



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-03-04/2013
P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Piotr Jurkin, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84235 z dnia 17 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Lipsku, ul. Żłobikowskiego 4/2, 16-315 Lipsk (zwany w dalszej części „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Burmistrzem od 6 grudnia 2006 r. jest Małgorzata Cieśluk (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania Pani Burmistrz w zakresie poprawy stanu technicznego sieci dróg gminnych umożliwiające zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych i poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz realizację dwóch zadań inwestycyjnych² dofinansowanych ze środków „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej: „NPPDL”)³. Natomiast negatywnie należy ocenić realizację zadań w zakresie kontroli stanu technicznego gminnej sieci drogowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności rzetelne i zgodne z celami NPPDL przygotowanie inwestycji, udzielenie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ oraz prawidłowe wykorzystanie dotacji z budżetu państwa. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprowadzeniu ksiąg dróg dla trzech z 80 dróg gminnych,
- przeprowadzaniu okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich stanu technicznego dróg gminnych przez osoby nie posiadające uprawnień budowlanych,
- nieprzeprowadzaniu okresowych, co najmniej raz w roku, kontroli stanu technicznego elementów obiektów mostowych, narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników atmosferycznych występujących podczas ich użytkowania,
- nierzetelnym prowadzeniu ksiąg obiektów mostowych,
- opracowaniu stałej organizacji ruchu drogowego dla miasta i gminy Lipsk z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem⁵,
- niezatwierdzeniu projektów stałej organizacji ruchu dla remontowanych dróg,
- umieszczeniu 48 znaków drogowych niezgodnie z posiadanym projektem stałej organizacji ruchu,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Przebudowa i remont ciągu komunikacyjnego w gminie Lipsk obejmującego drogi gminne nr 102760B i 102758B oraz drogę powiatową 1238B o łącznej długości 11.907 km.; Budowa mostu drogowego przez rzekę Biebrzę usytuowanego w ciągu drogi gminnej nr 2764B Rogożyn Stary granica gminy w gminie Lipsk.

³ Kontrola objęto lata 2010-2013 (I kwartał).

⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm. Ustawa zwana dalej „upzp”.

⁵ 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”.

- zastosowaniu oznakowania pionowego na ul. Szkolnej, Nowodworskiej i Rynek w Lipsku niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych⁶,
- niezapewnieniu odpowiedniej widoczności pionowego znaku drogowego A-7 „ustęp pierwszeństwa” oraz A-16 „przejście dla pieszych” przy ul. Szkolnej w Lipsku,
- braku dokumentowania w dziennikach budowy warunków atmosferycznych oraz danych dotyczących pobierania próbek do badań,
- dokonaniu odbioru ostatecznego wykonanych robót w przypadku nowowybudowanego mostu przez Biebrzę w oparciu o niekompletną dokumentację,
- rozpoczęciu prac przy budowie mostu przez Biebrzę w okresie lęgowym ptaków,
- nieopracowaniu projektu stałej organizacji ruchu dla nowowybudowanego mostu drogowego przez Biebrzę,
- niepoinformowaniu organu zarządzającego ruchem na drogach gminnych o wprowadzeniu tymczasowej organizacji ruchu na remontowanych lub przebudowywanych odcinkach dróg,
- nieprzedstawieniu do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem projektów stałej organizacji ruchu dla dwóch odcinków dróg.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Legalność, gospodarność i rzetelność działań w zakresie właściwego stanu technicznego gminnej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) Burmistrz Lipska zarządzał 80 drogami gminnymi o łącznej długości 205,484 km. Poziom dekapitalizacji dróg gminnych w okresie objętym kontrolą zmniejszył się z 15% (stan na koniec 2010 r.) do 5% (stan na koniec I kwartały 2013 r.) W tym okresie wydatki ogółem na drogi gminne wyniosły odpowiednio: 1.906 tys. zł, 3.867 tys. zł, 324 tys. zł, 97 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 4-11)

Zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷ opracowano plan rozwoju sieci dróg powiatowych. W Planie Rozwoju Lokalnego gminy Lipsk na lata 2008-2013⁸ określono m.in. listę zadań do realizacji w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, obejmującą m.in. przebudowę ulic na terenie miasta oraz dróg w gminie. Elementy rozwoju sieci drogowej tj. planowany okres realizacji inwestycji drogowych, ich koszt i planowane źródła finansowania zawarto w trzech uchwałach Rady Miejskiej w Lipsku.⁹ (dowód: akta kontroli str. 12-35)

Urząd prowadził książki dróg dla 77 (z 80) dróg gminnych, dzienniki objazdu dróg oraz książki obiektów mostowych, stosownie do treści § 10, § 11 oraz § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹⁰. Książki dróg prowadzono dla poszczególnych odcinków dróg, a książki obiektów mostowych dla wszystkich pięciu obiektów mostowych będących w zarządzie Burmistrza. Dzienniki objazdu dróg prowadzono dla poszczególnych odcinków dróg dla których założono książki dróg. Na podstawie analizy dwóch książek dróg stwierdzono, że były one prowadzone prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 39-56, 75-95)

⁶ 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.). Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych”.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 260. Ustawa zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

⁸ Uchwała Rady Miejskiej w Lipsku Nr XII/114/09 z dnia 25 lutego 2008 r.

⁹ Uchwała Nr XIV/136/2000 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 31 sierpnia 2000 r. w sprawie rozszerzenia zadań realizowanych przez Gminę Lipsk w ramach Strategii Rozwoju Gmin Biebrzańskiego Parku Narodowego, której załącznik określa m.in. wykaz projektów drogowych planowanych do realizacji w okresie do 2015 r. z podaniem zakresu rzeczowego, odcinków dróg, kosztu całkowitego robót, źródeł finansowania i planowanego okresu realizacji, Załącznik Nr 3 do Uchwały Nr XXI/170/08 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Lipsk na rok 2009, zawierający limit wydatków na Wieloletni Program Inwestycyjny w latach 2009-2011, Załącznik Nr 3 do Uchwały Nr XXXIV/288/10 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Lipsk 2010 r., zawierający limit wydatków na Wieloletni Program Inwestycyjny w latach 2010-2022.

¹⁰ Dz. U. z 2005 r., nr 67, poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.

Pracownik Urzędu, inspektor Jan O., wspólnie z kierownikiem Zakładu Gospodarki Komunalnej w Lipsku przeprowadzali co roku okresowe kontrole stanu technicznego wszystkich zarządzanych dróg gminnych, wykazując je jako przeprowadzone na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹ w ksiązkach dróg. Przeprowadzili oni również, w okresie objętym kontrolą, tj. w 2011 r., kontrole stanu technicznego dróg gminnych dokumentując je w protokołach kontroli, jako przeprowadzone na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy. Wyniki kontroli wykazywano w ksiązkach dróg.

Analiza protokołów z kontroli dotyczących obiektów mostowych, przeprowadzonych w 2011 r. oraz z lat wcześniejszych wykazała, że przeglądy dokonywały osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 96-97, 102, 142)

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.¹², w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach w latach 2010-2013 (I kwartał) Urząd terminowo przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje o sieciach dróg publicznych będących w jego zarządzie. W informacjach podano dane zgodne z ewidencją dróg prowadzoną w Urzędzie. (dowód: akta kontroli str. 57-74)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie prowadzono ksiązek dróg dla 3,75% (3 z 80) dróg gminnych czym naruszono § 10 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg. Jak wyjaśnił Jan O. odpowiedzialny za prowadzenie ksiązek dróg: „*Prowadzenie jednej książki dla kilku dróg związane jest z niewłaściwą interpretacją ww. przepisu.*”

(dowód: akta kontroli str. 75-97)

2. Okresowych kontroli stanu technicznego elementów dróg narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania oraz przydatności do użytkowania, ich estetyki oraz otoczenia, o których stanowi art. 62 ust 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 Prawa budowlanego dokonywały osoby nie posiadające uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności, co było niezgodne z art. 62 ust. 4 cytowanej ustawy. Jak wyjaśniła Burmistrz Lipska: „*W Urzędzie nie ma zatrudnionego pracownika o takowej specjalności, ponieważ środki budżetu gminy są skromne i nie pozwalają na zatrudnienie osoby, która by wykonywała te czynności.*”

(dowód: akta kontroli str. 96-101, 138-139)

3. Naruszając przepisy art. 62 ust 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego nie przeprowadzono okresowych – co najmniej raz do roku – kontroli stanu technicznego elementów obiektów mostowych narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania. Jak wyjaśniła Burmistrz: „*Nie przeprowadzono corocznych kontroli mostów, ponieważ w Urzędzie Miejskim nie ma zatrudnionej osoby, która posiada uprawnienia do wykonywania tych przeglądów. Okresowy przegląd stanu technicznego mostów przeprowadzono nawet kilka razy w roku przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Lipsku, wspólnie z pracownikiem Urzędu Miejskiego w Lipsku. Faktu tego nie odnotowywano, ponieważ nie posiadano stosownych uprawnień do wykonywania przeglądów.*”

(dowód: akta kontroli str. 105-137, 140-141)

4. W wszystkich pięciu prowadzonych ksiązkach obiektów mostowych brakowało wpisów dotyczących m.in. kompletu danych technicznych mostów, czy wyników przeprowadzonych okresowych kontroli wymaganych przepisem § 16 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg. Jak wyjaśnił Jan O.: „*... nie dokonywałem wpisów ponieważ uważałem, że posiadając takie dokumenty (protokoły z przeglądów pięcioletnich) nie ma potrzeby dokonywania/dublowania wpisów do książki. Protokoły z przeglądów znajdują się w teczce z książkami obiektów mostowych.*”

(dowód: akta kontroli str. 105-137, 142)

¹¹ Dz. U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem Budowlanym”.

¹² Dz. U. Nr 67, poz. 583.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację zadań w zakresie kontroli stanu technicznego gminnej sieci drogowej.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

W 2010 r. Urząd opracował i przedstawił do akceptacji Powiatowemu Zarządowi Dróg w Augustowie („PZD”) projekty „Stałej Organizacji Ruchu dla Gminy Lipsk” oraz „Stałej Organizacji Ruchu dla Miasta Lipsk”, obejmujące drogi będące w zarządzie Burmistrza. Projekty zostały zatwierdzone przez Dyrektora PZD w Augustowie 10 czerwca 2010 r.¹³

(dowód: akta kontroli str. 143-161)

Z informacji uzyskanych od Starosty Augustowskiego wynika, że dla wszystkich dróg będących na terenie gminy Lipsk (powiatowych i gminnych) ustalono stałą organizację ruchu. Przeprowadzono również dwa razy do roku (wiosną i jesienią) wspólne kontrole z Komendą Powiatową Policji w Augustowie (dalej „KPP”) w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych na drogach powiatowych i gminnych. Wyniki przeglądów udokumentowano w „Protokołach kontroli przeglądów okresowych stanu obiektu”, których kopie otrzymywały gminy, w tym gmina Lipsk. Realizacja zaleceń przedstawiona w ww. protokołach sprawdzana była w trakcie kolejnego przeglądu okresowego.

(dowód: akta kontroli str. 162-192)

Z informacji uzyskanych od KPP wynika, że w latach 2010-2013 (I kwartał) na drogach gminy Lipsk zdarzyło się odpowiednio dwa, pięć, pięć i trzy kolizje oraz zero, jeden, zero i zero wypadków drogowych, w których jedna osoba została ranna. Zaistniało jedno zdarzenie drogowe, którego przyczyną był zły stan dróg. Zaistniałe ubytki w drodze uzupełniono. Nie odnotowano zdarzeń drogowych związanych z nieprawidłowym oznakowaniem dróg.

Wszelkie uwagi dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego były zgłaszane w trakcie wiosennych i jesiennych przeglądów dróg.

(dowód: akta kontroli str. 193-195, 486-487)

Bieżący nadzór nad stanem oznakowania dróg odbywał się poprzez uczestniczenie w kontrolach (wiosennych i jesiennych) prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, przeprowadzanych przez organ zarządzający ruchem na terenie gminy oraz prowadzenie przeglądów dróg przez wyznaczonego pracownika Urzędu.

Analiza wszystkich pięciu ujawnionych w 2012 r. nieprawidłowości w oznakowaniu dróg będących w zarządzie Burmistrza Lipska, wykazała, że były one usuwane po upływie od 18 do 76 dni od otrzymania kopii protokołu przez Urząd, np.: zalecenie dotyczące wymiany znaku B-33 (protokół kontroli nr 2/2012 z 26 października 2012 r., który Urząd otrzymał 16 listopada 2012 r.) wykonano w lutym 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 166-192, 196-221)

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny trzech odcinków dróg na terenie gminy oraz trzech ulic: Szkolnej, Nowodworskiej oraz Rynek położonych w pobliżu szkoły w Lipsku pod względem poprawności oznakowania miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci w wieku od 7 do 15 lat wykazały m.in., że:

- oznakowanie pionowe dróg wykonane było z materiałów odblaskowych i znajdowało się w dobrym stanie technicznym,
- na wszystkich trzech odcinkach dróg z terenu gminy w miejscach uczęszczanych przez dzieci znajdowały się na znaki A-17 „dzieci”,
- na dwóch (z trzech) ulicach w Lipsku znajdowały się znaki A-17 „dzieci”,
- wszystkie dwa przejścia dla pieszych, znajdujące się w sąsiedztwie szkoły nie były wyznaczone w osi wyjścia z budynków, co uniemożliwiało nagle wtargnięcie na jezdnię.

(dowód: akta kontroli str. 222-245)

¹³ W dniu 9 listopada 2009 r. Starosta Augustowski upoważnił Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Augustowie do prowadzenia spraw w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych położonych na terenie Powiatu Augustowskiego.

Ogłędziny trzech odcinków dróg¹⁴ o łącznej długości 11,907 km, na których, były prowadzone inwestycje współfinansowane z NPPDL oraz mostu na rzece Biebrza usytuowanego w ciągu drogi gminnej nr 2764B Rogożyn Stary – granica gminy wykazały, m.in., że:

- oznakowanie pionowe odcinków dróg wykonane było z materiałów odblaskowych i znajdowało się w stanie dobrym,
- wszystkie znaki ustawiono na metalowych słupkach,
- nawierzchnia odcinków dróg była równa, niezanieczyszczona piaskiem, żwirem, błotem,
- nawierzchnia remontowanego odcinka drogi nr 102760B Lipsk-Kurianka-Dulkowszczyzna-Jaczniki-Siółko o długości 3412 m nosi ślady napraw, a wzdłuż krawędzi drogi występują pojedyncze wykruszenia masy bitumicznej,
- nawierzchnia przebudowywanego odcinka drogi nr 102760B Lipsk-Kurianka-Dulkowszczyzna-Jaczniki-Rygałówka, o długości 5430 m oraz odcinka drogi Nr 102758B w m. Jaczniki 465 m, nosi ślady napraw. Nie stwierdzono wykruszeń wzdłuż krawędzi drogi,
Jak wyjaśniła kierownik Referatu Inwestycji, Gruntów, Ochrony Środowiska i Rozwoju: *„...naprawy wykonała firma STRABAG w ramach przeglądu gwarancyjnego, który odbył się w maju 2012 r. Wszystkie usterki zawarte w protokole terminowo usunięto”, a wykruszenia: „...są wynikiem przedłużającej się zimy i zostaną usunięte przy najbliższym przeglądzie gwarancyjnym”,*
- nawierzchnia remontowanego odcinka drogi nr 1238B Kopczany-Dulkowszczyzna – Rogożyn Stary o długości 2600 m nie nosi śladów napraw oraz nie stwierdzono wykruszeń wzdłuż krawędzi jezdni,
- przy wszystkich ww. odcinkach dróg ustawiono tablice informujące o wykonaniu ich w ramach NPPDL,
- nowowybudowany most drogowy przez rzekę Biebrzę postawiono na nośnikach z dźwigarów stalowych. Pomost wykonano z drewna oraz zainstalowano metalowe poręcze. Podjazd wykonano z polbruku, zaś stożki mostu są kamienne zatopione w zaprawie cementowej. Ustawiono tablicę informującą o wykonaniu mostu w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 222-245)

Według PZD w Augustowie *„...działania podjęte w związku z realizacją remontów i przebudów odcinków dróg gminnych i powiatowych oraz budowy mostu w ramach „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych” przez Urząd Miejski w Lipsku z całą pewnością wpłynęły pozytywnie na poprawę powiązań sieci dróg gminnych nie tylko z siecią dróg powiatowych ale i wojewódzkich, płynność ruchu, bezpieczeństwo na obszarze powiatu i dostępność lokalnych ośrodków gospodarczych.”*

(dowód: akta kontroli str. 162-165)

Z informacji uzyskanych od KPP wynika, że przeprowadzone inwestycje pozytywnie wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dzięki remontowi zwiększyła się przepustowość i płynność ruchu. Skróceniu uległ czas przejazdu, co pozytywnie wpłynęło na ograniczenie „pośpiechu” kierowców. Przed przeprowadzonym remontem parametry geometryczne korony dróg były bardzo zróżnicowane, ściśle związane z warunkami terenowymi. Na części dróg nie było poboczy, zanikały rowy odwadniające. Stan nawierzchni był zły. Występowały liczne ubytki masy asfaltowej, spękania i zniekształcenia. Brak było równości poprzecznej i podłużnej. Stan nawierzchni groził uszkodzeniem pojazdów, jak również stwarzał zagrożenie wypadkowe. Najlepszym odzwierciedleniem poprawy bezpieczeństwa jest fakt, że wszystkie kolizje zaistniały poza wyremontowanymi drogami.

(dowód: akta kontroli str. 193-195)

¹⁴ Drogi gminne: Nr 102760B na odcinku Lipsk-Dulkowszczyzna-Jaczniki-Siółko (3412 m), Nr 102760 na odcinku Lipsk-Dulkowszczyzna-Jaczniki-Rygałówka (5430 m), Nr 102758 w m. Jaczniki (465 m), droga powiatowa nr 1238 B Kopczany-Dulkowszczyzna-Rogożyn Stary (2600 m). Remont drogi powiatowej Nr 1238B był realizowany wspólnie z Powiatowym Zarządem Dróg w Augustowie (PZD). On też określił zakres remontu drogi.

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

1. Porównanie: „Stałej Organizacji Ruchu dla Gminy Lipsk” oraz „Stałej Organizacji Ruchu dla Miasta Lipsk” wykazało, że nie zawierają one elementów wymaganych § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem takich jak: planu orientacyjnego w odpowiedniej skali z zaznaczeniem dróg, których projekt dotyczy, planu sytuacyjnego zawierającego lokalizację istniejących znaków drogowych oraz parametry geometrii drogi, opisu technicznego zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze. Jak wyjaśnił Jan O.: *„Niespełnienie wymogów ww. stałych organizacji ruchu drogowego wynika z nieznajomości przepisów powyższego rozporządzenia. Zwracam uwagę, że w czerwcu 2010 r. przedstawiliśmy oba dokumenty do akceptacji dla Powiatowego Zarządu Dróg w Augustowie, który je zatwierdził 10 czerwca 2010 r.”* (dowód: akta kontroli str. 144-161, 249)
2. Znajdujące się oznakowanie pionowe na ulicach: Szkolnej, Nowodworskiej i Rynek w m. Lipsk nie spełniało wymogów określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, tj. :
 - na żadnym z przejść dla pieszych usytuowanych w bezpośrednim sąsiedztwie szkoły (skrzyżowanie w. ulic) nie zamieszczono pod znakami D-6 „przejście dla pieszych” znaków T-27 „przejście szczególnie uczęszczane przez dzieci” mimo, że zgodnie z wyjaśnieniem Jana O.: *„Jest to skrzyżowanie najczęściej uczęszczane przez dzieci wracające z lub idące do szkoły.”*. Znak ten zgodnie z pkt 5.2.6.1. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych wskazuje, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci,
 - nie umieszczono znaku A-17 „dzieci” przed skrzyżowaniem od ul. Szkolnej mimo, że znajduje się ona naprzeciwko wyjścia ze szkoły. Zgodnie z pkt 2.2.19 załącznika nr 1 cytowanego rozporządzenia znak ten stosuje się w celu ostrzeżenia o miejscu na drodze szczególnie uczęszczanym przez dzieci w wieku od 7 do 15 lat. Jak wyjaśnił Jan O. znaków tych nie ustawiono ponieważ: *„W trakcie odbywających się dwa razy do roku kontroli z Powiatowego Zarządu Dróg z udziałem Policji z Augustowa nigdy nie dostaliśmy zalecenia ustawienia ww. znaków.”*,
 - na ul. Szkolnej umieszczone znaki A-7 „ustąp pierwszeństwa” oraz A-16 „przejście dla pieszych” są całkowicie zasłonięte przez liście przydrożnych drzew. Zgodnie z art. 20 pkt. 16 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy utrzymanie zieleni przydrożnej. (dowód: akta kontroli str. 222-245)
3. W stałej organizacji ruchu dla miasta Lipsk, wbrew przepisom z § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, nie ujęto żadnych znaków D-6 „przejście dla pieszych” które były ustawione obok przejść dla pieszych. Jak wyjaśnił Jan O.: *„Oznakowani te zainstalowano po czerwcu 2010 r., i od tego czasu stała organizacja ruchu dla gminy i miasta Lipsk nie była przeze mnie aktualizowana, a w związku z tym nie nanoszono w niej żadnych zmian. Powyższe wynika z przeoczenia.”* (dowód: akta kontroli str. 145-154, 222-245)
4. Na remontowanych odcinkach dróg¹⁵ ustawiono 48 szt. znaków takich jak: B-33 „ograniczenie prędkości”, B-34 „koniec ograniczenia prędkości”, A-3 „niebezpieczny zakręt, pierwszy w prawo”, A-7 „ustąp pierwszeństwa”, T-6 „rzeczywisty przebieg drogi z pierwszeństwem przejazdu”, U-3c, U-3b „ tablica prowadząca ciągle w prawo lub lewo” nie przewidzianych w stałej organizacji ruchu dla gminy Lipsk, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Jak wyjaśnił Jan O.: *„Stała organizacja ruchu dla gminy Lipsk została opracowana i zatwierdzona w czerwcu 2010 r., natomiast projekty stałej organizacji ruchu dla przebudowywanych i remontowanych odcinków dróg opracowano w sierpniu 2010 r. Przeoczyłem konieczność dostosowania ww. stałej organizacji ruchu drogowego do stanu faktycznego po zakończeniu prac związanych z przebudową i remontem dróg*

¹⁵ Patrz przypis 14.

gminnych. Nie naniostem żadnych zmian do posiadanej w urzędzie stałej organizacji ruchu drogowego dla miasta i gminy Lipsk od chwili jej opracowania, tj. od czerwca 2010 r.” (dowód: akta kontroli str. 142, 222-245)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych.

3. Zgodność działań zarządcy drogi z postanowieniami uchwały Rady Ministrów nr 233/2008 z dnia 28 października 2008 r., uchwały nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. i uchwały nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r.

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) Urząd złożył do Wojewody Podlaskiego jeden wniosek o dofinansowanie remontu i przebudowy dróg. Natomiast w 2009 r. złożono wniosek o dofinansowanie budowy mostu. Oba w ramach NPPDL. Do zakończenia kontroli NIK oba zadania zrealizowano:

- w 2010 r. wybudowano nowy most drogowy przez Biebrzę w ciągu drogi gminnej nr 2764B,
- w 2011 r. przebudowano i wyremontowano drogi gminne nr 102760B i 102758B oraz drogę powiatową nr 1238B o łącznej długości 11,907 km.

(dowód: akta kontroli str. 222-245, 250-273, 291-293, 352-356)

Analiza inwestycji zrealizowanych w 2010 r. i w 2011 r. wykazała m.in., że działania Pani Burmistrz były zgodne z NPPDL, a dotacje celowe z budżetu państwa wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. I tak:

- inwestycje były ujęte w wykazie zadań Planu Rozwoju Lokalnego gminy Lipsk na lata 2008-2013,
- dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie przebudowy dróg w ramach NPPDL były potwierdzone załączoną do nich dokumentacją,
- umowy na wykonanie przebudowy dróg oraz na budowę mostu zostały podpisane odpowiednio 1 czerwca 2010 r. i 23 lutego 2011 r., a roboty budowlane zostały zakończone 26 listopada 2010 r. i 29 sierpnia 2011 r., tj. w terminach ustalonych w umowach zawartych z Wojewoda Podlaskim o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie tych zadań¹⁶,
- zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r.¹⁷ sprawozdania z wykorzystania dotacji, zawierające dane zgodne z dokumentacją z realizacji zadań, przekazano Wojewodzie Podlaskiemu 28 grudnia 2010 r. (uzupełnione 24 stycznia 2011 r.) i 19 stycznia 2011 r.,
- w wyniku realizacji inwestycji osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe, tj. przebudowano lub wyremontowano łącznie 11,907 km oraz wybudowano most przez Biebrzę w ciągu drogi 2764B,
- zgodnie z warunkami umów o dofinansowanie wypłata dotacji w wysokości odpowiednio 405,0 tys. zł i 1.269,3 tys. zł nastąpiła po złożeniu wniosków o jej wypłatę wraz wymaganymi dokumentami (protokołami odbioru wykonanych robót oraz fakturami sprawdzonymi pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym),
- realizacja zadania „Przebudowa i remont ciągu komunikacyjnego w gminie Lipsk obejmującego drogi gminne nr 102760B i 102758B oraz drogę powiatową nr 1238B o łącznej długości 11,907 km” w zakresie stosowania prawa zamówień publicznych była w 2012 r. kontrolowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku, Zespół w Suwałkach. Nieprawidłowości nie stwierdzono,
- inwestycje prowadzone były na podstawie pozwoleń na budowę wydanych przez Starostę Augustowskiego na podstawie art. 28 ust 1 Prawa budowlanego (przebudowa odcinka drogi nr 102760 B i budowa mostu przez Biebrzę) oraz zgłoszeń do Starostwa

¹⁶ Umowa nr 35B/2010 z 9 czerwca 2010 r. i umowa nr 13B/2011 z 21 kwietnia 2011 r.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 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.). Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r.”

Powiatowego, w trybie art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego (remont odcinków dróg nr 102760B i nr 102758B),

- zakres prowadzonych robót budowlanych w pasie drogowym w obu przypadkach nie wymagał ich koordynacji,
- budowa mostu spowodowała utworzenie dogodnego powiązania sieci dróg gminnych Gminy Lipsk i Nowy Dwór z siecią dróg powiatowych powiatu augustowskiego i sokólskiego oraz wojewódzkich (nr 664, 673, 670). Zwiększyła się również płynność ruchu w kontekście obu gmin. Zdecydowanie poprawiła się nośność konstrukcji (z 5 do 40 ton) oraz zwiększyło się bezpieczeństwo przeprawy poprzez wykonanie stalowej bariery mostu i ustawienia stalowych barier energochłonnych na dojazdach,
- realizacja inwestycji „Przebudowa i remont ciągu komunikacyjnego w gminie Lipsk, obejmującego drogi gminne nr 102760B i 102758B oraz drogę powiatową nr 1238B o łącznej długości 11.907 km” poprawiła płynność ruchu i bezpieczeństwo komunikacyjne poprzez zastąpienie części nawierzchni żwirowej nawierzchnią bitumiczną, zlikwidowanie tzw. „wąskiego gardła” na terenie wsi Jaczniki oraz nadanie odpowiednich spadków i równości. Ponadto inwestycja ta ułatwi w perspektywie korzystanie z przewidywanego przejścia granicznego w Lipszczanach.
(dowód: akta kontroli str. 12-35,222-245, 278-280, 307-315,320-335,342-348,390-398,410)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Pani Burmistrz w zakresie ubiegania się o dotacje z budżetu państwa na realizację zadań w ramach NPPDL oraz wykorzystanie i rozliczenie otrzymanych środków.

