, 368-369, 547-551, 567-569]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość, mającą znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonania robót.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

W dziennikach budowy obu wykonywanych zadań nie udokumentowano przestrzegania wymogów SST w zakresie:

- warunków atmosferycznych przy wykonywaniu 23 lipca 2012 r. warstwy wiążącej z betonu asfaltowego o długości 0,1 km (z 0,5 km) na drodze nr 2272B,
- odbioru robót zanikających i podlegających zakryciu na drodze nr 1697B, polegających na wykonaniu warstw wyrównawczych oraz podbudowy na odcinku od m. Rudka do m. Olendy,
- pobierania próbek do badań.

Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił, że „rzeczywiście w dzienniku budowy są niepełne zapisy odnośnie temperatury i odbiorów robót zanikowych i pobieranych próbek. Czynności te były przeze mnie wykonywane a warunki pogodowe kontrolowane, nie znalazły jednak odzwierciedlenia w formie zapisów w dzienniku budowy. Częściowo ślady tych czynności są udokumentowane w postaci pomiarów w terenie przeprowadzonych i podpisanych przeze mnie i kierownika budowy i dołączonych do dokumentacji odbiorowej. Wyniki badań i pomiarów spełniały wymagania i wykonawca miał moją ustną akceptację na wykonywanie robót.”

[Dowód: akta kontroli, str. 282-295, 305-316, 449-457, 499-516, 587-594]

## Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, wykonywanie robót drogowych realizowanych w ramach NPPDL.

### 6. Prawidłowość odbioru robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Roboty budowlane w obu analizowanych inwestycjach zostały zakończone w terminach ustalonych w umowach z wykonawcami, tj.: 31 sierpnia 2011 r. w przypadku prac na drodze powiatowej nr 1697B oraz 31 lipca 2012 r. w przypadku robót na drodze powiatowej nr 2272B. Stosownie do postanowień określonych w umowach wykonawcy zamieścili wpis o zakończeniu robót w dzienniku budowy odpowiednio 31 sierpnia 2011 r. i 31 lipca 2012 r. Z przyczyn leżących po stronie wykonawców odbiorów ostatecznych dokonano po upływie umownych siedmiodniowych terminów, tj. 27 września 2011 r. (27 dni od daty zgłoszenia gotowości do odbioru z powodu niedostarczenia przez wykonawcę wymaganych przez SST badań i oznaczeń laboratoryjnych) oraz 17 sierpnia 2012 r. (17 dni od daty zgłoszenia gotowości do odbioru z powodu nieuporządkowania przez wykonawcę placu budowy).

[Dowód: akta kontroli, str. 305-316, 346-351, 499-516, 546-551]

PZD przed dokonaniem odbioru ostatecznego analizowanych inwestycji uzyskał od wykonawców określone w SST dokumenty, tj. m.in. badania i pomiary wykonanego koryta, badania kruszyw do podbudowy, pomiar podbudowy, atest lepiszcza, badania asfaltu, wypełniacza oraz kruszyw przeznaczonych do produkcji mieszanki mineralno-asfaltowej, badania i pomiary wykonanej warstwy ścieralnej, certyfikaty i atesty użytych materiałów, badania warstwy mrozoochronnej. Przy odbiorze końcowym zgromadzono dokumenty oraz wyniki pomiarów i badań dotyczących parametrów nawierzchni. Zgodnie z SST w obu analizowanych inwestycjach zbadano m.in: szerokość warstwy ścieralnej, grubość warstwy ścieralnej, spadki poprzeczne, równość podłużną, równość poprzeczną oraz zagęszczenie warstwy ścieralnej. Z przedstawionych badań wynika, że wykonane roboty budowlane spełniały normy określone w SST.

[Dowód: akta kontroli, str. 370-372, 570-572]

Przy odbiorze końcowym robót związanych z realizacją obu inwestycji nie ujawniono wad i nie stwierdzono ich nienależytego wykonania. [Dowód: akta kontroli, str. 348-351, 547-551]

Przebudowa obu dróg nie spowodowała zmiany organizacji ruchu obowiązujących na nich w dniu rozpoczęcia inwestycji. Przywrócenie poprzednich organizacji ruchu nastąpiło w terminach określonych w projektach czasowej organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli, str. 370-372, 570-572, 587-594]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Komisyjny odbiór ostateczny robót budowlanych wykonanych na drodze powiatowej nr 1697B odbył się niezgodnie z umową z dnia 10 marca 2011 r. nr 7/2011 na roboty

budowlane, tj. w oparciu o niekompletną dokumentację. Inspektor nadzoru inwestorskiego PZD nie wyegzekwował od wykonawcy robót drogowych wyników pomiarów zagęszczenia warstwy wiążącej wymaganych postanowieniami SST. Wyniki badań zagęszczenia warstwy wiążącej wykonanej na odcinku drogi od m. Rudka do m. Olendy i odcinku od m. Solniki do m. Boćki wykonawca robót budowlanych przedstawił w trakcie kontroli NIK.

Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił, że „wyniki zagęszczeń wykonanej warstwy wiążącej były przedkładane mi przez kierownika budowy, przed przystąpieniem do wbudowywania warstwy ścieralnej. Wykonawca otrzymał moją ustną zgodę na układanie warstwy ścieralnej. Wyniki tych badań miały być dołączone do dokumentacji odbiorowej. Wystąpiło tu jednak niedopatrzanie z mojej strony i kierownika budowy i wyników tych nie dołączono do dokumentacji.” [Dowód: akta kontroli, str. 370-372, 584-586]

## Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność PZD w zakresie dokonywania odbioru robót drogowych realizowanych w ramach NPPDL.

## 7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z warunkami umów wykonawcy robót budowlanych udzielili PZD rękojmi na okres 36 miesięcy. Zabezpieczono interesy zamawiającego dotyczące rękojmi (30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy). PZD do dnia zakończenia kontroli NIK nie przeprowadzał przeglądów gwarancyjnych, a wykonawcy po zakończeniu robót budowlanych nie dokonywali ich napraw.

[Dowód: akta kontroli, str. 299-300, 368-372, 491-496, 570-572, 567-569]

W wyniku przeprowadzonych oględzin przebudowanych odcinków dróg nr 1697B oraz nr 2272B stwierdzono, że nawierzchnia dróg była równa, jednorodna, nie zanieczyszczona i nie nosząca śladów napraw. Na krawężniach jezdni nie występowały wykruszenia, a znaki drogowe były dobrze widoczne. Rowy po obu stronach dróg porośnięte były roślinnością nie ograniczającą widoczności. Na przebudowanych odcinkach dróg umieszczone zostały tablice informujące o wykonaniu drogi w ramach NPPDL. Oznakowanie pionowe na drodze powiatowej nr 2272B na odcinku 0+500-0+955 ustawione było zgodnie z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu. [Dowód: akta kontroli, str. 135-174]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że PZD od dnia zakończenia obu analizowanych inwestycji (odpowiednio od 31 sierpnia 2011 r. i od 31 lipca 2012 r.) nie przeprowadzał przeglądów gwarancyjnych i nie egzekwował uprawnień z tytułu udzielonej przez wykonawców rękojmi, mimo że w trakcie przeprowadzonych oględzin stwierdzono:

- na przebudowanych odcinkach drogi powiatowej nr 1697B – liczne poprzeczne pęknięcia nawierzchni jezdni na całej jej szerokości,
- na przebudowanym odcinku drogi powiatowej nr 2272B – wykruszenia na poprzecznych połączeniach nawierzchni bitumicznej wykonanej w 2012 r. z nawierzchnią bitumiczną wykonaną w latach poprzednich.

Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił, że „moim zdaniem spękania poprzeczne nawierzchni drogi na całej szerokości wynikają z pracy korpusu drogi związanego z występującymi różnicami temperatur w okresie letnim i zimowym oraz powstających w wyniku tego naprężeń. Na odcinku drogi powiatowej Rudka – Olendy i Solniki – Boćki nie było przeglądu technicznego zrealizowanej inwestycji, a będącej jeszcze na gwarancji w 2013 r. Przegląd taki wspólnie z wykonawcą robót zostanie przeprowadzony do końca pierwszej dekady czerwca bieżącego roku. Zostanie wówczas sporządzony protokół z oględzin i ustalony termin usunięcia usterek. (...) Występujące minimalne wykruszenia nawierzchni bitumicznej na ulicy Chmielnej są w miejscach połączeń technologicznych szczególnie narażonych na penetrację wody w okresie wahań temperatury w okolicy  $\pm 4^{\circ}\text{C}$ . Do końca pierwszej dekady czerwca bieżącego roku zostanie sporządzony protokół z oględzin budowy wspólnie z wykonawcą robót i ustalony termin usunięcia usterek (uszczelnienia nawierzchni).”

[Dowód: akta kontroli, str. 135-174, 370-372, 570-572, 584-586]

## Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PZD w zakresie zabezpieczenia praw dotyczących udzielonej rękojmi.

## 8. Nadzór nad działalnością zarządu dróg oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) w PZD nie były prowadzone żadne zewnętrzne kontrole w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg powiatowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 574-575]

W dniu 22 października 2012 r. Starosta Bielski przeprowadził w PZD kontrolę m.in. w zakresie przestrzegania upzp<sup>22</sup>. W wyniku kontroli ustalono, że postępowania dotyczące udzielania zamówień publicznych prowadzone były prawidłowo. Występowały jedynie uchybienia nie mające wpływu na wyniki postępowania<sup>23</sup>.

[Dowód: akta kontroli, str. 576-578]

W 2010 r. NIK przeprowadziła w PZD kontrolę nr P/10/161 w zakresie przebudowy dróg powiatowych w powiecie bielskim w ramach NPPDL. W wystąpieniu pokontrolnym z 30 lipca 2010 r. NIK wniosła o:

- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego dróg, zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego,
- zawieranie z wykonawcami robót budowlanych umów zgodnych z SST,
- prowadzenie dziennika budowy w sposób zgodny z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy.

Odpowiadając na wystąpienie pokontrolne Dyrektor PZD poinformował, że polecono:

- przeprowadzanie i dokumentowanie okresowych kontroli stanu technicznego dróg zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego,
- szczegółową analizę treści umów i zapisów SST aby nie dochodziło do zawierania umów niezgodnych z ustaleniami SST,
- egzekwowanie od kierowników robót drogowych i inspektorów nadzoru budowlanego prowadzenie dziennika budowy, zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy.

[Dowód: akta kontroli, str. 579-583]

Ustalenia aktualnej kontroli NIK wykazały, że zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego PZD przeprowadzał roczne kontrole stanu technicznego wszystkich 91 dróg, co omówiono w pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że PZD nie w pełni zrealizował wnioski pokontrolne NIK dotyczące zawierania z wykonawcami robót budowlanych umów zgodnych z SST oraz prowadzenia dziennika budowy w sposób przewidziany w SST. Kontrola NIK wykazała bowiem, że:

- w jednym z dwóch analizowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w umowie z wykonawcą występowały rozbieżności w odniesieniu do SST polegające na ustaleniu różnych terminów dla odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (w umowie siedem dni, a w SST trzech dni), co omówiono w pkt. 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
- mimo wymogu przewidzianego w SST, przy wykonywaniu części prac budowlanych na drodze powiatowej nr 2272B w dzienniku budowy nie udokumentowano warunków pogodowych mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonania robót, co omówiono w pkt. 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli, str. 271-281, 282-295, 305-316, 449-457, 499-516, 587-594]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez PZD wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli.

Ocena cząstkowa

<sup>22</sup> Badaniami objęto m. in. prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę drogi powiatowej nr 1697B na odcinkach od m. Rudka do m. Olendy i od m. Solniki do m. Boćki.

<sup>23</sup> W protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie wpisano wartości szacunkowej przedmiotu zamówienia. Uchybienie zostało usunięte do dnia rozpoczęcia kontroli NIK.

## IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dla wprowadzenia spójnej i przemyślanej organizacji ruchu oraz poprawy bezpieczeństwa na drogach powiatowych zasadne jest opracowanie i zatwierdzenie projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg zarządzanych przez PZD.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest także podjęcie działań w celu usunięcia w ramach udzielonych rękojmi usterek na przebudowanych w 2011 r. odcinkach drogi powiatowej nr 1697B oraz na przebudowanym w 2012 r. odcinku drogi powiatowej nr 2272B.

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>24</sup>, wnosi o:

- 1) Przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania wszystkich zarządzanych dróg powiatowych, stosownie do przepisu art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.
- 2) Dokonywanie zmian organizacji ruchu na istniejących drogach na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.
- 3) Zapewnienie zgodności organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 1697B w m. Holonki z zatwierdzonym projektem.
- 4) Dostosowanie oznakowania pionowego i poziomego znajdującego się na drogach powiatowych nr 1697B, 1574B, 1570B i 1595B do wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.
- 5) Zapewnienie widoczności pionowych znaków drogowych na drogach powiatowych nr 1751B i nr 1697B.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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 Białymstoku.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Białystok, dnia 5 lipca 2013 r.

Kontroler  
Marcin Kiersnowski  
starszy inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli  
z up. WICEDYREKTOR  
Marian Minkiewicz

<sup>24</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.