



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-10-05/2013
P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@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 Bydgoszczy
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ -Adam Kończak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84145 z 6 maja 2013 r. -Jan Pierzyński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84149 z 13 maja 2013 r. <p style="text-align: right;">[dowód: akta kontroli str. 3-6]</p>
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, zwany dalej „ZDP”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem ZDP od 1 lipca 2009 r. jest Bartosz Lamprecht. <p style="text-align: right;">[dowód: akta kontroli str. 7]</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność ZDP w zakresie organizacji sieci dróg powiatowych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych” (nazywanego dalej „NPPDL”), również pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny była m.in. zgodność działań zarządcy dróg powiatowych z wymogami NPPDL, sposób przeprowadzenia przetargów na roboty budowlane oraz poprawne wykonanie remontu dróg.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzeprowadzania przeglądów okresowych dróg i przepustów oraz braku zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu dla 50 odcinków dróg powiatowych.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Plan rozwoju sieci dróg powiatowych na terenie powiatu nakielskiego na lata 2007-2013 przyjęto zarządzeniem nr 18/2006 Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią z 20 lutego 2006 r.

[Dowód: akta kontroli str. 8-13]

ZDP zarządzał 401,6 km dróg w tym 69,4 km o nawierzchni gruntowej, co dawało 60 odcinków dróg. Dla wszystkich odcinków dróg w 2000 r. założono książki drogowe w formie papierowej.

[Dowód: akta kontroli str.14-16]

Analiza książek dróg w zakresie przeglądów okresowych oraz protokołów z tych przeglądów wykazała m. in., że kontrole okresowe (co najmniej raz na 5 lat) wymagane art. 62 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ zwanej dalej „Prawo budowlane” przeprowadzano ostatnio od 9 kwietnia 2009 r. do 28 lipca 2009 r. i objęto nimi wszystkie (60) odcinki dróg.

[Dowód: akta kontroli str.17]

Przeglądy okresowe dróg przeprowadzał Zastępca Dyrektora ZDP posiadający uprawnienia budowlane (nr ewidencyjny KUP/0129/PWOD/05) do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej. Według zaświadczeń z 12 stycznia 2009 r. i z 25 stycznia 2012 r. w okresach od 1 lutego 2009 r. do 31 stycznia 2010 r. oraz od 1 lutego 2012 r. do 31 stycznia 2013 r. Zastępca Dyrektora ZDP był członkiem Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa o nr ewidencyjnym KUP/BD/1862/01. Analiza przyjętego 4 stycznia 2010 r. przez Zastępcę Dyrektora ZDP „Zakresu czynności i obowiązków” oraz przyjętego 2 kwietnia 2013 r. „Zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności” wykazała, że obowiązek wykonywania przeglądów okresowych dróg (corocznych i pięcioletnich) powierzono mu dopiero w kwietniu 2013 r.

Dyrektor ZDP wyjaśnił: „Uchwałą Nr CIX/381/2013 z dnia 18 marca 2013 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią Zarządu Powiatu Nakielskiego dokonał zmiany organizacji jednostki. Główna zmiana Regulaminu polegała na likwidacji stanowiska Głównego Inżyniera i utworzenie stanowiska w Dziale Technicznym dotyczącego prowadzenia ewidencji dróg, urządzeń drogowych oraz gromadzenie danych techniczno-eksploatacyjnych. Zmiana była związana z wdrażaną w Zarządzie Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią elektroniczną ewidencją dróg. Powyższa zmiana spowodowała konieczność dostosowania zakresów obowiązków wszystkich pracowników do wykonywanych zadań oraz ich aktualizacji. Od 1 kwietnia 2013

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 ze zm.

roku Zastępca Dyrektora posiada w zakresie obowiązków wykonywanie określonych odrębnymi przepisami szczegółowymi przeglądów dróg (corocznych i pięcioletnich). W okresie wcześniejszym zadanie to wykonywał na moje polecenie służbowe.”

[Dowód: akta kontroli str. 18-26]

Na terenie działania ZDP znajdowały się 22 mosty oraz 8 przepustów (>1,5 m w świetle). Na wszystkie mosty i przepusty były założone książki obiektów budowlanych. Analiza książek w zakresie przeglądów oraz protokołów przeglądów okresowych (corocznych i 5-letnich) wykazała, że wszystkie mosty poddano przeglądom corocznym w 2012 r. oraz poprzednio w 2011 r. Przeglądy 5-letnie przeprowadzano w 13 przypadkach w 2008 r. a w pozostałych 9 przypadkach w 2009 r. W zakresie przeglądów okresowych przepustów tylko jeden (przepust Wyrza) poddano przeglądowi 5-letniemu i corocznemu w 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str.27-29]

Wszystkie przeglądy obiektów mostowych przeprowadzał pracownik ZDP zatrudniony na stanowisku starszego specjalisty w Dziale Technicznym (z przyjętych 14.10.1992 r. i 02.04.2013 r. zakresów obowiązków wynikało m. in., że miał przeprowadzać te przeglądy) posiadający uprawnienia wynikające z decyzji Naczelnego Dyrektora Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Bydgoszczy, znak: DODP-13/146/12/94 z 16.12.1994 r. m.in. do wykonywania samodzielnych funkcji obejmującej kierowanie, nadzorowanie i kontrolowanie techniczne budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg obejmującym również typowe mosty i przepusty oraz w zakresie mostów obejmującym również wiadukty i przepusty oraz nieskomplikowane odcinki dróg. Według zaświadczeń, pracownik w latach 2008-2013 (I kwartał) był członkiem Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa o nr ewidencyjnym KUP/BD/0352/07.

[Dowód: akta kontroli str. 30-59]

Według wyjaśnienia Dyrektora ZDP wyniki okresowych corocznych przeglądów dróg były wykorzystywane do opracowywania planów rocznych zadań remontowych na drogach powiatowych w celu likwidacji odcinków dróg o najgorszym stanie technicznym (w miarę posiadanych środków finansowych). Wyniki przeglądów 5-letnich były wykorzystywane do tworzenia planu rozwoju dróg powiatowych, w którym wskazywano inwestycje do realizacji w najbliższych latach. Wyniki te uwzględniono przy wyborze drogi powiatowej nr 1928 Smogulec-Kcynia do realizacji w ramach NPPDL (głównie z uwagi na stan nawierzchni i konieczność poszerzenia jezdni z 5 do 6 mb). W ramach wykonywania przeglądów okresowych nie stwierdzono zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[Dowód: akta kontroli str. 60]

Z zarządzenia nr 15/2011 z 28 grudnia 2011 r. Dyrektora ZDP w sprawie objazdów dróg tzw. przeglądów bezpieczeństwa i prowadzenia dziennika objazdów wynikało m. in., że objazdy dróg powinny być dokonywane co najmniej: raz w miesiącu – drogi zbiorcze (Z), raz na kwartał – drogi lokalne (L) i raz na pół roku – drogi dojazdowe (D). Wszystkie stwierdzone usterki powinny być odnotowane w Dziennikach Objazdu Dróg (prowadzonych według podanego wzoru) z podaniem terminu ich usunięcia oraz skategoryzowane stosownie do stwarzanego zagrożenia dla użytkowników drogi: kategoria A – nieprawidłowości wymagające natychmiastowej reakcji, możliwe do usunięcia w trakcie wykonywanego objazdu (niezwłocznie); kategoria B – nieprawidłowości wymagające szybkiej reakcji do 24 godz., należy miejsce w miarę możliwości zabezpieczyć (oznakować) i bezzwłocznie poinformować przełożonego; kategoria C – nieprawidłowości, które mogą być usunięte w późniejszym terminie (w mniejszym stopniu zagrażające bezpieczeństwu

ruchu drogowego). Dzienniki Objazdu Dróg były prowadzone dla wszystkich odcinków dróg w poszczególnych kategoriach według podanego wzoru.

[Dowód: akta kontroli str. 61-63]

Z Dziennika Objazdu Drogi nr 1926 (Z) z lat 2010-2013 (I kwartał) wynikało, że podczas objazdu w dniu 23 stycznia 2012 r. stwierdzono 10 usterek dotyczących oznakowania drogi, które zaliczono do kategorii C i opisano w dalszej części wystąpienia. Pozostałe usterki C – usuwano w wyznaczonych terminach lub w okresie do jednego miesiąca, A – bezzwłocznie, a usterek B na wymienionej drodze w badanym okresie nie stwierdzono.

[Dowód: akta kontroli str. 64-93]

Dyrektor ZDP pismami z 21 marca 2013 i 2012 r. oraz 28 lutego 2011 r. (znaki odpowiednio: ZDP-420a-01/2013; /2012 i /2011) przekazał do GDDKiA w Warszawie roczne informacje sporządzone odpowiednio na 31 grudnia 2012, 2011 oraz 2010 r. o sieciach dróg powiatowych. Informacje zawarto w odrębnych formularzach dla Nakła nad Notecią i obszaru poza granicami administracyjnymi Miasta. Porównanie sprawozdań z ewidencją dróg nie wykazało rozbieżności.

[Dowód: akta kontroli str. 94-99]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie przeprowadzanie w latach 2010-2011 okresowych corocznych przeglądów dróg. Zaczęto je przeprowadzać dopiero od 30 października 2012 r. i w 2012 r. skontrolowano tylko 26 odcinków dróg. Działaniem tym nie wypełniono wymogów wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 17]

Dyrektor ZDP wyjaśnił: „...Przeglądy jednoroczne do 2012 roku były wykonywane w ramach objazdów patrolowych dróg przez pracowników Zarządu Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, a wyniki kontroli były zapisywane w postaci dzienników objazdów. Objazdu dokonywali pracownicy nie mający uprawnień budowlanych jednak w wyniku stwierdzenia niepokojącego stanu jezdni, chodnika lub innego elementu mającego wpływ na bezpieczeństwo wzywany był pracownik z uprawnieniami celem oceny stanu elementu. Od 2012 roku przeglądy jednoroczne zostały wykonane przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia i są kontynuowane w 2013 roku. Dodatkowo dla zapewnienia pełnego bezpieczeństwa użytkowników dróg zgodnie z Zarządzeniem Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią od 2012 roku objazdy dróg dokonują pracownicy Zarządu w zależności od klasy drogi, tj. drogi klasy Z raz na miesiąc, drogi klasy L raz na kwartał, drogi klasy D raz na pół roku”.

[Dowód: akta kontroli str. 100]

2. Dla 7 spośród 8 przepustów mostowych przeglądy coroczne przeprowadzono dopiero w listopadzie 2012 r. (poprzednio w latach 2010-2011 ich nie przeprowadzano). Przeglądów 5-letnich dla 7 przepustów nie przeprowadzano. Działaniami tymi nie wypełniono wymogów wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 27-29]

Dyrektor ZDP wyjaśnił: „...brak bezpośrednich zapisów do listopada 2012 r o stanie przepustów nie świadczył o braku dbałości o stan ich konstrukcji i stworzeniu bezpośredniego zagrożenia dla użytkowników dróg. Przepusty drogowe (z uwagi, iż posiadają naziom ziemny) w odróżnieniu do obiektów mostowych nigdy nie ulegają nagłej awarii na całej długości lecz dają oznaki osłabienia konstrukcji

poprzez deformacje w warstwie jezdnej drogi z dużym wyprzedzeniem. Symptomy awarii przepustów są zatem odbite w nawierzchni drogi, która to jest kontrolowana poprzez objazdy rutynowe, kontrole 5-letnie jak i od roku 2012 kontrole 1-roczone. W wypadku podejrzenia o uszkodzeniu przewodu przepustu, wzywany był pracownik z stosownymi uprawnieniami budowlanymi, który organizował rozbiórkę całości lub części jezdni celem dokładnego przeglądu przyczyn awarii przepustu i określał zakres robót naprawczych. Metoda ta wydaje się zabezpieczała bezpieczeństwo ruchu w sposób wystarczający aczkolwiek nie spełniała formalnych wymogów Prawa Budowlanego. (...) Od roku bieżącego (2013) rozpoczęto wykonywanie przeglądów 5-letnich.”

[Dowód: akta kontroli str. 101]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z Dziennika Objazdu Drogi nr 1926 (Z) z lat 2010-2013 (I kwartał) wynikało, że podczas objazdu drogi w dniu 23 stycznia 2012 r. stwierdzono 10 usterek dotyczących oznakowania drogi, które zaliczono do kategorii C. Zapisy o usterkach powtarzano podczas kolejnych objazdów, tj. 20 lutego 2012 r., 26 marca 2012 r. oraz 23 kwietnia 2012 r. Z zapisów w Dzienniku wynikało, że 10 usterek dotyczących oznakowania usunięto dopiero w maju 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 64-93]

Dyrektor ZDP wyjaśnił: „Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią w 2011 roku zakończył przebudowę całego odcinka drogi powiatowej nr 1926C Nakło-Bydgoszcz. Z uwagi na nieprawidłowości stwierdzone w oznakowaniu pionowym w miesiącu styczniu 2012 roku Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią opracował projekt zmiany stałej organizacji ruchu dla całego odcinka drogi. Z uwagi na konieczność zamówienia znaków pionowych także na inne odcinki dróg zaszła konieczność dokonania zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Umowa przewidywała ustawienie oznakowania pionowego na przedmiotowej drodze zgodnie z projektem organizacji ruchu do 15 czerwca 2012 roku.”

[Dowód: akta kontroli str. 102]

Zdaniem NIK podane przez Dyrektora przyczyny nie usprawiedliwiają długiego terminu nie usuwania usterek dotyczących oznakowania drogi.

Ocena cząstkowa

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

1. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

Działania ZDP w zakresie zarządzania ruchem polegały na sporządzaniu projektów organizacji ruchu, przedstawianiu projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia oraz wprowadzaniu tymczasowych zakazów lub ograniczeń w ruchu w przypadkach zdarzeń, w wyniku których mogło nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[Dowód: akta kontroli str. 105]

Z informacji uzyskanej od Starosty Nakielskiego w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wynikało, że organem zarządzającym ruchem na drogach powiatowych w latach 2010-2013 (I kwartał) był Starosta Nakielski. Szczegółowy zakres wykonywanych zadań w tym zakresie obejmował: rozpatrywanie projektów organizacji ruchu; zatwierdzanie organizacji ruchu; przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji, nadzór nad zgodnością istniejącej z zatwierdzoną organizacją ruchu; nadzór i analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie ruchu i jego efektywności.

[Dowód: akta kontroli str. 106-110]

W ZDP były stałe organizacje ruchu dla wszystkich (60) odcinków dróg powiatowych, jednak tylko 10 z nich, które były sporządzone w latach 2011-2013 zatwierdził Starosta Nakielski. W ZDP trwają prace nad przygotowaniem stałych organizacji ruchu dla około 130 km dróg powiatowych w celu ich zatwierdzenia przez Starostę Nakielskiego w 2013 roku, a w roku 2014 planuje się zatwierdzenie stałych organizacji ruchu dla pozostałych odcinków dróg powiatowych przebiegających przez teren powiatu nakielskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 111]

W poniższej tabeli podano liczbę kolizji i wypadków komunikacyjnych zaistniałych na zarządzanych drogach w poszczególnych latach objętych kontrolą.

Rok	Liczba				
	Kolizji	Wypadków	w tym wypadków z ofiarami śmiertelnymi	Ofiar śmiertelnych	osób rannych
1	2	3	4	5	6
2010	48	2	0	0	5
2011	34	1	1	1	1
2012	73	7	1	1	7
2013 (I kwartał)	13	1	0	0	2
Suma	168	11	2	2	15

[Dowód: akta kontroli str. 112]

Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Policji w Nakle nad Notecią w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wynikało, że w latach 2010-2013 (I kwartał) nie przekazywano wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu na drogach powiatowych.

[Dowód: akta kontroli str. 113-115]

Kontrolujący przeprowadzili oględziny 6 odcinków dróg powiatowych przy których były położone szkoły podstawowe, tj. miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci. Wszystkie projekty organizacji ruchu dla kontrolowanych 6 odcinków przewidywały umieszczenie znaków A-17 (dzieci) w sąsiedztwie szkół, a także tabliczek T-27 (wskazujących, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci) jeżeli przejścia dla pieszych znajdowały się w bezpośrednim sąsiedztwie wyjść ze szkół. Oględziny potwierdziły we wszystkich przypadkach zgodność oznakowania ze stałą organizacją ruchu. W żadnym przypadku, przejścia dla pieszych nie wyznaczono w osiach wyjść ze szkół. Przejście dla pieszych na wysokości Szkoły Podstawowej w Kcyni przy ul. Wyrzyskiej (droga nr 1928; km 11+435) łączyło chodnik po stronie szkoły z pasem zieleni po przeciwnej stronie jezdni, a na poboczu drogi nr 1150, km 17+450 (Szkoła Podstawowa w Olszewce) zaparkowane były samochody, co powodowało ograniczenie widoczności podczas przechodzenia przez jezdnię. W ocenie NIK były to nieprawidłowości stwarzające zagrożenie bezpieczeństwa.

[Dowód: akta kontroli str. 116-131]

W sprawie przejścia dla pieszych przy Szkole Podstawowej w Kcyni, Dyrektor ZDP wyjaśnił: „Na podstawie pisma Burmistrza Kcyni (znak: R.I. 7226.28.2013) dotyczącego chęci partycypacji w kosztach modernizacji ul. Wyrzyskiej w roku 2014, ZDP przystąpił do przygotowywania stosownych dokumentów celem uzyskania pozwolenia na projektowane roboty. Modernizacja uwzględni budowę brakującego fragmentu chodnika”.

W sprawie braku zakazu zatrzymywania się na poboczu drogi przy Szkole Podstawowej w Olszewce, Dyrektor ZDP w wyjaśnieniu podał m. in., że ZDP poczyni kroki do wyeliminowania zagrożenia-wywoła zmianę w stałej organizacji

ruchu lub wymusi zakaz parkowania przez zamontowanie barierek lub słupków. Dyrektor dodał, że w 2010 r. poczyniono próbę wprowadzenia zakazu parkowania w tym miejscu, jednak po proteście grona nauczycielskiego odstąpiono od zmiany.

[Dowód: akta kontroli str. 132-133]

Kontrolujący w obecności dyrektora ZDP dokonali oględzin 2 odcinków drogi powiatowej nr 1928 Smogulec-Kcynia objętych zadaniami inwestycyjnymi: pn. „Remont drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia” oraz pn. „Remont drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki”, zrealizowanymi w ramach „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011” oraz odcinka drogi nr 1926 Nakło-Bydgoszcz. W wyniku oględzin ustalono:

1. W zakresie inwestycji pn. „Remont drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia”:

- roboty zostały faktycznie wykonane;
- znaki drogowe, sygnalizacje, urządzenia bezpieczeństwa ruchu umieszczone w pasie drogowym oraz ich lokalizacja nie budziły zastrzeżeń, nie stwierdzono braku znaków oraz innych od ujętych w zatwierdzonej organizacji ruchu;
- nie stwierdzono ograniczenia widoczności znaków, a także uczestników ruchu, zakrętów i łuków jezdni, skrzyżowań i przejść dla pieszych, w tym spowodowanych przez ustawione w pasie drogowym reklamy oraz przez zieleń przydrożną;
- nie stwierdzono szczególnie niebezpiecznych łuków poziomych dróg (których geometria może być zaskoczeniem dla kierujących lub które mają promień mniejszy od normatywnego dla danej klasy drogi), na których stosowane są tablice prowadzące (U-3) w celu uprzedzenia kierującego pojazdem o koniecznej zmianie kierunku jazdy;
- w zakresie stanu czystości dróg, nie stwierdzono zanieczyszczenia nawierzchni, w tym piaskiem, błotem itp.

Na odcinku ok. 25 m w km 9+520 stwierdzono spękania wzdłużne.

[Dowód: akta kontroli str. 134-146]

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że spękanie powstało z trudnych do ustalenia na dzień dzisiejszy błędów leżących po stronie wykonawcy i zostanie naprawione w ramach gwarancji.

[Dowód: akta kontroli str. 132-133]

Kontrolujący sprawdzili dziennik objazdu drogi nr 1928 z 2013 r. Z zapisów wynikało, że podczas objazdów przeprowadzonych 29.03.2013 r.; 30.04.2013 r. oraz 27 i 28.05.2013 r. nie ujawniono spękań wzdłużnych drogi.

[Dowód: akta kontroli str. 147-149]

2. W zakresie inwestycji pn. „Remont drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki”:

- roboty zostały faktycznie wykonane;
- znaki drogowe, sygnalizacje, urządzenia bezpieczeństwa ruchu umieszczone w pasie drogowym oraz ich lokalizacja nie budziły zastrzeżeń, nie stwierdzono braku znaków oraz innych od ujętych w zatwierdzonej organizacji ruchu;
- nie stwierdzono ograniczenia widoczności znaków, a także uczestników ruchu, zakrętów i łuków jezdni, skrzyżowań i przejść dla pieszych, w tym spowodowanych przez ustawione w pasie drogowym reklamy oraz przez zieleń przydrożną;
- w zakresie stanu czystości dróg, nie stwierdzono zanieczyszczenia nawierzchni, w tym piaskiem, błotem itp.;

- stwierdzono szczególnie niebezpieczny łuk poziomy drogi w km 5+290 którego geometria może być zaskoczeniem dla kierujących, na którym nie zastosowano tablic prowadzących (U-3a i U-3b) w celu uprzedzenia kierującego pojazdem o koniecznej zmianie kierunku jazdy. O konieczności zastosowania powyższego znaku świadczą pocięte przez pojazdy w wyniku otarć znajdujące się na tym łuku bariery energochłonne;
- stwierdzono punktowe wykwitły smolne w km od 5+200 do 5+210;
- stwierdzono uszkodzone bariery energochłonne w km 5+290 oraz 5+225.

[Dowód: akta kontroli str. 134-146]

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że pomimo ograniczenia prędkości do 60 km/h przed łukiem drogi w km 5+290 kierujący nie dostosowują prędkości jazdy, co skutkuje najeżdżaniem na bariery. Zarządca drogi przeanalizuje zasadność ustawienia w tym miejscu znaków U-3a i U-3b w celu poprawy bezpieczeństwa. Powstanie punktowych wykwitów smolnych spowodowane jest tym, że do końca lat 80-tych remonty dróg wykonywane były przy użyciu smoły. Smoła ma temperaturę topnienia dwukrotnie niższą od asfaltu dlatego podczas układania nowej warstwy ścieralnej smoła zaczęła wrzeć i przeniknęła punktowo na wierzch położonej warstwy ścieralnej – usterka nie zagraża bezpieczeństwu ruchu.

[Dowód: akta kontroli str. 132-133]

3. W zakresie odcinka drogi nr 1926 Nakło-Bydgoszcz:

- znaki drogowe, sygnalizacje, urządzenia bezpieczeństwa ruchu umieszczone w pasie drogowym oraz ich lokalizacja nie budziły zastrzeżeń, nie stwierdzono braku znaków oraz innych od ujętych w zatwierdzonej organizacji ruchu;
- nie stwierdzono ograniczenia widoczności znaków, a także uczestników ruchu, zakrętów i łuków jezdni, skrzyżowań i przejść dla pieszych, w tym spowodowanych przez ustawione w pasie drogowym reklamy oraz przez zieleń przydrożną;
- w zakresie stanu czystości dróg, nie stwierdzono zanieczyszczenia nawierzchni, w tym piaskiem, błotem itp.;
- w km 2+160 stwierdzono szczególnie niebezpieczny łuk poziomy drogi którego geometria może być zaskoczeniem dla kierujących. Na łuku nie zastosowano tablicy prowadzącej (U-3b) w celu uprzedzenia kierującego pojazdem o koniecznej zmianie kierunku jazdy. O celowości zastosowania powyższego znaku świadczą ślady pojazdów w pasie zieleni oraz najeżdżania na krawężnik.

[Dowód: akta kontroli str. 150-157]

Dyrektor ZDP w wyjaśnieniu podał, że pomimo ograniczenia w tym miejscu prędkości do 50 km/h kierujący nie dostosowują prędkości do tego ograniczenia. ZDP przeanalizuje zasadność ustawienia dodatkowo znaku U-3b w celu poprawy bezpieczeństwa.

[Dowód: akta kontroli str. 132-133]

Kontrolujący zasięgnęli informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w:

- Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy (ZDW) w sprawie poprawy stanu powiązań sieci dróg powiatowych z siecią dróg wojewódzkich oraz zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa w zakresie skrzyżowań z drogami wojewódzkimi na obszarze powiatu nakielskiego i dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych. Z przekazanej informacji wynikało m. in., że na terenie powiatu nakielskiego przebiegają 4 drogi wojewódzkie o łącznej długości 91,353 km, co stanowi 5,3% ogólnej sieci dróg wojewódzkich zarządzanych przez ZDW. Drogi wojewódzkie są skomunikowane z powiatowymi poprzez skrzyżowania zwykłe. W celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych na terenie powiatu nakielskiego realizowane były następujące zadania, współfinansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego

na lata 2007-2013:a) Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 246 Paterek-Dąbrowa Biskupia, odcinek: Nakło-Szubin. Całkowita długość odcinka: 14,400 km; b) Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 246 Paterek-Dąbrowa Biskupia, odcinek: Szubin-Łabiszyn. Całkowita długość odcinka: 13,907 km; c) Połączenie korytarzem TEN-T Via, drogą ekspresową S-5. Odcinek drogi wojewódzkiej nr 247 Kcynia-Szubin. Całkowita długość odcinka: 15,322 km; d) Połączenie autostrady A-1 z obszarem Tucholi, Sępólna Krajeńskiego, Nakła S-10, Kcyni. Odcinek Sępólno- Kcynia. Całkowita długość odcinka: 23,096 km.

- Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziale w Bydgoszczy (GDDKiA) w sprawie poprawy stanu powiązań sieci dróg powiatowych z siecią dróg krajowych oraz zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa w zakresie skrzyżowań z tymi drogami na obszarze powiatu nakielskiego i dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych. Z przekazanej informacji wynikało m. in., że na terenie powiatu nakielskiego drogi krajowe są skomunikowane z powiatowymi przez 10 skrzyżowań. W celu poprawy bezpieczeństwa GDDKiA realizuje inwestycje w oparciu o uprzednio przygotowane, a następnie zatwierdzone przez Centralę plany działań na sieci drogowej. W części dotyczącej powiatu nakielskiego w 2012 r. przebudowano skrzyżowanie na drodze krajowej nr 10 w km 222+177 z drogą powiatową 1914 oraz w km 229+920 z drogą powiatową nr 1919. Na lata 2014-2015 zaplanowano: przebudowę skrzyżowania Zielonczyn-Kruszyn na drodze krajowej nr 10, km od 252+774 do 253+164; budowę wysp spowalniających ruch w Trzeciewnicy oraz sygnalizacji świetlnej, a także wysp spowalniających ruch w Sadkach.

- Komendzie Powiatowej Policji w Nakle nad Notecią (KPP) w sprawie stwierdzonych zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i podjętych działaniach dla poprawy bezpieczeństwa na obszarze powiatu nakielskiego. Z przekazanej informacji wynikało m. in., że w latach 2010-2013 (I kwartał) na drogach powiatowych doszło do 13 zdarzeń gdzie przyczyną był niewłaściwy stan drogi. W przypadkach stwierdzenia przez funkcjonariuszy nieprawidłowości w oznakowaniu bądź niewłaściwego stanu drogi na bieżąco informowano poszczególnych zarządców dróg.

- Straży Miejskiej w Nakle nad Notecią (SM) w sprawie stwierdzonych zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i podjętych działaniach dla poprawy bezpieczeństwa na obszarze gminy Nakło nad Notecią. Z przekazanej informacji wynikało m. in., że w latach 2010-2013 (I kwartał) SM 22 razy na bieżąco informowała ZDP o przypadkach stwierdzenia przez funkcjonariuszy nieprawidłowości w oznakowaniu bądź niewłaściwego stanu dróg powiatowych (np. uszkodzone znaki drogowe, przechylone słupki, oblodzone drogi itp.).

[Dowód: akta kontroli str. 158-213, 113-115]

Dyrektor ZDP w wyjaśnieniu podał m. in., że zgłoszenia Straży Miejskiej dotyczące nieprawidłowości na drogach powiatowych zlokalizowanych na terenie Gminy Nakło w większości przypadków dotyczyły przekreślonych lub uszkodzonych znaków pionowych lub zanieczyszczenia pasa drogowego. Zgłoszenia przez Komendę Powiatową Policji nieprawidłowości na drogach powiatowych na terenie powiatu nakielskiego w większości dotyczyły uszkodzeń znaków pionowych oraz stanu nawierzchni dróg. W celu skrócenia czasu reakcji i sprawnej naprawy uszkodzeń w większości przypadków informacje przekazywano telefonicznie.

[Dowód: akta kontroli str. 114]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Spośród 60 stałych organizacji ruchu tylko 10 zostało zatwierdzone przez Starostę Nakielskiego. Organizacje ruchu sporządzane przed 2011 r. nie były zatwierdzone przez Starostę albowiem ZDP nie przedkładał ich do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴.

Dyrektor ZDP w wyjaśnieniu podał m. in., że dokonana w 2011 r. analiza wykazała, że istniejące stałe organizacje ruchu w dużej mierze były nieaktualne oraz niedostosowane do obowiązujących przepisów. W związku z powyższym Dyrektor podjął decyzję o sporządzeniu dla całej sieci dróg powiatowych nowych projektów stałych organizacji ruchu, które dostosują organizację ruchu do obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli, str. 111)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ograniczenie widoczności podczas przechodzenia przez jezdnię przy Szkole Podstawowej w Olszewce z uwagi, iż na poboczu drogi nr 1150, w km 17+450 zlokalizowanej przy szkole parkują samochody. Ponadto NIK zwraca również uwagę, na szczególnie niebezpieczny łuk poziomy drogi w km 5+290 na odcinku Chwaliszewo-Sierniki oraz w km 2+160 na odcinku Nakło-Bydgoszcz, którego geometria może być zaskoczeniem dla kierujących, na których nie zastosowano tablic prowadzących (U-3a i U-3b- na odcinku Chwaliszewo-Sierniki oraz U-3b na odcinku Nakło-Bydgoszcz) w celu uprzedzenia kierującego pojazdem o koniecznej zmianie kierunku jazdy.

Ocena cząstkowa

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

2. Zgodność działań zarządcy dróg powiatowych z wymogami NPPDL

Opis stanu
faktycznego

W Planie rozwoju sieci dróg powiatowych na terenie powiatu nakielskiego na lata 2007-2013, w punkcie dotyczącym projektów inwestycyjnych przewidziano do realizacji m.in. przebudowę drogi powiatowej nr 1928 Smogulec-Kcynia. Przeprowadzono remont drogi powiatowej nr 1928 Smogulec-Kcynia na odcinkach Łankowice – Kcynia i Chwaliszewo - Sierniki

[Dowód: akta kontroli str. 9-13]

Sprawdzenie danych zawartych we wnioskach o dofinansowanie remontów 2 badanych odcinków drogi w zakresie oświadczeń wnioskodawcy o posiadaniu kompletnej dokumentacji technicznej oraz aktualnego zgłoszenia na budowę znalazło potwierdzenie w dokumentach źródłowych.

[Dowód: akta kontroli str. 215-218]

Z umów Nr 15P/2010 z 13.07.2010 r. oraz Nr 5P/2011 z 19.04.2011 r. o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa zadań pn. Remont drogi powiatowej nr 1928 Smogulec-Kcynia na odcinkach odpowiednio Łankowice-Kcynia oraz Chwaliszewo-Sierniki, zawartych pomiędzy Wojewodą Kuj.-Pom., a Powiatem Nakielskim wynikało m. in., że rozpoczęcie realizacji zadań ustalono

⁴ Dz. U. Nr 177, poz. 1729

odpowiednio na 08.04.2010 r. i 31.03.2011 r., podpisanie protokołu końcowego odbioru robót nie później niż odpowiednio na 30.11.2010 r. i 30.11.2011 r. Łączna wartość tych przedsięwzięć wynosiła odpowiednio 1.599,3 tys. zł i 1.641,3 tys. zł, z czego odpowiednio 798,6 tys. zł i 820,6 tys. zł stanowiło dofinansowanie ze środków budżetu państwa.

Terminy rozpoczęcia i zakończenia robót podano w pkt 4 oraz pkt 6 niniejszego wystąpienia i były one zgodne z ustalonymi w umowach.

[Dowód: akta kontroli str. 219-226]

ZDP przy pismach z 07.10.2011 r. znak: ZDP-Z-5P/2011 oraz z 14.01.2011 r. znak: ZDP-Z-15P/2010 przekazał do Kuj.-Pom. Urzędu Wojewódzkiego sprawozdania końcowe z realizacji projektów pn. Remont drogi powiatowej nr 1928 Smogulec-Kcynia odpowiednio umową nr 5P/2011 z 19.04.2011 r. dla odcinka Chwaliszewo-Sierniki i umową nr 15P/2010 z 13.07.2010 r. dla odcinka Łankowice-Kcynia. Obowiązujący termin do 31 stycznia roku następującego po roku, w którym dotacja została udzielona nie został przekroczony.

W obu przypadkach realizacja projektu przyczyniła się do zwiększenia płynności ruchu, poprawy przepustowości drogi i poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego, głównie przez poszerzenie jezdni z 5 mb do 6 mb (likwidacja wąskiego gardła), wyrównanie istniejącej nawierzchni, zwiększenie szorstkości nawierzchni, poprawienie odwodnienia oraz budowie zatok autobusowych. Nastąpiła poprawa bezpieczeństwa dzięki wykonaniu oznakowania poziomego, wymianie oznakowania pionowego oraz ustawieniu poręczy sprężystych. Odseparowano ruch pieszych od ruchu pojazdów przez budowę i remont chodników w miejscowościach Chwaliszewo i Kcynia.

Otrzymana pomoc finansowa w obu przypadkach została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i rozliczona w terminach wynikających z umów na podstawie protokołów odbioru robót, faktur, dokumentów potwierdzających przelewy bankowe i dokumentów księgowych.

[Dowód: akta kontroli str. 227-244]

W dniu 09.08.2011 r. z upoważnienia Wojewody Kuj.-Pom. przeprowadzono kontrolę problemową w zakresie projektu w ramach NPPDL 2008-2011, dotyczącą zadania pn. Remont drogi powiatowej nr 1928 Smogulec-Kcynia na odcinku Łankowice-Kcynia. Jednostką kontrolowaną był Powiat Nakielski. Z Protokołu kontroli oraz Wystąpienia pokontrolnego, które znajdowały się w ZDP wynikało, że sprawdzano: zgodność realizowanego projektu z wnioskiem o dofinansowanie i zawartą umową; poprawność stosowania procedur przetargowych w ramach projektu; dokumentację finansowo księgową dotyczącą projektu; inwestycję w miejscu realizacji oraz wypełnienie obowiązku w zakresie promocji NPPDL 2008-2011. We wnioskach pokontrolnych zalecono jedynie stosowanie we wszystkich dokumentach jednakowej nazwy zadania.

Remont drogi powiatowej nr 1928 Smogulec-Kcynia na odcinku Chwaliszewo-Sierniki nie był kontrolowany przez jednostki zewnętrzne.

[Dowód: akta kontroli str. 245-246]

Oba projekty realizowano w trybie zgłoszenia robót budowlanych i nie wymagały uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Pismami z 07.09.2011 r. znak: ZDP-420a-162/11 i z 09.11.2010 r. znak: ZDP-420a-137/10 poinformowano Wydział Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Nakle nad Notecią o zakończeniu robót odpowiednio 29.07.2011 r. według protokołu końcowego odbioru robót nr ZDP/28/2011 na odcinku Chwaliszewo-Sierniki oraz 13.08.2010 r.

według protokołu końcowego odbioru robót nr 32/ ZDP/2010 na odcinku Łankowice-Kcynia.

[Dowód: akta kontroli str. 231,238, 317-318, 387-388]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w zbadanym zakresie.

3. Prawidłowość udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

W badanych umowach o roboty budowlane dotyczące przebudowy dróg w ramach NPPDL określony został tryb, w jakim udzielone zostało zamówienie publiczne (przetarg nieograniczony). W związku z udzieleniem powyższych zamówień w podstawowym trybie nie występowała sytuacja podziału zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy oraz zaniżania wartości zamówienia.

[Dowód: akta kontroli, str. 301-302, 371-378]

Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia w ww. postępowaniach spełniały wymogi art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵.

[Dowód: akta kontroli, str. 251-264, 328-341]

Ogłoszenia o postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego opublikowane zostały w Biuletynie Zamówień Publicznych – w dniu 3 marca 2010 r., pod nr 47049, dla remontu drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia oraz w dniu 8 marca 2011 r., pod nr 76453, dla remontu drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki. Ponadto ogłoszenia te zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń w ZDP.

[Dowód: akta kontroli, str. 291-300, 368-370]

W obu przypadkach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadziły powołane przez Dyrektora ZDP komisje przetargowe.

[Dowód: akta kontroli, str. 251-264, 324-327]

Osoby wykonujące czynności w obu powyższych postępowaniach złożyły oświadczenia wymagane art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych.

[Dowód: akta kontroli, str. 278-281, 356-359]

W obu badanych postępowaniach zamawiający żądał od wykonawców wniesienia wadium. W przypadku remontu drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia było to 40 tys. zł, zaś w przypadku remontu drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki – 32 tys. zł. Warunek ten został przez przystępujących do postępowania spełniony.

[Dowód: akta kontroli, str. 400-402]

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. (zwanej dalej „Prawem zamówień publicznych”)

W obu postępowaniach treść złożonych ofert odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁶, a wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano, wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ (tj. ceny).

[Dowód: akta kontroli, str. 285-289, 360-367]

Powyższe postępowania nie zostały unieważnione oraz nie prowadzono postępowań odwoławczych.

[Dowód: akta kontroli, str. 285-289, 360-367]

W trakcie prowadzenia powyższych postępowań, zamawiający sporządził pisemne protokoły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zatwierdzone przez Dyrektora ZDP.

[Dowód: akta kontroli, str. 285-289, 360-367]

Zawarcie umowy na remont drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia nastąpiło 8 kwietnia 2010 r., tj. po 14 dniach od dnia przesłania faksem zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty. Natomiast zawarcie umowy na remontu drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki nastąpiło 31 marca 2011 r., tj. po 6 dniach od dnia przesłania faksem zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty.

[Dowód: akta kontroli, str. 293-300, 371-378]

Zamawiający określił w SIWZ konieczność złożenia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny ofertowej. Zabezpieczenie to zostało wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowych, w przypadku remontu drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia – na kwotę 79,96 tys. zł, zaś w przypadku remontu drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki – na kwotę 82,06 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 301-302, 379-380]

Badane umowy na roboty budowlane zostały zawarte według wzorów stanowiących część SIWZ. m. in. w umowach tych określone zostały kary: za zwłokę w zakończeniu wykonania przedmiotu umowy (w wysokości 0,02% wynagrodzenia brutto za każdy dzień zwłoki przy remoncie drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia, oraz 0,2% za każdy dzień zwłoki przy remoncie drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Siernik); za zwłokę w usunięciu wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi (odpowiednio 0,02% i 0,2% wynagrodzenia brutto za każdy dzień zwłoki liczonego od dnia wyznaczonego na usunięcie wad) oraz za odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy (odpowiednio w wysokości 5% i 10% wynagrodzenia brutto).

[Dowód: akta kontroli, 293-300, 371-378]

Zgodnie z protokołami odbioru końcowego robót, powyższe roboty zostały wykonane zgodnie z umową i w przewidzianym terminie, w związku z czym nie naliczono kar umownych.

[Dowód: akta kontroli, str. 317-318, 387-388]

Zapłata wynagrodzenia za powyższe roboty budowlane nastąpiła zgodnie z zawartymi umowami i zakresem wykonanych robót, w terminie 30 dni od odbioru końcowego oraz wystawienia faktury, tj. odpowiednio 13 września 2010 r. i 18 sierpnia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 319-323, 389-393]

⁶ Dalej „SIWZ”.

Nie zawierano umów na roboty dodatkowe, zamienne i uzupełniające. W umowach z wykonawcami określono daty rozpoczęcia wykonywania przedmiotu umowy (tj. protokolarne przekazanie wykonawcy terenu robót w terminie 7 dni od dnia podpisania umowy) oraz zakończenia wykonywania przedmiotu umowy (odpowiednio 15 lipca 2010 r. i 31 sierpnia 2011 r.). W obu przypadkach nie dokonywano zmian terminów zakończenia przedmiotu umowy.

[Dowód: akta kontroli, str. 305-306, 313, 381-383, 386]

Dokumentacja projektowa badanych robót obejmowała projekty stałej organizacji ruchu. Projekty te określały terminy wprowadzenia czasowej organizacji ruchu i terminy przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu. Remont drogi na odcinku Łankowice-Kcynia oraz remont drogi na odcinku Chwaliszewo-Sierniki nie były dzielone na etapy, w związku z tym nie występował obowiązek opisanego zakresu prowadzonych robót każdego etapu.

[Dowód: akta kontroli, str. 400-402]

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót oraz zawarte umowy precyzowały wymagania dotyczące wbudowywanych materiałów, m.in. w zakresie posiadania certyfikatu na znak bezpieczeństwa lub deklaracji (bądź certyfikatu) zgodności z Polską Normą lub aprobaty technicznej oraz wymagania dotyczące badania tych materiałów. Przed wbudowaniem przedkładano do akceptacji zamawiającego certyfikaty na znak bezpieczeństwa, deklaracje zgodności lub certyfikat zgodności z zasadniczymi wymaganiami dotyczącymi danego wyrobu. Dostarczano niezbędne dokumenty potwierdzające parametry techniczne oraz wymagane normy stosowanych materiałów i urządzeń w tym wyników oraz protokołów badań, sprawozdań i prób. Zamawiający zobowiązał również wykonawcę do złożenia wraz ze zgłoszeniem do odbioru końcowego dokumentów, atestów, certyfikatów potwierdzających, że wbudowane wyroby budowlane są zgodne z art. 10 Prawa budowlanego oraz protokołów i zaświadczeń z przeprowadzonych prób i sprawdzeń.

[Dowód: akta kontroli, str. 293-300, 371-378]

Badane umowy o roboty budowlane oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót nie zawierały wymogu opracowania przez wykonawcę programu zapewnienia jakości. Badane umowy o roboty budowlane (w tym dokumentacja przetargowa) określały obowiązek opracowania przez wykonawcę przed rozpoczęciem robót „Projekt organizacji robót” oraz warunki dotyczące kontroli jakości robót, warunki organizacji i terminów wykonania robót, gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, prób i pomiarów, jak również dostarczenia do zamawiającego niezbędnych dokumentów potwierdzających parametry techniczne oraz wymagane normy stosowanych materiałów i urządzeń, w tym wyniki oraz protokoły badań, sprawozdania i próby dotyczące realizowanego przedmiotu umowy.

[Dowód: akta kontroli, str. 293-300, 371-378]

Badane umowy o roboty budowlane (w tym – dokumentacja przetargowa) określały warunki gwarancji i rękojmi. Terminy gwarancji określone w dokumentacji przetargowej na okres 36 miesięcy były tożsame z terminami określonymi w zawartych umowach.

[Dowód: akta kontroli, str. 293-300, 371-378]

Badane umowy o roboty budowlane (w tym – w SIWZ) zawierały:

- wymóg złożenia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% wynagrodzenia ofertowego brutto (opis szczegółowy w pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). 70% zabezpieczenia miało zostać zwrócone w terminie 30 dni od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego, a 30% - miało być pozostawione na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi i zwrócone w ciągu 15 dni od upływu okresu rękojmi za wady;

- postanowienia dotyczące kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia (opis szczegółowy w pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

[Dowód: akta kontroli, str. 293-300, 371-378]

Badane umowy o roboty budowlane (specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót) określały terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

[Dowód: akta kontroli, str. 293-300, 371-378]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielanie zamówień publicznych na remont drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia oraz remont drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki.

4. Legalność, gospodarność i rzetelność wykonywania robót drogowych

Opis stanu
faktycznego

Inwestor, stosownie do art. 29 ust. 2 pkt 12 Prawa budowlanego zwolniony był z obowiązku uzyskania pozwolenia budowlanego na remont drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia oraz remont drogi na odcinku Chwaliszewo-Sierniki. Pismem nr ZDP-420a-054/09 z 10 lipca 2009 r. zawiadomił Starostę Nakielskiego o ww. robotach budowlanych.

[Dowód: akta kontroli, str. 303-304]

W przypadku remontu drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia inwestor przekazał wykonawcy dokumentację projektową i plac budowy w terminie określonym w umowie, tj. 12 kwietnia 2010 r. Podczas remontu drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki dokumentacja projektowa oraz plac budowy zostały przekazane w terminie określonym w umowie, tj. 7 kwietnia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 305-306, 381-383]

Realizowane zadania zostały wykonane w terminach określonych umowami (remont drogi na odcinku Łankowice-Kcynia – do 15 lipca 2010 r., remont drogi na odcinku Chwaliszewo-Sierniki – do 29 lipca 2011 r.). Terminy rozpoczęcia powyższych robót zostały opisane w pkt 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W dziennikach budowy nie odnotowano przerw w realizacji robót oraz stwierdzono przestrzeganie określonych w dokumentacji przetargowej wymogów w zakresie warunków pogodowych przy realizacji robót drogowych (roboty były prowadzone w okresie od kwietnia do lipca 2010 r. oraz od kwietnia do lipca 2011 r.).

[Dowód: akta kontroli, str.400-402]

W zawartych z wykonawcami umowach, SIWZ i specyfikacjach technicznych na remont drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia oraz remont drogi na odcinku Chwaliszewo-Sierniki inwestor nie wymagał opracowania przez wykonawcę programu zapewnienia jakości. Wykonawcy badanych robót nie opracowali ww. programów. Nie stwierdzono, by inwestor zgłaszał uwagi odnośnie jakości wykonywanych robót i wbudowywanych materiałów.

[Dowód: akta kontroli, str. 251-264, 293-300, 328-341, 371-378]

Inwestor nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów (ocena zgodności wykonywanych robót ze specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót była wykonywana w ramach nadzoru inwestorskiego).

[Dowód: akta kontroli, str. 400-402]

Roboty zanikające i ulegające zakryciu były zgłaszane przez wykonawców, zaś ich odbiór był potwierdzany wpisami do dzienników budowy oraz protokołami odbioru robót zanikających. Na podstawie dzienników budowy ustalono, że inspektor nadzoru inwestorskiego nie stwierdzał nierzetelnego wykonania powyższych robót.

[Dowód: akta kontroli, str. 308-312, 400-402]

Zawierając umowy na roboty budowlane wykonawcy przedłożyli zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokościach określonych w tych umowach.

[Dowód: akta kontroli, str.301-302, 379-380]

W umowach o roboty budowlane wykonawca udzielił 36 miesięcy gwarancji na wykonany przedmiot umowy, licząc od dnia podpisania protokołu końcowego odbioru przedmiotu umowy. Powyższy termin był zgodny z określonym w SIWZ (szczegółowy opis zawarto w pkt 6 niniejszego wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli, str.251-264, 293-300, 328-341, 371-378]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

5. Prawidłowość odbioru robót drogowych

Opis stanu
faktycznego

Odbioru końcowego w zakresie remontu drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia dokonano 13 sierpnia 2010 r., zaś odbioru końcowego remontu drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki dokonano w dniu 29 lipca 2011 r. Zgłoszenie zakończenia robót przy remoncie drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia nastąpiło 15 lipca 2010 r., zaś zgłoszenie zakończenia robót dotyczących remontu drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki–22 lipca 2011 r. Po otrzymaniu od wykonawców zgłoszenia zakończenia ww. robót zamawiający wyznaczył terminy odbiorów końcowych zgodnie z obowiązującymi terminami określonymi w umowach.

[Dowód: akta kontroli, str. 313, 317-318, 386, 387-388]

Wykonawcy ww. inwestycji przedłożyli wymagane umowami dokumenty konieczne do odbioru robót, w tym dokumentację powykonawczą, protokoły i zaświadczenia

z przeprowadzonych prób i sprawdzeń, atesty i certyfikaty potwierdzające, że wybudowane wyroby budowlane są zgodne z art. 10 Prawa budowlanego.

[Dowód: akta kontroli, str. 400-402]

Przy odbiorze końcowym remontu drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki dokonano oględzin technicznych wykonanych robót oceniając ich zgodność z umową i specyfikacją pod względem technicznym i technologicznym, nie stwierdzono wad wymagających usunięcia. W związku z remontem drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia zobowiązano wykonawcę do wykonania do 13 sierpnia 2010 r. usterek w zakresie rozmytych i nie dogęszczonych poboczno-usterki spowodowane dużymi, ponadnormatywnymi w tym okresie deszczami. W wyniku oględzin drogi przeprowadzonych w toku niniejszej kontroli stwierdzono wykonanie ww. prac.

[Dowód: akta kontroli, str. 316]

Przed i po zakończeniu powyższych robót dokonano zgłoszenia i odbioru wprowadzonej organizacji ruchu. W związku z powyższymi robotami inwestor nie stwierdził nienależytego wykonania umowy i w związku z tym nie stosował kar umownych.

[Dowód: akta kontroli, str. 317-318, 387-388]

W umowach na remont drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia oraz na remont drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki wykonawcy udzielili 36 miesięcy gwarancji na wykonany przedmiot umowy, licząc od dnia podpisania protokołu końcowego odbioru przedmiotu umowy (tj. odpowiednio 13 sierpnia 2010 r. i 29 lipca 2011 r.). W trakcie przeglądów rocznych dróg i objazdów dróg dokonywane były przeglądy gwarancyjne powyższych inwestycji w wyniku których nie stwierdzono by wyremontowane odcinki wymagały napraw, korekt i poprawek. Również przed upływem okresu gwarancji przeprowadzany jest przegląd gwarancyjny w celu stwierdzenia czy występują usterki na koniec okresu gwarancji, których termin upływa odpowiednio 13 sierpnia 2013 r. oraz 29 lipca 2014 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 317-318, 387-388]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, odbiór robót budowlanych dotyczących remontu dróg powiatowych na odcinkach Łankowice-Kcynia oraz Chwaliszewo-Sierniki.

6. Dochodzenie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Opis stanu
faktycznego

Przy odbiorze końcowym remontu drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki nie stwierdzono wad wymagających usunięcia. Przy odbiorze remontu drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia stwierdzono usterkę i zobowiązano wykonawcę do jej usunięcia (szczegółowy opis zawarto w pkt 6 niniejszego wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli, str. 316-318, 387-388]

Zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 70% zabezpieczenia na remont drogi powiatowej na odcinkach Łankowice-Kcynia oraz na odcinku Chwaliszewo-Sierniki dokonano zgodnie z warunkami umowy. Termin zwrotu pozostałych 30% wysokości zabezpieczenia zgodnie z zawartymi umowami

określony został na 15 dni od upływu okresu rękojmi za wady, który wynosi na ww. inwestycje odpowiednio 13 sierpnia 2013 r. oraz 29 lipca 2014 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 293-300, 371-378]

W wyniku oględzin drogi powiatowej na odcinku Chwaliszewo-Sierniki, przeprowadzonych 04.06.2013 r., tj. po 1 roku i 10 miesiącach od oddania odcinka do użytkowania, nie stwierdzono nierówności nawierzchni, w tym kolein. W wyniku oględzin drogi powiatowej na odcinku Łankowice-Kcynia stwierdzono spękania wzdłużne na odcinku ok. 25 m w km 9+520 oraz punktowe wykwyty smolne w km 5+200 oraz 5+210. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że „przed upływem okresu gwarancji przeprowadzany jest przegląd gwarancyjny w celu stwierdzenia czy występują usterki na koniec okresu gwarancji. Dodatkowo w przypadku stwierdzenia w trakcie przeglądów rocznych dróg lub objazdów dróg, usterek wpływających bezpośrednio na bezpieczeństwo ruchu drogowego przeprowadza się przegląd gwarancyjny i zobowiązuje wykonawcę do ich usunięcia”.

[Dowód: akta kontroli, str. 134-146]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, na termin upływu gwarancji w dniu 13 sierpnia 2013 r., dla badanej drogi na której stwierdzono w wyniku oględzin spękania wzdłużne, a które to wykonawca w ramach gwarancji powinien naprawić.

Ocena cząstkowa

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

7. Nadzór w zakresie zarządzania drogami powiatowymi

W latach 2010-2013 do czasu zakończenia niniejszej kontroli, w Zarządzie nie były przeprowadzane kontrole w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg.

Zarząd Powiatu Nakielskiego w latach 2010-2013 (I kwartał) nie przeprowadzał w ZDP kontroli w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg.

[Dowód: akta kontroli, str. 395-399]

Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła wcześniej w Zarządzie kontroli organizacji sieci dróg powiatowych oraz realizacji NPPDL.

[Dowód: akta kontroli, str. 395-399]

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Zapewnienia przeprowadzania kontroli okresowych dróg, mostów oraz przepustów polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i ich przydatności do użytkowania.
2. Opracowania dla pozostałych odcinków dróg nowych stałych projektów organizacji ruchu i sukcesywne przedkładanie ich Staroście do zatwierdzenia.
3. Wykonania naprawy spękań wzdłużnych w ramach gwarancji.
4. Bezwłocznego usuwania usterek dotyczących oznakowania, ujawnionych podczas objazdów dróg.

5. Przeanalizowania zasadności ustawienia na szczególnie niebezpiecznych łukach dróg dodatkowych tablic prowadzących U-3a i U-3b, a także zakazu zatrzymywania się i postoju na poboczu drogi przy Szkole Podstawowej w Olszewce.

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, dnia lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

Kontrolerzy:
Adam Kończak
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Jan Pierzyński
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis