



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-05-02/2013
P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK¹, Bartosz Tomczyk, st. inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 86069 z dnia 19 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, ul. Poznańska 200, 63-800 Gostyń (dalej: PZD)

Kierownik jednostki kontrolowanej Grzegorz Mayer, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Gostyniu od 1 marca 1999 r. (dalej: Dyrektor PZD)

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła opracowanie planu rozwoju sieci drogowej, zaprowadzenie książek drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi oraz dziennika objazdu dróg, przeprowadzenie w latach 2010-2012 corocznych przeglądów okresowych mostów przez upoważnione osoby, sprawowanie bieżącego nadzoru nad stanem oznakowania zlokalizowanego na zarządzanych drogach, a także rzetelne przygotowanie dwóch inwestycji realizowanych w ramach „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych” (dalej: NPPDL), udzielenie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: Pzp) i prawidłowe wykorzystanie dotacji z budżetu państwa.

Nieprawidłowości dotyczyły natomiast: braku opracowania stałej organizacji ruchu dla 77 spośród 80 dróg zarządzanych przez PZD, przeprowadzenia w 2010 r. corocznej kontroli okresowej dróg oraz pięcioletniej kontroli mostów, a także przeprowadzanie kontroli rocznych oraz pięcioletnich dróg przez osobę nieposiadającą zaświadczenia o przynależności do samorządu zawodowego

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

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

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759

inżynierów budownictwa. Ponadto nie zostały zrealizowane w pełni dwa (spośród dziesięciu) wnioski pokontrolne z poprzedniej kontroli NIK, a zaprowadzonych książek drogi nie prowadzono na bieżąco.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego powiatowej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Działania w zakresie objętym kontrolą PZD wykonywał jako jednostka organizacyjna Powiatu Gostyńskiego.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Starosty Gostyńskiego, z powodu niewystarczających środków przeznaczonych na utrzymanie dróg powiatowych, Rada Powiatu Gostyńskiego podjęła uchwałę o likwidacji (z końcem lipca 2013 r.) PZD i o przeniesieniu realizacji zadań drogowych do Starostwa Powiatowego. Takie rozwiązanie ma przynieść oszczędności w kwocie ok. 400 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 766-767, 840)

1.2. PZD posiadał plan rozwoju sieci drogowej opracowany na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ (dalej: ustawa o drogach), który uwzględniał ich dostęp do lokalnych ośrodków gospodarczych. Plan rozwoju infrastruktury drogowej związanej z dostępem do lokalnych ośrodków gospodarczych zawarty był również w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym Powiatu Gostyńskiego na lata 2009-2012 oraz w Planie Rozwoju Lokalnego Powiatu Gostyńskiego.

(dowód: akta kontroli str. 7-49)

1.3. PZD prowadził książki drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi oraz dziennik objazdu dróg zgodnie z odpowiednio §§ 10 i 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg). Książki drogi prowadzone były w formie elektronicznej za pomocą programu komputerowego EWIDR.

(dowód: akta kontroli str. 50-52, 188-230, 819-833)

1.4. W okresie objętym kontrolą PZD przeprowadzał coroczne kontrole okresowe mostów, co było zgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶ (dalej: Prawo budowlane), natomiast ostatnia kontrola okresowa mostów (przeprowadzana co najmniej raz na pięć lat), zrealizowana została w 2005 r. Kontrole te przeprowadzone zostały przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie mostów oraz legitymującą się zaświadczeniem o przynależności do samorządu zawodowego.

PZD przeprowadził coroczną kontrolę okresową dróg w 2012 r., natomiast kontrolę pięcioletnią w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 54-67)

W wyniku ww. kontroli okresowych dróg stwierdzono potrzeby remontowe związane z ich stanem technicznym, o czym Dyrektor PZD informował Zarząd Powiatu w Gostyniu. Wyniki kontroli dróg były również brane pod uwagę przy typowaniu odcinków dróg do przebudowy (w jednym przypadku wnioskowano o dofinansowanie przebudowy drogi w ramach NPPDL, jednak wniosek nie uzyskał akceptacji; w drugim przypadku, PZD takie dofinansowanie otrzymał).

⁴ Dz. U. z 2013, poz. 260

⁵ Dz. U. z 2005 r., nr 67, poz. 582

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623

W wyniku corocznych kontroli mostów stwierdzono również potrzeby remontowe w stosunku do stanu technicznego siedmiu mostów.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że podejmował działania polegające na wpisywaniu do planowanego budżetu na poszczególne lata 2010-2013 środków na najpilniejsze zadania wynikające z przeprowadzonych przeglądów obiektów mostowych, jednak po zatwierdzeniu budżetu przez Radę Powiatu, środki te zostały umniejszone.

(dowód: akta kontroli str. 67-146, 805, 787-790)

1.5. PZD terminowo przekazywał do Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu (dalej: Oddział GDDKiA) roczne sprawozdania o sieci dróg publicznych na terenie powiatu.

(dowód: akta kontroli str.147-165)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez zarządcę kontroli okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu ich stanu technicznego oraz co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

PZD w 2010 r. nie przeprowadził corocznej kontroli okresowej wszystkich 80 zarządzanych dróg oraz kontroli pięcioletniej dla 21 zarządzanych mostów.

Spowodowane to było, według wyjaśnień Dyrektora PZD tym, że w 2010 r. przeprowadzono ocenę stanu technicznego dróg ale nie sporządzono z niej protokołów. Natomiast przyczyną nieprzeprowadzenia przeglądu okresowego (pięcioletniego) obiektów mostowych był brak środków finansowych, a także przeprowadzenie w tym roku przeglądu podstawowego.

(dowód: akta kontroli str. 65-67, 770, 805)

2. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 7 Prawa budowlanego, podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (w tym do sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych) stanowi m. in. wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności.

Kontrole pięcioletnie dróg w 2011 oraz roczne w 2012 r. przeprowadzone zostały w ramach obowiązków służbowych przez Dyrektora PZD, posiadającego uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg, natomiast nieposiadającego zaświadczenia o przynależności do samorządu zawodowego inżynierów budownictwa.

Złożone wyjaśnienia wskazują, że przyczyną powstania ww. nieprawidłowości był brak posiadania przez pozostałych pracowników PZD wymaganych uprawnień oraz wysokie koszty zlecenia takiego zadania (ok. 150-175 tys. zł), na które nie było środków. Dyrektor PZD zobowiązał się uzyskać zaświadczenie o przynależności do Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów.

(dowód: akta kontroli str. 63-67, 770)

3. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 i § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg zarządca drogi prowadzi książkę drogi, a jej wzór określa załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia.

PZD prowadził książki drogi dla zarządzanych dróg zgodnie ze wzorem określonym w ww. załączniku, jednakże nie dokonywano w nich na bieżąco zapisów w dziale IV. „Wykaz dzienników objazdu dróg” oraz w dziale V. „Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej.”

Powodem braku bieżących wpisów w książkach dróg, według wyjaśnień Dyrektora PZD, był duży zakres prac związanych z zarządzaniem siecią dróg o długości 485 km przy jednoczesnej, zbyt małej liczbie pracowników merytorycznych.

(dowód: akta kontroli str. 50-52, 818-834)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na fakt, że zgodnie z danymi zawartymi w protokołach kontroli okresowych dróg w 2011 r., PZD przeprowadził tylko kontrolę pięcioletnią, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

Według wyjaśnień Dyrektora PZD, w 2011 r. przeprowadzono równocześnie kontrolę roczną i pięcioletnią, których wyniki opisano w jednym protokole uwzględniającym elementy kontroli rocznej oraz rozszerzony zakres kontroli pięcioletniej.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 65-67, 770, 787-788, 791-792)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, z przeprowadzonej kontroli rocznej oraz pięcioletniej sporządza się dwa odrębne protokoły.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność PZD w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego powiatowej sieci drogowej.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

2.1. Stała organizacja ruchu (wg stanu na 31 marca 2013 r.) ustalona była dla trzech spośród 80 dróg zarządzanych przez PZD.

Z uzyskanych od Starosty Gostyńskiego informacji wynika, że w stosunku do pozostałych dróg, PZD nie przedkładał propozycji zmian w organizacji ruchu, a stałe organizacje ruchu opracowane były przed 1999 r., tj. przed przejęciem dróg przez Powiat Gostyński. W prowadzonej przez PZD ewidencji dróg oraz w książkach drogi znajduje się schemat aktualnego oznakowania, ale wygenerowanie, z prowadzonej ewidencji, projektów organizacji ruchu odpowiadających obecnym wymogom wymaga zakupu odpowiedniego modułu do posiadanego przez PZD programu komputerowego. Starosta Gostyński zobowiązał PZD do zakupu programu i opracowania stałych projektów organizacji dla pozostałych dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 167-172, 771, 767)

2.2. W objętym kontrolą okresie, Komendant Powiatowy Policji w Gostyniu nie zgłaszał, na podstawie art. 129 ust. 2 pkt 7a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷, wniosków do PZD w sprawie zmiany organizacji ruchu (w tym w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego) na drogach powiatowych. Liczbę kolizji i wypadków komunikacyjnych zaistniałych na zarządzanych przez PZD drogach obrazuje poniższe zestawienie:

Rok	Liczba				
	Kolizji	Wypadków	w tym wypadków z ofiarami śmiertelnymi	ofiar śmiertelnych	osób rannych
1	2	3	4	5	6
2010	702	40	3	3	53
2011	589	31	9	9	34
2012	482	29	6	6	31
2013 (I kwartał)	111	1	-	-	1
Suma	1884	101	18	18	119

(dowód: akta kontroli str. 174)

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

2.3. PZD sprawował bieżący nadzór nad stanem oznakowania zlokalizowanego na zarządzanych drogach. Podejmował również działania w zakresie weryfikacji istniejącego oznakowania na sieci dróg pod kątem prawidłowości lokalizacji i stanu technicznego poprzez objazdy dróg, w czasie których stwierdzano nieprawidłowości w oznakowaniu, a także wskazywano termin ich usunięcia. W PZD nie ustalono jednakże pisemnej procedury dotyczącej reagowania na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu. Ujawnione w 2012 r., podczas objazdów dróg, nieprawidłowości dotyczące oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu były usuwane na bieżąco w terminie od pięciu do 14 dni od dnia ich stwierdzenia. Ponadto, pracownik PZD, wraz z przedstawicielem Komendy Powiatowej Policji w Gostyniu, przeprowadził w latach 2012-2013 łącznie cztery objazdy dróg w celu sprawdzenia stanu oznakowania, oświetlenia i sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz uszkodzeń nawierzchni. W wyniku tych objazdów stwierdzano nieprawidłowości w oznakowaniu i wyznaczano termin ich usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 175-230, 771)

2.4. W toku przeprowadzonych przez kontrolera NIK oględzin pięciu odcinków dróg, przy których znajdowały się placówki oświatowe dla dzieci, stwierdzono, że w pobliżu wszystkich placówek umieszczono znaki A-17 (Znak ostrzegawczy „Dzieci”). W dwóch przypadkach⁸ w bezpośrednim sąsiedztwie wyjścia z terenu placówki umiejscowione były przejścia dla pieszych, które nie zostały wyznaczone w osi wyjścia z terenu obiektu, a oprócz pionowych i poziomych znaków A-17 umieszczono również znaki T-27 (Tablica informująca, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci). Ponadto, w dwóch przypadkach⁹, przed wyjściem z terenu obiektu umieszczone były bariery ochronne. W odniesieniu do odcinków dróg poddanych oględzinom brak było ustalonej stałej organizacji ruchu, o czym jest mowa w punkcie 2 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 796-797)

2.5. W trakcie przeprowadzonych przez kontrolera NIK oględzin dwóch odcinków dróg przebudowanych w ramach NPPDL („Przebudowa drogi powiatowej nr 4907P Gostyń-Dłoń, odc. Pępowo-granica powiatów” (dalej: zadanie nr 1) oraz „Przebudowa ulicy Wjazdowej w Pudliszkach w ciągu drogi powiatowej nr 4928P Rokosowo-Pudliszki” (dalej: zadanie nr 2), a także dwóch dróg powiatowych (nr 4941P i 4928P) stwierdzono, że znaki i urządzenia bezpieczeństwa były widoczne, w dobrym stanie technicznym i właściwie umieszczone w pasie drogowym. W ciągu dróg nie występowały szczególnie niebezpieczne łuki poziome. Drogi były czyste, za wyjątkiem odcinka drogi 4941P w miejscowości Chumiętka, gdzie stwierdzono na obu krawężniach ulicy przyzmy piasku. Na przebudowanych odcinkach dróg nie stwierdzono nierówności, pęknięć, ubytków nawierzchni bitumicznej jezdni, jak również ubytków czy pęknięć nawierzchni chodników.

W przypadku drogi nr 4941P stwierdzono przełomy i ubytki w nawierzchni bitumicznej jezdni na długości ok. dwóch km. Przed tym odcinkiem drogi ustawiony był znak ostrzegawczy A-30 (Inne niebezpieczeństwo) z tabliczką „Przełomy” oraz znak B-33 ograniczający prędkość do 30 km/h. Ponadto na tym odcinku drogi, (w km 3+500), stwierdzono przepust wystający 15 cm ponad jezdnię, przed którym ustawiony był znak B-33 ograniczający prędkość do 20 km/h. Za przepustem, na długości jednego km stwierdzono uszkodzenia krawędzi nawierzchni drogi.

W przypadku drogi nr 4928P stwierdzono przełomy i ubytki nawierzchni na długości ok. 200 m. Przed tym odcinkiem drogi ustawiony był znak A-30 z tabliczką „Przełomy” oraz znaki B-33 ograniczające prędkość do 40 km/h i 20 km/h.

⁸ Przedszkole w Krobi oraz szkoła podstawowa w Pępowie.

⁹ Przedszkole w Krobi oraz szkoła specjalna w Brzeziu.

Dyrektor PZD wyjaśnił przy tym, że taki stan dróg wynika z braku środków na ich remont. PZD zarządza siecią drogową o długości 485 km, a na bieżące utrzymanie tak dużej sieci drogowej potrzebne są znaczne nakłady finansowe (szacuje się, że rocznie z budżetu Powiatu winny być zabezpieczone środki w wysokości ok. 22 mln zł, natomiast w 2013 r. na remonty i przebudowy dróg zaplanowano 1.744.711 zł).

(dowód: akta kontroli str.167-172, 795-802, 807)

2.6. Zgodnie z informacjami uzyskanymi z w Oddziale GDDKiA, w odniesieniu do badanych zadań inwestycyjnych, PZD uzgodniła projekt budowlany przebudowy drogi dla zadania nr 1, a inwestycja ta przyczyniła się do zwiększenia spójności połączeń komunikacyjnych na przebiegu dróg krajowych, natomiast zadanie nr 2 nie podlegało konsultacji, ponieważ droga ta nie stanowiła połączenia z drogą krajową. Zgodnie z informacjami uzyskanymi z Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu (dalej: WZDW), PZD przed przystąpieniem do realizacji obu zadań nie konsultował ich wpływu na poprawę stanu powiązań sieci dróg gminnych z siecią dróg wojewódzkich oraz poprawę bezpieczeństwa w zakresie skrzyżowań z drogami wojewódzkimi, a WZDW nie analizował wpływu zrealizowanych inwestycji na ww. czynniki.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi z Komendy Powiatowej Policji w Gostyniu, w 2010 r. miało miejsce 19 zdarzeń drogowych, których przyczyną był zły stan techniczny drogi, w 2011 r. takich zdarzeń odnotowano 17, w 2012 r. miało miejsce siedem zdarzeń. W I kwartale 2013 r. wystąpiły trzy takie zdarzenia drogowe.

Komenda Straży Miejskiej w Gostyniu poinformowała, że zagrożenia zauważone w trakcie służby funkcjonariusze Straży Miejskiej przekazywali telefonicznie do PZD w celu szybkiego ich wyeliminowania.

(dowód: akta kontroli str. 231-238)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁰ starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹¹ (dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem) organizację ruchu zatwierdza, na podstawie projektu organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi.

Dla 77 spośród 80 dróg powiatowych zarządzanych przez PZD, nie było ustalonej stałej organizacji ruchu.

Spowodowane to było, według wyjaśnień Dyrektora PZD, tym że ww. rozporządzenie nie zawierało przepisów przejściowych odnoszących się do dróg już istniejących, więc jego zdaniem ma ono zastosowanie do zatwierdzania organizacji ruchu nowych dróg. Dyrektor PZD wyjaśnił ponadto, że stałą organizację ruchu ustalano dla dróg, które podlegały przebudowie, natomiast dla pozostałych dróg organizacja ruchu była zawarta w opisach liniowych ewidencji dróg, które były w posiadaniu PZD na nośniku elektronicznym. Dyrektor PZD zobowiązał się, że po zakupie odpowiedniego programu komputerowego i wygenerowaniu z ww. opisów liniowych projektów stałej organizacji ruchu, zostaną przedłożone do zaopiniowania przez Komendę Powiatową Policji w Gostyniu oraz przedłożone do zatwierdzenia Staroście Gostyńskiemu.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 177, poz. 1729

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem nie ma wskazania, że odnosi się ono tylko nowych dróg, a więc ma ono zastosowanie do wszystkich dróg będących w zarządzie PZD.

(dowód: akta kontroli str. 50-52, 167-172, 771, 773-783)

W trakcie oględzin dwóch dróg powiatowych stwierdzono zły stan techniczny nawierzchni na długości odpowiednio ok. 3 km (droga nr 4941P) oraz na długości ok. 200 m (droga nr 4928P).

Podobny stan techniczny tych dróg stwierdzono również w trakcie kontroli okresowych dróg przeprowadzanych przez PZD w 2011 i 2012 r.

Dyrektor PZD podał w złożonych wyjaśnieniach, że PZD od kilku lat wnioskował do Zarządu Powiatu Gostyńskiego o pilną potrzebę remontu odcinka drogi przez wieś Chumiętki i prawdopodobnie ten odcinek drogi nr 4941P zostanie wpisany do realizacji w budżecie Powiatu na 2014 r. Usunięcie na tej drodze przełomów przerasta jednak możliwości finansowe Powiatu (szacuje się, że remont tego odcinka drogi to koszt ok. 3,5 mln zł). PZD utrzymuje przejezdność na tym odcinku drogi poprzez łatanie ubytków w nawierzchni oraz wprowadzanie ograniczeń prędkości. Zalegający piasek zostanie usunięty przez pracowników PZD.

W odniesieniu do stwierdzonych uszkodzeń w ciągu drogi nr 4928P Dyrektor PZD wyjaśnił, że po przeglądach rocznych wykonywane były remonty mające na celu powstrzymanie dalszej degradacji jezdni, jednak po zimie 2012/2013 powstały jeszcze większe wyboje. W związku z tym PZD w 2013 r. wystąpi do Zarządu Powiatu o zabezpieczenie środków na ich usunięcie.

(dowód: akta kontroli str. 787-802, 806)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność PZD w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ograniczone środki finansowe jakimi dysponuje PZD na remonty dróg, nie były jedyną przyczyną opisanych wyżej nieprawidłowości.

3. Zgodność działań PZD z postanowieniami umów na dofinansowanie zadań zrealizowanych w ramach NPPDL

Opis stanu
faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie dwie inwestycje dofinansowane były dotacjami celowymi z budżetu państwa (zadanie nr 1 i nr 2).

(dowód: akta kontroli str. 809-816)

W przypadku zadania nr 1 (o długości 5,8 km) zgodność działań PZD na etapie wnioskowania była przedmiotem poprzedniej kontroli NIK.

Wyboru odcinka drogi realizowanego w ramach zadania nr 2 (o długości 0,53 km) dokonano na podstawie aktualnego planu rozwoju sieci drogowej, Wieloletniego Programu Inwestycyjnego Powiatu Gostyńskiego na lata 2009-2012 oraz Planu Rozwoju Lokalnego Powiatu Gostyńskiego. Dane i informacje zawarte we wniosku o dofinansowanie znalazły potwierdzenie w dokumentach źródłowych.

(dowód: akta kontroli str. 7, 9, 11, 239-262, 750-754)

Realizacja tych dwóch zadań została rozpoczęta i zakończona w terminie określonym w umowach z Wojewodą Wielkopolskim (dalej: Wojewoda) o dofinansowanie i zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych¹².

(dowód: akta kontroli str. 263-266, 294, 444-462, 595-603)

¹² Dz. U. Nr 53, poz. 435 ze zm.

PZD przekazał Wojewodzie rzetelne sprawozdania z wykorzystania dotacji w wymaganym terminie. Sporządzono je na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców zadania, protokołów odbioru robót (częściowych i końcowych), kosztorysów powykonawczych, wyciągów z rachunku bankowego oraz wydruków kont księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 209-309, 311-316, 605-707)

Planowane efekty rzeczowe tych dwóch zadań, zgodnie z przyjętymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi, zostały osiągnięte.

Otrzymane dotacje w kwocie 2.140.800,00 zł (zadanie nr 1) i 143.067,93 zł (zadanie nr 2) zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczona w terminach wynikającym z umów, na podstawie ww. dokumentów źródłowych. Rozliczenia te zostały przyjęte i zatwierdzone przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli str. 270-271, 310-314, 449, 597-603, 698-706, 795-796)

Realizacja zadania nr 1 i 2 nie była przedmiotem kontroli organów zewnętrznych, takich jak Wojewoda, Regionalna Izba Obrachunkowa czy organy nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 747-748)

W przypadku zadania nr 1, PZD zgłosił zakończenie budowy do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gostyniu (dalej: PINB), który nie wniósł sprzeciwu do zawiadomienia (przebudowa drogi nie wymagała uzyskania pozwolenia na użytkowanie).

Zadanie nr 2 było realizowane na podstawie zgłoszenia budowy (art. 30 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego) i w związku z tym nie wymagało zgłoszenia do PINB zakończenia budowy ani uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

W trakcie realizacji obu inwestycji zapewniono koordynację robót prowadzonych w pasie drogowym.

W wyniku zrealizowania zadania nr 1 uzyskano następujące efekty wpływające na bezpieczeństwo ruchu: zwiększenie płynności i bezpieczeństwa ruchu z uwzględnieniem pojazdów wielkogabarytowych (nowa nawierzchnia, poszerzenie nawierzchni do sześciu m, wyprofilowanie poziomych łuków drogi, zastosowanie oznakowania poziomego i pasów wibracyjnych, zainstalowanie metalowych barier, budowa chodników oraz pasów i ścieżek rowerowych zwiększających bezpieczeństwo pieszych), upłynnienie ruchu pomiędzy drogami wyższej kategorii (poprawa połączenia drogowego z Powiatem Rawickim, z drogami krajowymi nr 12 i 36, a ponadto przebudowana droga stanowi alternatywę dla drogi wojewódzkiej 434). Uzyskano również polepszenie jakości komunikacyjnej dla firm, zlokalizowanych przy drodze, których działalność związana jest ze znacznym wywozem towarów poza granice powiatu.

W wyniku zrealizowania zadania nr 2 uzyskano m. in.: zmodernizowaną nawierzchnię drogi, odseparowanie ruchu pieszego od ruchu pojazdów mechanicznych, dostosowanie przejść dla pieszych do wymogów osób niepełnosprawnych oraz zwiększenie dostępności komunikacyjnej do lokalnych ośrodków gospodarczych (droga ta stanowi bezpośrednie połączenie z drogą wojewódzką 434 i jest drogą dojazdową do siedziby firmy HJ Heinz Pudliszki, do terenu podstrefy kostrzyńsko-słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz terenu Strefy Aktywizacji Gospodarczej w Pudliszkach)

(dowód: akta kontroli str. 241-253, 432-437, 451-454 479-480, 511, 604, 795-796)

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania PZD w opisanym wyżej zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W przypadku zadania nr 1, prawidłowość udzielenia zamówienia publicznego była przedmiotem poprzedniej kontroli NIK.

W odniesieniu do zadania nr 2, jego wykonawca wybrany został w trybie przetargu nieograniczonego, a postępowanie to odbyło się zgodnie z Pzp¹³.

Zawarcie umowy z wykonawcą nastąpiło w terminie określonym w art. 94 Pzp, a jej treść była zgodna z projektem umowy zawartym w SIWZ. Wykonawca wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy (art. 147 Pzp). W SIWZ i w umowie określono tożsame terminy rozpoczęcia i zakończenia całości zadania. W umowie zawarto ponadto harmonogram realizacji poszczególnych elementów zadania.

Zadania nr 1 i 2 zostały wykonane zgodnie z umową, w wyznaczonym terminie. Zapłata wynagrodzenia nastąpiła zgodnie z zakresem wykonanych robót, w terminie określonym umową. W przypadku zadania nr 1 PZD zawarł umowę o wykonanie robót dodatkowych. Konieczność ich przeprowadzenia została rzetelnie udokumentowana, a koszty z nimi związane nie zostały objęte kwotą dotacji celowej. W przypadku zadania nr 2 PZD nie wystąpiła potrzeba zawarcia umowy o wykonanie robót dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 241, 263-267, 286-302, 317-339, 444-449, 606-634, 705-706, 718-746, 750-754)

Projekt czasowej organizacji ruchu (stanowiący integralną część dokumentacji budowy) zawierał elementy określone w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, za wyjątkiem określenia terminu przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu ponieważ nie została ona opracowana, o czym jest mowa w punkcie 2 wystąpienia pokontrolnego. Przed rozpoczęciem obu robót dokonano zgłoszenia i odbioru projektów zmiany organizacji ruchu na czas przebudowy.

Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót (dalej: ST) precyzowała wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych (miały posiadać certyfikat na znak bezpieczeństwa, deklarację lub certyfikat zgodności z odpowiednią Polską Normą albo aprobatą techniczną), badania tych materiałów, a także wymagania dotyczące sprzętu. W dokumentacji przetargowej zadania nr 1 zawarto postanowienia dotyczące wpływu warunków pogodowych na realizację robót drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 340-380, 432-437, 479-480)

W ST, stanowiącej załącznik do SIWZ, określone zostały warunki kontroli jakości robót (program zapewnienia jakości, zasady kontroli jakości, pobierania próbek, przeprowadzania badań i pomiarów, certyfikatów i deklaracji dla materiałów budowlanych).

Ponadto, we wzorze umowy zawartej w SIWZ oraz w umowie zawartej z wykonawcą zawarto postanowienia zobowiązujące go do wykonania przedmiotu umowy z materiałów oraz przy użyciu urządzeń odpowiadającym co do jakości wymaganiom określonym ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych¹⁴ oraz wymaganiom określonym w ST. PZD zabezpieczył sobie możliwości dokonywania badań laboratoryjnych we własnym zakresie.

¹³ Przestrzegano zakazu dzielenia zamówienia na części oraz zaniżania wartości zamówienia (art. 32 ust. 2 Pzp); prawidłowo opracowano Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ), co było zgodne z art. 36 Pzp; ogłoszenie o postępowaniu zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych, na stronie internetowej oraz w siedzibie PZD na 14 dni przed terminem składania ofert (art. 11 ust. 1 pkt 1, 40 ust. 1, 43 ust. 1), a jego treść odpowiadała wymogom określonym w art. 41 Pzp; powołano komisję przetargową; osoby wykonujące w postępowaniu czynności po stronie PZD złożyły wymagane przez art. 17 ust. 2 Pzp oświadczenia; zażądano złożenia wadium w kwocie 10.000 zł, które zostało wniesione przez wszystkich wykonawców; wybrano najkorzystniejszą ofertę, na podstawie jedynego kryterium jakim była cena (art. 91 ust. 1 Pzp), której treść odpowiadała treści SIWZ; sporządzono pisemny protokół z postępowania (art. 96 ust. 1 Pzp).

¹⁴ Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.

Zarówno SIWZ jak i umowa z wykonawcą zawierała te same warunki gwarancji i rękojmi oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zachowano również postanowienia dotyczące kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, a także zasady odbioru częściowego i końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym. ST określała natomiast zasady odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu.

(dowód: akta kontroli str. 326-380, 317-318)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania PZD w opisanym wyżej zakresie.

5. Wykonanie i odbiór robót drogowych

Opis stanu faktycznego

5.1. PZD przekazał wykonawcom zadania nr 1 i 2 dokumentację projektową i plac budowy przed przystąpieniem do realizacji inwestycji. Terminy realizacji zadań były zgodne z warunkami umowy. Nie wystąpiły przerwy w realizacji zadań. W przypadku zadania nr 2 strony uzgodniły aneksem do umowy przesunięcie w czasie 4 etapów robót budowlanych, co nie miało wpływu na ostateczny termin zakończenia robót.

(dowód: akta kontroli str. 326-337, 340-390, 467-495, 513-555)

5.2. W przypadku obu zadań, nad prawidłową realizacją programu jakości nadzór sprawował inspektor nadzoru inwestorskiego, który dokonywał odbiorów częściowych, kontrolował przebieg prac i ich zgodność z harmonogramem, przeprowadzał badanie jakości użytych materiałów. Wykonawca dostarczył natomiast atesty, deklaracje zgodności zastosowanych materiałów oraz orzeczenia o jakości uzyskanych w wyniku przeprowadzonych badań. PZD nie zgłaszał uwag odnośnie jakości wykonywanych robót i wbudowywanych materiałów ani nie zlecił dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów.

Roboty zanikające i ulegające zakryciu, w przypadku obu kontrolowanych zadań, zostały sprawdzone przez inspektora nadzoru inwestorskiego, który dokonał ich odbioru i nie zgłosił do nich żadnych uwag.

Wyegzekwowano od wykonawców obu zadań wymagane zabezpieczenie należytego wykonania robót. Terminy gwarancji określone w protokole odbioru końcowego były zgodne z postanowieniami umowy.

(dowód: akta kontroli str. 338-429, 475, 481-510, 513-553, 771)

5.3. Odbiory końcowe robót w przypadku obu badanych zadań odbyły się w terminach umownych, a PZD wyegzekwował od wykonawcy dostarczenie wszystkich dokumentów niezbędnych do odbioru robót. Przed odbiorem końcowym, inspektor nadzoru inwestorskiego ocenił parametry nawierzchni (podlegały one kontroli również w trakcie realizacji inwestycji) i zezwolił na dokonanie odbioru końcowego. W trakcie odbioru końcowego nie stwierdzono wad ani usterek. Nie stwierdzono nienależytego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 294-300, 326-337, 386-431, 467-473, 478, 496-510, 553, 595-603, 771-772)

5.4. Wykonawca udzielił PZD gwarancji i rękojmi na przedmiot umowy na 36 miesięcy (zadanie nr 1) oraz na okres 60 miesięcy (zadanie nr 2). Do czasu kontroli NIK nie były przeprowadzane przeglądy gwarancyjne na przedmiotowych inwestycjach, a w późniejszym użytkowaniu, drogi te nie wymagały napraw.

(dowód: akta kontroli str. 330, 470, 795-796, 805)

5.5. Przy odbiorze końcowym obu robót nie stwierdzono żadnych wad ani usterek. Zabezpieczenia należytego wykonania umowy dokonano w obu przypadkach w postaci gwarancji ubezpieczeniowej obowiązującej do 30 sierpnia 2010 r. (zadanie nr 1) i do 30 września 2012 r. (zadanie nr 2).

Na przebudowanych odcinkach drogi, w trakcie przeprowadzonych przez kontrolera NIK oględzin, nie stwierdzono nierówności, pęknięć, ubytków lub wybojów i kolein na nawierzchni. Nie stwierdzono też uszkodzeń krawędzi jezdni.

