



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-05-04/2013
P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

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 Poznaniu
Kontroler	Kontrolę przeprowadził Ryszard Kokociński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86082 z dnia 13 maja 2013 r., na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK ¹ . (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie (dalej: ZDP), ul. Gostyńska 38, 64-000 Kościan
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Korzeniowski, Dyrektor od 10 września 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie objętym kontrolą w latach 2010-2013 (I kwartał).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła działania ZDP w zakresie opracowania projektu planu rozwoju sieci dróg powiatowych, prowadzenia elektronicznej ewidencji dróg i ulic, zawierającej m.in. książki drogi i dzienniki objazdu drogi a także książki obiektów mostowych. NIK pozytywnie ocenia ponadto przeprowadzenie w 2012 r. rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych stanu technicznego zarządzanych dróg oraz udzielenie zgodne z przepisami ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: Pzp), zamówień na przebudowy ciągów dróg powiatowych: nr 3899P, nr 3908P i nr 3919P „Czempiń-Jerka” (zadanie nr 1) oraz nr 3903P i nr 3904P „Śmigiel – granica powiatu kościańskiego” (zadanie nr 2), dofinansowanych ze środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej: NPPDL). Wpływ na tę ocenę mają również podjęte działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa na zarządzanych drogach.

Ustalone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły: nieposiadania dla 60 % zarządzanych dróg zatwierdzonej organizacji ruchu, zastosowania przy realizacji zadania nr 2 znaków drogowych nieposiadających metryczek, dokonaniu odbioru przebudowanych dróg bez zatwierdzonej geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, braku ciągłości wpisów inspektora nadzoru w dziennikach budowy oraz nierzetelnego realizowania jednego (spośród czterech) wniosków pokontrolnych z poprzedniej kontroli NIK.

¹ Dz. U. z 2012 r. nr 82 ze zm.

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

³ Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie właściwego stanu technicznego powiatowej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

1. Uchwałą nr 18/69/11 z dnia 19 kwietnia 2011 r. Zarząd Powiatu Kościańskiego nadał ZDP regulamin organizacyjny, który stanowi, że ta jednostka budżetowa powiatu wykonywać będzie obowiązki zarządcy dróg powiatowych na obszarze powiatu kościańskiego.

ZDP posiadał plan rozwoju sieci dróg powiatowych na lata 2004-2013 opracowany na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ (dalej: ustawa o drogach). Zaprezentowana w przedmiotowym planie sieć dróg powiatowych uwzględniała dostęp do lokalnych ośrodków gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 6-56)

2. Ewidencję dróg i ulic, zawierającą m.in. książki drogi, dzienniki objazdu drogi (oddzielnie dla każdego odcinka drogi) oraz książki obiektów mostowych, prowadzono elektronicznie w systemie EWIDR 2010, zgodnie z §§ 10 i 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji). W ewidencji tej na koniec I kwartału 2013 r. znajdowało się 101 odcinków dróg powiatowych o długości 378,6 km oraz 16 obiektów mostowych.

(dowód: akta kontroli str. 57-58, 112)

Prowadzone elektronicznie dzienniki objazdu drogi zostały założone w 2012 r., i zawierały dane wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 204-234, 236)

3. ZDP nie posiadał za lata 2010-2011 protokołów rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych stanu dróg wymaganych przepisami art. 62. ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶ (dalej: Prawo budowlane)

W 2012 r. ZDP przeprowadził kontrole okresowe 99 odcinków dróg i 16 drogowych obiektów inżynierskich. Kontrole te przeprowadziły osoby posiadające uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności, będące członkami samorządu zawodowego inżynierów i techników budowlanych. Ze względów organizacyjnych (przejmowanie do ewidencji) nie przeprowadzono kontroli okresowych dwóch odcinków dróg. Kontrolami okresowymi objęto w tych latach wszystkie drogowe obiekty inżynierskie.

ZDP terminowo przekazywał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) roczne sprawozdania o sieci dróg publicznych za rok 2010, 2011 i 2012.

(dowód: akta kontroli str. 112-131)

Ustalone nieprawidłowości

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

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 260

⁵ Dz. U. z 2005 r. nr 67, poz. 582

⁶ Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 ze zm.

1. W dziennikach objazdu drogi nie zapisywano wszystkich wykonanych na danej drodze prac, które opisano w miesięcznych zestawieniach wykonanych robót, co naruszało przepisy § 9 ust. 1 pkt 1 i § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji, zobowiązujące zarządcę drogi do bieżącego prowadzenia ksiąg drogi.

Dyrektor ZDP podał, że prace na drogach wykonywane były pod presją czasu, i potwierdził, że nie były za każdym razem zapisywane w przedmiotowych dziennikach.

(dowód: akta kontroli str. 236)

W ocenie NIK świadczy to o nierzetelnym prowadzeniu ksiąg drogi.

2. ZDP nie przedłożył kontrolerowi NIK rocznych i pięcioletnich protokołów kontroli okresowych dróg powiatowych za lata 2010-2011.

Dyrektor ZDP stwierdził w wyjaśnieniu, że kontrole okresowe jednoroczne i pięcioletnie prowadzono od 2012 r. W latach poprzednich nie dokumentowano tych przeglądów.

(dowód: akta kontroli str. 59 111)

NIK ocenia, że brak protokołów kontroli okresowych z lat 2010-2011 r., stanowi naruszenie przez ZDP obowiązku wynikającego z art. 62. ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.

Ocena cząstkowa

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

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

1. Spośród 101 odcinków dróg powiatowych, zatwierdzoną przez Starostę Kościańskiego stałą organizację ruchu posiadało 41 odcinków (40%).

W latach 2010-2012 wymieniono odpowiednio 374, 209 oraz 466 znaków drogowych na łączną kwotę 95,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 132-135)

2. Zestawienie liczby kolizji i wypadków komunikacyjnych zaistniałych na drogach powiatu kościańskiego prezentuje poniższa tabela

Rok	Liczba				
	kolizji	wypadków	w tym wypadków z ofiarami śmiertelnymi	ofiar śmiertelnych	osób rannych
1	2	3	4	5	6
2010	224	43	1	1	59
2011	196	64	2	2	83
2012	212	50	0	0	58
2013 (I kwartał)	51	4	0	0	5
Suma	683	161	3	3	205

(dowód: akta kontroli str.138)

3. W okresie objętym kontrolą Komenda Powiatowa Policji w Kościanie (dalej: KPP) zgłosiła osiem wniosków, które dotyczyły m.in. zmiany organizacji ruchu polegającej na ustawieniu luster, zmiany znaku (A-7)⁷ na (B-20)⁸, wybudowania dwóch wywyższonych przejść dla pieszych, oznakowania parkingu, ograniczenia prędkości,

⁷ A-7 „ustęp pierwszeństwa”

⁸ B-20 „stop”

usunięcia znaku poziomego P-10⁹ i oznakowania przystanku autobusowego. Zgłoszone przez KPP wnioski zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str.136-138)

ZDP i KPP składały corocznie Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Rady Powiatu Kościańskiego informację o podjętych przedsięwzięciach zmierzających do zapewnienia uczniom bezpiecznej drogi do szkoły oraz o realizacji zadań zawartych w „Powiatowym programie bezpieczeństwa ruchu drogowego”, w części dotyczącej wykonania robót na drogach powiatowych przy obiektach szkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 144-203)

4. Zgłaszane uwagi i nieprawidłowości w oznakowaniu (ustne lub telefonicznie od osób fizycznych, KPP lub pracowników ZDP), przekazywano pracownikom odpowiedzialnym za zarządzanie ruchem i ochronę pasa drogowego oraz za przeglądy oznakowania dróg. Do zadań dróżnika należało ustawianie znaków drogowych. Ujawniane podczas przeglądów i kontroli nieprawidłowości dotyczące oznakowania pionowego i poziomego, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, ZDP usuwał własną ekipą utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli str.11-12, 204-236)

5. Obowiązujące w ZDP organizacje ruchu stanowiły m.in., że w miejscach (na drogach) szczególnie uczęszczanych przez dzieci stosowano znak A-17¹⁰. W przypadku przejść dla pieszych będących w bezpośrednim sąsiedztwie wejść do obiektów, do których uczęszczali dzieci w wieku od 7-15 lat, stosowano znak D-6¹¹ oraz oznakowanie z tablicą T-27¹².

Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny organizacji ruchu w pobliżu sześciu placówek, do których uczęszczali dzieci oraz młodzież wykazały, że poziome oznakowania ulic było czytelne, a w pobliżu umieszczono znaki A-17, D-6 oraz T-27. W miejscowości Stare Borówko (przy gimnazjum) wyjście ze szkoły było wyznaczone w osi przejścia dla pieszych i nie posiadało bariery ograniczającej bezpośrednie wejście na drogę.

W trakcie kontroli, 26 czerwca 2013 r. zamontowano barierę ograniczającą bezpośrednie wejście na drogę.

(dowód: akta kontroli str. 240-241, 25-256, 259-266, 731-732)

6. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny zadania nr 1 i nr 2 wykazały, że w pasie drogowym zamontowano wszystkie znaki drogowy i urządzenia bezpieczeństwa ujęte w zatwierdzonej organizacji ruchu. Znaki drogowy były czytelne, czyste i zgodne z ustalonym przepisami wzorem. Na odwrocie nie posiadały one jednak metryczki producenta z podaniem kategorii zastosowanej folii odblaskowej oraz roku produkcji. Znaki te zamontowano na właściwej wysokości 2 m oraz w odległości co najmniej 50 cm od skraju drogi. Nie stwierdzono ograniczenia widoczności znaków i sygnalizacji, łuków jezdni, skrzyżowań i przejść dla pieszych, spowodowanych przez ustawione w pasie drogowym reklamy oraz przez zieleń przydrożną. Na łukach dróg stosowano tablice prowadzące (U-3). Drogi były w zasadzie czyste (w dwóch miejscowościach przy krawężnikach zalegał piasek). Ciąg dróg przebudowany w ramach zadania nr 2 posiadał w pięciu przypadkach zamontowane znaki drogowy na wysokości 1,5 m, (tj. 0,5 m poniżej

⁹ P-10 „przejście dla pieszych”

¹⁰ A-17 „dzieci”

¹¹ D-6 „przejście dla pieszych”

¹² T-27 „tabliczka wskazująca, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci”

wymaganej wysokości) a w miejscowości Gorzyczki, nawierzchnia drogi (około 10 m²) była spękana i zaniżona.

Drogi powiatowe nr 3575 P i nr 3945 P nie posiadały zatwierdzonej organizacji ruchu. Znaki drogowe były czytelne, czyste, zgodne z ustalonym przepisami wzorem. Na odwrocie znaków była umieszczona metryczka producenta. Większość znaków zamontowano na wysokości 1,5 m (tj. 0,5 m poniżej wymaganej wysokości) oraz w odległości co najmniej 50 cm od skraju drogi. Nie stwierdzono m.in. ograniczenia widoczności znaków i sygnalizacji, łuków jezdni, spowodowanych przez ustawione w pasie drogowym reklamy oraz przez zieleń. Na łukach dróg stosowano tablice prowadzące (U-3). Drogi były czyste (jedynie w niektórych miejscowościach przy krawężnikach zalegał piasek).

(dowód: akta kontroli str. 239-240, 242-255)

ZDP występował do użytkowników dróg oraz gmin powiatu kościańskiego o podjęcie działań na rzecz utrzymania czystości na drogach, na których w wyniku opadów nastąpiło naniesienie piasku i innych zanieczyszczeń z dróg gminnych. Użytkowników nieprzestrzegających porządku na drogach zgłaszano KPP.

(dowód: akta kontroli str. 267-281)

7. W informacji zasięgniętej przez kontrolera NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu (dalej: WZDW) podał m.in., że: nie prowadzi analizy potrzeb w zakresie poprawy stanu powiązań dróg powiatowych z siecią dróg wojewódzkich, ani dostępności za pomocą tej sieci do lokalnych ośrodków gospodarczych. Poinformował ponadto, że corocznie zbierał informacje od komend Policji a w przypadku gdy kumulacja zdarzeń zachodziła na skrzyżowaniach z drogami powiatowymi, podejmował działania zapobiegające. WZDW nie posiadał odnotowanych potrzeb odnośnie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na skrzyżowaniach dróg wojewódzkich z drogami powiatowymi powiatu kościańskiego.

(dowód: akta kontroli str. 139-140)

Oddział GDDKiA w Poznaniu wskazał natomiast w informacji uzyskanej w takim samym jak wyżej trybie - m.in., że na przebiegającej przez powiat kościański drodze krajowej S5 występuje 15 skrzyżowań z drogami powiatowymi, na których wybudowano 14 lewoskrętów. W latach 2009-2010 na ww. skrzyżowaniach wykonano chodniki i azyle dla pieszych oraz wyspy dla uspokojenia ruchu. GDDKiA nie przewiduje wykonania dalszych inwestycji związanych z potrzebą poprawy stanu powiązań dróg powiatowych z drogą krajową S5 oraz w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dla tych skrzyżowań.

(dowód: akta kontroli str. 141-143)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹³ starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych. Zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem) organizację ruchu zatwierdza, na podstawie projektu organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi. Dla 60

¹³ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

¹⁴ Dz. U. nr 177, poz. 1729

spośród 101 odcinków dróg powiatowych zarządzanych przez ZDP, nie było ustalonej stałej organizacji ruchu.

Dyrektor ZDP podał, że brak aktualnej organizacji ruchu dla 60 odcinków dróg jest wynikiem przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 237)

ZDP utworzony został w 1999 r. i zdaniem Najwyższej Izby Kontroli trzynastoletni okres działalności był wystarczający do opracowania projektów organizacji ruchu dla wszystkich dróg.

(dowód: akta kontroli str. 5)

2. W ocenie NIK, działaniem nierzetelnym było zastosowanie znaków drogowych nieposiadających na odwrocie metryczki informacyjnej producenta z podaniem typu zastosowanej folii odblaskowej i roku produkcji, oraz umieszczenie na wysokości 1,5 m znaków drogowych przy drogach nr 3899P, nr 3908P, nr 3919P i nr 3575 P.

Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych), stanowi m.in. że znak drogowy umieszcza się na wysokości minimum 2 m oraz że winien on posiadać metryczkę z nazwą producenta, typem zastosowanej folii odblaskowej i rokiem produkcji.

Dyrektor ZDP podał, że przy obiorze końcowym robót nie zauważono, że niektóre znaki nie mają metryczki producenta, a kilka znaków umieszczono za nisko. Dlatego nieprawidłowości te nie zostały zapisane w protokole odbioru końcowego robót.

(dowód: akta kontroli str. 269)

W ocenie NIK świadczy to o nierzetelnym przeprowadzaniu odbioru końcowego robót.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na brak procedur zapewniających bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu na zarządzanych drogach oraz nieokreślenie częstotliwości prowadzonych przeglądów (objazdów dróg).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Zgodność działań ZDP z postanowieniami umów na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach NPPDL

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2011-2012 ZDP zrealizował m.in. przebudowę ciągu dróg powiatowych nr 3899P, 3908P i 3919P Czempin-Jerka o długości 21105 m za kwotę 6.749.411,61 zł brutto (zadanie nr 1) oraz nr 3903P i 3904P na odcinku Śmigiel-Morownica-Bronikowo-Machcin-granica powiatu kościańskiego o długości 8473 m za kwotę 3.929.038,21 zł brutto (zadanie nr 2). Potrzebę przebudowy ww. odcinków dróg uwzględniał plan rozwoju sieci dróg powiatowych.

Dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie ww. przedsięwzięć inwestycyjnych, posiadały potwierdzenie w dokumentach źródłowych.

(dowód: akta kontroli str. 16-56, 282-303, 365-392)

¹⁵ Dz. U. z 2003 r. nr 220, poz. 2181 ze zm.

2. Przebudowę tych odcinków dróg rozpoczęto i zakończono w terminach określonych w umowie z Wojewodą Wielkopolskim oraz zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z 27 marca 2009 r. w sprawie udzielenia dotacji celowych dla jednostki samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remont dróg powiatowych i gminnych¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 295-303, 309, 353, 378-385, 405)

3. Zgodnie z umowami o dofinansowanie, sprawozdania z wykorzystania dotacji na przebudowę dróg, przekazano Wojewodzie Wielkopolskiemu w terminie do 31 stycznia roku następnego po roku, w którym dotacja została udzielona. Sprawozdania te sporządzono na podstawie faktur, rachunków oraz innych dowodów zapłaty, protokołów potwierdzających wykonanie i odbiór prac, wyciągów bankowych lub przelewów oraz innych dokumentów finansowych, potwierdzających przebudowę ww. dróg.

(dowód: akta kontroli str. 304-308 i 413-417, 428-430)

4. W wyniku przebudowy ww. odcinków dróg, osiągnięto planowane efekty rzeczowe wskazane we wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 353, 356, 405-406, 239-252)

5. Otrzymałą pomoc finansową wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem oraz rozliczono w terminie wynikającym z umów. Podstawą rozliczenia były faktury VAT przedłożone przez wykonawców robót, dostawców materiałów oraz protokoły odbioru robót. Przedłożone rozliczenia, zostały przyjęte i zatwierdzone przez Wojewodę Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 304-308, 382-385, 418-427)

6. Ww. zadania inwestycyjne, nie były kontrolowane przez Wojewodę Wielkopolskiego, Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu oraz organy nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 733-734)

7. Realizując przebudowę ciągu dróg powiatowych w ramach zadania nr 1 inwestor uzyskał dla dwóch odcinków dróg pozwolenia na budowę, natomiast pozostałe przebudowywane odcinki dróg realizowane były na podstawie zgłoszenia (według art. 29 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 3 ust. 7a Prawa budowlanego).

W decyzji z 2010 r. przenoszącej pozwolenie na budowę z 2005 r., Starosta Kościański zobowiązał ZDP do uzyskania decyzji-pozwolenia na użytkowanie oraz do zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, co najmniej 21 dni przed zamierzonym terminem przystąpienia do użytkowania drogi. Pozwolenie na budowę dotyczyło zadania nr 1 na odcinku Łuszkowice-Rąbin-Turwia.

(dowód: akta kontroli str. 346-349)

W decyzji-pozwoleniu na budowę z 2011 r. Starosta Kościański zwolnił natomiast ZDP z uzyskania pozwolenia na użytkowanie i zawiadomienia o zakończeniu budowy. Pozwolenie to dotyczyło zadania nr 1 na odcinku od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 308 w miejscowości Jerka do skrzyżowania dróg powiatowych w miejscowości Łuszkowo.

(dowód: akta kontroli str. 350-352)

¹⁶ Dz. U. nr 53, poz. 435 ze zm.

Zakończenie przebudowy ciągu dróg w ramach zadania nr 1 zgłoszono Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Kościanie (dalej: PINB) 26 stycznia 2012 r. tj. po trzech miesiącach od daty odbioru końcowego. PINB, 2 lutego 2012 r. wezwał ZDP do uzupełnienia zawiadomienia o powykonawczą inwentaryzację geodezyjną w terminie siedmiu dni od daty otrzymania wezwania. Zatwierdzenie geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej nastąpiło 2 marca 2012 r. tj. po czterech miesiącach od daty odbioru ostatecznego.

PINB przyjął przebudowane odcinki drogi do użytkowania 2 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 353-358)

Realizacja zadania nr 2 odbywała się na podstawie decyzji pozwolenia na budowę z 2005 r., przeniesionego decyzją Starosty Kościańskiego z 2010 r. W decyzji tej zwolniono ZDP z uzyskania pozwolenia na użytkowanie oraz zobowiązano do zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego, co najmniej 21 dni przed zamierzonym terminem przystąpienia do użytkowania, o zakończeniu budowy.

ZDP nie zgłosił zakończenia przebudowy ww. ciągu dróg, ponieważ prace objęte projektem (budowa chodnika w miejscowości Bronikowo) nie zostały w całości zrealizowane w części nie objętej dofinansowaniem (prace te realizowane będą ze środków własnych ZDP w 2013 r.).

Zakres prac dotyczących zadania nr 1 i 2 objętego dofinansowaniem w ramach realizacji NPPDL został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 386-392, 428-430)

8. Przebudowanie ciągu dróg powiatowych (zadanie nr 1 i nr 2) spowodowało poprawę płynności ruchu (m.in. wybudowano rondo) oraz poprawiło bezpieczeństwo komunikacyjne poprzez ułożenie równej nawierzchni, zamontowanie barier energochłonnych, czytelne oznakowanie oraz właściwe wyprofilowanie dróg na łukach.

(dowód: akta kontroli str.242- 251)

Ustalone
nieprawidłowości

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

ZDP zawiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kościanie o zakończeniu przebudowy ciągu dróg (zadanie nr 1) po trzech miesiącach od daty odbioru końcowego.

Zgodnie z art. 54 Prawa budowlanego, do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor zgodnie z art. 57 ust. 1. pkt 5 cytowanej ustawy jest obowiązany dołączyć inwentaryzację geodezyjną powykonawczą.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że jego zdaniem przepisy art. 54 i 55 Prawa budowlanego mają zastosowanie w przypadkach, w których inwestycja dotyczy budowy w rozumieniu art. 3 pkt 6 ww. ustawy (wykonywania obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, zabudowa i nadbudowa obiektu budowlanego). W ocenie dyrektora ZDP przy prowadzonej przebudowie dróg, cytowane przepisy nie miały zastosowania.

(dowód: akta kontroli str. 270)

NIK stwierdziła, że w pozwoleniu na budowę z 2005 r., „przeniesionym” decyzją Starosty Kościańskiego z 2010 r., zobowiązano ZDP do uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Wydający decyzję nie zwolnił ZDP z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie. W zaistniałej sytuacji wyjaśnienie dyrektora ZDP nie zasługuje na uwzględnienie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

4. Prawdliwość udzielania zamówień publicznych przy wyborze wykonawcy zadania nr 1 i nr 2

1. W umowach o wykonawstwo zadania nr 1 i nr 2, zawartych pomiędzy Powiatem Kościańskim a Wojewodą Wielkopolskim, Starosta zobowiązany został do niezwłocznego informowania Wojewody o wynikach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wojewoda nie określił formuły prawnej prowadzenia postępowania przetargowego.

(dowód: akta kontroli str. 295-300, 378-381)

2. Wykonawcy ww. zadań inwestycyjnych wyłonieni zostali w trybie przetargu nieograniczonego. Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) (dla zadania nr 1 i nr 2) zawierała wszystkie elementy wymagane przepisami art. 36 Pzp. Dane w ogłoszeniach zawierały informacje wymagane Pzp dla przetargu nieograniczonego i były zgodne z danymi w SIWZ. Komisja przetargowa, działała w oparciu o zatwierdzony plan pracy a osoby uczestniczące po stronie zamawiającego złożyły zgodnie z art. 17 ust. 2 Pzp wymagane oświadczenia. Składający ofertę, spełnili obowiązek złożenia wadium przed przystąpieniem do postępowania. Treść oferty odpowiadała SIWZ. Wyboru wykonawcy robót dokonano zgodnie z art. 91 ust. 1 Pzp. na podstawie kryterium ceny, wskazanego w SIWZ.

Umowy na wykonanie obu zadań zawarto w terminie określonym art. 94 Pzp. Wykonawcy spełnili obowiązek złożenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Treść zawartych umów była zgodna z projektem załączonym do SIWZ i przewidywała kary umowne. Zlecone zadania inwestycyjne zostały wykonane zgodnie z umowami oraz w ustalonych przez strony terminach.

Protokół odbioru robót końcowych sporządzono odpowiednio dla pierwszego zadania 17 października 2011 r. i dla drugiego zadania 3 września 2012 r. Zapłata wynagrodzenia nastąpiła zgodnie z umową i zakresem wykonanych prac. Przy realizacji ww. inwestycji, nie zawierano umów na roboty dodatkowe.

(dowód: akta kontroli str.310-318, 326-344,399, 537-614)

3. Projekt stałej organizacji ruchu, stanowił integralną część dokumentacji budowy i zawierał elementy określone w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 359-364, 407-421, 471476)

4. Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót (dalej: ST) przebudowanych dróg, precyzowały wymagania dotyczące wbudowywanych materiałów, ich badania oraz określały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych (temperatur i opadów). Wykonawca robót, przekazał inwestorowi deklaracje i certyfikaty zgodności zastosowanych materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 431-470, 477-535, 668)

Zgodnie z art. 151 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający w obu umowach dokonał podziału wniesionego zabezpieczenia należytego wykonania robót (stanowiącego 8 % całkowitej ceny netto podanej w ofercie), w proporcji 70 % na zabezpieczenie

wykonania umów w trakcie ich realizacji oraz 30 % na pokrycie roszczeń z tytułu rękojmi na wykonane prace. Po zakończeniu prac i odbiorze końcowym, zabezpieczenie w wysokości 70 % zwrócono wykonawcy w terminie 30 dniowym, natomiast pozostałe 30 % zwrócono po upływie okresu rękojmi.

(dowód: akta kontroli str.310-317, 393-399, 431-470)

Ocena cząstkowa

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

5. Wykonawstwo i odbiór robót drogowych

Opis stanu faktycznego

1. Przebudowy ww. dróg nie wymagały zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wydanej na podstawie art. 11a ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str.346-352, 386-392)

2. Dokumentacje projektowe oraz place budowy, ZDP przekazał wykonawcom w terminie określonym umową.

(dowód: akta kontroli str. 309-315, 400-402)

3. Aneksiem do umowy przedłużono o 17 dni termin zakończenia zadania nr 1. Przedłużenie realizacji tej inwestycji spowodowane było opadami atmosferycznymi, uniemożliwiającymi ułożenie określonych warstw nawierzchni zgodnie ze ST. W przypadku zadania nr 2, zakończenie przebudowy dróg nastąpiło w terminie określonym w umowie i SIWZ.

Zgodnie z umowami i ST, wykonawcy przekazali zamawiającemu wymagane dokumenty niezbędne do odbioru robót, za wyjątkiem zaewidencjonowanej w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Kościańskiego geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

Geodezyjną inwentaryzację powykonawczą zadania nr 1 zaewidencjonowano dopiero po czterech miesiącach od daty odbioru końcowego, natomiast dla zadania nr 2 inwentaryzację powykonawczą Wydział ten zaewidencjonował po 25 dniach od daty końcowego odbioru.

Protokoły odbioru końcowego zadania nr 1 i nr 2, nie zawierały uwag dotyczących jakości wykonanych robót.

(dowód: akta kontroli str. 295-296, 310-345, 353, 356, 405-406, 477-536)

4. W dziennikach budowy nie odnotowano przerw w realizacji robót. W trakcie układania poszczególnych warstw nawierzchni, odnotowywano w dzienniku budowy dane dotyczące stanu pogody i temperatury powietrza. Wykonawcy przekazali ZDP orzeczenia o jakości zastosowanej mieszanki mineralnej oraz deklaracje zgodności użytych materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 477-535, 668)

5. Inspektorem nadzoru dokonującym odbioru robót przebudowanych ciągów dróg był Z-ca Dyrektora, który posiadał uprawnienia budowlane nr 19/75. Czynności inspektora nadzoru ww. wykonywał nieodpłatnie.

(dowód: akta kontroli str. 400, 615-688)

6. Wykonawcy udzielili trzyletniego okresu gwarancyjnego na wykonane prace zadania nr 1 i nr 2. Okres ten był zgodny z postanowieniami umowy.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz.687

(dowód: akta kontroli str. 313, 396, 536)

ZDP w wyznaczonym terminie zgłosił Wydziałowi Komunikacji Starostwa wprowadzenie stałej organizacji ruchu odcinków dróg dla zadań nr 1 i nr 2. Wydział Komunikacji dokonał kontroli i ustaleń co do poprawności wykonanej organizacji ruchu. Wobec stwierdzenia niezgodności, zobowiązywano ZDP do dostosowania stanu faktycznego do dokumentacji organizacji ruchu. Wydane zalecenia zostały przez ZDP wprowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 360-364, 407-408, 471-476)

ZDP nie prowadził przeglądów dróg przed upływem terminu rękojmi. Dla ww. dróg nie upłynął termin odbioru pogwarancyjnego.

(dowód: akta kontroli str.270, 313, 396, 536)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działaniem nierzetelnym był brak ciągłości zapisów i chronologii inspektora nadzoru w dziennikach budowy modernizowanych dróg powiatowych (zadanie nr 1 i 2), wskazujących na brak chronologii zapisów.

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹⁸ (dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy), wpisów w dzienniku budowy dokonuje się w sposób trwały i czytelny, zamieszczając je w porządku chronologicznym, w sposób uniemożliwiający dokonanie późniejszych uzupełnień.

Inspektor nadzoru wyjaśnił, że wpisy do dziennika budowy prowadził sukcesywnie w dniach wizyty na budowie, i w sposób chronologiczny. Z powodu braku miejsca na wpis w wyznaczonej rubryce dziennika budowy, wpisy inspektora nadzoru dokonywane były w rubryce obok.

(dowód: akta kontroli str. 238)

Zdaniem NIK ze względu na zaprzeczający faktom charakter wyjaśnienia, nie zasługuje ono na uwzględnienie.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że wizyty na budowie w niektórych przypadkach były dokumentowane w postaci zapisów w kalendarzu prywatnym inspektora a później nanoszone do dziennika budowy. Nadzór ten był dokumentowany z pewnymi uchybieniami z powodu prowadzenia wielu inwestycji drogowych i szerokich obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 270)

2. Przy odbiorze końcowym, ZDP nie egzekwował od wykonawców robót zatwierdzonych geodezyjnych inwentaryzacji powykonawczych. Przedmiotowe inwentaryzacje zatwierdzona zostały odpowiednio po upływie czterech miesięcy (zadanie nr 1) oraz po 25 dniach (zadanie nr 2) od daty odbioru końcowego.

Umowy zobowiązywały wykonawców do przekazania zamawiającemu w dniu końcowego odbioru dokumentacji powykonawczej, protokołów badań i sprawozdań, świadectw kontroli jakości wymaganych przepisami oraz oświadczenia kierownika budowy, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

W ocenie NIK były to działania nierzetelne i naruszające przepisy prawa budowlanego.

¹⁸ Dz. U. nr 108, poz. 953 ze zm,

Dyrektor ZDP podał, że wykonawcy przebudowy ciągu dróg, do odbioru końcowego przedłożyli powykonawcze inwentaryzacje geodezyjne bez zatwierdzenia ich przez Wydział Geodezji, Kartografii. Katastru Gospodarki Nieruchomościami Starostwa. Brak ich zatwierdzenia do końcowego odbioru, uzasadnił dużym zakresem prowadzonych robót.

(dowód: akta kontroli str. 269)

3. W umowach na przebudowę dróg, ZDP zobowiązał się do przeprowadzenia pogwarancyjnego odbioru robót przed upływem terminu gwarancji oraz dokonania kontroli stanu wykonanych robót przed upływem okresu rękojmi. Mimo upływu terminu udzielenia rękojmi, ZDP nie przeprowadził stosownej kontroli.

Dyrektor ZDP podał, że odcinki przebudowanych dróg nie miały przeglądów przed zakończeniem rękojmi, ponieważ bieżące objazdy dróg nie wykazały potrzeby ich napraw, korekt lub poprawek.

(dowód: akta kontroli str. 270)

Zdaniem NIK, nieprzeprowadzenie kontroli stanu wykonanych robót przed upływem rękojmi, było działaniem nierzetelnym i mogło w konsekwencji doprowadzić do dodatkowych kosztów po stronie inwestora.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

6. Nadzór nad działalnością ZDP oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli

Opis stanu faktycznego

1. Zarząd Powiatu Kościańskiego sprawował nadzór nad ZDP m.in. poprzez wykonanie w 2012 r. audytu w ramach zadania zapewnającego pn. „Ocena wykonania funkcji zarządcy dróg na terenie powiatu kościańskiego” oraz w 2013 r. czynności sprawdzających to zadanie. Właściwe komórki organizacyjne Starostwa poddawały analizie i oceniły składane przez ZDP sprawozdania finansowe, badały udzielenie zamówień publicznych oraz przeprowadzały kontrole finansowe. Zarząd Powiatu podejmował również rozstrzygnięcia w zakresie udzielenia pełnomocnictw Dyrektorowi ZDP w sprawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami związanymi z budową i przebudową dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 697-698)

2. W latach 2010-2013 (I kwartał) w ZDP przeprowadzono następujące kontrole:

W 2010 r. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, (Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi) przeprowadził kontrole projektu „Przebudowa drogi powiatowej nr 3900P Kościan-Gryżyna-Krzywiń Etap I i II” realizowanego w ramach NPPDL w zakresie wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa. W wystąpieniu pokontrolnym Wojewoda Wielkopolski zalecił m.in. naprawę spękanej nawierzchni bitumicznej, uzupełnienie oznakowania poziomego przejść dla pieszych oraz prowadzenie dziennika budowy zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W 2012 r. przeprowadzono w ZDP siedem kontroli, w tym:

- jedną przeprowadził Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego (Departament Wdrażania Programu Regionalnego) w zakresie realizacji projektu pn. „Przebudowa drogi powiatowej łączącej drogę krajową nr 5 Poznań- Wrocław z m. Widziszewo” dofinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (nie stwierdzono nieprawidłowości),

- sześć kontroli przeprowadził Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kościanie, dotyczyły one obiektów mostowych w ciągach dróg powiatowych, (położonych w Gryżynie, Mielęgowie i w Kościanie). Do stanu technicznego i oznakowania ww. obiektów nie zgłoszono uwag.

(dowód: akta kontroli str. 707-731)

3. Tutejsza Delegatura NIK przeprowadziła w 2010 r. kontrolę „stanu realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”, w wyniku której sformułowała cztery wnioski pokontrolne. ZDP zrealizował wnioski NIK w zakresie uzupełnienia braków w ewidencji dróg i zapewnienia bieżącego jej prowadzenia, prawidłowego formułowania SIWZ oraz określenia trybu pracy i zakresu obowiązków członków komisji przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 615-683)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ocenie NIK, działaniem nierzetelnym była niepełna realizacja wniosku pokontrolnego dotyczącego zapewnienia rzetelnego dokumentowania nadzoru inwestorskiego nad realizowaniem robót drogowych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, Dyrektor ZDP podał m.in., że dołoży wszelkich starań w zakresie rzetelnego dokumentowania nadzoru sprawowanego nad przebiegiem robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem wpisów w dziennikach budowy.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że nadzór inwestorski był dokumentowany z pewnymi uchybieniami z powodu prowadzenia wielu inwestycji drogowych i szerokiego zakresu obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli str.270)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Wprowadzenie na powiatowych drogach publicznych organizacji ruchu w sposób określony w obowiązujących przepisach.
2. Egzekwowanie od wykonawców przy końcowym odbiorze inwestycji drogowych, pełnej dokumentacji powykonawczej.
3. Ustawianie znaków drogowych na stosownej wysokości i posiadających metryczki producenta, zgodnie z obowiązującymi przepisami.
4. Egzekwowanie od inspektorów nadzoru inwestorskiego przestrzegania ciągłości zapisów w dzienniku budowy.
5. Przeprowadzanie kontroli stanu wykonanych robót, przed upływem terminu rękojmi.
6. Pełne realizowanie przyjętych wniosków pokontrolnych NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Poznaniu, 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.

Poznań, dnia lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Ryszard Kokociński
główny specjalista kontroli państwowej

Jan Kołtun