



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-06-02/2013

P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2010 – 2013 (I kwartał), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały znaczenie dla kontrolowanego okresu.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , Jerzy Stachowiak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 86614 z dnia 22 maja 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, ul. Drogowców 4, 28-200 Staszów (ZDP, Zarząd Dróg).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Rafał Suska – Dyrektor ZDP. [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność ZDP w zakresie organizacji sieci dróg powiatowych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych” w okresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- prawidłowe przeprowadzenie badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczących przebudowy i remontów dróg współfinansowanych ze środków budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej: NPPDL);
- należyte zabezpieczenie interesów ZDP w umowach zawartych z wykonawcami;
- rzetelne sporządzenie wniosków o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa projektów zrealizowanych w ramach NPPDL;
- wykonanie zadań i ich rozliczenie zgodnie z warunkami umów zawartych z wojewodą świętokrzyskim;
- rzetelne sporządzenie sprawozdań w ww. zakresie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieopracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej;
- nieprowadzenia dziennika objazdu dróg;
- nieprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów drogowych w cyklu pięcioletnim;
- niezapewnienia pełnej widoczności, czytelności i ustawienia znaków drogowych zgodnie z obowiązującymi projektami organizacji ruchu drogowego;

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

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

- nieaktualizowania projektów organizacji ruchu drogowego w związku z rozbudową istniejącej infrastruktury drogowej;
- niewyegzekwowania od wykonawcy kontrolowanych zadań rzetelnej realizacji przyjętych przez nich zobowiązań określonych w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie właściwego stanu technicznego powiatowej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z § 2 statutu stanowiącego załącznik do uchwały nr LI/55/06 z dnia 28 czerwca 2006 r. Rady Powiatu w Staszowie, ZDP jest budżetową jednostką organizacyjną, w ramach powiatowej administracji zespolonej powiatu staszowskiego. Z upoważnienia Zarządu Powiatu pełni funkcję zarządu drogi w odniesieniu do dróg powiatowych w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg. [Dowód: akta kontroli str. 20]

Długość dróg publicznych na terenie powiatu staszowskiego wynosiła ogółem 1.792.024 km, z tego dróg powiatowych – 480.250 km, gminnych – 1.170,684 km, wojewódzkich – 106.991 km i krajowych – 33,952 km. Gęstość sieci dróg liczona jako stosunek długości tych dróg do powierzchni powiatu staszowskiego wynosiła 1,937 km/km² w całym badanym okresie. W kontrolowanym okresie długość dróg powiatowych nie zwiększyła się. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2013 r. ZDP zarządzał łącznie 93 drogami powiatowymi. Poziom dekapitalizacji dróg powiatowych liczony jako stosunek długości dróg wymagających remontu do całkowitej ich długości wg stanu na koniec poszczególnych lat wynosił: 2010 r. – 25%, 2011 r. – 14%, 2012 r. – 9% oraz wg prognozy na koniec 2013 r. – 8%. [Dowód: akta kontroli str. 4-6, 43-45]

Wydatki na drogi publiczne w ramach NPPDL kształtowały się następująco:

- 2010 r. – wydatkowano 7.092,7 tys. zł, z tego 2.164,3 tys. zł (31%) stanowiły środki własne, 3.011,1 tys. zł (42%) dotacja z budżetu państwa w ramach NPPDL oraz 1.917,3 tys. zł (27%) dotacje od innych jednostek samorządu terytorialnego (z gmin);
- 2011 r. – wydatkowano 6.180,4 tys. zł, z tego 1,545,1 tys. zł (25%) stanowiły środki własne, 3.090,2 tys. zł (50%) dotacja z budżetu państwa w ramach NPPDL oraz 1,545,1 tys. zł (25%) dotacje od innych jednostek samorządu terytorialnego;
- 2012 r. – wydatkowano 2.735,7 tys. zł, z tego 990,6 tys. zł (36%) stanowiły środki własne, 820,7 tys. zł (30%) dotacja z budżetu państwa w ramach NPPDL oraz 924,5 tys. zł (34%) dotacje od innych jednostek samorządu terytorialnego;
- 2013 r. (I kwartał) – zaplanowano 497,4 tys. zł, z tego 124,3 tys. zł (25%) stanowią środki własne, 248,7 tys. zł (50%) dotacja z budżetu państwa w ramach NPPDL oraz 124,3 tys. zł (25%) dotacje od innych jednostek samorządu terytorialnego (inwestycja przed przetargiem).

Całość wydatków w ramach NPPDL w badanym okresie przeznaczono na zadania inwestycyjne. Zadania remontowe wykonywane były ze środków własnych, w ramach bieżącego utrzymania dróg. [Dowód: akta kontroli str. 15-18]

Przepisy art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³ nakładają na zarządcę drogi obowiązek opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

ten zapisano w również w statucie ZDP (§ 3 pkt 1). ZDP nie posiadał planu rozwoju sieci drogowej. [Dowód: akta kontroli str. 21]

1.2. Zgodnie z § 10 i § 11 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 tunelom⁴, zarządca drogi prowadzi książki drogi, oddzielnie dla każdego odcinka drogi oraz dzienniki objazdu drogi, oddzielnie dla każdej kategorii dróg. Wzory tych dokumentów określają załączniki nr 1 i nr 2 do tego rozporządzenia.

W ZDP prowadzone były książki drogi oraz mapy techniczno-eksploatacyjne dla wszystkich odcinków dróg powiatu staszowskiego. Książki drogi były prowadzone przy użyciu programu komputerowego „EWIDR 2002”, a następnie przy użyciu programu „RoadMan”. Książki drogi i mapy techniczno-eksploatacyjne spełniały wymogi określone przepisami ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.

ZDP nie prowadził dziennika objazdu drogi. Prowadzony w ZDP dokument pn. *Dziennik czynności obwodu drogowo-mostowego*, nie spełniał wymogów cytowanego wyżej przepisu, ponieważ nie zawierał: numeru ewidencyjnego odcinka drogi, trasy objazdu, zauważonych usterek, braków i uszkodzeń oraz ich lokalizacji z uwzględnieniem kilometrażu drogi lub adresu w systemie referencyjnym, zaleceń pokontrolnych i terminu realizacji oraz daty wykonania zalecenia. [Dowód: akta kontroli str. 46-59, 60-62]

1.3. Zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Terminy dokonywania kontroli okresowych reguluje art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁵, tj. co najmniej raz w roku oraz co najmniej raz na 5 lat.

Wszystkie odcinki dróg powiatu staszowskiego były objęte kontrolami corocznymi. Kontrole każdorazowo przeprowadzał pracownik posiadający uprawnienia budowlane, a także w zakresie *oceniań i badania stanu technicznego w zakresie budowy dróg, nawierzchni lotniskowych, typowych przepustów i mostów* i posiadający zaświadczenie o przynależności do Świętokrzyskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w Kielcach. Kontrole te potwierdzano protokołami przeglądu drogi, zawierającymi m.in. uwagi dotyczące stanu nawierzchni, poboczy i odwodnienia, które były wykorzystywane przy typowaniu dróg do realizacji zadań inwestycyjnych w ramach NPPDL. [Dowód: akta kontroli str. 65-94]

1.4. ZDP w sposób rzetelny, zgodnie z § 2 ust. 1 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 promach⁶, sporządzał i terminowo przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad roczne informacje o sieci dróg publicznych. Informacje te za lata 2010, 2011 i 2012 zostały przekazane do końca miesiąca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego, zgodnie z § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia. [Dowód: akta kontroli str. 95-97]

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Zarząd Dróg nie sporządzał projektów planów rozwoju sieci drogowej powiatu staszowskiego, co było niezgodne z art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz statutem ZDP.

Jak wyjaśnił Dyrektor ZDP Rafał Suska, w sprawie planów rozwoju sieci dróg powiatowych obowiązującym dokumentem jest Strategia Zrównoważonego Rozwoju Powiatu Staszowskiego na lata 2000-2015 przyjęta uchwałą rady powiatu, która zawiera w części analizę infrastruktury drogowej. Z dokumentu wynika, że istniejąca sieć dróg powiatowych na tym terenie jest wystarczająca, w związku z czym skupiono się wyłącznie na przebudowie, modernizacji i remontach dróg powiatowych bez konieczności zmiany lub korekty ich przebiegu. Z chwilą otrzymania informacji o możliwym zakresie finansowania tych inwestycji, zostanie do końca roku 2013 opracowany Plan Rozwoju Sieci Drogowej dróg powiatowych na terenie Powiatu Staszowskiego na lata 2014-2020.

Zdaniem NIK, nieopracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej utrudniało kompleksowe rozwiązywanie problemów drogowych występujących na obszarze powiatu i realizowanie spójnej, planowej polityki dotyczącej poprawy stanu technicznego dróg i systemu komunikacji drogowej na terenie powiatu. [Dowód: akta kontroli str. 26, 27, 441-445]

2. ZDP nie prowadził dzienników objazdu drogi. Było to niezgodne z § 11 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 tunelom.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że z uwagi na zaistniałą usterkę z dniem 01.07.2013 r. zostanie wprowadzony do stosowania „dziennik objazdów” zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

Z uwagi na fakt, iż ZDP nie prowadził dzienników objazdu drogi, nie było możliwości sprawdzenia zakresu i terminowości wykonania wydanych zaleceń dotyczących zauważonych usterek, braków i uszkodzeń dróg i ich oznakowania. [Dowód: akta kontroli str. 64]

3. Wbrew art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane, nie prowadzono kontroli okresowych w cyklu pięcioletnim stanu technicznego dróg powiatowych. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDP, *nie były one przeprowadzane ze względu na niejasną interpretację zakresu uprawnień koniecznych do ich wykonywania (w naszym zarządzie osoby posiadające uprawnienia mają je w zakresie ograniczonym), według których osoby dokonujące tych przeglądów winny posiadać uprawnienia bez ograniczeń w związku z czym ze względu na brak środków finansowych nie mogliśmy ich zlecić osobom spoza zakładu. Przeglądy dróg dokonywane są każdego roku, w zakresie spełniającym „praktycznie” wymogi dla przeglądów okresowych pięcioletnich, z pominięciem elementu estetyki, który jest uwzględniany w trakcie każdego roku w zakresie wykonywania prac związanych z bieżącym utrzymaniem dróg, tj. koszeniem poboczy, renowacją odwodnienia, uzupełnieniem oznakowania, wycinką drzew i krzewów.*

W wyniku braku kontroli dróg w cyklu pięcioletnim ZDP nie dysponował pełnymi danymi dotyczącymi stanu dróg i wpływu tego stanu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. [Dowód: akta kontroli str. 27, 79-94]

Ocena cząstkowa

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

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

2.1. Spośród objętych badaniem dróg powiatowych, na których realizowano zadania inwestycyjne w ramach NPPDL o łącznej długości 37,3 km, projekty organizacji ruchu posiadały drogi o długości 28,9 km (77%). Jak wyjaśnił Dyrektor ZDP, (...) *Zarząd posiada projekty organizacji ruchu dla ok. 300 km zarządzanych dróg, co stanowi 63% ogółu sieci dróg powiatowych na terenie Powiatu Staszowskiego. Projekty obejmują główną sieć dróg powiatowych o znaczeniu regionalnym, natomiast nie obejmują dróg dojazdowych oraz dróg o nawierzchni tłuczniowej lub gruntowej. Stała organizacja ruchu obejmująca całą sieć dróg powiatowych na terenie Powiatu Staszowskiego jest odzwierciedlona w opisach liniowych zawartych w książkach dróg. Opracowanie projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych zlecane jest sukcesywnie przez organ zarządzający ruchem (Wydział Komunikacji i Transportu, Starostwo Powiatowe w Staszowie) w trybie przetargów nieograniczonych, w zależności od wysokości środków zabezpieczonych w budżecie przez Powiat Staszowski. Bieżący nadzór nad oznakowaniem dróg powiatowych prowadzony jest w czasie objazdów kontrolnych, prac terenowych oraz w trakcie przeglądów okresowych dróg, jednakże w tym zakresie nie wdrożono odrębnych procedur, a czynności związane z nadzorem nad oznakowaniem wykonywane są w ramach zakresów czynności pracowników ZDP w Staszowie. Wnioski z tych przeglądów nie były odnotowywane w dziennikach czynności obwodu drogowo-mostowego, ze względu na brak w tym dokumencie rubryki przeznaczonej na tego typu zapisy. W dokumentacji tej odnotowywano jedynie fakt wykonania czynności polegających na usunięciu usterek w tym wymianę i uzupełnienie oznakowania. Czynności związane z bieżącym nadzorem nad oznakowaniem dróg rejestrowane były w dzienniku czynności obwodu drogowo-mostowego. [Dowód: akta kontroli str. 98, 112, 113]*

Starosta staszowski prowadził weryfikację istniejącego na sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji, jak również stanu technicznego. Prowadzono okresowe przeglądy dróg powiatowych, w których uczestniczył naczelnik (lub wyznaczony pracownik) Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa Powiatowego w Staszowie oraz Dyrektor, bądź wyznaczony pracownik ZDP. Przeglądy te udokumentowano protokołami podpisanymi przez osoby w nich uczestniczące. W badanym okresie przeprowadzono 57 przeglądów. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDP o wynikach kontroli informowany był kierownik Obwodu Drogowo-Mostowego ze szczególnym uwzględnieniem konieczności usunięcia w jak najkrótszym czasie nieprawidłowości oraz braków oznakowania decydującego o bezpieczeństwie ruchu. Zalecenia wynikłe z przeprowadzonych kontroli są wykonywane, a zakres i stopień realizacji tych zaleceń uzależniony jest bezpośrednio od wysokości środków przeznaczonych w budżecie na zakup oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. [Dowód: akta kontroli str. 99-110, 113]

2.2. Przeprowadzone oględziny pięciu miejsc w sąsiedztwie dróg powiatowych, szczególnie uczęszczanych przez dzieci wykazały, że zgodnie z pkt. 2.2.19 i 5.2.6 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych⁷, we wszystkich przypadkach przejścia dla pieszych były oznakowane znakami D6 (przejście dla pieszych) z tabliczką T-27 (przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci) oraz znakami ostrzegawczymi A17 (dzieci). W każdym przypadku przejście dla pieszych było wyznaczone poza osiã wyjścia z terenu szkoły. [Dowód: akta kontroli str. 175-177]

⁷ Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.

2.3. W trakcie kontroli NIK przeprowadzono oględziny dróg nr 0790T Smerdyna Górna – Grobla, nr 0813T Wiśniówka – Niekrasow, nr 0818T Połaniec – Niekurza, nr 0841T Rudniki – Zrębin i nr 0833T Sielec – Koniemłoty – Niziny, które finansowane były z NPPDL oraz nr 0836T Rytwiany – Łubnice i nr 0835T Grzybów – Wymysłów w zakresie ich stanu technicznego, prawidłowości oznakowania i zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.

Tablice kierunkowe U3 w miejscowościach Tursko Małe i Wymysłów umiejscowiono prawidłowo, zgodnie z pkt 2.3.1 załącznika nr 4 do ww. rozporządzenia. W trakcie oględzin ujawniono, że w pasach drogowych siedmiu dróg powiatowych brakowało 31 znaków drogowych pionowych w porównaniu do projektów organizacji ruchu obowiązujących na tych drogach. Ustawiono natomiast 14 znaków drogowych, które nie zostały ujęte w obowiązującej organizacji ruchu. Na dwóch zbadanych odcinkach dróg ujawniono mało czytelne oznakowanie poziome skrzyżowań, a na czterech kolejnych ograniczenia widoczności znaków drogowych przez przydrożne drzewa i krzewy. Badane drogi były w dobrym stanie technicznym, choć oględziny ujawniły powstanie niewielkiej koleiny i ubytków pobocza w miejscowości Góra oraz w miejscowości Sichów Mały. [Dowód: akta kontroli str. 116, 118, 175-177]

2.4. Wg informacji Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Kielcach (ŚZDW)⁸, ŚZDW opiniował *wszystkie projekty włączyń dróg lokalnych do dróg wojewódzkich pod kątem bezpieczeństwa użytkowników dróg publicznych oraz zwiększenia płynności ruchu. Brak informacji o pogarszającej się dostępności komunikacyjnej do dróg wojewódzkich lokalnych ośrodków gospodarczych.* [Dowód: akta kontroli str. 12]

Na podstawie informacji uzyskanej z Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), ustalono, że przebudowa skrzyżowań drogi krajowej nr 79 z trzema drogami powiatowymi (DP 0818T, DP 0105T oraz DP 0819T) poprawiła płynność ruchu oraz bezpieczeństwo w granicach oddziaływania tych skrzyżowań, a także dostępność lokalizacyjną ośrodków gospodarczych połączonych tymi drogami z drogą krajową 79. [Dowód: akta kontroli str. 11]

Wg informacji Komendanta Powiatowego Policji w Staszowie, w badanym okresie było 399 kolizji i 65 wypadków. W wyniku wypadków śmierć poniosło 8 osób, a 88 zostało rannych. Niewłaściwy stan jezdni był przyczyną trzech kolizji i jednego wypadku, w wyniku którego jedna osoba została ranna.

W latach 2010-2013 Komenda Powiatowa Policji w Staszowie nie występowała do organu zarządzającego ruchem drogowym na drogach powiatowych i gminnych z wnioskami o zmianę organizacji ruchu. W związku z powyższym ZDP nie podejmował takich działań. [Dowód: akta kontroli str. 8-9]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W pasach drogowych dróg: nr 0790T Smerdyna Górna – Grobla, nr 0813T Wiśniówka – Niekrasow, nr 0818T Połaniec – Niekurza, nr 0841T Rudniki – Zrębin, nr 0833T Sielec – Koniemłoty – Niziny, nr 0836T Rytwiany – Łubnice i nr 0835T Grzybów – Wymysłów nie było 31 znaków drogowych pionowych ujętych w projektach organizacji ruchu obowiązujących na tych drogach. Było to niezgodne z § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania

⁸ Informacje przedstawione w punkcie 2.4. uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

nadzoru nad tym zarządzaniem⁹, zgodnie z którym organizację ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczeniu i utrzymaniu znaków drogowych, realizuje na własny koszt zarząd drogi.

Jak wyjaśnił Dyrektor ZDP, *braki w oznakowaniu wynikają głównie z faktu niszczenia oraz kradzieży oznakowania, a w szczególności kradzieży elementów nośnych (słupki do znaków). Powstałe w ten sposób ubytki w oznakowaniu są sukcesywnie uzupełniane ale ze względu na ograniczone środki finansowe nie jesteśmy w stanie na czas dokonywać kompleksowego uzupełnienia oznakowania.*

2. W pasach drogowych dróg: nr 0790T Smerdyna Górna – Grobla, nr 0813T Wiśniówka – Niekrasow, nr 0818T Połaniec – Niekurza, nr 0841T Rudniki – Zrębin, nr 0833T Sielec – Koniemłoty – Niziny, nr 0836T Rytwiany – Łubnice i nr 0835T Grzybów – Wymysłów ustawiono 14 znaków drogowych pionowych, które nie zostały ujęte w obowiązującej organizacji ruchu.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że *występowanie dodatkowych znaków drogowych związane jest z rozbudową infrastruktury drogowej (nowe zatoki przystankowe, chodniki), która determinuje wprowadzenie oznakowań przystanków i nowych przejść dla pieszych.*

Umieszczenie w pasie drogowym znaków drogowych bez zatwierdzenia zmian w obowiązującej organizacji ruchu, stanowi naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, z którego wynika, że podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 1 tego rozporządzenia, projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia zarząd drogi.

3. Stwierdzono mało czytelne, wymagające odnowienia oznakowanie poziome skrzyżowania na drodze nr 0833T Sielec – Koniemłoty – Niziny na wysokości skrzyżowania z drogą nr 0835T oraz na drodze nr 0835T Grzybów – Wymysłów na wysokości skrzyżowania z drogą nr 0836T

Jak wyjaśnił Dyrektor ZDP, *Oznakowanie poziome malowane występujące na drogach wymaga praktycznie corocznego odnawiania i w przypadku omawianych skrzyżowań zostanie to wykonane w miesiącu lipcu br. W miarę posiadanych środków istniejące oznakowanie poziome jest zmieniane na technologie grubowarstwową, która jest znacznie trwalsza i nie wymaga tak częstego odnawiania (głównie przejścia dla pieszych).*

Stwierdzono ograniczenia widoczności znaków przez przydrożne drzewa i krzewy w miejscowościach: Jurkowice, droga nr 0780T, Smerdyna, droga nr 0786T, Wola Wiśniowska, droga nr 0786T oraz Niekrasów, droga nr 0813T.

Dyrektor ZDP wyjaśnił: *problem ten występuje w szczególności w okresie wiosennym – letnim, w trakcie dynamicznego wzrostu roślin. Problem ten jest w miarę posiadanych możliwości (posiadamy ciągnik drogowy z osprzętem w tym kosiarki do poboczy, skarp i przeciwskarpy) sukcesywnie eliminowany poprzez wykaszanie poboczy oraz podcinaniu i podkaszaniu krzewów i gałęzi w pasie drogowym. Główne ciągi dróg są wykaszane 2-3 razy w ciągu roku.*

Dopuszczenie do ograniczenia widoczności znaków drogowych na skutek utraty ich czytelności oraz poprzez rozrost gałęzi drzew i krzewów świadczy o niewłaściwej realizacji zadań w zakresie utrzymania znaków drogowych wynikających z § 11 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.

⁹ Dz. U. nr 177, poz. 1729.

4. W pobliżu miejscowości Góra, ujawniono na prawym pasie ruchu koleinę występująca 50 cm od krawędzi jezdni, o głębokości 2-3 cm, na długości 50 m. W rejonie skrzyżowania z drogą nr 0835T ujawniono ubytki w poboczach (o głębokości do 10 cm). Podobnie, przy podjazdach w miejscowości Sichów Mały ubytki do 10 cm głębokości w poboczach.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że *występowanie kolein i ubytków w poboczach, jest naturalnym procesem wynikającym z użytkowania dróg publicznych, spowodowany jest on czynnikami związanymi z ruchem pojazdów ciężkich, a także wpływem warunków atmosferycznych w szczególności opadów deszczu, które powodują wypłukiwanie poboczy. Ubytki te są uzupełniane w ramach remontów cząstkowych oraz w trakcie prac związanych z bieżącym utrzymaniem dróg.*

Zarząd Dróg stosownie do art. 20 pkt 11 ustawy o drogach publicznych zobowiązany jest do wykonywania robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających na drogach.

Brak lub niewidoczne lub nieczytelne oznakowanie, a także uszkodzenia nawierzchni i ubytki w poboczach powodowały pogorszenie warunków bezpieczeństwa na drogach. [Dowód: akta kontroli str. 175-177, 182-185]

Ocena cząstkowa

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

3. Zgodność działań ZDP z postanowieniami uchwał Rady Ministrów dotyczących NPPDL¹⁰

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie ZDP, w ramach NPPDL, realizował pięć zadań (po dwa zadania w latach 2010 i 2011 oraz jedno zadanie w 2013 r.). Zbadano dwa zadania realizowane w ramach NPPDL o najwyższej wartości, tj.:

1) „Przebudowa odcinków dróg powiatowych w ramach NPPDL - I etap” z 2010 r., w ramach którego przebudowano drogi powiatowe: nr 0813T Wiśniówka – Niekrasów od km 0+000 do km 2+240, nr 0818 Połaniec – Niekurza od km 1+775 do km 2+080, od km 2+140 do km 5+560 i od km 6+188 do km 6+603, nr 0823T Łubnice – Budziska od km 0+000 do km 1+245, nr 0781T Bogoria – Pokrzywianka od km 5+549 do km 9+119, nr 0035T Brzeziny – Szydłów – Kotuszów od km 0+000 do km 2+560, nr 0790T Smerdyna Górna – Grobla od km 0+000 do km 4+422 oraz nr 0115T Pacanów – Strzelce;

2) „Przebudowa odcinków dróg powiatowych w ramach NPPDL - II etap” z 2011 r., w ramach którego przebudowano drogi powiatowe: nr 0833T Sielec- Koniemłoty – Niziny od km 0+000 do km 5+150, nr 0022T Chmielnik – Życiny od km 13+030 do km 18+230, nr 0832T Sielec – Ziembice – Krzywołęcz – Grzybów od km 0+943 do km 2+350 oraz od km od km 6+215 do km 7+190 oraz nr 0841T Rudniki – Zrębin od km 0+000 do km 3+804. [Dowód: akta kontroli str. 116, 118]

Powiat staszowski posiadał „Strategię zrównoważonego rozwoju Powiatu Staszowskiego na lata 2000-2015”, która zawiera analizę infrastruktury drogowej oraz zamierzenia inwestycyjne. Według informacji starosty staszowskiego uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wyboru dróg do zadań realizowanych w ramach NPPDL dokonywał Zarząd Powiatu, po konsultacjach z burmistrzami i wójtami gmin w sprawie możliwości partycypowania w kosztach realizacji zadań przez poszczególne gminy. Następnie Zarząd Powiatu przedstawiał Radzie Powiatu propozycje zadań do realizacji, a po zatwierdzeniu uchwałą Rady Powiatu zgłaszano do wojewody wnioski o dofinansowanie zadania. Jak wyjaśnił

¹⁰ Uchwały Rady Ministrów nr 233/2008 z dnia 28 października 2008 r., nr 157/2009 z dnia 15 września 2009 r. i nr 174/2011 z dnia 6 września 2011 r.

Starosta, zostały rozpoczęte prace nad „Planem Rozwoju Sieci Drogowej Powiatu Staszowskiego”, który będzie dodatkowym materiałem, pomocnym przy opracowaniu „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Powiatu Staszowskiego na lata 2014-2020”. Uchwałami nr XLVI/76/09 z dnia 25 września 2009 r. oraz nr XL/66/10 z dnia 29 września 2010 r. Rada Powiatu w Staszowie wyraziła zgodę na realizację w latach 2010-2011 r. ww. zadań w ramach NPPDL. [Dowód: akta kontroli str. 178-181, 187, 441-445]

Dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie przedsięwzięcia znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych, a zadania były realizowane w terminach określonych w umowach zawartych z wojewodą świętokrzyskim, tj.: od 12 kwietnia 2010 r. do 30 sierpnia 2010 r. oraz od 1 lipca 2011 r. do 30 września 2011 r.

Spełnione zostały wymogi rozporządzenia 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 gminnych¹¹ poprzez: zapewnienie udziału własnego powiatu w wys. 56% oraz 50% kosztów realizacji zadania, umieszczenie wniosku na liście zakwalifikowanych wniosków i zawarcie z wojewodą świętokrzyskim umowy o udzielenie dotacji. [Dowód: akta kontroli str. 123, 127, 151, 155]

Otrzymana pomoc finansowa została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczona. Sprawozdania z realizacji tych zadań przekazano wojewodzie świętokrzyskiemu 12 stycznia 2011 r. i 5 stycznia 2012 r., tj. zgodnie z § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia. Dane zawarte w sprawozdaniach były zgodne z dokumentacją źródłową, w tym z wnioskami o dofinansowanie i harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz stanem faktycznym. Rozliczenie otrzymanej pomocy finansowej nastąpiło na podstawie: zestawienia wykonanych robót, kopii faktur, kopii protokołów końcowych robót, kopii przelewów, kosztorysu powykonawczego, rozliczenia wydatków kwalifikowanych objętych wnioskiem o wypłatę dotacji, kopii z dziennika budowy i sprawozdania końcowego. [Dowód: akta kontroli str. 121-174]

Przeprowadzone oględziny wykonanych zadań obejmujące nawierzchnię, chodniki i odwodnienie wykazały, że zakres rzeczowy został zrealizowany zgodnie z umowami i przyjętymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi. [Dowód: akta kontroli str. 129, 157, 175-177, 232-233]

Przy realizacji tych zadań nie wydawano zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Wydane w kontrolowanym okresie decyzje w sprawie zajęcia pasa drogowego nie dotyczyły inwestycji objętych badaniem. [Dowód: akta kontroli str. 167-174]

W dniach 27-29 kwietnia 2011 r. zadanie „Przebudowa odcinków dróg powiatowych w ramach NPPDL - I etap” skontrolował Wydział Funduszy Europejskich i Programów Pomocowych Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości. [Dowód: akta kontroli str. 147-150]

W ocenie Dyrektora ZDP zrealizowanie projektów w ramach NPPDL wpłynęło na poprawę parametrów funkcjonalno-użytkowych przebudowywanych odcinków dróg powiatowych. Poprawie uległ komfort jazdy poprzez skrócenie czasu przejazdu i dzięki zwiększeniu płynności jazdy. Budowa chodników w obrębie terenów zabudowanych zwiększyła bezpieczeństwo ruchu pieszych użytkowników dróg. Dodatkowym elementem zwiększającym bezpieczeństwo było uzupełnienie i wymiana oznakowania pionowego na wszystkich odcinkach przewidzianych do przebudowy. Ponadto w miejscach lokalizacji przejść dla pieszych wykonano

¹¹ Dz. U. Nr 53, poz. 435 ze zm.

oznakowanie poziome tych przejść w technologii grubowarstwowej, w kolorach białym i czerwonym wraz z oznakowaniem pionowym tych przejść. Przebudowa odcinków ujętych w projektach poprawiła także efekt estetyki dróg. Poprawie uległy parametry techniczne dróg, a w szczególności nośność nawierzchni, co przyczyni się do wydłużenia żywotności tych dróg, zmniejszając znacząco nakłady finansowe na bieżące remonty i utrzymanie dróg. [Dowód: akta kontroli str. 115]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w badanym obszarze.

4. Prawdliwość udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

Wyboru wykonawców zadań objętych kontrolą NIK, dokonano w wyniku przeprowadzenia postępowań w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹² (dalej: ustawa Pzp). W umowach zawartych z wykonawcami zadań nr 1/NPPDL/2010 z dnia 30 marca 2010 r. oraz nr 1/ NPPDL /2011 z dnia 28 marca 2011 r. wskazano, że podstawą ich zawarcia są przeprowadzone przetargi nieograniczone. Postępowania o udzielenie zamówienia przeprowadzono zgodnie z postanowieniami art. 32 ust. 2 ustawy Pzp. Kontrola nie wykazała dzielenia zamówień na części, jak też zaniżania ich wartości. [Dowód: akta kontroli str. 191-193, 202-204, 234-235, 248-249]

Specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ) zostały opracowane dla obu kontrolowanych zadań. Zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 36 ustawy Pzp. Treść SIWZ została zatwierdzona przez Dyrektora ZDP odpowiednio w dniu 3 marca 2010 r. i 23 lutego 2011 r. [Dowód: akta kontroli str. 234-261]

Ogłoszenia o zamówieniach, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, zostały opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) (odpowiednio pod nr: 47595-2010 w dniu 3 marca 2010 r. oraz 62271-2011 w dniu 23 lutego 2011 r.). Po publikacji ogłoszeń w BZP, zgodnie z art. 40 ust. 6 ustawy Pzp, zostały one zamieszczone także w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) Starostwa oraz na tablicy ogłoszeń w ZDP.

W dniu 12 marca 2010 r. Dyrektor ZDP zatwierdził zmiany treści SIWZ dla „Przebudowy odcinków dróg powiatowych w ramach NPPDL - I etap” z 2010 r. Zmiana dotyczyła korekty załączników nr 2 oraz 6 i likwidacji omyłki rachunkowej w kosztorysie ofertowym oraz przedmiarze robót (zamiast masy bitumicznej 1.384,20 t wpisano błędnie 134,20 t). Zmiana ta została zamieszczona na stronie zamawiającego poprzez wymianę załączników w dniu 12 marca 2010 r.

Ogłoszenia o zamówieniach sporządzono w szczególowości wymaganej art. 41 ustawy Pzp. Dla ogłoszeń zamieszczonych w BIP oraz na tablicy ogłoszeń spełnione zostały warunki określone art. 40 ust. 6 ustawy Pzp, w tym dotyczące informacji o dniu ich publikacji w BZP. [Dowód: akta kontroli str. 262-273, 275-276]

Wartość kontrolowanych postępowań była niższa od określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp i wyniosła odpowiednio: 1.280,8 tys. euro i 1.037,7 tys. euro.

Dyrektor ZDP dla przeprowadzenia przedmiotowych postępowań powołał komisje przetargowe, zgodnie z § 8 zarządzenia nr 2/2010 z 6 stycznia 2010 r. [Dowód: akta kontroli str. 277-289]

Dyrektor ZDP, zastępca Dyrektora ZDP, jak też pozostali pracownicy ZDP (dwie osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem postępowań), zgodnie

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp, złożyli na drukach ZP-11 stosowne oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających ich wyłączenie z postępowania. [Dowód: akta kontroli str. 294-297, 310-313]

ZDP, działając na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy Pzp, zobowiązał wykonawców do wniesienia wadium w wysokości 59.986 zł oraz 49.000 zł. Kwoty wadium ustalone zostały w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia, tj. zgodnie z art. 45 ust. 4 ustawy Pzp. Oferty złożyło pięciu wykonawców w 2010 r. oraz dwunastu wykonawców w 2011 r., którzy wnieśli ustalone wadium. [Dowód: akta kontroli str. 240, 253]

Treść złożonych ofert odpowiadała wymaganiom określonym w SIWZ. Dyrektor ZDP wyboru najkorzystniejszych ofert dokonał zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy Pzp, tj. na podstawie określonego w SIWZ kryterium najniższej ceny. [Dowód: akta kontroli str. 243, 257]

W postępowaniach dotyczących wyłonienia wykonawców kontrolowanych zadań nie wystąpiły okoliczności uzasadniające unieważnienie postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy Pzp. W kontrolowanych postępowaniach nie były wnoszone odwołania. Dyrektor ZDP, zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy Pzp, sporządził pisemne protokoły badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W ich treści zawarto dane wymagane postanowieniami § 2 rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r.¹³ oraz z dnia 26 października 2010 r.¹⁴ w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. [Dowód: akta kontroli str. 290-318]

W terminach zgodnych z określonymi w art. 94 ustawy Pzp, tj. odpowiednio po 7 i 18 dniach od rozstrzygnięcia postępowań przetargowych i poinformowania wykonawców o wyniku postępowania, Dyrektor ZDP zawarł z wybranymi wykonawcami umowy na realizację ww. zadań. [Dowód: akta kontroli str. 191, 202]

W treści SIWZ zostały określone wymagania ZDP w zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jak też regulacje związane z tym zabezpieczeniem. Wybrani oferenci złożyli wymagane zabezpieczenia w formie: ubezpieczeniowej gwarancji usunięcia wad i usterek (ważne do 15 września 2013 r. oraz do 14 września 2014 r.). [Dowód: akta kontroli str. 194, 205, 244, 258, 319-322]

Z dokumentacji realizacji obydwu zadań wynikało m.in., że przebudowa dróg została zrealizowana w terminach określonych umowami, tj. do 30 sierpnia 2010 r. i 30 sierpnia 2011 r., a komisyjny odbiór końcowy miał miejsce w dniu 10 września 2010 r. oraz 16 września 2011 r. W protokole odbioru, po analizie dokumentów przedstawionych komisji odnotowano m.in., że roboty budowlane dotyczące przebudowy dróg zostały wykonane zgodnie z przedmiotem zamówienia i bez usterek. [Dowód: akta kontroli str. 216, 323-328, 386-387]

ZDP zgodnie z umowami był zobowiązany do zapłaty wykonawcom robót kwot wynoszących odpowiednio: 5.114.100,76 zł za zadanie „Przebudowa odcinków dróg powiatowych w ramach NPPDL - I etap” z 2010 r. oraz 4.427.204,49 zł za zadanie „Przebudowa odcinków dróg powiatowych w ramach NPPDL - II etap” z 2011 r. W protokołach odbiorów końcowych odnotowano m.in., że roboty budowlane wykonane zostały zgodnie z przedmiotem zamówienia.

Końcowa zapłata wynagrodzenia była zgodna z postanowieniami umów oraz zakresem wykonanych robót i miała miejsce odpowiednio w dniu: 11 października 2010 r. i 18 października 2011 r. Podczas wykonywania obu zadań nie były

¹³ Dz. U. Nr 188, poz. 1154.

¹⁴ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

zawierane umowy na roboty dodatkowe i nie wykonywano prac zamiennych. [Dowód: akta kontroli str. 193, 204, 345, 346]

W dokumentacji technicznej dotyczącej realizowanych zadań zawarto m.in. projekty czasowej oraz stałej organizacji ruchu drogowego. Projekty te były pozytywnie opiniowane przez ZDP, Komendanta Powiatowego Policji w Staszowie, zgodnie z § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, a także zatwierdzone przez Starostę (§ 3 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia). Umieszczenie oznakowania w ramach zadania oparte było na wcześniej opracowanych i zatwierdzonych projektach organizacji ruchu i polegało na uzupełnieniu lub wymianie oznakowania. Wykonawca zgodnie z umową (§ 6 pkt 8) opracował i zatwierdził na czas trwania robót projekt tymczasowej organizacji ruchu. [Dowód: akta kontroli str. 329-344]

W specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (specyfikacje techniczne) sporządzonych dla kontrolowanych zadań, zgodnie z postanowieniami § 12 – § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁵, zostały określone wymagania dotyczące materiałów wykorzystywanych przy realizacji robót, w tym dotyczące posiadania certyfikatów wskazujących, że spełnione zostały kryteria techniczne określone na podstawie Polskich Norm, aprobat technicznych i deklaracji zgodności. Ponadto w specyfikacjach tych określono wymagania dotyczące badania materiałów, wymagania określające warunki atmosferyczne przy wykonywaniu robót. W warunkach tych zwrócono uwagę na minimalne temperatury otoczenia warunkujące wykonywanie robót budowlanych z wykorzystaniem mieszanek cementowych i asfaltobetonowych. Jako graniczne temperatury prowadzenia ww. prac podano temperatury nie niższe niż 5°C. Ponadto zakazano układania nawierzchni z betonu asfaltowego podczas opadów atmosferycznych oraz silnego wiatru ($V > 16$ m/s). [Dowód: akta kontroli str. 360-369]

W dokumentacji przetargowej zadań objętych kontrolą oraz umowach zawartych z wykonawcami zawarte zostały postanowienia określające warunki dotyczące kontroli jakości robót (odwołanie do zapisów specyfikacji technicznych), w tym zobowiązujące wykonawców do opracowania programu zapewnienia jakości. W warunkach tych określono m.in. organizację robót, w tym sposób i procedurę wykonywania poszczególnych elementów robót, sposób oraz formy pobierania próbek do badań laboratoryjnych, procedury przeprowadzania pomiarów. [Dowód: akta kontroli str. 354-355]

Zapisy dotyczące gwarancji oraz rękojmi zostały określone we wzorach umów stanowiących załącznik do SIWZ oraz w zawartych przez Dyrektora ZDP umowach z wykonawcami robót. Wykonawcy udzielali gwarancji na wykonane prace na okres 36 miesięcy od daty odbioru końcowego oraz ponosili odpowiedzialność z tytułu rękojmi za wady fizyczne przedmiotu umowy. W SIWZ oraz w umowach z wykonawcami zawarto postanowienia określające wymagania stawiane przez ZDP w zakresie należytego wykonania umowy. Wysokość ustalonych zabezpieczeń wynosiła 10% zaoferowanej ceny brutto podanej w ofercie i była zgodna z postanowieniami art. 150 ust. 1-2 ustawy Pzp. Wykonawca wniósł zabezpieczenia w wymaganej przez ZDP formie (tj. gwarancji ubezpieczeniowych) oraz kwotach. [Dowód: akta kontroli str. 194, 205, 244, 258]

¹⁵ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

W umowach z wykonawcami ujęto postanowienia dotyczące kar umownych, w tym płaconych przez wykonawcę w przypadku zwłoki w wykonaniu umowy (0,2% wynagrodzenia brutto określonego w umowie za każdy dzień zwłoki), usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym (0,2% wynagrodzenia brutto określonego w umowie za każdy dzień zwłoki) lub odstąpienia od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy (10% wynagrodzenia brutto określonego w umowie). [Dowód: akta kontroli str. 197, 208]

W umowach określono zasady odbioru wykonywanych prac, w tym termin odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (bezzwłocznie) oraz termin dokonania odbioru końcowego, tj. siedem dni od daty zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru. Zakończenie czynności odbioru winno nastąpić najpóźniej w terminie 21 dni, licząc od dnia ich rozpoczęcia. Zobowiązano też wykonawców do zgłaszania gotowości do odbiorów wpisem do dzienników budowy. Jakość oraz ilość robót ulegających zakryciu miał oceniać inspektor nadzoru ZDP na podstawie niezbędnych dokumentów, a w szczególności świadectw jakości, certyfikatów, świadectw wykonanych prób i atestów. [Dowód: akta kontroli str. 195-196, 206-207]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

5. Wykonywanie robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich jakości

Opis stanu
faktycznego

Zadania objęte kontrolą NIK 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 publicznych¹⁶. Zadania te były realizowane na podstawie zgłoszenia robót budowlanych (remont, przebudowa), niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę. [Dowód: akta kontroli str. 189-190]

Teren budowy przekazano wykonawcy zgodnie z zapisami umów w ciągu 14 dni od daty ich podpisania, tj. 8 kwietnia 2010 r. oraz 4 kwietnia 2011 r. Uproszczony projekt (dokumentacja projektowo-kosztorysowa) będąca załącznikiem do zgłoszenia była przekazywana wykonawcy w dniu przekazania terenu budowy. [Dowód: akta kontroli str. 191-192, 202-203, 214, 216, 218, 221, 227, 229]

Inwestycje zostały wykonane w terminach określonym w umowach z wykonawcą, tj. 30 sierpnia 2010 r. i 30 sierpnia 2011 r. Zawarty został jeden aneks do umowy z dnia 28 marca 2011 r., który dotyczył zmiany kierownika budowy. W dziennikach budów nie odnotowano przerw w pracy. Z porównania zapisów harmonogramów rzeczowo-finansowych kontrolowanych zadań oraz dzienników budowy wynikało m.in., że zadania te były realizowane zgodnie z przyjętymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi. Roboty były wykonywane zgodnie z wymaganiami specyfikacji technicznych, które stanowiły integralną część SIWZ, w tym dotyczącymi stanu pogody i temperatury powietrza występującej w okresie wykonywania robót. [Dowód: akta kontroli str. 213, 214-226, 232, 233]

Specyfikacje techniczne (część ogólna, pkt. 6.1. i 6.8.) zobowiązywały wykonawców do opracowania i przedstawienia do aprobaty inżyniera programu (tj. inspektora nadzoru), programu zapewnienia jakości, jak też odnotowywania w dziennikach

¹⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

budów danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań (z podaniem danych wykonującego je). W programie zapewnienia jakości wykonawcy mieli przedstawić zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, specyfikacjami technicznymi. [Dowód: akta kontroli str. 354, 355, 376-378]

Zamawiający w związku z tym, że nie zanotowano w trakcie realizacji zadań znaczących nieprawidłowości związanych z technologią robót i użytymi materiałami, nie zlecał dodatkowych badań. Wszystkie badania prowadzone w trakcie realizacji robót przez wykonawcę, zostały opisane w operacie kolaudacyjnym.

Roboty zanikające były na bieżąco odbierane przez inspektora nadzoru, a ich fakt był odnotowany w dzienniku budowy. [Dowód: akta kontroli str. 214-226]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. ZDP nie wyegzekwował od wykonawcy przed rozpoczęciem robót realizacji obowiązków określonych w pkt. 6.1. ww. wymagań ogólnych specyfikacji technicznych, tj. opracowania i przedstawienia do aprobaty programu zapewnienia jakości.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że *specyfikacje techniczne zamieszczane jako załącznik do SIWZ oparte są na ogólnych specyfikacjach technicznych opracowanych dla dróg krajowych. Zakładają one konieczność opracowania planu zapewnienia jakości dla inwestycji realizowanych kompleksowo i obejmujących szeroką gamę zagadnień technicznych i organizacyjnych. Zapisy, które zostały zawarte w dokumencie „Ogólna Specyfikacja Techniczna DM 00.00.00”, zostały wprowadzone jako wzór bez modyfikacji tego dokumentu pod względem specyfiki i zakresu inwestycji jakie prowadzimy. W przypadku inwestycji przez nas realizowanych, są to zadania obejmujące jedynie przebudowę istniejących odcinków dróg bez dużych zmian parametrów technicznych, które realizowane są w ramach zgłoszenia robót budowlanych. W celu zapewnienia jakości przez wykonawcę w umowie na roboty w § 6 zawarliśmy zapisy, które obligują wykonawcę do zapewnienia jakości oraz przedstawienia na każde wezwanie zamawiającego (inspektora nadzoru) dokumentów oraz wyników badań potwierdzających spełnienie kryteriów, określonych w specyfikacjach technicznych. Wszystkie wymagane dokumenty, które były przedkładane do zaopiniowania przez Inspektora Nadzoru w trakcie realizacji robót dotyczące jakości materiałów i robót zostały zawarte w Operacie Kolaudacyjnym przekazanym Zamawiającemu przez Wykonawcę przed komisyjnym odbiorem robót.*

2. ZDP nie egzekwował od wykonawców odnotowywania w dziennikach budów danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań (z podaniem danych podmiotu wykonującego te badania), tj. wymagań określonych w pkt. 6.8. ww. wymagań ogólnych specyfikacji technicznych.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że *zostaną przekazane w tym temacie stosowne uwagi i zalecenia osobom odpowiedzialnym za dokonywanie tych wpisów, tj. inspektorom nadzoru.*

Brak działań ZDP w celu egzekwowania od wykonawców przyjętych przez nich zobowiązań zwiększał ryzyko wystąpienia nieprawidłowości przy prowadzeniu robót

budowlanych. Mogło to skutkować skróceniem okresu bezusterkowego użytkowania dróg. [Dowód: akta kontroli str. 354, 355, 376-378, 424]

Ocena cząstkowa

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

6. Prawidłowość odbioru robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Wykonawcy, realizując postanowienia umów w zakresie odbioru końcowego wykonanych robót drogowych, powiadomili pisemnie ZDP o zakończeniu robót w dniu 30 sierpnia 2010 r. – dla „Przebudowy odcinków dróg powiatowych w ramach NPPDL - I etap” oraz 30 sierpnia 2011 r. – dla „Przebudowy odcinków dróg powiatowych w ramach NPPDL - II etap, tj. w ostatnim dniu terminów realizacji ww. zadań określonych w umowach. Fakt zakończenia robót w ww. terminach dla obu objętych kontrolą zadań został także odnotowany w dziennikach budów i potwierdzony przez inspektora nadzoru ZDP. Odbiorów końcowych ww. zadań dokonano z zachowaniem siedmiodniowego terminu określonego umowami, tj. odpowiednio w dniu 10 września 2010 r. oraz 16 września 2011 r. W protokołach z odbiorów odnotowano m.in., że udział w nich brali przedstawiciele wykonawców, a ze strony ZDP inspektor nadzoru, zastępca Dyrektora oraz członkowie komisji powołanej przez Dyrektora ZDP. Stwierdzono zgodność wykonanych robót z dokumentacją techniczną, jak też zapisano, iż ogólna ocena wykonanych robót jest dobra. [Dowód: akta kontroli str. 323-328, 386, 387]

W umowach wykonawcy zostali zobowiązani do przedłożenia ZDP dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowości wykonania robót drogowych. Dokumentacja ta obejmować miała m.in. dzienniki budów, dokumentację powykonawczą, protokoły badań, atesty, świadectwa jakości i certyfikaty. Wykonawcy zrealizowali nałożone na nich w ww. zakresie obowiązki, w tym dla realizacji odbiorów sporządzili opracowania operaty kolaudacyjne. W opracowaniach tych zawarto m.in. oświadczenia kierowników budów o ich wykonaniu zgodnie z obowiązującymi przepisami, przy stosowaniu wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie, jak też wyniki badań próbek materiału pobranych w trakcie budowy, deklaracje zgodności i atesty, powykonawcze operaty geodezyjne. [Dowód: akta kontroli str. 195-196, 206-207, 389, 398, 409-411]

W specyfikacjach technicznych (pkt. 8.4.1) w zakresie odbioru ostatecznego robót ustalono m.in. że komisja obierająca roboty dokona ich oceny jakościowej na podstawie przedłożonych dokumentów, wyników badań i pomiarów, oceny wizualnej oraz zgodności wykonania robót z dokumentacją projektową i specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót budowlanych. W sporządzonych przez wykonawców operatach zawarto m.in. wyniki badań laboratoryjnych i pomiarów pozwalających na ocenę wykonania warstw podbudowy dróg, jak też wszystkich parametrów nawierzchni. W protokołach odbiorów końcowych nie stwierdzono usterek. Komisja na podstawie przedstawionych jej dokumentów (m.in. atestów, certyfikatów i aprobat technicznych materiałów i wyrobów) oraz dokonanego przeglądu robót stwierdziła zgodność wykonanych robót budowlanych z przedmiotem zamówienia i uznała odbiór za dokonany. [Dowód: akta kontroli str. 324, 325, 327, 328, 357, 380]

Z zapisów protokołów odbioru końcowego dla kontrolowanych robót drogowych wynikało m.in., że w wyniku prac odbiorowych nie zostały ujawnione wady i usterki, a tym samym nie naliczono wykonawcom kar z tytułu nienależytego wykonania przedmiotów umów. [Dowód: akta kontroli str. 323-328]

Ustalono 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

W związku z terminowym usunięciem przez wykonawcę usterek na przebudowanych w ramach NPPDL odcinkach dróg, które objęto badaniem, ZDP nie prowadził postępowań związanych z egzekwowaniem od wykonawców ich usunięcia, jak też naliczenia i zapłaty kar umownych z tytułu ich nieusunięcia.

Wykonawcy robót, zgodnie z postanowieniami § 8 ust. 5 umów, udzielili ZDP gwarancji na wykonane roboty na okres 36 miesięcy liczony od dnia odbioru końcowego. W okresie gwarancji, w dniach 22-23 września 2011 r. wykonano przegląd gwarancyjny dotyczący „Przebudowy odcinków dróg powiatowych w ramach NPPDL - I etap”. W wyniku przeglądu ustalono drobne usterki dotyczące pęknięć jezdni, które zostały usunięte przez wykonawcę. Do zakończenia kontroli NIK nie wykonano przeglądu gwarancyjnego „Przebudowy odcinków dróg powiatowych w ramach NPPDL - II etap”. Stan dróg w latach 2011-2012 był kontrolowany w ramach objazdów dróg realizowanych corocznie przez pracowników ZDP. [Dowód: akta kontroli str. 68-78, 194, 205, 244, 258, 319-322, 425-430]

Ustalono 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	<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej stosownie do wymogu określonego w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. 2. Zapewnienie przeprowadzania okresowych (pięcioletnich) kontroli stanu technicznego wszystkich zarządzanych dróg oraz obiektów inżynierskich zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane. 3. Prowadzenie dzienników objazdu drogi w sposób zgodny z wymogami § 11 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 tunelom. 4. Podjęcie działań w celu zapewnienia widoczności, czytelności oraz ustawienia znaków drogowych zgodnie z obowiązującymi projektami organizacji ruchu drogowego. 5. Przygotowanie zmiany projektów organizacji ruchu drogowego uwzględniających znaki drogowe ustawione w związku z rozbudową infrastruktury drogowej o nowe zatoki przystankowe i chodniki i przekazanie ich do zatwierdzania organowi zarządzającemu ruchem. 6. Usunięcie usterek na drogach nr 0836T i nr 0835T. 7. Podjęcie działań w celu egzekwowania od wykonawców zapisów ujętych w wymaganiach ogólnych specyfikacji technicznych.
---------------------	---

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 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.