



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-04-01/2013

P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler

Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK¹: Jacek Romanowski, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85588 z dnia 05.04.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, ul. S. Żeromskiego 3, 24-200 Bełżyce (dalej: ZDP lub Zarząd).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Janusz Watras, Dyrektor ZDP od dnia 1 stycznia 1999 r.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- zgodność realizowanych zadań (zadanie nr 1 - przebudowa ciągu komunikacyjnego dróg nr 2289L Strzyżewice - Zakrzówek i nr 2277L Żabia Wola – Strzyżewice o łącznej długości 9,2 km i zadanie nr 2 - przebudowa drogi nr 2233L Miłocin-Stasin-Podole o długości 9,5 km) ze „Strategią rozwoju Powiatu Lubelskiego na lata 2007-2015”,
- rzetelne prowadzenie ksiąg i dzienników objazdu dróg,
- zgodność działań z postanowieniami Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008 – 2011 (dalej NPPDL),
- udzielenie zamówień publicznych na realizację zadań dofinansowanych z NPPDL zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³,
- terminowa realizacja zadań dofinansowanych z NPPDL,
- egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- przeprowadzeniu kontroli okresowych pięcioletnich dwóch obiektów mostowych dopiero po ponad 11 latach od objęcia zarządu nad tymi obiektami przez ZDP,
- ustawieniu znaków nieuwjętych w projekcie organizacji ruchu, pomimo braku zatwierdzenia zmiany projektu organizacji ruchu przez Starostę,
- nieegzekwowaniu realizacji postanowień umów zawartych z wykonawcami zadań dotyczących przedstawienia geodezyjnych inwentaryzacji powykonawczych, a w przypadku zadania nr 1 - programu jakości robót i wyników pomiarów kontrolnych nawierzchni,

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.

³ Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm., dalej: pzp.

- niezapewnieniu prowadzenia dzienników budowy dla dwóch zadań dofinansowanych z NPPDL oraz niedokumentowaniu odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu podczas realizacji zadania nr 1.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie właściwego stanu technicznego powiatowej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

Wg stanu na 1 stycznia 2013 r. ZDP zarządził 145 odcinkami dróg powiatowych o łącznej długości 784,8 km, w których osi znajdowało się 48 obiektów mostowych. Poziom dekapitalizacji dróg powiatowych (stosunek procentowy długości dróg wymagających remontu do całkowitej ich długości) wynosił: 79% na koniec 2010 i 2011 r., 72% na koniec 2012 r. i 75% na koniec I kwartału 2013 r. Wydatki poniesione na drogi powiatowe wyniosły ogółem: 67.042 tys. zł w 2010 r., 79.524 tys. zł w 2011 r., 59.903 tys. zł w 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 4-8, 28-35, 47-51)

W „Strategii rozwoju Powiatu Lubelskiego na lata 2007-2015” (przyjętej uchwałą Rady Powiatu w Lublinie z dnia 27.03.2008 r.) wskazano potrzeby w zakresie realizacji najważniejszych inwestycji drogowych (28 zadań), których koszty oszacowano na poziomie 300 mln zł. Wśród wymienionych zadań: cztery odcinki dotyczyły dojazdów do dróg krajowych nr 19 i 82, trzy odcinki – dojazdów do dróg wojewódzkich nr 827, 829 i 837, dziewięć odcinków – dojazdów do miast (Lublina, Świdnika, Bełżyc i Bychawy). W ustalonych w formie planu inwestycji drogowych na lata 2007-2013 kierunkach działania Zarządu Powiatu, dotyczących wykonywania zadań w zakresie finansowania powiatowych dróg publicznych (przyjętych uchwałą Rady Powiatu w Lublinie z dnia 21.06.2007 r.), przewidziano przebudowę i budowę łącznie 28 odcinków dróg powiatowych o długości 154,6 km, w tym: budowę 6 odcinków o długości 9,0 km, przebudowę 22 odcinków o długości 145,5 km. Plan sporządzony został w oparciu o projekt obejmujący zadania związane z rozwojem sieci drogowej na terenie powiatu lubelskiego opracowany przez ZDP.

(dowód: akta kontroli str.36-46)

W ZDP książki drogi prowadzono w formie elektronicznej, oddzielnie dla wszystkich 145 odcinków zarządzanych dróg, a dzienniki objazdu dróg powiatowych w formie pisemnej - 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. Książki drogi i dzienniki objazdu dróg prowadzone były według wzorów określonych w załącznikach, odpowiednio nr 1 i 2 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 59)

W latach 2011 – 2012 Zarząd przeprowadził, wymagane art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, kontrole okresowe stanu technicznego, prowadzone co najmniej raz w roku, wszystkich 145 odcinków dróg powiatowych i 48 obiektów mostowych, z uwzględnieniem jego wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrole okresowe 145 dróg, prowadzone co najmniej raz na 5 lat na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, zrealizowano w roku 2010. Poprzednie kontrole pięcioletnie dróg przeprowadzono w 2005 roku.

W latach 2009 – 2012 Zarząd przeprowadził kontrole okresowe pięcioletnie wszystkich 48 mostów. Poprzednie kontrole pięciu mostów przeprowadzono w latach 2009 – 2011, a trzynastu - w latach 2000 – 2001. W przypadku 30 mostów kontrole przeprowadzone w latach 2009 – 2011 były pierwszymi pięcioletnimi kontrolami tych obiektów od objęcia zarządu nad obiektami mostowymi ZDP (1999 r.). Pierwsza kontrola pięcioletnia mostu w ciągu drogi nr 2218L przeprowadzona została w dniu 05.08.2010 r., a mostu w ciągu drogi nr 2245L dopiero w dniu 12.11.2011 r.

⁴ Dz.U. nr 67, poz. 582

⁵ Dz.U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 ze zm. (dalej: Prawo budowlane)

Kontrole w 2012 r. (roczne) i w latach 2010 - 2012 (pięcioletnie) przeprowadzali pracownicy Zarządu posiadający wymagane uprawnienia budowlane i aktualne zaświadczenia o przynależności do Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa. (dowód: akta kontroli str. 52-59)

W protokołach kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich dróg odnotowywano stan nawierzchni jezdni, nawierzchni chodników, poboczy, rowów, pasa zieleni, oznakowania pionowego i poziomego. Wyniki przeglądów dróg były podstawą do sporządzenia harmonogramu remontów. Drogi do przebudowy kwalifikowano także na podstawie funkcji komunikacyjnej ciągu drogowego, powiązania drogi z drogami wyższej kategorii, wyników pomiarów natężenia ruchu i jej stanu technicznego. Jeżeli stan techniczny drogi mógł stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, okoliczność ta stanowiła jedną z przesłanek do zakwalifikowania do remontu w pierwszej kolejności. (dowód: akta kontroli str. 153-155, 171-174)

Roczne informacje o sieci dróg publicznych ZDP sporządzał i przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, tj. zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁶. Informację za 2010 r. przekazano GDDKiA w dniu 25.03.2011 r., za rok 2011 – 22.02.2012 r., a za rok 2012 – 14.02.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 9-35)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pierwsza kontrola okresowa pięcioletnia mostu w ciągu drogi nr 2218L przeprowadzona została 05.08.2010 r., a mostu w ciągu drogi nr 2245L dopiero 12.11.2011 r., po niemal 12 latach od rozpoczęcia zarządzania tymi obiektami przez ZDP.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane ZDP zobowiązany jest do prowadzenia, co najmniej raz na 5 lat, kontroli okresowych stanu technicznego, przydatności do użytkowania, estetyki oraz otoczenia obiektów mostowych.

Zastępca Dyrektora – Naczelnik Wydziału Dróg i Mostów wyjaśniła, że ZDP nie przeprowadzał pięcioletnich okresowych przeglądów mostów w początkach swojej działalności, ze względu na stałe niedofinansowanie bieżącego utrzymania dróg i mostów. Subwencja drogowa przekazywana z budżetu państwa w niewielkiej części trafiała do budżetu ZDP. Stan techniczny obiektów mostowych był znany Zarządowi z przeglądów rocznych i we własnym zakresie wykonywane były bieżące zabiegi utrzymaniowe oraz konserwatorskie mostów.

(dowód: akta kontroli str. 52-58, 153-155)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Zarządu w zbadanym zakresie.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

W myśl art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁸ ruchem na drogach Powiatu Lubelskiego zarządza Starosta Lubelski. Zadania organizacji ruchu określone w § 3 ust. 1 pkt 1 do 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁹ realizowane są przez Starostę i nie zostały przekazane ZDP. Zgodnie ze statutem ZDP, uchwalonym przez Radę Powiatu w Lublinie w 2007 r., Zarządowi przekazano obowiązki określone w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰, w tym realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu. Według

⁶ Dz.U. nr 67, poz. 583

⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁸ Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

⁹ Dz.U. nr 177, poz. 1729 – rozporządzenie o zarządzaniu ruchem

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 260 (dalej: ustawa o drogach)

stanu na koniec marca 2013 r. Zarząd posiadał zatwierdzone przez Starostę Lubelskiego stałe organizacje ruchu jedynie dla 22 dróg (15,2% dróg powiatowych). Nie ustalono stałej organizacji ruchu dla 123 dróg (84,8% dróg powiatowych), w tym 117 dróg z nawierzchnią twardą bitumiczną i 6 gruntowych. Dla 123 dróg Zarząd posiadał opisy liniowe przekazane ZDP przez poprzedniego zarządcę w 1999 r.

W opisach liniowych 72 dróg z nawierzchnią bitumiczną naniesione były znaki drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu. Natomiast opisy liniowe 45 dróg z nawierzchnią bitumiczną nie zawierały lokalizacji znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 61-65, 283-283)

Wicestarosta Lubelski wyjaśnił, że drogi powiatowe zostały przejęte w 1999 r. w ramach reorganizacji administracyjnej Państwa. Stałe organizacje ruchu, z uwagi na sytuację finansową Powiatu, wykonywane są przy modernizacji i budowie dróg, sukcesywnie w ramach posiadanych środków i dotacji unijnych.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że Zarząd opracowuje stałe organizacje ruchu w miarę posiadanych środków finansowych. W pierwszej kolejności zlecano ich opracowanie dla dróg przebudowywanych i budowanych. Projekty w większości opracowywane są we własnym zakresie, ponieważ Zarząd Powiatu nie zabezpieczył środków na ten cel. Znaki drogowe i urządzenia bezpieczeństwa na drogach, dla których nie ustalono stałej organizacji ruchu ustawione zostały przed przyjęciem dróg w 1999 r. W miarę zachodzących potrzeb (niszczenie znaków, zmiany przepisów) znaki i urządzenia bezpieczeństwa ruchu były wymieniane na nowe, odpowiadające aktualnym przepisom.

(dowód: akta kontroli str. 237-238, 264,266)

W latach 2010-2012 Wydział Komunikacji Transportu i Drogownictwa Starostwa Powiatowego w Lublinie przeprowadzał, przy udziale pracowników Zarządu i przedstawicieli KM Policji w Lublinie, co najmniej raz na 6 miesięcy kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach powiatowych - zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Kontrole prowadzono odrębnie dla każdego z trzech obwodów drogowych. W wyniku tych kontroli ZDP usuwał stwierdzone nieprawidłowości, o czym pisemnie informowano Starostwo.

(dowód: akta kontroli str. 172, 175, 249-254)

W latach 2010 – 2013 (I kwartał) na drogach powiatowych zarządzanych przez ZDP miały miejsce 1293 kolizje i 152 wypadki, w tym 21 z ofiarami śmiertelnymi. W wypadkach zginęły 22 osoby, a 188 osób zostało rannych. W badanym okresie liczba kolizji wzrosła z 320 w 2010 r. do 518 w roku 2012, a liczba wypadków odpowiednio z 42 do 50. W 2010 r. w wypadkach zginęło 11 osób i 55 zostało rannych, w 2011 r. odpowiednio 5 i 68 osób. W 2012 r. były 4 ofiary śmiertelne i 59 rannych, w I kwartale 2013 r. zginęły 2 osoby i 6 zostało rannych.

(dowód: akta kontroli str. 60)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że brak stałych organizacji ruchu nie miał wpływu na ilość kolizji i wypadków. Wykonując swoje stałe obowiązki w zakresie konserwacji, wymiany znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu Zarząd przestrzegał przepisów 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 drogach. Analizy przyczyn i wzrostu wypadków drogowych dokonywano na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Powiatu. W celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2010-2012 wykonano 19,5 km chodników, 227 m barier energochłonnych, pozyskano z GDDKiA 1,972 km barier energochłonnych, zakupiono i ustawiono znaki i urządzenia bezpieczeństwa ruchu za kwotę 301,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 277-279)

W latach 2010 – 2013 (I kwartał) Policja nie składała do Zarządu i do Starostwa Powiatowego w Lublinie wniosków o zmiany organizacji ruchu na drogach powiatowych. Zapisy zawarte w protokołach z półrocznych przeglądów dróg, przeprowadzanych przez przedstawicieli Starosty wraz z pracownikami ZDP i KM Policji, dotyczyły uzupełnienia skradzionych lub zdewastowanych znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 237-238, 246, 289)

Zarządzeniem wewnętrznym Nr 1/2000 Dyrektora ZDP z dnia 8 stycznia 2000 r. ustalono procedurę przeprowadzania systematycznych objazdów dróg powiatowych, odrębnie dla nawierzchni twardej i gruntowej. Kontrolą w trakcie objazdów dróg obejmowano również stan ich oznakowania. Analiza 14 zapisów dotyczących objazdów dróg prowadzonych w roku 2012, podczas których ujawniono ogółem 20 nieprawidłowości w zakresie oznakowania wykazała, że wszystkie z nich zostały usunięte najpóźniej następnego dnia po ujawnieniu tych faktów.

(dowód: akta kontroli str. 153-161, 171-172)

W trakcie oględzin NIK sześciu miejsc na drogach szczególnie uczęszczanych przez dzieci w wieku od 7 do 15 lat stwierdzono, że zgodnie z projektami organizacji ruchu dróg nr 2277L, 2289L i 2233L w miejscach tych ustawiono znaki A-17 „dzieci”.

Przejścia dla pieszych w bezpośrednim sąsiedztwie wyjść z pięciu jednostek oświatowych oznakowano tabliczką T-27 „Agatka”. Dodatkowo na dwóch przejściach dla pieszych zastosowano niekonwencjonalne oznakowanie – słup z ramieniem, panel baterii słonecznych ze światłem U-35 (diodowym), znak D-6 „przejście dla pieszych”.

(dowód: akta kontroli str. 222-225)

Oględzinami NIK w zakresie stanu technicznego, prawidłowości oznakowania i zgodności z zatwierdzonymi organizacjami ruchu objęto trzy odcinki dróg powiatowych, których przebudowę dofinansowano w ramach NPPDL (nr 2277L, 2289L, 2233L) i trzy inne zarządzane przez ZDP. Dla dróg nr 2277L, 2289L, 2233L i 2107L ZDP posiadał stałe organizacje ruchu, dla drogi nr 2224L – opis liniowy bez lokalizacji znaków drogowych, dla drogi nr 2245L – opis liniowy z naniesionymi znakami drogowymi.

W wyniku oględzin stwierdzono dobry stan nawierzchni dróg nr 2277L, 2289L, 2233L, wymagający naprawy stan drogi nr 2107L oraz bardzo zły stan dróg nr 2224L i 2245L.

Na całej długości drogi nr 2107L występowały łaty po naprawach oraz spękania liniowe i siatkowe, szczególnie przy krawężniach.

Na drodze nr 2224L na odcinku od km 3 + 792 do km 4 + 292 występowały ubytki, wyboje, spękania liniowe i siatkowe, od km 4 + 292 do km 4 + 840 (do mostu) - spękania liniowe i krawężniowe. Odcinek od km 4 + 840 do km 8 + 589 (do skrzyżowania z drogą powiatową nr 2223L) był zamknięty dla ruchu ze względu na osuwisko nad rzeką Bystrzycą i znaczne ubytki oraz wyboje.

Na całej długości drogi nr 2245L występowały ubytki, wyboje, spękania liniowe i siatkowe, sfalowania oraz zapadnięcia. Po obu stronach przed wjazdem na drogę ustawione były znaki A-30 „inne niebezpieczeństwo” z tabliczką T-1 „ubytki na długości 5 km”.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że drogi nr 2224L i 2245L zostały wyremontowane przed okresem zimowym. Do znacznej degradacji drogi nr 2224L przyczynił się ruch technologiczny związany z budową drogi ekspresowej S-17.

Stan znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu był dobry. Znaki były czytelne, czyste, odbłaskowe - zgodne z ustalonym przepisami wzorem (oprócz jednego znaku na drodze nr 2107L), ustawione były prawidłowo w stosunku do warunków określonych w organizacji ruchu i przebiegu dróg, w zakresie miejsca lokalizacji, odległości od krawędzi jezdni, wysokości nad jezdnią i chodnikiem (oprócz jednego znaku na drodze nr 2245L). Nie stwierdzono ograniczenia widoczności znaków, uczestników ruchu, zakrętów i łuków jezdni, skrzyżowań, przejść dla pieszych, spowodowanych przez ustawione w pasie drogowym reklamy i przez zieleń przydrożną. Poza miejscami występujących ubytków, zapadnięć i osiadania nawierzchni stan czystości dróg był dobry – nie stwierdzono piasku, żwiru, zabłocenia, szczególnie w obrębie zjazdów z pól uprawnych.

W zatwierdzonych organizacjach ruchu dróg nr 2277L, 2289L, 2233L i 2107L, na szczególnie niebezpiecznych łukach poziomych dróg (których geometria może być zaskoczeniem dla kierujących lub które mają promień mniejszy od 450 m) – w siedmiu miejscach i na skrzyżowaniach typu T – w ośmiu miejscach, przewidziano tablice prowadzące (U-3) w celu uprzedzenia o koniecznej zmianie kierunku jazdy. W 15 ww. miejscach tablice prowadzące ustawione były zgodnie z organizacjami ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 222-231, 265, 267)

Z uzyskanych w trakcie kontroli NIK z Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie, Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Lublinie oraz Komendy Miejskiej Policji w Lublinie informacji wynika, że w efekcie wykonanych w badanym okresie przebudowy dróg powiatowych wystąpiła znaczna poprawa stanu technicznego nawierzchni jezdni na wlotach tych dróg do dróg wojewódzkich. Wykonane roboty zdecydowanie wpłynęły na poprawę komfortu jazdy i płynność ruchu pojazdów. Przebudowane w ramach NPPDL drogi powiatowe nie mają bezpośredniego połączenia z drogami krajowymi, ale każdy wyremontowany odcinek dróg powiatowych wpływa na poprawę stanu powiązań tych dróg z siecią dróg wojewódzkich i krajowych

Z przesłanego przez KM Policji w Lublinie zestawienia zdarzeń drogowych zaistniałych na terenie powiatu lubelskiego wynika, że: w 2010 r. na drogach powiatowych wystąpiło 75 kolizji (na 29 drogach), których przyczyną był niewłaściwy stan nawierzchni, w 2011 r. 43 takie kolizje (na 16 drogach), a w roku 2012 – 47 (na 20 drogach). Na drogach powiatowych nie odnotowano wypadków spowodowanych złym stanem technicznym dróg i nie wystąpiły zdarzenia drogowe spowodowane złym stanem oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 239-247)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak w pasach drogowych dróg objętych oględzinami NIK znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu ujętych w zatwierdzonych organizacjach ruchu lub opisie liniowym:

- nr 2277L - znaku A-4 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo” (km 0 + 800),
- nr 2107L - tablic prowadzących U-3d i U-3c na skrzyżowaniu typu T z drogą powiatową nr 2109L (km 6+000), tablic prowadzących U-3d i U-3c na skrzyżowaniu typu T z drogą gminną (km 6+877),
- nr 2245 - znaku D-42 „obszar zabudowany” (km 10+405), D-43 „koniec obszaru zabudowanego” (km 9+538), A-3 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w prawo” (km 9+283).

Zgodnie z § 11 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem organizację ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczeniu i utrzymaniu znaków drogowych, oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, realizuje zarząd drogi.

Brak ww. znaków i tablic prowadzących zagrażał bezpieczeństwu ruchu drogowego. W dniu 14 maja 2013 r. kontroler, działając na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformował Dyrektora o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu. Po uzyskaniu informacji, Dyrektor niezwłocznie podjął działania, w wyniku których w dniach od 15 do 17 maja ww. brakujące znaki i urządzenia bezpieczeństwa ruchu zostały uzupełnione. Dyrektor wyjaśnił, że w trakcie przeglądów i objazdów dróg stwierdza się bardzo dużo przypadków dewastacji i kradzieży znaków oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 222-231, 258-259, 264,266-267)

2. Na drogach objętych oględzinami NIK ustawiono znaki nieujęte w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu i opisie liniowym, stanowiących podstawę do oznakowania dróg:

- w pasie drogi nr 2289L: B-18 „zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 20 t”, D-42 „obszar zabudowany” w Kiełczewicach Dużych (km ok. 2 + 600),
- w pasie drogi nr 2233L: D-42 „obszar zabudowany” i D-43 „koniec obszaru zabudowanego” (w Miłocinie, km 0 + 151), znak T-6 c „tabliczka wskazująca rzeczywisty przebieg drogi z pierwszeństwem przez skrzyżowanie” pod A-7 (skrzyżowanie z drogą wojewódzką nr 827, km 9 + 550),

Paragraf 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, stanowi, że podstawą do zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że na drodze nr 2289L znak B-18 „zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 20 t” ustawiono ze względu na ograniczenie nośności mostu w Kiełczewicach Dolnych, zgodnie z zaleceniami zawartymi w protokole z przeglądu mostu. Znaki D-42 i D-43 na drodze nr 2233L nie zostały usunięte przez

wykonawcę przebudowy drogi po wprowadzeniu nowej organizacji ruchu, zostaną usunięte przez ZDP. Tabliczka T-6c pod A-7 „wskazująca rzeczywisty przebieg drogi z pierwszeństwem” na skrzyżowaniu z drogą wojewódzką nr 827 jest w administracji Zarządu Dróg Wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli str. 222-231, 264-267)

3. W pasie drogi nr 2107L w km 2+911 ustawiony był znak A-2 „niebezpieczny zakręt w lewo” bez folii odbłaskowej, niezgodny z wzorem określonym w załączniku 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 drogach¹¹. Znaki tego typu, zgodnie z § 2 ust 2 ww. rozporządzenia stosowane mogły być do 31 grudnia 2010 r.

W pasie drogi nr 2245L znak A-7 „ustąp pierwszeństwa” w km 11+231 umieszczony był na wysokości ok. 1,50 m od nawierzchni drogi, podczas gdy zgodnie z ww. zał. nr 1 znaki ostrzegawcze powinny być umieszczone na wysokości min. 2 m od poziomu nawierzchni drogi.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że nieprawidłowo ustawione znaki A-2 i A-7 zostaną wymienione po zakupie nowych w 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 226-227, 230, 265, 267)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Zarządu w zbadanym zakresie.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK brak zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla 117 odcinków dróg powiatowych (80,7% zarządzanych przez ZDP) może ograniczać bezpieczeństwo ruchu drogowego.

3. Zgodność działań zarządcy drogi z postanowieniami uchwał Rady Ministrów nr 233/2008 z dnia 28 października 2008 r. i nr 157/2009 z dnia 15 września 2009 r. dotyczących NPPDL

Opis stanu faktycznego

W planie inwestycji drogowych na lata 2007-2013 i w Strategii Rozwoju Powiatu Lubelskiego na lata 2007-2015 ujęte były zadania dotyczące przebudowy drogi nr 2289L Strzyżewice-Zakrzówek i drogi nr 2233L Miłocin-Stasin-Podole, które realizowane były w roku 2010 i 2011 w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. W wymienionych dokumentach nie był ujęty, przebudowywany w 2010 r. w ramach NPPDL, odcinek drogi nr 2277L Żabia Wola–Strzyżewice o długości 2,02 km.

Zastępca Dyrektora – Naczelnik Wydziału Dróg i Mostów wyjaśniła, że przebudowa odcinka o długości 2,02 km drogi nr 2277L Żabia Wola – Strzyżewice w ramach NPPDL, była kontynuacją przebudowy ciągu komunikacyjnego Zakrzówek – Strzyżewice – Żabia Wola – Lublin. W 2006 roku, w ramach ZPORR, został przebudowany odcinek o długości 6,93 km drogi nr 2277L Żabia Wola – Strzyżewice, a w 2008 roku z własnych środków oraz przy współudziale gmin, przebudowana została nawierzchnia drogi nr 2269L Lublin – Bychawa.

(dowód: akta kontroli str.36-46, 153-156)

Dane i informacje zawarte we wniosku z 30.09.2009 r. o dofinansowanie zadania nr 1 zadania nr 2 były zgodne z dokumentami źródłowymi, m.in. z: opisami technicznymi przebudowy dróg, umowami o partnerstwie w realizacji przedsięwzięć zawartymi pomiędzy Powiatem Lubelskim a Gminą Strzyżewice, Gminą Wojciechów, Miastem Bełżyce oraz potwierdzeniami przyjęcia zgłoszenia robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 123-129,137-143)

Zadanie nr 1 rozpoczęto 16.03.2010 r. i zakończono 30.09.2010 r., za wykonane prace zapłacono w dniu 10.11.2010 r. Zadanie nr 2 rozpoczęto 11.03.2011 r i zakończono 31.08.2011 r., a zapłacono w dniu 10.10.2011 r.

¹¹ Dz.U. nr 220, poz. 2181 ze zm.

Zadania zakończono w terminach określonych w umowach o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa, zawartych pomiędzy Wojewodą a Powiatem Lubelskim w dniach 19.03.2010 r. i 21.03.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 69, 101, 130-132, 144-145, 151-152)

Dotacje celowe (w kwocie 2.162.776 zł na zadanie nr 1 oraz 2.683.504 zł – na zadanie nr 2) wykorzystano w terminie i zgodnie z przeznaczeniem, tj. na pokrycie 50% kosztów przebudowy dróg.

Rozliczenia z wykorzystania dotacji przekazane zostały zgodnie z umowami o ich udzieleniu, w terminie do 30 dni od zakończenia realizacji zadania (wydatkowanie dotacji). Sprawozdania z wykorzystania dotacji, sporządzone według wzoru określonego przez LUW, Zarząd Powiatu przekazał Wojewodzie Lubelskiemu odpowiednio 20.01.2011 r. i 30.12.2011 r. - w terminie określonym w § 10 ust. 1 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 gminnych¹² (do 31 stycznia roku następującego, po roku, w którym dotacja została udzielona).

Rozliczenia i sprawozdania sporządzone zostały rzetelnie, na podstawie umów z wykonawcami, faktur za wykonane roboty budowlane, protokołów odbioru końcowego i wyciągów bankowych potwierdzających dokonane płatności.

(dowód: akta kontroli str. 133-136, 146-152)

W wyniku realizacji ww. zadań osiągnięto planowany efekt rzeczowy.

Podwyższono parametry techniczne i eksploatacyjne drogi nr 2277L i nr 2289L na długości 9,2 km, poszerzono nawierzchnię drogi nr 2289L do 6 m, wyrównano nierówności mieszanką mineralno-asfaltową o grubości 4 cm, wykonano warstwę ścieralną mineralno-asfaltową grysową o grubości 4 cm, obustronne pobocza z tłucznia kamiennego o grubości 10 cm, zjazdy, brakujący odcinek chodnika o szer. 1,5 m z betonowej kostki brukowej o gr. 6 cm, wykonano nowe oznakowanie pionowe i poziome, ustawiono stalowe bariery ochronne, wykonano dwa komplety oznakowania z elementami oświetlonymi i barierkami przy szkołach podstawowych w Żabiej Woli i w Strzyżewicach. Przebudowano nawierzchnię bitumiczną na drodze nr 2233L o długości 9,5 km, wykonano pobocza o szerokości 1,25 m i grubości 8 cm umocnione materiałem kamiennym, ustawiono 107 znaków pionowych.

(dowód: akta kontroli str. 134, 147-148, 222, 224)

Zadania realizowane w ramach NPPDL kontrolowane były przez Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie (LUW): w sierpniu 2011 r. (zadanie nr 1) i październiku 2011 r. (zadanie nr 2). W wyniku kontroli stwierdzono wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem i realizację w całości planowanego zakresu prac.

(dowód: akta kontroli str. 153-156, 162-170)

Przebudowy dróg realizowano na podstawie zgłoszeń wykonania robót budowlanych, niewymagających uzyskania pozwoleń na użytkowanie. Obydwa zadania wykonano w terminie ważności zgłoszeń. ZDP zapewnił koordynację robót prowadzonych w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 153-156, 176-178, 194-196)

W wyniku przebudowy dróg nr 2277L i 2289L uzyskano poprawę płynności ruchu przy włączeniu do drogi wojewódzkiej nr 834, poprawę bezpieczeństwa komunikacyjnego obszaru gminy Strzyżewice i powiatu lubelskiego, jak również województwa lubelskiego. Przebudowa tych dróg przyczyniła się do skrócenia czasu przejazdu w kierunku sąsiedniego powiatu kraśnickiego, zwiększenia bezpieczeństwa ruchu poprzez wykonanie chodnika, oznakowania poziomego i pionowego.

W wyniku przebudowy drogi nr 2233L uzyskano poprawę płynności ruchu przy włączeniu do drogi wojewódzkiej nr 747 i 830, poprawę bezpieczeństwa komunikacyjnego obszaru gminy Bełżyce, Wojciechów, powiatu lubelskiego i województwa lubelskiego, skrócenie czasu przejazdu w kierunku sąsiedniego powiatu puławskiego, zwiększenie bezpieczeństwa ruchu poprzez wykonanie chodnika, oznakowania poziomego i pionowego.

(dowód: akta kontroli str. 153-156)

¹² Dz.U. nr 53, poz. 435 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Zarządu w zakresie realizacji NPPDL.

4. Prawidłowość udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto dwa postępowania o zamówienia publiczne na zadania realizowane w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego:

- dot. zadania nr 1 - umowa z 09.03.2010 r. zawarta pomiędzy Powiatem Lubelskim a Przedsiębiorstwem Robót Drogowo-Mostowych w Lublinie, wartość zamówienia wg umowy 4.325.552,25 zł brutto,
- dot. zadania nr 2 - umowa z 25.02.2011 zawarta pomiędzy Powiatem Lubelskim a Komunalnym Przedsiębiorstwem Robót Drogowych w Lublinie; wartość zamówienia wg umowy 5.367.008,13 zł.

W wyniku analizy ww. zamówień stwierdzono, że:

- postępowania przeprowadziła komisja przetargowa powołana przez Dyrektora Zarządu, wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły oświadczenia zgodnie z art. 17 ust. 2 pzp,
- przedmiot zamówień określono i jego wartość opisano zgodnie z art. 29 – 33 i 35 pzp,
- specyfikacje istotnych warunków zamówienia („SIWZ”) zawierały elementy określone w art. 36 pzp, a ich modyfikacje wprowadzano zgodnie z art. 38 ust 4 pzp,
- ogłoszenia o zamówieniu zawierały informacje wymagane art. 41 pzp i zostały zamieszczone w sposób określony w art. 11 i 40 pzp,
- wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ (najniższa cena), stosownie do art. 91 pzp,
- odrzucono oferty wykonawców w przypadkach określonych w art. 89 pzp, których treść nie odpowiadała treści SIWZ,
- dopełniono obowiązku zawiadamiania wykonawców i zamieszczania informacji o wyborze oferty zgodnie z art. 92 ust. 1 i 2 pzp,
- treści umów zawartych z wybranymi wykonawcami były zgodne ze złożonymi przez nich ofertami,
- w umowach z wykonawcami wprowadzono postanowienia dotyczące kar umownych w przypadku niewywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania, wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy,
- zmiany umowy o zamówienie publiczne zawartej z Przedsiębiorstwem Robót Drogowo-Mostowych w Lublinie dokonano z zachowaniem przesłanek określonych w art. 144 ust. 1 pzp,
- ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Przedsiębiorstwu Robót Drogowo-Mostowych w Lublinie zamieszczono w BZP w dniu 11.03.2010 r. (umowę zawarto 09.03.2010 r.), o udzieleniu zamówienia Komunalnemu Przedsiębiorstwu Robót Drogowych w Lublinie zamieszczono w BZP w dniu 07.03.2011 r. (umowę zawarto 25.02.2011 r.).

Przewodniczący komisji przetargowej wyjaśnił, że zamieszczenie ogłoszenia w ciągu 10 dni od zawarcia umowy spowodowane było natłokiem spraw związanych z zadaniami prowadzonymi w dziale zamówień publicznych, a nie zwlekaniem z dokonaniem tego obowiązku. Przekazanie ogłoszenia nastąpiło tak szybko jak było to możliwe.

(dowód: akta kontroli str. 66-122)

Zadania zakończone zostały w terminie określonym w umowach z wykonawcami i odebrane protokołami odbioru końcowego. Zapłaty wynagrodzenia dokonano zgodnie z umowami i zakresem wykonanych robót.

Umowę na roboty dodatkowe zawarto w dniu 18.08.2010 r. z Przedsiębiorstwem Robót Drogowo-Mostowych w Lublinie zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 5b pzp. Zamówienie dodatkowe o wartości 45.019,10 zł dotyczyło zastosowania przy budowie chodnika podsypki cementowo-piaskowej, zamiast piaskowej przewidzianej w zamówieniu podstawowym. Zmianę technologii wykonania robót uzasadniała ograniczona wytrzymałość gruntu.

Projekty stałej organizacji ruchu przebudowywanych odcinków dróg (stanowiące integralną część dokumentacji budowy) zawierały elementy określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

Szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót drogowych (dalej „SST”), stanowiące integralny składnik umów z wykonawcami, precyzowały wymagania dotyczące wbudowywanych materiałów, ich badania, oraz dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych. ZDP zabezpieczył sobie możliwość dokonywania badań laboratoryjnych we własnym zakresie.

W umowach z wykonawcami i w SST określono warunki kontroli jakości robót oraz warunki 36 miesięcznej gwarancji. W SST zobowiązano wykonawców do opracowania i przedstawienia programu jakości robót, ustalono warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i odbiorów pogwarancyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 66-71,79-103, 112-118)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielanie przez ZDP zamówień publicznych na zadania realizowane w ramach NPPDL.

5. Wykonywanie robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich jakości

Opis stanu
faktycznego

Zadanie nr 1 realizowano na podstawie zgłoszenia wykonania robót budowlanych z dnia 25.08.2009 r., a zadanie nr 2 na podstawie zgłoszenia z dnia 15.09.2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 176-178, 194-196)

ZDP przekazał wykonawcom plac budowy w terminach określonych w umowach. Przedsiębiorstwu Robót Drogowo-Mostowych w Lublinie plac budowy przekazano protokołem wprowadzenia na budowę z dnia 16.03.2010 r., Komunalnemu Przedsiębiorstwu Robót Drogowych w Lublinie – protokołem wprowadzenia na budowę z dnia 11.03.2011 r.

Zadanie nr 1 rozpoczęto 16.03.2010 r., a końcowego odbioru robót dokonano 30.09.2010 r., tj. w terminie określonym w umowie z 09.03.2010 r. i w aneksie nr 2 z dnia 30.08.2010 r., zmieniającym termin zakończenia robót na podstawie § 6 ust. 3 f umowy, w związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych.

Zadanie nr 2 rozpoczęto 11.03.2011 r., a końcowego odbioru robót dokonano 31.08.2011 r., w terminie określonym w umowie z dnia 25.02.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 79-91, 112-118, 179-180,187, 197-199)

Podczas realizacji zadań nr 1 i 2 nie prowadzono dzienników budowy, nie sporządzano dokumentów świadczących o przestrzeganiu wymogów w zakresie warunków pogodowych przy realizacji robót, Zarząd nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych materiałów i nie zgłaszał uwag dotyczących jakości wykonywanych robót i wbudowywanych materiałów. Wykonawca zadania nr 2 przedstawił ZDP program zapewnienia jakości i wyniki pomiarów kontrolnych równości, spadku i szerokości wybudowanej nawierzchni. Od wykonawcy zadania nr 1 nie wyegzekwowano opracowania programu jakości robót. Nie prowadzono udokumentowanych pomiarów kontrolnych nawierzchni przy przebudowach dróg nr 2277L i 2289L.

Starszy inspektor nadzoru ZDP wyjaśnił, że w trakcie ww. inwestycji nie występowały przerwy w robotach, które prowadzone były zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. W przypadku niesprzyjających warunków atmosferycznych, uniemożliwiających wykonanie robót bitumicznych, wykonywano roboty brukarskie. Jakość wykonywanych robót i materiałów nie budziły wątpliwości i w związku z tym nie zlecano dodatkowych badań powodujących dodatkowe koszty po stronie inwestora.

(dowód: akta kontroli str. 70, 102, 205-209, 260, 262)

W trakcie realizacji zadania nr 2 inspektor nadzoru odbierał roboty ulegające zakryciu: 11.05.2011 r. odebrano wzmocnienie podłoża stabilizacją gruntu wapnem o grubości 35 cm i zezwolono na wykonanie recyklingu, 24.06.2011 r. - warstwę wiążącą z betonu asfaltowego o grubości 4 cm i zezwolono na wykonanie warstwy ścieralnej, 29.06.2011 r. - warstwę recyklingu mieszkanką MCE o grubości 15 cm i zezwolono na wykonanie warstwy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie, 12.07.2011 r. - warstwę z kruszywa łamanego o grubości 2 cm stabilizowanego mechanicznie i zezwolono na wykonanie warstwy wiążącej, 16.08.2011 r. - warstwę wiążącą z betonu asfaltowego o grubości 6 cm i zezwolono na wykonanie warstwy ścieralnej o grubości 4 cm. Z czynności tych sporządzono protokoły, przy odbiorach robót ulegających zakryciu Zarząd nie stwierdził nierzetelnego wykonawstwa.

Nie dokumentowano odbioru robót ulegających zakryciu podczas realizacji zadania nr 1.
(dowód: akta kontroli str. 200-204, 263)

ZDP wyegzekwował od wykonawców zabezpieczenie należytego wykonania robót. W protokołach odbioru końcowego potwierdzono 36 miesięczny termin gwarancji, zgodnie z określonym w umowach zawartych z wykonawcami.
(dowód: akta kontroli str. 70, 82-83, 102, 115, 179-180, 197-198)

Z protokołów odbioru robót ulegających zakryciu (zadanie nr 2), wyjaśnień st. inspektora nadzoru ZDP (zadanie nr 1) oraz treści protokołów odbioru końcowego zadań wynika, że jakość wykonanych robót nie budziła zastrzeżeń.
(dowód: akta kontroli str. 179-180, 197-198, 200-204, 262-263, 286)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Realizując zadania nr 1 i 2 Zarząd nie zapewnił prowadzenia przez kierowników budowy dzienników budowy dla tych przedsięwzięć. Ograniczyło to możliwość dokumentowania przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót. Obowiązek prowadzenia dziennika wynikał z treści umów zawartych z wykonawcami.

Starszy inspektor nadzoru ZDP wyjaśnił, że nie prowadzono dzienników budowy, ponieważ nie zostały zakupione przez Zarząd. Przebudowy dróg prowadzone były na podstawie zgłoszenia, a nie na podstawie pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 191-192, 216-217, 260, 262)

2. Nie wyegzekwowano od wykonawcy zadania nr 1 opracowania programu jakości robót, którego obowiązek sporządzenia określono w umowie z dnia 09.03.2010 r. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że Zarząd nie wymagał programu jakości robót, ponieważ wykonawca przedstawił certyfikat systemu zarządzania, potwierdzający, że Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych spełnia wymagania ISO w zakresie budowy i modernizacji dróg. Ponadto jakość robót była realizowana poprzez zapewnienie na budowie: kierownika budowy, działania zgodnie z zasadami bhp, akceptacji przez inspektora nadzoru receptur laboratoryjnych, przedstawienia przez wykonawcę m.in. aprobat technicznych i deklaracji zgodności. Podstawą odbioru robót był przedstawiony przez wykonawcę operat kołaudacyjny.

(dowód: akta kontroli str. 190, 213-214, 265, 267-269)

3. Podczas realizacji zadania nr 1 nie dokumentowano odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu.

W trakcie tej inwestycji wykonano następujące roboty ulegające zakryciu: warstwa dolna podbudowy o grubości 15 cm z kruszywa łamanego, warstwa górna podbudowy o grubości 8 cm z kruszywa łamanego, warstwa wiążąca o grubości 4 cm z mieszanek mineralno-asfaltowych grysowych, ława betonowa o wymiarach 30x40 cm pod krawężniki, podsypki piaskowe i cementowo-piaskowe pod nawierzchnię chodnika z kostki brukowej.

Zgodnie z art. 25 pkt 3 ustawy Prawo budowlane sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających należy do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego.

Starszy inspektor nadzoru ZDP wyjaśnił, że roboty zanikające odbierał na podstawie zgłoszeń telefonicznych o ich wykonaniu. Po dokonaniu pomiarów, jeżeli nie było żadnych zastrzeżeń co do grubości, szerokości i jakości, zezwalał na dalsze prowadzenie robót.

Fakty te nie były dokumentowane ze względu na brak dziennika budowy. Pomiary rejestrował w swoich notatkach roboczych.

(dowód: akta kontroli str. 236, 260-263, 286)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Zarządu w zbadanym zakresie.

6. Prawdliwość odbioru robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Odbiory końcowe zadań nr 1 i 2 dokonane zostały w terminach określonych w umowach z wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 179-180, 197-198)

W § 10 umów zawartych z wykonawcami dwóch badanych inwestycji postanowiono, że do obowiązków wykonawcy należy skompletowanie i przedstawienie zamawiającemu dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowości wykonania przedmiotu odbioru końcowego w zakresie określonym w SST.

W SST określono, że do odbioru ostatecznego wykonawca jest zobowiązany przygotować m.in.: dokumentację projektową podstawową (przedmiar i kosztorysy), recepty i ustalenia technologiczne, wyniki pomiarów kontrolnych, wyniki badań i oznaczeń laboratoryjnych, deklaracje zgodności lub certyfikaty zgodności wbudowanych materiałów, opinię technologiczną sporządzoną na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbioru, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą. W przypadku, gdy wg komisji, roboty pod względem przygotowania dokumentacyjnego nie będą gotowe do odbioru ostatecznego, komisja wyznaczy ponowny termin odbioru ostatecznego robót.

(dowód: akta kontroli str. 79-85, 112-118, 193, 220)

Do odbioru zadania nr 1 wykonawca przedłożył operat zawierający: opis technologiczny wykonanych robót (podbudowy, nawierzchni, zjazdów, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego), deklaracje zgodności materiałów z PN, receptę mieszanki mineralno-bitumicznej warstwy wiążącej, wykaz ekstrakcji mas bitumicznych warstwy wiążącej, receptę laboratoryjną mieszanki mineralno-bitumicznej warstwy ścieralnej, wykaz ekstrakcji mas bitumicznych warstwy ścieralnej.

Do odbioru zadania nr 2 wykonawca przedłożył operat zawierający: sprawozdanie techniczne (opis technologii wykonanych robót, przebieg prac, opis prowadzonej kontroli jakości robót), zestawienie grubości próbek warstwy wiążącej, wyniki badania mieszanki mineralno-asfaltowej warstwy ścieralnej, raporty z badań materiałów drogowych, deklaracje zgodności materiałów z PN oraz wyniki pomiarów kontrolnych warstwy wiążącej i warstwy ścieralnej obejmujących równość poprzeczną, równość podłużną, spadek poprzeczny, szerokość.

(dowód: akta kontroli str. 247)

Przy odbiorach końcowych ww. zadań nie ujawniono wad. Roboty odebrane zostały bez zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 179-180, 197-198)

Projekt czasowej organizacji ruchu zadania nr 1 zakładał realizację inwestycji etapowo i oznakowanie robót według schematu na odcinkach o długości od 400 do 1000 m, przewidziano ruch wahadłowy regulowany sygnalizatorem. Starostwo Powiatowe w Lublinie zatwierdziło projekt czasowej organizacji ruchu na okres 12 miesięcy od 1.04.2010 r.

Projekt czasowej organizacji ruchu dla zadania nr 2 zakładał realizację inwestycji przy całkowicie zamkniętym ruchu w obu kierunkach, długość objazdów ok. 16 km. Określono sposób wygrozdzenia robót, oznakowania, umieszczenia znaków, trasy objazdów, opisano zagrożenia i utrudnienia. Starostwo Powiatowe w Lublinie zatwierdziło projekt czasowej organizacji ruchu na okres od marca do sierpnia 2011 r. W dniu 18.04.2011 r. wykonawca robót powiadomił KM Policji w Lublinie, Starostwo Powiatowe w Lublinie i ZDP o zamknięciu odcinka drogi od 20.04.2011 r.

Stałe organizacje ruchu na drodze nr 2289L Strzyżewice-Zakrzówek (od km 0+000 do km 7+219) i na drodze nr 2277L Żabia Wola-Strzyżewice (od km 0+000 do km 2+335)

wprowadzone zostały w dniu 30.09.2010 r. Kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu na ww. drogach pracownik Starostwa Powiatowego przeprowadził w dniu 10.11.2010 r.

Stałą organizację ruchu na drodze nr 2233L Miłocin-Stasin-Podole (od km 0+000 do km 9+596) wprowadzono w dniu 31.08.2011 r. Kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu na ww. drodze pracownik Starostwa Powiatowego przeprowadził w dniu 4.10.2011 r.

W myśl § 12 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu.

Dyrektor ZDP oświadczył, że informacje o wprowadzeniu stałych i czasowych organizacji ruchu przez wykonawców robót w pasie drogowym były przekazywane do Zarządu telefonicznie.

(dowód: akta kontroli str. 247-248, 255-257, 270)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. ZDP nie wyegzekwował od wykonawców zadania nr 1 i 2 geodezyjnych inwentaryzacji powykonawczych zarejestrowanych w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lublinie. Końcowych odbiorów robót dokonano, pomimo że wykonawcy nie przedłożyli ww. dokumentów, a obowiązek ten wynikał z postanowień zawartych umów.

Starszy inspektor nadzoru ZDP wyjaśnił, że nie wyegzekwowano od wykonawców geodezyjnych inwentaryzacji powykonawczych ze względu na długi czas procesu wykonania prac geodezyjnych przy długich odcinkach dróg, od zarejestrowania prac w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej do naniesienia zmian sytuacyjnych na matrycach i wykonaniu map.

(dowód: akta kontroli str. 80, 193, 220, 260, 263)

2. Przed dokonaniem odbioru końcowego zadania nr 1 Zarząd nie wyegzekwował od wykonawcy przedłożenia wyników pomiarów kontrolnych nawierzchni, wymaganych umową z wykonawcą prac.

Starszy inspektor nadzoru ZDP wyjaśnił, że nie wyegzekwowano od Przedsiębiorstwa Robót Drogowo-Mostowych w Lublinie przedłożenia wyników pomiarów kontrolnych nawierzchni ze względu na wykonywanie robót bitumicznych elektronicznym rozściefaczem, w wyniku czego w czasie odbioru końcowego przy pomiarach spadków poprzecznych, badań równości łątą i szczelinomierzem nie stwierdzono żadnych odchyłek.

(dowód: akta kontroli str. 193, 260-263)

Ocena cząstkowa

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzenia nieprawidłowości działania Zarządu w zbadanym zakresie.

W ocenie NIK zakres usterek stwierdzonych podczas przeglądów dróg prowadzonych w roku 2013 (opisane w pkt 7 wystąpienia) może świadczyć o braku należytej trwałości wykonanych prac i może być sygnałem uzasadniającym przeprowadzenie szczegółowych badań jakości wykonanych robót drogowych.

7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Opis stanu
faktycznego

Do zakończenia kontroli NIK ZDP wraz z wykonawcą dokonali w okresie gwarancji trzech przeglądów przebudowanych dróg wchodzących w skład zadania nr 1. Wady ujawnione podczas przeglądów dokonanych w dniach 19.10.2011 r. i 09.12.2011 r. zostały usunięte. W kolejnym protokole przeglądu z dnia 25.04.2013 r. na drodze nr 2289L (zadanie nr 1) stwierdzono zaniżenie nawierzchni przy zatoce autobusowej, w 3 miejscach spękania siatkowe na łącznej powierzchni ok. 90 m² oraz spękania podłużne i poprzeczne na długości ok. 25 m. Termin usunięcia tych wad wyznaczono do dnia 31.05.2013 r. W dniu 27.05.2013 r. wykonawca poinformował ZDP o ich usunięciu. Oszacowana przez st. inspektora nadzoru ZDP wartość prac naprawczych zamknęła się kwotą 5.688,60 zł (umowna wartość robót zadania nr 1 wynosiła 4.325.552,25 zł)

Podczas przeglądu 15.04.2013 r. nawierzchni bitumicznej zadania nr 2 stwierdzono spękania podłużne krawędziowe (ok. 40 m²), spękania siatkowe (ok. 10 m²). W protokole z przeglądu wykonawca zaproponował ustalenie przyczyny uszkodzeń po wykonaniu pomiarów i badań podbudowy i nawierzchni. Ostatecznie, w wyniku prowadzonych rozmów, zobowiązał się do usunięcia wad w terminie do 28.06.2013 r. Oszacowana przez st. inspektora nadzoru ZDP wartość koniecznych prac naprawczych wynosić ma 2.402,57 zł (umowna wartość robót zadania nr 2 wynosiła 5.367.008,13 zł).

(dowód: akta kontroli str. 179-186, 197-198, 210-211, 261-267, 273 i 287-288)

W wyniku dokonanych przez NIK oględzin przebudowanych w ramach NPPDL odcinków dróg stwierdzono, że stan nawierzchni i poboczy dróg przebudowanych w ramach zadań nr 1 i 2 był dobry. Potwierdzono jedynie występowanie wady, które ujawnione zostały podczas przeglądów gwarancyjnych przeprowadzonych w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 222, 224)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Zarządu w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Wydział Komunikacji Transportu i Drogownictwa Starostwa Powiatowego w Lublinie przeprowadzał co najmniej raz na 6 miesięcy kontrole stanu technicznego i oznakowania dróg powiatowych. W każdym piśmie kierowanym przez Starostwo do ZDP o usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych podczas tych przeglądów, przypomniano o sporządzaniu projektów stałych organizacji ruchu dla dróg powiatowych. Po wprowadzeniu stałej organizacji ruchu Starostwo, na podstawie § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, każdorazowo dokonywało kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 171-172)

Według informacji Starosty Lubelskiego na ocenę realizacji zadań ZDP wpływa szereg czynników niezależnych od ZDP i Zarząd Powiatu, takich jak: warunki atmosferyczne, ograniczone środki finansowe, znaczna długość i wysoki stopień zużycia dróg, wieloletnie zaniedbania finansowania z budżetu państwa dróg lokalnych. Pomimo tych trudności zarówno Zarząd Powiatu jak i ZDP sukcesywnie pracują nad poprawą jakości dróg, m.in. pozyskiwane są środki zewnętrzne na finansowanie zadań drogowych, podejmowana jest współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, wdrażane mniej kosztochłonne rozwiązania utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 274-276)

Po ostatniej kontroli przeprowadzonej przez NIK w ZDP w 2008 r. w zakresie prawidłowości udzielania zamówień publicznych na odbudowę dróg powiatowych, dofinansowaną z dotacji celowych z budżetu państwa (I/08/009), NIK nie formułowała wniosków. Kontrolowana działalność oceniona została pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 271-272)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Zarządu w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i 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, wnosi o:

1. uzupełnianie znaków drogowych wyłącznie w oparciu o zatwierdzony, zmieniony projekt organizacji ruchu,
2. wyegzekwowanie geodezyjnych inwentaryzacji powykonawczych zadania nr 1 i 2,
3. realizację postanowień zawieranych umów w zakresie prowadzenia dzienników budowy, dokumentowania odbiorów robót drogowych zanikających i ulegających zakryciu, przedstawiania wyników pomiarów kontrolnych nawierzchni oraz programu jakości robót,
4. podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia projektów organizacji ruchu dla wszystkich dróg powiatowych.

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 Lublinie.

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.

Lublin, dnia 28 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor

Kontroler
Jacek Romanowski
gł. specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis

