



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-04-03/2013

P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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 Lublinie

Kontroler

Wojciech Niemyski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85595 z dnia 23 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Urząd Gminy Janów Podlaski, ul. Bialska 6A, 21-505 Janów Podlaski (dalej: „Urząd” lub „UG”).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jacek Hura, Wójt Gminy Janów Podlaski od dnia 19 listopada 2002 r. (dalej: „Wójt”).

(dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- zgodność realizowanych inwestycji ze Strategią Rozwoju Gminy Janów Podlaski na lata 2007-2015,
- zgodność podejmowanych działań z postanowieniami Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 (dalej: „NPPDL”),
- udzielenie zamówień publicznych na realizację zadań dofinansowanych w ramach NPPDL zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej: „ustawa Pzp”),
- terminowa realizacja zadań dofinansowanych w ramach NPPDL.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprzewodzeniu ksiąg i dzienników objazdu dróg oraz niezapewnieniu kontroli okresowych obiektów drogowych, prowadzonych co najmniej raz w roku i co najmniej raz na pięć lat,
- niezgodności istniejącego oznakowania z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu,
- wprowadzaniu projektów organizacji ruchu dla zadań dofinansowanych w ramach NPPDL z naruszeniem § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³ (dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

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

³ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

1. Działania w zakresie właściwego stanu technicznego gminnej sieci drogowej.

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem Nr 1/09 z dnia 7 stycznia 2009 r. Wójt nadał Urzędowi regulamin organizacyjny⁴. W okresie objętym kontrolą prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem drogami gminnymi należało do zadań Wielosobowego stanowiska pracy ds. planowania przestrzennego, infrastruktury technicznej i zamówień publicznych (§ 23 ust. 9 pkt 5 regulaminu), nad którym bezpośredni nadzór sprawował Zastępca Wójta (§ 20 pkt 6 lit. a regulaminu). Obowiązki polegające na planowaniu budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg gminnych, mostów i przepustów należały do Leszka Jówko – inspektora ds. infrastruktury technicznej i zamówień publicznych w Urzędzie. Na dzień 31 marca 2013 r. Wójt zarządzał 74 odcinkami publicznych dróg gminnych o łącznej długości 90 km. Drogi te zostały zaliczone do kategorii dróg gminnych uchwałą Rady Gminy Janów Podlaski Nr XXXIII/125/94 z dnia 4 marca 1994 r. Poziom dekapitalizacji dróg gminnych⁵ wynosił: 36,8% - na koniec 2010 r., 35% na koniec 2011 i 2012 r. oraz 25% na koniec I kwartału 2013 r. Wydatki poniesione na drogi gminne wyniosły ogółem: 4.879 tys. zł w 2010 r., 1.856 w 2011 r., 182 tys. zł w 2012 r. oraz 39 tys. zł w I kwartale 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-15, 200-205, 640-647)

Rozwój sieci drogowej został ujęty w „Strategii Rozwoju Gminy Janów Podlaski na lata 2007-2015” (dalej: „Strategia”), przyjętej przez Radę Gminy Janów Podlaski uchwałą Nr XIV/193/08 z dnia 28 października 2008 r.⁶ W Strategii dokonano analizy połączeń dróg gminnych z powiatowymi i wojewódzkimi na terenie gminy Janów Podlaski oraz wskazano kierunki działań do osiągnięcia celu nr 2 „Uzupełnienie i modernizacja sieci dróg” sformułowanego w ramach priorytetu nr 2 „Tworzenie technicznych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego i poprawy stanu środowiska”. Projekt zamierzeń inwestycyjnych dotyczących rozwoju dróg gminnych Wójt opracował zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷. Wśród działań wymieniono m. in. przebudowę 14 ulic w Janowie Podlaskim (w tym 7 ulic objętych kontrolą NIK) oraz opracowanie projektu i budowę drogi we wsi Peredyło. W Strategii wymienione zostały również główni pracodawcy m. in.: BAKALLAND, MIKA, SWISSPOR, Stadnina Koni Sp. z o.o., Gminna Spółdzielnia Samopomoc Chłopska, Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej oraz jednostki oświatowe. Do podmiotów tych zapewniony jest dojazd drogami o nawierzchni twardej.

(dowód: 601-615, 624-625)

W latach 2010-2013 (I kwartał) Wójt nie dokonywał wpisów w książkach dróg gminnych oraz nie prowadził dzienników objazdu tych dróg. Przedstawione do kontroli 74 książki dróg gminnych zostały wypełnione tylko na stronie tytułowej ze wskazaniem numeru ewidencyjnego drogi, jej długości, lokalizacji oraz kategorii. Książki nie zawierały żadnych dalszych wpisów. Kontrolerowi nie udostępniono żadnych dzienników objazdu dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 16-37)

Kontrolerowi nie przedstawiono żadnej dokumentacji dotyczącej rocznych oraz pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg, przeprowadzanych w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 599-615)

Informacje o sieci dróg publicznych wg stanu na koniec 2010, 2011 oraz 2012 roku Urząd sporządzał zgodnie z wzorem nr 1 określonym rozporządzeniem 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 i przekazał w terminie określonym w § 2 ust. 2 przywołanego rozporządzenia.

⁴ Zarządzenie, wraz z późniejszymi zmianami, zostało opublikowane na stronie internetowej Janowa Podlaskiego w Biuletynie Informacji Publicznej.

⁵ Stosunek procentowy długości dróg gminnych wymagających remontu do całkowitej ich długości.

⁶ Uchwała została opublikowana na stronie internetowej Janowa Podlaskiego w Biuletynie Informacji Publicznej.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

Wójt wyjaśnił, że informacje o sieci dróg publicznych sporządzano na podstawie kart ewidencji dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 38-51, 637, 648-649)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprowadzenie ksiąg dróg oraz dzienników objazdu dróg.
2. Nieprowadzenie okresowych kontroli stanu dróg.

Ad. 1. W art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹ nałożono na właścicieli lub zarządców obowiązek prowadzenia dla obiektu budowlanego książki obiektu budowlanego, stanowiącej dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Obowiązek prowadzenia tych ksiąg dla odcinków dróg potwierdzono w art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych. W załączniku nr 1 i 2 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 tunelom¹⁰ (dalej: „rozporządzenie o ewidencji”) określono wzór książki drogi i dziennika objazdu dróg. Wójt założył książki drogi dla wszystkich 74 odcinków publicznych dróg gminnych lecz nie dokonywał wpisów w ich treści (nie wypełniono żadnej z ośmiu części tych ksiąg). Nie wypełniono nawet zestawienia zbiorczych danych technicznych odcinków dróg (II) i ich danych charakterystycznych (VIII). W ocenie NIK brak parametrów technicznych, zagospodarowania, wyposażenia, schematów skrzyżowań oraz rysunków przekrojów charakterystycznych ograniczało możliwość właściwego zarządzania i prowadzenia eksploatacji dróg gminnych. Niezałożenie dziennika objazdu dróg ograniczało możliwość lokalizacji nieprawidłowości stwierdzanych na drogach, oraz potwierdzania ich usunięcia.

Ad. 2. Obowiązek przeprowadzania kontroli obiektów budowlanych: rocznych oraz pięcioletnich wynika z treści art. 62 ust. 1 pkt 1a i pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Osoby przeprowadzające kontrole obiektów budowlanych powinny posiadać stosowne uprawnienia, zgodne z wymogami rozporządzeniem Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie¹¹. W przypadku dróg publicznych obowiązek przeprowadzania kontroli stanu tych dróg został określony w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych. W toku kontroli nie udostępniono kontrolerowi NIK żadnych dokumentów potwierdzających realizację ww. kontroli.

W zakresie nieprawidłowości opisanych w pkt 1 i 2 Wójt złożył wyjaśnienia o treści: „*Wpisy do ksiąg dróg może dokonywać zgodnie z ustawą Prawo Budowlane osoba posiadająca wymagane uprawnienia. Pracownik, któremu przepisano w zakresie czynności zadania planowania budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg gminnych, mostów i przepustów, nie ma uprawnień do przeprowadzania ich kontroli określonych w art. 62 ustawy Prawo Budowlane. W związku z powyższym nie mógł on dokonywać wpisów do ksiąg ani prowadzić dzienników objazdów. Próby zlecenia tego zadania osobie z zewnątrz nie przyniosły efektów – brak osób chętnych do przyjęcia takiego zadania. W związku z powyższym dokonywane były przez w/w pracownika przeglądy stanu technicznego dróg określające potrzeby prac naprawczych z uwzględnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. W każdym roku na ten cel były wyasygnowane w budżecie środki finansowe, które w całości wykorzystywano. Gmina posiada opracowany przez siebie wykaz dróg w formie papierowej”. Ponadto Wójt wyjaśnił: „*Próby zlecenia prowadzenia ksiąg i dzienników objazdu dróg a także realizowanie kontroli okresowych dróg prowadzone były w formie rozmów Wójta Gminy z Panem (...) mającym uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w branży drogowej. Zlecenie wykonania powyższych prac nie wymagało uprzedniego ogłoszenia w prasie czy w inny zwyczajowo przyjęty sposób (...)*”. Z postanowień ustaw Prawo budowlane, o drogach publicznych*

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm..

¹⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

¹¹ Dz. U. Nr 83, poz. 578.

i rozporządzenia o ewidencji nie wynika aby osoba dokonująca wpisów w książce drogi posiadała uprawnienia budowlane.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Opis stanu faktycznego

Na dzień 31 marca 2013 r. Wójt posiadał zatwierdzone projekty organizacji ruchu dla 30 dróg gminnych (40,5%). Wprowadzono je na 22 odcinkach, natomiast na ośmiu z nich zostaną wprowadzone po zakończeniu realizacji inwestycji drogowych. Spośród 44 dróg gminnych nieposiadających zatwierdzonej organizacji ruchu: w 39 przypadkach drogi posiadały w całości lub części nawierzchnię gruntową natomiast w pozostałych pięciu przypadkach drogi posiadały nawierzchnię twardą. Wójt wyjaśnił, że organizacja ruchu dla pięciu dróg o nawierzchni twardej zostanie opracowana do końca czerwca 2013 r. Obecnie ulice te są oznakowane znakami A-7 „ustęp pierwszeństwa przejazdu” na skrzyżowaniach z drogami wyższych kategorii¹³ lub znakiem A-1 „niebezpieczny zakręt w prawo”¹⁴.

Starosta Bialski poinformował, że: „*Na terenie Gminy Janów Podlaski, na drogach gminnych o nawierzchni twardej, na których zarząd sprawuje Wójt Gminy Janów Podlaski, nie stwierdzono przypadków funkcjonowania organizacji ruchu, na które Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej nie posiada zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. W wyniku realizacji na terenie gminy Janów Podlaski przeglądów okresowych, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem nie stwierdzono nieprawidłowości w organizacji ruchu na drogach gminnych*”. W toku kontroli NIK stwierdzono rozbieżności pomiędzy zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu a stanem istniejącym. Polegały one na umieszczeniu na drogach znaków nieuwjętych w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu braku znaków uwjętych w tych projektach.

(dowód: akta kontroli str. 4-7, 56-62, 595, 624-625)

W przypadku obydwu zadań inwestycyjnych dofinansowanych w ramach NPPDL opracowano projekty organizacji ruchu: stałej oraz czasowej. Projekty zawierały elementy określone w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Stwierdzono, że projekty czasowej organizacji ruchu nie zostały zatwierdzone przez Starostę Bialskiego, w zakresie należącym do jego kompetencji. W pozostałym zakresie projekty organizacji ruchu zostały zatwierdzone przez: Starostę Bialskiego – w zakresie dotyczącym dróg gminnych oraz przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie (dalej: „ZDW”) – w zakresie dotyczącym włączeń dróg gminnych do drogi wojewódzkiej nr 698,

(dowód: akta kontroli str. 206-207)

W okresie objętym kontrolą na drogach zarządzanych przez Wójta nie było wypadków drogowych. W okresie tym miało miejsce 13 kolizji drogowych (cztery w 2010 r., pięć w 2011 r. oraz cztery w 2012 r.). W latach 2010-2013 (I kwartał) do Komendy Miejskiej Policji w Białej Podlaskiej nie zgłaszano zdarzeń drogowych spowodowanych złym stanem technicznym drogi lub złym stanem jej oznakowania, które wystąpiły na drogach gminnych zarządzanych przez Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 598)

W latach 2010-2013 (I kwartał) Komenda Miejska Policji w Białej Podlaskiej nie kierowała do Wójta wniosków o dokonanie zmian w organizacji ruchu. Analiza zdarzeń drogowych prowadzona przez Policję wykazała, iż zagrożenie bezpieczeństwa na drogach gminnych jest znikome, co wynika z niskiego zurbanizowania terenu gminy oraz małego natężenia ruchu na tych drogach.

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹³ Dotyczy skrzyżowania ulic: Polnej i Wiejskiej z drogą wojewódzką nr 698 oraz ulicy Kazimierza Jagiellończyka z drogą powiatową nr 1031L.

¹⁴ Dotyczy ulicy Nadrzecznej.

(dowód: akta kontroli str. 598)

Urząd nie posiadał pisemnych procedur dotyczących weryfikacji oznakowania dróg zarządzanych przez Wójta oraz usuwania nieprawidłowości w tym oznakowaniu. Kontrolującemu nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli stanu oznakowania dróg gminnych, w szczególności dzienników objazdu dróg, o których mowa w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., w których ewidencjonuje się usterki, braki i uszkodzenia zauważone w trakcie objazdu dróg wraz z podaniem ich lokalizacji. Wyjaśnienia Wójta dotyczące braku kontroli oznakowania dróg były tożsame z wyjaśnieniami dotyczącymi braku realizowania okresowych kontroli stanu dróg.

(dowód: akta kontroli str. 599-615)

Na terenie gminy Janów Podlaski funkcjonuje jedna szkoła podstawowa oraz jedno gimnazjum. Obydwie szkoły mieszczą się w kompleksie budynków przy ulicach: 1-go Maja (droga wojewódzka nr 698), Marii Konopnickiej (dr. gminna nr 100095L) oraz Szkolnej (droga gminna nr 100112L). Podczas oględzin NIK stwierdzono oznakowanie znakami: A-17 „dzieci” - na ul. 1-go Maja, T-27 „Agatka” – przejście dla pieszych na skrzyżowaniu ulic: Konopnickiej i Brzeskiej (dr. gminna nr 100123L) oraz D-40 „strefa zamieszkania” – na ul. Szkolnej. Brak urządzeń zabezpieczających przed wtargnięciem na ul. Szkolną oraz 1-go Maja (furtka gimnazjum). Wójt wyjaśnił, że: „(...) Wyjście z Publicznego Gimnazjum od strony ul. 1 Maja – droga wojewódzka, oddzielone jest dwoma pasami zieleni i chodnikiem o łącznej szerokości 6,90 m. Odległość ta w naszej ocenie stanowi bezpieczną odległość uniemożliwiającą bezpośrednie wtargnięcie na jezdnię. Nadmieniam jednocześnie, że z uwagi na bezpieczeństwo przeciwpożarowe, ten ciąg komunikacyjny musi być wolny od wszelkich przeszkód, gdyż brama wjazdowa stanowi główny wjazd na teren szkoły. Furtka jest wejściem dodatkowym. Wejście do szkoły znajduje się od ul. Szkolnej stanowiącej ciąg pieszo-jezdny ze znakami D-40 i D-41”. Wójt poinformował jednocześnie, iż na ul. 1 Maja nie odnotowano zdarzeń drogowych (wypadków, kolizji drogowych) w których uczestniczyły dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 601-615)

Oględzinami NIK w zakresie stanu technicznego, prawidłowości oznakowania i zgodności z zatwierdzonymi organizacjami ruchu objęto: drogę gminną nr 100088L (odcinek od drogi wojewódzkiej nr 698 do miejscowości Woroblin), drogę gminną nr 100109L – ul. Naruszewicza (odcinek od drogi powiatowej nr 1031L do drogi gminnej nr 100107L – ul. Narutowicza) a także drogi gminne objęte inwestycjami realizowanymi z NPPDL: „Przebudowa ulic: Brzeskiej, Marii Konopnickiej, Parkowej, Placu Partyzantów, Przechodniej, Starocerkiewnej i Szkolnej w Janowie Podlaskim” (dalej: „zadanie nr 1”) oraz „Budowa dróg gminnych nr 100067L i 100068L w miejscowości Peredyło Gmina Janów Podlaski” (dalej: „zadanie nr 2”). W wyniku oględzin stwierdzono nieprawidłowości polegające na: ograniczeniu widoczności oznakowania pionowego i poziomego, usytuowaniu znaków pomimo nieuwzględnienia ich w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu lub braku znaków ujętych w zatwierdzonych projektach. Drogi poddane oględzinom posiadały nawierzchnię w stanie dobrym, bez spękań oraz ubytków. Istniejące znaki pionowe były w dobrym stanie, czytelne i z folią odbłaskową. Nie stwierdzono przypadków ograniczenia widoczności znaków przez reklamy usytuowane w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 56-62)

W zakresie poprawy stanu powiązań sieci dróg gminnych z siecią dróg powiatowych Zarząd Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej (dalej: „ZDP”) poinformował, iż w okresie objętym kontrolą uzgodnił lub zaopiniował cztery projekty organizacji ruchu dotyczące włączenia dróg gminnych do dróg powiatowych. Projekty te nie były dofinansowane w ramach NPPDL.

(dowód: akta kontroli str. 587-593)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niezatwierdzenie przez starostę projektu czasowej organizacji ruchu związanej z realizacją zadania nr 1, co naruszało § 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.
2. Ograniczenie widoczności znaków na pięciu drogach gminnych.
3. Brak znaków drogowych ujętych w zatwierdzonych organizacjach ruchu.
4. Usytuowanie znaków drogowych pomimo nieuwzględnienia ich w zatwierdzonych organizacjach ruchu.

Ad. 1. Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Organem tym, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁵, dla dróg gminnych i powiatowych jest starosta. Dla zadań nr 1 i 2 opracowane zostały projekty czasowej organizacji ruchu. Projekty zostały opracowane przez wykonawcę i zostały zatwierdzone przez inspektora nadzoru odpowiednio w dniu: 15 marca 2010 r. (dot. zadania nr 1) oraz 12 kwietnia 2011 r. (dot. zadania nr 2). Projekty czasowej organizacji ruchu nie zostały przedstawione do zatwierdzenia przez Starostę Białskiego (w zakresie dróg gminnych). Wójt wyjaśnił, że w przypadku zadania nr 1 było to przeoczenie wykonawcy natomiast w przypadku zadania nr 2 projekt organizacji ruchu dotyczył dróg gruntowych w miejscowości Peredyło i nie wymagał zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem.

Ad. 2. Istniejąca zieleń przydrożna stanowiła ograniczenie widoczności znaków pionowych na drodze gminnej nr 100088L (znaki: A-4 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo” z tabliczką T-4 „trzy zakręty” oraz A-12a „zweżenie jezdni – dwustronne”) oraz na drodze gminnej nr 100109L (znak D-1 „droga z pierwszeństwem”). Ponadto oznakowanie poziome w ulicach: Konopnickiej i Brzeskiej – dot. przejść dla pieszych oraz Placu Partyzantów – dot. napisu STOP przy włączeniu do drogi wojewódzkiej nr 698 posiadało ograniczoną widoczność. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁶ znaki powinny być usytuowane w sposób pozwalający kierującemu pojazdem na jego spostrzeżenie, odczytanie oraz prawidłową reakcję (pkt 1.2.2 „Widoczność znaków” Załącznika nr 1). Oznakowanie poziome powinno charakteryzować się m. in. dobrą widocznością w ciągu całej doby (pkt 1.3 „Wymagania techniczne” Załącznika nr 2).

Ad. 3. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny wykazał brak usytuowania znaków drogowych pomimo ujęcia ich w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu: na drodze gminnej nr 100088L brak znaków A-1 „niebezpieczny zakręt w prawo” oraz A-4 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo” z tabliczką T-2 „na długości 0,6 km” a także brak dwóch znaków D-6 „przejście dla pieszych” wraz z oznakowaniem poziomym przy włączeniu ulicy Szkolnej do Placu Partyzantów. Zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem organizację ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczeniu i utrzymaniu znaków drogowych, oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, realizuje zarząd drogi.

Ad. 4. Stwierdzono usytuowanie znaków drogowych nieuwzględnionych w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu: na drodze gminnej nr 100088L cztery znaki B-33 „ograniczenie prędkości” oraz znak D-15 „przystanek autobusowy”, na drodze gminnej nr 100109L znak D-4b „wjazd na drogę bez przejazdu”, na ul. Szkolnej przy skrzyżowaniu z ul. Konopnickiej znaki D-40 „strefa zamieszkania” i D-41 „koniec strefy zamieszkania”, przy włączeniu Placu Partyzantów (droga wzdłuż parku) do drogi wojewódzkiej nr 698 znak B-1 „zakaz ruchu w obu kierunkach” oraz przy włączeniu ul. Konopnickiej do drogi wojewódzkiej nr 698 linia podwójna ciągła P-4. Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem podstawą do zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku oględzin zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego. W dniu 3 czerwca 2013 r. kontroler, działając na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷ (dalej: „ustawa o NIK”) poinformował Wójta

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu. Wójt wyjaśnił, że: „Znaki drogowe przez przeoczenie projektanta nie ujęte w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu zostały ustawione w trakcie realizacji inwestycji przez wykonawcę. Ustawienie ich było niezbędne dla spójności całej organizacji ruchu, a w szczególności bezpieczeństwa ruchu (...).”

Jednocześnie Wójt poinformował, iż:

- zlecono opracowanie aktualizacji organizacji ruchu dla dróg na których występują rozbieżności,
- zamówiono znaki drogowe, których brak stwierdzono na drodze gminnej 100088L,
- zlikwidowano ograniczenia widoczności znaków poprzez przycięcie roślinności,
- skierowano pismo do wykonawcy zadania nr 1 w sprawie odnowienia zanikającego oznakowania poziomego w ramach udzielonej gwarancji.

Ocena cząstkowa

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

3. Realizacja założeń NPPDL w działalności Gminy.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Gmina zrealizowała dwa zadania inwestycyjne dofinansowane dotacją celową budżetu państwa w ramach NPPDL. Obydwa zadania inwestycyjne zostały uwzględnione wśród priorytetów Strategii. Wnioski o dofinansowanie analizowanych zadań inwestycyjnych dotacją celową budżetu państwa w ramach NPPDL zostały złożone przez Gminę w dniach 24 września 2009 r. (dot. zadania nr 1) oraz 27 września 2010 r. (dot. zadania nr 2). Informacje zawarte we wnioskach były zgodne z dokumentacją źródłową zgromadzoną przez Gminę. Na realizację zadania nr 2 Gmina otrzymała dotację w wysokości 783,3 tys. zł natomiast na zadanie nr 1 przyznana dotacja wynosiła 2.292,4 tys. zł. Otrzymane środki Gmina wykorzystwała zgodnie z przeznaczeniem. Realizacja inwestycji drogowych została zakończona z zachowaniem terminów określonych w umowach o dofinansowanie ze środków NPPDL oraz przebiegła zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych¹⁸. W wyniku realizacji inwestycji drogowych osiągnięto założone efekty rzeczowe. W ramach zadania nr 1 dokonano m. in. wzmocnienia podłoża, podbudowy oraz przebudowy dróg o łącznej długości 1.422 m.b. wraz z obustronnym wykonaniem krawężników oraz chodników, wykonano kanalizację deszczową o długości 716 m.b., usunięto kolizje linii kablowych oraz zamontowano 47 latarni. W ramach zadania nr 2 m. in. wzmocniono podłoże oraz wykonano podbudowę pod dwie wybudowane drogi gminne o twardej nawierzchni o łącznej długości 1.165,8 m wraz ze zjazdami, wykonano cztery przepusty, usunięto 22 drzewa wraz z karczowaniem pni. Rozliczenie otrzymanych dotacji zostało sporządzone na podstawie protokołów odbioru końcowego inwestycji, wystawionych faktur i dokonanych płatności oraz przekazane do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego z zachowaniem terminów określonych w umowach o dofinansowanie. Rozliczenie otrzymanych dotacji nie zostało zakwestionowane przez Wojewodę Lubelskiego. Sprawozdania z wykorzystania przez Gminę dotacji z NPPDL udzielonych w 2010 oraz w 2011 roku zostały przekazane Wojewodzie Lubelskiemu odpowiednio w dniach: 14 stycznia 2011 r. oraz 27 grudnia 2011 r. tj. z zachowaniem terminów określonych w § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 63-117)

W dniu 25 listopada 2011 r. pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Białej Podlaskiej przeprowadzili kontrolę obowiązkową zadania nr 2. W wyniku kontroli stwierdzono konieczność przebudowy kolidujących z drogą przyłączy energetycznych. Przebudowa tych przyłączy została zrealizowana w dniu 30 listopada 2011 r. Po przeprowadzeniu kontroli Starosta Bialski decyzją Nr AB.6740.U.1.2011.AS z dnia 1 grudnia udzielił pozwolenia na użytkowanie dróg gminnych 100067L oraz 100068L, zlokalizowanych w miejscowości Peredyło. W stosunku do zadania nr 1 Powiatowy

¹⁸ Dz. U. Nr 53, poz. 435 ze zm.

Inspektor Nadzoru Budowlanego w Białej Podlaskiej wyraził stanowisko (decyzja Nr PINB-SIO-7353/ZB/489/08 z dnia 24 grudnia 2008 r.¹⁹), iż inwestycja ta nie wymaga uzyskania pozwolenia na użytkowania lub zgłoszenia, w trybie odpowiednio art. 54 lub 55 ustawy Prawo budowlane. W ramach zadania nr 1 w zakresie włączeń ulic: Marii Konopnickiej, Brzeskiej oraz Placu Partyzantów do drogi wojewódzkiej nr 698 Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w dniu 4 listopada 2010 r.²⁰ nie wniósł sprzeciwu do zawiadomień o zakończeniu robót dotyczących ww. włączeń. Wobec analizowanych zadań inwestycyjnych nie przeprowadzono innych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 118-132)

Gmina Janów Podlaski zapewniła dostęp do robót prowadzonych w pasie drogi wojewódzkiej nr 698. Gmina zawarła z ZDW cztery umowy²¹, którymi ZDW użyczył Gminie odcinki ww. drogi wojewódzkiej na potrzeby wykonania włączenia: budowanej drogi gminnej nr 100068L oraz przebudowywanych dróg gminnych nr 100095L (ul. Marii Konopnickiej), nr 100113L (Plac Partyzantów) i 100123L (ul. Brzeska). Protokolarne przekazanie oraz odbiór zajętych odcinków pasa drogowego odbyło się w terminach przewidzianych umowami użyczenia. Realizowane inwestycje nie wymagały zajęcia pasa drogowego innych dróg, o kategorii wyższej niż drogi gminne.

(dowód: akta kontroli str. 133-156, 601-615)

Analizowane inwestycje drogowe połączone są z jedyną drogą wojewódzką przebiegającą przez teren gminy Janów Podlaski. Ulice: Przechodnia i Parkowa są połączone z drogą powiatową nr 1032L Janów Podlaski – Wygoda. Drogi gminne nr 100067L i 100068L zostały wybudowane na istniejących dotychczas drogach gruntowych i usprawniają komunikację mieszkańców miejscowości Peredyło z ww. drogą wojewódzką. Nawierzchnia ulic objętych przebudową była w bardzo złym stanie technicznym, z licznymi ubytkami oraz spękaniem. Ulice posiadały nieregularne szerokości²² oraz nierówności podłużne i poprzeczne powodujące zastoje wodne. W wyniku przebudowy poprawiono komfort oraz bezpieczeństwo podróżowania mieszkańców Janowa Podlaskiego i okolic poprzez m. in. wybudowanie nawierzchni z betonu asfaltowego lub z kostki brukowej wraz z chodnikami oraz wjazdami do posesji, utworzenie spadków odprowadzających wody opadowe, likwidację kolizje kabli energetycznych.

(dowód: akta kontroli str. 63-117)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Prawdliwość udzielania zamówień publicznych.

Opis stanu
faktycznego

Gmina prawidłowo udzieliła zamówień publicznych na zadania nr 1 i 2. W wyniku badania dokumentacji przetargowej zgromadzonej dla ww. zadań stwierdzono, że:

- obydwaj postępowania przeprowadzono w formie przetargu nieograniczonego,
- przestrzegano zakazu dzielenia zamówienia na części,
- specyfikacje istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”) zawierały wszystkie elementy przewidziane ustawą Pzp,
- ogłoszenia o zamówieniach publicznych zostały zamieszczone w: Biuletynie Zamówień Publicznych, na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronie internetowej Urzędu,

¹⁹ Decyzja była odpowiedzią PINB w Białej Podlaskiej na zawiadomienie wystosowane przez gminę Janów Podlaski po zakończeniu I etapu inwestycji, polegającego na przebudowie ulic: Narutowicza, Skalskiego, Sienkiewicza, Dolna; zakończonego w 2008 r. Gmina Janów Podlaski nie składała zawiadomienia do PINB w Białej Podlaskiej po zakończeniu przebudowy kolejnego etapu (objętego analizą NIK).

²⁰ Pisma o Nr: WINB.WIK.4023/IX-83/10, WINB.WIK.4023/IX-84/10 i WINB.WIK.4023/IX-85/10.

²¹ Umowy z 12 lipca 2010 r.: Nr18/UD/2010, 19/UD/2010 i 20/UD/2010 oraz umowa Nr 7/UD/2011 z dnia 8 czerwca 2011 r.

²² Ulica Parkowa – 5,00 – 5,99 m., Pl. Partyzantów – 6,95 – 10,00 mb, ul. Szkolna – 11,1 – 12,27 m.

- w obydwu przypadkach powołano komisje przetargowe w składzie trzyosobowym,
- osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp,
- w obydwu postępowaniach zamawiający zażądał wniesienia wadium, warunek ten został spełniony przez wszystkich oferentów,
- złożone oferty odpowiadały treści SIWZ i zostały ocenione w oparciu o kryteria zdefiniowane w SIWZ,
- analizowane postępowania nie zostały unieważnione,
- w postępowaniach oferenci nie składali protestów oraz odwołań,
- z przebiegu postępowań sporządzono dokumentację zgodną z art. 96 ustawy Pzp oraz rozporządzeniami wykonawczymi wydanymi na podstawie tego przepisu²³,
- umowy z wykonawcami zostały zawarte z zachowaniem terminów określonych w art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp,
- w obydwu postępowaniach zamawiający zażądał złożenia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w obydwu postępowaniach wykonawcy przedłożyli gwarancje ubezpieczeniowe: należytego wykonania kontraktu oraz właściwego usunięcia wad i usterek,
- umowy z wykonawcami były zgodne z wzorami określonymi w SIWZ i przewidywały kary umowne ponoszone przez zamawiającego²⁴ oraz przez wykonawcę²⁵,
- obydwie zadania zostały zrealizowane w całości oraz przed upływem terminów określonych w umowach, zakończenie realizacji zadania zostało potwierdzone wpisem w dzienniku budowy oraz udokumentowane w formie protokołu odbioru końcowego,
- zapłata wynagrodzenia wykonawców nastąpiła zgodnie z zakresem wykonanych robót oraz w terminach przewidzianych umowami,
- w ramach realizacji ww. zadań nie zawierano umów na dodatkowe, zamienne lub uzupełniające roboty budowlane,
- SIWZ dla ww. zadań określały terminy: rozpoczęcia oraz zakończenia inwestycji, terminy te zostały ujęte w zawartych umowach o roboty budowlane, poszczególne etapy realizacji inwestycji określone zostały w harmonogramach rzeczowo-finansowych, przygotowanych przez wyłonionych w przetargach wykonawców, które opracowano z uwzględnieniem terminów granicznych rozpoczęcia oraz zakończenia inwestycji, określonych przez zamawiającego,
- dla obydwu zadań inwestycyjnych opracowano szczegółowe specyfikacje techniczne (dalej: „SST”), określające normy materiałów budowlanych przewidzianych w pracach budowlanych a także harmonogramy kontroli jakości użytych materiałów budowlanych oraz wykonanych robót; umowy o roboty budowlane zobowiązywały wykonawców do okazania certyfikatów zgodności z Polską Normą lub aprobatą techniczną na użyte materiały budowlane a także do realizacji badań przewidzianych w dokumentacji technicznej oraz badań doraźnych, przeprowadzanych na żądanie zamawiającego,
- SST opracowane dla analizowanych zadań uwzględniały wpływ warunków atmosferyczny na proces budowlany²⁶,
- dla obydwu zadań inwestycyjnych Gmina wyznaczyła inspektora nadzoru w branży drogowej, któremu zlecono m. in. wykonanie niezależnych badań masy bitumicznej²⁷,

²³ Odpowiednio: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 188, poz. 1154) – obowiązujące do 10 grudnia 2010 r. oraz Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 223, poz. 1458) – obowiązuje od 11 grudnia 2010 r.

²⁴ Z tytułu nieterminowego przekazania terenu budowy lub odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie zamawiającego.

²⁵ Z tytułu zwłoki w przedmiocie: wykonania umowy, usunięcia wad i usterek lub odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

²⁶ M. in. w etapach: wykonywania odkładów, transportu cementu, przystąpienia do profilowania i zagęszczania podłoża koryta, utrzymania podbudowy z gruntu lub kruszywa ustabilizowanego cementem,

- umowy zawarte na realizację obydwu zadań inwestycyjnych przewidywały 36-miesięczny okres: gwarancji (w przypadku zadania nr 1) oraz rękojmi (w przypadku zadania nr 2), który był zgodny z postanowieniami SIWZ,

- zabezpieczenie należytego wykonania zadań inwestycyjnych przewidziane w umowach o roboty budowlane spełniało kryteria określone w art. 151 ustawy Pzp,

- umowy o roboty budowlane oraz SST opracowane dla analizowanych zadań inwestycyjnych określały procedurę: odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego oraz usunięcia wad stwierdzonych w trakcie odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 157-205)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Realizacja robót drogowych.

Opis stanu
faktycznego

Wójt uzyskał niezbędne zezwolenia na realizację analizowanych inwestycji drogowych. Zadanie nr 1 została poprzedzona uzyskaniem czterech pozwoleń na budowę²⁸ natomiast w zakresie zadania nr 2 wydane zostało zezwolenie na realizację inwestycji drogowej²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 208-233)

Przekazanie placu dla zadania nr 1 nastąpiło z dniem 8 marca 2010 r. natomiast plac budowy dla zadania nr 2 został przekazany w dniu 31 marca 2011 r. W obydwu przypadkach przekazanie placu budowy odbyło się zgodnie z zawartymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 234-239)

Prace budowlane dotyczące analizowanych inwestycji drogowych zostały przeprowadzone w terminach określonych umowami o roboty budowlane.

Zadanie nr 1 zaplanowano na okres: marzec – 30 listopada 2010 r. a przeprowadzono w terminie 15.03. – 23.09.2010 r. natomiast realizację zadania nr 2 zaplanowano na okres: 8 kwietnia – 10 listopada 2011 r. a przeprowadzono w terminie 12.04. – 12.10.2011 r. Na podstawie dzienników budowy prowadzonych dla analizowanych zadań inwestycyjnych stwierdzono, że nie wystąpiły przerwy w realizacji zadań oraz nie stwierdzono istotnych odstępstw od przyjętych harmonogramów rzeczowo-finansowych. Wykonawcy przestrzegali wymogów w zakresie warunków pogodowych przy realizacji robót drogowych. Informacja o warunkach atmosferycznych odnotowywana była w protokołach z pomiaru dokonywanych na poszczególnych etapach procesu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 240-376)

W toku realizacji obydwu zadań inwestycyjnych inwestor oraz inspektor nadzoru nie wyegzekwowali od wykonawcy programu zapewnienia jakości, pomimo iż obowiązek opracowania takiego programu został ujęty w SST dla obydwu zadań.

(dowód: akta kontroli str. 412-470)

Oprócz badań laboratoryjnych zrealizowanych przez wykonawcę powołany przez Gminę inspektor nadzoru przeprowadzał badania we własnym zakresie. Badania objęły m. in. warstwę podbudowy z kruszywa łamanego, warstwę odsączającą, odkształcenie prefabrykatów (krawężników i kostki brukowej) a także wyniki ekstrakcji próbek wyciętych z nawierzchni. W efekcie przeprowadzonych pomiarów stwierdzono, że użyte materiały budowlane spełniały wymogi specyfikacji technicznych. Wyniki pomiarów zostały

²⁷ Po wykonaniu kontrolnych odwiertów (2 odwierty w warstwie wiążącej, 2 odwierty w warstwie ścieralnej).

²⁸ Decyzja Starosty Białskiego Nr 216/06 z dnia 29 maja 2006 r. dotycząca przebudowy 14 ulic na terenie Janowa Podlaskiego (w tym 7 ulic objętych analizą) oraz trzy decyzje Wojewody Lubelskiego Nr 129/06, 130/06 oraz 131/06, wszystkie z 18 maja 2006 r., dotyczące włączeń ulic: M. Konopnickiej, Brzeskiej oraz Pl. Partyzantów do drogi wojewódzkiej Nr 698 Siedlce – Konstantynów – Terespol.

²⁹ Decyzja Starosty Białskiego Nr 2/10 z dnia 20 października 2010 r. zatwierdzająca podział nieruchomości, zatwierdzająca projekt budowlany oraz udzielająca zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

zgrupowane w operatach kolaudacyjnych i stanowią element dokumentacji powykonawczej.

(dowód: akta kontroli str. 496-555)

Zarówno zgłoszenie do odbioru jak i odbiór robót zanikających lub podlegających zakryciu każdorazowo był odnotowywany w prowadzonych dziennikach budowy. Zgłoszenia do odbioru robót dokonywali odpowiednio: kierownik budowy lub kierownicy robót wg branż (sanitarnej lub elektrycznej) natomiast odbioru dokonywali inspektorzy nadzoru powołani przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 255-294, 328-367)

Wykonawcy przedłożyli zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowych. Zabezpieczenie opiewało na kwoty oraz terminy zgodne z zawartymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 240-254, 316-327)

Wykonawcy udzielili odpowiednio: rękojmi (zadanie nr 2) oraz gwarancji (zadanie nr 1). Okres na który udzielono rękojmi/gwarancji był zgodny z postanowieniami zawartych umów i wynosił 36 miesięcy licząc od dnia dokonania odbioru końcowego.

(dowód: akta kontroli str. 240-254, 316-327)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie wyegzekwowano od wykonawców zadań nr 1 i 2 opracowania programów zapewnienia jakości.

Ad. 1. Obowiązek opracowania programu zapewnienia jakości i przedstawienia go do aprobaty Inżyniera określono w SST opracowanych dla obydwu analizowanych zadań inwestycyjnych. Programy zapewnienia jakości winny zawierać zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji gwarantujący wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, SST oraz poleceniami i ustaleniami przekazanymi przez Inżyniera. Wójt wyjaśnił, że: *„Szczegółowe Specyfikacje Techniczne dla obydwu zadań inwestycyjnych mimo, że zobowiązywały wykonawcę do opracowania programów zapewnienia jakości, to ten program i to bardzo szczegółowy zawierały (227 stron i 122 strony). Bezzasadnym było więc egzekwowanie od wykonawcy przez inspektora nadzoru programów zapewnienia jakości „żywcem” przepisanych/przeniesionych ze Specyfikacji Technicznych opracowanych przez tegoż samego inspektora nadzoru. Programy zapewnienia jakości były więc opracowane i wykorzystane przez wykonawcę w trakcie realizacji zadań. Jakość wykonanych inwestycji nie budziła najmniejszych zastrzeżeń”*.

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

Ocena cząstkowa

6. Odbiór robót drogowych.

Opis stanu
faktycznego

Odbiór analizowanych inwestycji drogowych nastąpił w terminach przewidzianych umowami. Zgodnie z umową zakończenie zadania nr 2 winno nastąpić do 10 listopada 2011 r. W dniu 12 października 2011 r. Kierownik budowy zgłosił gotowość tej inwestycji do odbioru końcowego, który nastąpił w dniu 26 października 2011 r. W przypadku zadania nr 1 zgłoszenie do odbioru nastąpiło w dniu 23 września 2010 r., odbiór końcowy miał miejsce w dniu 1 października 2010 r. natomiast zawarta umowa przewidywała zakończenie tej inwestycji do dnia 30 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 240-376)

Wykonawcy dostarczyli zamawiającemu dokumenty przewidziane umowami, niezbędne do dokonania odbioru końcowego. Składały się na nie: inwentaryzacja geodezyjna powykonawcza, protokoły badań, atesty, certyfikaty, dzienniki budowy oraz oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania robót z projektem budowlanymi i obowiązującymi przepisami i Polskimi Normami. W trakcie odbioru końcowego obydwu

inwestycji nie stwierdzono usterek lub wad wymagających naprawy. Przy odbiorach końcowych ww. zadań nie ujawniono wad. Roboty zostały odebrane bez zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 240-376, 496-537, 556)

Stałą organizację ruchu po zakończeniu robót drogowych wprowadzono: 31 sierpnia 2010 r. (zadanie nr 1) oraz 10 października 2011 r. (zadanie nr 2). W toku kontroli Wójt nie wskazał kto, kiedy i w jakiej formie zawiadomił właściwe organy zarządzające ruchem o terminie wprowadzenia organizacji ruchu, co wyjaśnił następująco: „(...) *Byliśmy przeświadczeni, że projekt organizacji ruchu przedstawił do zatwierdzenia i zawiadomił o wprowadzeniu organ zarządzający ruchem realizujący zamówienie (...)*”. Informację w tym zakresie pozyskano od:

- Starosty Bialskiego, który poinformował, że zgłoszenia, o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, dokonano odpowiednio: w dniu 9 września 2011 r. (zadanie nr 1) oraz 5 maja 2011 r. (zadanie nr 2). Kontrole, o których mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, zostały przeprowadzone przez pracownika Starostwa Powiatowego w Białej Podlaskiej odpowiednio w dniach 22 września 2011 r. (zadanie nr 1) i 18 maja 2011 r. (zadanie nr 2). W wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości nie stwierdzono;

- Dyrektora ZDW, który poinformował, że dla zadań nr 1 i 2 nie otrzymał zawiadomień o których mowa w § 12 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. **Jednocześnie Dyrektor ZDW poinformował, że: „(...) Zgodnie z § 12 ust. 4 wyżej wymienionego rozporządzenia, o utracie ważności zatwierdzonych organizacji ruchu organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi, a w tym przypadku funkcję zarządu drogi pełni Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie (...)”.**

(dowód: akta kontroli str. 255-294, 328-367, 624-633)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wprowadzenie organizacji ruchu z naruszeniem § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Ad. 1. Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia co najmniej na siedem dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. Starosta Bialski, który jest organem zarządzającym ruchem na drogach powiatowych i gminnych powiatu bialskiego, nie został poinformowany o wprowadzeniu organizacji ruchu w życie, z zachowaniem terminu o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Dla zadania nr 1 Starosta Bialski wyznaczył termin wprowadzenia stałej organizacji ruchu w formie zapisu „z dniem dopuszczenia ruchu”. Wprowadzenie organizacji ruchu na drogach przebudowanych w ramach zadania nr 1 nastąpiło z dniem końcowego odbioru tj.

1 października 2010 r. Starosta Bialski poinformował, że przedmiotowe zawiadomienie otrzymał w dniu 9 września 2011 r. tj. ponad 11 m-cy po wprowadzeniu organizacji ruchu. Niezłożenie powyższego zawiadomienia z zachowaniem terminu wynikającego z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem Wójt uzasadnił przeoczeniem i dodał, iż nie skutkowało to unieważnieniem przez Starostę Bialskiego projektu organizacji ruchu zatwierdzonego dla zadania nr 1.

W przypadku zadania nr 2 Wójt jako zarządca drogi nie wyegzekwował od wykonawcy prac realizacji obowiązku zawiadomienia organu zarządzającego ruchem o terminie wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu. W konsekwencji po zakończeniu robót drogowych i ustawieniu oznakowania Starosta Bialski nie przeprowadził kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (§ 12 ust 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem), co potwierdzają wyjaśnienia Starosty Bialskiego. Poinformował on, że w dniu 5 maja 2011 r. otrzymał zawiadomienie o wprowadzeniu zatwierdzonej stałej organizacji ruchu, którą skontrolował w dniu 18 maja 2011 r. Zgodnie z zapisami w dzienniku budowy prowadzonym dla przedmiotowego zadania oznakowanie dróg gminnych 100067L i 100068L zgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu nastąpiło w dniu 10 października 2011 r.

Zgodnie z postanowieniami § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu starosta (organ zarządzający ruchem na drogach gminnych) informuje zarząd drogi.

Ocena cząstkowa

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

7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi.

Opis stanu faktycznego

Dla analizowanych zadań inwestycyjnych nie wystąpiła konieczność usunięcia wad i usterek, gdyż analizowane inwestycje zostały odebrane bez zastrzeżeń. Oględziny przeprowadzone w toku kontroli NIK potwierdziły dobry stan zrealizowanych inwestycji drogowych z zastrzeżeniem, iż stwierdzono oznakowanie poziome ulegające częściowemu zacieraniu³⁰. W dniu 5 czerwca 2013 r. Wójt skierował pismo do wykonawcy zadania nr 1 o odnowienie oznakowania poziomego ulegającego zacieraniu w ramach udzielonej gwarancji. W zakresie dokonywania przeglądów gwarancyjnych Wójt złożył wyjaśnienia o treści: „Przeglądy zrealizowanych zadań inwestycyjnych odbywają się przed okresem upływu terminu gwarancji lub rękojmi. Dla 7 ulic w Janowie Podlaskim termin gwarancyjny kończy się w dniu 30 września 2013 r. a dla 2 dróg w miejscowości Peredyło termin rękojmi kończy się w dniu 25 października 2014 r. Przed podanymi terminami będą przeprowadzone przeglądy”.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 295-315, 617-621, 639)

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało złożone w formie gwarancji ubezpieczeniowych, na kwoty stanowiące równowartość 10% udzielonych zamówień. Zwolnienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy nastąpiło z upływem okresu na który wystawiono gwarancje ubezpieczeniowe. W przypadku obydwu inwestycji okres na który wystawiono gwarancje ubezpieczeniowe pokrywał czas realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 240-254, 316-327)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

8. Nadzór nad działalnością zarządu dróg.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych dotyczących:

- sprawowania przez Wójta zarządu nad drogami gminnymi,
- wdrażania oraz funkcjonowania organizacji ruchu na drogach gminnych,
- planowania, realizacji oraz funkcjonowania projektów budowlanych dofinansowanych dotacją celową udzieloną w ramach NPPDL (z wyjątkiem kontroli opisanej w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 557)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Uzupelnienie wpisów w książkach odcinków dróg gminnych oraz prowadzenie dzienników ich objazdu.

³⁰ Opis zanikającego oznakowania poziomego zawarto w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego.

2. Przeprowadzanie rocznych oraz pięcioletnich kontroli dróg gminnych przez osoby posiadające stosowne uprawnienia.
3. Wprowadzanie projektów czasowej organizacji ruchu po ich zatwierdzeniu oraz zapewnienie przeprowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych bezpośrednio po wprowadzeniu stałej organizacji ruchu.
4. Zapewnienie zgodności istniejącego oznakowania z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.
5. Egzekwowanie od wykonawców zawartego w umowach obowiązku opracowania programu zapewnienia jakości.

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 Lublinie.

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 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym 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.

Lublin, dnia 26 czerwca 2013 r.

Kontroler

Wojciech Niemyski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor
Adam Pęziół

.....
podpis