



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-03-01/2013
P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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” (dalej NPPDL).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86366 z dnia 17 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Pisz (zwany dalej PZD lub Zarząd Dróg), 1 Pisz, ul. Czerniewskiego 6.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Skolimowski, Dyrektor PZD, pełniący tę funkcję od dnia 1 września 2002 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania PZD w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza rzetelne zrealizowanie w ramach NPPDL inwestycji polegających na przebudowie dwóch dróg powiatowych, przestrzeganie zasad określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² przy wyborze wykonawców robót budowlanych prowadzonych na drogach powiatowych oraz właściwy nadzór i odbiór wykonanych robót, a także prawidłowe wykorzystanie dotacji z budżetu państwa.

Stwierdzone natomiast nieprawidłowości polegały na:

- niesporządzeniu planu rozwoju powiatowej sieci drogowej,
- nieprowadzeniu wymaganych kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich) dróg powiatowych, części obiektów mostowych oraz przepustów,
- nieopracowaniu projektów organizacji ruchu dla dróg powiatowych oraz braku zatwierdzenia stałej organizacji ruchu dla dwóch dróg przebudowanych w ramach NPPDL,
- nierzetelnym prowadzeniu ksiąg drogi oraz ksiąg obiektów mostowych,
- braku dla dwóch mostów karty obiektu mostowego oraz ksiąg obiektów budowlanych dla przepustów,
- nieprowadzeniu dziennika objazdu dróg dla dróg powiatowych,
- występowania przypadków niezgodności oznakowania drogowego z przyjętą organizacją ruchu na dwóch przebudowanych drogach oraz określonego w ksiągkach drogi,
- zatwierdzeniu projektów organizacji ruchu, mimo że czynność ta należy do kompetencji starosty.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: : pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie stanu technicznego dróg powiatowych.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Według stanu na dzień 31 marca 2013 r. łączna długość dróg publicznych na terenie powiatu piskiego wynosiła 905,7 km (o 0,3 km więcej niż na koniec 2010 r.), w tym 261,9 km stanowiły drogi gminne (o 0,5 km mniej), 476,4 km powiatowe (więcej o 1,0 km), 30,1 km wojewódzkie (mniej o 0,2 km) oraz 137,3 km – krajowe. W sieci publicznych dróg powiatowych składającej się ze 120 odcinków, 329,3 km stanowiły drogi o nawierzchni twardej ulepszonej (bitumicznej), 3,2 km o nawierzchni betonowej, 3,2 km – kostki, 34,4 km brukowcowej, 6,5 km tłuczniowej, 99,8 km stanowiły drogi gruntowe.

Poziom dekapitalizacji dróg powiatowych zwiększał się z 59,02% wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. do 61,79% na koniec 2012 r., zaś na koniec 2013 r. przewiduje się dekapitalizację na poziomie 62,14%.

Środki finansowe na utrzymanie dróg powiatowych wyniosły: 15 979 tys. zł w 2010 r., 7 411 tys. zł w 2011 r. oraz 11 275 tys. zł w 2012 r. (na 2013 r. planowane są na poziomie 9 136 tys. zł). Należy przy tym podkreślić, że w kwotach tych ujęte są również środki finansowe na utrzymanie PZD, które wyniosły w powyższych latach odpowiednio: 2 620 tys. zł, 3 130 tys. zł oraz 3 789 tys. zł (w 2013 r. planowane 3 789 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3-7)

1.2. W latach 2007 – 2009 ewidencję dróg powiatowych oraz urządzeń inżynierskich znajdujących się w ciągach tych dróg, PZD prowadził w wersji elektronicznej, tj. w programie WZDR autorstwa firmy Bentley. Po upadku tej firmy system ten przestał funkcjonować, a PZD nie miał możliwości przywrócenia jego sprawności. Należy odnotować, że w trakcie kontroli NIK, Zarząd Dróg podpisał już stosowne umowy na aktualizację systemu referencyjnego sieci dróg powiatowych.

Z tych też względów, w latach 2010-2013 ewidencję dróg powiatowych oraz urządzeń inżynierskich znajdujących się na tych drogach, PZD prowadził w wersji papierowej. I tak, dla wszystkich dróg powiatowych oraz mostów prowadzone są (od grudnia 2008 r.) książki drogi oraz książki obiektów mostowych. Opracowana była również mapa techniczno-eksploatacyjna dróg w skali 1:25 000 oraz prowadzono wykaz obiektów mostowych, przepustów i promów.

Według stanu na dzień 31 marca 2013 r. w sieci dróg powiatowych znajdowały się 23 mosty, jeden wiadukt, 139 przepustów oraz jeden prom. W okresie objętym kontrolą, Zarząd Dróg przeprowadził kontrole okresowe, co najmniej raz na pięć lat, tylko na mostach i wiadukcie w 2011 r., zaś poprzednia taka kontrola była przeprowadzona na jednym moście w 2003 r., a na drugim w 2009 r. Ostatnie kontrole roczne stanu technicznego mostów i wiaduktów przeprowadzono dla 23 mostów i wiaduktu w 2004 r., a dla jednego mostu w 2005 r. Kontrole te przeprowadzały osoby posiadające odpowiednie uprawnienia.