(dowód: akta kontroli str. 294, 330, 338-339, 470, 595-603, 795-796)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W przypadku obu zadań nie wprowadzono stałej organizacji ruchu, o czym jest mowa w punkcie 2 wystąpienia pokontrolnego.

Według wyjaśnień Dyrektora PZD, spowodowane to było zawarciem przez PZD stałej organizacji ruchu w opisach liniowych programu ewidencyjnego dróg.

Zdaniem NIK, ww. opisy liniowe nie zawierały jednak wszystkich elementów projektu stałej organizacji ruchu, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

PZD, jeszcze w trakcie kontroli NIK, podjął czynności związane z uzupełnieniem stałej organizacji ruchu na przebudowanych odcinkach dróg.

(dowód: akta kontroli str. 771, 773-784, 835-839)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PZD w kontrolowanym zakresie, mimo stwierdzonej ww. nieprawidłowości.

6. Nadzór nad działalnością PZD oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzedniej kontroli

Opis stanu
faktycznego

6.1. W okresie objętym kontrolą, w PZD nie przeprowadzono kontroli dotyczących stanu technicznego i oznakowania dróg. Zarząd Powiatu Gostyńskiego przeprowadził w badanym okresie w PZD dwie kontrole, których zakres obejmował wydatkowanie środków finansowych oraz prawidłowość przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Zarządu Powiatu Gostyńskiego, sprawował on nadzór nad PZD poprzez rozpatrywanie wniosków dotyczących utrzymania dróg. Nadzór ten był wykonywany także w trakcie uchwalania budżetu Powiatu Gostyńskiego poprzez konsultacje z samorządami gminnymi (oceniało działalność PZD na terenach gmin) oraz uczestnictwo w sesjach rad gmin powiatu, poświęconych tematyce realizacji zadań remontowych. Bieżący nadzór nad PZD sprawował jeden z członków Zarządu Powiatu Gostyńskiego.

(dowód: akta kontroli str. 747-748, 766)

6.2. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora PZD 9 lipca 2010 r., NIK sformułowała dziesięć wniosków pokontrolnych. Dyrektor PZD w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z 20 lipca 2010 r. poinformował o zrealizowaniu wszystkich wniosków pokontrolnych.

W wyniku obecnej kontroli NIK stwierdzono, że PZD podjął działania w celu realizacji ośmiu wniosków pokontrolnych dotyczących:

- podjęcia działań mających na celu rozliczenie z Wojewodą dotacji w związku z realizacją niekwalifikowanych prac w ramach skontrolowanych zadań,
- rzetelnego sporządzania wniosków o dofinansowanie z Programu,
- zapewnienia kompletnego i rzetelnego dokumentowania przebiegu robót drogowych oraz formalnego zapewnienia sprawowania nadzoru inwestorskiego nad tymi pracami,
- dokonywania wyboru trybu zamówienia publicznego z uwzględnieniem specyfiki przedmiotu zamówienia,

- dostosowania ST do potrzeb i rozmiaru przedmiotu zamówienia,
- podjęcia działań w celu wyeliminowania opóźnień w zapłacie należności i zwrocie zabezpieczeń umownych oraz w wyznaczaniu terminów odbiorów robót,
- egzekwowania zobowiązań umownych, w tym zabezpieczeń,
- wyegzekwowania usunięcia stwierdzonych usterek dotyczących zrealizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 754-764)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wniosek z poprzedniej kontroli dotyczący prowadzenia „książek drogi” zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg nie został zrealizowany, o czym jest mowa w punkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wniosek dotyczący przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego dróg, zgodnie z terminami określonymi w art. 62 Prawa budowlanego, nie został w pełni zrealizowany, ponieważ nie przeprowadzono obowiązkowych kontroli dróg w 2010 i 2011 r. oraz mostów w 2010 r., o czym jest mowa w punkcie 1 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 65-67, 770, 805)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność PZD w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych NIK.

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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Terminowe przeprowadzanie rocznych oraz pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg i mostów.
2. Powierzenie przeprowadzania okresowych kontroli dróg osobom posiadającym uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg oraz zaświadczenie o przynależności do samorządu zawodowego inżynierów budownictwa.
3. Podjęcie działań mających na celu ustalenie stałej organizacji ruchu dla wszystkich zarządzanych dróg powiatowych.
4. Bieżące prowadzenie „książek drogi” dla poszczególnych dróg.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 Poznaniu.

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.

Poznań, dnia czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Bartosz Tomczyk
st. inspektor k. p.

Dyrektor
Jan Kołtun

.....
Podpis

.....
Podpis