



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-03-05/2013

P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/169 - Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : 1. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82992 z dnia 3 kwietnia 2013 oraz 86568 z dnia 4 czerwca 2013. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 830, 831) 2. Zygmunt Świętek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82993 z dnia 3 kwietnia 2013 (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, ul. Konopnickiej 8, 46-300 Olesno ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joachim Hadam, Dyrektor PZD (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność PZD w latach 2010-2013 (I kwartał) w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowe przeprowadzenie postępowań dotyczących wyłonienia wykonawców przebudowy i remontów dróg współfinansowanych ze środków budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych⁴, należyte zabezpieczenie w umowach zawartych z wykonawcami interesów PZD, rzetelne sporządzenie wniosków o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa projektów zrealizowanych w ramach NPPDL, wykonanie zadań i ich rozliczenie zgodnie z warunkami umów zawartych z Wojewodą Opolskim oraz rzetelne sporządzenie sprawozdań w ww. zakresie. Formułując powyższą ocenę uwzględniono również prawidłowe oznakowanie miejsc i przejść dla pieszych na drogach w pobliżu szkół, które są szczególnie uczęszczane przez dzieci oraz zgodne z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oznakowanie dróg nr 1923 O i nr 1934 O, których remont i przebudowa były współfinansowane w ramach NPPDL.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: ustawa o NIK

² Dalej: PZD.

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

⁴ Dalej: NPPDL.

Negatywnie oceniono natomiast w szczególności: nieopracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej, nieprowadzenie wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁵ okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich oraz nieprzeprowadzanie co najmniej raz na pięć lat kontroli obiektów mostowych, nierzetelne prowadzenie przez PZD dokumentacji stanu technicznego dróg, nieegzekwowanie w pełni od wykonawców kontrolowanych zadań rzetelnej realizacji przyjętych przez nich zobowiązań, określonych w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również nieuprawnionego dokonania istotnej zmiany umowy dotyczącej wydłużenia terminu realizacji przebudowy drogi nr 1934 O.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Działania w zakresie właściwego stanu technicznego sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

1.1. - 1.2. PZD jest jednostką organizacyjną Powiatu Oleskiego powołaną w dniu 11 marca 1999 r.⁶ w celu zarządzania siecią dróg powiatowych na terenie Powiatu Oleskiego. Przedmiotem działania PZD jest wykonywanie obowiązków oraz zadań zarządcy dróg powiatowych w tym m.in. planowanie rozwoju sieci drogowej, utrzymywanie sieci drogowej i obiektów inżynierskich, pełnienie funkcji inwestora dla robót drogowych, współdziałanie w zarządzaniu ruchem na drogach.

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2013 r. PZD zarządzał łącznie 70 drogami o długości 370,6 km dróg, z tego 66 drogami powiatowymi o łącznej długości 360,6 km i czterema drogami gminnymi o łącznej długości 10 km przejętymi na mocy porozumienia z dnia 6 kwietnia 1999 r. zawartego pomiędzy PZD, a Urzędem Miasta i Gminy w Oleśnie. Ponadto zarządem PZD objętych było 30 obiektów mostowych i 260 obiektów inżynierskich (przepustów). W kontrolowanym okresie długość dróg powiatowych nie zwiększyła się. Ponad 80% dróg wymagało remontu. Stopień dekapitalizacji dróg powiatowych w kontrolowanym okresie uległ niewielkiej (2,1%) poprawie.

Na utrzymanie dróg w kontrolowanym okresie⁷ PZD przeznaczył 22 787 tys. zł, z tego na inwestycje i remonty 15 971 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.7, 8-15, 333-340, 474,475, 572-573, 632-641, 835-837)

1.3. Zgodnie z obowiązkiem określonym w § 10 i § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁸, PZD prowadził oddzielnie dla każdego odcinka wszystkich zarządzanych dróg książki dróg w formie elektronicznej za pomocą programu EWIDR 2005 oraz dla każdego obiektu mostowego książki obiektów mostowych. Dzienniki objazdów dróg, o których mowa w § 11 ww. rozporządzenia, prowadzono dla wszystkich dróg powiatowych.

Książki dróg, obiektów mostowych oraz dzienniki objazdów dróg powiatowych były prowadzone zgodnie ze wzorami określonymi w załącznikach nr 1, 2 i 4 do tego rozporządzenia.

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

⁶ Uchwała Nr VII/7/99 Zarządu Powiatu w Oleśnie w sprawie powołania Powiatowego zarządu Dróg w Oleśnie.

⁷ od 1 stycznia 2010 do 31 marca 2013r.

⁸ Dz. U. nr 67, poz. 582, dalej: rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

(dowód: akta kontroli str. 416-458, 470-473, 571)

1.4. Na wszystkich 30 obiektach mostowych, zgodnie z obowiązkami określonymi w art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁹ oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy *Prawo budowlane*, PZD przeprowadził okresowe (roczne) kontrole stanu tych obiektów, uwzględniając podczas kontroli przeprowadzonych we wrześniu 2012 r. ich wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i wskazując usterki, wymagające prac naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Kontrole, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy *o drogach publicznych* przeprowadzane były na wszystkich odcinkach zarządzanych dróg powiatowych w ramach prowadzonych objazdów dróg.

(dowód: akta kontroli str. 469, 472)

Zgodnie z art. 62 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane*, kontrole obiektów mostowych przeprowadzał pracownik PZD – starszy specjalista ds. dróg i mostów, posiadający uprawnienia budowlane o wymaganej specjalności oraz posiadający zaświadczenie o przynależności do samorządu zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 28-35, 647)

1.5. W kontrolowanym przez NIK okresie, PZD zgodnie z obowiązkiem określonym w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach*¹⁰, sporządził i przekazał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹¹ roczne informacje o sieci dróg publicznych z zachowaniem terminów określonych w § 2 ust. 2 tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 459-467)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, PZD nie sporządził projektów i nie posiadał planów rozwoju sieci drogowej, wymaganych przepisami art. 20 pkt 1 ustawy *o drogach publicznych*. W myśl § 3 ust. 1 pkt 1 Statutu PZD, przedmiotem działania tej jednostki było planowanie rozwoju sieci drogowej.

Dyrektor PZD wyjaśnił: *naszym zdaniem istniejąca sieć dróg powiatowych jest wystarczająco rozwinięta i nie widzimy konieczności budowy nowych dróg, dlatego też PZD w Oleśnie nie opracował planu rozwoju sieci drogowej. Istniejąca sieć drogowa wymaga jedynie remontów, przebudowy lub modernizacji - co roku zostaje opracowany plan potrzeb w zakresie remontów, inwestycji i bieżącego utrzymania dla dróg powiatowych. Plan ten jest przedstawiony Zarządowi Powiatu w celu wyboru najważniejszych zadań do realizacji.*

(dowód: akta kontroli str. 343)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak takiego planu - zdaniem NIK - utrudniał kompleksowe rozwiązywanie problemów drogowych występujących na obszarze powiatu i realizowanie spójnej, planowej polityki dotyczącej poprawy stanu technicznego dróg i systemu komunikacji drogowej na terenie powiatu.

2. PZD nie prowadził, pomimo obowiązku określonego w § 11 rozporządzenia *w sprawie numeracji i ewidencji dróg*, dziennika objazdu dla dróg gminnych:

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 260, dalej: *ustawa o drogach publicznych*.

¹⁰ Dz. U. nr 67, poz. 583, dalej: *rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji*.

¹¹ Dalej: GDDKiA

- nr 0812077 DW 494-Wojciechów – DK 43
- nr 0812033 DK 43 - Świercze
- nr 0812030 DW 494 - Broniec do DP nr 08640
- nr 0812077 ul. Szkolna

przejętych do zarządzania na mocy porozumienia zawartego z Urzędem Miasta i Gminy w Oleśnie. Również dla tych dróg, prowadzone przez PZD książki dróg w zakresie wyposażenia technicznego, w tym istniejącego oznakowania (tabela nr 10) nie były aktualizowane.

(dowód: akta kontroli str. 381)

Starszy specjalista w dziale technicznym odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji dróg i jej bieżącą aktualizację wyjaśnił, że: *całkowita ewidencja jest w trakcie tworzenia i będzie sukcesywnie uzupełniana na bieżąco. Zaprowadzenie pełnej ewidencji jest bardzo czasochłonne.*

(dowód: akta kontroli str. 413-415)

Dyrektor PZD wyjaśnił: *Dzienników dla tych dróg nie prowadzi się przez przeoczenie PZD w Oleśnie dokonuje na bieżąco objazdów dróg gminnych przejętych na mocy porozumienia. Objazdy te nie są jednak udokumentowane pisemnie. Są to czynności czasochłonne. Na bieżąco, w ramach czasu wolnego dokonuje się aktualizacji książki dróg. Osoba, która to wykonuje ma do wykonania również wiele innych ważniejszych zadań objętych zakresem czynności.*

(dowód: akta kontroli str. 344, 569)

3. PZD w kontrolowanym przez NIK okresie nie przeprowadzał wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a i pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*, okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego wszystkich zarządzanych dróg oraz obiektów inżynierskich (przepustów), a ostatnie pięcioletnie okresowe kontrole, obejmujące sprawdzenie stanu technicznego i przydatności do użytkowania zarządzanych obiektów mostowych, estetyki tych obiektów i ich otoczenia, zostały przeprowadzone w miesiącach wrzesień - październik 2005 r., tj. przed ponad siedmiu laty.

(dowód: akta kontroli str. 469)

Starszy specjalista do spraw dróg i mostów odpowiedzialny za przeprowadzanie przeglądów obiektów mostowych wyjaśnił: *duży zakres obowiązków, który ciąży na mnie powoduje brak czasu na wykonywanie przeglądów podstawowych dla przepustów.*

(Dowód: akta kontroli str. 567)

Kierownik służby drogowej odpowiedzialny za systematyczne patrolowanie obsługiwanej sieci drogowej wyjaśnił, że *co pół roku dokonuje przeglądów przepustów pod drogą i mostów w ciągu drogi. Są to przeglądy wykonywane z zewnątrz.*

(dowód: akta kontroli str. 46)

Dyrektor PZD wyjaśnił: *typowe kontrole okresowe nie są robione, ale podczas codziennych przejazdów wszystkich pracowników zauważone usterki są zgłaszane telefonicznie do kierownika służby drogowej. W przypadku poważniejszych usterek staramy się wspólnie wypracować sposób ich usunięcia.*

(dowód: akta kontroli str. 569)

Zdaniem NIK objazdów dróg, będących bieżącymi przeglądami nie można traktować jako tożsamy z okresowymi kontrolami stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich, które dotyczą całości obiektów i oceny stanu eksploatacyjnego wszystkich ich elementów. Inny jest również cel przeglądów bieżących, które wykorzystywane są do planowania bieżących napraw oraz kontroli okresowych, których wyniki winny być wykorzystywane do długofalowego planowania przebudowy i remontów tych obiektów.

4. We wszystkich sporządzonych przez PZD w kontrolowanym przez NIK okresie i przekazanych do GDDKiA informacjach o sieci dróg publicznych, o których mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia *sprawie sporządzania informacji*, wskazano nieodpowiadające stanowi faktycznemu dane dotyczące długości zarządzanych dróg powiatowych. PZD zarządzał łącznie 360,578 km dróg powiatowych, natomiast w informacjach o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast przekazywanych corocznie do GDDKiA podawano 356,919 km dróg powiatowych, tj. o 3,659 km mniej. Nierzetelne dane o długości dróg skutkowały niezgodnymi ze stanem faktycznym danymi o sieci dróg publicznych na terenie kraju gromadzonymi przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 459-467)

Sporządzający sprawozdania starszy specjalista do spraw dróg i mostów wyjaśnił: *Dane, które podaje do GDDKiA pochodzą z końca 2005 r. Od 2005 r. z ewidencją dróg nic nie robiliśmy, za wyjątkiem pomierzenia długości dróg. Na podstawie tych pomiarów powstał wykaz aktualny. Ewidencja, która jest w tej chwili wykonana dotycząca 360,578 km dróg jest niepełna, gdyż została pomierzona jedynie sama długość tych dróg, bez rozbicia na poszczególne rodzaje nawierzchni. Szczególnie chodzi o drogi, które są o nawierzchni gruntowej i tłuczniowej. W przekazanych do GDDKiA formularzu podaje się długość i rodzaj nawierzchni. W roku bieżącym będziemy uzupełniać brakujące elementy ewidencji dla tych dróg.*

(dowód: akta kontroli str. 794)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność PZD w zbadanym zakresie.

2 Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. PZD nie powierzono zadań organu zarządzającego ruchem, które realizowane były przez Wydział Komunikacji i Transportu Starostwa Powiatowego w Oleśnie. PZD powierzono współdziałanie w zarządzaniu ruchem na drogach, które dotyczyło wspólnego z organem zarządzającym ruchem prowadzenia kontroli oznakowania dróg oraz uczestnictwa przedstawiciela PZD w posiedzeniach Komisji do spraw szczegółowego rozpatrywania wniesionych opinii lub wątpliwości dotyczących złożonych projektów organizacji ruchu, rozpatrywania i opiniowania wniosków wpływających do Starostwa Powiatowego w Oleśnie¹² w sprawie zmiany oznakowania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 9,11)

Według informacji Starosty Oleskiego¹³ uzyskanej w trakcie kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK „nie wszystkie drogi, dla których organem zarządzającym ruchem jest Starosta posiadają zatwierdzone stałe organizacje

¹² Dalej: Starostwo.

¹³ Dalej: Starosta.

ruchu. Stałą organizację ruchu posiadało 10 odcinków dróg powiatowych (14,2%) zarządzanych przez PZD.

Jako przyczynę Starosta wskazał m.in., iż *organizacja ruchu jest wprowadzana w oparciu o projekt organizacji ruchu złożony przez zarządcę drogi. Tylko nieliczni zarządcy dróg podejmują działania zmierzające do opracowania stosownych projektów, a jako główny powód takiego stanu rzeczy wskazują brak środków finansowych potrzebnych na ich opracowanie. Z analizy złożonych wniosków wynika, iż zarządcy decydują się na wprowadzenie organizacji ruchu dopiero "przy okazji" prowadzenia inwestycji w obrębie danego odcinka. O konieczności opracowania projektów organizacji ruchu zarządcy byli informowani na wielu spotkaniach oraz kierowano do nich pisma wskazujące na taką konieczność*

(dowód: akta kontroli str. 388-389)

Dla dróg objętych badaniem:

- droga nr 1911 Praszka – Gana – Lachowice – Dalachów,
- droga nr 1916 Praszka – Szyszków,
- droga nr 1314 Bąków – Jamy,

PZD nie sporządził projektów stałej organizacji ruchu i nie wystąpił do Starosty o ich zatwierdzenie. Dla dróg powiatowych nr 1923 O i 1934 O remontowanych i przebudowywanych w ramach NPPDL zatwierdzono stałą organizację ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 384-387, 388-389)

Dyrektor PZD wyjaśnił, że *opracowanie projektów stałej organizacji ruchu jest bardzo czasochłonne, przy małym zatrudnieniu w PZD. Oznakowanie występujące na drogach zostało ujęte w ewidencji książki drogi w postaci opisu liniowego. Na bazie tej dokumentacji w miarę możliwości będą opracowywane projekty stałej organizacji ruchu. Do chwili obecnej Starostwo, jako organ zarządzający ruchem nie wystąpiło o przedłożenie wyżej wymienionych projektów.*

(dowód: akta kontroli str. 823)

W zakresie weryfikacji istniejącej organizacji ruchu Starosta wyjaśnił, iż *takie działania są realizowane w trakcie prowadzenia okresowych kontroli organizacji ruchu jak i kontroli przeprowadzanych po wprowadzeniu stałej organizacji ruchu. Oprócz kontroli kierowane są do zarządców dróg pisma informujące o zmianach przepisów w zakresie oznakowania dróg. Również w trakcie posiedzeń Komisji do spraw szczegółowego rozpatrywania wniesionych opinii lub wątpliwości dotyczących złożonych projektów organizacji ruchu, rozpatrywania i opiniowania wniosków, wpływających do Starostwa w sprawie zmiany oznakowania dróg (...) omawiane i sygnalizowane są problemy dotyczące prawidłowego oznakowania dróg.*

(dowód: akta kontroli str. 384-388)

2.1.2. Według informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Policji w Oleśnie, na drogach gminnych i powiatowych¹⁴ w latach 2010-2013 (I kwartał) doszło do 640 kolizji (odpowiednio 246, 156, 185 i 53) i 52 wypadków drogowych (odpowiednio 17, 15, 14 i 6), w tym pięciu wypadków z ofiarami śmiertelnymi (odpowiednio 2, 1, 2, 0). W wyniku ww. wypadków sześć osób poniosło śmierć (odpowiednio 3, 1, 2, 0) , a 63 osoby zostały ranne (odpowiednio 20, 19, 16, 8).

Liczba zdarzeń drogowych zaistniałych na drogach gminnych i powiatowych, których przyczyną był zły stan techniczny jezdni wynosiła: 15 w 2010 r., siedem w 2011 r., pięć w 2012 r. i dwa w I kw. 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 363-371)

¹⁴ Komendant Powiatowy Policji w Oleśnie prowadzi statystykę wypadkową łącznie na drogach gminnych i powiatowych.

Według danych zawartych w informacjach przekazanych przez PZD do GDDKiA na drogach powiatowych znajdujących się w granicach miast i poza granicami miast w kontrolowanym okresie doszło do 46 wypadków komunikacyjnych, w tym 4 z ofiarami śmiertelnymi. W wyniku ww. wypadków siedem osób¹⁵ poniosło śmierć, a 53 zostały ranne.

(dowód: akta kontroli str. 371, 460, 464, 467)

Dyrektor PZD wyjaśnił, że *przyznawane środki finansowe na drogi powiatowe są niewspółmiernie niskie w stosunku do potrzeb. Dlatego stan nawierzchni dróg ulega ciągłej degradacji. W miarę posiadanych środków, wszelkie zauważone uszkodzenia są natychmiast likwidowane poprzez wykonywanie remontów we własnym zakresie lub zlecanych na zewnątrz. Takie działania spowodowały tendencje spadkową liczby zdarzeń drogowych w ostatnich 3 latach.*

(dowód: akta kontroli str. 824)

2.1.3. W okresie objętym kontrolą NIK, Komendant Powiatowy Policji w Oleśnie nie kierował do PZD wniosków o zmianę organizacji ruchu. W marcu 2013 r. PZD włączył się do policyjnej akcji przeglądu oznakowania dróg, w szczególności dotyczącej merytorycznej zasadności funkcjonujących zasad organizacji ruchu na skrzyżowaniach i przejściach dla pieszych oraz ograniczeń wyrażanych znakami drogowymi. W trakcie lustracji wypracowano 36 wniosków, które są w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 363)

2.1.4. Według informacji udzielonych przez Starostę, w kontrolowanym przez NIK okresie organ zarządzający ruchem przeprowadził 14 kontroli oznakowania dróg, z tego po pięć w 2010 r. i 2011 r., oraz cztery w 2012 r. W czterech kontrolach przeprowadzonych w 2012 r. wykazano usterki w postaci m.in. braków w oznakowaniu lub niespełniania przez istniejące oznakowanie wymogów określonych w rozporządzeniu 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*¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 390-396)

W PZD nie ustalono pisemnych procedur związanych z bieżącym nadzorem nad stanem oznakowania zlokalizowanego na drogach powiatowych.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że *w przypadku każdorazowego wyjazdu na drogi lub objazdu drogi dokonuje się lustracji całego pasa drogowego oraz stanu technicznego oznakowania wraz z jego widocznością. Wszelkie zauważone usterki na bieżąco przekazywane są telefonicznie do Służby Drogowej w Prasce celem ich usunięcia. Prowadzone są również komisyjne objazdy dróg w zakresie oznakowania przez Wydział Komunikacji i Transportu Starostwa oraz odrębnie przez Powiatową Komendę Policji w Oleśnie przy udziale przedstawiciela PZD. Z tych kontroli sporządzane są protokoły lustracji dróg.*

(dowód: akta kontroli str. 344)

2.1.5. Wszystkie braki oznakowania ujawnione podczas ww. kontroli przeprowadzonych przez służby Starostwa, zostały uzupełnione do dnia

¹⁵ Za ofiarę śmiertelną uznano również osobę, która zmarła w ciągu 30 dni od wypadku.

¹⁶ Dz. U. nr 220, poz. 2181 ze zm. zwanego dalej: rozporządzeniem *w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.*

12 października 2012 r., a wnioskowanej zmiany znaków w miejscowości Bobrowa dokonano w dniu 28 sierpnia 2012 r..

(dowód: akta kontroli str. 556-559)

2.2. Przeprowadzone podczas kontroli NIK oględziny pięciu miejsc w sąsiedztwie dróg powiatowych, szczególnie uczęszczanych przez dzieci wykazały, że zgodnie z pkt. 2.2.19 i 5.2.6 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych, we wszystkich przypadkach przejścia dla pieszych były oznakowane znakami D6 (przejście dla pieszych) z tabliczką T-27 (przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci) oraz znakami ostrzegawczymi A17 (dzieci). W każdym przypadku przejście dla pieszych było wyznaczone poza osią wyjścia z terenu szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 380)

2.3. Przeprowadzonym w trakcie kontroli NIK w dniu 12 kwietnia 2013 r. oględzinom dotyczącym stanu technicznego dróg, prawidłowości ich oznakowania i zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu poddano drogi:

- nr 1934 O DW 487 – Kol. Biskupska – Radłów – Wichrów - gr województwa,
 - nr 1923 O Radłów – Żytniów,
- finansowane z NPPDL, oraz:
- nr 19110 Praszka – Gana –Lachowice – Dalachów,
 - nr 19160 Praszka – Szyszków,
 - nr 13140 Baków – Jamy.