4. Prawidłowość udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W związku z przebudową i remontem ciągu komunikacyjnego w gminie Lipsk, obejmującego drogi gminne nr 102760B, nr 102758B i drogę powiatową nr 1238B w 2011 r. (realizowanych w ramach jednej inwestycji) oraz wybudowaniu mostu drogowego przez Biebrzę, usytuowanego w ciągu drogi 2764B w 2010 r. udzielono dwóch zamówień publicznych o wartości odpowiednio 3.300,7 tys. zł i 911,5 tys. zł. Wykonawców robót wyłoniono w trybie przetargów nieograniczonych, zorganizowanych i przeprowadzonych zgodnie z przepisami uzup. (dowód: akta kontroli str. 411-436)

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

- szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót (dalej: „SST”), będące załącznikami do zawartych umów, zobowiązywały do stosowania wyłącznie materiałów posiadających stosowne certyfikaty; deklaracje zgodności oraz specyfikacje Polskiej Normy,
- SST określały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych i mostowych. W analizowanych przypadkach określono, że warstwa nawierzchni z betonu asfaltowego może być układana, gdy temperatura otoczenia jest nie niższa od +10°C. W SST stwierdzono, że nie dopuszcza się układania mieszanki mineralno-asfaltowej na mokrym podłożu, podczas opadów atmosferycznych oraz silnego wiatru ($V > 16$ m/s), natomiast betonowanie konstrukcji mostu można wykonywać wyłącznie w temperaturach $> +5$ °C,
- SST zobowiązywały wykonawców do opracowania i przedstawienia Inwestorowi do aprobaty programu zapewnienia jakości (dalej „PZJ”) zawierającego zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący wykonywanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, SST oraz zabezpieczały możliwość dokonywania przez Urząd badań laboratoryjnych we własnym zakresie,
- w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”) oraz 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 Urząd,
- 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 5% 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 m.in.: obowiązek zgłaszania przez wykonawcę gotowości do odbioru robót zanikających poprzez wpis w dzienniku budowy, w tym terminy zobowiązujące inwestora do ich odbioru, warunki odbiorów częściowych i końcowego (m.in. skompletowanie i przedstawienie dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania przedmiotu odbioru, potwierdzenie gotowości do odbioru przez inspektora nadzoru) czy warunki usunięcia stwierdzonych wad. (dowód: akta kontroli str. 277-280, 299-304, 320-335, 359-369, 437-447, 453-472)

W trakcie kontroli NIK stwierdzono również, że zadania realizowano rzetelnie i terminowo oraz zgodnie z warunkami umów na wykonanie robót budowlanych. I tak.:

- roboty budowlane zostały zakończone w terminie ustalonym w umowach z wykonawcami, tj.: w przypadku przebudowy i remontu dróg 26 sierpnia 2011 r., a w przypadku budowy mostu 26 listopada 2010 r.,
- w trakcie realizacji inwestycji „Przebudowa i remont ciągu komunikacyjnego w gminie Lipsk obejmującego drogi gminne nr 102760B i nr 102758B oraz drogę powiatową nr 1238 B o łącznej długości 11.907 km” sporządzono dwa protokoły odbioru częściowego i protokół odbioru końcowego robót budowlanych, a po wybudowaniu mostu przez Biebrzę w ciągu drogi nr 2764B sporządzono protokół odbioru końcowego,
- zapłata wynagrodzenia w wysokości odpowiednio 3.300,7 tys. zł i 911,5 tys. zł nastąpiła zgodnie z postanowieniami umów i zakresem wykonanych prac, wynikających z przedstawionych przez wykonawców kosztorysów ofertowych będących załącznikiem do zawartych umów,
- organ zarządzający ruchem 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. 277-404, 488-489)

Ocena cząstkowa

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

5. Legalność, gospodarność i rzetelność wykonywania robót drogowych

Opis stanu faktycznego

W latach 2010 – 2013 (I kwartał) Urząd 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 publicznych¹⁸. (dowód: akta kontroli str. 286-287, 342-348)

W badanych sprawach Urząd w dniu zawarcia umowy przekazał wykonawcy dokumentację projektową wraz z SST. Inwestycje realizowano zgodnie z harmonogramami rzeczowo – finansowymi. Plac budowy przekazano protokolarnie wykonawcom w przypadku budowy mostu 7 czerwca 2010 r., zaś w przypadku przebudowy i remontu dróg 9 marca 2011 r. Roboty rozpoczęto odpowiednio 11 czerwca 2010 r. oraz 21 marca 2011 r. i prowadzono je bez przerw do 26 listopada 2010 r. oraz 23 sierpnia 2011 r. Nie przesuwano terminów zakończenia robót budowlanych. W trakcie przeprowadzanych prac nie udzielano zamówień na roboty dodatkowe czy zamiennie. (dowód: akta kontroli str. 278-404)

We wszystkich badanych sprawach Urząd Miejski w Lipsku wyegzekwował od wykonawców przedłożenia przed rozpoczęciem robót programów zapewnienia ich jakości, które zawierały wszystkie elementy wskazane w SST, a następnie zostały one zaakceptowane przez inspektorów nadzoru.

¹⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

Urząd nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów. Oparto się na pomiarach i badaniach dostarczonych przez wykonawców. Wyniki badań laboratoryjnych, potwierdzających prawidłowe wykonanie odebranych prac dołączone zostały do protokołu końcowego odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 278-280, 320-322, 325-327, 333-335)

Analiza dzienników budowy w zakresie dokumentowania odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu wykazała, że zgodnie z SST odnotowywano wykonanie robót budowlanych zanikających i ulegających zakryciu polegających m.in. na wykonaniu podbudowy z kruszywa, wykonaniu podłoża pod warstwę ścieralną na remontowanych i przebudowywanych odcinkach dróg, czy też na zabetonowaniu betonem B-30 ław przyczółka na nowobudowanym moście.

(dowód: akta kontroli str. 278-338)

W protokołach odbioru końcowego dwóch odebranych inwestycji określano terminy gwarancji wynoszące 36 miesięcy od dnia ich końcowego odbioru i przekazania do użytku.

(dowód: akta kontroli str. 278-280, 352-355)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości mające znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonania robót:

1. W dziennikach budów obu wykonywanych zadań nie udokumentowano przestrzegania wymogów SST w zakresie:

- warunków atmosferycznych przy realizacji następujących robót drogowych: podczas układania w dniach 13-15 kwietnia 2011 r. warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego na odcinku drogi 102760B Lipsk-Kurianka-Dulkowszczyzna-Jaczniki-Siółko (odcinek w km 0+000-2+507 oraz w km 3+607-4-512), podczas układania w dniach 7-8 lipca 2011 r. na odcinku drogi 102760 Lipsk-Kurianka-Dulkowszczyzna-Jaczniki-Rygałówka, w km (6+225-4+521) oraz 24 sierpnia 2011 r. na odcinku 4+521-9+951 i na odcinku 465 m w miejscowości Jaczniki warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego, podczas układania od 21 do 26 kwietnia 2011 r. na odcinku drogi nr 1238B Kopczany-Dulkowszczyzna-Rogożyn Stary (w km 0+000-2+600) warstwy wiążącej i ścieralnej z betonu asfaltowego; podczas betonowania mostu na rzece Biebrza betonem B-30 w dniach 8-11, 20 i 29 października 2010 r. oraz gruntowania betonu masą asfaltową 29 października 2010 r.,
- pobierania próbek do badań.

Inspektor nadzorujący z ramienia inwestora na przebudowę i remont ciągu komunikacyjnego w gminie Lipsk, obejmującego drogi gminne nr 102760B i 102758B oraz drogę powiatową nr 1238B o łącznej długości 11.907 km - Edward H. wyjaśnił, że „W praktyce takich danych na tej klasie drogi (kl. V) nie wpisuje się do dziennika budowy. Akceptując i odbierając wykonanie ww. prac potwierdzałem, że przeprowadzono je w warunkach zgodnych z SST.” W sprawie zaś braku danych dotyczących pobierania próbek, wyjaśnił: „Rzeczywiście brak jest wpisów potwierdzających pobieranie próbek do badań. Wynikło to z przeoczenia stosownego zapisu w SST. Nadmieniam, że byłem obecny przy pobieraniu próbek do badań oraz przy pomiarach parametrów dróg wykonywanych przez Wykonawcę, a wynikających z SST. Brak udokumentowania tych czynności protokołami wynika z dużej ich ilości oraz przeoczenia zapisu SST. Wszystkie wykonane badania widziałem i potwierdziłem ich przyjęcie podpisem.”

(dowód: akta kontroli str. 278-285, 321-338, 437-452)

Inspektor nadzorujący z ramienia inwestora na budowę mostu przez Biebrzę, Jarosław A. wyjaśnił: „Stan pogody i temperatura przed przystąpieniem do wykonywania tych robót były każdorazowo przeze mnie sprawdzane. Uważałem, że wpisem do dziennika budowy zezwalałem na betonowanie lub zezwalałem na wykonanie izolacji i przez to potwierdzałem, że wszystkie warunki zawarte w projekcie zostały spełnione. W budownictwie jest szereg robót, których nie można prowadzić ze względu na mróz, deszcz, zbyt silny wiatr czy nawet wysoką wilgotność powietrza. Występowanie tych niekorzystnych warunków jest jednak rzadkie i najczęściej w okresie budowy prowadzonej od wiosny do zimy występują warunki korzystne. Dlatego zwyczajowo nie pisze się w dzienniku budowy, że parametry są spełnione. Oczywiście gdyby nie było

zgody na kontynuację robót trzeba by było poprzeć to w dzienniku stanem pogody czy wskazaniami termometru.”
(dowód: akta kontroli str. 449-472)

2. Z treści wpisów do dziennika budowy wynika, że 11 czerwca 2010 r. rozpoczęto budowę mostu na rzece Biebrzy: „Wytoczono obiekt w terenie. Wycięto krzaki i rozpoczęto zdejmowanie humusu na dojazdach”, co było niezgodne z decyzją środowiskową Nr GTK.7626-5/07 z dnia 30 listopada 2007 r. oraz umową z 1 czerwca 2010 r. na budowę mostu. W świetle postanowień ww. dokumentów inwestycja ta miała być realizowana poza okresem lęgowym ptaków tj.: od 1 marca do 31 sierpnia. Jak wyjaśnił Jarosław A.: „Wszystkie zasadnicze prace budowlane przy użyciu koparki i ciężkiego sprzętu były prowadzone po 31 sierpnia 2010 r. Po przejęciu placu budowy na Wykonawcy ciąży jednak obowiązek prawidłowego zabezpieczenia i oznakowania terenu budowy zwłaszcza, że budowa była prowadzona przy czynnym ciągu komunikacyjnym. Wykonano więc jedynie niezbędne prace zabezpieczające oraz wytyczenie geodezyjne przez uprawnionego geodetę. W/w prace nie ingerowały w środowisko naturalne pobliskiego terenu i były wykonane w pasie drogowym.”
(dowód: akta kontroli str. 299-306, 449-451, 473-477)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykonanie 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. w przypadku przebudowy i remontu dróg 26 listopada 2010 r., a budowy mostu 26 sierpnia 2011 r. Stosownie do postanowień zawartych w umowach wykonawcy, zamieścili wpis o zakończeniu robót w dziennikach budów odpowiednio 26 listopada 2010 r. i 26 sierpnia 2011 r. Odbioru końcowego dokonano 3 grudnia 2010 r. i 29 sierpnia 2011 r., tj. po upływie 8 i 3 dni od daty zgłoszenia gotowości do odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 278-280, 291-293, 320-322, 325-327, 333-335, 352-355, 490-495)

Urząd przed dokonaniem odbioru ostatecznego analizowanych inwestycji, uzyskał od wykonawców dokumenty określone w SST, tj. m.in. 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, badanie nasiąkliwości betonu, badanie sprawdzające przepuszczalność wody przez beton, certyfikaty i atesty użytych materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 278-280, 320-322, 325-327, 333-335)

Przy odbiorze końcowym zgromadzono dokumenty oraz wyniki pomiarów i badań dotyczących parametrów nawierzchni. Zgodnie z SST inwestycji „Przebudowa i remont ciągu komunikacyjnego w gminie Lipsk obejmującego drogi gminne nr 102760B i 102758B oraz drogę powiatową nr 1238B o łącznej długości 11.907 km” zbadano m.in: szerokość warstwy ścieralnej, grubość warstwy ścieralnej, spadki poprzeczne, równość podłużną, równość poprzeczną oraz zagęszczenie warstwy ścieralnej. Natomiast zgodnie z SST budowy mostu przez Biebrzę zbadano m.in. wytrzymałość betonu na ściskanie, nasiąkliwość użytego betonu, grubość powłok malarskich na stalowych elementach konstrukcji nośnych. Z przedstawionych badań wynika, że wykonane roboty budowlane spełniały normy określone w SST.

(dowód: akta kontroli str. 278-280, 320-322, 325-327, 333-335)

Przy odbiorze końcowym robót związanych z realizacją obu inwestycji nie ujawniono żadnych wad i nie stwierdzono ich nienależytego wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 291-293, 352-355)

Zakres remontu odcinka drogi nr 1238B został określony przez PZD w Augustowie. Jak wyjaśnił dyrektor PZD w Augustowie Daniel H. zakres robót: „... obejmował jedynie wykonanie nowych warstw nawierzchni bitumicznej, uzupełnienie poboczy, remont przepustu i oczyszczanie rowów. W związku z tym nie dokonano żadnych zmian w zakresie stałego oznakowania, realizacja „remontu odcinka drogi nr 1238B” nie wymagała projektu stałej organizacji ruchu.”
(dowód: akta kontroli str. 478-480)

Zgodnie z postanowieniami umów wykonawcy udzielili inwestorowi gwarancji na okres 36 miesięcy. Do zakończenia kontroli NIK przeprowadzano jeden przegląd gwarancyjny (30 maja 2012 r.) dotyczący „Przebudowy i remontu ciągu komunikacyjnego w gminie Lipsk obejmującego drogi gminne nr 102760B i 102758B oraz drogę powiatową nr 1238B o łącznej długości 11.907 km”. Usterki dotyczyły m.in. pojedynczych pęknięć przy krawędzi jezdni, uzupełnienia poboczy przy krawędzi jezdni. Termin ich usunięcia wyznaczono na 30 sierpnia 2012 r. W dniu 6 sierpnia 2012 r. wykonawca poinformował o usunięciu wszystkich usterek. (dowód: akta kontroli str. 299-306, 359-369, 405-409)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Odbiór ostateczny wykonanych robót dotyczących budowy mostu na Biebrzy odbył się niezgodnie z umową z dnia 1 czerwca 2010 r., tj., w oparciu o niekompletną dokumentację. Nie wyegzekwowano od wykonawcy przeprowadzonych robót budowlanych wszystkich wyników pomiarów wymaganych w SST, będących załącznikiem do zawartej umowy, tj.: prawidłowości zagęszczenia górnej strefy korpusu w wykonanym wykopie, prawidłowości zagęszczenia wykonanego nasypu, zawartości powietrza w mieszance betonowej. Natomiast wyniki badań odporności betonu na działanie mrozu zakończono 24 stycznia 2011 r. (59 dni od odbioru końcowego) i przedstawiono inwestorowi w trakcie kontroli NIK. Brak tych dokumentów uniemożliwia dokonanie oceny czy przy budowie mostu zachowano wymogi jakości wykonanych robót. Inspektor nadzoru Jarosław A. wyjaśnił, że:

- „Ogólnie rzecz biorąc zagęszczenia górnej strefy korpusu w wykonanym wykopie jest bardzo ważnym parametrem świadczącym o prawidłowym wykonaniu podłoża pod przyczółek. Chodzi tu o posadowienie budowli na zagęszczonym gruncie. W naszym przypadku badania geotechniczne wykonane w listopadzie 2007r. wykazały zaleganie w poziomie posadowienia mostu torfy o miąższości ok. 4m. Most został więc posadowiony na trzech rzędach pali żelbetonowych. Badanie zagęszczenia górnej strefy korpusu w wykonanym wykopie było by nie możliwe. Zapis w Specyfikacji znalazł się omyłkowo. Korzystając ze Specyfikacji Technicznej, którą opracowywałem wcześniej dla innej inwestycji nie usunąłem zapisu dotyczącego zagęszczenia”,
- „Badania prawidłowość zagęszczenia wykonanego nasypu wykonuje się warstwowo przy jego formowaniu aby mieć pewność że nawierzchnia utwardzona (nawierzchnia asfaltowa) nie ulegnie deformacji przy późniejszej eksploatacji. W naszym przypadku nasypy były również zagęszczane warstwowo jednakże nawierzchnia miała pozostać nadal żwirowa. Nawierzchnię żwirową nawet przy ewentualnych osiadaniach nasypu można z łatwością uzupełnić. W tym wypadku zdecydowałem, że badanie zagęszczenia nie będzie konieczne gdyż ewentualne osiadanie nasypu Wykonawca uzupełni w okresie gwarancji.”,
- „Podstawowymi parametrami charakteryzującymi beton jest jego wytrzymałość, nasiąkliwość, wodoszczelność i mrozoodporność. Zawartość powietrza w mieszance betonowej jeszcze parę lat temu nie była w ogóle badana i nie jest oddzielnym parametrem cechującym beton. Zauważono jednak, że zawartość powietrza w mieszance betonowej ma wpływ na osiągnięcie przez beton żądanej nasiąkliwości i mrozoodporności. Wprowadzono więc dodatkowy system zabezpieczenia się aby badając zawartość powietrza prognozować czy beton spełni wymagania projektu. Gdyby na w/w budowie Wykonawca zgłosił, że chce korzystać z wytwórni betonów nie mającej doświadczenia na rynku żądał bym badania zawartości powietrza. Firma „Rabet” producent mieszanki jest mi dobrze znana od kilku lat jako producent betonu o parametrach zgodnych z określonymi w projekcie. Podczas mojej praktyki zawodowej zawsze wyniki betonów wskazywały na prawidłowość wykonania mieszanki betonowej. W związku z powyższym zaniechano wykonania badania zawartość powietrza w mieszance betonowej.”

(dowód: akta kontroli str. 278-280, 449-472)

2. Projekty stałej organizacji ruchu dla dwóch odcinków dróg (nr 102760 i nr 102758) nie zostały przedstawione do zatwierdzenia właściwemu organowi zarządzającemu ruchem, co było niezgodne z § 2 ust 1 pkt 1 lit. b i ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Jak wyjaśniła Burmistrz Lipska: „Realizacja tej inwestycji wiązała

się z bardzo dużą ilością spełnienia różnych wymogów, a inwestycja była realizowana wspólnie z Powiatowym Zarządem Dróg, organem właściwym do zatwierdzenia tej organizacji. W natłoku różnych obowiązków fakt braku zatwierdzenia został przeoczony.”
(dowód: akta kontroli str. 320-322, 325-327, 339-341, 481-483)

3. Nie opracowano projektu stałej organizacji ruchu dla nowowybudowanego mostu drogowego przez rzekę Biebrzę usytuowanego w ciągu drogi 2764 B, co było niezgodne z § 2 ust 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem w myśl którego zarządzanie ruchem realizowane jest m.in. poprzez sporządzanie projektów organizacji ruchu. Jak wyjaśniła Burmistrz Lipska: „Nie opracowano stałej organizacji ruchu dla inwestycji „Budowa mostu drogowego przez Biebrzę” również z powodu przeoczenia.”
(dowód: akta kontroli str. 481-483)
4. Nie poinformowano organu zarządzającego ruchem na drogach gminnych o wprowadzeniu czasowej organizacji ruchu na remontowanych i przebudowywanych drogach w 2011 r. (na co najmniej 7 dni przed jej wprowadzeniem), mimo obowiązku określonego § 12 rozporządzenia w sprawie zarządzania. Jak wyjaśniła Grażyna B.: „Plac budowy dotyczący przebudowy i remontu ciągu komunikacyjnego w gminie Lipsk obejmującego drogi gminne nr 102760B i 102758B oraz drogę powiatową nr 1238B o łącznej długości 11.907 km przekazano wykonawcy 9 marca 2011 r. W związku z tym, że inwestycja ta była realizowana wspólnie z Powiatowym Zarządem Dróg w Augustowie (PZD) byliśmy w stałym kontakcie telefonicznym z PZD i wtedy w momencie przekazywania placu budowy ustnie poinformowałam o zamiarze wprowadzenia opracowanej tymczasowej organizacji ruchu dla całości tej inwestycji. Kolejność realizacji poszczególnych odcinków wynikała również z przedstawionego do wiadomości PZD harmonogramu prac. Projekt tymczasowej organizacji ruchu dla tej inwestycji został zatwierdzony przez PZD 22 marca 2011 r. W związku z powyższym myślałam, że takie poinformowanie PZD w Augustowie jest wystarczające. Nie sądziłam, że należy zgłaszać wprowadzenie tymczasowej organizacji ruchu dla tej inwestycji dla każdego odcinka oddzielnie pisemnie. Wynika to z przeoczenia zapisów ww. rozporządzenia.”
(dowód: akta kontroli str. 399-404, 484)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Pani Burmistrz w zakresie odbioru robót drogowych realizowanych w ramach NPPDL.

7. Egzekwowania uprawnień z tytułu gwarancji

Zgodnie z warunkami umów na wykonanie robót budowlanych zabezpieczono interesy zamawiającego dotyczące gwarancji (30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy). Do zakończenia kontroli NIK przeprowadzono jeden przegląd gwarancyjny co opisano w pkt. 6 niniejszego wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 299-311, 359-369, 405-409)

W wyniku przeprowadzonych oględzin przebudowanych odcinków dróg stwierdzono m.in., że:

- nawierzchnia drogi gminnej nr 102760B na odcinku Lipsk-Kurianka-Dulkowszczyzna-Jaczniki-Siółko (odcinek 3412 m) jest równa, jednorodna, nie zanieczyszczona. Nosi ślady napraw krawędzi jezdni. Jak wyjaśniła pani Grażyna B.: „...naprawy wykonała firma STRABAG w ramach przeglądu gwarancyjnego, który odbył się w maju 2012 r. Wszystkie usterki zawarte w protokole terminowo usunięto.”
Wzdłuż krawędzi drogi występują pojedyncze wykruszenia masy bitumicznej. Jak wyjaśniła Pani Grażyna B.: „...są one wynikiem przedłużającej się zimy i zostaną usunięte przy najbliższym przeglądzie gwarancyjnym.”
- nawierzchnia drogi gminnej nr 102760B Lipsk-Kurianka-Dulkowszczyzna-Jaczniki-Rygałówka, (odcinek 5430 m) oraz drogi gminnej Nr 102758B – odcinek w m. Jaczniki 465 m jest równa, jednorodna, nie zanieczyszczona. Nosi ślady napraw. Jak wyjaśniła pani Grażyna B.: „...naprawy wykonała firma STRABAG w ramach przeglądu gwarancyjnego, który odbył się w maju 2012 r. Wszystkie usterki zawarte w protokole terminowo usunięto.” Nie stwierdzono nowych wykruszeń wzdłuż krawędzi jezdni,

Opis stanu faktycznego

- nawierzchnia drogi nr 1238B Kopczany-Dulkowszczyzna-Rogożyn Stary na odcinku 2600 m jest równa, jednorodna, nie zanieczyszczona i nie nosząca śladów napraw. Nie stwierdzono wykruszeń wzdłuż krawędzi jezdni,
- nowowytbudowany most drogowy przez rzekę Biebrzę usytuowany w ciągu drogi gminnej nr 2764B Stary Rogożyn – granica gminy jest w stanie dobrym. Nie stwierdzono ubytków. (dowód: akta kontroli str. 222-245)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Pani Burmistrz w zakresie egzekwowania uprawnień z tytułu gwarancji.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) Urząd uczestniczył w kontrolach przeprowadzanych (na podstawie § 12 ust 5 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania na drogach) przez PZD w Augustowie wraz z Powiatową Komendą Policji w Augustowie. Przedmiotem tych kontroli była ocena zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg gminnych, co opisano w pkt. 2 niniejszego wystąpienia. Zalecenia zawarte w protokołach z tych kontroli, z lat 2010-2012 zostały zrealizowane, a dotyczące roku 2013 są w trakcie realizacji (protokół z dnia 23 marca 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 166-192,196-221)

W 2012 r. w Urzędzie Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku Zespół w Suwałkach przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej za 2011 r. Przedmiotem kontroli było m.in. sprawdzenie stosowania prawa zamówień publicznych. Kontrolą objęto inwestycje „Przebudowę i remont ciągu komunikacyjnego w gminie Lipsk obejmującego drogi gminne nr 102760B i 102758B oraz drogę powiatową nr 1238B o łącznej długości 11.907 km”. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 410)

W latach 2010-2013 (I kwartał) NIK nie przeprowadzała kontroli w Urzędzie. Ostatnia kontrolę przeprowadzono w 2006 r. w zakresie realizacji przez gminę programu ochrony środowiska w latach 2002-2006. (dowód: akta kontroli str. 485)

IV. Wnioski

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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

1. Założenie i prowadzenie dla wszystkich dróg gminnych ksiąg dróg zgodnie z wymogami § 10 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych.
2. Przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego wszystkich zarządzanych dróg przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności zgodnie z art. 62 ust. 4 ustawy Prawa budowlanego.
3. Przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego wszystkich zarządzanych obiektów mostowych stosownie do przepisu art. 62 ust. 1 pkt. 1 lit. a Prawa budowlanego.
4. Rzetelne prowadzenie ksiąg obiektów mostowych.
5. Dostosowanie „Stalej Organizacji Ruchu dla Gminy Lipsk” oraz „Stalej Organizacji Ruchu dla Miasta Lipsk” do wymogów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.
6. Dostosowanie oznakowania pionowego znajdującego się na ulicach Szkolnej, Nowodworskiej i Rynek w Lipsku do wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.
7. Dokumentowanie w dziennikach budowy przebiegu robót drogowych w zakresie wymaganym w SST.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm., ustawa zwana dalej „ustawa o NIK”.

8. Wyegzekwowanie od wykonawcy budowy mostu badań: prawidłowości zagęszczenia górnej strefy korpusu w wykonanym wykopie, prawidłowości zagęszczenia wykonanego nasypu, zawartości powietrza w mieszance betonowej wymaganych postanowieniami SST.
9. Opracowanie stałej organizacji ruchu dla nowowybudowanego mostu drogowego przez rzekę Biebrzę.
10. Podjęcie działań w celu usunięcia, w ramach gwarancji, usterek na remontowanym odcinku drogi nr 102760B Lipsk-Kurianka-Dulkowszczyzna-Jaczniki-Siółko.

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 lipca 2013 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
st. inspektor k. p.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Marian Minkiewicz

.....
Podpis

.....
podpis