



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-03-03/2013

P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Białymstoku	
Kontroler	Jerzy Chwiedosik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84234 z dnia 17 kwietnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Nowinka, Nowinka 33,16-304 Nowinka	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Winiewicz, Wójt Gminy Nowinka ¹ .	[Dowód: akta kontroli str. 4]

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Wójta Gminy Nowinka w zakresie poprawy stanu technicznego sieci dróg gminnych umożliwiającą zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych i poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz realizację dwóch zadań inwestycyjnych³ dofinansowanych ze środków „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej: „NPPDL”)⁴. Negatywnie natomiast należy ocenić realizację zadań w zakresie prowadzenia ewidencji dróg publicznych oraz kontroli stanu technicznego gminnej sieci drogowej.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności rzetelne i zgodne z celami NPPDL przygotowanie inwestycji, udzielanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ oraz prawidłowe wykorzystanie dotacji z budżetu państwa.

Ocena negatywna wynika z:

- nieopracowania planu rozwoju gminnej sieci drogowej,
- nieprowadzenia dla wszystkich dziewięciu dróg gminnych książki drogi oraz dziennika objazdu dróg,
- nieprzeprowadzania okresowych, co najmniej raz w roku i raz na 5 lat, kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg gminnych, ich estetyki oraz otoczenia,
- nieprzekazania do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad informacji o sieci dróg publicznych za 2010 r.

Stwierdzono również nieprawidłowości polegające na:

- braku w przypadku czterech odcinków dróg gminnych 22 (z 46) znaków pionowych ujętych w stałej organizacji ruchu, a także ustawieniu czterech znaków, które nie zostały wyszczególnione w projektach stałej organizacji ruchu,
- niesporządzeniu projektu czasowej organizacji ruchu dla drogi nr 102291B Walne – granica gminy Giby w związku z jej przebudową i niezawiadomieniu o terminie wprowadzenia czasowej organizacji ruchu organu zarządzającego ruchem oraz właściwego komendanta Policji,

¹ Do 4 grudnia 2010 r. Wójtem Gminy Nowinka był Marek Leszek Motybel.

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

³ Przebudowa drogi gminnej nr 102368B od m. Gatne Drugie do m. Podnowinka oraz przebudowa drogi gminnej nr 102291B od m. Włane do granicy gminy Giby.

⁴ Kontrolą objęto lata 2010-2013 (I kwartał).

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawo zamówień publicznych”.

- niesporządzeniu stałej organizacji ruchu po zakończeniu przebudowy dróg gminnych nr 102291B Walne – granica gminy Giby i nr 102368B Gatne Drugie – Podnowinka,
- niewyegzekwowaniu od wykonawców przebudowy dróg gminnych sporządzenia i dostarczenia programów zapewnienia jakości robót oraz opinii technologicznej, która jest sporządzana na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) długość dróg publicznych znajdujących się na terenie Gminy Nowinka nie uległa zmianie i wynosiła 103,7 km, w tym drogi gminne o łącznej długości 25,5 km (dziewięć dróg), drogi powiatowe 61,4 km oraz drogi krajowe 16,8 km.

[Dowód: akta kontroli str. 8, 228-229]

Wydatki Gminy na drogi publiczne wyniosły 658,1 tys. zł w 2010 r., 1.240,1 tys. zł w 2011 r., 173,4 tys. zł w 2012 r. oraz 20,2 tys. zł w I kwartale 2013 r., z czego udział środków własnych wyniósł od 7,6% do 0,7%. Zadania inwestycyjne realizowano w latach 2010-2011, przeznaczając na ten cel odpowiednio 303,8 tys. zł i 1.089,4 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 9-12]

W latach 2011-2012 pracownicy Urzędu uczestniczyli w wiosenno-jesiennych przeglądach dróg gminnych, przeprowadzanych przez Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie, na podstawie art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶. Przeglądy takie odbyły się 23 maja 2011 r., 14 maja 2012 r. oraz 22 października 2012 r. i nie obejmowały oceny stanu technicznego dróg, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷. W protokołach z przeglądów zapisano między innymi, że:

- należy uzupełnić oznakowanie pionowe na drodze 102367B Danowskie w kierunku Strękowizny,
- należy poprawić oznakowanie pionowe oraz bariery ochronne na przepuszczeniu U-9a, naprawić bariery ochronne na moście na drodze nr 102366B Olszanka-Folwark – Józefowo-Podcisówek oraz uzupełnić ubytki w nawierzchni asfaltowej, uzupełnić oznakowanie pionowe na drodze nr 102368 Gatne Drugie – Podnowinka,
- należy uzupełnić oznakowanie pionowe na drodze 102366B Olszanka-Folwark-Józefowo oraz na przepustach U-9a i U-9B.

[Dowód: akta kontroli str. 14-19]

W Urzędzie nie ma dokumentów, na podstawie których można było odpowiedzieć na pytanie, czy podjęto działania zmierzające do zrealizowania zaleceń zawartych w tych protokołach. W wyniku przeprowadzonych w dniu 23 maja 2013 r. w trakcie kontroli NIK, oględzin dróg gminnych ustalono, że bariery ochronne na moście w ciągu drogi nr 102366B Olszanka-Folwark – Józefowo-Podcisówek nie zostały naprawione, a w nawierzchni asfaltowej występowały pęknięcia.

[Dowód: akta kontroli str. 208-209]

Wójt Gminy Nowinka, zgodnie z przepisem § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁸, przesłał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad („GDDKiA”) roczne informacje o sieci dróg publicznych za lata 2011-2012. Informacje zostały sporządzone wg wzoru określonego w tym rozporządzeniu i zgodnie z dokumentacją źródłową.

[Dowód: akta kontroli str. 29-34]

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy Nowinka nie opracował planu rozwoju sieci drogowej, co stanowiło naruszenie przepisu art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Wójt Dorota Winiewicz, w złożonych

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 260. Ustawa zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawo budowlane”.

⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

wyjaśnieniach podała, iż brak planu rozwoju sieci drogowej wynikał z nierealizowania obowiązków przez byłych pracowników Urzędu zatrudnionych na stanowisku ds. dróg: Wójt stwierdziła również, że: „[...] Nadmienić jednak należy, iż z uwagi na stan finansów gminnych zarówno w ostatnich latach jak i w latach przyszłych, rozwój sieci drogowej jest i będzie ze względów finansowych praktycznie nieistniejący [...]”.

[Dowód: akta kontroli str. 4, 6, 38]

2. W okresie objętym kontrolą nie dochowano należytej staranności w zakresie realizacji obowiązków ciążyących na zarządcy dróg, gdyż dla wszystkich dziewięciu dróg gminnych nie prowadzono księzek oraz dziennika objazdu dróg, co było niezgodne z § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁹.

Wójt Gminy wyjaśniła, że powodem braku księzek drogi oraz dziennika objazdu dróg było nierealizowanie obowiązków przez byłych pracowników Urzędu, zatrudnionych na stanowisku ds. dróg. Natomiast B.C. zatrudniony na stanowisku ds. budownictwa, urbanistyki i dróg w złożonych wyjaśnieniach podał: „Pracę w Urzędzie Gminy w Nowince na stanowisku młodszego referenta ds. budownictwa, urbanistyki i dróg rozpocząłem od 9 lipca 2012 r. Po zapoznaniu się z dokumentami zauważyłem, że w latach poprzednich nie były prowadzone książki dróg oraz dzienniki objazdów dróg. Nie założyłem księzek dróg i dzienników objazdów dróg z uwagi na brak czasu, spowodowany moim udziałem w przygotowaniu licznych inwestycji realizowanych w tym okresie na terenie gminy. Inwestycje te dotyczyły budowy sieci wodociągów i kanalizacji ciśnieniowej wraz z przyłączami w miejscowościach Strękowizna, Danowskie, Kopanica i Tobołowo, budowy oczyszczalni ścieków w Nowince oraz 300 przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Nowinka, budowy wodociągu i kanalizacji wraz z przyłączami w miejscowościach Gatne II, Podnowinka, Nowinka, Szczebra i Szczeberka”.

[Dowód: akta kontroli str. 6, 36, 38]

3. Do końca I kwartału 2013 r. Wójt Gminy, wbrew przepisom art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 Prawa budowlanego nie przeprowadzał, co najmniej raz w roku i raz na 5 lat, kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg gminnych, ich estetyki oraz otoczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 13]

Wójt wyjaśniła: „We wspomnianym okresie odbywały się okresowe przeglądy dróg, które poświadczają protokoły kontroli nr 2/2011, 1/2012, 2/2012. Podczas tych kontroli obecni byli przedstawiciele Powiatowego Zarządu Dróg, Urzędu Gminy Nowinka oraz Komendy Powiatowej Policji. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż czynności związane z kontrolą stanu dróg gminnych odbywają się na bieżąco, a znacząca jest tutaj aktywność sołtysów i mieszkańców, którzy informują o wszelkich aspektach stanu technicznego dróg gminnych”.

[Dowód: akta kontroli str. 38-39]

Kontrole, na które powołała się Pani Wójt w wyjaśnieniach nie dotyczyły oceny stanu technicznego dróg gminnych.

[Dowód: akta kontroli str. 14-19]

B.C. odpowiadając na pytanie dlaczego od 9 lipca 2012 r. do 31 marca 2013 r., tj. w okresie zatrudnienia na stanowisku ds. budownictwa, urbanistyki i dróg, nie przeprowadzał kontroli okresowych dróg gminnych podał: „W tym okresie wraz z kolegą L.M. zatrudnionym na stanowisku inspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki gruntami przeprowadzaliśmy kontrole stanu dróg, jednakże czynności te nie były dokumentowane, z powodu braku księzek dróg”.

[Dowód: akta kontroli str. 36]

Obaj pracownicy nie posiadali stosownych uprawnień budowlanych, upoważniających do przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg gminnych i obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

[Dowód: akta kontroli str. 240]

4. W Urzędzie nie ma dokumentacji potwierdzającej przesłanie do GDDKiA informacji o sieci dróg publicznych za 2010 r.

⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 582 Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem MI z 16 lutego 2005 r.”

Wójt Dorota Winiewicz wyjaśniła: „Nie potrafię powiedzieć czy sprawozdanie takie zostało wysłane. Osoba odpowiedzialna za sporządzanie tych sprawozdań już nie pracuje w Urzędzie”.
[Dowód: akta kontroli str. 230]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację zadań w zakresie prowadzenia ewidencji dróg publicznych oraz kontroli stanu technicznego gminnej sieci drogowej.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

W kwietniu 2010 r. zostały sporządzone projekty stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg zarządzanych przez Wójta Gminy Nowinka. Projekty spełniały wymagania określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁰. Wprowadzenie stałej organizacji ruchu zostało zgłoszone organowi zarządzającemu ruchem – Powiatowemu Zarządowi Dróg w Augustowie (dalej „PZD”). Dyrektor PZD potwierdził, iż dla wszystkich zarządzanych dróg z terenu gminy Nowinka ustalono stałą organizację ruchu.

Z informacji uzyskanych od PZD (realizującego obowiązki organu zarządzającego ruchem) wynika, że: „[...] w latach 2011-2013 (I kwartał) dwa razy w roku przeprowadzane były, wspólnie z Komendą Powiatową Policji w Augustowie, kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach powiatowych i gminnych. Wyniki przeprowadzanych przeglądów były zapisywane w Protokołach kontroli przeglądów okresowych stanu obiektu, których kopie przekazywano Komendzie Powiatowej Policji oraz gminom. Realizacja zaleceń przedstawionych w protokołach kontrolnych przeglądów okresowych sprawdzana była w trakcie przeprowadzanego kolejnego okresowego przeglądu”. Wyniki tych przeglądów szerzej opisano w pkt 1. niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 228-229, 233]

Zastępca Komendanta Powiatowej Policji w Augustowie poinformował, że drogi zarządzane przez Wójta Gminy Nowinka należą do bezpiecznych. Na tych drogach doszło do dwóch kolizji – po jednej w 2011 r. i 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 235]

W latach 2010-2013 (I kwartał) do Urzędu nie wpływały wnioski Policji w zakresie zmiany organizacji ruchu na drogach gminnych.

Dyrektor PZD poinformował, że: „Wnioski Policji w zakresie zmian w organizacji ruchu na drogach gminy Nowinka powstawały podczas wspólnych kontroli. Przeglądy wiosenno-jesienne dróg zostały omówione w pkt 1 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 233, 235]

Odnosnie ustalenia i wdrożenia procedury zapewniającej nadzór nad stanem oznakowania pionowego dyrektor PZD stwierdził, że: „Procedury zapewniające nadzór nad stanem oznakowania zlokalizowanego na zarządzanych drogach to przede wszystkim przeprowadzane dwa razy do roku wspólnie z Komendą Powiatową Policji w Augustowie kontrole prawidłowości zastosowania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczonych na drogach powiatowych i gminnych”.

[Dowód: akta kontroli str. 233]

W Urzędzie nie prowadzono dziennika objazdu dróg. W związku z tym nie jest możliwe stwierdzenie, czy ujawnione podczas kontroli nieprawidłowości dotyczące oznakowania pionowego były usuwane.

Spośród trzech szkół znajdujących się w Gminie Nowinka, do których uczęszczały dzieci w wieku od 7 do 15 lat, jedna¹¹ była zlokalizowana przy drodze gminnej nr 102363B. W jej bezpośrednim sąsiedztwie znajdował się znak A-17 (dzieci), co było zgodnie ze stałą organizacją ruchu drogowego dla tej drogi.

[Dowód: akta kontroli str. 208-209]

¹⁰ Dz. U. Nr 177, poz. 1729, Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem”.

¹¹ Szkoła Podstawowa w Monkiniach.

Stan nawierzchni dróg gminnych, prawidłowość oznakowania oraz zgodność oznakowania z zatwierdzoną organizacją ruchu zbadano na przykładzie czterech dróg: nr 102366B Olszanka Folwark – Józefowo, nr 102363B Monkinie – Krusznik Zakąty, nr 102368B Gatne Drugie – Podnowinka i nr 102291B Walne – Granica gminy Giby¹². W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że:

- nawierzchnia asfaltowa drogi Olszanka – Folwark była popękana. Uszkodzona była też jedna z metalowych barierek na moście, znajdującym się w ciągu tej drogi. Natomiast na drodze Walne – granica gminy Giby, w jednym miejscu pękła krawędź jezdni na długości ok. 3 m,
- ilość i rodzaj pionowych znaków zlokalizowanych w pasie dróg nie pokrywała się z liczbą i rodzajami znaków wykazanych w projektach stałej organizacji ruchu sporządzonych dla tych dróg.
- trzy znaki pionowe (B20 – stop, B18 – zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 10 t i B43 – strefa ograniczonej prędkości) usytuowane w pasie drogi Gatne Drugie – Podnowinka były mocno wychylone, a znak G-4 krzyż Św. Andrzeja (ustawiony przed przejazdem kolejowym wąskotorowym) był zasłaniany przez zieleń przydrożną. [Dowód: akta kontroli str. 208-209, 211-227, 233]

Realizacja zadań w ramach NPPDL wpłynęła na poprawę stanu powiązań dróg gminnych z siecią dróg powiatowych. Dyrektor PZD stwierdził między innymi, że dzięki inwestycjom powstały dogodne połączenia z pobliskimi i dalszymi ośrodkami. Wykonanie nawierzchni utwardzonej, poza poprawą bezpieczeństwa i płynnością ruchu, wpłynęło na zmniejszenie emisji spalin, kurzu, wibracji i hałasu, a tym samym na poprawę stanu środowiska naturalnego. [Dowód: akta kontroli str. 232]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość, która mogła mieć wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych.

Przy drogach objętych oględzinami nie było 22 (z 46) znaków ujętych w projektach stałej organizacji ruchu, zatwierdzonych przez Starostę Augustowskiego, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 pkt 1 lit f i ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Stwierdzono też ustawienie 4 znaków, które nie zostały wykazane w projektach stałej organizacji ruchu, co było niezgodne z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. I tak:

- przy drodze Olszanka Folwark – Józefowo nie było 14 (z 18) znaków¹³ ujętych w projekcie stałej organizacji ruchu dla tej drogi,
- przy drodze Gatne Drugie – Podnowinka nie było 6 (z 13) znaków¹⁴ ujętych w stałej organizacji ruchu. Natomiast znajdowały się 2 znaki¹⁵ nie występujące w tym projekcie,
- przy drodze Monkinie – Krusznik Zakąty nie było 2 (z 10) znaków¹⁶ ujętych w projekcie stałej organizacji ruchu,
- przy drodze Walne – granica gminy Giby znajdowało się 5 znaków, z czego 2 nie ujęte w projekcie stałej organizacji ruchu¹⁷. [Dowód: akta kontroli str. 208-209, 212-227]

Młodszy referent ds. budownictwa, urbanistyki i dróg wyjaśnił: „*Projekty stałej organizacji ruchu na wszystkich drogach gminnych zostały opracowane w 2010 r. Po zatrudnieniu na stanowisku ds. dróg nie sprawdzałem czy faktyczne oznakowanie na drogach zgadza się z oznakowaniem ujętym w projektach stałej organizacji ruchu. Powodem braku weryfikacji*

¹² Drogi nr 102368B i nr 102291B zostały przebudowane w ramach NPODL.

¹³ Brakowało dwóch znaków: A7 (ustęp pierwszeństwa), jednego znaku T1 (tabliczka wskazująca odległość znaku ostrzegawczego od miejsca niebezpiecznego), dwóch znaków B33 (ograniczenie prędkości), jednego znaku B34 (koniec ograniczenia prędkości), czterech znaków A4 (dwa niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo), dwóch znaków T2 (tabliczka wskazująca długość odcinka drogi na którym powtarza się niebezpieczeństwo), dwóch znaków T3 (tabliczka wskazująca koniec odcinka drogi, na którym powtarza się niebezpieczeństwo).

¹⁴ Brakowało dwóch znaków A3 (dwa niebezpieczne zakręty – pierwszy w prawo), dwóch znaków T2 (tabliczka wskazująca długość odcinka drogi na którym powtarza się niebezpieczeństwo), jednego znaku A4 (dwa niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo), jednego znaku T3 (tabliczka wskazująca koniec odcinka drogi, na którym powtarza się niebezpieczeństwo).

¹⁵ Dwa znaki B43 (strefa ograniczonej prędkości).

¹⁶ Dwa znaki A3 (dwa niebezpieczne zakręty – pierwszy w prawo).

¹⁷ Jeden znak B20 (stop) i jeden znak B43 (strefa ograniczonej prędkości).

było przekonanie, że stan faktyczny oznakowania dróg jest identyczny jak w projektach stałej organizacji ruchu. Uważałem, że poprzedni pracownicy dostatecznie to sprawdzili”.

[Dowód: akta kontroli str. 237]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych.

3. Zgodność działań zarządcy drogi z postanowieniami uchwał Rady Ministrów nr 233/2008 z 28 października 2008 r., nr 157/2009 z 15 września 2009 r. i uchwały nr 174/2011 z 6 września 2011 r.

Opis stanu faktycznego

W ramach NPPDL, w latach 2010-2013 (I kwartał), Wójt Gminy zrealizował dwa zadania inwestycyjne, polegające na przebudowie dróg gminnych nr 102368B Gatne Drugie – Podnowinka oraz nr 102291B Walne – granica gminy Giby. Działania Wójta były zgodne z założeniami NPPDL, a dotacje celowe z budżetu państwa wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. I tak:

– wnioski o dofinansowanie przebudowy dróg nr 102368B i 102291B przesłano Wojewodzie Podlaskiemu odpowiednio 29 września 2009 r. i 30 września 2010 r. Zawierały one między innymi opis zadania, termin realizacji, harmonogram rzeczowo-finansowy, przewidywane efekty dla zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa oraz koszty realizowanego zadania i wysokość wnioskowanej dotacji. W przypadku przebudowy drogi nr 102368B – koszty zadania oszacowano na 585,8 tys. zł i wnioskowano o dotację w kwocie 292,9 tys. zł, zaś w przypadku przebudowy drogi nr 102291B koszt zadania określono na 609,6 tys. zł i wnioskowano o dotację w wysokości 304,8 tys. zł. Dane zawarte we wnioskach były zgodne z dokumentacją źródłową (dokumentacja techniczna branży drogowej),

[Dowód: akta kontroli str. 93-101, 128-136]

– przebudowa dróg nr 102368B i nr 102291B została zrealizowana odpowiednio 26 maja 2010 r. i 18 maja 2011 r., tj. w terminach ustalonych w umowach o dofinansowanie, zawartych z Wojewodą Podlaskim, [Dowód: akta kontroli str. 72, 79, 102-103, 137-138]

– zgodnie z warunkami umów o dofinansowanie, Wójt przedłożył Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdania końcowe z wykorzystania dotacji w terminie określonym w § 10 ust. 1 rozporządzenia 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 gminnych¹⁸. Sprawozdania sporządzono rzetelnie, w oparciu o umowy zawarte z wykonawcami oraz inspektorami nadzoru, protokoły odbioru robót, faktury i rachunki wystawione przez wykonawców i inspektorów,

[Dowód: akta kontroli str. 50-62, 112-113, 115-122, 157-164, 166-167]

– w wyniku przeprowadzenia przez NIK w dniu 23 maja 2013 r. oględzin przebudowanych dróg nr 102291B i 102368B ustalono, że osiągnięto założone efekty rzeczowo-finansowe. Na całej długości drogi położono nawierzchnię asfaltową, wykonano przepusty, i pobocza żwirowe. Stan nawierzchni i poboczy był dobry. W jednym miejscu na krawędzi jezdni drogi nr 102291B stwierdzono pęknięcie na długości około 3 m,

[Dowód: akta kontroli str. 208-209]

– otrzymane dotacje wysokości w 201.108 zł i 221.031 zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, ustalonym w umowach o ich przyznaniu, tj. na dofinansowanie wynagrodzenia wykonawców robót budowlanych i wynagrodzeń inspektorów nadzoru,

[Dowód: akta kontroli str. 115, 122, 157, 164]

– realizacja przebudowy drogi nr 102291B była kontrolowana przez Pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku. W wyniku kontroli przeprowadzonej 5 sierpnia 2011 r. ustalono, że Gmina zrealizowała zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz postanowieniami umowy o przekazanie dotacji z budżetu państwa, zawartej z Wojewodą Podlaskim i osiągnęła zamierzone efekty rzeczowe,

[Dowód: akta kontroli str. 168]

¹⁸ Dz. U. Nr 53, poz. 435 ze zm.

- Wójt Gminy nie był zobligowany do zgłoszenia zakończenia inwestycji do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Augustowie i uzyskania pozwolenia na użytkowanie, gdyż przebudowa dróg podlegała zgłoszeniu w trybie art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego¹⁹, [Dowód: akta kontroli str. 169-173]
- w dokumentacji Urzędu, oprócz czasowej organizacji ruchu podczas przebudowy drogi nr 102368B nie było dokumentacji dotyczącej koordynacji robót prowadzonych w pasie drogowym dróg przebudowanych w ramach NPPDL, [Dowód: akta kontroli str. 85]
- w wyniku przebudowy dróg poprawiono stan bezpieczeństwa i płynności ruchu, a także ograniczono emisję spalin, kurzu, hałasu i wibracji, co pozytywnie oddziałuje na stan środowiska naturalnego. [Dowód: akta kontroli str. 232]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wójta Gminy Nowinka w zakresie ubiegania się o dotacje z budżetu państwa na realizację zadań w ramach NPPDL oraz wykorzystanie i rozliczenie otrzymanych środków.

4. Prawdliwość udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W związku z przebudową drogi gminnej nr 102368B na odcinku Gatne Drugie – Podnowinka i drogi nr 102291B Walne – granica gminy Giby Wójt Gminy Nowinka udzielił dwóch zamówień publicznych na roboty budowlane o wartości odpowiednio 411,2 tys. zł i 439,1 tys. zł brutto. [Dowód: akta kontroli str. 40-49, 50-54, 57-61]

Analiza postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego wykazała, że z zachowaniem należytej staranności udzielano wykonawcom zamówień publicznych na przebudowę dróg publicznych. [Dowód: akta kontroli str. 40-49]

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

- stanowiące załączniki do umów SST zobowiązywały do stosowania wyłącznie materiałów posiadających stosowne certyfikaty lub deklarację zgodności,
- SST zobowiązywały wykonawców do opracowania i przedstawienia programu zapewnienia jakości robót, zawierającego zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe, plan organizacji robót gwarantujący wykonywanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i SST,
- w umowach określono warunki gwarancji (w obu przypadkach 36 miesięcy od daty dokonania odbioru końcowego) oraz kary za opóźnienia w wykonaniu robót i usuwaniu stwierdzonych usterek. Ponadto w umowie z wykonawcą przebudowy drogi nr 102368B zastrzeżono, iż niezależnie od udzielonej gwarancji Gmina może wykonywać uprawnienia z tytułu rękojmi za wady. W umowie z drugim wykonawcą uzgodniono, że zobowiązuje się on do usuwania usterek i wad stwierdzonych w czasie realizacji robót oraz ujawnionych w okresie rękojmi.

Żadna z umów nie ustalała zobowiązań wykonawców do przeprowadzania w okresie gwarancyjnym niezbędnych przeglądów przebudowanych dróg. Tylko w umowie z wykonawcą przebudowy drogi nr 102291B zapisano, iż wykonawca zobowiązuje się do przeprowadzenia odbioru pogwarancyjnego przed upływem okresu gwarancji i rękojmi. [Dowód: akta kontroli str. 50-54, 57-61, 175-207]

Zadania realizowane w ramach NPPDL były prowadzone rzetelnie i terminowo oraz zgodnie z warunkami umów na roboty budowlane. I tak:

- roboty budowlane zostały ukończone w terminach ustalonych w umowach,
- nie wykonywano robót zamiennych, dodatkowych lub uzupełniających,
- zapłata wynagrodzenia odpowiednio 396,6 tys. zł i 439,1 tys. zł nastąpiła zgodnie z zakresem prac wynikających z kosztorysów powykonawczych,

[Dowód: akta kontroli str. 50-63, 115, 157]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielanie przez Wójta Gminy Nowinka zamówień publicznych na przebudowę dróg gminnych.

¹⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

5. Legalność, gospodarność i rzetelność wykonywania robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Wójt nie ubiegał się o wydanie zezwolenia na przebudowę dróg, o którym mowa w art. 11f ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, gdyż przebudowa odbywała się na podstawie zgłoszenia w trybie art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego. [Dowód: akta kontroli str. 169-173]

W umowach zawartych z wykonawcami przebudowy dróg nie ustalono terminów przekazania dokumentacji projektowej oraz placu budowy. W Urzędzie nie ma dokumentów wskazujących datę przekazania wykonawcom dokumentacji projektowej. Natomiast w przypadku przebudowy drogi nr 102368B plac budowy udostępniono 16 kwietnia 2010 r., a w przypadku przebudowy drogi nr 102291B – 28 kwietnia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 50-54, 57-61, 68, 90, 13]

Prace przy przebudowie drogi nr 102368B rozpoczęto 16 kwietnia 2010 r., tj. o 9 dni później niż ustalono w umowie z wykonawcą (7 kwietnia 2010 r.), a w przypadku przebudowy drogi nr 102291B opóźnienie wyniosło 27 dni (prace rozpoczęto 28 kwietnia 2011 r., mimo że zgodnie z umową powinny się rozpocząć 31 marca 2011 r.). Mimo tych opóźnień roboty zakończono odpowiednio 18 maja 2010 r. i 26 maja 2011 r., tj. przed upływem terminów umownych.

[Dowód: akta kontroli str. 50, 57, 72, 79]

Prace prowadzone przy przebudowie dróg nie były przerywane.

[Dowód: akta kontroli str. 69-72, 77-79]

Wójt nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni oraz materiałów użytych do przebudowy dróg. Ocenę jakości przeprowadzono w oparciu o dostarczone przez wykonawców wyniki badań, pomiarów, deklaracje zgodności. Wskazywały one, że roboty budowlane zostały wykonane zgodnie z wymogami określonymi w SST.

[Dowód: akta kontroli str. 80-81]

Poszczególne etapy przebudowy dróg, w tym roboty ulegające zakryciu, były odbierane przez inspektorów nadzoru inwestorskiego. Fakt dokonania odbioru potwierdzano stosownymi wpisami w dziennikach budowy. Wykonawcy dostarczyli też niezbędne wyniki pomiarów kontrolnych i badań.

[Dowód: akta kontroli str. 69-72, 77-81]

Okres gwarancyjny na roboty budowlane dotyczące przebudowy dróg nr 102368B i nr 102291B, określony w protokołach końcowego odbioru (36 miesięcy od daty dokonania odbioru), był zgodny z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami.

[Dowód: akta kontroli str. 51, 56, 59, 63]

Ustalone nieprawidłowości

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

Wójt nie wygzekwował od wykonawców przebudowy dróg sporządzenia i dostarczenia programów zapewnienia jakości robót, mimo że obowiązek sporządzenia takich programów wynikał z SST.

[Dowód: akta kontroli str. 183, 206]

Wójt Dorota Winiewicz w złożonych wyjaśnieniach podała: „Nie potrafię powiedzieć dlaczego nie wygzekwowano tego dokumentu”.

[Dowód: akta kontroli str. 230]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie robót drogowych, realizowanych w ramach NPPDL.

6. Prawidłowość odbioru robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Końcowego odbioru robót wykonanych przez przebudowie drogi nr 102368B dokonano 8 czerwca 2010 r., tj. 12 dni po zgłoszeniu zakończenia robót (26 maja 2010 r.), natomiast odbiór robót zrealizowanych w ramach przebudowy drogi 102291B miał miejsce 26 maja 2011 r., 4 dni przed terminem zakończenia prac ustalonym w umowie (31 maja 2011 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 50, 55-57, 62-63, 72]

W trakcie dokonywania odbioru końcowego robót budowlanych wyegzekwowano od wykonawców dostarczenie dokumentów obejmujących między innymi wyniki pomiarów kontrolnych, deklarację zgodności betonu asfaltowego, wyniki badań mieszanki kruszywa oraz mieszanki mineralno-asfaltowej, deklarację zgodności rur i kształtek. Wykonawcy dostarczyli też geodezyjną inwentaryzację powykonawczą. [Dowód: akta kontroli str. 80-81]

Podczas odbiorów końcowych robót wykonanych przy przebudowie dróg nie ujawniono wad wymagających usunięcia. W protokole odbioru przebudowy drogi nr 102368B zapisano, że roboty wykonano zgodnie z dokumentacją kontraktową w ilości zgodnej z dziennikiem budowy i tabelą rozliczeniową oraz prawidłowo pod względem technicznym i technologicznym, natomiast w protokole z odbioru drogi nr 102291B podano, że roboty zostały wykonane zgodnie z normami, zakresem umowy oraz bezusterkowo.

[Dowód: akta kontroli str. 55-56, 62-63]

Stosownie do wymogów § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem Wójt w wymaganym terminie zawiadomił PZD oraz Komendanta Powiatowego Policji w Augustowie o wprowadzeniu tymczasowej organizacji ruchu na czas robót związanych z przebudową drogi nr 102368B. Sporządzony projekt tymczasowej organizacji ruchu zawierał elementy wymagane postanowieniami § 5 ust. 1 powołanego rozporządzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 85]

W trakcie realizacji umów o przebudowę dróg nie zaistniały okoliczności skutkujące koniecznością naliczenia kar umownych.

[Dowód: akta kontroli str. 13]

W dniu 4 kwietnia 2011 r. Komisja składająca się z przedstawicieli Urzędu oraz wykonawcy, przy udziale inspektora nadzoru, sołtysa wsi Gatne Drugie i radnego Gminy Nowinka, przeprowadziła przegląd gwarancyjny przebudowanej drogi nr 102368B Gatne Drugie – Podnowinka. W wyniku przeglądu stwierdzono lokalne rozmycia poboczy i pęknięcia wzdłużne na powierzchni ok. 15 m² jezdni (km 0+900). Wykonawcę zobowiązano do usunięcia tych usterek w terminie do 30 kwietnia 2011 r. (uzupełnienie rozmytych poboczy) i 30 września 2011 r. (naprawa pęknięć). Wykonawca, w wyznaczonym terminie zawiadomił Wójta o wykonaniu napraw gwarancyjnych.

W wyniku oględzin przeprowadzonych w toku kontroli NIK, w dniu 23 maja 2013 r. stwierdzono, że naprawy gwarancyjne drogi 102368B Gatne Drugie – Podnowinka zostały zrealizowane. Natomiast droga gminna nr 102291B do czasu kontroli NIK nie była poddana przeglądowi gwarancyjnym.

[Dowód: akta kontroli str. 86-89, 208-209]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Odbiór ostateczny robót drogowych wykonanych przy przebudowie dróg gminnych nr 102368B i 102291B odbył się odpowiednio 8 czerwca 2010 r. i 26 maja 2011 r. w oparciu o niekompletną dokumentację. Wójt nie wyegzekwował od wykonawców dostarczenia opinii technologicznej sporządzonej na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentacji odbioru końcowego, mimo że wymóg dostarczenia takiej opinii wynikał z SST.

[Dowód: akta kontroli str. 80-81]

Wójt Dorota Winiewicz wyjaśniła: „*Nie potrafię powiedzieć dlaczego nie wyegzekwowano tego dokumentu*”.

[Dowód: akta kontroli str. 230]

2. W Urzędzie nie sporządzono projektu czasowej organizacji ruchu na drodze gminnej nr 102291B w związku z jej przebudową i nie zawiadomiono o terminie wprowadzenia czasowej organizacji ruchu organu zarządzającego ruchem oraz właściwego komendanta Policji, czym naruszono postanowienia § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b i ust. 2 oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Ponadto po zakończeniu przebudowy dróg nr 102291B i 102368B nie sporządzono stałej organizacji ruchu dla tych dróg, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 pkt 1 lit a i ust. 2 tego rozporządzenia.

Wójt wyjaśniła: „*Nie posiadam wiedzy czy projekt taki został sporządzony. Prawdopodobnie pracownik ówczesnie odpowiedzialny za sprawy dróg nie zrealizował tego obowiązku*”.

[Dowód: akta kontroli str. 85, 228-229, 230]

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Wójta Gminy Nowinka w zakresie odbioru robót drogowych, realizowanych w ramach NPPDL.

7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Zgodnie z warunkami umów wykonawcy robót budowlanych udzielili Gminie Nowinka gwarancji na okres trzech lat od daty dokonania końcowego odbioru tych robót. Wykonawca przebudowy drogi gminnej nr 102291B wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej, w wysokości 10% należnego wynagrodzenia brutto. Natomiast umowa z wykonawcą przebudowy drogi nr 102368B nie przewidywała wniesienia zabezpieczenia należytego jej wykonania, co było zgodne z przepisem art. 147 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. [Dowód: akta kontroli str. 50-54, 57-61, 83-84]

Przy odbiorze końcowym robót budowlanych zrealizowanych w ramach przebudowy dróg gminnych nr 102368B oraz nr 102291B nie stwierdzono wad wymagających usunięcia. Usterki stwierdzone w wyniku przeglądu gwarancyjnego drogi nr 102368B zostały usunięte, co opisano w pkt 6 wystąpienia.

W wyniku oględzin drogi gminnej nr 102291B, przeprowadzonych przez NIK w dniu 23 maja 2013 r. stwierdzono pęknięcia krawężni jezdni na długości ok. 3 m. W tym samym dniu Wójt Gminy skierowała do wykonawcy pismo, w którym zwróciła się z prośbą o usunięcie, w ramach gwarancji, stwierdzonych usterek. [Dowód: akta kontroli str. 55-56, 62-63, 208-209, 211]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wójta Gminy w zakresie egzekwowania uprawnień z tytułu gwarancji.

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

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

W latach 2010-2013 w Urzędzie przeprowadzono 18 kontroli zewnętrznych, z których jedna dotyczyła realizacji przebudowy drogi gminnej nr 102291B Walne – granica gminy Giby. Ustalenia tej kontroli szczegółowo przedstawiono w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego. Przed 2010 r. NIK nie kontrolowała Gminy Nowinka w zakresie realizacji inwestycji prowadzonych w ramach NPPDL. [Dowód: akta kontroli str. 236]

Rada Gminy nie powołała jednostki organizacyjnej do wykonywania obowiązków zarządcy dróg.

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Opracowanie planu rozwoju sieci drogowej, zgodnie z wymogami art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.
2. Założenie i prowadzenie książki drogi dla każdego odcinka drogi oraz dziennika objazdu dróg, stosownie do przepisów § 10 i § 11 rozporządzenia MI z 16 lutego 2005 r.
3. Przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego wszystkich zarządzanych dróg, stosownie do przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 Prawa budowlanego.
4. Dostosowanie oznakowania pionowego do zaktualizowanych projektów stałej organizacji ruchu.
5. Zawiadamianie organu zarządzającego ruchem i właściwego komendanta Policji o wprowadzanych czasowych organizacjach ruchu na drogach.
6. Opracowanie stałej organizacji ruchu dla dróg gminnych przebudowanych w ramach NPPDL.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 11 lipca 2013 r.

Kontroler
Jerzy Chwiedosik
specjalista k. p.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Marian Minkiewicz

.....
podpis

.....
podpis