Prom na drodze powiatowej nr 1/3301777N Mikołajki – Wejsuny posiada dokument rejestracyjny statku żeglugi śródlądowej, którego armatorem jest PZD oraz aktualne świadectwo zdolności żeglugowej ważne do 27 maja 2018 r. W okresie objętym kontrolą przegląd promu przeprowadzony był dwukrotnie, tj. w listopadzie 2010 r. oraz w maju 2013 r., po których została utrzymana klasa promu ważna do 27 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-20, 37-59)

1.3. Zarząd Dróg przekazywał do GDDKiA³ terminowo i rzetelnie roczne informacje o sieci powiatowych dróg publicznych. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.⁴, informacje za 2010 r., 2011 r. oraz 2012 r. złożono w terminie do końca I kwartału wg stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego (w marcu), a dane w nich zawarte były zgodne z prowadzoną w PZD ewidencją.

(dowód: akta kontroli str. 21-36)

Ustalone
nieprawidłowości

1) Do czasu kontroli NIK, Zarząd Dróg nie sporządził projektu planu rozwoju powiatowej sieci drogowej, mimo że w jego regulaminie organizacyjnym (przyjętym uchwałą Rady Powiatu w Piszcu z dnia 18 października 2005 r.) zgodnie z § 9 pkt 1 do jego zakresu działania należy m.in. opracowanie takiego dokumentu. Obowiązek opracowania takiego planu przez zarządcę drogi, wynika również z art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵.

Brak planu rozwoju sieci drogowej, Dyrektor PZD wyjaśnił tym, że po uchwaleniu (przez Radę Powiatu) Planu Rozwoju Lokalnego Powiatu Piskiego na lata 2008 – 2009 uznano, że jest to dokument wystarczający, gdyż obejmuje również rozwój dróg powiatowych, z uwzględnieniem wszystkich czynników (demograficznych, gospodarczych, rozwojowych i finansowych). Dodał, że byłoby niecelowe powielanie powyższego planu i opracowywanie planu rozwoju sieci drogowej, szczególnie w trudnej sytuacji finansowej Powiatu. Podał również, że trwają obecnie prace nad Strategią Rozwoju Powiatu Piskiego na lata 2013 – 2022, w której będą uwzględnione również plany rozwoju sieci drogowej.

Wicestarosta Powiatu Pisz Marek Wysocki („Wicestarosta”) wyjaśnił natomiast, że Dyrektor PZD należycie wykonuje nałożone na niego zadania. W związku ze stwierdzonymi przez NIK nieprawidłowościami zobowiązał się do niezwłocznego podjęcia działań celem ich usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 60-61,97-104)

2) W latach 2010-2012 oraz w latach poprzednich tj. od 2004 r. Zarząd Dróg nie przeprowadził okresowych kontroli, co najmniej raz w roku, stanu technicznego mostów i wiaduktu, zaś od 2000 r. (tj. od powołania PZD) stanu technicznego dróg oraz przepustów. Nie prowadził też kontroli, co najmniej raz na 5 lat, stanu technicznego dróg i przepustów. Natomiast pierwsze takie kontrole odnośnie obiektów mostowych przeprowadzono dopiero w 2011 r. (poza jednym mostem objętym kontrolą w 2003 r i 2009 r.).

Brak ww. kontroli naruszał postanowienia art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że kontrole okresowe były przypisane jego zastępcy. Po zmianie na tym stanowisku w 2005 r. nie był informowany o tym, że takich kontroli się nie przeprowadza. Dodał, że jeszcze w trakcie trwania kontroli NIK (24 czerwca 2013 r.) została opracowana instrukcja przeprowadzania kontroli okresowych i bieżących

NIK zwraca uwagę, że jeden z pracowników Zarządu Dróg posiadał uprawnienia do przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego dróg. Potwierdza to również fakt, że w trakcie kontroli NIK, tj. w dniach 25-27 czerwca 2013 r., ww. pracownik przeprowadził trzy kontrole stanu technicznego dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 38-47,62-72)

³ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

⁴ Rozporządzenie 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).

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

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

3) Zarząd Dróg dla wszystkich 139 przepustów zlokalizowanych na drogach powiatowych nie prowadził ksiąg obiektów budowlanych, wymaganych art. 64 ust.1. Prawa budowlanego. Przepis ten stanowi bowiem, że właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2, ksiągę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego.

Brak ksiąg obiektów budowlanych dla przepustów Dyrektor wyjaśnił tym, że podstawą prawną dla PZD przy zakładaniu ewidencji dróg oraz urządzeń inżynierskich znajdujących się ciągach tych dróg było 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 i tunelom⁷, które nie nakazywało prowadzenia książki obiektu dla przepustów. Dodał, że w tym samym czasie również prawo budowlane tego nie przewidywało, dopiero zmiany w prawie budowlanym, które weszły w życie 26 września 2005 r. wprowadziły wymóg prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego dla przepustów.

(dowód: akta kontroli str. 73-75)

4) Analiza ksiąg drogi oraz ksiąg obiektów mostowych wykazała, że nie uwzględniono w nich niektórych danych, wymaganych ww. rozporządzeniem z 16 lutego 2005 r. Ministra Infrastruktury. Stwierdzono bowiem, że:

- w żadnej książce (drogowej i obiektu mostowego) nie podano wykazu osób upoważnionych do dokonywania wpisu,
- w książkach obiektów mostowych nie wykazano protokołów po przeprowadzonych kontrolach okresowych w 2011 r.,
- brakowało wpisów dotyczących opracowań technicznych obiektów,
- brakowało wykazu protokołów odbioru robót dla odcinka drogi (budowa, przebudowa, remont),
- brak było dwóch szczegółowych danych technicznych charakteryzujące odcinki drogi, tj. schematów skrzyżowań oraz przekrojów charakterystycznych drogi.

Stwierdzono również, że wszystkie książki nie były w sposób trwały wykonane, a ograniczono się jedynie do zabindowania kartek.

Zgodnie natomiast z § 3 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁸, książka powinna być wykonana w sposób trwały, zapewniający przydatność do użytkowania w całym okresie użytkowania obiektu, a strony powinny być zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą.

Dyrektor wyjaśnił, że książki te zostały wydrukowane w 2008 r. po zainstalowaniu w 2007 r. w PZD ewidencji elektronicznej dróg i urządzeń inżynierskich znajdujących się w ciągu tych dróg. Podał też, że zapis w zakresie obowiązków pracownika do dokonywania wpisów jest wystarczający i nie jest konieczne zapisywanie tego w książce. Natomiast brak wpisów w książkach spowodowany był trudnościami uzyskania potwierdzenia licencji na program elektroniczny oraz dużym obciążeniem upoważnionego pracownika prowadzonymi inwestycjami, co spowodowało niepełne wypełnianie ksiąg.

(dowód: akta kontroli str. 76-85)

5) Do czasu kontroli NIK, Zarząd Dróg nie prowadził w ogóle dziennika objazdu dróg dla dróg powiatowych. Zgodnie zaś z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁸ Dz.U.2003 r. nr 120, poz. 1134.

publicznych (...), ewidencja obejmuje m.in. dziennik objazdu dróg, który prowadzi zgodnie z § 11 tego rozporządzenia zarządcy drogi.

Dyrektor podał, że winę za brak dziennika objazdu dróg ponosi jego zastępca ds. technicznych w PZD, pracujący na tym stanowisku w latach 2005 -2011, który nie informował go o tym fakcie. Podał natomiast, że wykonywane były bieżące objazdy dróg, ale nie zostały one udokumentowane.

W dniu 20 czerwca 2013 r., (w trakcie kontroli NIK) PZD założył dla każdego z trzech obwodów oddzielne dzienniki objazdu.

(dowód: akta kontroli str. 86-90)

6) Brak było karty obiektu mostowego, wymaganej § 9 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., dla mostu w m. Jeże na drodze 1648N oraz mostu w m. Dziadowo na drodze 1658N, których prześła przekraczały 20 m. Zgodnie z § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. kartę obiektu sporządza się i prowadzi w pięciu egzemplarzach m.in. dla mostów, gdy rozpiętość teoretyczna przynajmniej jednego z prześel jest większa niż 20 m.

Dyrektor podał, że w 2008 r. PZD zakładając ewidencje mostów sporządził również karty obiektów mostowych. Niestety karty te zaginęły i nie jest mu znana przyczyna ich zaginięcia.

W trakcie kontroli NIK, PZD założył dla powyższych mostów karty obiektu mostowego.

(dowód: akta kontroli str. 13,91-94)

Ocena cząstkowa

Uwzględniając zakres i skalę powyższych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w ww. zbadanym obszarze. NIK nie może również w pełni uznać za zasadne wyjaśnienie Pana Dyrektora odnośnie przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości, gdyż ich skala świadczy nie tylko o nierzetelnym wypełnianiu obowiązków zarządcy dróg nałożonych przepisami prawa, ale również o braku sprawowanego przez Pana nadzoru nad realizacją zadań przypisanych pracownikom PZD.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Opis stanu faktycznego

2.1. Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg na mocy upoważnienia z 23 lutego 2010 r. wykonuje w imieniu Starosty Piskiego funkcję organu zarządzającego ruchem drogowym na drogach powiatowych i gminnych znajdujących się na terenie powiatu piskiego.

W okresie objętym kontrolą PZD prowadził ewidencję zatwierdzonych stałych i tymczasowych organizacji ruchu na drogach gminnych. PZD nie posiadał jednak informacji odnośnie ogólnej liczby dróg gminnych w poszczególnych gminach Powiatu, w tym liczby dróg posiadających zatwierdzoną stałą organizację ruchu.

Zarząd Dróg w listopadzie 2012 r. oraz w kwietniu 2013 r., wspólnie z Komendą Powiatową Policji w Piszcu, dokonał przeglądu dróg powiatowych w zakresie oznakowania i stanu nawierzchni dróg. Ponadto w lipcu 2012 r., na wniosek mieszkańców, dokonał wizji lokalnej na ul. Henryka Sienkiewicza w Piszcu. Stwierdzone nieprawidłowości z ww. przeglądów oraz wizji dokonanych w 2012 r. zostały w pełni usunięte przez PZD, natomiast stwierdzone ubytki i wykruszenia nawierzchni z kontroli w 2013 r. – były w trakcie ich usuwania.

(dowód: akta kontroli str. 95-123)

2.2. Z informacji uzyskanej od Komendy Powiatowej Policji w Piszcu („KPP”) wynika, że na drogach powiatowych w latach 2010 – 2013 (I kwartał) odnotowano ogółem 201 kolizji oraz 18 wypadków, w wyniku których 22 osoby zostały ranne, a w

czterech wypadkach osoby straciły życie. Podano również, że w ww. latach nie odnotowano zdarzeń na drogach wynikających ze złego ich oznakowania, wystąpiło natomiast osiem zdarzeń drogowych, których przyczyną był niewłaściwy stan techniczny dróg (dziury w jezdni), w tym cztery zdarzenia w 2010 r., trzy w 2011 r. oraz jedno zdarzenie drogowe w 2012 r.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że KPP o złym stanie nawierzchni drogi informowała go telefonicznie i po uzyskaniu tych informacji, brygada remontowa PZD niezwłocznie przystępowała do jej naprawienia.

(dowód: akta kontroli str. 124-127)

Po kontrolach przeprowadzonych w latach 2010-2011, KPP sześciokrotnie występowała do PZD o wprowadzenie zmian w organizacji ruchu na drogach powiatowych. Wnioskowała m.in. o: uzupełnienia przy szkołach oraz odsłonięcie znaku D-6 (przejście dla pieszych), właściwe ustawienie znaków A-17 (dzieci) w Piszcu, uzupełnienie lustra drogowego, umieszczenie znaku zakazu zatrzymywania się przy ul. Warszawskiej w Białej Piskiej, naprawienie nawierzchni z głębokimi koleinami na drodze 1692N oraz o usunięcie nieprawidłowości w oznakowaniu przejazdu dla rowerzystów w Piszcu. Ponadto w 2012 r. Straż Miejska w Piszcu wniosowała do PZD o prawidłowe oznakowanie przejść dla pieszych na ul. Jagiełły w Piszcu. Wnioski KPP oraz Straży Miejskiej zostały przez Zarząd Dróg uwzględnione oraz wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 125-127,128-142)

Według wyjaśnień Dyrektora, bieżący nadzór nad stanem oznakowania zlokalizowanego na drogach powiatowych, PZD realizował poprzez codzienne objazdy dróg przez trzech kierowników Obwodów Patrolowo-Interwencyjnych Zarządu. W przypadku stwierdzenia braków lub nieprawidłowości w oznakowaniu dróg oraz w stanie technicznym tych dróg i urządzeń inżynierskich, usterki usuwano na miejscu lub składano zapotrzebowanie na zakup odpowiednich materiałów, usług lub sprzętu, uprzednio oznakowując miejsce niebezpieczne. Wykonane prace były ewidencjonowane w notatnikach, gdzie podana była m.in. data, lokalizacja robót, rodzaj wykonanych prac, rozliczenie zużytego materiału i wykorzystanego sprzętu oraz ilość godzin. Poza tym, jak wyjaśnił Dyrektor, on i jego zastępca dwa razy w tygodniu dokonywali wyrywkowych kontroli wybranych odcinków dróg.

Analiza dokonanych w 2012 r. zapisów w jednym z ww. notatników dotyczących m.in. oznakowania pionowego i poziomego dróg powiatowych wykazała, że wykonano 19 takich prac, w tym w dziesięciu przypadkach dokonano wymiany znaków drogowych, w czterech umyto znaki, w czterech pomalowano pasy na przejściach dla pieszych, a w jednym dokonano pionowania znaków drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 143-148)

Ustalone
nieprawidłowości

1) Do czasu kontroli NIK, Zarząd Dróg nie posiadał organizacji ruchu drogowego dla wszystkich 120 dróg powiatowych o łącznej długości 476,4 km, w tym również dla dwóch dróg przebudowanych w 2010 r. (dotyczy drogi nr 1845N Chmielewo – Dziubiele) oraz w 2012 r. (droga nr 1522N Karpa –Turośl–Pisz).

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁹, działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są m.in. poprzez sporządzanie projektów organizacji ruchu oraz ich zatwierdzanie.

Dyrektor wyjaśnił, że w momencie tworzenia się powiatów, nie otrzymał organizacji ruchu na drogach powiatowych, a później niewystarczający stan środków

⁹ Dz. U. nr 177, poz. 1729

finansowych nie pozwalał na ich opracowanie, gdyż ważniejsze były bieżące remonty tych dróg. Podał też, że część znaków (pionowych) oraz ich lokalizacja znajduje się w książkach dróg, a niezatwierdzenie organizacji ruchu dla dróg przebudowanych wynikało z przeoczenia. Stwierdzono, że w dniu 11 lipca 2013 r. (tj. w trakcie kontroli NIK), Dyrektor PZD, działając na podstawie upoważnienia Starosty Piskiego z dnia 23 lutego 2010 r. m.in. do wydawania decyzji związanych z działaniami w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych, decyzjami zatwierdził organizacje ruchu dla dwóch przebudowanych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 97-99,149-152, 290-291,299-310)

2) PZD nie przedłożył Staroście, jako organowi zarządzającemu ruchem, uproszczonego projektu organizacji ruchu dla przebudowywanej drogi powiatowej Nr 1847N Chmielewo-Dziubiele, na której odbywał się ruch.

W § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem (...) określono, że w przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, które wymagają zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności, organ zarządzający ruchem może dopuścić wprowadzanie zmian organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 290-291,302-303)

3) Dyrektor PZD, zatwierdzając w formie decyzji projekty stałej organizacji ruchu dla dwóch przebudowanych dróg powiatowych oraz organizacji ruchu dla 15 dróg gminnych, nie miał kompetencji do ich zatwierdzenia. Zgodnie bowiem z § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r., zatwierdzanie organizacji ruchu należy wyłącznie do kompetencji organu zarządzającego ruchem (starosty w przypadku dróg gminnych i powiatowych).

W związku z powyższą nieprawidłowością, Wicestarosta poinformował NIK, że z dniem 25 lipca 2013 r. Starosta cofnął upoważnienie dyrektora PZD w zakresie zarządzania ruchem drogowym na drogach powiatowych i gminnych (w tym odnośnie zatwierdzania organizacji ruchu na tych drogach).

(dowód: akta kontroli str. 95-119,299-300,309-310, 328)

4) W latach 2010-2013 (I kw.) PZD nie sprawował nałożonego na niego obowiązku nadzoru nad publicznymi drogami gminnymi w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdzono bowiem, że w okresie tym w odniesieniu do ww. dróg nie przeprowadził kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z organizacją ruchu. Wymóg przeprowadzania takich kontroli określony został w § 3 ust. 1 pkt. 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

PZD nie posiadał również informacji o ogólnej liczbie i długości dróg gminnych na terenie powiatu piskiego, w tym o drogach posiadających zatwierdzoną organizację ruchu.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że w okresie 2010-2013 (I kwartał) nie przeprowadzał kontroli dróg gminnych, gdyż było to niemożliwe, z powodu dużej ilości zadań bieżących na drogach powiatowych, zbyt małej liczby pracowników oraz niskiego budżetu. PZD ograniczał swoje działania tylko do dróg powiatowych.

Podał również, że nie podejmował żadnych działań, aby wyegzekwować od wójtów gmin podania ilości dróg gminnych, w tym posiadających zatwierdzone organizacje ruchu.

Wicestarosta podał, że był przeświadczony, iż Dyrektor PZD wykonuje nałożone na niego zadania, zaś w związku ze stwierdzonymi przez NIK nieprawidłowościami, podejmie natychmiastowe działania celem ich usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 97-99,149-152)

Opis stanu
faktycznego

2.3. Według danych PZD, przy drogach powiatowych ustawionych jest ogółem 24 znaków ostrzegawczych A-17 („dzieci”) przy 12 szkołach, w tym dziewięciu szkołach podstawowych, dwóch gimnazjach oraz przy jednym zespole szkół ogólnokształcących. Oględziny dróg powiatowych, przy których zlokalizowanych było sześć obiektów szkolnych (cztery szkoły podstawowe oraz gimnazjum i zespół szkół ogólnokształcących) wykazały, że przed wszystkimi szkołami ustawione są znaki A-17. Przed dwiema szkołami znajdują się pasy ze znakami D-6, ale znajdują się one w osi wyjścia ze szkół. Przed jedną ze szkół umieszczona była tabliczka T-27 (tabliczka wskazująca, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci). Tylko przed dwiema szkołami znajdowały się barierki chroniące przed bezpośrednim wtargnięciem dzieci na drogę, przy czym przed jedną szkołą barierka była zbyt krótka i zbyt daleko oddalona od wyjścia ze szkoły.

Dyrektor PZD podał, że za brak barierek ochronnych przed szkołami odpowiadają bezpośrednio dyrektorzy tych szkół. Po tych oględzinach zwrócił się do Burmistrza Pizsa z prośbą o podjęcie stosownych działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 154-155,159-162,166)

Opis stanu
faktycznego

2.4. Oględziny trzech dróg powiatowych o nr 1662N,1875N i 1692N oraz dwóch przebudowanych w ramach NPPDL (1522N i 1845N) wykazały, że ich oznakowanie zapewniało bezpieczeństwo dla użytkowników. Widoczność znaków była dobra. Stwierdzono jednak, że nawierzchnia na drogach 1662N, 1875N i 1692N (w części nawierzchni bitumicznej) jest miejscami popękana, nierówna, w wielu miejscach łamana oraz występują w nich ubytki. Ponadto nawierzchnia drogi 1692N na odcinkach żwirowo-gruntowych była nierówna - z wybojami. Stan techniczny dróg przebudowanych w ramach NPPDL był dobry.

(dowód: akta kontroli str. 154-158,163-165)

Ustalone
nieprawidłowości

Oględziny czterech dróg powiatowych wykazały 18 przypadków ich oznakowania niezgodnego z ustaloną organizacją ruchu lub zapisami w książce drogi. I tak:

- trzy znaki drogowe, tj. dwa D-1 (droga z pierwszeństwem) oraz A-18a (zwierzęta gospodarskie) znajdujące się w pasie drogowym dwóch przebudowanych nie były ujęte w organizacji ruchu,
- 14 znaków drogowych na trzech drogach (1662N,1875N i 1692N) nie były ujęte w książce drogi i dotyczyło to m.in. trzech znaków B-33 (ograniczenie prędkości), trzech D-42 (obszar zabudowany) i trzech D-43 (koniec obszaru zabudowanego) oraz dwóch znaków A-6b (skrzyżowanie z drogą podporządkowaną),
- znak A-17 (dzieci) na drodze 1692N został ustawiony bez zgody PZD.

Powyższe rozbieżności Dyrektor PZD wyjaśnił brakiem bieżącej aktualizacji organizacji ruchu, a nielegalnie ustawiony znak A-17 został usunięty.

(dowód: akta kontroli str. 154-158,163-168)

Opis stanu
faktycznego

2.5. Z informacji uzyskanych od GDDKiA wynika, że w celu poprawy stanu powiązań dróg powiatowych oraz zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa na czterech drogach krajowych przebiegającej przez powiat piski, w okresie objętym kontrolą na sześciu odcinkach przeprowadzono inwestycje z zakresu przebudowy i remontów dróg krajowych, które objęły również skrzyżowania z drogami powiatowymi.

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie poinformował natomiast, że w okresie objętym kontrolą poprawa powiązań sieci gminnych z drogami wojewódzkimi (trzy

drogi) i dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych oraz zwiększenie płynności ruchu i poprawa bezpieczeństwa w zakresie skrzyżowań jest uwzględniona przy realizowanej obecnie przebudowie całej drogi wojewódzkiej nr 677 (Nowa Wieś Etcka – Biała Piska), prowadzonej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia-Mazury 2007-2013. Na pozostałych odcinkach dróg wojewódzkich nr 609 i 610, gdzie zlokalizowane są cztery skrzyżowania z drogami gminnymi, stan bezpieczeństwa ruchu drogowego realizowany jest przez półroczne kontrole stanu oznakowania. Dodano, że w odniesieniu do ww. skrzyżowań nie było wniosków dotyczących poprawy stanu powiązań sieci dróg gminnych z siecią dróg wojewódzkich.

Straż Miejska w Piszku podała, że głównymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych jest przekraczanie dozwolonej prędkości, niewłaściwe wyprzedzanie oraz wymijanie. Dlatego w uzgodnieniu z KPP w Piszku, na bieżąco dokonuje czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, z użyciem przenośnego lub zainstalowanego w pojeździe urządzenia rejestrującego.

(dowód: akta kontroli str. 169-175)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Zarządu Dróg w zbadanym obszarze, gdyż nie wywiązał się z nałożonego obowiązku opracowania projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych. Ocena negatywna w przypadku dróg gminnych wynika zwłaszcza z nieobjęcia tych dróg w latach 2010-2013 (I kwartał) kontrolami w zakresie ich oznakowania oraz zlokalizowania na tych drogach urządzeń bezpieczeństwa, a także z braku rozeznania o liczbie dróg nieposiadających zatwierdzonej organizacji ruchu.

3. Działania Zarządu Dróg w świetle uchwał Rady Ministrów dotyczących NPPDL¹⁰.

Opis stanu faktycznego

Przy braku w Powiecie planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, wyboru dróg powiatowych do przebudowy dokonywano w oparciu o Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata 2007 – 2013 oraz Strategię Rozwoju Powiatu, przyjęte stosownymi uchwałami Rady Powiatu.

W latach 2010–2013 (I kwartał) przebudowano trzy drogi powiatowe o łącznej długości 6,546 km, dofinansowane ze środków NPPDL. Na ich przebudowę wydatkowano łącznie 5 096,2 tys. zł, w tym 2 063,0 tys. zł stanowiły środki z NPPDL (40,5%). Przebudową objęto drogę nr 1845N Chmielewo–Dziubiele (przeprowadzoną w 2010 r. o wartości ogółem 1 524,2 tys. zł), drogę nr 1670N Pisz-

Łupki-Rybitwy-Kaliszki (w 2011 r. o wartości 1 405,4 tys. zł) oraz drogę nr 1522N Karpa–Turośl-Pisz (w 2012 r., 2 166,6 tys. zł).

Badania dokumentacji dwóch przebudowanych dróg, tj. drogi nr 1845N oraz nr 1522N wykazały, że dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie, rozpoczęcie i zakończenie remontu dróg, przekazanie sprawozdań z wykorzystania dotacji oraz uzyskane efekty rzeczowe, były zgodne z ww. uchwałami Rady Ministrów.

Prawidłowo i terminowo rozliczono powyższe inwestycje z Warmińsko-Mazurskim Urzędem Wojewódzkim w Olsztynie (W-M UW).

Przebudowy omawianych dróg były poddane kontroli przez W-M UW w 2011 r. oraz w 2013 r. Kontrole te wykazały prawidłową realizację przebudowy oraz zgodność wykorzystania dotacji z warunkami określonymi w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 176-262)

¹⁰ Uchwały: nr: 233/2008 z dnia 28 października 2008r., nr 157/2009 z dnia 15 września 2009 r. oraz nr 174/2011 z dnia 6 września 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w badanym obszarze.

4. Udzielanie zamówień publicznych.

4.1. Analiza dokumentacji zamówień publicznych dotyczących przebudowy dwóch dróg zrealizowanych w przetargu nieograniczonym na ogólną kwotę 3 690,8 tys. zł wykazała, że zamówienia były realizowane zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Stwierdzono bowiem m.in., że:

- tryb wyłaniania wykonawców i przeprowadzone postępowania były właściwe,
- wartość zamówienia została określona z należytą starannością, zaś treść ogłoszeń o zamówieniach była zgodna ze SIWZ¹¹ i wykonana w ustawowych terminach,
- SIWZ zawierały wszystkie niezbędne elementy,
- prawidłowo przeprowadzono procedurę wyłonienia wykonawców oraz dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty, a umowy z wykonawcami zostały zawarte w terminach określonych w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 263-282)

4.2. Badania dokumentacji technicznej związanej z udzieleniem zamówień publicznych na przebudowę dwóch dróg powiatowych wykazały, że określono w niej terminy rozpoczęcia robót, realizacji poszczególnych elementów i zakończenia całości zadań. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót¹² precyzowały wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych oraz badania tych materiałów, wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych oraz warunki dotyczące kontroli jakości robót. Zawarte umowy z wykonawcami uwzględniały m.in. warunki gwarancji i rękojmi, określały zabezpieczenie należytego wykonania zamówienia oraz zawierały postanowienia dotyczące kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. Poza tym umowy określały terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

(dowód: akta kontroli str. 194-199,232-238,283-286)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PZD w badanym obszarze.

5. Wykonanie przebudowy dróg.

Prace budowlane na dwóch analizowanych drogach powiatowych objętych przebudową (w 2010 r. oraz 2011 r.) w ramach NPPDL, prowadzone były na podstawie zgłoszenia do Starosty Piskiego, dokonanego w trybie art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego. PZD nie został zobowiązany do zgłoszenia zakończenia budowy tych dróg, Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Piszku.

Badania dokumentacji związanej z realizacją przebudowy ww. dróg wykazały m.in., że:

- wykonawcy otrzymali dokumentację projektową i plac budowy w terminie określonym w umowach,
- terminy rozpoczęcia i zakończenia robót były zgodne z warunkami umowy i utrwalone zostały w dziennikach budowy,
- w przebudowie dróg nie występowały przerwy,

¹¹ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

¹² § 12 - § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. nr 202, poz. 2072).

- przestrzegane były wymogi określone w dokumentacji przetargowej, w zakresie warunków pogodowych przy realizacji robót drogowych,
- zarządca drogi wyegzekwował od wykonawców opracowanie (w szczegółowej specyfikacji technicznej) i zrealizowanie programu jakości robót,
- dane dotyczące jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyniki przeprowadzonych badań wpisywane były do dzienników budowy,
- roboty zanikające, ulegające zakryciu podlegały rzetelnemu odbiorowi przez Zamawiającego,
- wyegzekwowano od wykonawców wymagane zabezpieczenie należytego wykonania robót.

(dowód: akta kontroli str. 287-288)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w dziennikach budowy przebudowywanych dróg powiatowych brak było wpisów dotyczących warunków atmosferycznych przy układaniu warstwy wiążącej i ścieralnej. Poza tym stwierdzono, że w dokumentacji brak było potwierdzenia przekazania przez PZD dokumentacji projektowej wykonawcom. Jak oświadczyła Lucyna Elżbieta Balicka Kierownik Sekcji Planowania, Nadzoru i Zamówień Publicznych w PZD taka dokumentacja techniczna została wykonawcom przekazana.

Dyrektor PZD podał, że w następnych protokołach przekazania placu budowy będzie również zapis o przekazaniu dokumentacji projektowej. Polecił również, żeby w dziennikach budów odnotowywano warunki atmosferyczne dla wszystkich prac związanych z układaniem mas bitumicznych.

(dowód: akta kontroli str. 287-291)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo ww. uwagi, ocenia pozytywnie działalność PZD w badanym obszarze.

6. Odbiór przebudowanych dróg.

Opis stanu faktycznego

Odbiór końcowy przebudowanych dróg dokonany był w terminach określonych w umowach. PZD wyegzekwował od wykonawców dostarczenie wszystkich dokumentów niezbędnych do odbioru robót m.in.: dziennika budowy i księgi obmiaru, wyników badań kontrolnych, atestów jakości wbudowanych materiałów, opinii technologicznej oraz sprawozdań technicznych.

Przy odbiorze końcowym oceniono wszystkie parametry nawierzchni określone w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót drogowych, nie wykazując żadnych wad odnośnie wykonanych robót.

Wykonawcy robót udzielili 3-letniej gwarancji oraz rękojmi. W dniu 28 czerwca 2013 r. pracownicy PZD przy współudziale przedstawicieli wykonawcy, przeprowadzili przegląd gwarancyjny drogi Nr 1845N Chmielewo-Dziubiele. Komisja nie wniosła żadnych uwag do stanu technicznego przebudowanej drogi.

Zwroty zabezpieczenia należytego wykonania umów zostały dokonane zgodnie z warunkami zawartymi w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 292-298)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PZD w badanym obszarze..

7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

PZD nie korzystał z gwarancji i rękojmi po dwóch zrealizowanych inwestycjach drogowych w ramach NPPDL, gdyż nie wystąpiły na tych drogach wady i usterki.

(dowód: akta kontroli str. 311)

8. Nadzór nad działalnością Zarządu Dróg

W latach 2010–2013 (I kw.) Zarząd Powiatu w Piszcu nie przeprowadził żadnych kontroli w PZD dotyczących jego działalności w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg. W okresie tym kontrole przeprowadzili pracownicy Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji na przebudowę dróg powiatowych (opisano już w pkt 3 niniejszego wystąpienia).

W 2012 r. NIK skontrolowała PZD, którą objęto wywiązywanie się z obowiązków zarządcy dróg powiatowych w zakresie utrzymania czystości i porządku w obszarze pasów drogowych poza jezdnią. W wyniku tej kontroli wnioskowano o rozważenie wprowadzenia wewnętrznych zasad (procedur) dotyczących utrzymania porządku i estetyki zarządzanych terenów pasa drogowego. Powyższy wniosek został zrealizowany w pełni, poprzez wprowadzenie w życie uchwałą Zarządu Powiatu w Piszcu w dniu 15 kwietnia 2013 r. „Zasad utrzymania porządku i estetyki pasa drogowego zarządzanego przez PZD w Piszcu”.

Starosta wyjaśniając brak kontroli w PZD w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg podał, że wynikało to z ograniczonych zasobów czasowych osób zajmujących się działalnością kontrolną, a także z braku sygnałów świadczących o nieprawidłowościach w tym obszarze. Podał też, że Zarząd Powiatu oraz Rada Powiatu były na bieżąco informowani przez Dyrektora PZD o działalności Zarządu Dróg, m.in. na posiedzeniach stosownych komisji Rady, a ponadto radni i członkowie Zarządu Powiatu kilkakrotnie uczestniczyli w objazdach dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 206-213,253-258,312-327)

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 Kontroli¹³, wnosi o:

- 1) opracowanie planu rozwoju powiatowej sieci drogowej,
- 2) założenie ksiąg obiektów budowlanych dla przepustów,
- 3) rzetelne prowadzenie ksiąg drogi oraz ksiąg obiektów mostowych,
- 4) przeprowadzanie, wymaganych przepisami prawa, okresowych kontroli (rocznych i pięcioletnich) stanu technicznego dróg powiatowych, obiektów mostowych oraz przepustów,
- 5) opracowanie projektów organizacji ruchu dla dróg powiatowych i przedłożenie ich Starości Piskiemu do zatwierdzenia, stosownie do wymogów § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b i § 6 ust 1 rozporządzenia w sprawie organizacji ruchu,
- 6) usunięcie stwierdzonych w czasie oględzin przypadków rozbieżności w oznakowaniu na drogach powiatowych,
- 7) sprawowanie bieżącego nadzoru nad drogami gminnymi w powiecie piskim w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- 8) podjęcie działań zmierzających do uzyskania od gmin zlokalizowanych na terenie Powiatu aktualnych danych o liczbie i długości publicznych dróg gminnych, z uwzględnieniem dróg, dla których została ustalona stała organizacja ruchu.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Olsztynie.

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.

Olsztyn, dnia 30 lipca 2013 r.

Kontroler
Henryk Dykty
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli