



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-06-01/2013
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”.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2013 r., z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce, miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : <ol style="list-style-type: none">1. Mirosław Woźniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 84743 z dnia 6 maja 2013 r.2. Agnieszka Olejarz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86606 z dnia 17 maja 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych, 27-200 Starachowice, ul. Ostrowiecka 15 (dalej: Zarząd Dróg).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Śmigas, Dyrektor Zarządu Dróg od 1 stycznia 1999 r. [dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ² , działalność Zarządu Dróg w latach 2010-2013 (I kwartał) w zakresie organizacji sieci dróg powiatowych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych” (dalej: <i>NPPDL</i>).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Ocenę pozytywną uzasadnia: <ul style="list-style-type: none">– prawidłowe przeprowadzenie zbadanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę drogi powiatowej współfinansowaną ze środków budżetu państwa w ramach <i>NPPDL</i>;– należyte zabezpieczenie interesów powiatu starachowickiego w umowie zawartej z wykonawcą na realizację ww. zadania;– rzetelne sporządzenie wniosku o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa zbadanego projektu zrealizowanego w ramach <i>NPPDL</i>;– prowadzenie wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich;

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

- terminowe sporządzanie i przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o stanie sieci dróg publicznych;
- prawidłowe oznakowanie miejsc i przejść dla pieszych na drogach w pobliżu szkół, które są szczególnie uczęszczane przez dzieci;

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieaktualizowania ksiąg dróg prowadzonych w formie elektronicznej;
- prowadzenia dziennika objazdu dróg niezgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁴;
- niewystępowania do starosty powiatu starachowickiego (Starosta) z wnioskami dotyczącymi zmian organizacji ruchu;
- nieegzekwowania w pełni od wykonawców skontrolowanych zadań rzetelnej realizacji przyjętych przez nich zobowiązań, określonych w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Zarząd Dróg został utworzony z dniem 1 stycznia 1999 r. przez Radę Powiatu w Starachowicach (Rada Powiatu) uchwałą nr IV/12/98 z dnia 17 grudnia 1998 r.

Według statutu nadanego uchwałą nr LI/417/06 Rady Powiatu z dnia 25 maja 2006 r., *Zarząd Dróg* jest budżetową jednostką organizacyjną, w ramach powiatowej administracji zespolonej powiatu starachowickiego, posiadającą osobowość prawną. *Zarząd Dróg* pełni z upoważnienia Zarządu Powiatu Starachowickiego (*Zarząd Powiatu*) funkcję zarządu drogi w odniesieniu do dróg powiatowych w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵. Terenem działania *Zarządu Dróg* jest powiat starachowicki obejmujący: miasto Starachowice, miasto i gminę Wąchock oraz gminy Brody, Mirzec i Pawłów. Bezpośredni nadzór nad działalnością *Zarządu Dróg* sprawuje *Zarząd Powiatu*.

Uchwałą nr 99/2009 z dnia 27 lipca 2009 r. *Zarządu Powiatu* nadano *Zarządowi Dróg* regulamin organizacyjny, zgodnie z którym w jego skład wchodzi następujące komórki organizacyjne oraz samodzielne stanowiska pracy:

- Dział Drogowej Służby Liniowej,
- Dział Finansów,
- Samodzielne stanowisko ds. techniczno-drogowych,
- Samodzielne stanowisko ds. zamówień publicznych,
- Samodzielne stanowisko ds. ochrony pasa drogowego,
- Samodzielne stanowisko ds. pracowniczych i administracyjnych – inspektor BHP i ppoż.

Na dzień 21 maja 2013 r. w *Zarządzie Dróg* zatrudnionych było 16 pracowników. [dowód: akta kontroli str. 5-25]

1. Stan techniczny sieci drogowej

1.1. Na terenie powiatu starachowickiego, na dzień 31 marca 2013 r., sieć dróg publicznych tworzyło 460 dróg (odcinków) o długości 614,207 km, w tym dwóch odcinków w ramach dróg krajowych – 39,939 km, czterech odcinków w ramach dróg

Opis stanu faktycznego

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

wojewódzkich – 47,948 km, 56 dróg powiatowych – 240,650 km oraz 398 dróg gminnych – 285,670 km.⁶ [dowód: akta kontroli str. 63-131]

Zarząd Dróg zarządzał 56 drogami powiatowymi, których liczba i długość nie uległa zmianie w okresie objętych kontrolą. Według szacunku Dyrektora *Zarządu Dróg*, poziom dekapitalizacji⁷ dróg powiatowych zmniejszył się z 51% na koniec 2010 r. (122 km dróg wymagających remontu) do 36% – na dzień 31 marca 2013 r. (86 km). [dowód: akta kontroli str. 132-143]

W latach 2010 – 2012 wydatki na zadania inwestycyjne na drogach publicznych powiatowych ponoszone były bezpośrednio przez Starostwo Powiatowe w Starachowicach (dalej *Starostwo*), a od 2013 r. przez *Zarząd Dróg*. W okresie objętym kontrolą powiat starachowicki, w tym *Zarząd Dróg*, wydatkował na utrzymanie dróg publicznych powiatowych ogółem 58.922 tys. zł, w tym: zadania inwestycyjne – 47.187 tys. zł (tj. 80% ogółem poniesionych wydatków), na zadania remontowe – 3.824 tys. zł (6%) oraz bieżące wydatki *Zarządu Dróg* – 7.911 tys. zł (13%). Głównymi źródłami finansowania tych wydatków były: środki własne powiatu – 26.561 tys. zł (45%), dotacje z budżetu państwa – 9.719 tys. zł (16%), dotacje otrzymane od innych jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) – 13.848 tys. zł (24%), środki z Unii Europejskiej – 8.779 tys. zł (15%).

Planowane wydatki na finansowanie powiatowych dróg publicznych w 2013 r. ustalono w wysokości 22.882 tys. zł, w tym: na zadania inwestycyjne – 19.993 tys. zł (środki własne – 6.230 tys. zł, dotacje z budżetu państwa – 4.225 tys. zł, dotacje otrzymane od innych j.s.t. – 3.032 tys. zł, środki z Unii Europejskiej – 6.506 tys. zł), na zadania remontowe – 607 tys. zł oraz bieżące wydatki *Zarządu Dróg* – 2.282 tys. zł. Na dzień 31 marca 2013 r. zrealizowano wydatki w wysokości 882 tys. zł (w całości ze środków własnych powiatu starachowickiego), w tym na zadania inwestycyjne – 20 tys. zł (środki własne), na zadania remontowe – 1 tys. zł oraz bieżące wydatki *Zarządu Dróg* – 861 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 144-165]

1.2. Zgodnie z § 3 pkt 1 statutu *Zarządu Dróg*, wprowadzonym uchwałą nr LI/417/06 *Rady Powiatu* z dnia 25 maja 2006 r. zadanie, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, polegające na opracowywaniu projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań *Zarządu Dróg*. [dowód: akta kontroli str. 9]

Zadania inwestycyjne przewidziane do realizacji w latach 2005-2006 oraz 2007-2013 z udziałem funduszy krajowych i strukturalnych, w tym dotyczące poprawy infrastruktury drogowej zostały zawarte w *Programie Rozwoju Lokalnego* przyjętym uchwałą *Rady Powiatu* w Starachowicach Nr XXXIII/275/05 z dnia 27 stycznia 2005 r. W *Programie* tym założono, iż w latach 2005-2013 przebudowanych zostanie 31 dróg powiatowych oraz zmodernizowany zostanie układ komunikacyjny w mieście Starachowice (koszty realizacji tych inwestycji określono jedynie dla zadań zaplanowanych na lata 2005-2006). [dowód: akta kontroli str. 26-40]

Uchwałą Nr 118/2005 z dnia 27 września 2005 r. w sprawie przedstawienia propozycji zadań do umieszczenia w „Programie rozwoju infrastruktury transportowej województwa świętokrzyskiego na lata 2007-2013”, podjętą na podstawie art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, *Zarząd Powiatu* przyjął wykazy dróg zgodnie z podanymi przez samorząd województwa świętokrzyskiego załącznikami nr 4 – *Zaktualizowanym wykazie dróg proponowanych do zaliczenia*

⁶ Informacje dot. dróg krajowych, wojewódzkich i gminnych uzyskano w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁷ Mierzony stosunkiem procentowym długości dróg powiatowych, wymagających remontu, do całkowitej ich długości.

do ciągów o znaczeniu ponadlokalnym – sieć uzupełniająca i nr 5 – Wykazie dróg proponowanych do zaliczenia do ciągów o znaczeniu lokalnym oraz przyjął do realizacji zadania wyszczególnione w podanych przez ww. samorząd załącznikach nr 2 – Stan realizacji Kompleksowego Programu Rozwoju Sieci Drogowej Województwa Świętokrzyskiego i nr 6 – Zadania do realizacji w okresie programowania 2007-2013. [dowód: akta kontroli str. 46-55]

Dyrektor Zarządu Dróg wyjaśnił, że skoro art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, jak również wydane do tej ustawy komentarze i orzecznictwo nie precyzują jak ma wyglądać plan rozwoju sieci drogowej, jak również nie określają, co powinien taki plan zawierać, to należy stwierdzić, że Zarząd Dróg posiada plan rozwoju sieci drogowej w postaci Programu Rozwoju Lokalnego i uchwały Nr 118/2005 z 27 września 2005 r.

Odnosnie sposobu realizacji określonego w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych obowiązku bieżącego informowania o planach rozwoju sieci drogowej właściwych organów do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Dyrektor Zarządu Dróg wyjaśnił: *wszystkie gminy zostały poinformowane o utworzeniu Programu Rozwoju Lokalnego. Ponadto Zarząd Dróg Powiatowych, jako strona jest na bieżąco informowany o przystąpieniu do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez poszczególne gminy. Projekty planów są przez nas na bieżąco opiniowane.* [dowód: akta kontroli str. 57, 58]

Z 32 zadań inwestycyjnych ujętych w Programie Rozwoju Lokalnego dziewięć zrealizowano w całości, 21 częściowo. Rozpoczęto realizację zadania polegającego na przebudowie drogi nr 0625 T Krynki-Brody (tworzona jest dokumentacja projektowa). Zadania polegającego na przebudowie drogi nr 0605 T Warszówek-Pawłów-Szeligi nie zrealizowano (uchwałą nr XXIV/178/2008 Rady Powiatu w Starachowicach z 28 sierpnia 2008 r. droga została pozbawiona kategorii drogi powiatowej).

Z ośmiu zadań zaplanowanych do realizacji w latach 2007-2013 w ramach Kompleksowego Programu Rozwoju Sieci Drogowej Województwa Świętokrzyskiego (siedem z tych zadań ujętych było również w ww. Programie) w całości wykonano trzy, częściowo pięć. [dowód: akta kontroli str. 59-62]

1.3. Zarząd Dróg prowadził książki drogi zgodnie z § 10 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 tunelom⁸ (dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji dróg), tj. oddzielnie dla każdego odcinka drogi. Prowadził je w formie elektronicznej w programie komputerowym SIBView5Edit opracowanym przez Biuro Badawczo-Projektowe Budownictwa Komunikacyjnego Transcomp Sp. z o.o. w Warszawie. Książki drogi składały się z dokumentów, o których mowa w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. [dowód: akta kontroli str. 166, 167, 288-290]

Zarząd dróg posiadał Dziennik czynności podczas objazdu dróg i obiektów mostowych, który – jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu Dróg Leszek Śmigas – jest dziennikiem objazdu dróg powiatowych. Zakres danych ewidencjonowanych w tym dzienniku, prowadzonym w formie papierowej, obejmował m.in. datę objazdu, imię i nazwisko kontrolującego, numer drogi, zauważone usterki, uszkodzenia i braki oraz podjęte decyzje o ich zabezpieczeniu i likwidacji, termin realizacji (podawany w przypadkach, gdy realizacja zaleceń miała nastąpić w innych dniach, niż w dniu

⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

stwierdzenia nieprawidłowości), datę wykonania zalecenia i podpis stwierdzającego realizację zadania.

Zarząd Dróg posiadał również *Dziennik czynności Działu Drogowej Służby Liniowej*, w którym wpisywane były m.in. data, miejsce oraz imię i nazwisko stwierdzającego wykonanie prac naprawczych, rozliczenie ilościowe wykonanych robót i zużytych materiałów. [dowód: akta kontroli str. 58, 169-211]

Pozostałe elementy ewidencji dróg wymienione w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji dróg prowadzone były w formie papierowej.

1.4. *Zarząd dróg*, zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, przeprowadzał okresowe kontrole (objazdy) stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, z uwzględnieniem wpływu tego stanu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagały wykonania prac konserwacyjnych lub naprawczych. Stwierdzone w trakcie objazdu usterki, uszkodzenia i braki w nawierzchni drogi i w jej oznakowaniu odnotowywane były w *Dzienniku czynności podczas objazdu dróg i obiektów mostowych*, a sposób i termin realizacji związanych z nimi zaleceń pokontrolnych – w *Dzienniku czynności Działu Drogowej Służby Liniowej*. [dowód: akta kontroli str. 169-211]

Elżbieta Krzyżowska, posiadająca przygotowanie zawodowe upoważniające do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg oraz zaświadczenie o przynależności do samorządu zawodowego przeprowadziła w 2012 r. okresowe kontrole (co najmniej raz w roku oraz co najmniej raz na pięć lat) wszystkich 56 dróg powiatowych, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. W tym samym roku Leszek Śmigas, posiadający uprawnienia budowlane o wymaganej specjalności oraz posiadający zaświadczenie o przynależności do samorządu zawodowego, przeprowadził okresowe (roczne) kontrole stanu wszystkich 24 obiektów mostowych (mostów i przepustów), uwzględniając podczas kontroli ich wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i wskazując usterki, wymagające prac naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Wykonanie okresowych pięcioletnich kontroli obiektów mostowych (w terminie 60 dni od dnia zawarcia umowy) zlecono wykonawcy umową nr ZP.2513.24.2013 z 17 maja 2013 r. (poprzednie przeprowadzono we wrześniu 2007 r. i czerwcu 2008 r.) [dowód: akta kontroli str. 212-245]

Wyniki okresowych przeglądów dróg – jak wyjaśnił Dyrektor *Zarządu Dróg* – służą do określenia ilości robót wynikających z bieżącego utrzymania dróg, jak również do zaplanowania ewentualnej przebudowy bądź generalnego remontu danego odcinka drogi. Przykładem dokumentującym przydatność przeprowadzenia przeglądów okresowych są m.in. protokoły przeglądu drogi roczne nr 27/2012 i 35/2012 w których zapisane jest w zaleceniach pokontrolnych aby zaplanować przebudowę drogi wraz z wykonaniem nowych warstw konstrukcyjnych, wykonaniem nowych chodników dla pieszych, oraz przebudową zjazdów do posesji i naprawą odwodnienia drogi. Zgodnie z zawartymi zaleceniami pokontrolnymi w roku bieżącym zadania te są realizowane w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. [dowód: akta kontroli str. 248]

1.5. Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach, *Zarząd Dróg* sporządzał informacje o sieci dróg publicznych i raz w roku, w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, przekazywał je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad. [dowód: akta kontroli str. 251-285]

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

1. Prowadzone przez Zarząd dróg książki dróg, będące elementem ewidencji, o której mowa w § 9 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji dróg, nie były na bieżąco aktualizowane, w efekcie część z nich posiadała nieaktualne dane.

W objętych badaniem książkach dróg o numerach 0567 T, 0603 T, 0613 T i 0616 T (ulice Zgodna i Warszawka w Starachowicach) nie wprowadzono zmian wynikających ze zrealizowanych w latach 2010-2012 zadań pn. *Przebudowa drogi powiatowej nr 0567 T Tychów Stary-Ostrożanka-Małyszyn-granice woj. świętokrzyskiego (Pastwiska), Przebudowa drogi powiatowej nr 0603 T Szerzawy-Chybice-Wieloborowice-Szarotka, Przebudowa dróg powiatowych: nr 0613 T Starachowice-Adamów-Styków-Jabłonna-Dąbrowa-Pawłów oraz nr 0628 T Dąbrowa-Kałków w zakresie poprawy parametrów bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego – II etap oraz Rozbudowa głównego układu komunikacyjnego dróg powiatowych na terenie miasta Starachowice w nawiązaniu do istniejącej sieci dróg krajowych i wojewódzkich oraz połączeń z gminami powiatu – wykonanie przebudowy ulicy Długiej, Zgodnej i Warszawki w Starachowicach*. Ponadto w książce drogi nr 0613 T i 0628 T zmiany wynikające z zakończonego 30 września 2011 r. zadania pn. *Przebudowa dróg powiatowych: nr 0613 T Starachowice-Adamów-Styków-Jabłonna-Dąbrowa-Pawłów oraz nr 0628 T Dąbrowa-Kałków w zakresie poprawy parametrów bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego – I etap* zostały wprowadzone 3 i 4 kwietnia 2012 r. [dowód: akta kontroli str. 166, 167]

Zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji dróg, aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego, za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi [...] ⁹, referent w Dziale Drogowej Służby Liniowej Zarządu Dróg, do zadań której – zgodnie z zakresem czynności – należy prowadzenie ewidencji dróg i mostów w systemie komputerowym oraz aktualizowanie danych ewidencji w systemie elektronicznym. [dowód: akta kontroli str. 287]

[...] ¹⁰ wyjaśniła, że zmiany do ewidencji wprowadzała w miarę możliwości, po weryfikacji danych w terenie. Zakres obowiązków, który posiada nakłada na nią m.in. obowiązek wydawania decyzji administracyjnych w sprawie zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczenie w nim reklam. Zgodne z zaleceniami Dyrektora Zarządu Dróg w pierwszej kolejności realizuje te obowiązki, które przynoszą dochody powiatowi starachowickiemu, natomiast w ramach pozostałego czasu pracy stara się realizować obowiązek dotyczący uzupełniania ewidencji. Aktualizacja danych w książce drogi nr 0613 T i nr 0628T została dokonana w dniach 3 i 4 kwietnia 2012 r., tj. w trzy dni po upływie terminu wskazanego przez ustawodawcę w związku z tym, że zakres wprowadzanych zmian do ewidencji wymaga zawsze zweryfikowania w terenie stanu istniejącego. Ponieważ w terminie, w jakim zaplanowała przeprowadzenie weryfikacji warunki atmosferyczne były niesprzyjające (sezon jesienno-zimowy 2011-1012), zmuszona była to przełożyć. W związku z tym przesunął się również termin wprowadzenia danych do ewidencji. [dowód: akta kontroli str. 293]

⁹ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej.

2. W *Dzienniku czynności podczas objazdu dróg i obiektów mostowych*, stanowiącym dziennik objazdu dróg powiatowych, nie wpisywano numeru ewidencyjnego odcinka oraz lokalizacji zauważonych braków, usterek i uszkodzeń. Wpisywano jedynie numery dróg, na których dokonywano objazdu. [dowód: akta kontroli str. 58, 169-211, 294-296]

Zgodnie ze wzorem podanym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji dróg, w dzienniku objazdu drogi powinny znaleźć się: numer ewidencyjny odcinka drogi, zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizacja, czyli kilometraż drogi lub adres w systemie referencyjnym.

Dyrektor *Zarządu Dróg* Leszek Śmigas wyjaśnił, że *numer ewidencyjny odcinka drogi jest przypisany do danej drogi, która posiada swój numer, dlatego też według jego oceny powielanie dwóch numerów, dotyczących tej samej drogi, nie wnosi żadnych dodatkowych informacji, a wręcz przeciwnie zajmuje niepotrzebnie miejsce na dokonywanie wpisów odnośnie zauważonych usterek itp.* [dowód: akta kontroli str. 58]

Jarosław Trzebiński, kierownik działu Drogowej Służby Liniowej *Zarządu Dróg*, odpowiedzialny za bieżące prowadzenie dziennika objazdu dróg wyjaśnił, iż lokalizacja stwierdzonych podczas objazdu dróg usterek, uszkodzeń i braków podawana jest w *Dzienniku czynności Działu Drogowej Służby Liniowej*, który jego zdaniem stanowi uzupełnienie *Dziennika czynności podczas objazdu dróg i obiektów mostowych*. Lokalizacja ta określana jest poprzez podanie numeru ewidencyjnego drogi oraz miejscowości. Przyjęty przez Zarząd Dróg sposób określania lokalizacji usterek jest adekwatny do przebiegu i specyfiki sieci dróg będących w zarządzie oraz ich położenia względem podziału administracyjnego powiatu, co w korelacji z opisem usterki w sposób należyty i czytelny informuje o jej umiejscowieniu. [dowód: akta kontroli str. 297]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność *Zarządu Dróg* w badanym obszarze.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

2.1. *Zarządowi Dróg* nie powierzono zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹¹.

Zgodnie z § 9 regulaminu organizacyjnego, do zadań *Zarządu Dróg* należy współpraca z organami organizacji państwowej i samorządowej oraz z Policją w zakresie zarządzania ruchem drogowym. [dowód: akta kontroli str. 7-11, 22]

2.1.1 *Zarząd Dróg* posiadał projekty stałej organizacji ruchu dla 33 dróg powiatowych w całości, tj. dla 120,825 km. Dla trzech dróg o numerach: 0603 T, 0613 T i 0616 T posiadał projekty stałej organizacji ruchu na przebudowane odcinki, tj. dla 12,473 km. Nie miał takich projektów na pozostałe odcinki tych dróg, tj. dla 18,087 km. Projekty te – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora *Zarządu Dróg* – zostaną opracowane po przebudowie tych odcinków.

Zarząd Dróg nie posiadał projektów stałej organizacji ruchu dla pozostałych 16 dróg powiatowych o numerach: 0557 T, 0560 T, 0561 T, 0565 T, 0567 T, 0569 T, 0570 T, 0578 T, 0582 T, 0612 T, 0615 T, 0621 T, 0622 T i 0629 T, tj. dla 69,260 km (stanowiło to 29% długości wszystkich dróg powiatowych). [dowód: akta kontroli str. 247, 249, 298, 299, 324, 774]

¹¹ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

Dyrektor Zarządu Dróg wyjaśnił: (...) Dla dróg o nawierzchni bitumicznej klasy Z i L Zarząd Dróg jest w trakcie systematycznego wykonywania i uzupełniania projektów stałej organizacji ruchu. Dla dróg powiatowych, które zostały już przebudowane, wykonane są projekty docelowej organizacji ruchu. Natomiast dla pozostałych dróg, które są planowane do przebudowy, projekty docelowej organizacji ruchu wykonane będą równoległe z projektami budowlanymi. Dla dróg powiatowych o nawierzchni gruntowej i tłuczniowej klasy L, nie zachodzi konieczność wykonania projektów, ponieważ drogi te nie spełniają warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (...) (nie stanowią połączenia miast, (...), brak jest regularnej komunikacji publicznej, drogi w większości stanowią tylko dojazdy do wsi, po których odbywa się ruch lokalny). (...) Po przebudowie ww. dróg do odpowiednich parametrów technicznych, wykonane zostaną również projekty docelowej organizacji ruchu dla danych odcinków dróg. (...) drogi nr: 0561T, 0565T, 0566T, 0569T, 0970T, 0582T, 0607T, 0620T, 0629T, w przeważającej części są drogami o nawierzchni gruntowej, gdzie przed przebudową wykonywanie projektów organizacji ruchu jest niezasadne ze względu na ponoszone koszty opracowań. W pierwszej kolejności Zarząd Dróg wykonuje projekty stałej organizacji ruchu dla dróg zbiorczych, natomiast w dalszej kolejności dla dróg oznaczonych kategorią L, które (...) mogą być przekazywane do gmin (zmiana kategorii drogi z powiatowej na gminną). [dowód: akta kontroli str. 249, 250]

2.1.2 Z informacji uzyskanych z Komendy Powiatowej Policji w Starachowicach (KPP) w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że w latach 2010-2013 (I kwartał) na drogach powiatowych zaistniało 68 kolizji oraz 11 wypadków komunikacyjnych, w tym dwa z ofiarami śmiertelnymi¹². Najwięcej kolizji było w 2010 r. – 28 i w 2011 r. – 34. Żadne z odnotowanych na drogach powiatowych zdarzeń drogowych nie było spowodowane nieprawidłowym stanem nawierzchni, bądź nieprawidłowym stanem oznakowania drogi. [dowód: akta kontroli str. 302, 303]

2.1.3 Z dokumentacji znajdującej w Zarządzie Dróg wynika, że w latach 2010-2013 KPP złożyła do Zarządu Dróg cztery wnioski, w tym: o zmianę lokalizacji pionowego znaku drogowego D-15, o zmianę miejsca usytuowania słupa podtrzymującego trację elektryczną (słup umiejscowiony na pasie zieleni wytyczonym przez rondo) lub skorygowanie oznakowania pionowego oraz poprawę widoczności oznakowania pionowego, o wyznaczenie nowego przejścia dla pieszych, o poprawę bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym poprzez m.in. montaż „azyli” na przejściach dla pieszych i uzupełnienie oznakowania przejść dla pieszych aktywnymi znakami drogowymi.

W odpowiedzi na wniosek dotyczący poprawy bezpieczeństwa pieszych Zarząd Dróg poinformował KPP, że aktywne znaki drogowe stosuje się na drogach o dużym natężeniu ruchu, głównie krajowych i wojewódzkich, a Zarząd Dróg na zarządzanych przez niego drogach powiatowych stosuje „azyli” dla pieszych oraz bariery ochronne, które właściwie ukierunkowują ruch pieszy i zabezpieczają przed nagłym wtargnięciem pieszego na jezdnię. Pozostałe wnioski zostały w całości zrealizowane, w ciągu 4 do 23 dni. [dowód: akta kontroli str. 304-317]

2.1.4 Zarządzeniem nr 4/2013 z dnia 18 stycznia 2013 r. Dyrektor Zarządu Dróg wdrożył procedurę dokonywania objazdów dróg powiatowych, określającą zakres i częstotliwość objazdów dróg powiatowych. Zgodnie z tą procedurą objazdy dróg zbiorczych i lokalnych należy przeprowadzić minimum raz w tygodniu, a ulic miasta Starachowice minimum dwa razy w tygodniu. Zarząd Dróg prowadził bieżący nadzór

¹² Dane wygenerowane z Ogólnopolskiego Elektronicznego Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (w skrócie SEWiK).

nad stanem oznakowania zlokalizowanego na zarządzanych przez siebie drogach powiatowych, zgodnie z ww. procedurą. Objazdów dróg znajdujących się poza miastem Starachowice dokonywano codziennie (podczas jednego objazdu sprawdzano od 7 do 15 takich dróg). Drogi powiatowe znajdujące się na terenie miasta Starachowice sprawdzano 2 razy w tygodniu. W ramach tych przeglądów sprawdzano stan dróg oraz stan oznakowania zlokalizowanego na zarządzanych drogach. Przeglądu dróg dokonywał Jarek Trzebiński, kierownik Działu Drogowej Służby Liniowej, do zadań którego – zgodnie z zakresem czynności – należy m.in. kontrola oznakowania pionowego i poziomego.

Analiza 20 losowo wybranych nieprawidłowości dotyczących stanu oznakowania, spośród ujawnionych w 2012 r. i zarejestrowanych w *Dzienniku czynności podczas objazdu dróg i obiektów mostowych* wykazała, że 19 z nich usunięto w tym samym dniu, w którym je stwierdzono. W jednym przypadku, w którym stwierdzono zły stan techniczny urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, naprawa (tj. czyszczenie i malowanie słupków do wygrozdzenia łańcuchowego na drodze 0567 T) trwała trzy dni. Prace naprawcze wykonywane w ciągu jednego dnia (w dniu stwierdzenia nieprawidłowości) dotyczyły m.in. wymiany uszkodzonych lub będących w złym stanie technicznym znaków drogowych, uzupełnienia oznakowania pionowego, wymiany uszkodzonego lustra drogowego, ustawienia przewróconych znaków. [dowód: akta kontroli str. 168-211, 318-323]

W latach 2010-2013 (do 30 maja) *Zarząd Dróg* uczestniczył w prowadzonych dwa razy w roku przez Wydział Komunikacji i Dróg *Starostwa* okresowych kontrolach prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych. Z zapisów protokołów z tych kontroli wynika, iż opisano nieprawidłowości w oznakowaniu pionowym i poziomym, uszkodzenia urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz uszkodzenia nawierzchni. Z zapisów w *Dzienniku czynności Działu Drogowej Służby Liniowej* wynika, że wszystkie stwierdzone usterki zostały usunięte. [dowód: akta kontroli str. 325-341]

2.2. Przeprowadzone podczas kontroli NIK oględziny pięciu miejsc w sąsiedztwie dróg powiatowych, szczególnie uczęszczanych przez dzieci wykazały, że zgodnie z pkt 2.2.19 i pkt 5.2.6 załącznika nr 1 do rozporządzenia 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 drogach¹³, we wszystkich przypadkach w pobliżu szkół umieszczono znaki ostrzegawcze A-17 „dzieci”, a przejścia dla pieszych oznakowano znakami D-6 „przejście dla pieszych”. W trzech przypadkach, przejścia dla pieszych były dodatkowo oznakowane tabliczką T-27 „przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci” (nie oznakowano przejść dla pieszych w pobliżu szkół podstawowych w Łomnie i Radkowicach). W każdym przypadku przejście dla pieszych było wyznaczone poza osią wyjścia z terenu szkoły. [dowód: akta kontroli str. 342-355, 386-398, 408, 409]

2.3. W trakcie kontroli NIK, w dniu 7 czerwca 2013 r., oględzinom dotyczącym stanu technicznego dróg, prawidłowości ich oznakowania i zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu poddano:

- odcinek drogi nr 0613 T od km 3+145 do km 5+564 oraz odcinek drogi nr 0628 T od km 0+000 do km 1+200 (odcinki przebudowane w ramach zadania pn. „Przebudowa dróg powiatowych: nr 0613 T Starachowice-Adamów-Styków-Jabłonna-Dąbrowa-Pawłów oraz nr 0628 T Dąbrowa-Kańków w zakresie poprawy parametrów bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego

¹³ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

- I etap” finansowanego z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej *NPPDL*),
- odcinek drogi nr 0603 T Szerzawy-Chybice-Wieloborowice-Szarotka od km 0+000 do km 1+320 (w trakcie przebudowy, zadanie finansowane z *NPPDL*),
- drogę nr 0608 T Siekierno-Radkowice-Rzepin,
- drogę nr 0601 T Łomno-Zarzecze.

W pasach drogowych dróg nr 0613 T i 0601 T umieszczono wszystkie znaki drogowo i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego ujęte w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu. W pasie drogowych drogi nr 0603 T ustawiono oznakowanie zgodne z zatwierdzoną czasową organizacją ruchu. W pasie drogowym drogi nr 0608 T stwierdzono brak 14 znaków ujętych w projekcie stałej organizacji ruchu, zatwierdzonym 29 marca 2006 r. (pozostałe znaki i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego wyszczególnione w tym projekcie były ustawione w wyznaczonych miejscach). Znaki drogowo i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich drogach były czytelne, odblaskowe, bez zabrudzeń (wyraziste), zgodne z ustalonym wzorem, określonym w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. Oznakowanie pionowe było umieszczone w prawidłowej odległości od krawędzi jezdni lub pobocza, na prawidłowej wysokości i w odpowiednich miejscach, wynikających z treści znaku, zgodnie z wymogami określonymi w ww. rozporządzeniu. Na badanych odcinkach dróg o numerach 0613 T, 0603 T i 0601 T nie stwierdzono ograniczenia widoczności znaków przez zieleń przydrożną. Drogi nr 0613 T i 0601 T były czyste. Na drodze 0608 T w dniu oględzin (odbyły się one po trwających kilka dni intensywnych opadach deszczu) występował piach i żwir (efekt spływu wód opadowych z przyległego do drogi terenu). Na łukach poziomych wymagających oznakowania i wcześniejszego ostrzeżenia, znajdujących się na drogach 0613 T, 0628 T i 0608T, zgodnie z pkt. 2.3.1 załącznika nr 4 do ww. rozporządzenia, ustawiono tablice kierunkowe U-3.

Podczas ww. oględzin stwierdzono obecność w pasach drogowych znaków nieujętych w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu. W pasie drogowym drogi nr 0601 T, przed znajdującym się na tej drodze mostem umieszczono znak A-12a „zwężenie jezdni – dwustronne” (znak postawiono, ponieważ jezdni za mostem zwęża się obustronnie). W pasie drogowym drogi nr 0608 T umieszczono trzy znaki uzupełniające przekształcone ze znaku F-19 adoptowane do potrzeb terenowych (znaki ustawiono w celu informowania użytkowników ruchu drogowego o wydzielonym, bitumicznym poboczu dla pieszych), znak E-19 „Bronkowice” na granicy miejscowości Bronkowice i Radkowice oraz tablice prowadzące na początku odcinka drogi (na skrzyżowaniu typu „T”) i na dwóch łukach poziomych (razem dwie tablice ciągłe w prawo U-3c i trzy tablice ciągłe w lewo U-3d). W pasie drogowym drogi 0613 T przy studni graniczącej z poboczem drogi ustawiono tablicę U-9 do oznaczenia ograniczenia skrajni poziomej drogi. W pasie drogowym drogi 0628 T na zakręcie na końcu miejscowości Dąbrowa umieszczono tablice prowadzące U-3 w celu uprzedzenia kierującego pojazdem o koniecznej zmianie kierunku jazdy. (zasadnie ustawione).

Stan techniczny dróg nr 0613 T, nr 0628 T i nr 0601 T w całości i drogi nr 0608 T na przebudowanym odcinku był dobry, przy czym w nawierzchni drogi nr 0601 T na jej początku i obok szkoły, stwierdzono pojedyncze ubytki. Na nieprzebudowanym odcinku drogi nr 0608 T od km 0+000 do km 3+200 stwierdzono pojedyncze ubytki w nawierzchni oraz ubytki w poboczu. [dowód: akta kontroli str. 356-418]

Jarosław Trzebiński wyjaśnił: (...) Ubytki w nawierzchniach asfaltowych dróg powiatowych będących w naszym zarządzie uzupełniane są na bieżąco w ramach podpisanej umowy z wykonawcą zewnętrznym na wykonanie remontów częściowych nawierzchni. Pojedyncze ubytki zagrażające bezpieczeństwu ruchu uzupełniane są także przez pracowników Działu DSL w ramach bieżącego utrzymania dróg, co miało miejsce na drodze 0601 T w dniu 15.05.2013 r. oraz 14.06.2013 r. (...) w bieżącym miesiącu wszczęliśmy postępowanie o udzielenia zamówienia publicznego na przebudowę drogi nr 0608 T na odcinek nie objęty dotychczasową przebudową. Ze względu na ten fakt, po wykonaniu częściowego remontu wiosennego, w chwili obecnej dokonujemy jedynie interwencyjnego uzupełniania ubytków w nawierzchni jezdni i poboczy. Prace te wykonujemy we własnym zakresie, w celu wyeliminowania zbędnego generowania kosztów remontów nawierzchni, tuż przed kompleksową przebudową drogi. Pracownicy działu DSL dokonali interwencyjnego remontu nawierzchni jezdni oraz poboczy na drodze 0608 T w dniu 14.06.2013 r. (...) w okresie wiosennym, a także podczas długotrwałych opadów deszczu ubytki w starszych nawierzchniach dróg są zjawiskiem częstym i powtarzalnym. Uzupełnienie ubytków istniejących nie eliminuje możliwości pojawienia się kolejnych w dniu następnym. [dowód: akta kontroli str. 426]

2.4. W informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w sprawie poprawy stanu powiązań sieci dróg gminnych w powiecie starachowickim z siecią dróg wojewódzkich, w tym w wyniku inwestycji drogowych prowadzonych w ramach NPPDL oraz jej wpływu na płynność i bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz na dostępność komunikacyjną lokalnych ośrodków gospodarczych, dyrektor Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Kielcach (dalej ŚZDW) przekazał, iż wszystkie projekty włączeń dróg lokalnych do dróg wojewódzkich są opiniowane przez ŚZDW oraz, że nie odnotowano sygnałów o pogarszaniu się dostępności komunikacyjnej lokalnych ośrodków gospodarczych. Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Kielcach poinformował, że w każdym przypadku wykonywania robót na odcinkach dróg powiatowych/gminnych, będących połączeniem lokalnych ośrodków gospodarczych z drogą krajową, zwiększa się dostępność lokalizacyjna tych ośrodków. [dowód: akta kontroli str. 419-422]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podczas oględzin w pasie drogowym drogi nr 0608 T Siekierno – Radkowice – Rzepin stwierdzono brak 14 znaków ujętych w projekcie stałej organizacji ruchu, zatwierdzonym 29 marca 2006 r., tj. znaku A-4 „dwa niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo” na km 5+276, znaku A-7 „ustąp pierwszeństwa” przy skrzyżowaniu znajdującym się na km 5+385, znaku A-6b „skrzyżowanie z drogą podporządkowaną występującą po prawej stronie” na km 2+724, znaku A-6c „skrzyżowanie z drogą podporządkowaną występującą po lewej stronie” na km 2+600, znaku A-6c na km 2+465, znaku A-7 na skrzyżowaniu na km 2+390 (znak zastąpiony znakiem B-20 „stop”), znaku A-6b na km 2+330, znaku D-1 „droga z pierwszeństwem” i tablicy wskazującej rzeczywisty przebieg drogi z pierwszeństwem przez skrzyżowanie T-6a na km 1+618, dwóch znaków D-6 „przejście dla pieszych” na km 1+670 ze względu na brak wyznaczonego przejścia dla pieszych oraz trzech znaków A-7 (dwóch przy skrzyżowaniu usytuowanym na odcinku od km 4+050 do km 4+070 i jednego przy skrzyżowaniu na km 2+400). [dowód: akta kontroli str. 399-418]

Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym

zarządzaniem, organizację ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczeniu i utrzymaniu znaków drogowych realizuje na własny koszt zarząd drogi.

Jarosław Trzebiński wyjaśnił, że znak A-4 na km 5+276 i znak A-7 przy skrzyżowaniu znajdującym się na km 5+385 zostały najprawdopodobniej skradzione (w dniu 3 czerwca 2013 r. podczas objazdu nie stwierdzono ich braku). Znaki postawiono ponownie w dniu 10 czerwca 2013 r. W sprawie pozostałych znaków A-7 przewidzianych w projekcie stałej organizacji ruchu przy drogach dojazdowych do pól, o nawierzchni gruntowej wyjaśnił, że znaki te nie są wymagane i że Zarząd Dróg wystąpi z wnioskiem o dokonanie korekty w projekcie stałej organizacji ruchu. Odnośnie pozostałych znaków brakujących na nieprzebudowanym odcinku drogi nr 0608 T wyjaśnił: (...) w czerwcu 2013 r. wszczęliśmy postępowanie o udzielenia zamówienia publicznego na pozostały odcinek przedmiotowej drogi. (...) w ostatnim okresie dokonywaliśmy jedynie bieżącego utrzymania i ewentualnej odbudowy istniejącego oznakowania pionowego. (...) kompletny, docelowy projekt organizacji ruchu będzie wdrożony w momencie zakończenia przebudowy drogi. [dowód: akta kontroli str. 399 i 425]

2. Tablica ciągła w lewo U-3d (tablicę postawiono na terenie przyległym do pobocza drogi na łuku poziomym drogi nr 0608 T na km 1+020) zlokalizowano w nieodpowiednim miejscu, ponieważ rosnąca wokół oznakowania roślinność ograniczała kierującym pojazdami jego widoczność. [dowód: akta kontroli str. 399-418]

Jarosław Trzebiński wyjaśnił, że (...) w okresie, gdy ustawiana była Tablica U-3d zlokalizowana w km 1+020 drogi 0608 T na terenie przyległym do drogi występowała niska roślinność (tąka), która nie ograniczała widoczności znaku drogowego. W roku bieżącym właściciel terenu zmienił sposób jego zagospodarowania, poprzez posianie zboża, co spowodowało częściowe zasłonięcie znaku. W chwili obecnej, po stwierdzeniu zaistniałej sytuacji tablica została przestawiona w inne miejsce, w którym jej widoczność i czytelność nie jest ograniczona. [dowód: akta kontroli str. 426]

Od odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Jarosław Trzebiński kierownik Działu Drogowej Służby Liniowej, do zadań którego – zgodnie z zakresem czynności – należy systematyczne patrolowanie sieci drogowej oraz kontrola oznakowania pionowego i poziomego. [dowód: akta kontroli str. 428]

3. Zarząd Dróg nie wystąpił do Starosty jako organu zarządzającego ruchem drogowym, z wnioskami dotyczącymi zmian organizacji ruchu dróg nr 0601 T, 0608 T, 0613 T i 0628 T. Na drogach tych podczas oględzin w trakcie kontroli NIK stwierdzono obecność znaków nieujętych w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu¹⁴. [dowód: akta kontroli str. 356-418]

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, podstawą do zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Z § 4 ust. 3 pkt 1 ww. rozporządzenia wynika, że projekty organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia zarząd drogi.

Z wyjaśnień Dyrektora Zarządu Dróg wynika, że niezwłocznie po zakończeniu przebudowy dróg nr 0613 T i 0628 T (III etap w trakcie realizacji) oraz drogi nr 0608 T (w czerwcu 2013 r. wszczęto postępowanie o udzielenia zamówienia)

¹⁴ Szczegółowo opisano w pkt 2.3.

projekty docelowej organizacji ruchu zostaną zweryfikowane pod kątem uzupełnienia lub zmiany zaprojektowanych rozwiązań w zakresie oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Po ich weryfikacji Zarząd Dróg wystąpi z wnioskiem o zatwierdzenie wprowadzonych zmian. Zmiana organizacji ruchu drogi nr 0601 T polegająca na ustawieniu znaku A-12a zostanie zgłoszona do Starosty. Dodatkowo Dyrektor Zarządu Dróg wyjaśnił: *zastosowane przez nas oznakowanie ma charakter czysto porządkowy i zwiększający bezpieczeństwo użytkowników drogi, a także wynika z uwarunkowań terenowych i miejscowych, których występowania w trakcie tworzenia projektu stałej organizacji ruchu nie mogliśmy przewidzieć.* [dowód: akta kontroli str. 432, 433]

Uwagi dotyczące badanej działalności

W pasie drogowym drogi nr 0601 T Łomno – Zarzecze przed dwoma zakrętami znajdującymi się na odcinku od km 1+360 do km 1+530, nie umieszczono znaków A-4 w celu wcześniejszego ostrzeżenia kierującego pojazdem i zapewnienia mu większego bezpieczeństwa na drodze, pomimo iż geometria tych zakrętów oraz odległość między nimi wskazywałaby na ewentualną potrzebę ich oznakowania. [dowód: akta kontroli str. 384-398]

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, znak A-4 „dwa niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo” stosuje się wówczas, gdy odległość od końca pierwszego, wymagającego oznakowania łuku, na którym droga skręca w lewo, do początku drugiego, wymagającego oznakowania jest mniejsza niż 300 m.

Jarosław Trzebiński wyjaśnił, że (...) *droga 0601 T oznakowana jest zgodnie z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu. Biorąc jednakże pod uwagę sugestie pojawiającą się w pytaniu odnośnie ewentualnej potrzeby oznakowania zakrętów na przedmiotowej drodze, dokonamy ponownej analizy sytuacji w terenie, a następnie wniesiemy zmiany do projektu stałej organizacji ruchu i po ich zatwierdzeniu przez Starostę ustawimy znaki ostrzegawcze A-4.* [dowód: akta kontroli str. 426]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Działania zarządcy dróg podejmowane w związku z realizacją zadań w ramach NPPDL¹⁵

Opis stanu faktycznego

- 3.1. W latach 2010-2012 powiat starachowicki, w ramach NPPDL, realizował pięć inwestycji drogowych na odcinkach dróg o łącznej długości 23,685 km, z tego:
- w 2010 r.:
 - a) „Przebudowa drogi powiatowej nr 0603 T Szerzawy-Chybice-Wieloborowice-Szarotka” – odcinek o długości 5,182 km – o wartości robót ogółem 5.254 tys. zł, w tym ze środków otrzymanych w ramach NPPDL – 2.627 tys. zł;
 - b) „Przebudowa drogi powiatowej nr 0567 T Tychów Stary-Ostrożanka-Małyszyn-Pastwiska (granica województwa świętokrzyskiego)” – odcinek o długości 4,687 km – o wartości robót ogółem 4.254 tys. zł, w tym w ramach NPPDL – 2.127 tys. zł;
 - w 2011 r.:

¹⁵ Program wprowadzony uchwałami Rady Ministrów: nr 233/2008 z dnia 28 października 2008 r., nr 157/2009 z dnia 15 września 2009 r. oraz nr 174/2011 z dnia 6 września 2011 r.

- a) „Rozbudowa głównego układu komunikacyjnego dróg powiatowych na terenie miasta Starachowice, w nawiązaniu do istniejącej sieci dróg krajowych i wojewódzkich oraz połączeń z gminami powiatu – wykonanie przebudowy ulic: Długiej, Zgodnej i Warszawki w Starachowicach” – odcinek o długości 4,960 km – o wartości robót ogółem 3.517 tys. zł, w tym w ramach NPPDL – 1.286 tys. zł;
 - b) „Przebudowa dróg powiatowych nr 0613 T Starachowice-Adamów-Styków-Jabłonna-Dąbrowa-Pawłów oraz nr 0628 T Dąbrowa – Kałków, w zakresie poprawy parametrów bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego – I etap” – odcinek o łącznej długości 3,619 km – o wartości robót ogółem 5.446 tys. zł, w tym ze środków otrzymanych w ramach NPPDL – 2.723 tys. zł;
- w 2012 r.: „Przebudowa dróg powiatowych nr 0613 T Starachowice-Adamów-Styków-Jabłonna-Dąbrowa-Pawłów oraz nr 0628 T Dąbrowa-Kałków, w zakresie poprawy parametrów bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego – II etap” – odcinek o łącznej długości 2,817 km – o wartości robót ogółem 3.185 tys. zł, w tym ze środków otrzymanych w ramach NPPDL – 955 tys. zł;

W 2013 r. rozpoczęto realizację:

- a) „Przebudowy drogi powiatowej nr 0603 T Sierzawy-Chybice-Wieloborowice-Szarotka – etap I” – odcinek o długości 1,320 km – o wartości robót ogółem 1.499 tys. zł¹⁶, w tym ze środków otrzymanych w ramach NPPDL – 749 tys. zł;
- b) „Przebudowy dróg powiatowych nr 0613 T Starachowice-Adamów-Styków-Jabłonna-Dąbrowa-Pawłów oraz nr 0628 T Dąbrowa-Kałków, w zakresie poprawy parametrów bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego – III etap” – odcinek o łącznej długości 1,100 km – o wartości robót ogółem 1.422 tys. zł¹⁷, w tym ze środków otrzymanych w ramach NPPDL – 711 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 144-165, 434-440]

Powyższe inwestycje drogowe zostały zaplanowane do realizacji w latach 2007-2013 na podstawie *Programu Rozwoju Lokalnego* i na podstawie uchwały Zarządu Powiatu w Starachowicach nr 118/2005 r. z dnia 27 września 2005 r. w sprawie przedstawienia propozycji zadań do umieszczenia w „Programie rozwoju infrastruktury transportowej województwa świętokrzyskiego na lata 2007-2013”, przyjętych do wykonania w ramach „Kompleksowego Programu Rozwoju Sieci Drogowej Województwa Świętokrzyskiego” opracowanego przez Samorząd Województwa Świętokrzyskiego. [dowód: akta kontroli str. 26-55]

Zadania dotyczące inwestycji drogowych zrealizowanych w latach 2010-2012, w zakresie przygotowania i udzielenia zamówienia publicznego, prowadzenia obsługi finansowej oraz ich rozliczenia, wykonywało Starostwo. Zarząd Dróg uczestniczył w odbiorze wykonanych robót w ramach ww. inwestycji. Od 2013 r. zadania w pełnym zakresie wykonuje Zarząd Dróg.

Na przełomie I i II kwartału każdego roku objętego kontrolą, Dyrektor Zarządu Dróg przedkładał Zarządowi Powiatu w Starachowicach informację m.in. o planowanych na dany rok inwestycjach drogowych. W informacji określono m.in. zakres planowanej inwestycji, szacunkową jej wartość oraz źródła finansowania. Dane w powyższym zakresie Zarząd Dróg ujmował w projekcie planu finansowego na dany rok. [dowód: akta kontroli str. 441-476]

¹⁶ Wielkość zrealizowanych wydatków na dzień 30 maja 2013 r.

¹⁷ Wielkość zrealizowanych wydatków na dzień 30 maja 2013 r.

3.2. Badaniem kontrolnym NIK objęto zadanie realizowane w 2013 r. pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 0603 T Szerzawy-Chybice-Wieloborowice-Szarotka – etap I”.

Dane i informacje zawarte w złożonym do wojewody świętokrzyskiego przez powiat starachowicki wniosku o dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 0603 T Szerzawy-Chybice-Wieloborowice-Szarotka – etap I” były zgodne z dokumentacją źródłową, w tym, z harmonogramem rzeczowo-finansowym i dokumentacją techniczną. [dowód: akta kontroli str. 477-495]

W umowie nr 7/NPPDL/2013 z dnia 30 kwietnia 2013 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa zadania przebudowa drogi nr 0603 T zawartej pomiędzy wojewodą świętokrzyskim, a powiatem starachowickim, w § 4 określono okres realizacji zadania. Termin rozpoczęcia realizacji zadania wyznaczono na 18 marca 2013 r., zakończenia rzeczowego na 19 sierpnia 2013 r., a zakończenia finansowego na nie później niż 30 listopada 2013 r. Realizację zadania rozpoczęto w dniu 18 marca 2013 r. od przekazania placu budowy Świętokrzyskiemu Przedsiębiorstwu Robót Drogowych „TRAKT” Sp. z o.o. [dowód: akta kontroli str. 501-504, 509]

3.3. Podczas oględzin przebudowywanego odcinka drogi 0603 T stwierdzono, że wszystkie prace wymienione w dzienniku budowy zostały zrealizowane. Rozpoczęto realizację robót wymienionych w pkt 1-4 harmonogramu rzeczowo-finansowego, tj. roboty przygotowawcze i rozbiórkowe (w ocenie Jarosława Trzebińskiego na dzień oględzin zrealizowane w 96%), roboty ziemne (ok. 56%), chodniki, krawężniki, zjazdy w ciągu chodnika (ok. 68%), odwodnienie korpusu drogowego (ok. 44%), zatoka autobusowa (ok. 80%), nawierzchnia (19%). Nie rozpoczęto wykonywania prac wymienionych w pkt 5 harmonogramu rzeczowo-finansowego, tj. poboczy, zjazdów w ciągu pobocza oraz oznakowania. [dowód: akta kontroli str. 367-383, 494]

3.4. W związku z realizacją tego zadania wojewoda świętokrzyski przekazał w dniu 19 czerwca 2013 r. część dotacji w wysokości 91.151,36 zł (płatność pośrednia). [dowód: akta kontroli str. 510-530]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto zamówienie publiczne udzielone w trybie przetargu nieograniczonego na przebudowę drogi powiatowej nr 0603 T Szerzawy-Chybice-Wieloborowice-Szarotka (etap I).

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) zawierała wszystkie wymagane elementy, o których mowa w art. 36 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁸.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz zamieszczone na tablicy ogłoszeń w siedzibie Zarządu Dróg i na stronie internetowej tej jednostki, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 oraz art. 40 ust. 1 i 6 ustawy Prawo zamówień publicznych. Ogłoszenie spełniało wymogi określone w art. 41 ww. ustawy.

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Wartość kontrolowanego zamówienia była niższa od określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych i wynosiła 473.078,26 euro.

Dyrektor Zarządu Dróg powołał trzyosobową komisję przetargową, której organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków określał regulamin pracy komisji przetargowej. Członkowie komisji i wszyscy biorący udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, złożyli stosowne oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających ich wyłączenie z postępowania.

Oferty w postępowaniu złożyło dziewięciu wykonawców, którzy wnieśli wymagane przez zamawiającego wadium.

Treść złożonych ofert odpowiadała wymaganiom określonym w SIWZ. Komisja przetargowa nie odrzuciła żadnej oferty i nie wykluczyła żadnego wykonawcy. Wyboru najkorzystniejszych ofert dokonano zgodnie z art. 91 ust. 1 ww. ustawy, tj. na podstawie określonego w SIWZ kryterium najniższej ceny.

Rzetelnie udokumentowano przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych sporządzono protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W jego treści zawarto dane wymagane postanowieniami § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹⁹.

Umowę na wykonanie robót została zawarta w dniu 14 marca 2013 r. pomiędzy powiatem starachowickim a Świętokrzyskim Przedsiębiorstwem Robót Drogowych „TRAKT” sp. z o. o. W umowie tej należyte zabezpieczono interesy prawne i finansowe zamawiającego m.in. poprzez wprowadzenie postanowień o wysokości kar umownych za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy (0,1% wynagrodzenia wykonawcy za każdy dzień zwłoki), jak też odstąpienie od umowy niespodowodane winą zamawiającego (20% wartości wynagrodzenia wykonawcy). W umowie zawarto postanowienia dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia. Ww. wykonawca złożył wymagane zabezpieczenia w formie: gwarancji ubezpieczeniowej usunięcia wad i usterek na kwotę 22.409,54 zł (ważnej od 19 września 2013 r. do 14 października 2018 r.) oraz gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu na kwotę 74.698,47 zł, stanowiącą 5% wynagrodzenia brutto wykonawcy (ważnej od 14 marca do 18 września 2013 r.).

Podczas wykonywania przebudowy drogi 0603 T nie zawierano umów na roboty dodatkowe, zamienne i uzupełniające.

W specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót określono wymagania dotyczące materiałów wykorzystywanych przy realizacji robót oraz wymagania dotyczące badania tych materiałów. Zawarto w nich również wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót oraz opisano warunki dotyczące kontroli jakości robót.

Umowa z wykonawcą uwzględniała warunki gwarancji i rękojmi. Zgodnie z nimi wykonawca ponosi odpowiedzialność z tytułu rękojmi za wady przedmiotu umowy oraz udziela 60 miesięcznej gwarancji jakości.

W umowach określono zasady odbioru wykonywanych prac, w tym m.in. termin odbioru częściowego (rozpoczęcie w ciągu pięciu dni od dnia zawiadomienia zamawiającego) oraz termin dokonania odbioru końcowego (rozpoczęcie w ciągu

¹⁹ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

trzech dni od zawiadomienia zamawiającego, zakończenie nie później niż do 19 sierpnia 2013 r.)

Zadanie pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 0603 T Szerzawy-Chybice-Wieloborowice-Szarotka – etap I” jest w trakcie realizacji. W dniach 14 i 31 maja 2013 r. dokonano częściowego odbioru robót. W protokołach odbioru odnotowano m.in., że zadanie zostało wykonane bez wad, zgodnie z dziennikiem budowy. [dowód: akta kontroli str. 548-639]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

5. Wykonywanie robót drogowych

Opis stanu
faktycznego

Zadania objęte kontrolą NIK dotyczące przebudowy dróg nr 0603 T (w 2013 r.), nr 0613 T i 0628 T (w 2011 r.) były realizowane w granicach pasa drogowego i nie miały do nich zastosowania postanowienia art. 11f ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁰. Zadania te były realizowane na podstawie zgłoszenia robót budowlanych (przebudowa), niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę. [dowód: akta kontroli str. 640, 663-665, 677, 681-683]

Zarząd Dróg przekazał wykonawcom dokumentację projektową i plac budowy w terminach określonym w umowach, tj. 9 marca 2011 r. na przebudowę dróg powiatowych 0613 T i 0628T, a 18 marca 2013 r. na przebudowę drogi 0603 T. [dowód: akta kontroli str. 509, 640, 677, 684]

Okres realizacji zadania pn. *Przebudowa dróg powiatowych: nr 0613 T Starachowice-Adamów-Styków-Jabłonna-Dąbrowa-Pawłów oraz nr 0628 T Dąbrowa-Kałków w zakresie poprawy parametrów bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego – I etap* był zgodny z określonym w umowie zawartej przez powiat starachowicki z wykonawcą (Kieleckim Przedsiębiorstwem Robót Drogowych Sp. z o.o.) po dokonanej zmianie, jak też z odnotowanym w dzienniku budowy. Zadanie pn. *Przebudowa drogi powiatowej 0603 T Szerzawy-Chybice-Wieloborowice-Szarotka – etap I* jest w trakcie realizacji (planowany termin zakończenia to 19 sierpnia 2013 r.). [dowód: akta kontroli str. 631, 640, 677, 687]

W dziennikach budów odnotowano przerwy w realizacji zadania spowodowane złymi warunkami atmosferycznymi (opadami śniegu, niską temperaturą, intensywnymi opadami deszczu). [dowód: akta kontroli str. 640, 658-662, 677, 698-714]

Przy realizacji robót drogowych wykonawcy przestrzegali wymogów w zakresie warunków pogodowych, określonych w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót. [dowód: akta kontroli str. 640-662, 677, 698-714, 722-733]

Zarząd Dróg wygzekwował od wykonawców opracowanie programu zapewnienia jakości. Programy zapewnienia jakości zostały opracowane przed przystąpieniem do robót i zaakceptowane przez inspektora nadzoru. [dowód: akta kontroli str. 640, 651-657, 678, 715-721]

Postanowieniami specyfikacji technicznych (pkt. 6.2. – Zasady kontroli jakości robót ogólnych) ustalono m.in., że wykonawcy robót ponoszą odpowiedzialność za pełną kontrolę robót i jakość materiałów, jak też zapewniają odpowiedni system kontroli. Ponadto wykonawcy zostali zobowiązani do przeprowadzania pomiarów i badań

²⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

z częstotliwością umożliwiającą stwierdzenie, że roboty wykonano zgodnie z wymaganiami zawartymi w dokumentacji projektowej i specyfikacjach technicznych. W operacie kolaudacyjnym złożonym po zakończeniu przebudowy dróg nr 0613 T i 0628 T zawarte zostały m.in.: sprawozdanie techniczne, dokumenty potwierdzające jakość materiałów (atesty materiałowe, deklaracje zgodności z normami, świadectwa jakości), sprawozdanie techniczno-laboratoryjne, zawierające orzeczenia o jakości mieszanki mineralno-asfaltowej, wyniki badań laboratoryjnych np. oznaczenie zagęszczenia wskaźnika, wyniki badania nośności i zagęszczenia płytą VSS, wyniki badania podbudów betonowych (wytrzymałości na ściskanie).

Zarząd Dróg nie zlecił dodatkowego badania jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów. Oceny jakości zrealizowanego remontu dróg 0613 T i 0628 T dokonywano na podstawie dokumentów potwierdzających jakość materiałów oraz w trakcie kontroli jakości wykonanych robót. Zarząd Dróg w trakcie przebudowy nie zgłaszał uwag odnośnie jakości wykonywanych robót i wbudowywanych materiałów. [dowód: akta kontroli str. 678, 679, 723, 724, 737-742]

Przy obu kontrolowanych zadaniach roboty zanikające lub ulegające zakryciu podlegały odbiorowi przez inspektora nadzoru, co znajduje odzwierciedlenie w dziennikach budów. Z zapisów w tych dziennikach wynika, że Inspektor nadzoru nie stwierdził nierzetelnego wykonawstwa przy odbiorze robót ulegających zakryciu, roboty prowadzone były prawidłowo i zezwalały na wykonanie kolejnych elementów robót drogowych. [dowód: akta kontroli str. 641, 658-662, 678, 698-714]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie egzekwowano od wykonawców zadań pn. „Przebudowa drogi powiatowej 0603 T Szerzawy-Chybice-Wieloborowice-Szarotka – I etap” i „Przebudowa dróg powiatowych: nr 0613 T Starachowice-Adamów-Styków-Jabłonna-Dąbrowa-Pawłów oraz nr 0628 T Dąbrowa-Kałków w zakresie poprawy parametrów bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego – I etap” rzetelnego odnotowywania w dziennikach budów danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań (z podaniem danych podmiotu wykonującego te badania).
2. Nie wyegzekwowano od wykonawców ww. zadań bądź inspektorów nadzorujących roboty budowlane, wpisania w dzienniki budów daty uzgodnienia przez Inspektora nadzoru projektu programu zapewnienia jakości.

Do zamieszczania w dziennikach budów powyższych informacji (wymienionych w pkt 1 i 2) zobowiązywała Ogólna Specyfikacja Techniczna D – M 00.00.00 *Wymagania ogólne* (pkt 6.2 i 6.8). [dowód: akta kontroli str. 640-647, 658-662, 678, 698-714, 722-724]

Jarosław Trzebiński, kierownik Działu Drogowej Służby Liniowej odpowiedzialny – zgodnie z zakresem czynności – za nadzór nad robotami mostowymi i drogowymi wyjaśnił: (...) *Szczegółowa Specyfikacja Techniczna D – M 00.00.00* przygotowana została przez podmiot zewnętrzny jako część dokumentacji technicznej. Została ona nadmiernie uszczegółowiona w stosunku do naszych potrzeb i charakteru inwestycji. Ponieważ rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy, i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2002 r. Nr 108, poz. 953), nie precyzuje szczegółowo sposobu wpisywania w dzienniku budowy danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek, wyników przeprowadzonych badań, nie narzuca, także konieczności wpisywania

w dzienniku budowy daty zatwierdzenia Programu Zapewnienia Jakości, uznaliśmy wraz z kierownikiem budowy oraz inspektorem nadzoru, iż pozostaniemy przy ogólnie akceptowalnym i stosowanym sposobie prowadzenia dziennika budowy, który odpowiada naszym warunkom, a zarazem jest zgodny z przepisami prawa. (...) Zgodność materiałów użytych do wbudowania z wymogami technicznymi była weryfikowana na podstawie przedstawianych przez wykonawcę, dokumentów potwierdzających jakość. (...) dziennik budowy, protokoły badań oraz dokumenty potwierdzające jakość materiałów nawzajem się uzupełniają i stanowią integralną część dokumentacji budowy. Wpisywanie do dziennika budowy informacji o przeprowadzonych badaniach i ich wynikach, podmiocie, który je wykonywał (...) powodowałoby powielanie dokumentów i informacji. Jednocześnie, ze względu na obszerną treść i dużą częstotliwość przedmiotowych informacji, ich wpisanie do dziennika budowy mogłoby przyczynić się do znacznego ograniczenia czytelności dokumentu i przejrzystości wpisów. (...) Należy także zauważyć, iż działanie to nie miało także wpływu na jakość, solidność i terminowość wykonywanego zadania. [dowód: akta kontroli str. 668, 669]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

6. Odbiór robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Odbioru końcowego robót na drodze nr 0613 T i 0628 T dokonano 30 września 2011 r., tj. w terminie określonym w aneksie nr 1 do umowy, podpisanym 30 sierpnia 2011 r. Czynności odbiorowe zakończono w ciągu 7 dni od daty otrzymania przez Zarząd Dróg pisemnego zawiadomienia o gotowości do odbioru robót. [dowód: akta kontroli str. 677-680, 714, 743-748]

Zarząd Dróg wygezekwował od Kieleckiego Przedsiębiorstwa Robót Drogowych Sp. z o.o. wszystkie dokumenty niezbędne do odbioru robót, wymienione w umowie i specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, tj. dokumentację projektową, szczegółowe specyfikacje techniczne, dziennik budowy i książkę obmiaru, wyniki badań kontrolnych, atesty jakości wbudowanych materiałów, sprawozdanie techniczne, zestawienie rzeczowo-finansowe wykonanych robót (kosztorys powykonawczy), geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót. [dowód: akta kontroli str. 677-680]

Badanie nawierzchni z betonu asfaltowego ww. wykonawca przeprowadził: 10 października 2011 r. (mieszanki wiążącej), 31 sierpnia, 13 i 16 września 2011 r. (mieszanki ścieralnej). Dnia 13 września 2011 r. inspektor nadzoru dokonał kontroli jakości warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego. Z zapisów protokołu odbioru końcowego wynikało m.in., że w wyniku prac odbiorowych nie zostały ujawnione wady i usterki, a tym samym nie naliczano wykonawcy kary z tytułu nienależytego wykonania przedmiotu umowy. [dowód: akta kontroli str. 677-680, 737-740, 746-748]

Zarząd Dróg, zgodnie z wymogami § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, w dokumentacji przebudowy dróg 0613 T i 0628 T oraz 0603 T posiadał zatwierdzone przez Starostę organizacje ruchu – stałą oraz czasową. Czasową organizację ruchu zgłoszono do ww. organu zgodnie z § 12 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. co najmniej na 24 godziny przed ich rozpoczęciem (roboty nie wymagały całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, wymagały zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności). Stałą organizację ruchu zgłoszono zgodnie z § 12 ust. 1

ww. rozporządzenia, tj. co najmniej na siedem dni przed wprowadzeniem organizacji ruchu. [dowód: akta kontroli str. 358, 359, 641, 679, 772, 773]

Nie stwierdzono nienależytego wykonania umowy, a tym samym nie naliczono wykonawcy kar z tytułu nienależytego wykonania przedmiotów umów. [dowód: akta kontroli str. 679, 746-748]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Opis stanu
faktycznego

Przy odbiorze końcowym robót na drogach nr 0613 T i 0628 T dokonanym w dniu 30 września 2011 r. nie stwierdzono wad i usterek. [dowód: akta kontroli str. 749-757]

Gwarancja ubezpieczeniowa należytego wykonania kontraktu została wysłana do wykonawcy 30 listopada 2011 r. [dowód: akta kontroli str. 680]

Kieleckie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Sp. z o.o. w Kielcach udzieliło zamawiającemu 60 miesięcznej gwarancji jakości. Na drogach nr 0613 T i 0628 T przeprowadzono dwa przeglądy gwarancyjne 24 kwietnia 2012 r. i 29 kwietnia 2013 r. Z obu sporządzono protokoły, w których odnotowano stwierdzone przez komisję usterki, zalecenia co do sposobu ich usunięcia oraz termin na usunięcie usterek i wad. Wyszczególnione w protokole z przeglądu gwarancyjnego z 24 kwietnia 2012 r. usterki zostały usunięte w wyznaczonym terminie, tj. do 29 czerwca 2012 r. Usterki wymienione w protokole z przeglądu gwarancyjnego z 29 kwietnia 2013 r. nie zostały usunięte w całości. Pismem z 14 czerwca 2013 r. wykonawca poinformował *Zarząd Dróg*, że usterki wymienione w pkt. 2, 3, 4, 5, 7 ww. protokołu z przeglądu gwarancyjnego zostały usunięte, natomiast wymienione w pkt 6 tego protokołu (uzupełnienie ubytków oznakowania poziomego grubowarstwowego) nie zostały wykonane ze względu na niesprzyjające warunki atmosferyczne (częste opady deszczu). W tym samym piśmie wykonawca zwrócił się do *Zarządu Dróg* o przesunięcie terminu usunięcia usterek do 30 czerwca 2013 r. (pierwotnie termin ten wyznaczono do 17 czerwca 2013 r.). *Zarząd Dróg* przychylił się do tej prośby. [dowód: akta kontroli str. 749-757]

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny przebudowanych w 2011 r. odcinków dróg nr 0613 T i 0628 T wykazały, że nawierzchnia bitumiczna na tych odcinkach była równa. Stan techniczny tych odcinków dróg był bardzo dobry. [dowód: akta kontroli str. 356-366]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze..

8. Nadzór nad działalnością *Zarządu Dróg*

Opis stanu
faktycznego

8.1. W 2012 r. Lech Głodowicz, pracownik Starostwa zatrudniony na Stanowisku ds. kontroli przeprowadził w *Zarządzie Dróg* planową kontrolę, której zakres obejmował zagadnienia organizacyjno-prawne, ekonomiczno-finansowe, stosunek pracy oraz gospodarkę materiałową. [dowód: akta kontroli str. 671, 672]

8.2. W latach 2010-2013 Starosta nie przeprowadzał w *Zarządzie Dróg* kontroli w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg, jak również w zakresie

wywiązywania się przez tę jednostkę z powierzonych jej obowiązków zarządcy drogi. [dowód: akta kontroli str. 670]

8.3. W 2010 r. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie przeprowadził w *Zarządzie Dróg* kontrolę wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego. Sformułowano w wystąpieniu pokontrolnym z 5 listopada 2010 r. cztery wnioski pokontrolne, wnioskując o:

- 1) *prowadzenie ewidencji dla wszystkich dróg publicznych będących w zarządzie ZDP;*
- 2) *rozważenie możliwości współpracy z Policją i Inspekcją Transportu Drogowego w zakresie przeprowadzania wspólnych kontroli ruchu drogowego;*
- 3) *podjęcie skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania od wykonawcy robót na drodze Nr 0624 T usunięcia usterek i niedoróbek w ramach udzielonej gwarancji;*
- 4) *zapewnienie należytego stanu bieżącego utrzymania wszystkich dróg publicznych, będących w zarządzie ZDP.*

Powyższe wnioski zostały zrealizowane w następujący sposób: uzupełniono ewidencję o brakujące dane, zwrócono się do Świętokrzyskiego Inspektoratu Transportu Drogowego i KPP z wnioskami o podjęcie współpracy w zakresie przeprowadzania wspólnych kontroli ruchu drogowego (nie uzyskano odpowiedzi), wezwano wykonawcę robót na drodze nr 0624 T do usunięcia usterek i niedoróbek wykazanych w protokole przeglądu gwarancyjnego (ustereki usunięto), poinformowano *Zarząd Powiatu* o potrzebie wnioskowania do *Rady Powiatu* o zwiększenie środków finansowych na bieżące utrzymanie dróg (o zwiększenie środków zwracano się do *Zarządu Powiatu* w pismach z 8 grudnia 2010 r., 18 kwietnia 2011 r., 14 marca, 4 kwietnia i 9 listopada 2012 r. oraz 21 stycznia, 15 i 16 maja 2013 r.) [dowód: akta kontroli str. 673-676, 758-771]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 o NIK, wnioskuje o:

1. Zaktualizowanie wszystkich ksiąg dróg prowadzonych w formie elektronicznej.
2. Prowadzenie dziennika objazdu dróg zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach.
3. Niezwłoczne wystąpienie do starosty z wnioskiem dotyczącym zmian organizacji ruchu drogi nr 0601 T.
4. Przedstawienie zaktualizowanych projektów organizacji ruchu dróg nr 0608 T, nr 0613 T i nr 0628 T do zatwierdzenia staroście, niezwłocznie po zakończeniu przebudowy tych dróg.
5. Egzekwowanie od wykonawców dróg i inspektorów nadzoru realizacji postanowień specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót w zakresie odnotowywania w dzienniku budowy danych dotyczących jakości materiałów,

pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań oraz daty uzgodnienia projektu programu zapewnienia jakości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

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 21 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.

Kielce, dnia lipca 2013 r.

Kontrolerzy:

Mirosław Woźniak
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatura w Kielcach

Tadeusz Poddębniak

.....
podpis

.....
podpis

Agnieszka Olejarz
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis