



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-03-03/2013  
P/13/169

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych” (dalej NPPDL).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Cezary Kasznicki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86360 z dnia 19 kwietnia 2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Biskupcu, ul. Rynek 1, kod 13-340 Biskupiec (zwany dalej „Urzędem” lub „Gminą”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Tomaszewski, Wójt Gminy Biskupiec, od dnia 27 czerwca 1991 r.  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych, powiązań tych dróg z siecią dróg powiatowych i wojewódzkich, a także w zakresie udzielania zamówień publicznych na realizację przebudowy dróg gminnych dofinansowanych ze środków NPPDL.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza przebudowanie i wyremontowanie w badanym okresie 41,321 km dróg gminnych, wybudowanie 16,078 km chodników, a także przestrzeganie zasad określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup> („Pzp”) przy wyborze wykonawców robót budowlanych prowadzonych na drogach gminnych oraz właściwy nadzór i odbiór wykonanych robót.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- braku planu rozwoju gminnej sieci drogowej,
- niezakończenia ksiąg dróg dla 104 dróg gminnych, spośród 107 dróg ujętych w wykazie, oraz nieprowadzeniu dzienników objazdów dla żadnej drogi gminnej,
- braku wykazu i ksiąg obiektów dla 9 obiektów mostowych,
- nieprowadzenia wymaganych kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich) dróg gminnych i obiektów mostowych,
- nieopracowania projektów stałej organizacji ruchu dla 97 odcinków dróg gminnych (91% ich ogółu),
- przypadków wprowadzania zmian w organizacji ruchu drogowego na drogach gminnych bez wymaganych uzgodnień z zarządcą ruchu drogowego,
- niewyegzekwowania od wykonawców robót opracowania programu jakości robót.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna

<sup>2</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Działania w zakresie stanu technicznego sieci dróg gminnych.

Opis stanu  
faktycznego

Według danych Urzędu, w latach 2010-2013 I kwartał) łączna długość dróg publicznych na terenie Gminy nie uległa zmianie i wynosiła 322,20 km, w tym 225,06 km stanowiły drogi gminne, 76,95 km powiatowe, a 20,19 km – droga wojewódzka.

Gminna Rada Narodowa w Biskupcu, uchwałą z dnia 11 grudnia 1986 r. pozytywnie zaopiniowała wykaz publicznych dróg gminnych. Wykaz ten obejmował 107 dróg o nawierzchni gruntowej i łącznej długości 225,06 km i uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej w Toruniu z 25 maja 1987 r. ww. drogi zaliczono do kategorii dróg gminnych. Następnie Zarząd Województwa Warmińsko – Mazurskiego uchwałą z 14 grudnia 2004 r. nadał tym drogom nowe numery. Według stanu na koniec I kwartału 2013 r., zgodnie z wykazem znajdującym się w Urzędzie, spośród ogólnej długości dróg gminnych, 81,17 (36%) km stanowiły drogi o nawierzchni asfaltowej, a pozostałe 143,89 km były drogami gruntowymi.

W latach 2006 – 2013 na terenie Gminy przebudowano i wyremontowano łącznie 41,321 km dróg gminnych oraz wybudowano 16,078 km chodników.

(dowód: akta kontroli str. 4-19)

Ustalone  
nieprawidłowości

1) Gmina nie posiadała planu rozwoju gminnej sieci drogowej. Obowiązek opracowania takiego planu przez zarządcę drogi (w przypadku dróg gminnych jest nim wójt) wynika z art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>3</sup> („ustawa o drogach”). Nieopracowanie tego planu Wójt wyjaśnił brakiem środków finansowych na ten cel.

2) Urząd nie prowadził w żadnej formie (elektronicznej lub papierowej) ewidencji dróg i obiektów mostowych, wymaganej rozporządzeniem 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 tunelom<sup>4</sup>. Nie posiadano bowiem książki drogi dla 104 dróg (spośród 107 dróg gminnych) oraz dziennika objazdu dróg, a także nie założono książki i karty obiektów mostowych i ich wykazów (w sprawozdaniu za 2010 r. przekazanym do GDDKiA wykazano, że na terenie Gminy znajduje się 9 obiektów mostowych).

Należy zaznaczyć, że dopiero w toku kontroli NIK, założono dzienniki objazdu dla wszystkich dróg oraz brakujące książki dla 104 dróg. W książce drogi podano tylko długość drogi i określono jej nawierzchnię, nie wypełniono natomiast danych technicznych drogi dotyczące m.in. powierzchni poboczy i chodników, szerokości dróg oraz liczby i długości obiektów mostowych znajdujących się w osi drogi. Nie wykazano również szczegółowych danych technicznych charakteryzujących drogi oraz zagospodarowania drogi, tj. urządzeń obcych znajdujących się w drodze, wyposażenia technicznego dróg.

Do dnia 21 maja 2013 r. nie założono jednak żadnej książki dla znajdujących się na drogach gminnych obiektów mostowych oraz nie posiadano danych technicznych o tych obiektach i dokumentacji o ich faktycznym stanie technicznym.

Wójt Gminy wyjaśnił, że brak przekazania przez poprzedniego zarządcę (rejon dróg publicznych w Brodnicy) dokumentacji źródłowej, stwarza konieczność przeprowadzenia inwentaryzacji szczegółowej dróg gminnych i obiektów mostowych od podstaw, której nie wykonaliśmy ze względu na duże koszty. Podał też, że

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260

<sup>4</sup> Dz. U. nr 67 poz. 582

opracowanie szczegółowej ewidencji dróg i mostów w najnowocześniejszej wersji cyfrowej i fotogrametrycznej odkładano w czasie ze względów oszczędnościowych.

3). W badanym okresie nie przeprowadzono wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>5</sup> okresowych kontroli (rocznych i pięcioletnich) stanu technicznego dróg gminnych oraz obiektów mostowych.

W Urzędzie brak było też dokumentów potwierdzających przeprowadzenie przez zarządcę drogi okresowych kontroli, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach

Wójt Gminy wyjaśnił, że przeglądy dróg i obiektów mostowych przeprowadza na bieżąco pracownik Urzędu (inspektor ds. rolnictwa, gospodarki wodnej, inwestycji, obrony cywilnej i dróg gminnych), który informował o stanie dróg, w wyniku czego podejmowałem na bieżąco decyzję o sposobie i zakresie usuwania pojawiających na drogach usterkach i nieprawidłowościach. Podał też, że żaden z pracowników Urzędu nie posiada uprawnień budowlanych, a zlecenie wykonania tych przeglądów jednostce zewnętrznej związane jest z dużymi kosztami.

4) Gmina nie przedłożyła do GDDKiA za lata 2011 – 2012 informacji o stanie dróg publicznych i obiektach mostowych, do czego zobowiązywały przepisy § 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 promach<sup>6</sup> i art. 20 pkt 9a ustawy o drogach.

Wójt Gminy wyjaśnił, że brak ewidencji dróg i mostów, powoduje, że nie można w sposób rzetelny opracowywać do GDDKiA informacji o stanie dróg publicznych i mostów. Informacja za rok 2012 została wysłana dn. 10.05.2013, jednak wartości w nich podane z uwagi na brak ewidencji są obciążone błędem.

(dowód: akta kontroli str. 14-17, 20-35)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niewywiązywanie się Urzędu z żadnego obowiązku nałożonego stosownymi przepisami prawa. Dotyczyło to min. braku realizacji zadań związanych z opracowaniem projektów planów rozwoju gminnej sieci drogowej, prowadzeniem ewidencji dróg, sporządzaniem informacji dla GDDKiA oraz przeprowadzaniem okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

NIK nie może w pełni uznać wyjaśnień Pana Wójta odnośnie przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości, gdyż skala tych nieprawidłowości świadczy też o nierzetelnym wypełnianiu obowiązków zarządcy dróg nałożonych przepisami prawa. Zdaniem NIK, nieprawidłowości te wynikały również z niezapewnienia przez Pana Wójta odpowiednio przygotowanych pracowników do wykonywania zadań w zakresie zarządzania drogami.

## 2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

2.1. Spośród 107 dróg gminnych, Urząd posiadał zatwierdzoną przez właściwy organ zarządzający ruchem drogowym, stałą organizację ruchu drogowego tylko dla 10 z nich.

Z informacji uzyskanej od Zarządu Dróg Powiatowych („ZDP”) w Nowym Mieście Lubawskim (działającego z upoważnienia Starosty Nowomiejskiego jako zarządzającego ruchem drogowym) wynika, że dla pozostałych 97 dróg gminnych (91%) nie przedkładano projektów stałej organizacji ruchu w celu ich zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 36-39)

Opis stanu faktycznego

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 67, poz.583

Wójt Gminy wyjaśnił, że opracowanie projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg gminnych to duży wydatek, a organizacja ruchu na tych drogach, oparta była na własnych ustaleniach, konsultowanych z projektantem współpracującym z Urzędem, który posiada uprawnienia budowlane w zakresie dróg. Zdaniem NIK, nie można uznać organizacji ruchu opartej na własnych ustaleniach za zgodnej z przepisami prawa, ponieważ nie zostały one (jako projekty) przedłożone do zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem drogowym, do czego obliguje § 4 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>7</sup>. Należy też podkreślić, że już w protokole z dnia 17 grudnia 2009 r. z przeglądu dróg gminnych w zakresie prawidłowości zastosowania i utrzymania znaków drogowych, Komisja uznała, że należy wykonać projekty organizacji ruchu na drogach gminnych w celu prawidłowego ustawienia brakującego oznakowania, zgodnie z wytycznymi rozporządzenia 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 drogach<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 31-35, 40-41)

W latach 2010-2013 (30 marca), pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w okresowych przeglądach oznakowania dróg gminnych, organizowanych przez Starostę Nowomiejskiego.

Ostatni taki przegląd z udziałem pracownika Urzędu miał miejsce w dniu 17 grudnia 2009 r., a w protokole z przeglądu wykazano szereg nieprawidłowości w oznakowaniu 15 dróg. Polegały one m.in. na braku oznakowania niebezpiecznych zakrętów (przypadki na siedmiu drogach), skrzyżowań (na pięciu drogach) oraz miejscowości (na czterech drogach), niewłaściwym usytuowaniu znaków (większość znaków umieszczonych było zbyt nisko), a także uszkodzeniach znaków (na trzech drogach). W Urzędzie brak jest udokumentowania odnośnie podjętych działań w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (również ZDP nie posiada w formie pisemnej informacji z Urzędu w tym zakresie).

(dowód: akta kontroli str. 40-41)

Z informacji uzyskanej z Komendy Powiatowej Policji w Nowym Mieście Lubawskim („KPP”) wynika, że w latach 2010 – 2013 (I kwartał), na drogach gminnych miało miejsce 46 kolizji i 6 wypadków, w których jedna osoba zginęła i 7 osób zostało rannych. W informacji podano również, że Policja nie stwierdziła zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego na obszarze gminy Biskupiec, a w ww. okresie nie odnotowano zdarzeń drogowych, których przyczyną był zły stan technicznych drogi lub zły stan jej oznakowania.

W okresie objętym kontrolą Komendant Powiatowy Policji złożył do Wójta Gminy wniosek (do Urzędu wpłynął w dniu 21.04.2011 r.) o uzupełnienie oznakowania w rejonie skrzyżowania drogi gminnej relacji Lipinki – Bielice z drogą relacji Lipinki – Biskupiec. Uzupełnienia dotyczyły: umieszczenia tabliczki T-6a określającej przebieg „drogi z pierwszeństwem”, pod znakiem D-1 oznaczającego początek drogi z pierwszeństwem przejazdu” ustawionym przed skrzyżowaniem w kierunku Bielic, umieszczenie przed skrzyżowaniem od strony m. Bielice znaku D-1 oznaczającego pierwszeństwo na skrzyżowaniu z drogą z Biskupca oraz ustawienie znaków D-2 i A-7 przed skrzyżowaniem z drogą powiatową 1293 N, odwołujących pierwszeństwa nadanych znakiem D-1. Po otrzymaniu w dniu 29 kwietnia 2011 r.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1729

<sup>8</sup> D. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

wykonanych na zlecenie Urzędu ww. znaków, zostały one niezwłocznie umieszczone przez pracowników Urzędu w miejscach wnioskowanych przez Policję.

Ustalone  
nieprawidłowości

Uzupełniając oznakowanie na drogach, które posiadały zatwierdzone organizacje ruchu, Urząd nie opracował jednak projektu organizacji ruchu dla tych zmian oraz nie wystąpił o ich zatwierdzenie przez organ zarządzający ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 42-50)

Wójt Gminy wyjaśnił, że po otrzymaniu wniosku z KPP uzupełniono znaki we własnym zakresie i telefonicznie poinformowano o tej zmianie Komendę Policji i Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim. Podał również, że nie opracowano formalnej dokumentacji, bo wydawało się, że nie ma takiej potrzeby, gdyż było to uzupełnienie oznakowania nowo przebudowanej drogi, dla której kilkanaście miesięcy wcześniej opracowano projekt stałej organizacji ruchu, który został zatwierdzony przez Zarząd Dróg.

(dowód: akta kontroli str. 67-69)

Opis stanu  
faktycznego

**2.2.** Wszystkie szkoły podstawowe oraz place zabaw przy tych szkołach, znajdujące się na terenie Gminy zlokalizowane były przy drogach powiatowych. Dokonane w toku kontroli oględziny wykazały, że w jednym przypadku wjazd dla samochodów, do szkoły podstawowej w Lipinkach był usytuowany od strony drogi gminnej nr 180070 N, na której znajduje się znak ostrzegawczy A-17 („dzieci”).

(dowód: akta kontroli str. 51-66)

**2.3.** Oględziny 12 dróg gminnych o łącznej długości 40 km, w tym siedmiu przebudowywanych z dofinansowaniem środkami NPPDL wykazały m.in., że:

- Na wszystkich drogach znaki drogowe były w dobrym stanie technicznym, poza jednym przypadkiem, gdzie na drodze 180044 N Lipinki – Mierzyn, znak A-7 („ustęp pierwszeństwa”) usytuowany przed skrzyżowaniem z drogą powiatową był wyblakły bez czerwonej obwódki, a zakrzaczenie utrudniało jego widoczność. Niebezpieczne zakręty oznakowane były znakami A-3 lub A-4 („niebezpieczne zakręty”), a pod nimi umieszczano tabliczki T-4 wskazującą liczbę zakrętów lub T-2 wskazującą długość odcinka drogi, na którym występuje niebezpieczeństwo oraz koniec zagrożenia.
- Stan techniczny dróg nie budził zastrzeżeń, stwierdzono tylko miejscowe pęknięcia krawędzi i spękania poprzeczne i podłużne dróg, w tym na odcinkach dróg przebudowywanych w latach 2010-2011 w ramach NPPDL.

Oględziny trzech dróg wykazały przypadki zmiany organizacji ruchu, w tym również umieszczenia znaków drogowych, które nie były ujęte w zatwierdzonej organizacji ruchu dla tych dróg.

I tak:

- Na drogach Nr 180085 N i 180084 N (droga 180084 N była przebudowywana w ramach NPPDL w 2010 r.), dokonano zmiany organizacji ruchu z dwukierunkowego na jednokierunkowy, umieszczając znaki D-3 („droga jednokierunkowa”). Zmiany te, nie zostały jednak przedłożone do organu zarządzającego ruchem drogowym w celu ich zatwierdzenia.
- Na skrzyżowaniu drogi wojewódzkiej nr 538 z drogą gminną 180013 N ustawiono na drodze gminnej znak B-18 („zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej powyżej 8 ton”). Zatwierdzony przez Marszałka Województwa Warmińsko – Mazurskiego projekt organizacji ruchu na tym skrzyżowaniu nie obejmował tego znaku.

Ponadto analiza opracowanych przez Urząd i zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu dla drogi Nr 180007N Piotrowice – Słupnica i odcinka drogi

Ustalone  
nieprawidłowości

180013N do skrzyżowania z drogą wojewódzką 538 do końca miejscowości Słupnica wykazała, że w projektach tych nie uwzględniono jednak miejscowości Słupnica i Piotrowice.

(dowód: akta kontroli str. 52-6)

Wójt Gminy wyjaśnił, że:

- W celu optymalnego usprawnienia połączenia drogi gminnej nr 180084 N w m. Krotoszyny z drogą powiatową nr 1299 N zorganizował w 2008 r. spotkanie z Komendantem Komendy Powiatowej Policji w Nowym Mieście Lubawskim, a w późniejszym czasie z oddelegowanym przez niego pracownikiem. Rozważaliśmy różne warianty, a po wypracowaniu wspólnego stanowiska dokonaliśmy zmiany. Przeoczono jednak opracowanie i uzgodnienie projektu docelowej organizacji ruchu.
- Znak B-18 (8 ton) na drodze 180013 N został umieszczony w celu zapobiegania niszczeniu jej nawierzchni przez ciężkie samochody, próbujące wjeżdżać od strony drogi wojewódzkiej. Podczas opracowywania projektu stałej organizacji ruchu dla skrzyżowania drogi wojewódzkiej z drogą gminną, projektant przeoczył naniesienie tego znaku, a my przy odbiorze nie zauważyliśmy tego braku.
- Przeoczono konieczność opracowania organizacji ruchu dla m. Piotrowice i Słupnica, gdyż zaplanowano wymianę istniejącego oznakowania na nowe oraz oznakowanie przejścia dla pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 67-71)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie miały jednak istotnego wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, gdyż według informacji Policji nie odnotowano zdarzeń drogowych, których przyczyną było niewłaściwe oznakowanie dróg gminnych. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że samowolne zmiany w organizacji ruchu i umieszczanie znaków drogowych stanowią naruszenie prawa.

### 3. Działania Urzędu w świetle uchwał Rady Ministrów dotyczących NPPDL<sup>9</sup>

Opis stanu faktycznego

3.1. Wyboru dróg gminnych do przebudowy dokonano w oparciu o *Wieloletnie Plany Inwestycyjne oraz Wykazy przedsięwzięć przyjęte uchwałami Rady Gminy na lata 2009 - 2013*.

Wójt Gminy podał również, że dokonując wyboru poszczególnych dróg do przebudowy dofinansowanych w ramach NPPDL kierowano się m.in. następującymi założeniami:

- czy drogi te były jednymi z głównych ciągów komunikacyjnych gminy,
- potrzebami mieszkańców,
- że na obszarach tych wykonano już infrastrukturę podziemną (wodociągi, kanalizacja),
- przejazdami autobusów szkolnych,
- połączeniem dróg gminnych z drogami powiatowymi lub drogą wojewódzką.

(dowód: akta kontroli str. 70-86)

<sup>9</sup> uchwała nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r., uchwała nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. i uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r.

**3.2.** W latach 2010 – 2012 w Gminie Biskupiec, w ramach trzech inwestycji dofinansowanych środkami NPPDL, przebudowano siedem dróg gminnych o łącznej długości 22,140 km. Dotyczyło to przebudowy:

- Ciągu dróg gminnych Krotoszyn – Zawada – Wonna, Wonna – Wielka Wólka do granic powiatu – zrealizowanej w 2010 r.
- Drogi gminnej Piotrowice – Słupnica wraz z przebudową sieci wodociągowej – zrealizowanej w 2011 r.
- Drogi gminnej Łąkorz – Gaj – Bielice – zrealizowanej w 2012 r.

Na realizację tych inwestycji wydatkowano ogółem 16.304,8 tys. zł, z czego 15.910,2 tys. zł stanowiły koszty kwalifikowalne zgodnie z umowami na dofinansowanie przebudowy dróg z NPPDL. Gmina uzyskała dofinansowanie z NPPDL dla ww. inwestycji w łącznej wysokości 6.751,8 tys. zł, co stanowiło 42,4% kosztów kwalifikowalnych.

W 2013 r. planowane jest wykonanie przebudowy drogi gminnej relacji Ostrowite – Osetno – Łąkorz z dofinansowaniem z NPPDL – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój o łącznej wartości 5.820,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 87-94)

**3.3.** Szczegółowemu badaniu poddano dwie inwestycje o najwyższej wartości, tj. „Przebudowę drogi gminnej Krotoszyny – Zawada – Wonna, Wonna – Wielka Wólka” (zrealizowana w 2010 r. za 6.092,4 tys. zł) i „Przebudowę drogi gminnej Piotrowice – Słupnia wraz z przebudową sieci wodociągowej” (wykonano w 2011 r. za 7.250,6 tys. zł). Dane zawarte we wnioskach o dofinansowanie oraz informacje dotyczące m.in.: rozpoczęcia i zakończenia przebudowy dróg, przekazania sprawozdań z wykorzystania dotacji oraz o uzyskanych efektach rzeczowych były zgodne z obowiązującymi w tym zakresie uchwałami Rady Ministrów. W ramach przebudowy ww. dróg, uzyskane efekty zwiększyły płynność ruchu i poprawiły bezpieczeństwo komunikacyjne m.in. poprzez poszerzenie dróg, zwiększenie ich nośności oraz skrócenia czasu przejazdu.

Gmina zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie ww. inwestycji w ramach NPPDL, prawidłowo i terminowo je rozliczyła z Warmińsko – Mazurskim Urzędem Wojewódzkim w Olsztynie.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Urząd składając wnioski o dofinansowanie z NPPDL, nie posiadał dokumentacji potwierdzającej zawartych w nich informacji, tj. m.in. dotyczących wzrostu natężenia ruchu (nie dokonano stosownych pomiarów) oraz informacji o liczbie wypadków zaistniałych na tych drogach z powodu złej jakości drogi. Należy jednak zaznaczyć, że wg informacji uzyskanej z KPP wynika, że na terenie Gminy nie wydarzyła się żadna kolizja lub wypadek, którego przyczyną (bezpośrednią lub pośrednią) byłby zły stan techniczny drogi.

(dowód: akta kontroli str. 95-128)

Wójt Gminy wyjaśnił, że przygotowując poszczególne informacje ujęte we wnioskach o dofinansowanie inwestycji, uwzględniono zapisy dokumentacji technicznej oraz posiadaną wiedzę na temat stanu technicznego dróg. Do wyjaśnień Wójt dołączył również wyjaśnienia wykonawcy projektów drogowych, który wskazał, że dla szeregu projektowanych dróg na terenie gminy, przeprowadzał wrywkowe pomiary ruchu, które potwierdzały wzrost natężenia ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 129-136)

**3.4.** Realizacja obydwu zadań dotyczących przebudowy dróg była przedmiotem kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w listopadzie 2011 r. oraz we wrześniu 2012 r.



Kontrole te wykazały, że zadania te pod względem rzeczowym zostały w pełni zrealizowane, a dotacje wykorzystano prawidłowo. Potwierdzono również zgodność dokumentów finansowych (faktur) z oryginałami, a także prawidłowość zapisów klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 137-143)

**3.5.** Urząd poinformował Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nowym Mieście Lubawskim o zakończeniu robót budowlanych na przebudowanych drogach. Na ww. zadania inwestycyjne nie nałożono obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

Wszystkie drogi gminne, na których realizowano zadania inwestycyjne miały połączenia z siecią dróg powiatowych i drogą wojewódzką, co w istotny sposób poprawiło płynność ruchu i komunikację między ośrodkami administracji publicznej oraz znajdującymi się na terenie gminy przedsiębiorstwami.

(dowód: akta kontroli str. 144-153)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

#### **4. Udzielanie zamówień publicznych**

Opis stanu faktycznego

Wyboru wykonawców dwóch analizowanych inwestycji drogowych (przebudowa drogi Krotoszyny–Zawada—Wonna–Wólka Wielka oraz drogi Piotrowice-Słupnica), Gmina dokonała w trybie przetargów nieograniczonych, co zostało również wykazane w umowach z wykonawcami zawartych 22 marca 2010 r. i 16 marca 2011 r. Badania dokumentacji związanej z ww. przetargami wykazały, że przestrzegano wymogów Pzp. Stwierdzono m.in., że zlecenie zadań następowało na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, a przeprowadzone postępowania zostały właściwie udokumentowane. I tak m.in. w każdym przypadku: opracowano specyfikację istotnych warunków zamówienia („SIWZ”), którego załącznikami były szczegółowa specyfikacja techniczna („SST”), projekt budowlany oraz przedmiar robót. Zamieszczano ogłoszenia o przebiegu postępowania przetargowego (w BZP, stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu), określono kryteria wyboru oferty (najniższa cena), wartość zamówień ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich, sporządzono pisemny protokół z postępowania o udzielenie zamówienia, zawierający wszystkie wymagane elementy, a osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły stosowne oświadczenia o braku okoliczności powodujących ich wyłączenie z tych czynności.

Wójt Gminy powołał Komisję Przetargową do przeprowadzenia postępowania przetargowego dla zadania „Przebudowa drogi gminnej Piotrowice – Słupnia wraz z przebudową sieci wodociągowej”. W ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego ujęto dwa zadania, tj. przebudowę drogi oraz przebudowę wodociągu, wyodrębniając w dokumentacji zakres tych robót i ich koszt.

Nie została natomiast powołana Komisja do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odnośnie „Przebudowy drogi gminnej Krotoszyny – Zawada – Wonna - Wielka Wólka” realizowanego w 2010 r., a czynności w postępowaniu wykonywali pracownicy Urzędu w ramach obowiązków służbowych określonych w zakresach czynności. Wójt Gminy wyjaśnił, że wartość zamówienia nie przekraczała kwoty określonej art. 11 ust. 8 ustawy Pzp, w związku z tym nie powołano komisji przetargowej. Wskazał też, że postępowanie przetargowe dla zadania „Przebudowa drogi gminnej Krotoszyny – Zawada – Wonna, Wonna – Wielka Wólka” zostało wszczęte w lutym 2010 r., tj. w okresie gdy jeszcze nie wprowadzono „Regulaminu Pracy Komisji Przetargowych dla zamówień publicznych prowadzonych przez Urząd Gminy”.

Urząd nie wykluczył z postępowania żadnego wykonawcy oraz nie odrzucił żadnej oferty. Oferenci przedstawili bowiem wszystkie dokumenty potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu i złożyli oferty zgodnie z zapisami SIWZ.

Postanowienia dotyczące wymogów techniczno–konstrukcyjnych oraz jakościowych dróg, ich kontroli oraz zabezpieczenia interesu Gminy w zakresie należytego wykonania prac określono w: SST, projektach budowlanych i umowach zawartych z wykonawcami robót. Ustalono w nich warunki zapewnienia dobrej jakości robót m.in. poprzez określenie: kategorii dróg, ich obciążenia, wskazano wymagania dotyczące stosowanych materiałów, warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych, zasad badania ich jakości oraz obmiarów. Urząd określił również: terminy zakończenia robót, warunki ich odbioru, okres i warunki gwarancji oraz formę i wysokość zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia, kary umowne z tytułu nie wykonania zamówienia lub odstąpienia od umowy. Ponadto w umowach zawartych z wykonawcami robót budowlanych wskazano, w jakim trybie ustawy o zamówieniach publicznych dokonano wyboru ofert.

Wykonawcy ww. zadań posiadali zatwierdzone projekty czasowej organizacji ruchu na czas trwania budowy.

W toku realizacji zadania „Przebudowa drogi gminnej Piotrowice – Słupnica wraz z przebudową sieci wodociągowej” sporządzono dwa protokoły konieczności dotyczące wycinki drzew kolidujących z przebudowywaną drogą oraz odbudowanie części sieci kanalizacji deszczowej nie ujętej na podkładach mapowych oraz w ewidencji Zakładu Gospodarki Komunalnej w Biskupcu. Umowę na wykonanie robót dodatkowych zawarto z wykonawcą zadania w myśl art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Wartość robót dodatkowych ustalono na kwotę 230,0 tys. zł (brutto), tj. 3% wartości umownej zadania. W realizacji zadań dotyczących przebudowy dróg nie wystąpiły roboty ziemne.

(dowód: akta kontroli str. 129-130, 154-208)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych i zawierania umów na wykonanie robót budowlanych oraz zabezpieczanie interesów Gminy.

### 5. Wykonywanie robót drogowych.

Opis stanu faktycznego

Badanie dwóch inwestycji drogowych zrealizowanych w latach 2010-2011 wykazało m.in., że ich realizacja przebiegała w istniejącym pasie drogowym, a w ramach zaprojektowanych i wykonanych robót zmianom uległy tylko parametry techniczne i eksploatacyjne tych dróg.

Urząd dla ww. zadań uzyskał wymagane przepisami decyzje i pozwolenia na ich realizację, tj. dla drogi gminnej:

- Krotoszyny – Zawada – Wonna – Wielka Wólka, decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, pozwolenie wodnoprawne oraz przyjęcie zgłoszenia robót,
- Piotrowice – Słupnica wraz z przebudową sieci wodociągowej, decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji, przyjęcie zgłoszenia robót przebudowy skrzyżowania drogi gminnej z drogą wojewódzką, pozwolenie na budowę oddzielne dla przebudowy drogi i przebudowy sieci wodociągowej.

Urząd protokolarnie przekazał wykonawcom robót dokumentację budowlaną i plac budowy, tj.: w dniu 31 marca 2010 r. dla przebudowy dróg Krotoszyny – Zawada – Wonna – Wielka Wólka oraz w dniu 2 czerwca 2011 r. - przebudowy dróg Piotrowice – Słupnica. Faktyczne rozpoczęcie zadań zgodnie z zapisami w dziennikach budowy nastąpiło odpowiednio w dniach 12 kwietnia 2010 r. i 27 czerwca 2011 r.

W obu przypadkach roboty budowlane były wykonywane w okresie letnio – jesiennym, a w trakcie ich realizacji nie wystąpiły przerwy. W dziennikach budowy wykonawca zgłaszał do odbioru wykonane roboty zanikające, ulegające zakryciu, które były odbierane przez inspektora nadzoru. W dzienniku tych nie odnotowano konieczności wstrzymania robót ze względu na warunki atmosferyczne. W toku realizacji zadań, Inspektor nadzoru zlecał wykonanie badań użytych materiałów do budowy dróg, które mieściły się w granicach normy.

Zakończenie robót i zgłoszenie ich do odbioru końcowego odnotowano w dzienniku budowy, a także o tym fakcie wykonawca robót poinformował pisemnie Urząd. Z danych tam zawartych wynika, że zakończenie robót nastąpiło w terminach określonych w umowach, tj. w przypadku drogi:

- Krotoszyny – Zawada – Wonna – Wielka Wólka w dniu 12 listopada 2010 r. Roboty budowlane odebrano protokołem odbioru końcowego sporządzonym w dniu 15 listopada 2010 r.;
- Piotrowice – Słupnica wraz z przebudową sieci wodociągowej w dniu 30 listopada 2011 r. Protokół z odbioru końcowego sporządzono w tym samym dniu.

Ustalone  
nieprawidłowości

Urząd w SST zobowiązał wykonawców robót do opracowania programu zapewnienia jakości („PZJ”) i przedstawienia go do akceptacji Inżyniera lub Kierownika projektu.

Stwierdzono, że w obu realizowanych zadaniach wykonawcy nie opracowali jednak takiego programu, a Urząd nie egzekwował ich wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 209-236 )

Wójt Gminy wyjaśnił, że Inspektor nadzoru zwolnił wykonawcę od przedstawienia PZJ. Z dołączonych do wyjaśnienia Wójta wyjaśnień tego inspektora wynikało, że wielokrotnie współpracował on z wykonawcą robót i posiada bardzo dobre rozeznanie w systemie jego pracy i zarządzania firmą, a tym samym zwolnił ją od wymogu sporządzenia PZJ.

(dowód: akta kontroli str.129-130)

NIK nie podziela zdania Inspektora nadzoru i kwestionuje zwolnienie wykonawcy z opracowania i zatwierdzenia PZJ, gdyż umowę na wykonanie zadania podpisał Wójt Gminy, a Inspektor nadzoru nawet go nie poinformował o takim zwolnieniu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze, pomimo stwierdzonej ww. nieprawidłowości

## 6. Odbiory robót drogowych.

Opis stanu  
faktycznego

Urząd przed dokonaniem płatności za wykonane roboty dotyczące przebudowy analizowanych dróg dokonywał (komisyjnie) częściowego odbioru technicznego zadań oraz odbiorów końcowych. Inspektor nadzoru (w ramach zawartej z Urzędem umowy) wraz z wykonawcą zadania, do każdej wystawionej faktury sporządzał protokół odbioru wykonanych elementów i robót, w którym zestawiano wartości wykonanych robót.

Badania dokumentacji zadań inwestycyjnych wykazały, że odbiory końcowe robót budowlanych dokonywano w terminach określonych w SIWZ i umowach zawartych z wykonawcami robót. Komisje dokonujące odbiorów końcowych robót, w oparciu o przedłożoną dokumentację (zgłoszenie do odbioru końcowego, faktury i zbiorcze zestawienia kosztów, dokumentacja powykonawcza, dzienniki budowy) oraz oględziny, uznały wykonane roboty za zgodne z umową, SIWZ, dokumentacją techniczną i sztuką budowlaną. W obu przypadkach, komisje nie stwierdziły wad i usterek w wykonaniu robót budowlanych.

Wykonawcy robót złożyli ponadto operaty kolaudacyjne, w których znajdowały się orzeczenia, atesty, deklaracje zgodności, receptury, świadectwa i aprobaty techniczne - materiałów użytych do przebudowy dróg oraz wyniki i protokoły z badań i pomiarów kontrolnych.

W protokołach odbioru końcowego ustalono również, że okres gwarancji trwa 36 miesięcy od dnia dokonania odbioru ostatecznego robót i podpisania bezusterkowego protokołu.

Zgodnie z zapisami § 9 zawartych umów udzielona na 36 miesięcy gwarancja jakości obejmuje wszystkie roboty ujęte w umowie. W ww. § strony ustaliły również, że rozszerzają odpowiedzialność z tytułu rękojmi za wady, która będzie trwać 3 lata i biegnie równoległe z okresem gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 237- 289)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

## 7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, przeglądy gwarancyjne przebudowywanych dróg gminnych dokonywano komisyjnie, tj. z udziałem pracownika Urzędu, przedstawicieli wykonawcy i inspektora nadzoru. W protokołach z ww. przeglądów wskazywano stwierdzone wady i usterki, ich lokalizację oraz określano termin wykonania napraw. Ponadto inspektor nadzoru samodzielnie dokonywał przeglądów tych dróg, a informacje o stwierdzonych wadach i usterek, kierował do wykonawcy drogi i do Urzędu. Wady i usterki stwierdzone w toku ww. przeglądów dotyczyły m.in.: załamania krawężni, wystąpienia rakowin w nawierzchni drogi (wykruszenia), powstawania zastoin wody (kałuże), pęknięć jezdni w osi drogi oraz nierówności osadzenia studni technicznych (zaniżenie terenu odstojnika). Zdaniem NIK, ww. wady i usterki mogą wskazywać o nie zawsze należytej jakości wykonanych robót. Wykonawca robót informował Urząd o wykonaniu lub o przyczynach nie wykonania w wyznaczonym terminie poprawek, wskazując jednocześnie nowy termin ich usunięcia. W jednym przypadku inspektor nadzoru wzywał wykonawcę robót do pilnego usunięcia wad i usterek stwierdzonych podczas przeglądu gwarancyjnego dokonanego w dniu 15 maja 2012 r. W protokołach z napraw gwarancyjnych dla badanych dróg (z dnia 4 października 2012 r.), wskazano, że napraw dokonano w 70% ze względu na niesprzyjające warunki atmosferyczne i wyznaczono nowy termin ich usunięcia do dnia 30 czerwca 2013 r.

Należy zaznaczyć, że protokoły z dnia 4 października 2012 r. sporządził pracownik Urzędu wraz z inspektorem nadzoru, tj. bez udziału wykonawcy, podczas gdy wykonawca w piśmie z dnia 25 kwietnia 2012 r. zwracał uwagę o nieinformowaniu go o przeprowadzanych przeglądach gwarancyjnych. W piśmie tym wskazano również, że udział Wykonawcy robót w przeglądach zapewni obiektywizm komisji, a przede wszystkim ułatwi wykonawcy identyfikację miejsca napraw.

Zabezpieczenie przed skutkami nie wykonania lub nienależytego wykonania umowy oraz przed skutkami nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w toku udzielonej gwarancji, wykonawcy zadania wnieśli w formie gwarancji ubezpieczeniowych, w których ustalone były terminy ich obowiązywania.

Gwarancje dotyczące nie wykonania lub nienależytego wykonania umowy wygasły w terminach określonych w umowach, a dotyczące nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w toku udzielonej gwarancji obowiązują do 8 grudnia 2013 r. (zadanie „Przebudowa ciągu dróg gminnych Krotoszyny – Zawada – Wonna, Wonna – Wielka Wólka) oraz do 22 listopada 2014 r. (Przebudowa drogi gminnej Piotrowice – Słupnica wraz z przebudową sieci wodociągowej).

Zgodnie z § 9 pkt 7 umowy zawartej z wykonawcą robót, dla wad usuniętych w czasie gwarancji, termin dla tego zakresu robót biegnie od nowa.

(dowód: akta kontroli str. 170-177, 187-197, 290-305)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

## 8. Nadzór nad działalnością zarządu dróg.

W latach 2010-2013 (do czasu kontroli NIK ) w Urzędzie kontrole przeprowadzili pracownicy: Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji na przebudowę dróg gminnych (opisano już w pkt 3.4 niniejszego wystąpienia).

## 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 Kontroli<sup>10</sup>, wnosi o:

- 1) opracowanie projektu planu rozwoju gminnej sieci drogowej,
- 2) uzupełnienie książki drogi o wszystkie dane wymagane rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2006 r.,
- 3) założenie książki, karty i wykazu obiektów mostowych znajdujących się na drogach gminnych,
- 4) przeprowadzanie, wymaganych przepisami prawa, okresowych kontroli (rocznych i pięcioletnich) stanu technicznego dróg gminnych i obiektów mostowych,
- 5) podjęcie działań w celu opracowania i zaktualizowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg gminnych,
- 6) podjęcie działań w celu usunięcia stwierdzonych w czasie oględzin wad i usterek na drogach.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o 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 Olsztynie.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, dnia 3 lipca 2013 r.

Kontroler  
Cezary Kasznicki  
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor  
Antoni Stupiński