



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-03-05/2013
P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@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

Delegatura w Białymstoku Najwyższej Izby Kontroli

Kontroler

Piotr Żukowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84241 z dnia 6 maja 2013 r. [Dowód: akta kontroli, str. 1-2]

Jednostka kontrolowana

Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie, ul. Wojska Polskiego 54, 16-300 Augustów (dalej: „PZD”)

Kierownik jednostki kontrolowanej

Dyrektorem Powiatowego Zarządu Dróg w Augustowie od 22.06.2009 r. jest Daniel Hiero [Dowód: akta kontroli, str. 3-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,¹ działalność PZD w zakresie poprawy stanu technicznego sieci dróg powiatowych umożliwiającą zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych i poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz realizację dwóch zadań inwestycyjnych² dofinansowanych ze środków „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej: „NPPDL”)³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności prawidłowe prowadzenie ewidencji dróg powiatowych, rzetelne zrealizowanie (wykonanie) w ramach NPPDL dwóch inwestycji, udzielanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ oraz prawidłowe wykorzystanie dotacji z budżetu państwa. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnym prowadzeniu ksiąg obiektów mostowych,
- nieprawidłowym oznakowaniu dróg powiatowych,
- dokonywaniu zmian w organizacji ruchu mimo niezatwierdzonych projektów organizacji ruchu,
- nieprzeprowadzaniu kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów organizacji ruchu,
- zatwierdzeniu projektów organizacji ruchu, mimo że czynność ta należy do kompetencji starosty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Legalność, gospodarność i rzetelność działań PZD w zakresie właściwego stanu technicznego powiatowej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) PZD zarządził 127 drogami powiatowymi na terenie powiatu augustowskiego o łącznej długości 495,7 km. Poziom dekapitalizacji dróg powiatowych w skontrolowanym okresie zmniejszył się z 54,2% (stan na koniec 2010 r.) do 51,4% (stan na koniec I kwartału 2013 r.). W latach 2010-2013 wydatki ogółem na drogi powiatowe wyniosły odpowiednio: 3.007 tys. zł, 6.725 tys. zł, 3.953 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 7-10]

¹ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Przebudowa drogi powiatowej nr 1188B Jeziorki – Turówka – Biernatki – Mazurki na odcinku od 0+000 km do 3+428 oraz przebudowa drogi powiatowej Nr 1219B Białobrzegi – Gliniski na odcinku od 0+000 km do 3+800 km.

³ Kontrolą objęto lata 2010-2013 (I kwartał).

⁴ Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm. Ustawa zwana dalej: „upzp”.

Zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ PZD opracował plan rozwoju sieci dróg powiatowych na lata 2007-2013, który został uwzględniony w „Planie Rozwoju Lokalnego dla powiatu augustowskiego na lata 2007-2013” (dalej: „PRL na lata 2007-2013”).⁶ W PRL na lata 2007-2013 zawarto m.in. ocenę stanu technicznego dróg powiatowych, określono zakres koniecznych prac remontowych (remont cząstkowy, okresowy, przebudowa), wykaz 38 zadań inwestycyjnych w zakresie dróg powiatowych oraz analizę infrastruktury drogowej wraz z oceną sieci dróg powiatu augustowskiego. Z analizy zawartej w PRL na lata 2007-2013 wynika, że większość dróg powiatowych posiada nawierzchnię bitumiczną, ale jej stan techniczny jest niezadawalający z powodu występowania licznych spękań i ubytków nawierzchni. Występują odcinki dróg, gdzie parametry techniczne nie odpowiadają wymogom ustalonym obowiązującymi przepisami. Pobocza, rowy odwadniające i obiekty inżynierskie często wymagają przebudowy. [Dowód: akta kontroli, str. 11-26]

PZD prowadził dla wszystkich 127 dróg powiatowych książki drogi oraz dzienniki objazdu dróg. Książki drogi oraz dziennik objazdu dróg prowadzono prawidłowo, tj. zgodnie ze wzorami określonymi w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych⁷. Od stycznia 2013 roku książki drogi dla dróg miejskich prowadzono w formie elektronicznej, natomiast dziennik objazdu dróg prowadzony był w formie pisemnej. W latach 2010 – 2013 (I kwartał) w dzienniku objazdu dróg udokumentowano odpowiednio 36, 46, 51 i 15 objazdów dróg powiatowych. [Dowód: akta kontroli, str. 27 – 56, 164-167]

W okresie objętym kontrolą zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i ust 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸, PZD przeprowadzał okresowe (co najmniej raz w roku) oraz rozszerzone (co najmniej raz na pięć lat) kontrole stanu technicznego elementów dróg narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania. Kontroli poddawano takie elementy dróg jak nawierzchnia, pobocza, zieleń przydrożna, odwodnienie pasa przydrożnego, urządzenia bezpieczeństwa ruchu, czystość w pasie drogowym, chodniki. Analiza protokołów z kontroli przeprowadzonych w 2012 r. wykazała, że przeglądy dokonywała osoba posiadająca uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności⁹. [Dowód: akta kontroli, str. 57-66, 400-410]

Zgodnie z obowiązkiem określonym § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., PZD prowadził oddzielnie dla każdego obiektu mostowego książki obiektów mostowych. [Dowód: akta kontroli, str. 67-69]

Na wszystkich 34 obiektach mostowych, zgodnie z obowiązkami określonymi w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane, PZD przeprowadził okresowe (roczne) kontrole stanu tych obiektów, uwzględniając podczas kontroli przeprowadzonych w IV kw. 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. 62 ust. 2 ustawy Prawo budowlane zostały przeprowadzone w IV kwartale 2012 roku na 30 obiektach mostowych. Z kontroli tej wyłączono 3 obiekty mostowe oddane do użytku po 2008 roku, oraz jeden obiekt mostowy, który miał być przekazany Gminie Nowinka.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 260. Ustawa zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

⁶ Plan Rozwoju Lokalnego dla powiatu augustowskiego na lata 2007-2013 został przyjęty uchwałą Nr 253/XXXIV/06 Rady Powiatu w Augustowie z dnia 26 października 2006 r. zmienioną uchwałą nr 52/IX/2011 Rady Powiatu w Augustowie z dnia 30 września 2011 r.

⁷ Rozporządzenie 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 tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582.). Rozporządzenie dalej zwanej „rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.”

⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem budowlanym”.

⁹ Przeglądy na podstawie zawartej umowy z dnia 20 września 2011 roku przeprowadził Pan J. M. posiadający wymagane uprawnienia Nr BŁ/149/01 wydane przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, będący członkiem Podlaskiej Okręgowej Izby Inżynierów (nr ewidencyjny PDL/BD/2361/02).

Analiza protokołów z kontroli przeprowadzonych w 2012 r. wykazała, że przeglądów dokonywała osoba posiadająca uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

[Dowód: akta kontroli, str. 67-69]

PZD w terminie określonym w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych¹⁰ przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje o sieciach dróg publicznych będących w jego zarządzie. W informacjach podano dane zgodne z ewidencją dróg. [Dowód: akta kontroli, str. 70-86]

Ustalone
nieprawidłowości

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

We wszystkich 34 prowadzonych ksiązkach obiektów mostowych brakowało wpisów dotyczących m.in. wyników przeprowadzonych okresowych kontroli, a w 21 ksiązkach nie podano danych technicznych obiektu mostowego wymaganych przepisem § 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.¹¹. Jak wyjaśnił Dyrektor PZD Daniel Hiero: „oceny obiektu mostowego wynikające z przeprowadzonych przeglądów nie były wpisywane do ksiąg obiektów mostowych z uwagi na ograniczoną w ksiągkach możliwość wpisania wyników oceny w stosunku do zawartości raportów z przeglądu oraz fakt, iż wpisywanie takich danych jest powielaniem informacji zawartych w raportach, co przy ograniczonych możliwościach kadrowych skutkowało odstąpieniem od wpisywania tych informacji, gdyż raporty z przeglądów są integralną częścią dokumentacji obiektów mostowych tj. stanowią niejako załącznik do ksiąg obiektów mostowych. Brak w części ksiąg obiektów danych technicznych wynika z faktu, iż w 1999 roku podczas przejmowania obiektów mostowych przez Powiat od Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, nie dla wszystkich obiektów mostowych została przekazana ich dokumentacja techniczna. Wobec tego nie było możliwości podania we wszystkich ksiągkach obiektów mostowych danych technicznych”.

[Dowód: akta kontroli, str. 84-85, 87-90]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż w PZD w latach 2000-2006, naruszając przepisy art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nie przeprowadzano okresowych – co najmniej raz na pięć lat – kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania wszystkich zarządzanych dróg powiatowych oraz 18 obiektów mostowych. Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż „w chwili obecnej z uwagi na upływ czasu oraz zmiany kadrowe (większość pracowników technicznych i osoby decyzyjne z tamtego okresu nie są już pracownikami) trudno jest wskazać jednoznaczne przyczyny braku dokumentów potwierdzających przeprowadzanie w latach 2001 - 2006 okresowych, - co najmniej raz na pięć lat - kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów mostowych, wymaganych postanowieniami art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. W latach tych przeprowadzane były kontrole okresowe co najmniej raz w roku zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy, wobec czego być może wykonane przeglądy były niewłaściwie dokumentowane jako przeglądy podstawowe a nie jako rozszerzone. Możliwym jest również, iż z uwagi na ograniczone możliwości finansowe kontrole rozszerzone w tym okresie wykonywane były jedynie dla obiektów co do których zachodziły wątpliwości co do stanu technicznego i przydatności do użytkowania”

[Dowód: akta kontroli, str. 57-69, 87-90]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację przez PZD zadań w zakresie kontroli stanu technicznego powiatowej sieci drogowej.

¹⁰ Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 67, poz. 583).

¹¹ tj. elementów określonych w załączniku nr 4 ww. rozporządzenia.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

PZD jest jednostką budżetową Starostwa Powiatowego w Augustowie. Starosta Augustowski dyrektorowi PZD udzielił 9.11.2009r upoważnienia do prowadzenia spraw w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych położonych na terenie Powiatu Augustowskiego, powołując się na art. 10 ust 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym¹².

[Dowód: akta kontroli, str. 4-6]

Według stanu na koniec I kwartału 2013 r. zatwierdzono projekty stałej organizacji ruchu obejmujące 495,7 km (100%) dróg powiatowych oraz 214 z 787 dróg gminnych na terenie powiatu augustowskiego. Dla pozostałych 483 km (61,3%) dróg gminnych na terenie powiatu augustowskiego gminy nie przedłożyły celem zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli, str. 136]

Analiza pięciu (z 127) zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu wykazała, iż zawierały one elementy wymagane § 5 ust. 1-5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹³. W wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin dróg powiatowych nr 1197B, 1192B, 1193B, 1211B, 1196B ustalono, że znajdujące się na nich oznakowanie jest zgodne z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli, str. 91-102]

Zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem pracownicy PZD przeprowadzali kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach powiatowych. We wszystkich kontrolach uczestniczył przedstawiciel KPP oraz przedstawiciel PZD. Kontrole przeprowadzano w pierwszych oraz drugich półroczach skontrolowanych lat¹⁴.

[Dowód: akta kontroli, str. 144-163]

Z informacji uzyskanych od Komendy Powiatowej Policji w Augustowie (dalej: „KPP”) wynika, że w latach 2010-2013 (I kwartał) na drogach powiatowych powiatu augustowskiego zdarzyło się odpowiednio 273, 239, 242 i 51 kolizji oraz 8, 12, 17 i 2 wypadki drogowe, w których zginęło łącznie 1 osoba a 38 zostało rannych. Z informacji uzyskanych od KPP wynika także, że w skontrolowanym okresie nie odnotowano zdarzeń drogowych związanych z nieprawidłowym oznakowaniem dróg lub ze złym stanem dróg.

[Dowód: akta kontroli, str. 103]

W skontrolowanym okresie KPP dwukrotnie występowała do PZD z wnioskami dotyczącymi zmian w organizacji ruchu w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pierwszy wniosek dotyczył zmiany organizacji ruchu na ul. Kilińskiego w Augustowie, która jest ulicą gminą. PZD pozytywnie ustosunkowało się do zaproponowanych zmian i poinformowało, iż wprowadzenia tych zmian oraz opracowanie projektu i przedłożenie do zatwierdzenia należy do właściwego zarządcy tj. Burmistrza Augustowa.

Drugi z wniosków dotyczył organizacji ruchu w rejonie skrzyżowania ul. Licealnej i Hożej w Augustowie i został uwzględniony przez PZD w całości poprzez odnowienia oznakowania poziomego.

[Dowód: akta kontroli, str. 104-106, 128-135]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż „wnioski Policji o zmiany organizacji ruchu w celu poprawy bezpieczeństwa powstawały podczas dokonywania wspólnych kontroli prawidłowości zastosowania i wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach powiatowych i gminnych. Wnioski takie oraz informacje o zauważonych nieprawidłowościach (np. przekrzywienie lub uszkodzenie znaku) były zgłaszane również telefonicznie”.

[Dowód: akta kontroli, str. 104-106]

¹² Dz. U z 2012 roku, poz. 1137 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 177, poz. 1729. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem”.

¹⁴ Kontrole przeprowadzano w okresie od marca do maja oraz od września do listopada.

W latach 2010-2013 (I kwartał) PZD dokonywał weryfikacji istniejącego oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji oraz stanu technicznego. Przeglądów dokonywano podczas:

- przeprowadzanych raz w roku okresowych kontrolach stanu technicznego elementów dróg narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania,
- objazdu dróg; w dzienniku objazdu dróg udokumentowano odpowiednio 36, 46, 51 i 15 objazdów obejmujących wszystkie drogi powiatowe,
- udziału – wspólnie z przedstawicielami KPP – w kontrolach przeprowadzanych przez organ zarządzający ruchem, na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Analiza wszystkich 17 ujawnionych w I kwartale 2013 r.¹⁵ nieprawidłowości w oznakowaniu wykazała, że były one usuwane po upływie od jednego do pięciu dni. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PZD¹⁶ za powyższe zadania odpowiedzialni byli pracownicy Sekcji Technicznej. [Dowód: akta kontroli, str. 41, 42-56, 120-126, 137-163]

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny trzech odcinków dróg¹⁷ pod kątem poprawności oznakowania miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci w wieku od siedmiu do 15 lat wykazały, iż:

- oznakowanie pionowe dróg wykonane było z materiałów odblaskowych i znajdowało się w dobrym stanie technicznym,
- na wszystkich trzech odcinkach dróg znajdowały się na znaki A-17 „dzieci”,
- jedno przejście dla pieszych znajdujące się w sąsiedztwie szkoły było wyznaczone poza osią wyjścia z budynków, co uniemożliwiało nagłe wtargnięcie na jezdnię oraz były oznakowane tabliczką T-27 wskazującą, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci. [Dowód: akta kontroli, str. 91-102]

Natomiast oględziny dziewięciu dróg¹⁸ o łącznej długości 77,1 km pod kątem stanu nawierzchni i prawidłowości oznakowania wykazały, iż:

- oznakowanie pionowe dróg wykonane było z materiałów odblaskowych i znajdowało się w dobrym stanie technicznym,
- nawierzchnia dróg nie była zanieczyszczona piaskiem, żwirem, błotem itp.,
- nawierzchnia dróg na długości 35,1km (45,5%) znajdowała się w dobrym stanie,
- nawierzchnia dróg o długości 42 km (54,5%) wymagała remontów ze względu na wykruszenia masy bitumicznej, koleiny, spękania lub wykruszenia krawędzi drogi. [Dowód: akta kontroli, str. 91-102]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż: „po okresie zimowym na bieżąco wykonywany jest remont cząstkowy oraz likwidacja spękań, podłużnych poprzecznych siatkowych itp. Nawierzchni bitumicznych odpowiednio masą na zimno oraz emulsją i grysem (przeprowadzane monterem drogowym). Zakończenie naprawy nawierzchni bitumicznych planowane jest na koniec sierpnia br. Pozostałe elementy korpusu drogowego takie jak pobocza, rowy itp. są naprawiane i utrzymywane na bieżąco przez cały rok”.

[Dowód: akta kontroli, str. 127]

W ocenie Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Białymstoku (dalej: „PZDWwB”) oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku (dalej: „GDDKiA”), w latach 2010-2013, nie nastąpiła poprawa stanu powiązań sieci dróg powiatowych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych czy też poprawa bezpieczeństwa w zakresie skrzyżowań z drogami wojewódzkimi i krajowymi. Z informacji uzyskanych od PZDWwB wynika, że we wskazanym okresie nie była realizowana żadna inwestycja liniowa czy punktowa, w tym odnowa czy przebudowa istniejącego skrzyżowania drogi wojewódzkiej z drogą powiatową. [Dowód: akta kontroli, str. 361-366]

¹⁵ Podczas kontroli przeprowadzanych przez organ zarządzający ruchem oraz podczas objazdów dróg.

¹⁶ Regulamin organizacyjny PZD nadany uchwałą Rady Powiatu w Augustowie nr 793/103/09 z 3 listopada 2009 r.

¹⁷ Drogi powiatowe nr 1187B, 1192B, 1213B.

¹⁸ Drogi powiatowe nr 1184B, 1187B, 1192B, 1193B, 1194B, 1211B, 1213B, 1196B i nr 1188B.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na pięciu odcinkach dróg powiatowych organizacja ruchu drogowego była niezgodna z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, co stanowiło naruszenie § 2 ust 1 pkt 1 lit. f i ust 2 oraz § 4 ust.1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. I tak:

a) na drodze nr P1186B ustawiono znaki nie przewidziane w zatwierdzonym projekcie ruchu, tj.:

– znak A12a „zwężenie jezdni dwustronne” (5+282),

– znak 17a „miejscość” – Szczeberka,

– znak A-18a „zwierzęta gospodarskie” (5+540),

– znak F4 „nazwa rzeki” – Szczeberka. [Dowód: akta kontroli, str. 91-102]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż „występowanie na drodze nr P1186B (...) znaków nie przewidzianych w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu, jest wynikiem, tego iż:

– znak A 12a "zwężenie jezdni dwustronne" w km 5+282 został ustawiony przez Wykonawcę przebudowy mostu wraz z dojazdami w miejscu gdzie kończył się zakres przebudowywanej drogi. W wyniku decyzji Kierownika budowy o konieczności ustawienia takiego oznakowania, mimo jego braku w projekcie, co w konsekwencji nie zostało ujęte w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu;

– znak 17a „miejscość” – Szczeberka jest znakiem starym, który w wyniku „błędu ludzkiego” nie został usunięty przez pracowników terenowych, mimo kilkukrotnych poleceń jego zdemontowania;

– znak A-18a "zwierzęta gospodarskie" w km 5+540 został ustawiony na wniosek mieszkańców miejscowości Sokolne, lecz z powodu przeoczenia nie dokonano wymaganej zmiany w projekcie organizacji ruchu;

– znak F4 "nazwa rzeki" – Szczeberka jest znakiem starym, istniejącym już podczas opracowywania projektu, który prawdopodobnie w wyniku pomyłki projektanta nie został zainwentaryzowany podczas wykonywania projektu stałej organizacji ruchu”.

W toku kontroli NIK „usunięto stary znak 17a „miejscość” – Szczeberka, natomiast w pozostałych przypadkach dokonano stosownych poprawek w projekcie organizacji ruchu z jednoczesnym jego ponownym zatwierdzeniem”.

[Dowód: akta kontroli, str. 108-113]

b) na drodze nr P1184B ustawiono znaki nie przewidziane w zatwierdzonym projekcie ruchu, tj:U-9a i U-9b „oznaczenie ograniczenia skrajni poziomej i pionowej drogi z prawej i lewej strony (4+891). [Dowód: akta kontroli, str. 91-102]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż: „występowanie na drodze nr P1184B nie przewidzianych w zatwierdzonym projekcie ruchu znaków (...) wynika prawdopodobnie z pomyłki projektanta tj. niezainwentaryzowania tych elementów podczas wykonywania projektu. Dokonano stosownej zmiany w projekcie organizacji ruchu i zatwierdzono zmieniony projekt”.

[Dowód: akta kontroli, str. 108-113]

c) na drodze nr P1187B ustawiono nie przewidziane w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu znaki D – 42 "obszar zabudowany" (1+825). Na drodze nie było też dwóch znaków A-11 „nierówna droga”, które zgodnie z organizacją ruchu powinny być stawione w miejscu 0+122 i 1+794.

[Dowód: akta kontroli, str. 91-102]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż: „występowanie na drodze nr P1187B (...) nie przewidzianych w zatwierdzonym projekcie ruchu znaków, D-42 "obszar zabudowany" Brak w projekcie stałej organizacji ruchu tablice E-17 miejscowości „Pomiany” jest prawdopodobnie błędem w wydruku, gdyż wersja elektroniczna tego projektu zawiera te oznakowanie. Projekt organizacji ruchu został właściwie wydrukowany i ponownie zatwierdzony. Z naszych ustaleń wynika, iż brak dwóch znaków A-11 „nierówna droga”, które zgodnie z organizacją ruchu powinny być ustawione w miejscu 0+122 i 1+794 powstał w wyniku omyłkowego usunięcia tych

znaków przez Wykonawcę (...) robót kanalizacyjnych. Znaki zostały ponownie ustawione zgodnie z projektem organizacji ruchu”.

[Dowód: akta kontroli, str. 108-113]

- d) na drodze nr P1194B ustawiono nie przewidziane w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu tablice E-17 miejscowość "Pomiany" (4+613). Ustalono także, iż znak B-33 ustawiono w miejscu zgodnym z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu ale zastosowano ograniczenie prędkości do 40km/h w miejsce przewidzianego w projekcie ograniczenia prędkości do 30km/h, (3+888 i 4+204).

[Dowód: akta kontroli, str. 91-102]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż: „brak w projekcie stałej organizacji ruchu dla drogi nr P1194B - Bargłów Kościelny - Pomiany tablic E-17 miejscowości „Pomiany”, jest prawdopodobnie błędem w wydruku, gdyż wersja elektroniczna tego projektu zawiera te oznakowanie. Projekt organizacji ruchu został właściwie wydrukowany i ponownie zatwierdzony. Ustawienie znaków B-33 z ograniczeniem do 40km/h w miejscu przewidzianego w projekcie ograniczenia do 30km/h spowodowane było ustawieniem niewłaściwych znaków przez pracowników z powodu braku odpowiednich znaków w magazynie. Dokonano ustawienia znaków zgodnie z projektem”.

[Dowód: akta kontroli, str. 108-113]

- e) na drodze nr P1213B:

- nie ma znaku A-7 „ustęp pierwszeństwa – 150m” (0+159), oraz dwóch znaków A-3 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w prawo”, które zgodnie z organizacją ruchu powinny być stawione w miejscu 1+515 i 2+567,
- nie ma dwóch znaków F-12 „wskazujących przejazd tranzytowy dla pojazdów powyżej 8 ton” (8+870 i 9+219),
- ustawiono nie przewidziane w projekcie organizacji ruchu dwa znaki B-36 „zakaz zatrzymywania się” z tablicami T-25a (tabliczka wskazująca odwołanie zakazu zatrzymywania) i T-25c (tabliczka wskazujące koniec zakazu zatrzymywania się) (między 19+140 a 19+453). Znaki te przewidywał nowy opracowany projekt organizacji ruchu, który nie był jednak zatwierdzony.

[Dowód: akta kontroli, str. 91-102]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż: „znaki A-7 „ustęp pierwszeństwa – 150m” oraz dwóch znaków A-3 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w prawo” na drodze nr P1213B - Barszcze -Pruska -Tajno Łanowe - Netta Druga były ustawione zgodnie z projektem organizacji ruchu. Ich brak może wynikać z powodu ich dewastacji lub kradzieży. Brakujące znaki zostały ponownie ustawione. Ustawienie na tej drodze nieprzewidzianych w projekcie znaków B-36 „zakaz zatrzymywania się” z tablicami T25a oraz T25c przed wyjazdem z budynku Ochotniczej Straży Pożarnej, wynikał z zaistniałego incydentu, w którym pozostawiony w tym miejscu pojazd uniemożliwił wyjazd straży pożarnej na interwencję. Ze względu na zaistniałą sytuację, w celu zapobiegnięcia się jej powtórzenia, co mogłoby spowodować tragiczne skutki, w porozumieniu z Komendą Powiatową Policji, na przełomie maja i czerwca br. w trybie pilnym dokonano ustawienia oznakowania, a dopiero potem przystąpiono do opracowania stosownej zmiany organizacji ruchu i jej zatwierdzenia. Brak w stosunku do projektu znaków F-12 „przejazd tranzytowy dla pojazdów powyżej 8 ton” powstał w wyniku przedwczesnego zdjęcia przez pracowników oznakowania, które planowano do usunięcia przy okazji zmiany projektu organizacji ruchu w zakresie opisanych wyżej znaków B-36. W obu przypadkach dokonano stosownej zmiany organizacji ruchu i jej zatwierdzenia”.

[Dowód: akta kontroli, str. 108-113]

- f) na drodze nr P1188B nie ma znaku B-5 „zakaz wjazdu samochodów ciężarowych powyżej 14 ton”, który zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu powinien być ustawiony w miejscu 4+928.

[Dowód: akta kontroli, str. 91-102]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż: „brak znaku B-5 „zakaz wjazdu samochodów ciężarowych powyżej 14t” w km 4+928 drogi nr P1188B - Jeziorki - Turówka - Biernatki - Mazurki wynika z faktu, iż znak ten jest notorycznie usuwany (kradziony). Sytuacja taka występowała w bieżącym roku już dwukrotnie i była zgłaszana na Policję, jednak nie wykryto sprawcy. Po każdym stwierdzeniu jego braku w tym miejscu ustawiano nowe znaki, które po jakimś czasie były ponownie kradzione. W chwili obecnej ponownie ustawiono przedmiotowy znak”.

[Dowód: akta kontroli, str. 108-113]

2. Znak B-20 „STOP” na drodze nr P1193B (0+030) był częściowo niewidoczny ze względu na rosnącą zieleń w pasie drogowym, mimo że zgodnie z art. 20 pkt 16 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów.

[Dowód: akta kontroli, str. 91-102]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż: „częściowe zasłonięcie znaku B-20 „STOP” na drodze powiatowej nr 1193B Reszki - Łabętnik powstało przez rosnący poza pasem drogowym tj. na terenie prywatnym krzew. W takiej sytuacji nie mamy możliwości jego usunięcia a jedynie jego podcięcie (...) Przedmiotowy znak został odsłonięty poprzez przycięcie krzewu”.

[Dowód: akta kontroli, str. 108-113]

3. W dwóch zatwierdzonych projektach organizacji ruchu stwierdzono błędy dotyczące lokalizacji znaków drogowych, co stanowiło naruszenie § 5 ust 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. I tak:

- a) w projekcie organizacji ruchu drogi nr P1186B błędnie podano kilometraż ustawienia znaków A-12a „zwężenie jezdni dwustronne” (7+870) oraz E-17a „miejscowość” - „Sokolne” (7+870), E-17a „miejscowość” - „Józefowo” (7+870). Znaki te w terenie ustawione są odpowiednio na odcinku drogi 5+360, 5+540, 5+963. Projekt nie zakładał też umieszczenia na moście nad rzeką Rospuda znaku F4 – „nazwa rzeki”;

- b) w projekcie organizacji ruchu drogi nr P1184B błędnie oznaczono kilometraż ustawienia wszystkich znaków drogowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 91-102]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż: „błędnie podane kilometraże ustawienia znaków A - 12a „zwężenie jezdni dwustronne” (7+870) oraz E-17a „miejscowość” - „Sokolne” (7+870), E-17a „miejscowość” - „Józefowo” (7+870) w projekcie organizacji ruchu drogi nr P1186B - Szczebra - Sokolne - Cisówek - Kurianki oraz znaków w projekcie organizacji ruchu drogi nr P1184B - Żubrynek - Kurianki - Juryzdyka są błędami edycyjnymi powstałymi podczas wykonywania projektów, które nie zostały zauważone podczas zatwierdzania tych projektów. Dokonano zmian w przedmiotowych projektach poprzez podanie właściwych kilometraży”.

[Dowód: akta kontroli, str. 108-113]

4. Dyrektor PZD zatwierdził przedłożone przez Burmistrza Lipska projekty stałej organizacji ruchu dla dróg gminnych Gminy Lipsk oraz dla Miasta Lipsk, które nie zawierały elementów wymaganych § 5 ust. 1 i 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, takich jak: planu orientacyjnego w odpowiedniej skali z zaznaczeniem dróg, których projekt dotyczy, planu sytuacyjnego zawierającego lokalizację istniejących znaków drogowych oraz parametry geometrii drogi, opisu technicznego zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze.

[Dowód: akta kontroli, str. 114-117]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż: „Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie wielokrotnie i bezskutecznie wnioskował o przedłożenie projektów stałej organizacji ruchu na drogach gminnych w Gminie i Mieście Lipsk. W związku z trudnościami w ich uzyskaniu oraz brakiem skutecznych „narzędzi” umożliwiających wyegzekwowanie wynikającego z przepisów obowiązku w zakresie opracowywania i przedkładania przez gminy do zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu oraz niejednoznacznością zapisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, w zakresie zawartości i formy projektu organizacji ruchu,

zatwierdzono przedłożone przez Burmistrza Lipska projekty w takiej formie. Przedłożone projekty wykonane zostały na mapach obejmujących odpowiednio cały obszar gminy i miasta i dla wszystkich dróg gminnych, wobec czego plan orientacyjny z znaczeniem drogi lub dróg których projekt dotyczy nie ma racji bytu. Wobec tego, iż przedmiotowe projekty stałej organizacji ruchu dotyczyły stanu istniejącego na całym obszarze gminy i miasta, zachodziła przesłanka o dopuszczeniu szkicu bez skali. Uznano, iż charakterystyka dróg zawarta jest w załączonym wykazie dróg oraz wykazie dróg bitumicznych, które zawierały odpowiednio rodzaj nawierzchni oraz szerokość jedni w wypadku dróg bitumicznych. Charakterystyka ruchu na drogach gminnych jest z jednej strony oczywista – niewielki ruch lokalny, a z drugiej strony zazwyczaj niemożliwa do dokładniejszego sprecyzowania gdyż pomiary ruchu na drogach gminnych z reguły nie są wykonywane. W chwili obecnej ponownie wystąpiliśmy, między innymi do Urzędu Miejskiego w Lipsku, przypominając o obowiązku opracowywania i przedkładania do zatwierdzania aktualnych i zgodnych z przepisami projektów stałej organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli, str. 87-90]

Nie skorzystano z uprawnień organu zarządzającego ruchem określonych w § 8 ust. 2 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, przewidujących, że „po rozpatrzeniu złożonego projektu ruchu organ zarządzający ruchem, może: zatwierdzić organizację ruchu w całości lub w części: bez zmian, po wprowadzeniu zmian lub wpisaniu uwag, dotyczących wdrożenia organizacji ruchu, odesłać projekt w celu wprowadzenia poprawek, odrzucić projekt”.

5. PZD nie przeprowadzał kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, mimo że zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu.

[Dowód: akta kontroli, str. 41]

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż: „w latach 2010-2013 (I kwartał) były przeprowadzane kontrole wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu, zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania nad ruchem. Przeprowadzono je w ramach wykonywania bieżących objazdów dróg oraz podczas przeprowadzanych dwa razy w roku, wspólnie z Komendą Powiatową Policji w Augustowie, kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

[Dowód: akta kontroli, str. 168-169]

W dokumentach potwierdzających dokonanie objazdów, nie odnotowywano faktu przeprowadzania kontroli o której mowa w § 12 ust 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

[Dowód: akta kontroli, str. 41]

6. Dyrektor PZD zatwierdzał projekty stałej organizacji ruchu, podczas gdy czynność ta, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 i § 6 ust 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, należy do organu zarządzającego ruchem. Stosownie do art. 10 ust. 5 Prawo o ruchu drogowym, ruchem na drogach gminnych i powiatowych zarządza Starosta. Dyrektor PZD działał na podstawie upoważnienia Starosty Augustowskiego z dnia 9 listopada 2009 r. udzielonego na podstawie art. 10 ust 5 Prawa o ruchu drogowym¹⁹, który nie przewiduje udzielania upoważnienia w zakresie zarządzania ruchem drogowym.

Starosta Augustowski Franciszek Wiśniewski, wyjaśnił, iż „Starosta może na zasadzie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁰ (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 595) upoważnić kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu

¹⁹ Upoważniającego do prowadzenia spraw w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych położonych na terenie Powiatu Augustowskiego.

²⁰ Art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym przewiduje, iż „Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1”.

administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Na podstawie art. 268a k.p.a.²¹. organ administracji publicznej może upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

W myśl art. 96 k.c. umocowanie do działania w cudzym imieniu może opierać się na ustawie (przedstawicielstwo ustawowe) albo na oświadczeniu reprezentowanego (pełnomocnictwo). Przez udzielenie pełnomocnictwa należy rozumieć złożenie jednostronnego oświadczenia woli, którego treścią jest upoważnienie określonej osoby do dokonania w imieniu i ze skutkiem prawnym dla mocodawcy czynności prawnej indywidualnie oznaczonej albo czynności określonych rodzajowo. Upoważnienie z dnia 9 listopada 2009 r. Starosty Augustowskiego umocowuje Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Augustowie do prowadzenia spraw w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych położonych na terenie Powiatu Augustowskiego. Obejmuje zatem również umocowanie do wydawania w w/w zakresie decyzji administracyjnych. Upoważnienie oparte jest na przepisach prawa materialnego. Okoliczność natomiast braku powołania w treści przepisu art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, a jedynie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym nie pozbawia jego skuteczności”.

[Dowód: akta kontroli, str. 397-399]

Powołane wyżej przepisy, w tym art. 38 ust 2 ustawy o samorządzie powiatowym, nie obejmują udzielania przez Starostę upoważnienia do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu. Czynność ta nie stanowi bowiem decyzji administracyjnej, lecz jest czynnością organizacyjno-techniczną określoną w § 2 ust. 1 pkt 1 lit d rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Ponadto Dyrektor PZD nie jest pracownikiem urzędu starostwa, co oznacza, że nie znajduje w omawianym zakresie zastosowanie również art. 268a ustawy k.p.a.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w PZD nie ustalono i nie wdrożono procedur zapewniających bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu dróg powiatowych (związane np. z uszkodzeniem znaków, małą ich widocznością), które określałyby m.in. częstotliwość przeglądów oraz terminy usuwania nieprawidłowości.

Dyrektor PZD Daniel Hiero, wyjaśnił, iż: „nadzór nad stanem oznakowania zlokalizowanego na zarządzanych drogach to przede wszystkim przeprowadzane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.²² dwa razy w roku wspólnie z Komendą Powiatową Policji w Augustowie kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach powiatowych i gminnych. Ponadto w sposób ciągły prowadzone są przez pracownika Powiatowego Zarządu Dróg w Augustowie objazdy dróg powiatowych zapewniające bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości. Wyznaczona osoba dokonująca objazdów dróg określa w dzienniku objazdu sposób i termin usunięcia nieprawidłowości”. Dyrektor PZD Daniel Hiero, podał dalej, iż: „opisane powyżej procedury zapewniające nadzór nad stanem oznakowania zapewniające bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu wynikają z przyjętego zakresu obowiązków odpowiedzialnego w tym zakresie pracownika - Ryszard Ostapowicz - starszy majster. Zakres obowiązków obejmuje nadzór nad oznakowaniem poziomym i pionowym (wymiana, ustawianie) oraz nadzór nad urządzeniami dotyczącymi bezpieczeństwa ruchu (poręcze itp., odwodnienie jezdni). Całkowita odpowiedzialność w zakresie terminowości wykonywanych prac świadczy o tym, iż przeglądy winny być prowadzone na bieżąco, a termin usuwania nieprawidłowości – niezwłoczny, o czym świadczą zapisy w dziennikach objazdów”. [Dowód: akta kontroli, str. 105-107, 118-119]

²¹ Art. 268a Kodeksu Postępowania Administracyjnego stanowi, iż „Organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”.

²² w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 117 poz. 2181, z późn. zm.).

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność PZD w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych.

3. Zgodność działań PZD z postanowieniami uchwał Rady Ministrów nr 233/2008 z dnia 28 października 2008 r. oraz nr 174/2011 z dnia 6 września 2011 r.

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) Zarząd Powiatu Augustowskiego złożył do Wojewody Podlaskiego siedem wniosków o dofinansowanie przebudowy dróg w ramach NPPDL. Do dnia zakończenia kontroli NIK PZD zrealizował trzy zadania:

- w 2010 r. przebudowę drogi powiatowej Nr 1188B (Jeziorki - Turówka - Biernatki - Mazurki) o długości 3,42 km,
- w 2011 r. przebudowę i rozbudowę drogi powiatowej nr 1219B (Białobrzegi - Gliniski) o długości 3,8 km,
- w 2012 r. przebudowę ulic miejskich powiatowych w Augustowie (2519B Kwaśna, 2528B Młodości i 2536B Polna). [Dowód: akta kontroli, str. 170]

Analiza inwestycji polegającej na przebudowie drogi powiatowej nr 1188B na odcinku od 0+000 do 3+428 km oraz inwestycji polegającej na przebudowie drogi powiatowej Nr 1219B na odcinku od 0+000 km do 3+800 km wykazała, że działania PZD były zgodne z NPPDL, a dotacje celowe z budżetu państwa wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. I tak:

- obie inwestycje były ujęte w wykazie zadań PRL na lata 2007-2013,
- dane i informacje zawarte w obu wnioskach o dofinansowanie przebudowy dróg w ramach NPPDL²³ były potwierdzone załączoną do nich dokumentacją,
- umowy na wykonanie przebudowy odcinków drogi powiatowej nr 1188B oraz na wykonanie przebudowy odcinka drogi powiatowej nr 1219B zostały podpisane odpowiednio 25 marca 2010 r. i 11 marca 2011 r., a roboty budowlane zostały zakończone odpowiednio 15 września 2010 r. i 31 sierpnia 2011 r., tj. w terminach ustalonych w umowach zawartych z Wojewodą Podlaskim o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie tych zadań²⁴,
- w terminach określonych w § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r.²⁵ przekazano Wojewodzie Podlaskiemu prawidłowo sporządzone sprawozdania z wykorzystania obu dotacji,
- w wyniku realizacji inwestycji osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe, tj. przebudowano 3,42 km drogi powiatowej nr 1188B oraz 3,8 km drogi powiatowej nr 1219B,
- zgodnie z warunkami umów o dofinansowanie wypłata dotacji celowej z budżetu państwa w wysokości odpowiednio 601,6 tys. zł i 1.463 tys. zł nastąpiła po złożeniu prawidłowo uzupełnionych wniosków o jej wypłatę wraz z wymaganymi dokumentami (protokołami odbioru wykonanych robót oraz fakturami sprawdzonymi pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym),
- obie inwestycje drogowe nie były kontrolowane przez jednostki zewnętrzne,
- roboty budowlane na drodze 1188B prowadzone były na podstawie zgłoszenia do Starostwa Powiatowego w Augustowie, w trybie art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego. PZD nie został zobowiązany do dokonania zgłoszenia zakończenia budowy Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Augustowie,
- roboty budowlane na drodze nr 1219B prowadzone były na podstawie decyzji nr 2/2010 z dnia 27.07.2010 roku wydanej przez Starostę Augustowskiego zezwalającej na realizację inwestycji drogowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁶,

²³ Wnioski o dofinansowanie przebudowy dróg powiatowych w ramach NPPDL zostały przygotowane przez PZD.

²⁴ Umowa nr 12A/2010 z 28 kwietnia 2010 r. i umowa nr 1A/2011 z 21 kwietnia 2011 r.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. nr 53, poz. 435 ze zm.).

²⁶ Dz. U. z 2006 roku, Nr 220, poz. 1601.

- zakres prowadzonych robót budowlanych w pasie drogowym w przypadku obu inwestycji nie wymagał ich koordynacji,
- przebudowa drogi powiatowej nr 1188B utworzyła dogodnie połączenie zarówno dla mieszkańców okolicznych miejscowości, czyli ruchu lokalnego i gospodarczego, jak i ruchu tranzytowego. Utworzony został rodzaj skrótu lub objazdu łączącego drogą krajową (nr 16) oraz wojewódzką (nr 664) mogącą obsługiwać ruch tranzytowy. Wykonanie jezdni asfaltowej poprawiło bezpieczeństwo i komfort podróży oraz zmniejszyło wpływ na środowisko naturalne, poprzez zmniejszenie ilości spalin (skrócenie czasu podróży) oraz kurzu, jak również obniżenie wibracji i hałasu. Korekta niwelety drogi poprzez poprawę wzniesień, przyczyniła się do poprawy widoczności i bezpieczeństwa na drodze,
- przebudowa drogi powiatowej nr 1219B na odcinku od 0+000 km do 3+800 km poprawiła płynność ruchu i bezpieczeństwo komunikacyjne poprzez zastąpienie nawierzchni żwirowej nawierzchnią bitumiczną. PZD przewidywała, iż planowa inwestycja poprawi widoczność, bezpieczeństwo i płynność ruchu poprzez oczyszczenie pasa drogowego z krzaków, drzew i karczwy. Wykonanie nawierzchni bitumicznej poprawiło bezpieczeństwo i płynność ruchu i doprowadziło do zmniejszenia emisji spalin, kurzyn, wibracji i hałasu jak i zmniejszenie zużycia paliw co pozytywnie wpływa na ochronę środowiska.

[Dowód: akta kontroli, str. 183-193, 205-209, 232-236, 259-267, 269-270, 272-275, 285-288, 317-323, 335-344, 371-390]

W ocenie PZDWbB „ukończona w 2011 r. w powiecie augustowskim przebudowa i rozbudowa drogi powiatowej nr 1219B Białobrzegi - Gliniski, pozostaje bez związku z siecią dróg wojewódzkich, gdyż powiązana jest komunikacyjnie, jedynie z drogą krajową nr 8. Przebudowa drogi powiatowej nr 1188B Jeziorki - Turówka - Biernatki - Mazurki ze względu na wykonanie na brakującym odcinku jej ciągu nawierzchni bitumicznej, rzecz jasna wpłynęła na poprawę jakości powiązania komunikacyjnego drogi krajowej nr 16 (od m Jeziorki) z drogą wojewódzką nr 664 (Mazurki) i wzrost płynności ruchu, a tym samym, zwiększyła się też dostępność komunikacyjna do lokalnych ośrodków gospodarczych”.

[Dowód: akta kontroli, str. 361-366]

Natomiast GDDKiA, odnosząc się do analizowanych przebudów dróg powiatowych, stwierdziła, że: „droga powiatowa nr 1219B Białobrzegi - Gliniski nie posiada bezpośredniego połączenia do DK 8” zaś droga powiatowa nr 1188B Jeziorki – Turówka - Biernatki - Mazurki została przebudowana do granicy pasa drogowego drogi krajowej 16. W związku ze zmianą nawierzchni na bitumiczną na drodze powiatowej Rejon w Augustowie wprowadził i oznakował zmianę organizacji ruchu na powstałym skrzyżowaniu na DK 16 w km 328+498.”

[Dowód: akta kontroli, str. 361-366]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez PZD środków publicznych na realizację zadań w ramach NPPDL.

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

4. Prawidłowość udzielania zamówień publicznych

W związku z przebudową drogi powiatowej nr 1188B (od 0+000 do 3+428) oraz drogi powiatowej nr 1219B (od 0+000 do 3+800). PZD udzielił dwóch zamówień publicznych o wartości odpowiednio 1.181,3 tys. zł i 2.923,1 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 171-182, 248-258]

Analiza postępowań prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego wykazała, że z zachowaniem należytej staranności udzielano wykonawcom zamówień publicznych na przebudowę dróg publicznych.

[Dowód: akta kontroli, str. 171-82, 248-258]

W umowach z wykonawcami robót drogowych dochowano należytej staranności w zakresie zabezpieczenia interesu zamawiającego oraz właściwej jakości robót, w tym:

- stanowiące załączniki do umów szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót (dalej: „SST”) zobowiązywały do stosowania wyłącznie materiałów posiadających stosowne certyfikaty lub deklarację zgodności,
- SST określały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych. W obu analizowanych przypadkach określono, że warstwa nawierzchni

z betonu asfaltowego może być układana, gdy temperatura otoczenia jest nie niższa od +5°C. W SST stwierdzono, że nie dopuszcza się układania mieszanki mineralno-asfaltowej na mokrym podłożu, podczas opadów atmosferycznych oraz silnego wiatru przekraczającego 16 m/s,

- SST zobowiązywały wykonawców do kontroli jakości robót i określały zasady ogólne kontroli jakości robót, sposób wykonywania robót, sposób wykonywania badań przed przystąpieniem do robót, częstotliwości badań w czasie robót i ich zakres, wymogi techniczne i kadrowe, plan organizacji robót gwarantujący wykonywanie robót zgodnie z dokumentacją projektową. SST zabezpieczyły możliwość dokonywania przez PZD badań laboratoryjnych we własnym zakresie,
- w umowach określono warunki rękojmi na wykonany przedmiot umowy. Zgodnie z umowami wykonawcy udzielili 36 miesięcy rękojmi od daty odbioru końcowego. W okresie rękojmi wykonawcy zobowiązali się do usunięcia stwierdzonych protokolarnie wad w terminie wyznaczonym przez PZD,
- postanowienia umów z wykonawcami określały warunki zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia tożsame z ustalonymi w dokumentach przetargowych. Zabezpieczenie miało być wniesione przed podpisaniem umowy w jednej z form przewidzianych w art. 148 ust. 1 upzp, a jego wysokość określono na 10% ceny ofertowej. Zgodnie z art. 151 upzp w umowach ustalono, że 70% zabezpieczenia podlega zwrotowi w ciągu 30 dni od dnia wykonania zadania i uznania przez zamawiającego za należycie wykonane, natomiast pozostałe 30% - w ciągu 15 dni po upływie okresu gwarancji,
- w umowach z wykonawcami ustalono, że roboty budowlane objęte będą odbiorami robót zanikających i ulegających zakryciu, odbiorami częściowymi oraz odbiorem końcowym przedmiotu umowy. W umowach określono, że odbiór wybranych robót będzie dokonywany zgodnie z instrukcją DP-T 14 o dokonaniu odbiorów robót drogowych i mostowych realizowanych na drogach z 1989 r²⁷ oraz SST.

[Dowód: akta kontroli, str. 200-202, 221-229, 285-288, 293-316]

Zadania w ramach NPPDL realizowane były rzetelnie i terminowo oraz zgodnie z warunkami umów na wykonanie robót budowlanych:

- roboty budowlane zostały zakończone w terminach ustalonych w umowach z wykonawcami, tj.: 15 września 2010 r. w przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 1188B oraz 31 sierpnia 2011 r. w przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 1219B,
- zapłata wynagrodzenia w wysokości 1.181,3 tys. zł i 2.923,1 tys. zł nastąpiła zgodnie z umowami i zakresem wykonanych prac wynikających z końcowych protokołów odbiorów,
- organ zarządzający ruchem zatwierdził projekty czasowej organizacji ruchu zawierające elementy wymienione w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w tym m.in. termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, który został dotrzymany.

[Dowód: akta kontroli, str. 200-209, 236, 238-240, 285-288, 317-323, 337-339]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielanie przez PZD zamówień publicznych dotyczących robót drogowych.

5. Legalność, gospodarność i rzetelność wykonywania robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Prace budowlane na drodze 1188B prowadzone były na podstawie zgłoszenia do Starostwa Powiatowego w Augustowie, w trybie art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego. PZD nie został zobowiązany do dokonania zgłoszenia zakończenia budowy Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Augustowie.

Prace budowlane na drodze nr 1219B prowadzone były na podstawie decyzji nr 2/2010 z dnia 27.07.2010 roku wydanej przez Starostę Augustowskiego zezwalającej na realizację

²⁷ ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 4 GDDP z dnia 10 kwietnia 1992 roku i zarządzeniem Nr 9 GDDP z dnia 14 maja 1993 roku.

inwestycji drogowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁸
[Dowód: akta kontroli, str. 232-233, 267]

W badanych sprawach, PZD przekazał wykonawcom dokumentację projektową wraz z SST i przedmiarem robót w dniu zawarcia umów na roboty budowlane. Obie inwestycje zrealizowano zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi stanowiącymi załączniki do umów na roboty budowlane. I tak:

- w przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 1188B plac budowy przekazano protokolarnie wykonawcy 5 kwietnia 2010 r., a w przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 1219B - 15 kwietnia 2011 r.,
- roboty budowlane rozpoczęto odpowiednio 5 kwietnia 2010 r. i 15 kwietnia 2011 r. oraz prowadzono je bez przerw odpowiednio do 15 września 2010 r. i 31 sierpnia 2011 r. Nie przesuwano terminów zakończenia obu analizowanych inwestycji.

[Dowód: akta kontroli, str. 205-209, 317-323]

We wszystkich badanych sprawach zasady kontroli jakości określone zostały w SST i zawierały zapisy dotyczące organizacji i terminów wykonania robót, sposobu i formy gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapisów pomiarów, sposobu i procedury pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja), prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek asfaltowych i wykonywania poszczególnych fragmentów robót. Dowód: akta kontroli, str. 221-229, 293-316]

PZD nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów. Oparto się na pomiarach i badaniach dostarczonych przez wykonawców. [Dowód: akta kontroli, str. 370-372, 570-572]

W protokołach przekazania do eksploatacji inwestycji, podpisanych przez kierownika budowy i inspektora nadzoru określono okres rękojmi, wynoszący zgodnie z umową 36 miesięcy od dokonania odbioru ostatecznego.

[Dowód: akta kontroli, str. 238-240, 337-339]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie robót drogowych realizowanych w ramach NPPDL.

6. Prawdliwość odbioru robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Roboty budowlane w obu analizowanych inwestycjach zostały zakończone w terminach ustalonych w umowach z wykonawcami, tj.: 15 września 2010 r. w przypadku prac na drodze powiatowej nr 1188B oraz 31 sierpnia 2011 r. w przypadku robót na drodze powiatowej nr 1219B. Stosownie do postanowień określonych w umowach wykonawcy zamieścili wpis o zakończeniu robót w dzienniku budowy odpowiednio 15 września 2010 r. i 31 sierpnia 2011 r. Odbiorów ostatecznych dokonano w wymaganym terminie 14 dni od daty zgłoszenia przez wykonawców gotowości odbioru obiektów wraz kompletem dokumentów potwierdzonych przez inspektora nadzoru tj. 24 września 2010 r. oraz 9 września 2011 r. [Dowód: akta kontroli, str. 200-209, 238-240, 285-288, 337-339]

PZD przed dokonaniem odbioru ostatecznego analizowanych inwestycji uzyskał od wykonawców określone w SST dokumenty, tj. m.in. badania i pomiary wykonanego koryta, badania kruszyw do podbudowy, pomiar podbudowy, atest lepiszcza, badania asfaltu, wypełniacza oraz kruszyw przeznaczonych do produkcji mieszanki mineralno-asfaltowej, badania i pomiary wykonanej warstwy ścieralnej, certyfikaty i atesty użytych materiałów, badania warstwy mrozoochronnej. Przy odbiorze końcowym zgromadzono dokumenty oraz wyniki pomiarów i badań dotyczących parametrów nawierzchni. Zgodnie z SST w obu analizowanych inwestycjach zbadano m.in: szerokość warstwy ścieralnej, grubość warstwy ścieralnej, spadki poprzeczne, równość podłużną, równość poprzeczną oraz zagęszczenie warstwy ścieralnej. Z przedstawionych badań wynika, że wykonane roboty budowlane spełniały normy określone w SST.

[Dowód: akta kontroli, str. 210-229, 293-316, 324-334]

²⁸ Dz. U. 2013 r., poz. 687.

Przy odbiorze końcowym robót związanych z realizacją obu inwestycji nie ujawniono wad i nie stwierdzono ich nienależytego wykonania.

[Dowód: akta kontroli, str. 238-240, 337-339]

Przebudowa obu dróg nie spowodowała zmiany organizacji ruchu obowiązujących na nich w dniu rozpoczęcia inwestycji. Przywrócenie poprzednich organizacji ruchu nastąpiło w terminach określonych w projektach czasowej organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli, str. 219-220, 268]

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PZD w zakresie dokonywania odbioru robót drogowych realizowanych w ramach NPPDL.

7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Zgodnie z warunkami umów wykonawcy robót budowlanych udzielili PZD rękojmi na okres 36 miesięcy. Zabezpieczono interesy zamawiającego dotyczące rękojmi (30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy).

Do zakończenia kontroli NIK przeprowadzono dwa przeglądy gwarancyjne dotyczące „Przebudowy drogi powiatowej nr 1188B...”. I tak:

- przegląd gwarancyjny z dnia 20 października 2011 wykazał usterki polegające na wymyciu poboczy i skarp, zanieczyszczeniu rowów, zamuleniu wlotów i wylotów przepustów. Termin ich usunięcia wyznaczono na 18 listopada 2011 r. W dniu 28 listopada 2011 r. protokołem odbioru wykonania postanowień przeglądu gwarancyjnego potwierdzono usunięcie wszystkich usterek i wad,
- przegląd gwarancyjny z dnia 21 września 2012 wykazał usterki polegające na wymyciu poboczy i przekrzywieniu znaku drogowego. Termin ich usunięcia wyznaczono na 30 października 2012 r. W dniu 29 października 2012 r. wykonawca poinformował o usunięciu wszystkich usterek i wad. [Dowód: akta kontroli str. 241-244, 245-247]

Do zakończenia kontroli NIK przeprowadzono jeden przegląd gwarancyjny (28 września 2012 r.) dotyczący „Przebudowy drogi powiatowej nr 1219B...” Usterki dotyczyły m.in. wymycia poboczy, zamulenia rowów oraz wlotów i wylotów przepustów i przekrzywienia oznakowania pionowego. Termin ich usunięcia wyznaczono na 30 listopada 2012 r. W dniu 17 grudnia 2012 r. wykonawca poinformował o usunięciu wszystkich usterek.

[Dowód: akta kontroli str. 340, 359-360]

W wyniku przeprowadzonych oględzin przebudowanych odcinków dróg nr 1188B oraz nr 1219B stwierdzono, że nawierzchnia dróg była równa, jednorodna, nie zanieczyszczona i nie nosząca śladów napraw. Na krawężniach jezdni nie występowały wykruszenia, a znaki drogowe były dobrze widoczne. Rowy po obu stronach dróg porośnięte były roślinnością nie ograniczającą widoczności. Na przebudowanych odcinkach dróg umieszczone zostały tablice informujące o wykonaniu drogi w ramach NPPDL. Oznakowanie pionowe na drodze powiatowej nr 1219 ustawione było zgodnie z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu.

[Dowód: akta kontroli, str. 91-102, 367-370]

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PZD w zakresie egzekwowania uprawnień z tytułu gwarancji.

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

W latach 2010-2013 (I kwartał) w PZD nie były prowadzone żadne zewnętrzne kontrole w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg powiatowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 395-396]

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

[Dowód: akta kontroli, str. 395-396]]

Dyrektor PZD przekazywał dla Starosty Augustowskiego sprawozdania finansowe oraz brał udział w posiedzeniach Rady Powiatu, Zarządu Powiatu oraz w pracach odpowiednich komisji których przedmiotem obrad były zadania wykonywane przez PZD.

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 Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Rzetelne prowadzenie ksiąg obiektów mostowych.
2. Dokonywanie zmian organizacji ruchu na istniejących drogach na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.
3. Przeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu, zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.
4. Przedstawianie projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia staroście, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b i § 6 ust 1 rozporządzenia w sprawie organizacji ruchu.

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 Białymstoku.

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 30 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.

Białystok, dnia 19 lipca 2013 r.

Kontroler
Piotr Żukowski
specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Marian Minkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.