Stwierdzono, że dla dróg, nr 1923 O i 1934 O oznakowanie było w całości zgodne z zatwierdzoną organizacją ruchu. Dla pozostałych dróg nie zatwierdzono stałej organizacji ruchu. Istniejące oznakowanie sprawdzono pod względem spełnienia wymogów rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. Tablice kierunkowe U3c w miejscowości Gana oraz tablice U3b i U3c w miejscowości Baków umiejscowiono prawidłowo, zgodnie z pkt. 2.3.1 załącznika nr 4 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 372-381)

2.4. Komendant Powiatowy Policji poinformował, że na drogach gminnych i powiatowych wystąpiło zagrożenie dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym wyrażone kolizjami i wypadkami drogowymi. Za jeden z powodów powstawania zdarzeń na drogach powiatowych przyjęto zwiększone natężenie ruchu drogowego spowodowane remontami drogi K-42 i złym stanem technicznym drogi wojewódzkiej W-901 jak i 487. Wzrost liczby wypadków należy tłumaczyć nieproporcjonalnym rozłożeniem się tranzytu drogowego obejmującego gminy Praszka, Rudniki i Gorzów Śl. W związku z częściowym zamknięciem drogi krajowej nr 42. Obecnie ruch drogowy odbywa się objazdami po drogach lokalnych nieprzystosowanych do przyjęcia tak dużego natężenia ruchu pojazdów. Natomiast duża liczba samochodów na wąskich drogach powiatowych i gminnych jest przyczynia się do wypadków i kolizji w tym rejonie. W celu zmniejszenia liczby zdarzeń drogowych i zapewnienia bezpieczeństwa na drogach powiatowych oraz gminnych kierowano patrole policyjne w rejony gmin powiatu oleskiego.

Z ww. informacji wynika też, że Komenda Powiatowa Policji w Oleśnie przeprowadziła następujące działania, akcje profilaktyczne i działania kontrolne: *Bezpieczne Ferie*- w okresie zimowym oraz *Bezpieczne Wakacje* w okresie letnim, *PASY BEZPIECZEŃSTWA i FOTELIKI OCHRONNE* – obejmujące kontrolę pojazdów pod kątem prawidłowości przewożenia dzieci w urządzeniach minimalizujących skutki wypadków drogowych, *ALKOHOL i NARKOTYKI, TRANSPORT* – działania okresowe występujące również pod nazwą *BUS* lub *TRUCK*, *Bezpieczny Weekend - Majowy Weekend* – *Czerwcowy Weekend*,

NIECHRONIENI – dotycząca pieszych, *PRĘDKOŚĆ*, *LUSTRACJA DRÓG* obejmująca przegląd dróg pod względem nieprawidłowości oznakowania pionowego i poziomego oraz nieprawidłowości w zakresie utrzymania technicznego dróg, *Trzeźwy Poranek* – obejmująca kontrolę drogową uczestników ruchu drogowego w godzinach porannych, *Bezpieczna droga do szkoły* – prowadzona cyklicznie w miesiącu wrześniu ukierunkowana na bezpieczeństwo najmłodszych uczestników ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str.76, 363-371)

Komendant Straży Miejskiej w Oleśnie poinformował, że wnioskował do PZD o likwidację miejscowego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego w zakresie zabezpieczenia studni w pasie drogowym w Wojciechowie przy ul. Lipowej. Studnie zostały przez PZD zabezpieczone.

(dowód: akta kontroli str. 346, 788-789)

Komendant Straży Miejskiej w Praszcze poinformował m.in., że w dniu 27 września 2010 r. interweniowano w sprawie zwisających nad drogą nr 1910 zeschniętych gałęzi, które podczas dużych wiatrów spadają na drogę powodując zagrożenie dla ruchu pojazdów. Ponieważ nie wszystko zostało wykonane, ponownie interweniowano w marcu 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 359)

Kierownik służby drogowej wyjaśnił, że *na całym odcinku drogi zostały wycięte wszystkie krzaki i podcięto korony drzew od dołu zachowując skrajnię drogi 4,5m. Dalsza pielęgnacja wymaga specjalistycznego sprzętu do pracy na znacznej wysokości.*

(dowód: akta kontroli str. 565)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Stan dróg podczas objazdów nie był sprawdzany oraz dokumentowany rzetelnie, w dziennikach objazdów dróg nie wykazano bowiem usterek m.in. stwierdzonych w czasie czterech kontroli oznakowania dróg przeprowadzonych w 2012 r. przez służby Starostwa oraz usterek stwierdzonych podczas oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK. Przeprowadzone oględziny na drodze nr 1934 O wykazały liczne ubytki nawierzchni, uszkodzoną symbolikę znaku A18B (zwierzęta dzikie) oraz oklejenie znaku innymi symbolami.

(dowód: akta kontroli str. 373)

Kierownik służby drogowej odpowiedzialny za systematyczne patrolowanie obsługiwanej sieci drogowej oraz współpracę z Policją w zakresie prawidłowego oznakowania dróg wyjaśnił: staram się objechać raz w miesiącu wszystkie drogi o nawierzchni bitumicznej. Wiele usterek jest zauważonych w trakcie innych przejazdów wynikających z przejazdów służbowych. Zauważone przeze mnie ustereki w oznakowaniu nie są odnotowane w dziennikach objazdu, ale informacje o konieczności ich naprawienia i uzupełnienia są przekazywane bezpośrednio, telefonicznie do brygady, odpowiedzialnej za ustawienie i naprawy znaków. *zniszczony znak jest przygotowywany do wymiany. Uszkodzona krawędź jezdni będzie wykonana przy wiosennych remontach częściowych dróg.*

(dowód: akta kontroli str. 565,563)

2. Książka drogi nr 1934 O nie była prowadzona rzetelnie. W książce drogi ujęto oznakowanie umieszczone w pasie drogi inne niż oznakowanie w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu i zastosowane na tej drodze. Przeprowadzone oględziny

wykazały, że przy skrzyżowaniu z drogą wojewódzką nr 487 umieszczono zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu znaki B18 „12T” (zakaz ruchu dla pojazdów powyżej 12 T), A18B (zwierzęta dzikie) i w miejscowości Radłów D6 (przejście dla pieszych), T27 (przejście dla pieszych szczególnie uczęszczane przez dzieci), D1 (droga z pierwszeństwem przejazdu), T6b1 (tabliczka wskazująca układ dróg podporządkowanych), natomiast w książce drogi prowadzonej przez PZD w wersji elektronicznej nie ujęto tych znaków w bieżącym kilometrażu.

(dowód: akta kontroli str. 380)

Starszy specjalista w dziale technicznym odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji dróg i jej bieżącą aktualizację oraz Dyrektor PZD wyjaśnili, że w trakcie zaprowadzenia ewidencji elektronicznej znaków tych nie było, od tego czasu nie przeprowadzono aktualizacji książek dróg w tym zakresie, bo w tym czasie były inne pilniejsze zadania do wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 415, 569)

3. Znak D6 (przejście dla pieszych) w miejscowości Dalachów ustawiono koło 6m przed znakiem poziomym P-10 wyznaczającym powierzchnię przejścia dla pieszych, tj. niezgodnie z warunkami określonymi pkt 5.2. załącznika nr 1 rozporządzenia *w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych*, w którym ustalono, że znak D6 umieszcza się w odległości do 0,5 m od krawędzi przejścia od strony nadjeżdżających pojazdów. Ustawienie znaku D6 oznaczającego przejście dla pieszych zbyt daleko od znaku poziomego wyznaczającego miejsce do przejścia pieszych, mogło skutkować błędną oceną sytuacji na drodze przez kierujących pojazdami.

(dowód: akta kontroli str. 372 - 380)

Kierownik służby drogowej wyjaśnił, że *parking w obrębie przejścia dla pieszych był zmodernizowany. Przed modernizacją znak D6 był ustawiony bezpośrednio przed przejściem dla pieszych. W trakcie modernizacji zmniejszono wysepkę, na której stał znak. Obecnie znak został przeniesiony na koniec zmniejszonej wysepki. Po głębokiej analizie istniejącej sytuacji istnieje możliwość przesunięcia przejścia dla pieszych w pobliże zmniejszonej wysepki.*

(dowód: akta kontroli str. 564)

4. Znaki drogowe w miejscowości Gana i Praszka nie spełniały wymagań dotyczących zapewnienia ich prawidłowej widoczności. Zgodnie z punktem 1.2.2 załącznika nr 1 do rozporządzenia *w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych* wskazano, że dla zapewnienia widoczności znaku z odległości pozwalającej kierującemu pojazdem jego spostrzeżenie, odczytanie i prawidłową reakcję, do wykonania lic znaków należy stosować materiały odblaskowe (folie odblaskowe). Na odwrotnej stronie tarczy znaku należy umieścić informacje zawierające dane identyfikujące producenta znaku, typ folii odblaskowej użytej do wykonania lica znaku, miesiąc i rok produkcji znaku. Przeprowadzone oględziny w miejscowości Gana w obrębie budynku straży pożarnej wykazały uszkodzoną symbolikę znaku T16 (tabliczka wskazująca miejsce wyjazdu pojazdów uprzywilejowanych). Zarówno w miejscowości Gana lica znaków A30 (inne niebezpieczeństwo) i T16 oraz w miejscowości Praszka w okolicach szkoły lico tabliczki U-9B oznaczającej obiekt znajdujący się w skrajni drogi nie były pokryte folią odblaskową. Na odwrotnej stronie znaków nie umieszczono informacji o producencie znaku i o dacie jego produkcji.

(dowód: akta kontroli str. 372-380)

Również po kontrolach oznakowania dróg przeprowadzonych w 2012 r. przez służby Starostwa wykazano usterki znaków w miejscowości Gana, w postaci braku

spełnienia wymogów określonych w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych*.

(dowód: akta kontroli str. 390)

Kierownik służby drogowej wyjaśnił, że *znaki, które nie spełniają wymogów rozporządzenia zostały przeze mnie zastane po objęciu obowiązków służby drogowej. W miarę możliwości finansowych są wymieniane na nowe.*

(dowód: akta kontroli str. 564)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W miejscowości Jamy, na łuku drogi, patrząc w kierunku miejscowości Baków znajduje się rów z płynącą wodą o głębokości około 2 m, którego brzegi utwardzono kostką betonową. Taka budowa i usytuowanie rowu może stwarzać zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego. Zdaniem NIK dla poprawy bezpieczeństwa ruchu należałoby rozważyć zamontowanie w tym rejonie barier energochłonnych.

(dowód: akta kontroli str. 379)

Ocena cząstkowa

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

3 Działania PZD dla realizacji postanowień uchwał Rady Ministrów dotyczących NPPDL 2008 - 2011¹⁷

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie PZD, w ramach NPPDL, realizował trzy projekty dotyczące: remontu drogi powiatowej nr 1923 O Radłów – Żytińów – DK 42 na odcinku 0+000 – 6+400 o wartości robót 2 246 084,46 zł (2010 r.), remontu drogi powiatowej nr 1934 O i 1938 O granica województwa – Wichrów - Bodzanowice na odcinkach 0+000 – 1+171 i 0+000 – 3+200 o wartości robót 1 932 473,28 zł (2010 r.) oraz przebudowy drogi powiatowej nr 1934 O DW 487 – Kolonia Biskupska – Radłów – Wichrów – granica województwa śląskiego na odcinku 4+697 – 8+755 o wartości robót 4 218 948,82 zł (2011 r.). Badaniami kontrolnymi NIK objęto dwa z ww. zadań, wybierając je w sposób celowy przy zastosowaniu kryterium największej wartości, tj. remont drogi 1923 O i przebudowę drogi 1934 O.

(dowód: akta kontroli str. 79)

Uchwałami nr XXXII/169/09 z dnia 15 września 2009 r. oraz nr XLIII/234/10 z dnia 29 września 2010 r. Rada Powiatu Oleskiego wyraziła zgodę na realizację w latach 2010-2011 r. w ramach NPPDL remontu drogi powiatowej nr 1934 O i 1938 O granica województwa - Wichrów - Bodzanowice, drogi powiatowej nr 1923 O Radłów – Żytińów - DK42 oraz przebudowy drogi powiatowej nr 1934 O DW 487 - Kolonia Biskupska - Radłów - Wichrów - gr. woj. śląskiego. Wykonanie uchwały powierzono PZD.

(dowód: akta kontroli str. 489, 530)

W sprawie sposobu ustalenia odcinków dróg do realizacji w ramach NPPDL wobec braku planu rozwoju sieci drogowej Dyrektor PZD wyjaśnił, że nastąpiło to *na podstawie przeprowadzonych objazdów dróg przez pracowników tut. Zarządu, wniosków i interpelacji władz samorządowych, wniosków użytkowników dróg. PZD w Oleśnie przedstawia Zarządowi Powiatu w Oleśnie propozycje dotyczące*

¹⁷ 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.

przebudowy, budowy lub remontu sieci dróg powiatowych, w tym również dróg, na które została udzielona pomoc z NPPDL, celem wyboru do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 343)

W informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu wskazał, że remont dróg powiatowych nr 1923 O i 1934 O nie był uzgadniany na etapie projektowania. Zakres robót nie obejmował pasa drogowego drogi Nr 487 i nie był zawiadamiany o terminie prowadzonego tego remontu.

(dowód: akta kontroli str. 649)

Dyrektor GDDKiA w Opolu poinformował, że remont odcinków tych dróg nie był konsultowany z GDDKiA, ponieważ nie dotyczył bezpośrednio połączenia z drogą krajową nr 42.

(dowód: akta kontroli str. 644)

Dla obu kontrolowanych zadań dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie złożonych do Wojewody Opolskiego były zgodne z dokumentacją źródłową, w tym, z kosztorysem inwestorskim, harmonogramem rzeczowo – finansowym i dokumentacją techniczną.

(dowód: akta kontroli str. 481,484,490,523,526)

W umowach nr NPPDL/OP/P/6/09/U/52/2010 z dnia 10 września 2010 r. i nr NPPDL/OP/P/5/2010/U/20/11 z dnia 19 maja 2011 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa projektów przebudowa drogi nr 1934 O i remont drogi powiatowej nr 1923 O zawartymi pomiędzy Wojewodą Opolskim, a Powiatem Oleskim, w § 2 określono, że okres realizacji projektów został określony we wnioskach o dofinansowanie. Dla zadania przebudowa drogi nr 1934 O termin rozpoczęcia realizacji określono na kwiecień 2010 r., a dla zadania remont drogi powiatowej nr 1923 O, na kwiecień 2011 r, terminy zakończenia określono odpowiednio na październik 2010 r.¹⁸ i wrzesień 2011 r. Objęte kontrolą zadania rozpoczęto i zakończono w ww. terminach.

(dowód: akta kontroli str. 480, 502-505, 522, 555)

Sprawozdania z realizacji tych zadań przekazano Wojewodzie Opolskiemu do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, w którym dotacje zostały udzielone. Dane zawarte w sprawozdaniach były zgodne z dokumentacją źródłową, w tym, z wnioskami o dofinansowanie i harmonogramem rzeczowo – finansowym oraz stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 480 – 487, 504, 509, 522 – 529, 786, 787,827)

Kontrola realizacji zakresu rzeczowego ww. zadań, obejmująca budowę zjazdów, studzienek ściekowych, studni rewizyjnych, przepustów, krawężników, barier energochłonnych i oznakowania pionowego wykazała, że zakres rzeczowy został zrealizowany zgodnie z umowami i przyjętymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi.

(dowód: akta kontroli str.372 – 380, 482, 523, 804, 805-813, 816-818, 819-822)

Wojewoda Opolski w dniu 27 października 2010 r. przekazał dotację na remont drogi powiatowej nr 1923O w kwocie 1 123 042,23 zł., a dotację na przebudowę drogi nr 1934 O w dniach 24 października i 17 listopada 2011 r. odpowiednio w kwotach 1 576 327,74 zł i 531 462,79 zł. Środki te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

¹⁸ Po zmianach wprowadzonych aneksami do umowy.

W umowach zawartych z Wojewodą Opolskim termin rozliczenia końcowego realizacji zadania remont drogi powiatowej nr 1923 O określono na grudzień 2010 r., a dla zadania przebudowa drogi nr 1934 O na październik 2011 r. Rozliczenia końcowego dokonano z zachowaniem ww. terminów określonych i były one zgodne z dokumentacją źródłową.

(dowód: akta kontroli str. 512-515, 542-549, 560, 561, 562)

Realizacja wymienionych wyżej zadań nie wymagała zgłoszenia zakończenia budowy do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Oleśnie. Przy realizacji tych zadań nie wydawano zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że *na etapie przygotowywania projektów przebudowy i remontu drogi do PZD nie wpłynęły żadne wnioski odnośnie planowanych przyszłych inwestycji zlokalizowanych w pasie drogowym lub jego sąsiedztwie. Po wykonaniu zadania żadnych robót w pasie drogowym nie przeprowadzono.*

(dowód: akta kontroli str. 824)

Jednostki zewnętrzne nie dokonywały dotychczas kontroli realizacji ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 570)

3.10. W informacji uzyskanych trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu wskazał, że nie można jednoznacznie określić czy remonty dróg powiatowych współfinansowanych w ramach NPPDL wpłynęły na poprawę powiązań z siecią dróg wojewódzkich. Ruch na drodze Nr 487 przy wjeździe do miejscowości Olesno jest bardzo duży i wynosi ok. 5 000 pojazdów na dobę. *Bezpieczeństwo i płynność ruchu w obrębie skrzyżowania drogi wojewódzkiej Nr 487 z drogą powiatową Nr 1934 naszym zdaniem nie uległo zmianie. Skrzyżowanie nie było przedmiotem przebudowy w ramach remontu drogi. Zdaniem tuż. Zarządu wykonany remont dróg powiatowych ze względu na poprawę komfortu i czasu przejazdu mógł poprawić dostępność, ale tylko lokalnie i to do lokalnych ośrodków gospodarczych.*

(dowód: akta kontroli str. 649)

Dyrektor GDDKiA w Opolu wskazał, że każdy kompleksowy zabieg wykonany na nawierzchni dróg niższych kategorii, które są powiązane relacyjnie z drogami krajowymi wpływa na poprawę stanu powiązań tych dróg z drogami krajowymi poprzez podniesienie poziomu bezpieczeństwa ruchu w wyniku poprawy stanu technicznego nawierzchni drogi.

(dowód: akta kontroli str. 644)

Dyrektor PZD wyjaśnił, że *po wykonaniu tych zadań uzyskano zamierzone efekty. I tak:*

– *dla zadania remont drogi powiatowej nr 1923 O po wykonaniu nowej nawierzchni ścieralnej nastąpiła całkowita likwidacja zastoisk wodnych, a poprzez wyprofilowanie i ścięcie pobocza nastąpiło odprowadzenie wody powierzchniowej poza korpus drogowy do rowów przydrożnych. Poprzez położenie nowej warstwy ścieralnej zostały zlikwidowane ubytki i nierówności nawierzchni.*

– *dla zadania przebudowa drogi nr 1934 O została zwiększona płynność i bezpieczeństwo ruchu m.in. dzięki wybudowaniu chodników dla pieszych, poszerzeniu jezdni, usunięciu przeszkód w skrajni drogi, wybudowaniu zatok autobusowych, zamontowaniu barier energochłonnych, wykonaniu oznakowania pionowego.*

(dowód: akta kontroli str. 824)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PZD w zbadanym zakresie.

4 Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

Wyboru wykonawców zadań objętych kontrolą NIK, Dyrektor PZD dokonał w wyniku przeprowadzenia postępowań w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁹.

W umowach zawartych z wykonawcami zadań (6/PN/2010 z dnia 15 maja 2010 r. oraz 1/PN/2011 z dnia 15 marca 2011 r.) wskazano, że podstawą ich zawarcia są przeprowadzone przetargi nieograniczone.

(dowód: akta kontroli str. 88-136, 181-231)

Postępowania o udzielenie zamówienia zostały przeprowadzone zgodnie z postanowieniami art. 32 ust. 2 ustawy Pzp. Kontrola nie wykazała dzielenia zamówień na części, jak też zaniżania ich wartości.

(dowód: akta kontroli str. 88-136, 181-231)

Dla obu kontrolowanych zadań zostały opracowane Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia²⁰, które zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 36 ustawy Pzp. Treść SIWZ została zatwierdzona przez Dyrektora PZD odpowiednio w dniu: 6 kwietnia 2010 r. i 25 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 90-95, 183-185, 192-200)

Ogłoszenia o zamówieniach, zgodnie z postanowieniami art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, zostały publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych²¹ (odpowiednio pod nr: 94918-2010 w dniu 6 kwietnia 2010 r. oraz 12006-2011 w dniu 25 stycznia 2011 r.). Po publikacji ogłoszeń w BZP, zgodnie z postanowieniami art. 40 ust. 6 ustawy Pzp, zostały one zamieszczone także w Biuletynie Informacji Publicznej²² Starostwa oraz na tablicy ogłoszeń w PZD.

W dniu 31 stycznia 2011 r. Dyrektor PZD dokonał zatwierdzenia zmiany treści SIWZ dla przebudowy drogi 1934 O (usunięto zapis dotyczący przeprowadzenia wycinki 15 sztuk drzew). Zmiana ta została odzwierciedlona w zmienionej treści ogłoszenia o zamówieniu, którą opublikowano w BZP w dniu 2 lutego 2011 r.

Ogłoszenia o zamówieniach sporządzono w szczególowości wymaganej przepisami art. 41 ustawy Pzp. Dla ogłoszeń zamieszczonych w BIP oraz na tablicy ogłoszeń spełnione zostały warunki określone art. 40 ust. 6 ustawy Pzp, w tym dotyczące informacji o dniu ich publikacji w BZP.

(dowód: akta kontroli str. 192-201)

Wartość kontrolowanych postępowań była niższa od określonych w art. 11 ust. 8 ustawy Pzp (odpowiednio: 4 845 tys. euro i 5 000 tys. euro). Dyrektor PZD dla przeprowadzenia przedmiotowych postępowań nie był zobowiązany do podjęcia działań określonych art. 19 ust. 2 ww. ustawy, tj. powołania komisji przetargowych.

Również w myśl § 10 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez PZD, Dyrektor PZD był zobowiązany do powołania komisji przetargowych dopiero dla postępowań o wartości przekraczających kwoty określone art. 11 ust. 8 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 80-82, 88-136, 181-231)

¹⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. Dalej: ustawa Pzp.

²⁰ Dalej: SIWZ.

²¹ Dalej: BZP.

²² Dalej: BIP.

Dyrektor PZD (wykonujący czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień), jak też pozostali pracownicy PZD (dwie osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem postępowań), zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp złożyli na drukach ZP-11 stosowne oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających ich wyłączenie z postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 101-102, 205-206)

PZD, działając na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy Pzp, zobowiązał wykonawców do wniesienia wadium w wysokości: 40 tys. zł dla remontu drogi 1923 O oraz 50 tys. zł dla przebudowy drogi 1934 O. Ustalone kwoty wadium były zgodne z warunkiem określonym art. 45 ust. 4 ustawy Pzp. Zabezpieczenie te oferenci mogli składać na zasadach określonych art. 45 ust. 6-7 ustawy Pzp.

Oferty w postępowaniu dotyczącym remontu drogi 1923 O złożyło dziewięciu wykonawców. Wnieśli oni wadium w formie określonej art. 45 ust. 6 pkt 4 ustawy Pzp, tj. w gwarancjach ubezpieczeniowych obowiązujących w okresie od dnia 26 kwietnia 2010 r. do dnia 26 maja 2010 r.

Oferty w postępowaniu dotyczącym przebudowy drogi 1934 O złożyło sześciu wykonawców, z których pięciu wniosło wymagane wadium w formie określonej art. 45 ust. 6 pkt 4 ustawy Pzp (obowiązujących od dnia 15 lutego 2011 r. do dnia 16 marca 2011 r.). Jeden wykonawca wadium wniósł w formie określonej art. 45 ust. 6 pkt 1 ustawy Pzp, tj. w pieniądzu w dniu 14 lutego 2011 r. (zwrócone przez PZD w dniu 28 lutego 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 769)

Treść złożonych ofert odpowiadała wymaganiom określonym w SIWZ. Dyrektor PZD wyboru najkorzystniejszych ofert dokonał zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy Pzp, tj. na podstawie określonego w SIWZ kryterium najniższej ceny.

(dowód: akta kontroli str. 100-105, 202-206)

Dla postępowań dotyczących wyłonienia wykonawców kontrolowanych zadań nie wystąpiły okoliczności wymagające podjęcia działań określonych w art. 93 ustawy Pzp, tj. unieważnienia prowadzonego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 100-105, 202-206)

W kontrolowanych postępowaniach nie były wnoszone odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 88-136, 181-231)

Dyrektor PZD dla obu kontrolowanych postępowań, zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy Pzp, sporządził pisemne protokoły postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W ich treści zawarto dane wymagane postanowieniami § 2 rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r.²³ oraz z dnia 26 października 2010 r.²⁴ w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 100-105, 202-206)

W terminach zgodnych z określonymi w art. 94 ustawy Pzp, tj. odpowiednio po 7 i 17 dniach od rozstrzygnięcia postępowań przetargowych i poinformowania wykonawców o wyniku postępowania, Dyrektor PZD zawarł z wybranymi wykonawcami umowy na realizację remontu drogi 1923 O (13 maja 2010 r.) oraz przebudowę drogi 1934 O (15 marca 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 211-216)

W treści SIWZ zostały określone wymagania PZD w zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jak też regulacje związane z tym zabezpieczeniem.

²³ Dz.U. Nr 188, poz. 1154

²⁴ Dz.U. Nr 223, poz. 1458

Wybrani oferenci złożyli wymagane zabezpieczenia w formie: ubezpieczeniowej gwarancji usunięcia wad i usterek – dla drogi 1923 O (ważna do 15 listopada 2013 r.) oraz bankowej gwarancji należytego wykonania umowy – dla drogi 1934 O (ważna do dnia 30 września 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 91, 111, 185, 212)

W wyniku porównania treści projektów umów określonych w SIWZ oraz zawartych przez Dyrektora PZD z wykonawcami stwierdzono, że treść ta była taka sama dla remontu drogi 1923 O (umowa nr 6/PN/2010), natomiast treść umowy zawartej na przebudowę drogi 1934 O (umowa nr 1/PN/2011) nie uwzględniała zapisów § 4 ust. 2-6 projektu umowy, dotyczących odpowiedzialności wykonawcy za zlecenie wykonania części zadania podwykonawcom oraz sposobu finansowania wykonanych w ten sposób prac, gdyż wykonawca (konsorcjum dwóch firm) nie przewidywał zlecania robót podwykonawcom.

W ww. umowach należyte zabezpieczono interesy prawne i finansowe PZD m.in. poprzez wprowadzenie postanowień o wysokości kar umownych za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy (0,1% wynagrodzenia wykonawcy za każdy dzień zwłoki), jak też odstąpienie od umowy niespowodowane winą zamawiającego (10% wartości wynagrodzenia wykonawcy).

(dowód: akta kontroli str. 90-96, 193-200, 213-216)

Z dokumentacji realizacji remontu drogi 1923 O wynikało m.in., że remont ten został zrealizowany w terminie określonym umową nr 6/PN/2010 (zgłoszony termin zakończenia robót pokrywał się z ustaleniami umowy – dzień 30 września 2010 r.), a komisyjny odbiór końcowy miał miejsce w dniu 7 października 2010 r.

W protokole odbioru odnotowano m.in., że zadanie zostało wykonane zgodnie z dokumentacją techniczną bez wad, a jakość robót jest dobra.

(dowód: akta kontroli str. 110, 148, 151-152)

Przebudowa drogi 1934 O została wykonana w terminie określonym aneksem nr 1 z dnia 24 marca 2011 r. (30 września 2011 r.)²⁵, a komisyjny odbiór końcowy miał miejsce w dniu 6 października 2011 r.

W protokole odbioru odnotowano m.in., że zadanie zostało wykonane zgodnie z dokumentacją techniczną bez wad, a jakość robót jest dobra.

(dowód: akta kontroli str.217, 219-220, 266)

PZD zgodnie z zapisami umów nr 6/PN/2010 i 1/PN/2011 był zobowiązany do zapłaty wykonawcom robót kwot: 2 246 084,46 zł za remont drogi 1923 O i 4 387 872,33 zł za przebudowę drogi 1934 O.

PZD sukcesywnie dokonywał odbiorów częściowych wykonanych robót drogowych. Dla remontu drogi 1923 O fakt odbioru robót został potwierdzany protokołami odbioru częściowego z dnia: 30 czerwca 2010 r. (wartość robót 669 784,22 zł), 30 lipca 2010 r. (530 907,99 zł), 31 sierpnia 2010 r. (51 285,24 zł), a dla przebudowy drogi 1934 O protokołami odbioru częściowego z dnia: 29 kwietnia 2011 r. (559 170,46 zł), 31 maja 2011 r. (766 011,36 zł), 25 lipca 2011 r. (773 759,54 zł), 24 sierpnia 2011 r. (1 053 714,12 zł).

W protokołach odbiorów końcowych odnotowano m.in., że zakres wykonanych robót drogowych jest zgodny z dokumentacjami technicznymi i postanawia się odebrać roboty o wartości 2 246 084,46 zł (droga 1923 O) i 4 387 872,33 zł (droga 1934 O).

Końcowa zapłata wynagrodzenia była zgodna z postanowieniami umów oraz zakresem wykonanych robót i miała miejsce odpowiednio w dniu: 18 listopada 2010 r. (994 107,01 zł) i 23 listopada 2011 r. (1 235 216,85 zł).

(dowód: akta kontroli str. 110, 151, 153-179, 213-220, 285-313)

²⁵ Przyczyny zmiany terminu wykonania robót szczegółowo opisano w pkt 4.21.

Podczas wykonywania remontu drogi 1923 O nie zawierano umów na roboty dodatkowe, natomiast przy realizacji przebudowy drogi 1934 O stwierdzono uszkodzenie wykonanego z rur betonowych kanału deszczowego, jak też pęknięcie wykonanej podbudowy z powodu płytko zalegającej gliny (na głębokości 60-80 cm), co wymagało wykonania robót dodatkowych, których zakres opisano w protokole konieczności nr 1/1/PN/2011 z dnia 29 lipca 2011 r. Dla ich realizacji udzielono zamówienia, zgodnie z postanowieniami art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. W dniu 29 lipca 2011 r. sporządzono aneks nr 2 do umowy nr 1/PN/2011, którym wartość robót zwiększono o kwotę 168 923,51 zł – przy określeniu wartości robót dodatkowych na kwotę 172 291,27 zł oraz niepodlegających wykonaniu na kwotę 3 367,76 zł. Robót zamiennych i uzupełniających nie prowadzono.

(dowód: akta kontroli str. 110-148, 218-219)

W SIWZ dla kontrolowanych zadań podano terminy określające okres realizacji zadań. Dla remontu drogi 1923 O datą zakończenia realizacji zadania był dzień 30 września 2010 r., a dla przebudowy drogi 1934 O okres ten wyznaczały daty: 1 kwietnia 2011 r. (rozpoczęcie prac) i 15 sierpnia 2011 r. (zakończenie ich).

Daty te zostały uwzględnione w treści umów zawartych z wykonawcami robót.

(dowód: akta kontroli str. 90, 110, 184, 213-217)

W dokumentacji technicznej dotyczącej przebudowy drogi 1934 O zawarto m.in. projekty czasowej oraz stałej organizacji ruchu drogowego. Projekty te były pozytywnie opiniowane przez PZD, Komendanta Powiatowego Policji w Oleśnie (zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem oraz zatwierdzone przez Starostę (§ 3 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia). W projekcie czasowej organizacji podano m.in. okres jej wprowadzenia, tj. osiem miesięcy – od maja do grudnia 2010 r.

Wykonawca robót drogowych na drodze 1934 O w okresie od dnia 15 marca 2011 r. do dnia 30 września 2011 r. posiadał czasowe organizacje ruchu. Projekt stałej organizacji ruchu na drodze 1934 O zawierał elementy określone § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w tym planowany termin jego wprowadzenia (30 czerwiec 2012 r.), organizacja ruchu została wprowadzona po zakończeniu prac budowlanych i w dniu 17 października 2011 r. Starosta stwierdził zgodność jej wykonania z projektem organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 314-328)

W specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych²⁶ sporządzonych dla kontrolowanych zadań, zgodnie z postanowieniami § 12 - § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego²⁷, zostały określone wymagania dotyczące materiałów wykorzystywanych przy realizacji robót, w tym dotyczące posiadania certyfikatów wskazujących, że spełnione zostały kryteria techniczne określone na podstawie Polskich Norm, aprobat technicznych i deklaracji zgodności.

Ponadto w specyfikacjach tych określono wymagania dotyczące badania materiałów, wymagania określające warunki atmosferyczne przy wykonywaniu robót. W warunkach tych szczególną uwagę zwrócono na minimalne temperatury otoczenia warunkujące wykonywanie robót budowlanych z wykorzystaniem mieszanek cementowych i asfaltobetonowych. Jako graniczne temperatury prowadzenia ww. prac podano temperatury nie niższe niż 0°C i 5°C. Ponadto

²⁶ Dalej: specyfikacje techniczne.

²⁷ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

zakazano układania nawierzchni z betonu asfaltowego podczas opadów atmosferycznych oraz silnego wiatru ($V > 16$ m/s).

(dowód: akta kontroli str. 112-136, 221-231)

W dokumentacji przetargowej na remont drogi 1923 O i przebudowę drogi 1934 O, oraz umowach zawartych z wykonawcami tych zadań zawarte zostały postanowienia określające warunki dotyczące kontroli jakości robót (odwołanie do zapisów specyfikacji technicznych), w tym zobowiązujące wykonawców do opracowania programu zapewnienia jakości. W warunkach tych określono m.in. organizację robót, w tym sposób i procedurę wykonywania poszczególnych elementów robót, sposób oraz formy pobierania próbek do badań laboratoryjnych, procedury przeprowadzania pomiarów.

Dyrektor PZD w przedmiotowych umowach nie zawarł postanowień dotyczących wykonywania badań laboratoryjnych przez PZD.

(dowód: akta kontroli str. 88-136, 181-231)

W specyfikacjach technicznych związanych z realizacją kontrolowanych zadań nie zawarto zapisów dotyczących gwarancji oraz rękojmi. Ustalenia w tym zakresie zostały określone we wzorach umów stanowiących załącznik do SIWZ oraz w zawartych przez Dyrektora PZD umowach z wykonawcami robót.

Wykonawcy udzielali gwarancji na wykonane prace na okres 36 miesięcy od daty odbioru końcowego oraz ponosili odpowiedzialność z tytułu rękojmi za wady fizyczne przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 110, 213-218)

W SIWZ oraz umowach zawartych z wykonawcami zostały zawarte postanowienia określające wymagania stawiane przez PZD w zakresie należytego wykonania umowy. Wysokość ustalonych zabezpieczeń wynosiła 4% wartości planowanych do wykonania prac i była zgodna z postanowieniami art. 150 ust. 1-2 ustawy Pzp. Wykonawcy wnieśli zabezpieczenia w wymaganej przez PZD formie oraz kwotach. Wykonawca remontu drogi 1923 O wniósł wymagane zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowych, dla należytego wykonania umowy obowiązującej do dnia 30 października 2010 r. oraz usunięcia wad i usterek obowiązującej do dnia 15 listopada 2013 r.

Natomiast wykonawca przebudowy drogi 1934 O wniósł wymagane zabezpieczenie w formie bankowej gwarancji należytego wykonania umowy, w której podano m.in., że obowiązuje ona od dnia 15 marca 2010 r., w tym w kwocie 168 757,95 zł do dnia 14 września 2011 r. oraz w kwocie 50 627,39 zł do dnia 30 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 90, 110, 184, 213-217, 234)

W umowach zawartych z wykonawcami ujęto postanowienia dotyczące kar umownych, w tym płaconych przez wykonawcę w przypadku zwłoki w wykonaniu umowy, usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym lub odstąpienia od umowy z przyczyn niezależnych od PZD (10%). Ponadto w umowie dotyczącej przebudowy drogi 1934 O zawarto zapis o możliwości dochodzenia odszkodowania uzupełniającego, gdy kara umowna nie pokryje szkody poniesionej przez PZD działaniem wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 110, 215)

W umowach określono zasady odbioru wykonywanych prac, w tym m.in. termin odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (niezwłocznie, nie później niż trzy dni od daty zgłoszenia wpisem do dziennika budowy) oraz termin dokonania odbioru końcowego (siedem dni od daty zgłoszenia ich zakończenia). Zobowiązano też wykonawców do zgłaszania gotowości do odbiorów wpisem do dzienników budowy.

Jakość oraz ilość robót ulegających zakryciu miał oceniać inspektor nadzoru PZD na podstawie wyników badań oraz w oparciu o przeprowadzone pomiary, a odbiór ww. robót powinien być dokonywany w czasie umożliwiającym wykonanie ewentualnych korekt i poprawek bez hamowania ogólnego postępu robót. Realizację ww. obowiązków opisano w pkt 5 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 110, 115, 137-148, 214, 219-280)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przed rozpoczęciem robót Dyrektor PZD podpisał aneksem nr 1 z dnia 24 marca 2011 r. zmieniający treść § 5 ust. 1 umowy nr 1/PN/2011 z dnia 15 marca 2011 r. – przedłużając termin zakończenia robót do dnia 30 września 2011 r. (pierwotnie ustalony na dzień 15 sierpnia 2011 r.), tj. o 46 dni, co stanowiło istotną zmianę umowy, której nie przewidziano w ogłoszeniu o zamówieniu, ani SIWZ. Tym samym stanowiło to naruszenie zakazu wprowadzania istotnych zmian postanowień umowy w stosunku do złożonej oferty, określonego w art. 144 ustawy Pzp. Wydłużenie terminu realizacji zadania, mogło mieć bowiem wpływ na krąg podmiotów ubiegających się o to zamówienie. w przypadku możliwości jego realizacji w zmienionym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 90, 110, 184, 213-217, 234)

Dyrektor PZD wyjaśniając przyczyny zmiany terminu zakończenia realizacji przebudowy drogi 1934 O podał, że w 2011 r. PZD realizował dwa zadania dofinansowane środkami zewnętrznymi, tj. przebudowę drogi 1934 O (za 4 128 948,82 zł) – w ramach NPPDL i przebudowę drogi 1913 O (za 1 853 433,89 zł) – w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego (RPO WO). Założono, że roboty drogowe będą wykonane do 15 sierpnia 2011 r. Po dokonaniu analiz płatności stwierdzono, że we wrześniu nastąpi kumulacja płatności, która może znacząco wpłynąć na płynność finansową Powiatu Oleskiego. Dlatego też zmieniono termin wykonania robót na drodze 1934 O. Pozwalało to na przeznaczenie pieniędzy otrzymanych z refinansowania zadania realizowanego w ramach RPO WO na ostatnią płatność za roboty na drodze 1934 O.

(dowód: akta kontroli str. 714)

Wskutek zmiany terminu wykonania umowy wniesione zabezpieczenie nie obejmowało w pełni okresu udzielonej gwarancji. Wniesiona przez wykonawcę gwarancja w kwocie 50 627,39 zł obejmowała okres do 30 września 2014 r., tj o sześć dni krótszy od okresu gwarancji udzielonej przez wykonawcę. PZD do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie podjął działań w celu zapewnienia pełnego zabezpieczenia realizacji zobowiązań umownych. Wykonawca przedłożył zgodę gwaranta udzieloną dopiero w dniu 23 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 212, 215, 218-220, 834)

Dyrektor PZD wyjaśnił, że: *do zmiany terminu doszło z przyczyn niezależnych od PZD. Konieczność zmiany tego terminu spowodowała powstanie nerwowej sytuacji, której konsekwencją musiało być moje przeoczenie, jak też pozostałych pracowników PZD zaangażowanych przy realizacji przedmiotowego zadania, o konieczności zmiany treści przedłożonej przez wykonawcę bankowej gwarancji należytego wykonania umowy. Chciałbym zaznaczyć, że wykonawca przebudowy drogi 1934 O nie miał do tej pory sytuacji, przy których musielibyśmy korzystać z zabezpieczeń wykonania należytego umów.*

(dowód: akta kontroli str. 829)

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

5 Wykonywanie robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich jakości

Opis stanu faktycznego

5.1- 5.5 Zadania objęte kontrolą NIK były realizowane w granicach pasa drogowego i nie miały do nich zastosowania postanowienia art. 11f ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁸. Zadania te były realizowane na podstawie zgłoszenia robót budowlanych (remont, przebudowa), niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 329-332)

Postanowieniami umów zawartych z wykonawcami Dyrektor PZD zobowiązał się do przekazania terenów budów, jak też dokumentacji technicznej w dniu ich podpisania, tj. odpowiednio 13 maja 2010 r. dla remontu drogi 1923 O i 15 marca 2011 r. dla przebudowy drogi 1934 O.

(dowód: akta kontroli str. 232-234, 770)

Okres realizacji kontrolowanych zadań był zgodny z określonym w umowach zawartych z wykonawcami (po dokonanej zmianie w przypadku przebudowy drogi 1934 O), jak też odnotowanymi w dziennikach budów.

(dowód: akta kontroli str. 110, 137-148, 213-218, 232-280)

W dziennikach budów nie odnotowano przerw w pracy. Z porównania zapisów harmonogramów rzeczowo-finansowych kontrolowanych zadań oraz dzienników budowy wynikało m.in., że zadania te były realizowane zgodnie z przyjętymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi.

(dowód: akta kontroli str. 137-148, 232-280)

Postanowieniami specyfikacji technicznych (pkt. 6.8. - *Dokumenty budowy*), Dyrektor PZD zobowiązał wykonawców m.in. do prowadzenia dzienników budowy, w których należało odnotowywać m.in. stan pogody i temperaturę powietrza występującą w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi.

(dowód: akta kontroli str. 115, 124, 228)

Ustalone nieprawidłowości

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

PZD nie egzekwował od wykonawców rzetelnego prowadzenia zapisów w dziennikach budów kontrolowanych zadań. Dla zadań objętych kontrolą NIK brak było m.in. zapisów określających warunki pogodowe występujące w okresie realizacji robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi (prac z wykorzystaniem betonu lub kładzenia nawierzchni z asfaltobetonu).

(dowód: akta kontroli str. 115, 124, 137-148, 228, 232-280)

Kierownik służby drogowej, pełniący obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego wyjaśnił, że bezzasadnym było egzekwowanie od wykonawców kontrolowanych robót drogowych wymagań określonych specyfikacjami technicznymi wzorowanymi na specyfikacjach GDDKiA dla budowy dróg krajowych i autostrad. Ponieważ

²⁸ Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

jednoosobowo prowadzi zagadnienia utrzymania dróg powiatowych, to wykonywanie obowiązków inspektora nadzoru powoduje, że *na dokumentowanie realizacji niektórych obowiązków nie starcza czasu*. Dlatego też wiedząc, że kierownicy budów posiadają odpowiednie uprawnienia i doświadczenia w branży drogowej dopuszczał, by wpisy dokonywane w dziennikach budów były mniej precyzyjne, tj. nieodnoszące się wprost do dokumentacji technicznej. W ocenie inspektora nadzoru *były one wystarczające do prawidłowego wykonania przebudowanych lub remontowanych odcinków dróg*.

(dowód: akta kontroli str. 721)

Dyrektor PZD wyjaśniając powyższe podał, że specyfikacje techniczne dla kontrolowanych zadań były wzorowane na specyfikacjach GDDKiA i ich zapisy nie są adekwatne do zakresu robót drogowych realizowanych przez wykonawców, a *wymóg prowadzenia dziennika budowy był wprowadzony na wyrost, gdyż umowy dotyczyły robót budowlanych w charakterze odpowiednio remontu i przebudowy*.

W ocenie Dyrektora PZD przy ilości obowiązków jakie realizował inspektor nadzoru *trudno było mu spełnić wszystkie wymagania określone w punkcie 6.8 specyfikacji technicznych – dokumenty budowy*.

(dowód: akta kontroli str. 718-719)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że warunki określające wymagania techniczne realizacji kontrolowanych robót drogowych były ustalane przez Dyrektora PZD. Fakt wzorowania się na opracowaniach GDDKiA nie wymuszał bezpośredniego stosowania wszystkich wymagań w nich zawartych (stosowanych dla autostrad i dróg krajowych) dla realizacji prac na drogach powiatowych. Przyjęcie wszystkich rozwiązań przez Dyrektora PZD świadczy o braku rzetelnego podejścia dla opracowania przedmiotowych specyfikacji w taki sposób, aby w jak najlepszym stopniu odpowiadały one potrzebom i wymaganiom PZD. Niezrealizowanie przez wykonawców obowiązków określonych w specyfikacjach technicznych stanowiących załącznik do umów świadczy o braku skutecznego nadzoru PZD nad ich realizacją przez wykonawców.

Opis stanu faktycznego

5.6. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót (pkt. 6.1. i 6.8.) zobowiązywały wykonawców do opracowania i przedstawienia do aprobaty inspektora nadzoru programu zapewnienia jakości, jak też odnotowywania w dziennikach budów danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań (z podaniem danych je wykonującego).

W programie zapewnienia jakości wykonawcy mieli przedstawić zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, specyfikacjami technicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 114-115, 226-228)

Ustalone nieprawidłowości

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

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

Program taki opracował jedynie wykonawca przebudowy drogi 1934 O i zawarł dopiero go w operacie kolaudacyjnym, tj. po zakończeniu prac.

2. Inspektor nadzoru, jak też Dyrektor PZD nie egzekwowali od wykonawców rzetelnego odnotowywania w dziennikach budów danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań (z podaniem danych podmiotu wykonującego te badania), tj. wymagań określonych w pkt. 6.8. ww. wymagań ogólnych.

(dowód: akta kontroli str. 114-115, 137-148, 226-228, 232-280, 756-768)

Inspektor nadzoru wyjaśnił, że program zapewnienia jakości dla robót na drodze 1934 O został przez niego ustnie zaakceptowany przed rozpoczęciem robót. *Ponieważ warunki pogodowe były sprzyjające i wykonawcy dokładali należytej staranności w realizację robót nie było zastrzeżeń do sposobu ich realizacji. Zagadnienia odbiorowe nie zostały wpisane wprost, ale są odnotowane poprzez moje akceptacje zrealizowanego zakresu robót i zezwalanie na kolejne. Podobna sytuacja miała miejsce w związku z pomiarami oraz pobieraniem próbek, ale z przyczyn ww. inspektor nadzoru nie odnotowywał tych faktów w dziennikach budowy.*

(dowód: akta kontroli str. 721-722)

Dyrektor PZD wyjaśnił, że opracowanie specyfikacji technicznych na wzór specyfikacji opracowanych przez GDDKiA miało na celu wywarcie presji na wykonawcach mobilizującej ich do wysokiej staranności i jakości wykonywanych prac. *PZD nie posiada możliwości organizacyjnych i technicznych dla pełnego egzekwowania obowiązków określonych tymi specyfikacjami. Wynika to z faktu ciągłej oszczędności na kosztach działalności PZD. Efektem tego jest m.in. zmniejszenie liczby zatrudnionych osób z 22 w roku 1999 do 16 obecnie.*

(dowód: akta kontroli str. 718-719)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK brak działań PZD dla rzetelnego egzekwowania od wykonawców przyjętych przez nich zobowiązań zwiększa ryzyko wystąpienia nieprawidłowości przy prowadzeniu robót budowlanych. Może to skutkować skróceniem okresu bezusterkowego użytkowania dróg, pomimo wydatkowania na ich remont i przebudowę 6 465 033,28 zł. W przypadku ujawnienia się wad po upływie okresu gwarancji niezbędne będzie ponoszenie dodatkowych kosztów związanych z ich usunięciem.

Opis stanu faktycznego

5.7. Postanowieniami specyfikacji technicznych (pkt. 6.2. - *Zasady kontroli jakości robót ogólnych*) ustalono m.in., że wykonawcy robót ponoszą odpowiedzialność za pełną kontrolę robót i jakość materiałów, jak też zapewniają odpowiedni system kontroli (podlegający zatwierdzeniu przez przedstawiciela PZD). Ponadto wykonawcy zostali zobowiązani do przeprowadzania pomiarów i badań z częstotliwością umożliwiającą stwierdzenie, że roboty wykonano zgodnie z wymaganiami zawartymi w dokumentacji projektowej i specyfikacjach technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 114, 227)

W dokumentacji przedłożonej przez realizujących roboty drogowe w operatach: powykonawczym (droga 1923 O) i kołaudacyjnym (droga 1934 O) zawarte zostały m.in. wyniki badań i pomiarów wykonanych w okresach realizacji robót, tj. odpowiednio 27 kwietnia – 28 września 2010 r. (36 dokumentów) i 29 kwietnia – 29 września 2011 r. (53 dokumenty). Faktu przeprowadzenia badań i pomiarów nie odnotowywano w dziennikach budów.

(dowód: akta kontroli str. 137-148, 232-280, 746-755, 756-768)

Dyrektor PZD przy realizacji kontrolowanych zadań nie podejmował działań dla przeprowadzenia dodatkowych badań jakości materiałów użytych przy ich realizacji, w tym użytych do budowy nawierzchni dróg. W protokołach odbioru końcowego jakość wykonanych prac oceniono jako dobrą.

(dowód: akta kontroli str. 137-148, 151, 220, 232-280)

Dyrektor PZD wyjaśniając sposób oceny jakości wykonanych prac, pomimo braku ww. badań, podał, że do inspektora nadzoru należała decyzja odnośnie zakresu

i częstotliwości kontroli jakości robót i zastosowanych materiałów. W ocenie Dyrektora PZD inspektor nadzoru korzystał z tego prawa w stopniu wystarczającym, zapewniając uzyskanie założonej jakości robót, *co stwierdzono podpisując kolejne protokoły odbioru robót.*

(dowód: akta kontroli str. 718-719)

5.8. W specyfikacjach technicznych w zakresie odbioru robót zanikających ulegających zakryciu (dla zadania remont drogi powiatowej nr 1923 O pkt. 8.2, dla zadania przebudowa drogi nr 1934 O pkt. 8.1) ustalono m.in. powiadamiają o wykonaniu tych robót PZD i dokonują stosownego wpisu w dzienniku budowy. Na podstawie dokumentacji zawierającej komplet wyników badań laboratoryjnych oraz wyników przeprowadzonych wcześniej pomiarów PZD zobowiązany był do ustalenia jakości i ilości robót podlegających zakryciu.

Odbiory ww. robót miały być realizowane niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech dni od zgłoszenia ich wpisem do dzienników budowy.

Kierownik robót (droga 1923 O) wpisywał w dzienniku budowy fakt zakończenia danego elementu robót i zwracał się o wyrażenie zgody na realizację kolejnych elementów. Wpisy Inspektora nadzoru potwierdzały, że roboty prowadzone były prawidłowo i zezwalały na wykonanie kolejnych elementów robót drogowych.

Kierownik robót (droga 1934 O) wpisywał w dziennikach budowy fakt przeprowadzenia badań laboratoryjnych dla realizowanych elementów robót oraz zgłaszał je do odbioru, a inspektor nadzoru stosownymi wpisami zezwalał na dalsze prowadzenie robót.

(dowód: akta kontroli str. 115, 137-148, 229, 232-280, 719, 722)

5.9. Wniesienie przez wykonawców zadań objętych kontrolą NIK zabezpieczeń należytego wykonania robót opisano w pkt. 4.27 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 111, 212)

Ocena cząstkowa

PZD nie zapewnił realizacji przez wykonawców kontrolowanych zadań, istotnych obowiązków wynikających z zawartych umów, w szczególności mających na celu zapewnienie należytej jakości wykonywanych robót budowlanych. Powyższe znacząco zwiększało ryzyko wystąpienia usterek podczas eksploatacji tych dróg, w tym również takich, które nie będą mogły być usunięte w okresie gwarancji.

6 Prawidłowość odbioru robót drogowych

Opis stanu
faktycznego

6.1. Wykonawcy, realizując postanowienia umów w zakresie odbioru końcowego wykonanych robót drogowych, powiadomili pisemnie PZD o zakończeniu robót odpowiednio w dniu: 30 września 2010 r. – dla remontu drogi 1923 O oraz 30 września 2011 r. – dla przebudowy drogi 1934 O, tj. w ostatnim dniu terminów realizacji ww. zadań określonych w umowach. Fakt zakończenia robót w ww. terminach dla obu objętych kontrolą zadań został także odnotowany w dziennikach budów i potwierdzony przez inspektora nadzoru PZD.

Odbiorów końcowych ww. zadań dokonano z zachowaniem siedmiodniowego terminu określonego umowami, tj. odpowiednio w dniu: 7 października 2010 r. oraz 6 października 2011 r. W protokołach z odbiorów odnotowano m.in., że udział w nich brali przedstawiciele wykonawców, a ze strony PZD inspektor nadzoru oraz Dyrektor PZD. Stwierdzono zgodność wykonanych robót z dokumentacją techniczną, jak też zapisano, iż ogólna ocena wykonanych robót jest dobra.

(dowód: akta kontroli str. 110, 115, 149-151, 214, 219-220, 229, 746-755, 756-768)

6.2. W umowach wykonawcy zostali zobowiązani do przedłożenia PZD dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowości wykonania robót drogowych. Dokumentacja ta obejmować miała m.in. dzienniki budów, dokumentację powykonawczą, protokoły badań, atesty i certyfikaty jakości, deklaracje zgodności. Wykonawcy zrealizowali nałożone na nich w ww. zakresie obowiązki, w tym m.in. dla realizacji odbiorów sporządzili opracowania: operat powykonawczy – dla remontu drogi 1923 O i operat kolaudacyjny – dla przebudowy drogi 1934 O. W opracowaniach tych zawarto m.in. oświadczenia kierowników budów o ich wykonaniu zgodnie z obowiązującymi przepisami przy stosowaniu wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie, jak też wyniki badań próbek materiału pobranych w trakcie budowy, deklaracje zgodności i atesty, powykonawcze operaty geodezyjne. Ponadto dla przebudowy drogi 1934 O ww. operat zawierał rozliczenie finansowe wykonanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 746-755, 756-768)

6.3. W specyfikacjach technicznych w zakresie odbioru ostatecznego robót (dla zadania remont drogi powiatowej nr 1923 O pkt. 8.4.1, dla zadania przebudowa drogi nr 1934 O pkt. 8.2) ustalono m.in. że komisja obierająca roboty dokona ich oceny jakościowej na podstawie przedłożonych dokumentów, wyników badań i pomiarów, oceny wizualnej oraz zgodności wykonania robót z dokumentacją projektową i specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót budowlanych. W sporządzonych przez wykonawców operatach zawarto m.in. wyniki badań laboratoryjnych i pomiarów pozwalających na ocenę wykonania warstw podbudowy dróg, jak też wszystkich parametrów nawierzchni.

W protokołach odbiorów końcowych stwierdzono zgodność wykonanych robót m.in. z dokumentacją techniczną, dziennikiem budowy oraz rozliczeniem końcowym.

(dowód: akta kontroli str. 114-115, 151-152)

6.4. -6.6. Z zapisów protokołów odbioru końcowego dla kontrolowanych robót drogowych wynikało m.in., że w wyniku prac odbiorowych nie zostały ujawnione wady i usterki, a tym samym nie naliczono wykonawcom kar z tytułu nienależytego wykonania przedmiotów umów.

(dowód: akta kontroli str. 151-152, 220)

PZD, zgodnie z wymogami § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w dokumentacji przebudowy drogi 1934 O posiadał zatwierdzone przez Starostę organizacje ruchu – stałą oraz czasową. W decyzjach akceptujących ww. organizacje ruchu zawarte zostały informacje o konieczności realizacji przez wprowadzającego organizację ruchu obowiązków określonych w § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia, tj. powiadomienia co najmniej na siedem dni przed wprowadzeniem organizacji ruchu: Starostę, PZD i Komendanta Powiatowego Policji.

W decyzjach odnotowano także, że brak ww. działań w myśl § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach będzie skutkował utratą ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

Powyższe pouczenie zostało także zawarte w decyzjach Starosty zatwierdzających wykonawcom robót drogowych projekty czasowej organizacji ruchu, tj. dla drogi nr: 1923 O – z dnia 17 czerwca 2010 r. (na czas od dnia 17 czerwca 2010 r. do dnia 30 września 2010 r.), 1934 O – z dnia 1 sierpnia 2011 r. (na czas od 1 sierpnia 2011 r. do 30 września 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 314-328)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Wskutek braku realizacji obowiązków określonych w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, roboty budowlane na kontrolowanych zadaniach były prowadzone bez ważnej czasowej organizacji ruchu. PZD nie podjęło działań dla skutecznego wyegzekwowania od

wykonawców nałożonych na nich decyzjami Starosty obowiązków polegających na powiadomieniu, co najmniej na siedem dni przed wprowadzeniem organizacji ruchu: PZD, Starosty i Komendanta Powiatowego Policji.

(dowód: akta kontroli str. 137-148, 232-236)

Dyrektor PZD wyjaśniając przyczyny dopuszczenia do prowadzenia robót na drogach przez wykonawców, którzy nie zrealizowali obowiązków określonych w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, podał, że był informowany ustnie przez inspektora nadzoru o wprowadzeniu oznakowania i jego odbiorze przed rozpoczęciem robót drogowych i był przekonany, że wszystkie formalności w tym zakresie zostały spełnione.

(dowód: akta kontroli str. 770)

W celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego wskazane jest zwiększenie nadzoru nad wprowadzaniem czasowej organizacji ruchu przez wykonawców robót drogowych na drogach zarządzanych przez PZD.

6.7. Wykonawcy robót na drogach 1923 O i 1934 O, zgodnie z postanowieniami § 8 ust. 5 umowy nr 6/PN/2010 i § 9 ust. 1 i 2 umowy nr 1/PN/2011, udzielili PZD gwarancji na wykonane roboty na okres 36 miesięcy liczony od dnia odbioru końcowego. W okresie gwarancji nie przewidziano wykonywania przeglądów gwarancyjnych. Zgodnie z postanowieniami specyfikacji technicznych (pkt. 8), po upływie gwarancji miał zostać przeprowadzony przegląd pogwarancyjny dla stwierdzenia ewentualnych wad i usterek. Stan dróg w latach 2011-2012 był kontrolowany w ramach objazdów dróg realizowanych corocznie przez pracowników PZD.

(dowód: akta kontroli str. 110, 215, 381-407)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez PZD obowiązków dotyczących dokonywania odbiorów robót wynikających z zawartych umów.

7 Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Opis stanu faktycznego

PZD w związku z niestwierdzeniem do czasu kontroli NIK występowania wad oraz usterek na wyremontowanych w ramach NPPDL drogach 1923 O i 1934 O, nie prowadził postępowań związanych z egzekwowaniem od wykonawców ich usunięcia, jak też naliczenia i zapłaty kar umownych z tytułu ich nieusunięcia. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny wykazały, że na kontrolowanych drogach nawierzchnie były równe, bez kolein, po przebudowie drogi nr 1934 O kratki ściekowe odprowadzające wodę wraz ze studzienkami zostały osadzone równo z nawierzchnią. W trakcie kontroli stwierdzono jednak następujące usterek. Na drodze nr 1934 O w miejscowości Radłów remontowany chodnik w obrębie zatoki autobusowej, patrząc w kierunku miejscowości Wichrów posiadał nierówności na całej długości. Na remontowanym odcinku drogi nr 1923 O, w okolicy skrzyżowania na Sternalice remontowana nawierzchnia była pęknięta poprzecznie w kilku miejscach, a oznakowanie poziome było niewidoczne.

Inspektor nadzoru, Kierownik służby drogowej wyjaśnił, że wymienione usterek powstały po bardzo długim ostatnim okresie zimowym. Okres gwarancyjny kończy się po 36 miesiącach od daty odbioru robót. Usterek tych wcześniej nie zauważono. Ekonomiczniejszym jest przed upływem okresu gwarancyjnego dokonanie ostatecznego przeglądu i wskazanie wykonawcy wszystkich stwierdzonych usterek do usunięcia ich w ramach gwarancji. Wiosenna pora sprzyja występowaniu usterek.

Planujemy przeprowadzić takie przeglądy i wystąpić do wykonawcy o ich usunięcie w ramach gwarancji. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie podjęto działań w celu zobowiązania wykonawców robót do usunięcia ww. usterek w ramach udzielonych gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 151-179, 220, 285-313, 374,375,565, 819-822)

Wykonawcy robót drogowych jako zabezpieczenie ich należytego wykonania wnieśli gwarancje ubezpieczeniowe (droga 1923 O) i gwarancje bankowe (1934 O). Gwarancje te obowiązywały odpowiednio do dnia 30 października 2010 r. oraz 14 września 2011 r. Po upływie wymienionych terminów obowiązywały gwarancje usunięcia wad i usterek (do dnia 15 listopada 2013 r. i 30 września 2014 r.), których kwoty stanowiły 30% kwot zabezpieczeń należytego wykonania robót, co opisano w pkt 4 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 111, 211-212)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie NIK, z uwagi na krótki okres od zaistnienia przesłanek uzasadniających korzystanie z udzielonych przez wykonawców gwarancji, nie zaistniały nieprawidłowości w ww. obszarze. W powyższym zakresie NIK uwzględniła również złożoną deklarację dotyczącą wyegzekwowania usunięcia usterek stwierdzonych w trakcie kontroli NIK.

8 Nadzór nad działalnością PZD oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli

Opis stanu
faktycznego

8.1. W latach 2010-2013 (I kwartał) w PZD nie były przeprowadzane kontrole w zakresie stanu technicznego oraz oznakowania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 16-17)

8.2. Na zlecenie Starosty w okresie sierpień-wrzesień 2012 r. został przeprowadzony zewnętrzny audyt zapewniający PZD. Celem audytu była ocena skuteczności oraz efektywności zarządzania drogami powiatowymi w zakresie: funkcjonowania kontroli zarządczej, utrzymania dróg powiatowych (spełnianie wymogów prawnych), wydatków ponoszonych na ich utrzymanie, skuteczności i efektywności gromadzenia dochodów na realizację ustawowych zadań PZD.

Badaniami audytu nie były objęte m.in. zagadnienia dotyczące realizacji zadań określonych art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych (opisane w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia).

Audytor stwierdził m.in., że PZD posiada udokumentowane zasady funkcjonowania (regulaminy i instrukcje), przy czym dla zadań związanych z przeglądami dróg, ich remontami, konserwacją oraz ochroną w zakresie bezpieczeństwa nie zostały one przyjęte w formie pisemnych procedur, zadania dotyczące wykonania usług i robót budowlanych są realizowane w granicach wydatków ujętych w uchwale budżetowej, z zachowaniem zasad celowości, oszczędności i terminowości.

Audytor sformułował pięć rekomendacji:

- 1) uzupełnienie i uaktualnienie przydziałów czynności, w szczególności o określenie zastępstw i ich zakresów (głównie dla strategicznych zadań) oraz wskazania daty przyjęcia zadań przez pracowników do realizacji;
- 2) przyjęcie pisemnych procedur realizacji zadań objętych audytem;
- 3) określenie zasad gospodarowania powierzonymi w zarząd nieruchomościami, z przyjęciem do stosowania w tym obszarze pisemnej procedury ze szczególnym nasileniem czynności kontrolnych;
- 4) zwiększenie funkcjonowania kontroli na początkowym etapie realizacji (kontroli ex ante) oraz zatwierdzanie dokumentów;
- 5) skuteczniejsze realizowanie funkcjonowania w PZD kontroli zarządczej oraz dokumentowanie i potwierdzanie przyjętych standardów kontroli.

Zarząd Powiatu w dniu 11 grudnia 2012 r. przyjął ww. rekomendacje.

(dowód: akta kontroli str. 644-653)

W ramach realizacji ww. rekomendacji Dyrektor PZD z dniem 1 stycznia 2013 r. wprowadził regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 14 tys. euro (jako realizację rekomendacji nr 2), zaktualizowano zakresy czynności pracowników (realizacja rekomendacji nr 1) i przyjęto do bieżącej realizacji zwiększenie zakresu funkcjonowania kontroli na początkowym etapie realizacji zadań (rekomendacja nr 4), czynności określone rekomendacjami nr: 3 i 5 były w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 700-701)

W informacji dotyczącej sposobu sprawowania nadzoru nad działalnością PZD, uzyskanej w czasie kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, Starosta stwierdził m.in., że powołał Koordynatora Kontroli Zarządczej w Starostwie, a Zarząd Powiatu²⁹, jako sprawującego kontrolę nad jednostkami organizacyjnymi w ramach kontroli zarządczej, wskazał Przewodniczącego Zarządu Powiatu oraz określił³⁰ działania Przewodniczącego Zarządu Powiatu w Oleśnie związane z funkcjonowaniem i oceną systemu kontroli zarządczej w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Powiat. Starosta poinformował, że w ramach ww. działań wprowadził dokumenty kontroli zarządczej w Starostwie, jednostkach organizacyjnych Powiatu oraz w powiatowych służbach, inspekcjach i strażach, w tym. m.in. Regulamin kontroli instytucjonalnej. Zgodnie z zapisami § 9 pkt. 1 ust. 1 i 2 tego regulaminu kontrola instytucjonalna realizowana jest przez samodzielne stanowisko ds. kontroli i analiz oraz komórki organizacyjne w zakresie właściwości kompetencyjnej w ramach działań poszczególnych wydziałów.

W latach 2010 – 2013 (I kwartał) nie prowadzono kontroli instytucjonalnej przez samodzielne stanowisko ds. kontroli i analiz, ze względu na długotrwałą nieobecność pracownika zatrudnionego na tym stanowisku.

Starosta poinformował także, że Zarząd prowadzi bieżący nadzór nad działalnością PZD, poprzez omawianie spraw na posiedzeniach Zarządu. Ponadto Starosta (jako Przewodniczący Zarządu) na posiedzeniach Rady Powiatu przedstawia sprawozdania z działalności Zarządu Powiatu w okresie między sesjami, w związku z czym również radni posiadają aktualną wiedzę na temat działalności m.in. PZD.

Również Skarbnik Powiatu prowadzi bieżący nadzór nad gospodarką finansową PZD poprzez kontrolę poprawności składanych comiesięcznie sprawozdań z realizacji wydatków oraz dochodów, jak też ich zgodności z planami finansowymi.

W latach 2010-2011 Wydział Programów Rozwoju, Inwestycji i Zamówień Publicznych prowadził kontrolę i weryfikację informacji, w tym dowodów księgowych,

²⁹ Uchwałą Nr 55/148/12 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie kontroli zarządczej w Powiecie Oleckim.

³⁰ uchwała Nr 55/149/12 z dnia 28 czerwca 2012 r.

związaną z przygotowaniem wniosków o płatność oraz sprawozdań końcowych z realizacji wniosków o dofinansowanie przebudowy, budowy, remontu dróg lokalnych w ramach NPPDL, oraz w ramach RPO WO 2007 – 2013.

Starosta ujął w planie kontroli instytucjonalnej na rok 2013 kontrolę PZD w zakresie sprawdzenia wykonania rekomendacji audytu przyjętych przez Zarząd w dniu 11 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 48-58)

8.3. W latach 2010-2013 (I kwartał) NIK nie przeprowadzała kontroli działalności PZD.

(dowód: akta kontroli str.16-17)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje oceny częściowej dla badanego obszaru.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej stosownie do wymogu określonego w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.
2. Zapewnienie rzetelnego przeprowadzania objazdów zarządzanych dróg, dokumentowania ich wyników w dziennikach objazdów oraz rzetelnego prowadzenia książek dróg, o których mowa w § 10 i § 11 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.
3. Zapewnienie przeprowadzania okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego wszystkich zarządzanych dróg oraz obiektów inżynierskich.
4. Zapewnienie widoczności, czytelności oraz ustawienia znaków drogowych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.
5. Wyegzekwowanie od wykonawców usunięcia usterek na drogach nr 1934 O i nr 1923 O.
6. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego i skutecznego nadzoru nad przebiegiem robót drogowych, ich dokumentowaniem i odbiorem.

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 10 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Krzysztof Rajczyk
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis