



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-03-06/2013

P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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” (dalej NPPDL). |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie |
| kontroler | Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86363 z dnia 26 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim, 13-300 Nowe Miasto Lubawskie, ul. Rynek 1, nr statystyczny 871124242. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Ewa Dembek, Starosta powiatu nowomiejskiego (dalej Starosta) od dnia 30 listopada 2010 r. Wcześniej funkcję tę pełnił od 16 listopada 2002 r. Stanisław Czajka. |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Starostwa w zakresie realizacji postanowień uchwał Rady Ministrów dotyczących NPPDL oraz udzielania zamówień publicznych, a także nadzoru nad jakością wykonanych robót drogowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia zwłaszcza wybór wykonawców remontów dróg powiatowych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² („ustawa Pzp”) oraz właściwy nadzór nad wykonaniem tych remontów i ich odbiorem.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast niewyegzekwowania przez Starostę:

- sporządzenia przez Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim („ZDP”) planu rozwoju sieci drogowej dla dróg powiatowych,
- przedłożenia przez jednego z wykonawców do zatwierdzenia uproszczonego projektu organizacji ruchu remontowanej drogi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Starosty w zakresie realizacji postanowień uchwał Rady Ministrów dotyczących NPPDL.

Opis stanu faktycznego

W latach 2010 – 2013 (I kwartał) w powiecie nowomiejskim (dalej Powiat) wyremontowano dwie drogi powiatowe o łącznej długości 11,324 km, dofinansowane ze środków NPPDL. Na remonty tych dróg wydatkowano łącznie 2 925,3 tys. zł, w tym 1 447,7 tys. zł stanowiły środki z NPPDL w latach 2008-2011 (49,5%). Remontem objęto drogę nr 1293N Biskupiec – Łąkorz (przeprowadzonym w 2010 r. o wartości ogółem 1 380,2 tys. zł) oraz drogę nr 1333N Iława – Radomno

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2010 r. , Nr 113, poz. 759 ze zm.

– Nowe Miasto Lubawskie na odcinku Nowy Dwór – droga krajowa nr 15 (w 2011 r., 1 545,1 tys. zł).

W 2013 r. planowane jest wykonanie przebudowy (do połowy września) dwóch dróg powiatowych na odcinku 4,870 km o łącznej wartości 1 632,5 tys. zł, z udziałem dotacji z NPPDL - Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój, wynoszącej 816,3 tys. zł (50%).

Wyboru odcinków dróg do remontu lub przebudowy dokonywano w oparciu o *Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata 2007 – 2013, Strategię Rozwoju Powiatu* oraz bieżące uchwały Rady Powiatu.

Badaniu szczegółowemu poddano dwie inwestycje zrealizowane w latach 2010 – 2011. Dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie, rozpoczęcie i zakończenie remontu dróg, przekazanie sprawozdań z wykorzystania dotacji oraz uzyskane efekty rzeczowe były zgodne z ww. uchwałami Rady Ministrów. W ocenie Starostwa wyremontowane odcinki dróg zwiększyły płynność ruchu i poprawiły bezpieczeństwo komunikacyjne.

Prawidłowo i terminowo rozliczono powyższe inwestycje z Warmińsko-Mazurskim Urzędem Wojewódzkim w Olsztynie (W-M UW).

Remonty dróg zrealizowanych w latach 2010 – 2011 były poddane kontroli przez W-M UW w 2010 r. oraz w 2012 r. Kontrole te wykazały prawidłowość ich remontu oraz zgodność wykorzystania dotacji z warunkami określonymi w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 3-86)

Ustalone
nieprawidłowości

Starostwo nie posiadało planu rozwoju powiatowej sieci drogowej, a tym samym nie zrealizowany został obowiązek jego opracowania przez zarządcę drogi, wynikający z art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³. Należy zaznaczyć, że zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego ZDP, przyjętym uchwałą Zarządu Powiatu w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 9 marca 2011 r., do jego zakresu działania należy m.in. planowanie rozwoju sieci dróg powiatowych. Do czasu kontroli NIK Starosta nie wyegzekwował jednak od ZDP sporządzenia takiego planu.

Niesporządzenie powyższego planu według wyjaśnień Starosty wynikało z trudnej sytuacji finansowej Powiatu (brak środków na jego opracowanie), a informacje o rozwoju sieci dróg powiatowych zawarte są w *Wieloletnim Planie Inwestycyjnym na lata 2007 – 2013* oraz *Strategii rozwoju powiatu nowomiejskiego*.

(dowód: akta kontroli str. 87-88, 148-152)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w badanym obszarze, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, która nie miała zasadniczego wpływu na realizację zadań związanych z remontami dróg powiatowych.

2. Prawidłowość udzielania zamówień publicznych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Z analizy dwóch zamówień publicznych na remonty dróg zrealizowanych w przetargu nieograniczonym na ogólną kwotę 2.895,7 tys. zł wynika, że zamówienia były realizowane zgodnie z ustawą Pzp. Stwierdzono bowiem m.in., że:

- tryb wyłaniania wykonawców i przeprowadzone postępowania były właściwe,
- wartość zamówienia została określona z należytą starannością, zaś treść ogłoszeń o zamówieniach była zgodna ze SIWZ⁴ i wykonana w ustawowych terminach,
- SIWZ zawierały wszystkie niezbędne elementy,

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

⁴ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

- prawidłowo przeprowadzono procedurę wyłonienia wykonawców oraz dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty, a umowy z wykonawcami zostały zawarte w terminach określonych w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 89-103)

2.2. Badania dokumentacji technicznej związanej z udzieleniem zamówień publicznych na remonty dwóch dróg powiatowych wykazały, że określono w niej terminy rozpoczęcia robót, realizacji poszczególnych elementów i zakończenia całości zadań. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót⁵ precyzowały wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych oraz badania tych materiałów, wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych oraz warunki dotyczące kontroli jakości robót. Zawarte umowy z wykonawcami uwzględniały m.in. warunki gwarancji i rękojmi, określały zabezpieczenie należytego wykonania zamówienia oraz zawierały postanowienia dotyczące kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. Poza tym umowy określały terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

(dowód: akta kontroli str. 104-107)

Ustalone
nieprawidłowości

Starosta, będący organem zarządzającym ruchem drogowym nie wyegzekwował od wykonawcy przeprowadzającego remont drogi powiatowej Nr 1333N Iława – Radomno – Nowe Miasto Lubawskie na odcinku Nowy Dwór – droga krajowa nr 15 realizowanej w 2011 r. przedłożenia do zatwierdzenia uproszczonego projektu organizacji ruchu zawierającego: opis techniczny dotyczący charakterystyki robót, powtarzalny schemat umieszczenia na drodze znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz sposób rozmieszczenia i oznakowania pojazdów zabezpieczających lub wykonujących roboty lub czynności wykonywane na drodze (w szczególności dotyczy to robót i czynności przesuwających się wzdłuż drogi). Stwierdzono, że wykonawca ten posiadał taki projekt, który w trakcie kontroli NIK przedłożył do ZDP, przy czym nie był on zatwierdzony.

W § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶ określono, że w przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, które wymagają zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności, organ zarządzający ruchem może dopuścić wprowadzanie zmian organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego.

Starosta wyjaśniła, że niewyegzekwowanie od wykonawcy remontu drogi złożenia wniosku o zatwierdzenie organizacji ruchu na czas jej remontu wynikało z przeoczenia. Podała również, że wykonawca na okres przeprowadzania remontu posiadał projekt uproszczony, według którego odbywał się ruch na remontowanej drodze.

(dowód: akta kontroli str. 87-88, 106-107)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Starostwa w badanym obszarze. Brak zatwierdzenia uproszczonego projektu ruchu nie miał istotnego wpływu na bezpieczeństwo ruchu na remontowanej drodze.

⁵ § 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-użytkowego (Dz. U. nr 202, poz. 2072).

⁶ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

Opis stanu
faktycznego

3. Wykonanie remontów dróg.

Badania dokumentacji związanej z realizacją remontów dwóch dróg powiatowych wykazały m.in., że:

- wykonawcy otrzymali dokumentację projektową i plac budowy w terminie określonym w umowach,
- terminy rozpoczęcia i zakończenia robót były zgodne z warunkami umowy i utrwalone zostały w dziennikach budowy,
- w remontach dróg nie występowały przerwy,
- przestrzegane były wymogi określone w dokumentacji przetargowej, w zakresie warunków pogodowych przy realizacji robót drogowych,
- zarządca drogi wyegzekwował od wykonawców opracowanie (w szczegółowej specyfikacji technicznej) i zrealizowanie programu jakości robót,
- dane dotyczące jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyniki przeprowadzonych badań wpisywane były do dzienników budowy,
- roboty zanikające, ulegające zakryciu podlegały rzetelnemu odbiorowi przez Zamawiającego,
- wyegzekwowano od wykonawców wymagane zabezpieczenie należytego wykonania robót,
- terminy gwarancji określone w protokole odbioru końcowego były zgodne z postanowieniami umowy.

(dowód: akta kontroli str. 108-121)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w dzienniku budowy remontowanej drogi powiatowej nr 1293N Biskupiec – Łąkorz nie wpisywano temperatury powietrza jaka była przy nakładaniu nawierzchni wiążącej i ścieralnej. Natomiast w dzienniku budowy remontowanej drogi nr 1333N Iława - Radomno- Nowe Miasto Lubawskie na odcinku Nowy Dwór- droga krajowa nr 15, nie wpisywano żadnych danych dotyczących pogody.

Należy przy tym wskazać, że pierwsze nakładanie nawierzchni wiążącej i ścieralnej odbyło się dla ww. dróg odpowiednio 23 kwietnia 2010 r. i 8 czerwca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 108-109)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo ww. uwagi, ocenia pozytywnie działalność Starostwa w badanym obszarze.

4. Odbiór wykonanych remontów dróg.

Opis stanu
faktycznego

Odbiór końcowy robót remontowych dokonany był w terminach określonych w umowach. Zarząd Powiatu wyegzekwował od wykonawców dostarczenie wszystkich dokumentów niezbędnych do odbioru robót m.in.: dziennika budowy i księgi obmiaru, wyników badań kontrolnych, atestów jakości wbudowanych materiałów, opinii technologicznej oraz sprawozdań technicznych.

Przy odbiorze końcowym oceniono wszystkie parametry nawierzchni określone w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót drogowych, nie wykazując żadnych wad odnośnie wykonanych robót.

Wykonawcy robót udzielili rocznej gwarancji oraz rękojmi. W okresie tym, na obydwu wyremontowanych drogach przeprowadzone były przez pracowników Zarządu Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim („ZDP”) oraz osoby

z uprawnieniami do budowy i nadzoru dróg przeglądy gwarancyjne. Ze sporządzonych z przeglądów protokołów wynikało, że nie wniesiono żadnych uwag do stanu technicznego wyremontowanych dróg. Zwroty zabezpieczenia należytego wykonania umów zostały dokonane zgodnie z warunkami zawartymi w umowach. Starostwo przed przekazaniem dróg w zarząd ZDP nie korzystało z uprawnień gwarancyjnych i rękojmi.

(dowód: akta kontroli str. 122-125)

Ocena cząstkowa

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

5. Nadzór nad działalnością Zarządu Dróg Powiatowych.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Starostwo przeprowadziło w ZDP trzy kontrole, tj. finansową, doraźną dotyczącą płac pracowników oraz problemową w zakresie zgodności działalności z przepisami wewnętrznymi.

W 2010 r. i w 2012 r. Komisja Rewizyjna Rady Powiatu przeprowadziła po jednej kontroli, której przedmiotem było wykonanie remontów i inwestycji drogowych w 2009 r. i I półroczu 2010 r. oraz w 2011 r. Nie postawiono żadnych zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 126-140)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Starostwo nie prowadziło kontroli w ZDP w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg. Wprawdzie Starosta wyjaśniła, że dwa razy do roku wicestarosta nowomiejski wraz z dyrektorem ZDP dokonywali przeglądu stanu technicznego dróg i ich oznakowania, a wnioski z tych wizyt były omawiane na Zarządzie Powiatu, ale objazdy te nie były udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 141-147)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wnosi o:

- 1) Podjęcie działań celem opracowania planu rozwoju sieci drogowej, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z przepisu art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.
- 2) Egzekwowanie od wykonawców przedkładania do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu na remontowanych lub przebudowywanych drogach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, dnia 17 czerwca 2013 r.

Kontroler
Henryk Dykty
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli