



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL - 4101-03-04/2013

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” (NPPDL).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86359 z dnia 16 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Grodzicznie (dalej: „Urząd” lub „Gmina”), 13-324 Grodziczno 17a, nr statystyczny REGON - 000535586.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Konicz, Wójt Gminy („Wójt”) od 30 listopada 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza należyta dbałość o stan techniczny publicznych dróg gminnych, poprawa bezpieczeństwa ruchu na tych drogach, a także prawidłowe działania w zakresie planowania, przygotowania, finansowania, realizacji i rozliczenia inwestycji drogowych dofinansowanych ze środków NPPDL w latach 2010-2013.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- nieopracowania planu rozwoju gminnej sieci drogowej,
- nieprzeprowadzania okresowych (rocznych i 5-letnich) kontroli stanu technicznego dróg gminnych i drogowych obiektów inżynierskich,
- braku dziennika objazdu dróg,
- nieposiadania ustalonej stałej organizacji ruchu dla 30 odcinków dróg gminnych (94% ich ogółu),
- dokonania w dwóch przypadkach zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy przed upływem okresu rękojmi na roboty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie stanu technicznego dróg gminnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na 31 marca 2013 r., łączna długość dróg publicznych w Gminie wynosiła 163,9 km (o 2,2 km więcej niż na koniec 2010 r.), w tym 95,7 km stanowiły publiczne drogi gminne (o 2,2 km więcej niż w 2010 r.), 45,9 km drogi powiatowe (stan bez zmian) oraz 22,3 km - drogi wojewódzkie (bez zmian). Sieć publicznych dróg gminnych składała się z 32 odcinków (o numerach od 183001 N do 183032 N), z czego 32,1 km stanowiły drogi o nawierzchni twardej ulepszonej (bitumicznej), 3,3 km o nawierzchni brukowej, 3,7 km tłuczniowej, 54,5 km – drogi gruntowe.

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

Poziom dekapitalizacji dróg gminnych uległ zmniejszeniu z 91,8% w 2010 r. do 82,6 % na koniec I kwartału 2013 r. .

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

W Urzędzie ewidencja wszystkich dróg gminnych, jako zbiór zestawień dla ich poszczególnych odcinków, prowadzona jest w systemie komputerowym, według oprogramowania „EWIDR 2005”, zakupionego w 2007 r. za 3,5 tys. zł w Zakładzie Usług Informatycznych we Wrocławiu. Zawarte tam dane umożliwiają m.in. uzyskanie informacji o rodzajach dróg i obiektach mostowych, rzeczowo-finansowym wykonaniu robót oraz szacunkowej wartości przyrostów i ubytków na sieci drogowej. Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie ewidencji dróg publicznych² („rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg publicznych”), w ramach ww. ewidencji, dla każdego odcinka założono książkę drogi (w dniu 15 lipca 2007 r.), z uwzględnieniem m.in. jej numeru, przebiegu, lokalizacji (kilometrażu), długości i kategorii. Do każdej książki załączono mapę drogi z opisem zdarzeń charakterystycznych na jej trasie (skrzyżowania, przepusty, zadrzewienia, pasy zieleni itp.).

(dowód: akta kontroli str. 14-23, 111 - 119)

1.2. Zadania inwestycyjne związane z rozwojem sieci dróg gminnych zostały ujęte w „*Planie Rozwoju Lokalnego Gminy na lata 2007-2013*”, przyjętym uchwałą Rady Gminy w dniu 12 listopada 2007 r. W planie tym przewidziano m.in. przebudowę 13 odcinków dróg gminnych o łącznej długości 24,6 km i wartości robót 12.375,8 tys. zł.

W latach 2010-2013 (I kwartał), na drogi gminne Urząd wydatkował ogółem 7.237 tys. zł, w tym 5.315 tys. zł (73,4%) na zadania inwestycyjne, 1.087 tys. zł (15,1%) na zadania remontowe oraz 835 tys. zł (11,5%) na bieżące utrzymanie dróg.

Zadania inwestycyjne (przebudowa dróg) sfinansowano w 63,3 % ze środków własnych, 30,5% środkami z budżetu państwa (NPPDL), 4,8% innych jednostek samorządowych (Gmina Lubawa i Powiat Nowomiejski), 1,0% z funduszu celowego samorządu wojewódzkiego (FOGR³) oraz w 0,4% środkami pozyskanymi od podmiotów prywatnych w ramach umów partnerskich (wkłady rzeczowe) .

(dowód: akta kontroli str. 24-35)

1.3. W Urzędzie terminowo sporządzano i przekazywano do GDDKiA⁴ (do końca I kwartału wg stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego) roczne informacje o sieci gminnych dróg publicznych. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sporządzania informacji⁵, informacje za 2010 r., 2011 r. i 2012 r. złożono odpowiednio 29 marca 2011 r., 27 marca 2012 r. i 28 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 36)

1.4. W badanym okresie, znajdujące się na drogach gminnych trzy mosty oraz dwa wiadukty drogowe były objęte kontrolami, o których mowa w art. 62 ust.1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane⁶ (co najmniej raz w roku) tylko w 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 37-39)

1). W latach 2010-2013 nie przeprowadzono, wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu

Ustalone
nieprawidłowości

² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. nr 67, poz. 582).

³ Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych

⁴ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

⁵ Rozporządzenie 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 (Dz. U. nr 67, poz. 583).

⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 ze zm.).

technicznego dróg gminnych, a w przypadku mostów i wiaduktów – kontroli pięcioletnich oraz rocznych w latach 2011-2013.

W Urzędzie brak było też dokumentów potwierdzających przeprowadzenie przez zarządcę drogi (w przypadku dróg gminnych jest nim wójt) okresowych kontroli, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych⁷ („ustawa o drogach”).

Główną przyczyną nieprzeprowadzania wymaganych ustawą Prawo budowlane kontroli, według wyjaśnień Wójta był brak środków finansowych na zlecenie tych czynności osobom uprawnionym. Inspektor ds. dróg gminnych w Urzędzie nie posiadał uprawnień budowlanych w tym zakresie. Wójt podał również, że ww. inspektor corocznie kontrolował stan techniczny dróg, lecz nie dokumentował tych czynności. Ponadto wg. Wójta, podstawą oceny stanu technicznego dróg były także informacje z wyników objazdów dokonywanych przez gminnych radnych.

(dowód: akta kontroli str. 51 - 53, 55 - 61)

2). Gmina nie posiadała planu rozwoju gminnej sieci drogowej. Obowiązek opracowania takiego planu przez zarządcę drogi wynika z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach. Według wyjaśnień Wójta, nieopracowanie ww. planu wynikało z faktu, że planowane zadania inwestycyjne w latach 2007-2013 dotyczące również sieci dróg gminnych ujęte zostały w „*Planie Rozwoju Lokalnego*” i były one omawiane na zebraniach wiejskich oraz posiedzeniach komisji i sesjach Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 52 - 54)

3). W Urzędzie nie prowadzono dziennika objazdu dróg gminnych, wymaganego § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych. Wg wyjaśnień Wójta wynikało to z zaniedbań pracownika Urzędu, który nie wprowadzał adnotacji o wynikach objazdów dróg do elektronicznej bazy danych ewidencyjnych, zachowując te dane jedynie w swoim notatniku.

(dowód: akta kontroli str. 18, 52 - 53)

Ocena cząstkowa

Uwzględniając powyższe nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w ww. obszarze.

2. Bezpieczeństwo ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

2.1. Spośród 32 dróg gminnych, projekty organizacji ruchu sporządzono tylko dla dwóch z nich, tj. dla drogi Nowe Grodziczno – Rynek (dł. 6,2 km) oraz Ostaszewo – Gronowo (2,4 km), które były w latach 2010-2011 przebudowane z dofinansowaniem środkami z NPPDL. Z uzyskanej od Zarządu Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim („ZDP”) informacji wynika, że tylko projekt stałej organizacji ruchu na drodze Nowe Grodziczno – Rynek został zatwierdzony przez zarządzającego ruchem drogowym i ujęty w ewidencji. Z informacji tej wynika, że w ewidencji nie odnotowano zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla pozostałych 31 dróg gminnych, w tym również sporządzonego projektu dla drogi Ostaszewo - Gronowo.

Urząd podejmował działania w zakresie weryfikacji istniejącego na sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji. Działania te związane były m.in. z wykonaniem w 2010 r. zaleceń z okresowego przeglądu oznakowania dróg, przeprowadzonego 16 grudnia 2009 r. przez komisję z udziałem przedstawiciela ZDP. Nieprawidłowości dotyczyły 10 dróg o nawierzchni bitumicznej, na których uzupełniono tablice kierunkowe, oznakowano niebezpieczne zakręty i skrzyżowania oraz wymieniono uszkodzone znaki.

(dowód: akta kontroli str. 30, 62 - 69, 72)

⁷ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2013 r., poz. 260).

Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Policji w Nowym Mieście Lubawskim wynika, że w latach 2010-2013 (I kw.) na drogach gminnych odnotowano ogółem 21 kolizji i trzy wypadki, przy czym w dwóch wypadkach zginęły dwie osoby, a jedna została ranna. W informacji podano też, że w wymienionym okresie nie stwierdzono na tych drogach nieprawidłowości i zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz nie odnotowano zdarzeń drogowych, których przyczyną byłby zły stan techniczny drogi lub niewłaściwe jej oznakowanie. W tej sytuacji Policja nie wniosowała do Urzędu o zmianę organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 70 - 71)

W Urzędzie brak było udokumentowania odnośnie prowadzenia w latach 2010-2013 nadzoru nad stanem oznakowania zlokalizowanego na drogach gminnych. W sprawie ww. nadzoru, Wójt wyjaśnił, że przeglądy oznakowania dróg dokonywał pracownik Urzędu w trakcie comiesięcznych objazdów dróg. Stwierdzone w wyniku tych objazdów m.in. uszkodzenia znaków były na bieżąco naprawiane, a w przypadku kradzieży znaków - uzupełniano je po zamówionej dostawie.

(dowód: akta kontroli str. 72 - 73)

2.2. Dokonane w toku kontroli NIK oględziny pięciu miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci w wieku od 7 do 15 lat lub w ich bliskości (na wysokości boiska typu „Orlik” i Zespołu Szkół w Grodzicznie przy drodze Grodziczno - Rynek oraz Szkoły Podstawowej i Świetlicy Wiejskiej w Boleszynie, droga Sugajno - Boleszyn), wykazały, że:

- w pobliżu tych placówek, obustronnie przed przejściami dla pieszych, ustawiono znaki ostrzegawcze A-17 („dzieci”), a w bezpośrednim sąsiedztwie wyjść z ww. obiektów - tabliczki do znaków drogowych T-27 (wskazujące, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci) ,
- przejścia dla pieszych nie były wyznaczone w osi wyjść z tych obiektów, co uniemożliwiało nagłe wtargnięcie dzieci na drogę,
- w przypadku szkoły w Boleszynie, gdzie na drodze nie było wyznaczonego przejścia dla pieszych i znaku T-27, a po drugiej stronie drogi nie było chodnika, wyjście ze szkoły zabezpieczono barierkami stalowymi,
- wszystkie ww. znaki drogowe były dobrze widoczne, czyste i utrzymane w dobrym stanie technicznym.

(dowód: akta kontroli str. 74 - 81)

2.3. Oględziny czterech dróg gminnych, w tym dwóch przebudowanych w ramach NPPDL (Nowe Grodziczno – Rynek i Ostaszewo – Gronowo) oraz dwóch innych dróg (Mortęgi - Kuligi - Wólka oraz Linowiec – Montowo) wykazały m.in., że:

- wszystkie znaki drogowe były czytelne, wyraziste, czyste, z dobrym odbłaskiem oraz zgodne z ustalonym wzorem i prawidłowo ustawione,
- nie stwierdzono ograniczeń widoczności tych znaków, za wyjątkiem jednego przypadku, gdzie znak zasłaniały krzewy (zakręt w terenie leśnym na końcu drogi Ostaszewo - Gronowo),
- w pasie drogi Ostaszewo - Gronowo brakowało ośmiu znaków drogowych, które były ujęte w obowiązującej organizacji ruchu, w tym po dwa znaki informacyjne D-46 („droga wewnętrzna”) i D-47 („koniec drogi wewnętrznej”) oraz po dwa znaki zakazu, tj. B-33 („ograniczenie prędkości”) i B-34 („koniec ograniczenia prędkości). Należy zaznaczyć, że jeszcze w toku kontroli NIK podjęto działania celem uzupełnienia tych znaków.
- na drodze Mortęgi - Kuligi Wólka (w km 1 + 800) stwierdzono ubytki oraz spękania nawierzchni asfaltowej oraz jej nierówności, mogące stwarzać zagrożenia bezpieczeństwa ruchu.

Oględziny dróg w zakresie wymogów techniczno-konstrukcyjnych i jakościowych wykazały natomiast, że spełniały one (poza nielicznymi wyjątkami) wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych i usytuowania dróg⁸, w tym dotyczące:

- dopuszczalnych nierówności nawierzchni, szerokości i grubości warstwy ścieralnej oraz prawidłowości jej złączeń, przy czym na drogach Mortęgi - Kuligi Wolka oraz Lipowiec – Montowo, nierówności przekraczały dopuszczalną granicę 12 mm i wynosiły odpowiednio od 20 do 100 mm oraz od 15 do 20 mm, a na drodze Nowe Grodziczno-Rynek grubość warstwy ścieralnej w dwóch miejscach wynosiła poniżej projektowanych 4 cm (km 3 + 100 i km 6 + 690),
- szerokości poboczy i chodników (odpowiednio od 0,75 m do 1 m i 1,30 m),
- stanu technicznego nawierzchni (jezdni), przy czym w jezdniach dwóch dróg wystąpiły nieregularne, niezasmolowane i zanieczyszczone piaskiem krawędzie, a miejscami brak poziomu (drogi wymagające remontu),
- rodzaju nawierzchni i podbudowy, a także koloru i struktury nawierzchni, za wyjątkiem zróżnicowanej struktury w przypadku drogi Mortęgi - Kuligi Wolka.

(dowód: akta kontroli str. 82 - 96, 101 - 105, 107 - 110)

2.4. Z uzyskanej od ZDP informacji wynika, że celem poprawy stanu powiązań sieci dróg gminnych z siecią dróg powiatowych oraz zwiększenia płynności ruchu i poprawy jego bezpieczeństwa na obszarze powiatu nowomiejskiego, a także dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych, ZDP współpracował z Urzędem w zakresie budowy i remontu dróg oraz chodników na obszarach zabudowanych, w tym analizował i uzupełniał znaki w ciągach remontowanych dróg. W latach 2009-2010 wyremontowano drogę powiatową nr 1252N Mroczenko - Montowo na odcinku 6,2 km, odnawiając nawierzchnię i oznakowanie z uwzględnieniem przejść dla pieszych w Grodzicznie i Mroczenku. Na lata 2013-2014 zaplanowano budowę drogi powiatowej nr 1337N Boleszyn - granica województwa (Wielkie Leżno), z uwzględnieniem nawierzchni bitumicznej i chodników, celem zwiększenia bezpieczeństwa poprzez oddzielenie ruchu kołowego i pieszego. Realizacja tej budowy ma zapewnić zwiększenie atrakcyjności gospodarczej i dostępności obszaru Gminy Grodziczno. W 2013 r. zaplanowano przebudowę drogi powiatowej nr 1254N Tuszewo - Dębień, która usprawni komunikację na odcinku drogi wojewódzkiej nr 541 i dotarcie do Lubawy (jezdni, oznakowanie oraz przejście dla pieszych).

(dowód: akta kontroli str. 64 - 65)

Ustalone
nieprawidłowości

1). Urząd nie posiadał projektów stałej organizacji ruchu na 30 drogach gminnych (spośród 32). Według wyjaśnień Wójta, brak tych dokumentów wynikał z faktu, że stan oznakowania dróg gminnych został przyjęty w 1987 r. od poprzedniego zarządcy (Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Bydgoszczy - Rejon w Brodnicy), bez otrzymania projektów organizacji ruchu na tych drogach. Uznano zatem, że istniejąca organizacja ruchu była odpowiednia, w związku z czym nie zachodziła potrzeba opracowania jej zmian. NIK nie może w pełni podzielić stanowiska Pana Wójta, gdyż organizacje ruchu powinny być aktualne i uwzględniać zmieniające się warunki drogowe, w tym dotyczące zwłaszcza wzrostu natężenia ruchu.

2). Mimo opracowania projektu organizacji ruchu dla przebudowanej w 2011 r. drogi Ostaszewo – Gronowo, dopiero w toku kontroli NIK został on wraz z pozytywną opinią Komendanta Powiatowego Policji w Nowym Mieście Lubawskim, przedłożony

⁸ Rozporządzenie Ministra transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. nr 43, poz. 430 ze zm.)

Staroście Nowomiejskiemu (organowi zarządzającemu ruchem drogowym) w celu jego zatwierdzenia (zatwierdzony został w dniu 8 maja 2013 r.). Powodem nieprzedłożenia wcześniej ww. projektu do zatwierdzenia, według wyjaśnień Wójta, były zaniedbania pracownika Urzędu zajmującego się drogami i inspektora nadzoru sprawującego nadzór inwestorski nad przebudową ww. drogi. NIK zwraca uwagę, że po zatwierdzeniu projektu organizacji ruchu na ww. drodze, nie został jednak zaktualizowany jej opis liniowy pod względem rozmieszczenia znaków drogowych. Dotyczyło to znaków drogowych D-46 i D-47 (informacje o skrzyżowaniu z drogą wewnętrzną) oraz B-33 i B-34 (ograniczenie i odwołanie prędkości do 60 km/h). Należy jednak odnotować, że w toku kontroli NIK podjęto już działania celem ustawienia tych znaków oraz wprowadzenia ich do opisu liniowego drogi

(dowód: akta kontroli str., 62 - 66, 72, 97 - 120)

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. Podkreślenia wymaga fakt, że Urząd jeszcze w toku kontroli NIK podjął działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

3. Działania Urzędu w świetle uchwał Rady Ministrów⁹

Opis stanu
faktycznego

3.1. Przy braku w Gminie planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, drogi do przebudowy w ramach NPPDL zrealizowane w latach 2010-2011, wybrano na podstawie *Planu Rozwoju Lokalnego Gminy na lata 2007-2013*.

(dowód: akta kontroli str. 24 - 29)

3.2. Wszystkie informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie przebudowy dwóch dróg gminnych znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych, w tym dotyczące:

- Kosztów i źródeł finansowania - wg kosztorysów inwestorskich, uchwał budżetowych Rady Gminy oraz umów z partnerami. Całkowite koszty, po uwzględnieniu wydatków na dokumentację projektową, określono w kwotach wynoszących odpowiednio 3.214,2 tys. zł i 1,996,9 tys. zł, z czego środki z NPPDL stanowiły 1.607,1 tys. zł i 996,9 tys. zł, a środki własne - 1.607,1 tys. zł (50%) i 1.000 tys. zł (50,1%). Pozostałe środki pochodziły z samorządu powiatowego (150 tys. zł i 100 tys. zł) oraz od partnerów prywatnych (wkłady rzeczowe o wartości 20 tys. zł i 5 tys. zł). Wszystkie nakłady ujęto w harmonogramie rzeczowo-finansowym, a na dofinansowanie środkami z NPPDL zawarto umowę z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim. Ponadto, na realizację przebudowy dróg przewidziano też środki nie wykazane we wnioskach o dofinansowanie z NPPDL, tj. na roboty przygotowawczo-wykończeniowe (20,1 tys. zł i 5 tys. zł) oraz wartość prywatnej działki pod budowę zatoki autobusowej (darowizna o wartości 1,8 tys. zł).
- Terminów rozpoczęcia, zakończenia i rozliczenia zadań, które realizowane były wg harmonogramu.
- Projektowanego zakresu rzeczowego, przewidywanych efektów użytkowych. Według dokumentacji projektowych (za które zapłacono 52,5 tys. zł i 39,1 tys. zł) zaplanowano roboty na odcinkach dróg o długości 6.156 mb i 2.363 mb polegające na budowie nawierzchni, poboczy, chodników i oznakowania dróg. W wyniku przebudowy dróg planowano uzyskać poprawę dojazdów do dróg

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

wojewódzkich (nr 538 i 541) i powiatowych (1250N, 1252N i 1274N), zwiększenie bezpieczeństwa ruchu oraz dostępność do posesji, urzędów publicznych i podmiotów gospodarczych (razem do 10 firm).

(dowód: akta kontroli str. 121)

3.3. Przebudowę dwóch dróg zrealizowano w terminach określonych w umowach o dofinansowanie oraz zgodnie z postanowieniami rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji celowych¹⁰. Wprowadzono roboty na tych drogach rozpoczęto z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 59 i 20 dni, w stosunku do terminów określonych w umowach, to jednak zakończono je przed upływem umownych terminów (o 30 dni oraz o 15 dni). Należy zaznaczyć, że opóźnienia w rozpoczęciu robót spowodowane były trwającymi procedurami przetargowymi i niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi.

(dowód: akta kontroli str. 121-132)

3.4. Z realizacji zadań dotyczących przebudowy dróg Urząd złożył wymagane sprawozdania finansowe, w których otrzymane dotacje zostały prawidłowo rozliczone oraz udokumentowane zatwierdzonymi wnioskami o płatność i fakturami za roboty, z zachowaniem terminu ich złożenia do 31 stycznia następnego roku (sprawozdania złożono 31 stycznia 2011 r. i 25 stycznia 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 185-186)

3.5. Zgodnie z przyjętymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi Gmina osiągnęła planowane efekty rzeczowe i użytkowe w wyniku przebudowy dróg gminnych dofinansowanych środkami NPPDL. Ogółem przebudowano 8,5 km dróg, w tym odnowiono ich nawierzchnie i pobocza, wybudowano chodniki, wyprofilowano skarpy oraz ustawiono odpowiednie oznakowanie.

(dowód: akta kontroli str. 121-132)

3.6. Realizacja obydwu zadań była objęta kontrolami ze strony Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie (3 listopada 2011 r. i 29 sierpnia 2012 r.), które stwierdziły prawidłowe (zgodne z przeznaczeniem) wykorzystanie przyznanych dotacji w kwotach 1.425,8 tys. zł i 783,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 134)

3.7. Zgodnie z art. 29 ust.2 pkt 12 ustawy Prawo budowlane na przebudowę analizowanych dwóch dróg gminnych nie było wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, w związku z czym dokonano zgłoszenia o rozpoczęciu budowy (robót budowlanych) do Starosty Nowomiejskiego. Tym samym Urząd nie był zobowiązany do złożenia zawiadomień o zakończeniu robót oraz do uzyskania od tego organu pozwoleń na użytkowanie przebudowanych dróg. W przypadku natomiast budowy linii napowietrznej oświetlenia drogi nr 183006 Nowe Grodziczno - Rynek, wykonywanej na podstawie pozwolenia na budowę z 19 stycznia 2009 r., Urząd zawiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nowym Mieście Lubawskim o zakończeniu tej budowy w dniu 31 grudnia 2010 r. Do użytkowania linii przystąpiono po upływie 21 dni od doręczenia ww. zawiadomienia do PINB, który w tym czasie nie wniósł sprzeciwu.

(dowód: akta kontroli str. 133-139)

3.8. Urząd zapewniał koordynację robót prowadzonych w ramach przebudowy dróg, w tym oceniał wpływ robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zgodnie z przepisami art. 40 ustawy o drogach publicznych, na czas prowadzenia tych robót nie wydawano wykonawcom zezwoleń na zajęcia pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 187)

¹⁰ Rozporządzenie 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 gminnych (Dz. U. nr 53, poz. 435 ze zm.).

3.9. W wyniku przebudowy dróg poprawiono dojazd do dróg wojewódzkich (nr 538 i 541) i powiatowych (1250N, 1252N i 1274N), uzyskano poprawę bezpieczeństwa ruchu oraz dostępności do posesji, urzędów publicznych i podmiotów gospodarczych (10 firm lokalnych).

(dowód: akta kontroli str. 121).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze. Opóźnienia w rozpoczęciu robót nie wpłynęły na terminowe zakończenie przebudowy dróg oraz prawidłowe wykorzystanie i rozliczenie otrzymanych dotacji.

4. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

4.1. Wyboru wykonawców przebudowy dwóch dróg Gmina (Zamawiający) dokonała w trybie przetargów nieograniczonych, co zostało również wykazane w umowach z wykonawcami zawartych 15 marca 2010 r. i 31 marca 2011 r. Badania dokumentacji związanej z ww. przetargami wykazały, że przestrzegano wymogi ustawy Prawo zamówień publicznych¹¹. Stwierdzono bowiem m.in., że:

- przestrzegano zakazu dzielenia zamówienia na części celem uniknięcia stosowania przepisów ustawy oraz zaniżania jego wartości (art. 32 ust. 2),
- opracowano specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ), które zawierały wszystkie elementy wymagane ustawą (art. 36),
- zamieszczono ogłoszenia o podjętych postępowaniach (Biuletyn Zamówień Publicznych, tablica ogłoszeń i strona internetowa Urzędu),
- powołano komisje przetargowe w co najmniej 3-osob. składzie (art. 21),
- wszystkie osoby biorące udział w postępowaniu, tj. kierownik jednostki kontrolowanej i członkowie komisji przetargowych złożyły wymagane oświadczenie w trybie art. 17 ust. 2,
- żądano od wykonawców złożenia wadium w wysokości odpowiednio 1,9 % i 2,5 % wartości zamówienia netto (art. 45 ust. 1),
- dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ (art. 91 ust. 1),
- sporządzono pisemne protokoły z przebiegu postępowań (art. 96 ust. 1),
- żądano od wykonawców złożenia zabezpieczenia należytego wykonania umów (art. 147),
- umowy z wykonawcami zawarto wg wzoru określonego w SIWZ oraz w terminach zgodnych z przepisami art. 94, tj. w terminie nie krótszym niż 5 dni od daty przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty (20 i 7 dni), a jednocześnie przed upływem terminu związania ofertą (4 i 8 dni), z uwzględnieniem przedłużenia i zawieszenia tego terminu w przypadku ww. procedury odwoławczej,
- umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interes ekonomiczny zamawiającego, określające kary umowne dla wykonawcy, w tym za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy - 0,10% wynagrodzenia netto za każdy dzień zwłoki, za opóźnienie w usunięciu stwierdzonych wad - 0,10%, zwiększonych o 50% za niedotrzymanie wyznaczonego terminu dodatkowego w okresie gwarancji/rękojmi, za odstąpienie lub rozwiązanie umowy z przyczyn wykonawcy - 20%.

Z dokumentacji przetargowych i ewidencji księgowej Urzędu wynika, że przebudowy dwóch dróg zostały wykonane zgodnie z umowami (według harmonogramów rzeczowo-finansowych) i w wymaganych terminach (30 września 2010 r. i 15 lipca 2011 r.) oraz prawidłowo odebrane Zapłata wynagrodzeń nastąpiła zgodnie z kosztorysami ofertowymi i zakresem wykonanych robót. Terminy wykonania

¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.)

poszczególnych elementów i zadań były zgodne z terminami określonymi w umowach i dokumentacji przetargowej.

Na przebudowę tych dróg wydatkowano ogółem odpowiednio 2.978,5 tys. zł i 1.622,3 tys. zł, w tym koszt robót drogowych wyniósł 2.806,6 tys. zł i 1.536,0 tys. zł, koszty nadzoru inwestorskiego 45,0 tys. zł i 30,8 tys. zł, a pozostałe koszty nieobjęte dofinansowaniem - 126,8 tys. zł i 47,9 tys. zł. Przebudowane drogi przyjęto na stan środków trwałych dowodami PT z 30 grudnia 2010 r. i 30 grudnia 2011 r. Roboty dodatkowe o wartości 7,5 tys. zł miały miejsce tylko w przypadku przebudowy drogi Ostaszewo - Gronowo. Zgodnie z kosztorysem ofertowym i protokołem konieczności z 30 czerwca 2011 r., dotyczyły one wykonania krawężnika drogi na odcinku 180 m, celem zapewnienia właściwego odprowadzenia nadmiaru wód opadowych do kanalizacji deszczowej, bowiem na etapie projektowania nie było możliwości oceny, czy nie będą podtapiane sąsiednie posesje mieszkańców.

Z dokumentacji budowlano - technicznej, w tym szczegółowych specyfikacji technicznych (SST) zrealizowanych zadań dotyczących przebudowy dwóch dróg gminnych oraz umów na ich wykonanie wynika, że:

- SST zawierały wymóg posiadania przez wykonawców atestów i certyfikatów bezpieczeństwa oraz deklaracji zgodności i aprobat technicznych na stosowane materiały budowlane, zgodnie z Polskimi Normami, przepisami i dokumentami technicznymi, w tym wydanymi przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie. Określały one też m.in. wymagania odnośnie świadectw badań laboratoryjnych materiałów, losowym pobieraniu próbek (na zlecenie inżyniera kontraktu i koszt wykonawcy robót), terminów przedkładania raportów z badań, a także warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu. O robotach zanikających wykonawca został zobowiązany do dokonywania wpisu w dzienniku budowy i powiadomienia inż. kontraktu, który musiał dokonać ich odbioru w ciągu 3 dni, zaś w przypadku robót ulegających zakryciu - wykonawca robót miał przedkładać komplet wyników badań laboratoryjnych, a inż. kontraktu dokonać pomiarów i skonfrontować je z dokumentacją projektową. SST nie określały natomiast wymogów dotyczących odpowiednich warunków atmosferycznych podczas wykonywania robót drogowych.
- Projekty stałej organizacji ruchu stanowiące integralną część dokumentacji, zawierały terminy wprowadzenia stałej organizacji ruchu, których dotrzymano, tj. oznakowano drogi w terminie do 30 września 2010 r. i 30 września 2011 r. (projekty te nie zawierały informacji o wprowadzeniu i odwołaniu czasowej organizacji ruchu).
- Wykonawcy robót opracowali programy zapewnienia jakości, a także określili organizację i terminy wykonania robót, sposoby i formy gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapisów pomiarów, sposobu i procedury pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja), prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek asfaltowych i wykonywania poszczególnych fragmentów robót.
- Zgodnie z SIWZ, w umowach wykonawcy udzielili gwarancji jakości robót oraz rękojmi za ich wady na okres 3 lat od dnia odbioru robót. W dokumentach tych określono też zasady zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy - 70 % w ciągu 30 dni od daty odbioru końcowego, 30 % w ciągu 15 dni po upływie rękojmi za wady (art. 151 ustawy Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 140 - 152)

4.2. Po rozstrzygnięciu przetargu na przebudowę drogi Ostaszewo – Gronowo, prowadzono postępowanie odwoławcze wskutek odwołania oferenta do Krajowej Izby Odwoławczej („KIO”) w związku z odrzuceniem jego oferty z uwagi na wady kosztorysowe. KIO uzzględniła zasadność tego odwołania uznając kosztorys

ofertowy za prawidłowy oraz nakazała ponowne dokonanie oceny ofert, w wyniku której, jako najkorzystniejszą wybrano ofertę składającego odwołanie.

Uwzględniając postanowienie KIO dotyczące ponownej oceny ofert (w wyniku odwołania), Gmina została przez KIO obciążona kosztami 10 tys. zł na rzecz Urzędu Zamówień Publicznych (koszty postępowania odwoławczego) i 3,6 tys. zł na rzecz oferenta, który wniósł odwołanie (koszty wynagrodzenia pełnomocnika oferenta). Przelewem z 21 marca 2011 r., Urząd dokonał wpłaty kwoty 13,6 tys. zł na rzecz tego oferenta, w tym 10 tys. zł jako zaliczoną kwotę wpisu uiszczoną przez tą firmę na rzecz UZP tytułem kosztów odwołania. Wójt wyjaśnił, że przyczyną tej sytuacji oraz powstania ww. kosztów było uwzględnienie opinii radcy prawnego co do zasadności odrzucenia oferty (brak szczegółowego kosztorysu wg KNR).

(dowód: akta kontroli str. 40-47, 178 - 184, 188, 195)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

5. Wykonywanie robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Przebudowę dwóch dróg realizowano na podstawie zatwierdzonych dokumentacji projektowych oraz wymaganych zgłoszeń do Starosty Nowomiejskiego, a w przypadku budowy linii energetycznej (oświetlenie drogi Nowe Grodziczno-Rynek) - pozwolenia na budowę.

Zgodnie z umowami inwestor protokołarnie przekazał wykonawcy dokumentację projektową i teren placu budowy (protokoły z 22 marca 2010 r. i 31 marca 2011 r.).

Terminy rozpoczęcia i zakończenia realizacji całości robót oraz ich elementów były zgodne z określonymi w umowach z wykonawcami i odnotowano je w dziennikach budów. Nie wystąpiły przerwy w realizacji zadań lub opóźnienia robót z powodu niekorzystnych warunków atmosferycznych.

Wykonawcy na bieżąco dokumentowali jakość robót, poprzez załączanie recept na stosowane materiały (kruszywo, beton, asfalt, rury) oraz wyników badań laboratoryjnych próbek. Wraz z tymi dokumentami przedkładano odpowiednie deklaracje zgodności z aprobatami technicznymi i wymogami PN, które zawierały procedury w zakresie zapewnienia jakości. Wyniki tych badań stanowiły podstawę do oceny przez inwestora jakości wykonanych robót (Urząd nie zlecał badań).

Prawidłowo dokonywano odbioru robót zanikających lub podlegających zakryciu. Nie stwierdzono nierzetelności w ich realizacji, a także konieczności wykonania robót poprawkowych.

Urząd wyegzekwował od wykonawców złożenie zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umów, które zostało wniesione odpowiednio w formie pieniężnej (115 tys. zł) i w formie gwarancji bankowej (76,8 tys. zł). Wykonawcy udzielili gwarancji jakości robót oraz rękojmi za ich wady na okres 3 lat od dnia odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 122 - 131, 135-139, 151 - 160).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

6. Odbiory robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Odbiory końcowe robót drogowych odbyły się w terminach umownych, tj. 15 października 2010 r. i 19 lipca 2011 r. Zgodnie z SST, wykonawcy dostarczyli inwestorowi niezbędne dokumenty wymagane przy odbiorze, tj. dzienniki budowy, księgi obmiarów (kosztorysy powykonawcze), powykonawczą dokumentację geodezyjną, wyniki badań kontrolnych, atesty jakości wbudowanych materiałów

(kruszywa, betony, emulsje asfaltowe, oznakowania poziome i pionowe), opinie technologiczne oraz sprawozdania techniczne (operaty wykonawcze).

Przy odbiorach oceniono wszystkie parametry jezdni określone w SST, w tym rzędne wysokościowe, grubość warstwy ścieralnej i wiążącej, rodzaj podbudowy, równość podłużną i poprzeczną oraz właściwości przeciwpoślizgowe. Nie wystąpiły przypadki naliczania kar umownych oraz nie stwierdzono wad i usterek.

(dowód: akta kontroli str. 124-126, 161 - 177).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Opis stanu faktycznego

7.1 W związku z bezusterkowymi odbiorami wykonanych inwestycji oraz brakiem ujawnienia wad w trwających okresach gwarancji (do 14 października 2013 r. i 19 lipca 2014 r.), do czasu kontroli NIK nie zachodziła konieczność egzekwowania usunięcia wad i usterek.

W przypadku przebudowanej drogi Nowe Grodziczno-Rynek, zwrotu 70% wniesionego przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania robót (80,5 tys. zł) dokonano wraz z odsetkami (1,8 tys. zł) 17 listopada 2010 r., tj. po upływie 32 dni od daty odbioru końcowego (15 października 2010 r.), a 30 % tego zabezpieczenia (34,5 tys. zł) wraz z odsetkami (1,7 tys. zł) - 16 marca 2011 r., tj. przed upływem rękojmi za wady - 14 października 2013 r.

W przypadku natomiast przebudowanej drogi Ostaszewo-Gronowo, zabezpieczenie należytego wykonania robót (gwarancja bankowa) zwrócono w całości 9 listopada 2012 r., tj. po upływie 24 dni od wygaśnięcia jej ważności (15 października 2012 r.), 16 miesięcy po odbiorze końcowym (19 lipca 2011 r.) oraz przed upływem rękojmi za wady (19 lipca 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 170, 176, 189 - 194)

7.2. Oględziny przebudowanych dróg wykazały, że ich stan techniczny był bardzo dobry, gdyż spełniały one wymogi techniczno-konstrukcyjne nawierzchni określone w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dróg publicznych, tj. wymogi w zakresie dopuszczalnych nierówności, tolerancji grubości i szerokości warstwy ścieralnej, złącz podłużnych i poprzecznych, szerokości i utwardzenia poboczy, stanu nawierzchni (brak spękań i ubytków, krawędzie zasmołowane pod kątem 45 °) oraz oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 87 - 92)

Ustalone nieprawidłowości

Zwrot zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umów dotyczących przebudowy dwóch dróg został dokonany w całości przed upływem terminu rękojmi za wady. Zgodnie natomiast z art. 151 ustawy Prawo zamówień publicznych, 70% tego zabezpieczenia należy zwrócić w ciągu 30 dni od daty odbioru końcowego, a 30 % w ciągu 15 dni po upływie rękojmi za wady. Z wyjaśnień Wójta wynika, że powodem zwrotu zabezpieczenia z niezachowaniem ww. zasad, w przypadku jednej drogi było niedopatrzenie Skarbnika Gminy. W odniesieniu zaś do drugiej drogi, wg. wyjaśnień Skarbnika Gminy, zwrot gwarancji bankowej nastąpił wskutek upływu terminu jej ważności. Należy zaznaczyć, że jeszcze w toku kontroli NIK (29 maja 2013 r.) Urząd wystąpił do wykonawcy robót na tych drogach o ponowne wniesienie równowartości 30 % zabezpieczeń, tj. kwoty 34,5 tys. zł oraz 23 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 196 - 201, 222 - 223)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze, mimo stwierdzenia ww. nieprawidłowości.

Opis stanu faktycznego

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 dwóch dróg (opisano już w pkt 3.6 niniejszego wystąpienia) oraz ZDP w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (pkt. 2.1.)

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 Kontroli¹², wnosi o:

- 1) przeprowadzanie, wymaganych przepisami prawa, okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego dróg gminnych oraz znajdujących się na nich obiektów inżynierskich (mostów i wiaduktów),
- 2) opracowanie planu rozwoju gminnej sieci drogowej,
- 3) założenie i prowadzenie dziennika objazdu publicznych dróg gminnych,
- 4) podjęcie działań w celu zaktualizowania stałej organizacji ruchu drogowego na wszystkich drogach gminnych,
- 5) usunięcie ewentualnych zagrożeń bezpieczeństwa ruchu na drogach Mortęgi - Kuligi Wólka (dotyczy ubytków i nierówności nawierzchni) oraz Sugajno – Boleszyn (dotyczy oznakowania przy szkole).

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.

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 28 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Edward Odojewski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Antoni Stupiński

¹² Dz. U. z 2012 r., poz.82

