



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-03-04/2013

P/13/169

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/169 - Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji <i>Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Kontrolę przeprowadził na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK <sup>1</sup> Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82998 z dnia 15 kwietnia 2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie <sup>2</sup> , ul. Słowiańska 17, 48-300 Nysa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Dziubandowski <sup>3</sup> , Dyrektor ZDP  (dowód: akta kontroli str. 3, 80)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>4</sup>, działalność ZDP w latach 2010-2013 (I kwartał) w zbadanym zakresie.

Pozytywnie oceniono prowadzenie dokumentacji zarządzanych dróg w tym: opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej zgodnie z wymogami art. 20 pkt. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych*<sup>5</sup>, prowadzenie ksiąg dróg wymaganych przepisami § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>6</sup> oraz dzienników objazdu dróg zgodnie z wymaganiami § 11 tego rozporządzenia, niezwłoczne usuwanie usterek na drogach powiatowych stwierdzonych podczas objazdu dróg lub zgłaszanych przez inne podmioty, a także rzetelne i terminowe przekazywanie informacji o sieci dróg do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>7</sup>. Prawidłowo przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówień na wyłonienie wykonawców przebudowy ul. Długosza i ul. Chełmońskiego w Nysie, współfinansowanych ze środków budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych<sup>8</sup>. Zadania te zostały zrealizowane

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

<sup>2</sup> Dalej: ZDP.

<sup>3</sup> Dyrektor ZDP, od dnia 10 stycznia 2007 r.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 260, dalej: ustawa o *drogach publicznych*.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

<sup>7</sup> Dalej: GDDKiA.

<sup>8</sup> Dalej: NPPDL.

i rozliczone zgodnie z warunkami umów zawartych z Wojewodą Opolskim<sup>9</sup>. Formułując powyższą ocenę uwzględniono również należyte zabezpieczenie jakości wykonywanych prac budowlanych poprzez opracowanie specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, wyegzekwowanie od wykonawców sporządzenia i stosowania programów zapewniania jakości oraz rzetelny odbiór zrealizowanych robót, jak również usunięcie części nieprawidłowości w oznakowaniu jeszcze dróg w czasie trwania kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: nieprzeprowadzenia wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>10</sup> okresowych kontroli rocznych dla 2,2% zarządzanych dróg i (8,9%) obiektów inżynierskich oraz pięcioletnich dla 44,6% dróg i 4,5% obiektów inżynierskich, nie w pełni zgodnego z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oznakowania dróg, ograniczenia widoczności znaków przez zieleń przydrożną, nieprzedstawienia do zatwierdzenia Zarządowi Powiatu planów rozwoju sieci drogowej oraz nieprzekazywania tych planów organom właściwym do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Działania zarządcy w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego powiatowej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

ZDP utworzony został przez Radę Powiatu Nyskiego uchwałą nr XXIII/165/2000 z dnia 15 września 2000 r., jego głównym zadaniem ustalonym w Statucie<sup>11</sup>, było wykonywanie z upoważnienia Zarządu Powiatu Nyskiego *zarządu drogami powiatowymi w zakresie planowania, budowy, modernizacji i ochrony dróg zgodnie z ustawą o drogach publicznych* (§2). ZDP nie powierzono zadań organu zarządzającego ruchem. Terenem działania ZDP w kontrolowanym okresie był Powiat Nyski, obejmujący dziewięć gmin, na terenie których na dzień 31 marca 2013 r. było łącznie 594,756 km dróg powiatowych, w tym 52,997 km było drogami w granicach administracyjnych miast. Zmniejszenie w kontrolowanym przez NIK okresie długości dróg powiatowych o 1,414 km w porównaniu do 2010 r. wynikało z pozbawienia 1,165 km drogi kategorii powiatowej i zaliczenia do kategorii drogi gminnej oraz z korekty faktycznej długości dróg powiatowych o 0,249 km.

W kontrolowanym okresie poziom dekapitalizacji dróg powiatowych uległ niewielkiej poprawie o 5,4%, lecz pomimo tego nadal 65,6% dróg wymagało remontu.

Na utrzymanie dróg w poszczególnych latach badanego okresu ZDP przeznaczył środki wynoszące: 12 136 tys. zł w 2010 r.; 10 800 tys. zł w 2011 r. i 10 568 tys. zł w 2012 r., z których na inwestycje przeznaczano odpowiednio: 7 508 tys. zł; 7 853 tys. zł i 7 269 tys. zł. Na 2013 r. zaplanowano na utrzymanie dróg 5 160 tys. zł, z tego ze środków własnych Powiatu Nyskiego) 4 955 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2a, 4-7, 81, 149, 150, 851-855, 999-1003)

ZDP, stosownie do wymogu określonego w art. 20 pkt. 1 ustawy *o drogach publicznych* oraz zapisów § 3 pkt 1 Statutu ZDP, w okresie objętym kontrolą sporządził plany rozwoju sieci dróg powiatowych: w 2008 r. oraz w styczniu 2013 r. Plan z 2008 r. obejmował planowane zadania inwestycyjne do 2012 r. Plan z 2013 r. nie zawierał informacji o inwestycjach, lecz wykaz dróg wymagających wykonania

<sup>9</sup> Dalej: Wojewoda

<sup>10</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 ze zm., dalej: *Prawo budowlane*.

<sup>11</sup> Stanowiącym załącznik nr 1 do wymienionej uchwały.

i wzmocnienia nawierzchni (odcinki 20 dróg o łącznej długości 15 570 m), natomiast dane o planowanych inwestycjach na drogach powiatowych zawarto w opracowaniu ze stycznia 2013 r. pt. *Informacja o stanie technicznym i potrzebach remontowych na drogach powiatowych na lata 2013-2017*, w którym wyszczególniono odcinki dróg wymagające wzmocnienia nawierzchni w poszczególnych latach ww. okresu. Informacja ta została przyjęta przez Starostę Nyskiego<sup>12</sup>.

Plany rozwoju sieci dróg powiatowych zawierały istotne dane o sieci drogowej, w tym m.in. o infrastrukturze drogowej i jej stanie technicznym (drogi, mosty i przepusty), o bezpieczeństwie ruchu drogowego z podaniem liczby, rodzaju i przyczyn wypadków występujących na drogach powiatowych oraz kryteriów przyjętych do planowania rozwoju sieci drogowej, o stosowanych rozwiązaniach poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego i aktywne włączenie jednostek samorządu terytorialnego do współfinansowania inwestycji. W planach tych oraz w opracowaniu *Informacja o stanie technicznym i potrzebach remontowych na drogach powiatowych na lata 2013-2017* nie wskazywano lokalnych ośrodków gospodarczych na terenie powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 8-39, 40-79, 199-220, 533)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że w planie rozwoju sieci dróg nie wyszczególniono lokalnych ośrodków gospodarczych, gdyż na terenie powiatu brak jest typowych ośrodków gospodarczych. Największym skupiskiem podmiotów gospodarczych jest Gmina Nysa. Niemniej inwestycje drogowe planowane i prowadzone przez ZDP zawsze uwzględniają potrzeby działających podmiotów gospodarczych. Plany rozwoju sieci drogowej wyróżniają, jako jeden z problemów zarządzanej infrastruktury, konieczność integracji przestrzennej powiatu poprzez poprawę dostępności do terenów gospodarczych i turystycznych. Przykładami są zadania dotyczące przebudowy dróg powiatowych: nr 1668 O na odcinku Goświnowice-Głębinów (dojazd do Zakładu Produkcji Etanolu w Goświnowicach), nr 1607 O ul. Czarneckiego w Nysie (dostęp do szeregu podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w obrębie drogi), nr 1617 O na odcinku Konradów-Jarnołtówek (droga stanowiąca dojazd do wielu ośrodków turystycznych zlokalizowanych w miejscowości Pokrzywna i Jarnołtówek), nr 1635 O i 1636 O Otmuchów-granica państwa (zadanie zrealizowane m.in. w ramach Współpracy Transgranicznej Interreg Polska-Czechy).

(dowód: akta kontroli str. 128-130)

Zgodnie z wymogami określonymi w § 10 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg, ZDP prowadził książki dróg dla wszystkich odcinków zarządzanych dróg oraz w szczególności określonej w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia. Książki dróg prowadzone były w formie elektronicznej<sup>13</sup>.

Realizując obowiązek określony w § 11 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg, ZDP dokonywał objazdu dróg i prowadził dzienniki objazdu w formie książek, dla wszystkich dróg powiatowych<sup>14</sup> przynależnych do poszczególnych obwodów drogowych<sup>15</sup>. Dzienniki objazdu dróg prowadzone były zgodnie ze wzorem ustalonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia. Wpisów w tych dziennikach dokonywali kierownicy właściwych obwodów drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 103-127, 131-148)

---

<sup>12</sup> Dalej: Starosta.

<sup>13</sup> Program EWIDR 2000. W wersji elektronicznej nie wprowadzano informacji z dzienników objazdu dróg, które prowadzono w formie książki.

<sup>14</sup> ZDP zarządzał drogami kategorii drogi powiatowe (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych).

<sup>15</sup> Na terenie powiatu utworzono trzy obwody drogowe obejmujące gminy: I-Nysa, Głuchołazy; II-Otmuchów, Paczków i Kamiennik, III-Korfantów, Łambinowice, Pakosławice i Skoroszyce.

ZDP, zgodnie z przepisami art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych i art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego, przeprowadzał coroczne kontrole dróg. W 2011 i 2012 roku przeprowadzono kontrole 136 dróg (97,8%)<sup>16</sup> spośród 139 objętych ewidencją. Natomiast kontrolami okresowymi (przeprowadzanymi co najmniej raz na pięć lat, o których mowa w ww. art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, objęto 77 dróg (55,4%) spośród 139 objętych ewidencją. Kontrole te przeprowadzono w 2008 r.<sup>17</sup>

ZDP w 2011 r. przeprowadził roczne kontrole wszystkich 112 obiektów inżynierskich (mostów), a w 2012 r. kontrolami objęto 102 ww. obiekty (91,1%). Na dzień przeprowadzania kontroli NIK (14 maja 2013 r.) 107 obiektów inżynierskich (95,5%) posiadało aktualne przeglądy stanu technicznego w zakresie objętym kontrolami pięcioletnimi.

Okresowe kontrole dróg i obiektów inżynierskich przeprowadzone zostały przez zespoły kierowane przez Dyrektora ZDP<sup>18</sup>, w skład których wchodziły kierownicy danego obwodu drogowego i pracownik Komórki Technicznej ZDP. Dyrektor ZDP posiadał uprawnienia do przeprowadzania ww. kontroli wymagane przepisami art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego oraz był członkiem Opolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa (OPL/BD/0268/01) i posiadał wymagane ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 121-126, 151-154, 155, 174-185, 324-326)

W protokołach z okresowych kontroli dróg, zamieszczano dane o stanie dróg i obiektów drogowych wraz z oceną techniczną<sup>19</sup> określonego kilometrażu odcinka drogi oraz zapisy dotyczące zaleceń wykonania robót naprawczo-remontowych i sposobu zrealizowania zaleceń z poprzedniego przeglądu. Wyniki przeglądów wykorzystywane były m.in. do planowania remontów i napraw dróg. Sprawdzenie dokumentacji sześciu dróg, na których wykonano przebudowy (części drogi) w latach 2010-2012 wykazało, iż w protokołach z okresowych kontroli wskazywano, że odcinki dróg objęte remontami były w złym i w bardzo złym stanie technicznym oraz zalecano wykonanie remontów lub przebudowy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 174-185, 243-250)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że informacje z okresowych przeglądów dróg wykorzystywane są również do oszacowania potrzeb na środki finansowe na utrzymanie sieci drogowej, podejmowania działań w przypadku stwierdzenia miejsc niebezpiecznych oraz do sporządzania opracowań prezentowanych komisjom stałym Starostwa, Zarządowi i Radzie Powiatu Nyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 266)

W okresie objętym kontrolą, ZDP prawidłowo realizował obowiązki określone w § 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 promach<sup>20</sup>, polegające na sporządzaniu informacji o sieci dróg powiatowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego i przekazywaniu ich do końca pierwszego kwartału do GDDKiA. Informacje te zawierały wymagane dane, które były zgodne z ewidencją dróg prowadzoną przez ZDP i zostały terminowo przesyłane do GDDKiA<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 82-102)

<sup>16</sup> Wyjątkiem było nieprzeprowadzenie przeglądów rocznych trzech dróg: 1555; 1557 i 1674.

<sup>17</sup> Wszystkie kontrole przeprowadzono w okresie od 12 marca do 27 maja 2008 r.

<sup>18</sup> Protokoły były podpisane przez Dyrektora ZDP.

<sup>19</sup> Stosowano skalę ocen stanu: dobry, zadawalający, niezadawalający, zły i bardzo zły.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 583.

<sup>21</sup> Za 2010 r. wysłano 30 marca 2011 r., za 2011 r. – email 29 marca, a pismem 2 kwietnia 2012 r. (31 marca 2012 r. sobota) i za 2012 r. – 28 marca 2013 r.

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

1. ZDP nie wywiązał się w pełni z obowiązków dokonywania okresowych kontroli dróg i obiektów inżynierskich wynikających z przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *Prawa budowlanego* oraz dodatkowo wskazanego zapisem § 3 pkt 10 Regulaminu Organizacyjnego ZDP<sup>22</sup>, gdyż nie przeprowadził okresowych pięcioletnich kontroli 62 dróg (44,6%) i kontroli rocznych trzech dróg w latach 2011 i 2012 (2,2%) spośród 139 będących w zarządzie ZDP. W 2012 r. nie przeprowadzono również rocznych kontroli dziesięciu<sup>23</sup> obiektów inżynierskich spośród 112 (8,9%), a pięć obiektów (4,5%) na dzień kontroli (16 maja 2013 r.) poddano kontrolom pięcioletnim wcześniej niż przed pięciu laty (jeden obiekt przed sześciu laty, a po dwa obiekty przed siedmiu i ośmiu laty).

(dowód: akta kontroli str. 151-154, 324-326)

W Regulaminie Organizacyjnym ZDP (§ 16 pkt A ppkt c oraz pkt C ppkt b) ustalono, iż dokonywanie przeglądu dróg i ocena ich stanu technicznego oraz dokonywanie corocznych przeglądów obiektów mostowych, a także kontrola stanu ich utrzymania, należy do obowiązków Komórki Technicznej ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 156-173)

Dyrektor ZDP nieprzeprowadzenie kontroli pięcioletnich 62 dróg wyjaśnił dużą ilością obowiązków spoczywających na ZDP, zaangażowaniem w pozyskiwanie środków finansowych na remonty i inwestycje na drogach powiatowych oraz przygotowywaniem i realizacją tych zadań. *Spowodowało to, że kontrole te umknęły uwadze.* Jednocześnie zadeklarował, iż do końca I półrocza 2013 r. zostaną przeprowadzone kontrole dróg nie objętych nimi w 2008 r., a do końca roku pozostałych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 161-163, 186, 187)

Również Zastępca Dyrektora ZDP nadzorujący Komórkę Techniczną wyjaśnił, nieprzeprowadzenie kontroli rocznych zaangażowaniem w przygotowanie zadań remontowych infrastruktury drogowej oraz załatwianiem licznych spraw bieżących. Nieprzeprowadzenie w latach 2011 i 2012 kontroli rocznych trzech dróg wyjaśnił niedopatrzeniem, bowiem błędnie odnotowano, iż kontrole te zostały przeprowadzone, co nie miało miejsca. Podobną przyczyną było nieprzeprowadzenie kontroli okresowych części obiektów mostowych, gdyż po przeprowadzeniu kontroli jednego rodzaju, błędnie odnotowano, że przeprowadzono również kontrole drugiego rodzaju.

Ponadto wyjaśnił, że zobowiązał pracownika odpowiedzialnego merytorycznie za organizację i realizację okresowych kontroli stanu technicznego do sporządzania miesięcznych informacji o liczbie przeprowadzonych przeglądów oraz opracowania zestawienia planowanych do zrealizowania w poszczególnych latach przeglądów, aby tym samym uniknąć pominięcia kontroli drogi lub obiektu mostowego oraz do przeprowadzenia w 2013 r. kontroli pięcioletnich pięciu obiektów mostowych i 62 dróg.

(dowód: akta kontroli str. 357, 358)

2. Dyrektor ZDP nie przedstawił Zarządowi Powiatu Nyskiego do zatwierdzenia opracowanego w styczniu 2013 r. planu rozwoju sieci dróg. Projekt ww. planu został zatwierdzony przez Dyrektora ZDP.

<sup>22</sup> Uchwalony przez Zarządu Powiatu 19 sierpnia 1999 r. – uchwała nr 42/40/99, ze zmianami wprowadzonymi uchwałami Zarządu nr 154/687/05 z 14 października 2005 r. – zwiększenia zatrudnienia o jeden etat w Komórce technicznej i 174/509/10 z 18 marca 2010 r. zmiana podległości bezpośredniej Z-cy Dyrektora służb linowych, na pośrednią poprzez kierownika Komórki technicznej.

<sup>23</sup> Nie dokonano przeglądu mostu im. T. Kościuszki w związku z jego remontem w 2012 r.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że do właściwości rady powiatu należy (oprócz wszystkich spraw należących do zakresu działania powiatu) także podejmowanie innych uchwał, jeżeli wynika to z przepisów ustawowych i nie budzi to jakichkolwiek wątpliwości. Zaznaczam, że art. 20 ustawy o drogach publicznych określa w sposób ogólny obowiązki zarządcy drogi w tym opracowywania Planów Rozwoju Sieci Drogowej. Z art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika, że zarządca drogi sporządza i weryfikuje okresowo plany rozwoju sieci drogowej i przekazuje je, niezwłocznie po sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Z zapisów art. 20 i 35 ustawy o drogach publicznych wynika, że opracowywanie planów rozwoju sieci drogowej jest wyłączną kompetencją zarządcy drogi i nie podlega zatwierdzeniu przez organ stanowiący (radę powiatu).

(dowód: akta kontroli str. 391)

Starosta wyjaśnił, iż ZDP jest jednostką budżetową Powiatu Nyskiego realizującą w imieniu Zarządu Powiatu obowiązki zarządcy dróg powiatowych i zobowiązana jest do opracowywania Planu rozwoju sieci drogowej i jego okresowej aktualizacji. ZDP posiada opracowane Plany, które zgodnie z zapisami ustawy o drogach publicznych nie wymagają zatwierdzenia przez Starostę, Zarząd oraz Radę Powiatu. Wyjaśniam jednocześnie, że po analizie zagadnienia dotyczącego opracowywania Planu oraz przeprowadzeniu rozmowy z Dyrektorem ZDP widzę potrzebę formalnego zaakceptowania przedmiotowego dokumentu poprzez jego akceptację przez Zarząd Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 533)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK nie podziela stanowiska zawartego w powyższych wyjaśnieniach, ponieważ zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o drogach publicznych, zarządcą dróg powiatowych jest zarząd powiatu. Zarządca drogi, stosownie do brzmienia art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Wykonywanie obowiązków zarządcy drogi przy pomocy zarządu dróg nie oznacza jednak, że zarządca drogi przekazuje swoje kompetencje w tym zakresie innej jednostce, bowiem zarząd powiatu w dalszym ciągu jest obowiązany wykonywać swoje obowiązki wynikające między innymi z art. 20 ustawy o drogach publicznych, a zarząd drogi w wykonywaniu tych obowiązków pomaga. Tym samym uznać należy, iż w przypadku utworzenia w jednostce samorządu terytorialnego jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi w dalszym ciągu kompetencję do sporządzenia projektu planu rozwoju sieci drogowej i jego zatwierdzenia będzie miał zarządca drogi, nawet w sytuacji, gdy projekt ten przygotowuje (opracuje) zarząd drogi.

3. ZDP nie informował o opracowanych planach rozwoju sieci drogowej oraz nie przekazywał tych planów organom właściwym do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, pomimo obowiązków w tym zakresie wynikających z zapisów art. 20 pkt 1 i art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że nieprzekazanie planów rozwoju sieci dróg organom właściwym do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego wynikało z faktu, że nie planowano budowy nowych połączeń drogowych, a gęstość powiatowej sieci drogowej jest wystarczająca i nie przewiduje się budowy nowych dróg.

Jednocześnie wyjaśnił, że ZDP jest organem opiniującym projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zmian w tych planach lub decyzji o warunkach zabudowy. W związku z tym właściwe organy przesyłają do ZDP



opracowane projekty planów i ich zmiany, które są analizowane w zakresie ustaleń i rozwiązań dotyczących zarządzanej powiatowej infrastruktury drogowej oraz jej powiązań z planowanymi inwestycjami (drogowymi, przemysłowymi, usługowymi, mieszkalnictwem wielo- i jednorodzinny).

(dowód: akta kontroli str. 128, 129)

W trakcie kontroli NIK Dyrektor ZDP przekazał ośmiu gminom z terenu powiatu nyskiego sporządzony w styczniu 2013 r. Plan Rozwoju Sieci Dróg.

(dowód: akta kontroli str. 401-408)

#### Ocena cząstkowa

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

## 2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W informacji udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK Starosta wskazał, że posiada projekty stałej organizacji ruchu dla 110 spośród 139 dróg powiatowych (79,1%). Jednocześnie podał, że w celu realizacji zadań wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*<sup>24</sup>, dla dróg, dla których nie posiada zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, wykorzystano posiadane opisy liniowe zawierające istniejące na przedmiotowych drogach znaki i ich lokalizację. Jako przyczynę braku zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla części dróg powiatowych wskazał względy techniczno-organizacyjne, które były przeszkodą dla jednostki administrującej drogami powiatowymi, uniemożliwiająca wykonanie wszystkich projektów i ich zatwierdzenie (m.in. brak podkładów mapowych, realizację innych obowiązków wynikających z ustawy o drogach publicznych). *Zaznaczam jednocześnie, że zobowiązałem Dyrektora ZDP w Nysie do wykonania i zatwierdzenia brakujących projektów stałej organizacji ruchu do końca września b.r., termin ten został ustalony z uwagi na realizowany obowiązek kontroli w okresie jesiennym w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach, na których sprawuję zarządzanie.*

(dowód: akta kontroli str. 532)

Wybrane do kontroli cztery drogi<sup>25</sup> posiadały stałe organizacje ruchu zatwierdzone przez Starostę lub osoby działające z jego upoważnienia, które zawierały m.in. lokalizację na planie sytuacyjnym drogi znaków drogowych, sygnalizacji i lokalizację urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 221-230)

ZDP w latach 2010-2012 uczestniczył w kontrolach dróg przeprowadzanych przez przedstawicieli Starosty na podstawie § 12 pkt 5 rozporządzenia *w sprawie zarządzania ruchem*, obejmujących weryfikację istniejącego oznakowania na drogach powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 131-147)

Z informacji Komendanta Powiatowej Policji w Nysie wynika, że w latach 2011 i 2012 w porównaniu do 2010 r., odnotowano zmniejszenie liczby kolizji na drogach powiatowych odpowiednio o 120 (34,1%) i 96 (27,3%). W 2010 r. liczba ta wyniosła

<sup>24</sup> Dz. U. nr 177, poz. 1729, dalej: rozporządzenie *w sprawie zarządzania ruchem*.

<sup>25</sup> Drogi o numerach: 1522 O; 1534 O; 1653 O i 2164 O.

352. W I kwartale 2013 r. odnotowano 73 kolizje. W latach 2010 i 2011 na drogach powiatowych wydarzyło się po 17 wypadków drogowych, w 2012 r. liczba ta zmniejszyła się do 13, zaś w I kwartale 2013 r. wydarzył się jeden wypadek. W latach 2010 i 2012 w wyniku wypadków na drogach powiatowych śmierć poniosły dwie osoby, zaś liczba rannych w latach 2010-2012 i w I kwartale 2013 r. wyniosła łącznie 57, z tego odpowiednio w ww. okresach: 22; 21; 13 i jedna osoba. Jedynie w 2010 r. wystąpiło 12 zdarzeń drogowych na drogach powiatowych, których przyczyną był zły stan techniczny drogi. ZDP nie posiadał informacji o przyczynach tych zdarzeń. Niewystąpienie w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2013 r. zdarzeń drogowych spowodowanych stanem technicznym dróg lub złym oznakowaniem, świadczy o poprawnym realizowaniu przez ZDP zadań w zakresie zapewnienia warunków do bezpiecznego korzystania z dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 351-356)

W kontrolowanym przez NIK okresie Komenda Powiatowa Policji<sup>26</sup>, korzystając z uprawnień wynikających z art. 129 ust. 1 i ust. 2 pkt 7a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*<sup>27</sup>, występowała sześciokrotnie bezpośrednio do ZDP lub za pośrednictwem Starostwa z wnioskami o dokonanie dziewięciu zmian w organizacji ruchu na drogach zarządzanych przez ZDP. W trzech przypadkach ZDP zrealizował wnioski KPP i zmienił organizację ruchu<sup>28</sup>; dwie sprawy przekazano wg właściwości do jednostek odpowiedzialnych za zarząd drogami<sup>29</sup>; w jednym przypadku KPP przyjęła wyjaśnienie ZDP o ustalonym sposobie organizacji ruchu<sup>30</sup>. Z czterech wniosków dotyczących zmiany organizacji ruchu zawartych w piśmie z 12 października 2011 r., jeden dotyczył zlikwidowania przejścia dla pieszych na ul. Chełmońskiego (sprawa w trakcie załatwiania), w jednej sprawie dotyczącej zlokalizowania przystanku autobusowego w Jarnołtówku na drodze nr 1617 O ZDP udzielił wyjaśnień uzasadniających przyjęte rozwiązanie. W dwóch sprawach dotyczących ulic Sudeckiej i Mickiewicza, KPP nie wskazała na czym polegały niezgodności oznakowania z zatwierdzoną organizacją ruchu. ZDP w przypadkach wymagających przekazania spraw wg właściwości lub udzielenia wyjaśnień, reagował w terminie od czterech do siedmiu dni, a w przypadku spraw wymagających opracowania zmiany organizacji ruchu i zatwierdzenia projektu okres ten wynosił od 30 do 78 dni.

(dowód: akta kontroli str. 327-348, 791)

Komendant Powiatowy Policji poinformował, iż funkcjonariusze Policji corocznie wraz z przedstawicielem Starostwa oraz ZDP dokonują przeglądów dróg, w czasie których zgłaszano wiele uwag dotyczących stanu dróg, niewłaściwego ich oznakowania oraz propozycji dotyczących zmian organizacji ruchu mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na część wniosków złożonych przez KPP ZDP odpowiedział pisemnie, a na część udzielał wyjaśnień na posiedzeniach Komisji ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego. Z informacji tych wynikało, że nie wszystkie wnioski zostały zrealizowane zgodnie z oczekiwaniem głównie z powodu braku środków finansowych. Istotnym problemem, wg KPP wpływającym bezpośrednio na bezpieczeństwo w ruchu drogowym, stanowił niewystarczający nadzór inwestorski (działanie inspektorów nadzoru) ze strony ZDP nad prowadzonymi inwestycjami na drogach powiatowych, przejawiający się

---

<sup>26</sup> Dalej: KPP.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

<sup>28</sup> Droga 2174 O: skrzyżowanie ul. Orkana z ul. Moniuszki; droga 2182 O: skrzyżowania ul. Prusa z ulicami Sudecką i Kochanowskiego.

<sup>29</sup> W jednym przypadku sprawa dotyczyła oznakowania drogi gminnej, a drugim dotyczyła drogi wewnętrznej ZOZ Nysa.

<sup>30</sup> Droga 2169 O: znak zakazu skrętu w lewo na ul. Asnyka, przy stacji benzynowej Orlenu.

brakiem interwencji w odniesieniu do wykonawców oznakowujących miejsca prowadzonych robót drogowych w sposób niezgodny z zatwierdzonymi projektami ruchu na czas prowadzenia robót.

Miejsca prowadzenia robót drogowych, w tym również na drogach powiatowych, obejmowane były i są szczególnym nadzorem policjantów Wydziału Ruchu Drogowego. Podczas sprawdzania prawidłowości oznakowania, w szczególności dużych inwestycji realizowanych na drogach powiatowych, ujawniano szereg nieprawidłowości. Najczęściej były to niezgodne z projektem lub niepełne oznakowanie miejsc prowadzonych robót. Sytuacje takie zaistniały m.in. podczas budowy ronda na skrzyżowaniu dróg powiatowych ul. Mostowej i Kościuszki w Nysie z drogą krajową Nr 46 (lata 2010-2011). W opisanych przypadkach, w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami, w stosunku do kierowników robót kilkunastokrotnie prowadzono postępowanie mandatowe.

W ww. informacji nie określono, że ukaranymi byli kierownicy robót realizujący zadania na drogach powiatowych. Brak danych w ww. zakresie Komendant uzasadnił nieprowadzeniem w takiej szczegółowości dokumentacji ukaranych za wykroczenia.

(dowód: akta kontroli str. 351-354, 986)

Zastępca Dyrektora ZDP nadzorujący Komórkę Techniczną odpowiedzialną m.in. za utrzymanie i ochronę dróg oraz sprawy związane z remontami kapitalnymi dróg wyjaśnił, że w latach 2010-2013 zrealizowano 92 zadania remontowe i inwestycyjne. *Z uzyskanych od wszystkich wykonawców informacji wiemy, że żaden z nich w ww. okresie nie został ukarany mandatem za niezgodne z projektem oznakowanie robót. W trakcie prowadzonych robót związanych z remontem, budową czy przebudową w ciągach dróg powiatowych na bieżąco jesteśmy w terenie, reagujemy na nieprawidłowości, jeżeli takie występują.* W ramach nadzoru nad wprowadzaniem czasowej organizacji ruchu ZDP weryfikuje zgodność wprowadzonego oznakowania z zatwierdzoną organizacją ruchu, a podczas objazdów dróg sprawdzane jest jej przestrzeganie. Wszelkie usterki dotyczące wprowadzenia zastępczej organizacji ruchu zgłaszane są przedstawicielowi wykonawcy. *W trakcie prowadzonych robót, a jest ich dużo nie było sytuacji, aby KPP poinformowała nas jako zarządcę drogi, że wykonawca robót źle oznakował odcinek drogi, na którym prowadzone są roboty drogowe i w związku z tym został ukarany mandatem. Ponadto uważam, że egzekwowanie właściwego oznakowania należy do obowiązków Policji.*

(dowód: akta kontroli str. 791, 1012)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W powyższym zakresie NIK zauważa, że do obowiązków zarządcy dróg należy zapewnienie właściwego oznakowania dróg, w tym również oznakowania drogi na czas prowadzonego na nich remontu. W związku z tym odpowiedzialność za wyegzekwowanie tego obowiązku od wykonawców spoczywa również na ZDP.

Opis stanu faktycznego

ZDP prowadził bieżący nadzór nad stanem oznakowania zlokalizowanego na zarządzanych drogach, poprzez dokonywanie objazdów dróg w związku z obowiązkiem prowadzenia dzienników objazdu dróg, o których mowa w § 11 *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg* oraz poprzez przeprowadzanie co najmniej raz na sześć miesięcy wspólnych z przedstawicielem Starosty kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych, o których mowa w § 12 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że *działania ZDP jest ukierunkowane przede wszystkim na szybkie i sprawne eliminowanie różnych sytuacji, aby nie dopuścić do zagrożenia na drogach. Kierownicy obwodów każdorazowo wpisują do dziennika objazdów wszelkie stwierdzone nieprawidłowości na drogach. W przypadku*

*uszkodzenia lub kradzieży znaków, braki są niezwłocznie uzupełniane, a dodatkowo fakt ten zostaje zgłoszony na Policję. Wszelkie wnioski mieszkańców (instytucji) dotyczące zmiany organizacji ruchu, zmierzające do poprawy bezpieczeństwa użytkowników dróg kierowane są w pierwszej kolejności na Komisję ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego działającej przy Staroście, celem uzyskania opinii. Po uzyskaniu pozytywnej opinii ZDP opracowuje projekt organizacji ruchu, a po jego zatwierdzeniu przekazuje kierownikom obwodów do realizacji. Natomiast interwencje dotyczące stanu nawierzchni, są potwierdzane przez kierowników obwodów drogowych, a następnie naprawa tych usterek zostaje wykonana przez służby liniowe lub zlecona firmom zewnętrznym.*

(dowód: akta kontroli str. 268-323, 349, 350, 896)

Z zapisów zawartych w dziennikach objazdu dróg oraz tzw. dziennikach czynności prowadzonych w obwodach drogowych wynikało, że już w trakcie objazdów dróg usuwano drobne nieprawidłowości w oznakowaniu (np. pionowanie i obracanie znaków, usunięcie przeszkód z drogi), a w przypadku uszkodzeń nawierzchni lub przeszkód mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu na drogach, zagrożenia te usuwane były sukcesywnie (naprawiano ubytki w nawierzchni, usuwano zieleń ograniczającą widoczność, likwidowano zastoiska wody poprzez udrożnienie krtek ściekowych i wykonywanie przecinek na poboczu drogi). Natomiast w odniesieniu do pozostałych nieprawidłowości wpisywano do dziennika objazdu zalecenia dotyczące sposobu ich usunięcia oraz odnotowywano datę usunięcia.

Sprawdzenie 20 losowo wybranych zaleceń z dzienników objazdu dróg wykazało, że 16 przypadków dotyczyło poprawienia ustawień znaków i czynności te wykonano: w trzech przypadkach w dniu stwierdzenia nieprawidłowości, a w pozostałych 13 po upływie od jednego do sześciu dni. Uzupełnienie oznakowania miejscowości Biechów poprzez ustawienie tablicy miejscowości wykonano po 32 dniach, a jedną tablicę miejscowości Broniszowice zaplanowano uzupełnić w 2013 r. Natomiast ZDP usuwał niezwłocznie nieprawidłowości w oznakowaniu mające bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu na drodze. W następnym dniu po stwierdzeniu w trakcie przeglądu braków w oznakowaniu dróg w Paczkowie uzupełniono oznakowanie przejścia dla pieszych znakami D-6 na ul. Sienkiewicza i wymieniono nieczytelny znak D-1 (droga z pierwszeństwem przejazdu) na ul. Jagiellońskiej.

(dowód: akta kontroli str. 349, 350)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Opis stanu  
faktycznego

2.2. Sprawdzenie sposobu zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom na odcinkach dróg zlokalizowanych w sąsiedztwie pięciu szkół (podstawowych i gimnazjum), do których uczęszczają dzieci w wieku od 7 do 15 lat wykazało, iż odcinki dróg przed trzema szkołami były poprawnie oznakowane. We wszystkich przypadkach odcinki dróg oznakowane były znakami A-17 (dzieci), przejścia dla pieszych nie były wyznaczone w osi wyjścia ze szkoły, a dodatkowo przejścia dla pieszych przy jednej ze szkół oznaczone były tablicami T-27 informującymi o miejscach przejść dla pieszych szczególnie uczęszczanych przez dzieci. Wyjścia z terenów czterech szkół zabezpieczały ogrodzenia chroniące przed wtargnięciem dzieci na drogę.

(dowód: akta kontroli str. 462-475)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że tabliczki T-27 stosuje się głównie w miejscach przejść dla pieszych zlokalizowanych bezpośrednio przy wejściach/wyjściach z obiektów szkolnych. Podstawowym wyznacznikiem do ustawienia tych tabliczek jest duże natężenie ruchu z udziałem dzieci. W związku z dokonanymi w trakcie kontroli NIK oględzinami oznakowania odcinków dróg przy szkołach, dokonana zostanie analiza

istniejącej organizacji ruchu ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dodatkowego oznakowania przejść dla pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 713)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nie kwestionując braku obowiązku prawnego oznaczenia ww. przejść dla pieszych dodatkowo tabliczkami T-27, zdaniem NIK dla poprawy bezpieczeństwa dzieci korzystających z tych przejść w rejonie szkół, zasadnym jest rozważenie zamontowania tabliczek informujących, iż przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci.

Opis stanu faktycznego

Ulica Prusa, przy której zlokalizowana jest szkoła (gimnazjum) oznakowana została z obu kierunków (przed szkołą i przed rondem) znakami A-17 (dzieci). Natomiast na ul. Sudeckiej prostopadłej do ul. Prusa, nie ustawiono znaków A-17.

(dowód: akta kontroli str. 468-469, 429-432)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że oznakowanie w obrębie szkoły przy ul. Prusa od strony ul. Sudeckiej zrealizowano zgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 713)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Wprowadzie zatwierdzony przez Starostę w dniu 7 marca 2007 r. projekt stałej organizacji ruchu ulicy Sudeckiej nie przewidywał znaków A-17, jednak z uwagi na duże natężenie ruchu dzieci w tym rejonie, zdaniem NIK zasadnym jest podjęcie działań w celu zmiany istniejącej organizacji ruchu.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż propozycja uzupełnienia oznakowania o dodatkowe znaki A-17 zostanie wprowadzona do stałej organizacji ruchu i przedłożona do zatwierdzenia Staroście i po zatwierdzeniu oznakowanie zostanie uzupełnione

(dowód: akta kontroli str. 713)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Brak oznakowania przejścia dla pieszych przy szkole w Mańkowicach na drodze 1605 O znakiem D-6 (przejście dla pieszych), co naruszało zapisy pkt 5.2.6. załącznika nr 1 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*<sup>31</sup>. Znak ten był również przewidziany przy tym przejściu w zatwierdzonej przez Starostę organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 473)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że znak D-6 był zamontowany jeszcze w dniu 16 maja 2013 r. w czasie objazdu drogi przez kierownika Obwodu Drogowego Nr 3 i nie wskazał przyczyn jego braku. Znak został ustawiony w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 713, 898)

Opis stanu faktycznego

2.3. Sprawdzenie stanu technicznego dróg oraz prawidłowości i zgodności ich oznakowania z zatwierdzoną organizacją ruchu przeprowadzone na czterech drogach powiatowych: dwóch dróg, na których realizowano zadania inwestycyjne, tj. przebudowa drogi powiatowej nr 2164 O na odcinku ul. Długosza i drogi nr 1653 O na odcinku ul. Chełmońskiego oraz dróg nr 1534 O Jasionica Dolna – Malerzowice Wielkie i 1522 O Łambinowice – Goszczowice, o łącznej długości 16 112 m (2,7% długości dróg powiatowych) wykazało, że oznakowania tych dróg było zgodne z zatwierdzonymi organizacjami ruchu<sup>32</sup>. Stan znaków drogowych,

<sup>31</sup> Dz. U. nr 220, poz. 2181 ze zm., dalej: rozporządzenie *w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.

<sup>32</sup> Wyjątkiem było umieszczenie znaku A-11 w km 2+409 drogi nr 1534

sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, był dobry. Znaki zgodnie z punktem 1.2.2. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, posiadały oznaczenie identyfikujące producenta znaku, typ folii odblaskowej użytej do wykonania lica znaku, miesiąc i rok produkcji, nie były zabrudzone i uszkodzone oraz nie było trudności w ich odczytaniu. Znaki były zlokalizowane w pasie drogowym zgodnie z warunkami określonymi w pkt 1.5. załącznika nr 1 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, poza wyjątkami opisanymi poniżej. Nie stwierdzono przypadków przesłonięcia znaków lub sygnalizatorów przez reklamy oraz zabrudzeń nawierzchni jezdni mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu.

Sprawdzenie czterech niebezpiecznych łuków poziomych o promieniach mieszczących się w przedziale od 40 m do 105 m<sup>33</sup> wykazało, iż trzy łuki były oznakowane zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu tablicami prowadzącymi o symbolu U-3.

Stan techniczny odcinków nawierzchni jezdni i chodników objętych remontami lub przebudową był dobry (7 381 m 45,8%) – nie stwierdzono spękań lub ubytków warstwy ścieralnej jezdni, uszkodzeń lub przemieszczeń krawężników, ubytków lub rozluźnienia nawierzchni chodników wykonanych z kostki betonowej. Stan techniczny nieremontowanych odcinków dróg był zadawalający (1 327 m, 8,2%) oraz niezadawalający (7 404 m, 46,0%). Na odcinkach tych stwierdzono ubytki nawierzchni o głębokości sięgającej warstwy ścieralnej (około 4 cm), lokalne spękania siatkowe o małej intensywności bez ubytków nawierzchni, pęknięcia nawierzchni na krawędzi jezdni i pobocza, miejscowe pęknięcia poprzeczne i podłużne bez wykruszenia, miejscowe ubytki warstwy ścieralnej w osi jezdni, lokalne deformacje nawierzchni (osiadanie na całej szerokości) oraz występowanie powierzchniowej erozji warstwy ścieralnej (ubytki lepszczą powodujące wykruszenie).

(dowód: akta kontroli str. 462-475)

Zastępca Dyrektora ZDP oświadczył, że zły stan nawierzchni dróg powiatowych był spowodowany m.in. długoletnim brakiem wykonywania zabiegów remontowych i modernizacyjnych, niewystarczającymi środkami finansowymi przeznaczanymi na drogi powiatowe będące w administracji ZDP, *starzeniem* się materiału warstw konstrukcyjnych jezdni i warunkami atmosferycznymi. Na większości przejętych od 1999 r. dróg, stanowiących wcześniej drogi wojewódzkie, poprzedni zarządca nie wykonywał w okresie co najmniej 15 lat żadnych robót remontowo-modernizacyjnych. ZDP od 1999 r. systematycznie przeznacza na utrzymanie, remonty i modernizację dróg środki publiczne przyznawane na ten cel z budżetu Powiatu Nyskiego. Środki te nie są wystarczające do przeprowadzenia niezbędnych prac na drogach oraz innych obiektach stanowiących element drogi. *Z uwagi na znaczne potrzeby finansowe w tym zakresie nasza jednostka prowadzi aktywne działania w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych. Dzięki sprawnym działaniom udało się zrealizować szereg zadań z udziałem środków z budżetu państwa, budżetu Województwa Opolskiego, samorządów gminnych, środków unijnych. ZDP aktywnie uczestniczy i jest beneficjentem wszelkiego rodzaju programów pomocowych ukierunkowanych na dofinansowanie zadań na drogach powiatowych. Należy nadmienić, że jako jedyny zarządca dróg powiatowych w województwie opolskim uczestniczyliśmy z sukcesem we wszystkich trzech edycjach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na Drogach w latach 2007-2009. Uczestniczymy również we wszystkich dotychczasowych edycjach NPPDL,*

---

<sup>33</sup> Trzy na drodze nr 1534 O w km 1+069 R-105 m; km 2+467 R-45 m, km 3+337 R-70 m oraz na drodze nr 1605 O km 4+606 R-40 m.

*dzięki któremu udało się zrealizować osiem zadań modernizacyjnych i remontowych.*

(dowód: akta kontroli str. 428, 997, 998)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Umieszczenie na ul. Chełmońskiego przejścia dla pieszych na wysokości ul. Słowiczej (km 0+473), którego nie przewidywała zatwierdzona przez Starostę w dniu 30 listopada 2010 r. stała organizacja ruchu<sup>34</sup>. Wprawdzie projekt zmiany organizacji ruchu uwzględniający usytuowanie przejścia dla pieszych w tym miejscu, został przesłany do Starosty w dniu 21 listopada 2011 r., lecz nie został on jednak zatwierdzony do dnia kontroli NIK. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie *zarządzania ruchem*, podstawą do zmiany organizacji ruchu jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 377-389, 462-464)

Dyrektor ZDP wyjaśnił wykonanie przejścia dla pieszych na wysokości skrzyżowania z ul. Słowiczą, postulatami mieszkańców pobliskich osiedli, w celu stworzenia bezpieczniejszego dojścia do przystanku autobusowego znajdującego się po drugiej stronie ulicy, *bowiem wiedzieliśmy i widzieliśmy, iż piesi przechodzą w tym miejscu i stwarzają niebezpieczeństwo dla siebie i innych użytkowników ruchu, a ponadto podobnie usytuowane przejścia dla pieszych jest w km 0+647 zatwierzonego projektu ruchu, na tym samym odcinku. W związku z tym zdecydowaliśmy o wprowadzeniu doraźnego sposobu oznakowania przejścia, gdyż warunki techniczne jego lokalizacji w tym miejscu, nie zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego, m.in. był jest spełniony warunek widoczności – odcinek prostej ulicy. Zmiany te zostały ujęte w nowo opracowanym projekcie z dnia 21 listopada 2011 r. i zgłoszone do nadzoru budowlanego, który je przyjął. Zasadniczo zmiana ta na ulicy powinna być wprowadzona po uzyskaniu formalnego zatwierdzenia przez Starostę. W zamierzeniu ZDP zmiana ta miała być tymczasowa, lecz ze względu na przedłużający się okres uzgodnienia projektu końcowego docelowego, przejście w tej formie funkcjonuje do chwili obecnej. Do dnia dzisiejszego nie odnotowaliśmy żadnych zdarzeń w tym rejonie, a z obserwacji naszych wynika, iż przejście to wypełnia bezpiecznie swoją funkcję.*

(dowód: akta kontroli str. 390)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W ocenie NIK wskazane w wyjaśnieniach przyczyny nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla wprowadzenia oznakowania przed uzyskaniem zatwierdzenia zmiany organizacji ruchu.

Starosta wyjaśnił, że w dniu 7 grudnia 2011 r. przedstawiciele Komisji ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego dokonali wizji lokalnej ul. Chełmońskiego pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego wg rozwiązań zaproponowanych w zmianie do obowiązującego projektu organizacji ruchu, a dotyczącej przejścia dla pieszych przy ul. Słowiczej. W notatce stwierdzono, że zatoka postojowa przed ul. Słowiczą łączy się bezpośrednio z przejściem dla pieszych wymagana odległość między zatoką, a przejściem dla pieszych min. 10 m oraz, że przedstawiciel KPP zaproponował likwidację tego przejścia dla pieszych. W związku z ww. przesłanką oraz innymi uwagami dotyczącymi zatwierdzonej wcześniej organizacji ruchu Starosta stwierdził, że niemożliwe jest zatwierdzenie przedłożonego projektu zmian organizacji ruchu. W przypadku, gdy zarządca drogi

<sup>34</sup> Projekt organizacji ruchu opracowany przez Pracownię Projektową Mostopol, która opracowywała również projekt przebudowy tej ulicy.

przedstawi projekt organizacji ruchu, w którym oznakowanie będzie zgodne z obowiązującymi przepisami, wówczas taki projekt zostanie zatwierdzony.

Starosta do dnia kontroli NIK nie poinformował ZDP o nieprzyjęciu ww. projektu organizacji, ani nie zobowiązał ZDP do zlikwidowania przedmiotowego przejścia dla pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 533, 534)

2. Pomimo określonego w § 4 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie zarządzania ruchem* obowiązku wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem, stwierdzono następujące niezgodności oznakowania dróg z zatwierdzonymi organizacjami ruchu:

a) brak znaku A-3 (dwa niebezpieczne zakręty – pierwszy w prawo) w km 3+069 drogi nr 1534 O, z których pierwszy był o promieniu 70 m i oznaczony tablicami prowadzącymi U-3b. Brak tego znaku naruszał również zapisy pkt 2.2.3. załącznika nr 1 rozporządzenia *w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.

(dowód: akta kontroli str. 471, 472)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że *znak A-3 istniał w terenie i podczas ostatniego objazdu drogi nie stwierdzono jego braku i prawdopodobnie został skradziony lub uszkodzony, co jest nagminnym zjawiskiem występującym nie tylko na naszych drogach. W związku z powyższym brakujące oznakowanie zostanie uzupełnione w najbliższym czasie.*

(dowód: akta kontroli str. 712)

b) umieszczenie znaku A-11 (nierówna droga), w km 2+409 drogi 1534 O.

(dowód: akta kontroli str. 471)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że *znak ten zamontowano w dniu 18 marca 2013 r. po stwierdzeniu podczas objazdu drogi (w dniu 15 marca 2013 r.) uszkodzeń nawierzchni zagrażających bezpieczeństwu. Po wykonaniu remontów częściowych (w trakcie realizacji) znak ten zostanie zdemontowany.*

(dowód: akta kontroli str. 712)

3. Nieoznakowanie tablicami prowadzącymi U-3a (lub U-3c), łuku drogi 1534 O w km 2+467, którego promień wynosi 45 m, pomimo że zapisy pkt 2.3.1. załącznika nr 4 rozporządzenia *w sprawie znaków i sygnałów drogowych* nakazują oznakowanie łuków poziomych, których geometria może być zaskoczeniem dla kierujących. W tym przypadku wystąpiła taka sytuacja, gdyż promień był mały i wynosił 45 m, a dalsza część zakrętu była przesłonięta zielenią przydrożną.

(dowód: akta kontroli str. 471)

Przyczyną powyższego było nieustalenie umieszczania tablic prowadzących na tym łuku w zatwierdzonej organizacji ruchu. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że drogę oznakowano zgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu. Pomimo ich braku dotychczas nie zanotowano tam niebezpiecznych zdarzeń drogowych. Niemniej uznał za zasadne oznakowanie powyższego łuku tablicami prowadzącymi i po zatwierdzeniu zmiany oznakowania w docelowej organizacji ruchu tablice te zostaną zamontowane.

(dowód: akta kontroli str. 712)

4. Zamocowanie poza terenem zabudowanym znaków ostrzegawczych A-18b (zwierzęta dzikie), A-32 (oszlona jezdnia) i tabliczki T-2 (długość odcinka), na drodze nr 1522 O, na wysokości 1 m, pomimo że w tabeli 1.11., w pkt 1.5.3.



załącznika nr 1 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych ustalono minimalną wysokość dolnej krawędzi znaków na 1,5 m.

(dowód: akta kontroli str. 473)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że przedmiotowe znaki zamontowane były poza terenem zabudowanym. Znak A-32 ostrzegający kierowców o możliwości występowania oszronionej jezdni jest montowany czasowo w okresie występowania niekorzystnych warunków atmosferycznych. Do montażu tego znaku został wykorzystany istniejący słupek ze znakiem A-18b, który zamontowany był na wysokości zgodnej z wcześniej obowiązującymi przepisami (wysokość umieszczenia dolnej krawędzi znaku na drogach ogólnodostępnych wynosiła 1,5 m). Zaznaczam, że w związku ze stwierdzoną usterką, ZDP wymieni istniejący słupek w celu uzyskania normatywnej wysokości umieszczenia zespołu znaków.

(dowód: akta kontroli str. 712, 713)

5. Niewykonanie zabezpieczenia części chodnika nad przepustem na ul. Długosza w km 2+055 drogi nr 2164 O, którego poziom był 2 m nad poziomem cieku, pomimo że wg postanowień pkt 5.2. załącznika nr 4 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, balustrady chroniące pieszych należy umieszczać m.in. na przepustach w celu zabezpieczenia przed upadkiem z wysokości, jeżeli różnica wysokości pomiędzy poziomami pobocza i cieku, przekracza 1,8 m.

(dowód: akta kontroli str. 468)

Niezamontowanie barier ochronnych Dyrektor ZDP wyjaśnił nieprzewidywaniem ich w projekcie przebudowy ul. Długosza. W chwili obecnej bariery ochronne zostały zakupione i w terminie do 3 czerwca br. będą zamontowane. W zadeklarowanym terminie bariery ochronne zostały zamontowane.

(dowód: akta kontroli str. 713, 898)

6. Nieodpowiednie utrzymanie zieleni w pasie przydrożnym, polegające na przesłonięciu krzewami znaków, A-7 (ustęp pierwszeństwa) i B-44 (koniec strefy ograniczenia prędkości do 30 km/godz.) przy włączeniu ul. Słowiczej do ul. Chełmońskiego oraz gałęziami znaku D-6 (przejście dla pieszych) w km 8+783 drogi 1534 w miejscowości Malerzowice, a tym samym ograniczenie widoczności tych znaków. Zgodnie z art. 20 pkt 16 ustawy o drogach publicznych, do zarządcy drogi należy utrzymanie zieleni przydrożnej. W § 52 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>35</sup> wskazano, iż zieleń w pasie drogowym nie powinna zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, ograniczać wymaganego pola widoczności, skrajni drogi oraz utrudniać utrzymania drogi.

(dowód: akta kontroli str. 464)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że zdarza się w okresie wiosennym znaki drogowe są zasłaniane gałęziami drzew, lecz służby liniowe sukcesywnie eliminują te nieprawidłowości poprzez przycinanie gałęzi. Ograniczenia widoczności znaków przez zieleń przydrożną usunięto w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 420, 781, 897)

Opis stanu faktycznego

2.4. W informacjach w sprawie poprawy stanu powiązań sieci dróg powiatowych z sieciami dróg wojewódzkich i dróg krajowych udzielonych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu wyjaśnił, że nie można jednoznacznie stwierdzić, czy przeprowadzone remonty i przebudowy dróg powiatowych wpłynęły na poprawę powiązań z siecią dróg wojewódzkich. Nie zaobserwowaliśmy w ostatnim okresie znaczącego ubytku bądź

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

*przyrostu ruchu na drogach nr 411 oraz 406 (bezpośrednio połączonych z drogami powiatowymi). Niewątpliwie poprawiła się dostępność do terenów na odcinkach wyremontowanych dróg powiatowych (...) i z naszych doświadczeń wynika, że kierowcy wybierają drogę w lepszym stanie technicznym.*

(dowód: akta kontroli str. 361)

Dyrektor GDDKiA Oddział w Opolu w ww. sprawie wyjaśnił natomiast, że *przebudowa ww. odcinków dróg, a w związku z tym poprawa odstawowych parametrów technicznych drogi przyczyniła się do poprawy bezpieczeństwa ruchu, w tym głównego jakim jest równość nawierzchni, czyli tzw. komfort jazdy, poprawia dostępność komunikacyjną w ogóle, poprzez chętniej dokonywany przez użytkowników kierunku jazdy drogą o lepszym standardzie.*

(dowód: akta kontroli str. 362, 363)

Komendant Powiatowy Policji w Nysie poinformował, iż policjanci wielokrotnie ujawniali miejsca niebezpieczne, stwarzające zagrożenia na drogach. Do najczęściej ujawnianych przypadków należały brak lub nieczytelność oznakowania pionowego i poziomego, awarie lub niewłaściwe działanie sygnalizacji świetlnej, brak lub niewłaściwy stan urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (bariery, łańcuchy, płotki), awarie lub niewłaściwe działanie elementów oświetlenia drogi oraz zły stan nawierzchni jezdni lub pobocza. Ogółem policjanci KPP złożyli następujące liczby wniosków, dotyczących wszystkich kategorii dróg (w informacji nie podano ile z nich dotyczyło dróg powiatowych) w latach: 2010 – 71; 2011 – 68; 2012 – 78 i 2013 (do dnia 31 marca 2013 r.) – 8. Wymienione dokumenty - wnioski, stanowią kategorię niearchiwalną i bardzo często nie miały również sformalizowanej formy, gdyż ujawnione podczas służby patrolowej nieprawidłowości, mające bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo, przekazywane były przez policjantów drogą radiową lub telefoniczną dyżurnemu KPP lub Naczelnikowi Wydziału Ruchu Drogowego, którzy otrzymaną informację (wniosek) niezwłocznie przekazywali drogą telefoniczną lub za pomocą poczty elektronicznej, właściwemu zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 353-354)

Komendant Straży Miejskiej w Głuchołazach nie miał zastrzeżeń do sposobu zrealizowania wniosków skierowanych do ZDP, dotyczących: oznakowania dróg do ustawienia urządzeń pomiarowo-rejestrujących (fotoradary), zweryfikowania ograniczenia ruchu na wąskim odcinku drogi znakiem B-1 (zakaz ruchu) w obu kierunkach w miejscowościach Nowy Świątów i Bodzanów (droga nr 1621 O) oraz zabezpieczenia uszkodzonego wjazdu kanału w miejscowości Bodzanów.

(dowód: akta kontroli str. 421-427)

Komendant Straży Miejskiej w Nysie poinformował, że w badanym okresie 135 razy zgłaszał telefonicznie ZDP stwierdzone zagrożenia na drogach powiatowych, które dotyczyły przede wszystkim niedziałającej sygnalizacji świetlnej oraz uszkodzonych znaków. Stwierdził również, że ZDP reagował sprawnie na zgłoszenia, naprawiając uszkodzenia lub zabezpieczając teren.

(dowód: akta kontroli str. 523-530)

Komendant Straży Miejskiej w Paczkowie poinformował, iż ZDP reagował natychmiast na każdorazowe zgłoszenie telefoniczne o stwierdzonych zagrożeniach na drogach powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 563)

Ocena cząstkowa

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

### 3. Zgodność działań zarządcy drogi z postanowieniami uchwał Rady Ministrów dotyczących NPPDL<sup>36</sup>

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie ZDP, w ramach NPPDL, zrealizował pięć inwestycji polegających na przebudowie dróg powiatowych o łącznej wartości robót 15 273,0 tys. zł, z tego: w 2010 r. wydatkowano 6 737,5 tys. zł, na przebudowy dwóch dróg: nr 2164 O na odcinku ul. Długosza w Nysie (3 477,9 tys. zł) i nr 1617 O na odcinku Konradów–Jarnońtówek (3 259,6 tys. zł); w 2011 r. - 6 173,9 tys. zł na drogi: 1636 O - przebudowaną na odcinku Zwanowice-Kalków-Otmuchów (2 329,3 tys. zł) i nr 1653 O na odcinku ul. Chełmońskiego w Nysie (3 844,6 tys. zł). W 2012 r. wydatkowano 2 361,6 tys. zł na przebudowę ul. Orzeszkowej w Nysie stanowiącej odcinek drogi nr 1628 O.

Kontrolą NIK objęto dwa zadania o największej wartości, tj. przebudowę ul. Chełmońskiego w Nysie (droga powiatowa nr 1653 O) i ul. Długosza w Nysie (droga powiatowa nr 2164 O).

(dowód: akta kontroli str. 999-1003)

Zadania objęte kontrolą zostały przeprowadzone na podstawie aktualnego planu rozwoju sieci drogowej. W planie rozwoju sieci dróg powiatowych z 2008 r. założono przeniesienie ruchu tranzytowego z centrów miast oraz zwiększenie dostępności komunikacyjnej nowych obszarów i ich zaaktywizowanie. Droga nr 1653 O stanowi alternatywny dojazd do wytwórni bioetanolu w Goświnowicach, a droga nr 2164 O alternatywny wyjazd z miasta w kierunku na Kalków i Głuchołazy.

(dowód: akta kontroli str. 8-79)

Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu poinformował, że remont dróg powiatowych nr 1617 O i 1534 O<sup>37</sup> nie był uzgadniany na etapie projektowania, a zakres robót nie obejmował pasa drogowego dróg nr 411 i 406.

(dowód: akta kontroli str. 361)

Dyrektor GDDKiA Oddział w Opolu poinformował, że z pięciu zadań zrealizowanych przez ZDP, trzy przebudowane drogi powiązane były z drogami krajowymi, a mianowicie przebudowa skrzyżowania ulic Ujejskiego, Szlak Chrobrego, Kościuszki i Mostowej w Nysie z drogą krajową nr 46 było w pełni uzgodnione, ponieważ było wspólnym przedsięwzięciem GDDKiA, Gminy Nysa i Powiatu Nyskiego, zaś dwa inne zadania, które były realizowane na styku z drogą krajową nr 46, nie wymagały uzgodnień z GDDKiA, bowiem kończyły się na granicy pasa drogowego i nie obejmowały elementów skrzyżowania.

(dowód: akta kontroli str. 362, 363)

Dane podane we wnioskach o dofinansowanie przedsięwzięć złożonych do Wojewody były zgodne z danymi i informacjami o stanie dróg zawartymi w dokumentach ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 443-455, 476-486)

Przebudowa ul. Chełmońskiego została rozpoczęta i zakończona w terminach określonych w umowie zawartej przez Powiat Nyski z Wojewodą. Również przebudowa ul. Długosza rozpoczęła się w terminie ustalonym w umowie, natomiast przesunięcie terminu zakończenia przebudowy o 46 dni w stosunku do pierwotnie zaplanowanego, zostało zaakceptowane przez Wojewodę aneksem nr 1 z dnia 29 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 456-461, 500-502)

<sup>36</sup> Uchwała nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r., uchwała nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. i uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r.

<sup>37</sup> Przebudowane drogi, objęte kontrolą nie były połączone z drogami wojewódzkimi.

ZDP terminowo<sup>38</sup> złożył Wojewodzie sprawozdanie końcowe z wykorzystania dotacji na przebudowę ul. Długosza, które przesłano w dniu 28 stycznia 2011 r. Sprawozdania z realizacji obu zadań objętych kontrolą zostały rzetelnie sporządzone na podstawie dokumentacji powykonawczej odcinków przebudowanych dróg, protokołów odbioru robót oraz faktur za wykonane prace.

(dowód: akta kontroli str. 433-442,564)

Realizując zadania objęte kontrolą osiągnięto zaplanowane i wskazane we wnioskach o udzielenie dotacji efekty rzeczowe polegające na przebudowie ul. Długosza na długości 1 665 m i ul. Chełmońskiego na długości 1 177,85 m (przebudowa jezdni i chodników, wykonanie odwodnienia, oznakowania pionowego i poziomego, oświetlenia). Przeprowadzone oględziny ww. przebudowanych ulic potwierdziły zrealizowanie tych zadań, a ich jakość wykonania była dobra i nie stwierdzono wad ani usterek wykonanych elementów drogi.

(dowód: akta kontroli str. 393-397, 462-468)

Pomoc finansowa na realizację zadań została udzielona w formie refundacji poniesionych wydatków. Wnioski o płatności zostały przygotowane przez ZDP, a złożył je Powiat Nyski po zakończeniu realizacji zadań i odbiorach robót. Wniosek o dokonanie płatności dla zadania przebudowa ul. Długosza został złożony 10 grudnia 2010 r., a dla zadania ul. Chełmońskiego 27 grudnia 2011 r. Terminy rozliczeń zostały zatwierdzone przez Wojewodę, w związku z postanowieniem § 4 ust. 6 umów o dofinansowanie, dopuszczającym złożenie wniosku o płatność po 30 listopada roku realizacji zadania. Złożenie rozliczenia po ww. terminie, wynikało z opóźnień w realizacji zadań spowodowanych w przypadku ul. Długosza długotrwałymi opadami deszczu (co opisano w pkt 5 niniejszego wystąpienia), a w przypadku ul. Chełmońskiego zmianami w konstrukcji jezdni i okresem uzgadniania tych zmian z Wojewodą. Zmiana w konstrukcji jezdni została wprowadzona w trakcie realizacji zadania przez Pracownię Projektową, która stwierdziła *zagrożenie powstawania spękań odbitych w przypadku wykonania bezpośrednio na podbudowie warstw bitumicznych* i wprowadziła do konstrukcji jezdni geosiatkę. Wojewoda do dnia kontroli NIK nie wniósł zastrzeżeń do złożonego rozliczenia dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 520-522, 543-562)

Przebudowa ul. Długosza była przedmiotem kontroli przeprowadzonej w dniu 25 kwietnia 2013 r. przez służby Wojewody. Dotyczyła ona zgodności realizacji projektu (zadania) z zawartą umową o dofinansowanie, sprawdzenia przestrzegania obowiązków dotyczących procedury przetargowej, dokumentowania udziału w projekcie uczestników procesu inwestycyjnego oraz działań informacyjno-promocyjnych. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 24 maja 2013 r. poinformowano Starostę, że nie stwierdzono nieprawidłowości, a projekt został zrealizowany zgodnie z założeniami zawartymi we wniosku aplikacyjnym oraz warunkami przyjętymi w umowie o dofinansowanie projektu. Inne jednostki zewnętrzne do dnia kontroli NIK, nie kontrolowały realizacji zadań, na które przyznano dotacje.

(dowód: akta kontroli str. 856-859, 902-905)

Zgodnie z warunkami wydanej w dniu 21 października 2010 r. decyzji o pozwoleniu na przebudowę ul. Chełmońskiego, ZDP złożył w dniu 28 listopada 2011 r. do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Nysie zawiadomienie o zakończeniu realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 487-491)

---

<sup>38</sup> Termin złożenia sprawozdania w obu umowach ustalono na 31 stycznia roku następnego po roku realizacji zadania.

Zakończenie przebudowy ul. Długosza nie wymagało zgłoszenia do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Nysie, bowiem nie zakończono całego zakresu na jaki udzielono pozwolenia, tj. przebudowę całej ul. Długosza o długości 2 417 m. W związku z ograniczonymi środkami finansowymi przebudowano 1665 m, a pozostały odcinek 752 m, planowany jest do przebudowy w 2014 r. Decyzja o udzieleniu pozwolenia na budowę nie zakładała etapowania inwestycji i w związku z tym nie było podstaw do zgłoszenia zakończenia zadania.

(dowód: akta kontroli str. 503-505, 507-510, 995)

Przeprowadzona w dniu 20 maja 2013 r. przez pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Nysie kontrola przebudowy ul. Długosza nie wniosła zastrzeżeń do realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 539-542)

W trakcie realizacji obu ww. zadań zapewniono koordynację robót prowadzonych w pasie drogowym. W związku z planowanymi przebudowami ZDP występował do właścicieli sieci mediów (Wodociągów i Kanalizacji AKWA sp. z o.o. w Nysie, Rozdzielni Gazu w Nysie, firm telekomunikacyjnych, Nyskiej Energetyki Ciepłej w Nysie), znajdujących się w tych ulicach o ich uporządkowanie, celem uniknięcia kolizji z prowadzonymi robotami. W przypadku ul. Długosza wystąpiono w dniu 9 października 2009 r., a ul. Chełmońskiego 1 lipca 2010 r. Nie mniej jednak w dzienniku budowy ul. Długosza, kierownik robót wskazał, że dodatkową trudnością przy prowadzeniu robót były prace prowadzone przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 506, 860-864)

W wyniku przebudowy objętych badaniami dróg nastąpiła poprawa stanu bezpieczeństwa w związku z zamontowaniem urządzeń bezpieczeństwa ruchu, wykonaniem warstwy ścieralnej o wysokim wskaźniku szorstkości, wydzieleniem przestrzeni dla ruchu lekkiego, poprawieniem odwodnienia i wykonaniem oświetlenia.

(dowód: akta kontroli str. 443-448, 480-482)

Zastępca Dyrektora ZDP wyjaśnił, że po przebudowie ul. Długosza zaobserwowano zdecydowanie większe natężenie ruchu, w tym ruchu lekkiego (pieszego i rowerowego). Dodatkowo stwierdzono polepszenie warunków eksploatacyjnych drogi oraz poprawę płynności przejazdu i bezpieczeństwa ruchu, dzięki wykonaniu ronda, zmianie organizacji ruchu i wydzieleniu przestrzeni dla ruchu lekkiego (ścieżka pieszo-rowerowa). Również po przebudowie ul. Chełmońskiego nastąpił zdecydowany wzrost natężenia ruchu oraz nastąpiła poprawa płynności ruchu i bezpieczeństwa, dzięki wykonaniu nawierzchni jezdni o wysokim wskaźniku szorstkości. Ulica ta łączy się z DK-46 i ma to istotne znaczenie dla układu komunikacyjnego miasta.

(dowód: akta kontroli str. 996)

Zarząd Dróg Wojewódzkich wskazał, że *niewątpliwie inwestycje poprawiły dostępność do terenów na odcinkach wyremontowanych dróg powiatowych (...)* i z naszych doświadczeń wynika, że kierowcy wybierają drogę w lepszym stanie technicznym. GDDKiA oceniła, że każdy kompleksowy remont nawierzchni dróg niższych kategorii, podnosi poziom bezpieczeństwa ruchu oraz poprawia przepustowość i płynność ruchu, a dodatkowo poprawia ogólną dostępność komunikacyjną do ośrodków.

(dowód: akta kontroli str. 361-363)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Sprawozdanie z realizacji przebudowy ul. Chełmońskiego zostało złożone do Wojewody w dniu 1 lutego 2012 r., tj. jeden dzień po terminie (31 stycznia 2012 r.) ustalonym w § 7 umowy zawartej 30 czerwca 2011 r. z Wojewodą.

(dowód: akta kontroli str. 437, 459)

Zastępca Dyrektora ZDP wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia i po informacji telefonicznej z Opolskiego Urzędu Opolskiego sprawozdanie zostało przekazane Wojewodzie.

(dowód: akta kontroli str. 564)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w badanym obszarze, ponieważ opisana powyżej nieprawidłowość nie spowodowała negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności.

## 4. Prawdliwość udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Badanie dokumentacji dotyczącej udzielenia zamówień publicznych realizacji zadań: przebudowa ul. Długosza w 2010 r. w ciągu drogi powiatowej nr 2164 O i ul. Chełmońskiego w ciągu drogi nr 1653 O w 2011 r. w Nysie wykazało, że ZDP udzielił ww. zamówień zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>39</sup>.

W umowach z wykonawcami ww. zadań określono, iż postępowania przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego. Stosownie do art. 32 ust. 2 *Pzp* zamawiający przestrzegali zakazu dzielenia zamówienia na części. Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia<sup>40</sup> obu ww. zadań zawierały wszystkie elementy wymagane przepisem art. 36 *Pzp*.

(dowód: akta kontroli str. 492-502, 565-634, 783-790)

Ogłoszenia o zamówieniach sporządzono w szczególności wymaganymi przepisami art. 41 *Pzp*. Ogłoszenia zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>41</sup>: na przebudowę ul. Długosza w dniu 28 stycznia 2010 r., a na ul. Chełmońskiego w dniu 8 lutego 2011 r. i w tych samych dniach również na stronach internetowych ZDP i Starostwa oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 642-649, 650-658)

Zamawiający powołał komisje przetargowe do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i zgodnie z art. 17 ust. 2 *Pzp*, wszystkie osoby wykonujące w danym postępowaniu czynności po stronie zamawiającego złożyły wymagane oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających ich wyłączenie z postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 659-662)

ZDP, działając na podstawie art. 45 ust. 2 *Pzp*, zobowiązał oferentów do wniesienia wadium na oba zadania w wysokości 50 tys. zł. Wszyscy przystępujący do przetargu wykonawcy (cztery podmioty na przebudowę ul. Długosza i sześć podmiotów na ul. Chełmońskiego) zgodnie z warunkami SIWZ wnieśli wadium w formie gwarancji ubezpieczeniowych (art. 45 ust. 6 pkt 4 *Pzp*), w ustalonej wartości i terminach.

(dowód: akta kontroli str. 663, 664, 988, 989)

<sup>39</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., dalej: *Pzp*.

<sup>40</sup> Dalej: SIWZ.

<sup>41</sup> Dalej: BZP.

Treść ofert odpowiadała wymogom SIWZ. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z art. 91 ust. 1 *Pzp*, na podstawie jedyne ustalono dla obu postępowań kryterium najniższej ceny.

(dowód: akta kontroli str. 665-678)

Nie unieważniono objętych badaniem postępowań, nie były również prowadzone postępowania odwoławcze. Prowadzone postępowania o udzielenie zamówień zostały udokumentowane w sporządzonych protokołach, zgodnie z wymogami art. 96 ust. 1 *Pzp*.

(dowód: akta kontroli str. 665-678)

Zawarcie umów z wykonawcami przebudowy ul. Długosza i ul. Chełmońskiego, nastąpiło odpowiednio w dniach 1 marca 2010 r. i 15 marca 2011 r., tj. po 10 i siedmiu dniach od rozstrzygnięcia postępowań przetargowych i poinformowania oferentów o wyniku postępowania, a więc z zachowaniem terminów określonych w art. 94 ust. 1 pkt 2 *Pzp*.

(dowód: akta kontroli str. 492, 783)

Korzystając z uprawnień wynikających z art. 147 *Pzp* zamawiający określił w SIWZ dla obu zadań obowiązek złożenia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy w równowartości 5% ceny ofertowej brutto. W obu przypadkach zabezpieczeniami były gwarancje ubezpieczeniowe. Wniesienie zabezpieczeń opisano w pkt 7.1. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 565-597, 598-634)

Umowy z wykonawcami zadań zostały zawarte w treści zgodnej z projektami umów ustalonymi w SIWZ. W ww. umowach ustalono następujące kary umowne: - za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy - 0,5% wynagrodzenia za każdy dzień opóźnienia; za zwłokę w usuwaniu wad stwierdzonych przy odbiorze - 0,5% wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki liczony od dnia wyznaczonego na usunięcie wad; za spowodowanie przerwy w realizacji robót z przyczyn zależnych od wykonawcy - 0,15% wynagrodzenia za każdy dzień przerwy i za odstąpienie od przedmiotu umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy w wysokości 10% wynagrodzenia umownego.

dowód: akta kontroli str. 496, 497, 788)

Oba zadania zostały wykonane zgodnie z umowami. Przebudowa ul. Chełmońskiego została zrealizowana w terminie określonym w umowie, zaś przebudowa ul. Długosza trwała 1,5 miesiąca dłużej od pierwotnie ustalonego terminu z uwagi na intensywne opady, które uniemożliwiły prowadzenie prac (powódź z 2010 r.), co zostało udokumentowane wpisami w dzienniku budowy. Aneks do umowy przedłużający realizację zadania do dnia 15 listopada 2010 r. został zawarty 30 września 2010 r.<sup>42</sup>. W SIWZ przewidziano możliwość przedłużenia terminu realizacji zadania w przypadku szczególnie niesprzyjających warunków atmosferycznych (pkt 16, ppkt 3 SIWZ). Odbiorów końcowych zadań dokonano odpowiednio z 29 października 2011 r. i 24 listopada 2010 r., co potwierdzono protokołami odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 393-397, 500)

Zapłata wynagrodzenia za przebudowę ul. Długosza nastąpiła w kwocie zgodnej z umową, tj. 3 450,9 tys. zł, natomiast za przebudowę ul. Chełmońskiego zapłacono 3 783,2 tys. zł, tj. o 114,2 tys. zł mniej w porównaniu do wartości umownej w związku niższą wartością robót rozliczonych kosztorysami powykonawczymi. W przypadku obu ww. zadań 25,0 tys. zł stanowiły wydatki za nadzór inwestorski.

---

<sup>42</sup> Wykonawca złożył wniosek do ZDP 22 września 2010 r.

Przy realizacji obu zadań nie prowadzono prac zamiennych i nie zawierano umów na roboty dodatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 397, 442, 679-708, 780)

W trakcie realizacji przebudowy ul. Długosza, w dniu 30 sierpnia 2010 r. firma [...] <sup>43</sup> złożyła do ZDP pismo, w którym poinformowała, że jest podwykonawcą firmy ITB sp. z o.o. <sup>44</sup> – wykonawcy ww. zadania. Do pisma załączyła umowę zawartą 15 kwietnia 2010 r., między ww. podmiotami. Zakres prac obejmował wykonanie przebudowy skrzyżowania – bez nawierzchni bitumicznych; chodników wraz ze ścieżką pieszo-rowerową z kostki betonowej, konstrukcji jezdni (bez nawierzchni bitumicznej), wjazdów do posesji, odwodnienia drogi, ścieku przykrawężnikowego z kostki brukowej i wykonanie skrzyżowań z drogami gminnymi (bez nawierzchni bitumicznych). Termin rozpoczęcia prac ustalono na 15 kwietnia, a zakończenia na 30 września 2010 r., analogicznie jak w umowie zawartej przez ZDP z ITB. Wynagrodzenie za realizację ww. zakresu rzeczowego według przedłożonej umowy ustalono na kwotę 2 172 820 zł.

(dowód: akta kontroli str. 906-913)

W związku z ww. pismem i umową ZDP w dniu 9 września 2010 r. wystąpił do ITB, o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji z uwagi na to, że w SIWZ dopuszczono podwykonawstwo jedynie w zakresie robót elektrycznych, jak również w ofercie wskazano, że tylko roboty elektryczne będzie wykonywał podwykonawca. Pismem z dnia 20 września 2010 r. ITB zgłosiła firmę [...] <sup>45</sup> jako podwykonawcę robót drogowych, wskazując jako uzasadnienie przyspieszenie terminu zakończenia robót.

(dowód: akta kontroli str. 921, 922, 983-985)

ZDP nie przyjął zgłoszenia firmy [...] <sup>46</sup> jako podwykonawcy ww. zadania, bowiem w warunkach SIWZ dopuścił jedynie podwykonawcę na wykonanie robót elektrycznych, którego należało wykazać w ofercie. Zgodnie z ww. warunkami, ITB wskazała w ofercie przetargowej wykonawcę robót elektrycznych i złożyła do ZDP 15 kwietnia 2010 r. umowę zawartą z podwykonawcą w ww. zakresie. W dzienniku budowy oraz w protokołach i notatkach ze spotkań dotyczących realizacji przebudowy ul. Długosza odnotowano udział w tym zadaniu podwykonawcy robót elektrycznych, natomiast nie było wpisów świadczących o udziale firmy [...] <sup>47</sup>. W spotkaniach odbywających się w trakcie realizacji robót uczestniczyła osoba występująca w umowie z ITB jako właściciel firmy [...] <sup>48</sup>, lecz w listach obecności osoba ta podawała, że reprezentuje ITB. Dopiero na spotkaniu w dniu 24 sierpnia 2010 r. osoba ta podała w liście obecności, że reprezentuje firmę [...] <sup>49</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 914-920, 923-930, 983-985)

---

<sup>43</sup> Wyłączenie danych przez Marzannę Wierzbicką – doradcę technicznego z Delegatury NIK w Opolu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.), dalej: *ustawa o dostępie do informacji publicznej*.

<sup>44</sup> Dalej: ITB.

<sup>45</sup> Wyłączenie danych przez Marzannę Wierzbicką – doradcę technicznego z Delegatury NIK w Opolu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o *dostępie do informacji publicznej*.

<sup>46</sup> Wyłączenie danych przez Marzannę Wierzbicką – doradcę technicznego z Delegatury NIK w Opolu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o *dostępie do informacji publicznej*.

<sup>47</sup> Wyłączenie danych przez Marzannę Wierzbicką – doradcę technicznego z Delegatury NIK w Opolu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o *dostępie do informacji publicznej*.

<sup>48</sup> Wyłączenie danych przez Marzannę Wierzbicką – doradcę technicznego z Delegatury NIK w Opolu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o *dostępie do informacji publicznej*.

<sup>49</sup> Wyłączenie danych przez Marzannę Wierzbicką – doradcę technicznego z Delegatury NIK w Opolu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o *dostępie do informacji publicznej*.



W związku z niezapłaceniem przez ITB<sup>50</sup> podwykonawcy pełnej kwoty należności za wykonane roboty, firma [...] <sup>51</sup> wystąpiła do Sądu o wydanie nakazu zapłaty lub zasądzenie od ITB oraz Powiatu Nyskiego solidarnie kwoty 1 030 710,46 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 24 grudnia 2010 r. do dnia zapłaty.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 7 grudnia 2012 r. oddalił apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 30 maja 2012 r., który oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz pozwanego – Powiatu Nyskiego zwrot kosztów zastępstwa procesowego.

W dniu 25 marca 2013 r. pełnomocnik [...] <sup>52</sup> wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od Wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu. Do dnia zakończenia kontroli NIK ZDP nie posiadał wiedzy o rozstrzygnięciu Sądu Najwyższego w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 931-952, 953-973)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W powyższym zakresie NIK zwraca uwagę, że w umowie zawartej z ITB na przebudowę ul. Długosza w celu zabezpieczenia interesów zamawiającego, nie zawarto zapisów dotyczących sposobu rozliczenia i zapłaty za prace wykonane przez podwykonawców, wskazując jedynie, że w sprawach nieuregulowanych w umowie stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego<sup>53</sup>, który w art. 647<sup>1</sup> określa, jednak w sposób ogólny zasady zawierania umów z podwykonawcami, wskazując jednocześnie solidarną odpowiedzialność inwestora i wykonawcy za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę (§5).

Najwyższa Izba Kontroli uwzględnia działania ZDP polegające na wprowadzeniu do obecnie zawieranych z wykonawcami umów zapisów określających zasady wypłaty wynagrodzenia wykonawcy dopiero po otrzymaniu protokołu odbioru zrealizowanych robót, podpisanego przez wykonawcę i podwykonawcę oraz oświadczenia podwykonawcy o otrzymaniu kwot należnych mu z tytułu umowy z wykonawcą, a w przypadku braku oświadczenia podwykonawcy prawa do zatrzymania części wynagrodzenia i jego potrącenia w wysokości wynagrodzenia należnego podwykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 492-501, 974-982)

W SIWZ dla ww. zadań podano terminy określające okres realizacji zadań. Termin rozpoczęcia przebudowy ul. Długosza ustalono na dzień 1 marca 2010 r., a zakończenia na dzień 30 września 2010 r., zaś dla przebudowy ul. Chełmońskiego rozpoczęcie ustalono na dzień 1 kwietnia 2011 r., zakończenie na dzień 30 września 2011 r. Daty te zostały uwzględnione w treści umów zawartych z wykonawcami robót.

(dowód: akta kontroli str. 596, 633, 493-500, 783-790)

Projekty stałej organizacji ruchu stanowiące część dokumentacji budowy zawierały elementy określone w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w tym opis planowanych robót dla każdego etapu, terminy wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu. Zagadnienia dotyczące terminów wprowadzenia czasowej i stałej organizacji ruchu opisano w pkt 6 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 378, 741a, 841-843, 844-846)

<sup>50</sup> [...] -wyłączenie danych przez Marzannę Wierzbicką – doradcę technicznego z Delegatury NIK w Opolu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej

<sup>51</sup> Wyłączenie danych przez Marzannę Wierzbicką – doradcę technicznego z Delegatury NIK w Opolu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

<sup>52</sup> Wyłączenie danych przez Marzannę Wierzbicką – doradcę technicznego z Delegatury NIK w Opolu na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz.93 ze zm.).

W specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót określono wymagania dotyczące wbudowywanych materiałów oraz obowiązki posiadania przez wykonawców certyfikatów wskazujących, że spełnione zostały kryteria techniczne określone na podstawie Polskich Norm, aprobat technicznych i deklaracji zgodności.

(dowód: akta kontroli str. 568, 569, 601, 602, 732-739)

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót zawierały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych dotyczących warstwy ścieralnej. Jako minimalne temperatury powietrza przy układaniu betonu asfaltowego ustalono: +5°C dla warstw o grubości większej niż 8 cm i +10°C dla warstwy o grubości mniejszej/równej 8 cm (pkt. 2.8.3), a przy układaniu mieszanki mineralno-asfaltowej (SMA) o grubości większej/równej 3 cm 0°C przed przystąpieniem do robót i +5°C w czasie robót, a o grubości mniejszej niż 3 cm +5°C przed przystąpieniem do robót i +10°C w czasie robót (pkt. 5.8). Jako niedopuszczalne warunki prowadzenia ww. prac wskazano mokre podłoże i opady deszczu oraz prędkość wiatru większą niż 16 m/s.

(dowód: akta kontroli str. 892, 992)

Warunki kontroli jakości wykonywanych robót zostały określone w dokumentacji przetargowej oraz umowach zawartych z wykonawcami tych zadań, m.in. poprzez zobowiązanie wykonawców do opracowania programu zapewnienia jakości. W umowach zawartych z wykonawcami nie zamieszczono zapisów dotyczących wykonywania dodatkowych badań laboratoryjnych przez ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 492-500, 602, 783-790, 811-840)

W specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót nie zawarto zapisów dotyczących warunków gwarancji i rękojmi. Ustalenia w tym zakresie zawierały SIWZ oraz wzory umów załączone do SIWZ. W obu umowach zawartych z wykonawcami kontrolowanych zadań, zgodnie z warunkami SIWZ ustalono pięcioletni okres gwarancji na wykonane roboty.

(dowód: akta kontroli str. 393-397, 492-502, 783-790)

Zarówno dokumenty przetargowe, jak i postanowienia umów z wykonawcami robót określały zabezpieczenie należytego wykonania zamówienia dla obu zadań w wysokości 5% ceny ofertowej (wartości umownej) brutto.

(dowód: akta kontroli str. 414-416, 495, 588, 623, 786)

W umowach oraz specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót określono terminy odbioru robót i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, terminy odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

(dowód: akta kontroli str. 773-776, 777-780, 867-895)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W ogłoszeniach o zamówieniach na przebudowę ulic Długosza i Chełmońskiego zamieszczonych na stronach internetowych ZDP i Powiatu Nyskiego oraz tablicy ogłoszeń zamawiającego, nie zawarto informacji o dniach ich zamieszczenia w BZP, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 40 ust. 6 pkt 3 *Pzp*.

(dowód: akta kontroli str. 634-658)

Pracownik Komórki Technicznej prowadzący sprawy związane z udzielaniem zamówień publicznych wyjaśnił, że brak daty na ogłoszeniach wynikał z niedopatrzania, bowiem przyjęto zasadę, iż po otrzymaniu potwierdzenia z Urzędu Zamówień Publicznych o opublikowaniu ogłoszenia w BZP, w tym samym dniu jest

ono zamieszczane na stronach internetowych ZDP i Powiatu Nyskiego oraz na tablicy ogłoszeń ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 782)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w badanym obszarze, bowiem stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie spowodowała negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności.

## 5. Wykonywanie robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich jakości

Opis stanu faktycznego

Zezwolenie na realizację przebudowy ul. Długosza zostało wydane na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>54</sup> w brzmieniu obowiązującym w dniu 11 sierpnia 2008 r., tj. w dniu wydania tej decyzji. Natomiast realizacja przebudowy ul. Chełmońskiego realizowana była na podstawie przepisów Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 487-489, 503-505)

ZDP przekazał wykonawcom ww. zadań dokumentację projektową i plac budowy w terminach określonych w tych umowach: ul. Długosza - 1 marca 2010 r. i ul. Chełmońskiego - 21 marca 2011 r. Rozpoczęcie robót nastąpiło odpowiednio w dniach 1 marca 2010 r. i 1 kwietnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 493, 740-742, 761-763, 784, 807-810a)

Przebudowa drogi ul. Chełmońskiego została rozpoczęta i zakończona zgodnie z umową (1 kwietnia 2011 r. i 30 września 2011 r.) oraz jej realizacja przebiegała zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, załączonym do umowy zawartej z wykonawcą.

Termin zakończenia przebudowy ul. Długosza został przesunięty aneksem nr 2 zawartym w dniu 30 września 2010 r. - z 30 września 2010 r. na 15 listopada 2010 r., tj. o 46 dni. Przesunięcie terminu zakończenia przebudowy wynikało z długotrwałych opadów deszczu uniemożliwiających prowadzenie prac. W dzienniku budowy w dniu 18 maja 2010 r. kierownik robót odnotował trwające od 11 maja 2010 r. do tego dnia intensywne opady deszczu znacznie utrudniające prace na budowie oraz dodatkowe utrudnienia polegające na prowadzeniu prac przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne obejmujące wykonanie przyłączy wody i kanalizacji sanitarnej. W dniu 19 maja 2010 r. kierownik robót ponownie dokonał wpisu, że *bardzo intensywne deszcze powodują znaczne opóźnienie w postępie robót*. Inspektor nadzoru w tym samym dniu odnotował, że teren budowy po opadach deszczu był rozmoknięty, a dodatkowo prace drogowe utrudniało przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne, które wykonywało ww. przyłącza. Z zapisów zawartych w protokołach ze spotkań z wykonawcą przebudowy ul. Długosza wynikało, że Dyrektor ZDP na bieżąco śledził stopień zaawansowania realizacji zadania i zwracał uwagę wykonawcy, aby zwiększył tempo robót. W SIWZ przewidziano możliwość przedłużenia terminu wykonania przedmiotu umowy o czas opóźnienia m.in. w przypadku szczególnie niesprzyjających warunków atmosferycznych.

(dowód: akta kontroli str. 456-461, 500-502, 590, 740-748)

<sup>54</sup> Dz. U. z 2008 r. nr 193, poz. 1194 ze zm.

W dziennikach budowy nie odnotowywano danych dotyczących warunków pogodowych i temperatury powietrza w okresie wykonywania prac, jednak z zapisów zawartych w dziennikach budów wynikało, że dopuszczalne warunki realizacji robót podlegających ograniczeniom ze względu na warunki atmosferyczne były kontrolowane przez inspektora nadzoru inwestorskiego. Układanie warstwy ścieralnej rozpoczynano po uzyskaniu zgody inspektora nadzoru inwestorskiego potwierdzonej zapisem w dzienniku budowy o treści *w związku ze sprzyjającymi warunkami pogodowymi należy przystąpić do układania warstwy ścieralnej*. Kierownicy budów zgłaszali wykonanie warstw konstrukcyjnych stosownym wpisem w dzienniku budowy i po sprawdzeniu jakości ich wykonania przez inspektorów nadzoru (wykonanie odkrywek, badanie płytą VSS), wyrażano zgodę na przystąpienie do kolejnego etapu robót.

(dowód: akta kontroli str. 740-772)

Wykonawcy obu objętych kontrolą zadań opracowali programy jakości robót, które zostały przyjęte przez inspektorów nadzoru inwestorskiego działających w imieniu ZDP (ul. Długosza 1 marca 2010 r. w dacie przekazania placu budowy, a ul. Chełmońskiego 13 kwietnia 2011 r. 23 dni po przekazaniu placu budowy i w dacie wdrożenia zmiany organizacji ruchu, przed rozpoczęciem prac – pierwszy wpis o pracach dokonano 18 kwietnia 2011 r.). W programach tych określono m.in. organizację robót, w tym sposób i procedurę wykonywania poszczególnych elementów robót, sposób oraz formy pobierania próbek do badań laboratoryjnych oraz procedury przeprowadzania pomiarów.

Na podstawie analizy dokumentacji z realizacji robót obu ww. zadań, nie stwierdzono przypadków niewłaściwego wykonywania robót lub użycia niewłaściwych materiałów. W dokumentacji znajdowały się deklaracje zgodności oraz wyniki badań materiałów użytych do wbudowania oraz wyniki badań warstw konstrukcyjnych drogi.

(dowód: akta kontroli str. 602, 715-739, 811-840)

ZDP nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg oraz użytych do nich materiałów i ocenił jakość zrealizowanej inwestycji na podstawie badań i pomiarów wykonanych w trakcie realizacji zadania pod nadzorem i w obecności inspektorów nadzoru inwestorskiego, które załączono do operatu kołaudacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 715-739)

Z zapisów zawartych w dziennikach budowy wynikało, że roboty zanikające, ulegające zakryciu podlegały rzetelnemu odbiorowi przez inspektorów nadzoru działających w imieniu ZDP. W dziennikach budów kierownicy robót zgodnie z zapisami specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót (pkt 4.2 i 18.2) zgłaszali do odbioru roboty zanikające i ulegające zakryciu. Po wykonaniu badań poszczególnych elementów konstrukcyjnych (np. zagęszczenie koryta drogi, podbudowy tłuczniowej, odcinków na przekopach, chodnikach i poboczach, warstwy bitumicznej SMA) oraz badaniu geometrii warstw konstrukcyjnych (np. równości poprzecznej i podłużnej, spadków) i po uzyskaniu zgody inspektora nadzoru, przystępowano do wykonywania kolejnego etapu robót. W dziennikach budowy nie stwierdzono wpisów świadczących o nierzetelnym wykonawstwie robót.

(dowód: akta kontroli str. 715-739, 740-772)

ZDP wyegzekwowało od wykonawców wymagane zabezpieczenie należytego wykonania robót, co opisano w pkt 6 niniejszego wystąpienia, a pięcioletnie terminy gwarancji ustalone w protokołach z odbiorów końcowych zadań były zgodne z postanowieniami umów.

(dowód: akta kontroli str. 394, 397, 414-418)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w zbadanym zakresie.

## 6. Prawidłowość odbioru robót drogowych

Opis stanu  
faktycznego

ZDP terminowo oraz rzetelnie dokonał odbioru wykonanych robót. W obu umowach zawartych z wykonawcami określono, iż odbiór zostanie dokonany po zakończeniu robót w terminie 14 dni od daty zgłoszenia. Zgłoszenia zostały potwierdzone wpisami do dzienników budów. Odbioru końcowego robót przebudowy ul. Długosza dokonano w dniu 24 listopada 2010 r., tj. po dziewięciu dniach od daty zgłoszenia wykonania prac. Odbiór przebudowy ul. Chełmońskiego rozpoczęto w dniu 12 października 2011 r., tj. w 12 dniu po zgłoszeniu, a zakończono 29 października 2011 r. Powodem przerwania odbioru robót było oczekiwanie na zakończenie odbioru technicznego oświetlenia przez zakład energetyczny.

(dowód: akta kontroli str. 393-397, 759, 760, 899, 900)

Zamawiający wyegzekwował od wykonawców dostarczenie wszystkich dokumentów niezbędnych do odbioru robót, wyszczególnionych w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót, w tym: wyniki badań i pomiarów, dzienniki budów, dokumentację powykonawczą oraz atesty jakości i deklaracje zgodności wyrobów. Wykonawcy wywiązali się z nałożonych na nich obowiązków w tym zakresie, co zostało potwierdzone wpisami w protokołach końcowych odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 393-397, 717-739)

W specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót ustalono, że komisja odbierająca roboty dokona oceny jakości ich wykonania na podstawie przedłożonych dokumentów, wyników badań i pomiarów dokonanych w trakcie realizacji i po zakończeniu przebudowy, oceny wizualnej oraz zgodności wykonania robót z dokumentacją projektową i specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót. W operatach kolaudacyjnych zawarto m.in. wyniki badań laboratoryjnych i pomiarów pozwalających na ocenę wykonania warstw podbudowy dróg, jak też parametrów nawierzchni (m.in. pomiary równości poprzecznej i podłużnej, badanie makrotekstur nawierzchni jezdni z SMA - szorstkość). Wykonane badania zostały potwierdzone przez inspektora nadzoru, który nie wniósł uwag do jakości nawierzchni. Zgodnie z ww. zasadami komisje odbierające oceniły jakość wykonanych robót na dobrą.

(dowód: akta kontroli str. 715-739, 824, 825, 837-840)

W protokołach końcowych odbioru robót obu objętych kontrolą zadań nie odnotowano stwierdzenia wad lub usterek i nie stosowano kar umownych dotyczących nienależytego wykonania prac. Wykonawcy obu zadań zgodnie z umowami udzielili pięcioletniej gwarancji na cały zakres zrealizowanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 393-397)

Wykonawcy przebudowy ul. Długosza i ul. Chełmońskiego uzyskali zatwierdzenia przez Starostę tymczasowych projektów organizacji ruchu na czas przebudowy tych ulic. Zgłoszenie zmiany organizacji ruchu na przebudowanej ul. Chełmońskiego wykonawca dokonał na siedem dni przed planowanym terminem wprowadzenia tymczasowej organizacji, zgodnie z postanowieniem § 12 ust. 1 rozporządzenia

w sprawie warunków zarządzania ruchem. Po zakończeniu przebudowy ulic projekt stałej organizacji ruchu został zgłoszony do zatwierdzenia Staroście w dniu 29 listopada 2011 r., a zatwierdzony 30 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 378, 841-843)

Wykonawca przebudowy ul. Długosza zgłosił 26 marca 2010 r. przystąpienie do zmiany organizacji ruchu z dniem 5 kwietnia 2010 r., pomimo że wg zapisów dziennika budowy w dniu 18 marca 2010 r. przystąpiono do wykonania oznakowania tymczasowej organizacji ruchu, a 24 marca 2010 r. odnotowano przystąpienie do rozbiórki elementów chodników w km 1+550.

(dowód: akta kontroli str. 741a, 844-846)

Wykonawca przebudowy ww. ulicy nie dokonał zgłoszenia przystąpienia do wprowadzenia stałej organizacji ruchu po zakończonej 15 listopada 2010 r. przebudowie. Zgłoszenia dokonał ZDP dopiero w dniu 18 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 847)

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że wykonawca robót otrzymał zatwierdzony projekt tymczasowej organizacji oraz przystąpił do oznakowania i dopiero po jego interwencji zgłosił wprowadzenie tymczasowej organizacji ruchu. Natomiast w przypadku niezgłoszenia stałej organizacji ruchu, ZDP przeoczył, że wykonawca nie wywiązał się z tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 850,901)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa podczas remontów i przebudowy dróg oraz prawidłowego wprowadzenia stałej organizacji ruchu, jak również informacjami dotyczącymi nieprawidłowego oznakowania remontowanych dróg przez wykonawców uzyskanymi z Policji podczas kontroli, NIK zwraca uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru nad wykonawcami w ww. zakresie.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w zbadanym zakresie.

## 7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Opis stanu faktycznego

Przy odbiorze końcowym robót dotyczących przebudowy dróg powiatowych: ul. Długosza oraz ul. Chełmońskiego nie stwierdzono usterek, ani wad. Zabezpieczeniami nienależytego wykonania umów oraz usunięcia przez wykonawców wad lub usterek powstałych w przedmiocie umowy były w obu objętych kontrolą zadaniach gwarancje ubezpieczeniowe. W przypadku przebudowy ul. Chełmońskiego, po odbiorze końcowym robót aneksem z dnia 12 grudnia 2011 r. ubezpieczyciel zmniejszył gwarancję z 194 870,58 zł do kwoty zabezpieczenia usunięcia wad i usterek 58 461,17 zł, wynikającej z zawartej umowy. W przypadku ul. Chełmońskiego po zakończeniu realizacji zadania nie zmieniono kwoty gwarancji za nienależyte wykonanie umowy, która wynosiła 172 545,84 zł, ponieważ w gwarancji ubezpieczeniowej wskazano, iż gwarancja do ww. kwoty jest ważna w okresie od 1 marca 2010 r. do 15 grudnia 2010 r., zaś do kwoty 51 763,75 zł od 16 grudnia 2010 do 15 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 393-397, 414-418)

ZDP egzekwował ustalenia zawarte w umowach z wykonawcami przebudowy obu ulic (§10) i przeprowadzał corocznie przeglądy gwarancyjne dokumentowane protokołami. W przypadku ul. Chełmońskiego, stwierdzone w trakcie przeglądu

w dniu 29 maja 2012 r. usterki w ułożeniu kostki brukowej oraz ubytki w spoinowaniu, zostały usunięte przez wykonawcę w wyznaczonym terminie, natomiast przegląd 2013 r. nie wykazał usterek.

(dowód: akta kontroli str. 495,496, 786, 772-779)

Przeprowadzony 10 maja 2011 r. przegląd ul. Długosza wykazał 14 rodzajów usterek (m.in. ubytki spoinowania, nieuporządkowanie terenu, pęknięcia kostek brukowych, nierówności posadowienia włazów studni kablowych), z których część została usunięta przez wykonawcę. Nieusunięte usterki polegały m.in. na niepoprawieniu oznakowania poziomego, niewyregulowaniu studni w poboczu drogi. ZDP poinformował firmę udzielającą gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania zadania o nieusunięciu części wad i usterek oraz zamiarze dochodzenia wypłaty z tytułu nieusunięcia wad w okresie gwarancji. W kolejnym przeglądzie przeprowadzonym 22 listopada 2012 r. komisja dokonująca przeglądu – bez udziału przedstawiciela wykonawcy (firma w upadłości likwidacyjnej) stwierdziła usterki, które nie mają wpływu na właściwości eksploatacyjne drogi oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego. Jednocześnie komisja ustaliła, że w 2014 r. (1 rok przed upływem okresu gwarancyjnego) zlecona zostanie naprawa wszystkich stwierdzonych usterek, a koszty napraw realizowane będą w ramach zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Niemniej jednak, jak wyjaśniła Kierownik Komórki Technicznej ZDP, usunięto niektóre usterki, w tym: poprawiono wjazd, uzupełniono spoinowanie chodnika, uporządkowano teren przy studniach telekomunikacyjnych zlokalizowanych w pasie zieleni, poprawiono wyloty na dnie rowu, zabezpieczono obluzowaną kostkę kamienną na pierścieniu ronda, a odstąpiono od wymiany pękniętej kostki na ścieku z uwagi, że nie ma to wpływu na jakość wykonanych robót. Na usunięcie usterek stwierdzonych w wyniku przeglądów, kwota gwarancji dla tego zadania wynosi 51 763,75 zł.

(dowód: akta kontroli str. 415, 800-806, 994)

Przeprowadzone oględziny ww. odcinków dróg objętych przebudową wykazały, że stan nawierzchni jezdni, chodników oraz urządzeń na nich wbudowanych, był dobry. Nie stwierdzono nierówności nawierzchni ani kolein, obrzeża i krawężniki były dobrze osadzone, bez przemieszczeń lub obsunięć. Studnie techniczne – kanalizacyjne, telekomunikacyjne i kratki ściekowe, osadzone równo z powierzchnią, bez widocznego obluzowania pokryw i rusztu kratak ściekowych<sup>55</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 462-475)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą NIK, w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg, w ZDP została przeprowadzona jedna kontrola. Kontrolę przeprowadziła NIK w 2010 r. i obejmowała ona realizację zadań dofinansowywanych z NPPDL 2008-2011. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 lipca 2010 r. działalność ZDP została oceniona pozytywnie i nie formułowano wniosków pokontrolnych.

<sup>55</sup> Stwierdzone w wyniku przeglądów gwarancyjnych usterki zostały usunięte przez wykonawców lub ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 409-413)

W informacji dotyczącej nadzoru sprawowanego nad działalnością ZDP Starosta wskazał, że Zarząd Powiatu sprawuje bieżący nadzór m.in. poprzez opiniowanie wniosków dotyczących zadań i inwestycji, opiniowanie planu finansowego, zatwierdzanie planu zimowego utrzymania dróg, przyjmowanie i ocenianie rocznych informacji z działalności ZDP oraz opiniowanie i akceptowanie przez Wicestarostę wniosków kierowanych na posiedzenia Zarządu Powiatu. Starostwo nie przeprowadziło w badanych latach kontroli realizacji zadań statutowych ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 537)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli w badanym obszarze nie formułuje oceny częściowej.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli oraz działania podjęte przez kontrolowaną jednostkę podczas kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Przedłożenie do zatwierdzenia Zarządowi Powiatu Nyskiego planu rozwoju sieci dróg powiatowych.
2. Podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia przeprowadzania okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego wszystkich objętych zarządem dróg oraz obiektów inżynierskich.
3. Dokonanie analizy oznakowania dróg powiatowych pod względem zgodności istniejącego oznakowania z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oraz przepisami rozporządzenia w sprawie *znaków i sygnałów drogowych*, w celu oznakowania dróg w pobliżu szkół w sposób zapewniający informowanie kierujących o zbliżaniu się do miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci oraz zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego.

## 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 Opolu.

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.

Opole, dnia 08 lipca 2013 r.



Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Kontroler  
Zbigniew Łupicki  
główny specjalista kp.

---