



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-03-05/2013

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
Kontrolerzy	1. Stanisław Bubiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86372 z dnia 15.05.2013 r. 2. Cezary Kasznicki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86384 z dnia 10.06.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Szczytno, 12-100 Szczytno, ul. Łomżyńska 3 (zwany dalej „Urzędem” lub „Gminą”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Wojciechowski, Wójt Gminy Szczytno, od dnia 5 grudnia 2001 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

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

Stwierdzone natomiast nieprawidłowości dotyczyły:

- braku wymaganej uchwały Rady Gminy w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu,
- nieposiadania ustalonej stałej organizacji ruchu dla 31 odcinków dróg gminnych (82% ich ogółu),
- braku znaków ostrzegawczych A-17 (dzieci) przy drogach gminnych, przy których zlokalizowane są dwie placówki szkolne oraz cztery place zabaw,
- przypadków wprowadzania zmian w organizacji ruchu drogowego na drogach gminnych, bez wymaganych uzgodnień z zarządcą ruchu drogowego.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

#### Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2010-2013 (I kwartał) łączna długość sieci dróg publicznych na terenie Gminy nie ulegała zmianie i wynosiła 299,09 km, w tym 119,02 km stanowiły drogi gminne, 119,96 km powiatowe, 6,04 km wojewódzkie i 54,07 km krajowe.

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

Według prowadzonego w Urzędzie wykazu dróg gminnych, sieć tych dróg składa się z 38 odcinków, z czego na długości 19,20 km dotyczy dróg o nawierzchni twardej bitumicznej (16,1% łącznej długości), zaś pozostałe drogi posiadają nawierzchnię żwirową oraz gruntową. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego uchwałą z dnia 19 lutego 2008 r. nadał tym drogom nową numerację.

(dowód: akta kontroli str. 6-8)

Ustalone  
nieprawidłowości

Do czasu kontroli NIK Urząd nie posiadał uchwały Rady Gminy w sprawie zaliczenia ww. dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu, wymaganej art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>2</sup> („ustawa o drogach”).

Wójt Gminy wyjaśnił, że zaliczenie do kategorii dróg gminnych nastąpiło uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej („WRN”) w Olsztynie z dnia 25 czerwca 1986 r., a następnie zostało zweryfikowane sprawozdaniem sporządzonym przez Urząd pt. „Założenie ewidencji dróg i obiektów mostowych na drogach gminnych i zakładowych”, które przekazano w czerwcu 2000 r. Zarządowi Województwa Warmińsko - Mazurskiego celem nadania nowej numeracji. Wskazał też, że dokumenty te przekonały go, iż nie ma konieczności zaliczania przez Radę Gminy dróg wymienionych w uchwale Zarządu Województwa nadającej nową numerację drogom gminnym.

Zdaniem NIK, dokumenty, na które powołał się Pan Wójt nie zwalniały jednak z obowiązku przygotowania i przedłożenia Radzie stosownej uchwały w zakresie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu. Na potrzebę prawnego uregulowania tej kwestii, wskazuje również to, że w ww. dokumentach występują różnice, zarówno w liczbie, jak i długości dróg. I tak w uchwale WRN do kategorii dróg gminnych zaliczono 42 drogi o łącznej długości 132,1 km. W sprawozdaniu podano natomiast m.in., że należy zaktualizować dane dotyczące sieci dróg gminnych, ponieważ dwie drogi nie spełniały warunków kategorii dróg gminnych, kolejne dwie powinny być połączone w jedną drogę. W sprawozdaniu podano też, że w większości przypadków długości poszczególnych dróg są inne niż podane w uchwale WRN.

W badanym okresie odnośnie liczby i długości dróg gminnych, Urząd przyjął wykaz sporządzony w październiku 2004 r. przez Warmińsko – Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego w Olsztynie dla potrzeb nowej numeracji dróg gminnych, tj. 38 dróg o łącznej długości 119,02 km.

W uzupełnieniu wyjaśnienia Wójt Gminy podał, że przystąpiono do przygotowania projektu uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych i wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą do Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 9-32)

Opis stanu  
faktycznego

**1.2.** Zadania inwestycyjne związane z rozwojem sieci dróg gminnych zostały ujęte m.in. w zatwierdzonym przez Wójta „*Projekcie programu rozwoju dróg gminnych na terenie Gminy Szczytno na lata 2012-2015*”<sup>3</sup>. W dokumencie tym dokonano m.in. oceny istniejącego stanu technicznego 38 dróg gminnych, określono plan wydatków na bieżące ich utrzymanie oraz wskazano zadania inwestycyjne związane z przebudową 7 dróg gminnych o łącznej długości 15,630 km i wartości 10.377,8 tys. zł, w tym dwóch dróg, które w latach 2012-2013 objęto dofinansowaniem z NPPDL.

(dowód: akta kontroli str. 33-45)

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 260 j.t

<sup>3</sup> Obowiązek opracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej przez zarządcę drogi wynikał z art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260).

1.3. Dla wszystkich 38 dróg oraz istniejących trzech obiektów mostowych Urząd posiada książkę drogi, książki obiektów mostowych, a także wykazy obiektów mostowych i przepustów. Ewidencja ta jest zgodna z określoną w § 9 ust. 1 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 tunelom<sup>4</sup>. Książki dróg i obiektów mostowych założone zostały w grudniu 2007 r. oraz styczniu 2008 r. Dokumenty te zawierały wszystkie wykazy i informacje określone ww. rozporządzeniem.

Ustalono jednak, że dopiero po upływie pięciu lat od założenia ww. książek tj. od stycznia 2013 r. dokonywano w tych dokumentach stosownych wpisów m.in. o przeprowadzonych przeglądach okresowych stanu technicznego dróg. Zapisy te wprowadzał pracownik zatrudniony od tego okresu w Urzędzie, który jest wykazany jako osoba upoważniona do prowadzenia tych książek. Podobnie, dopiero od stycznia 2013 r. rozpoczęto prowadzenie dzienników objazdu dróg oraz dokumentacji dotyczącej trzech obiektów mostowych.

(dowód: akta kontroli str. 24, 41-54)

W sprawie nie prowadzenia na bieżąco książek dróg, dziennika objazdu dróg oraz książek obiektów mostowych Wójt wyjaśnił, że wynikało to z problemów kadrowych związanych z dużą rotacją pracowników zajmujących się tymi zadaniami.

(dowód: akta kontroli str. 25-32)

1.4. Stosownie do postanowień art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane<sup>5</sup>, od wiosny 2011 r. prowadzono okresowe kontrole stanu technicznego wszystkich dróg gminnych. I tak przeglądy:

- roczne, przeprowadzono w kwietniu i maju 2011 r. oraz w czasie kontroli NIK (maj/czerwiec 2013 r.),
- pięcioletnie, przeprowadzono w kwietniu i maju 2012 r.

Okresowy (roczny) przegląd technicznych obiektów mostowych przeprowadzono w maju 2013 r. Objęto nim stan techniczny dwóch obiektów mostowych, ponieważ trzeci most był w ciągu drogi przebudowywanej w czasie kontroli. Ustalono, że przed 2013 rokiem przegląd obiektów mostowych przeprowadzono w październiku 1997 r. (ponad 15 lat temu).

Ww. przeglądy dróg i mostów przeprowadzała osoba posiadająca uprawnienia budowlane o specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i mostów oraz wpisana na listę Warmińsko-Mazurskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

Po przeprowadzonych przeglądach okresowych nie występowało do Starostwa Powiatowego w Szczytnie o zmianę lub wprowadzenie ograniczeń w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 41-55)

Nieprzeprowadzanie okresowych kontroli (rocznych i pięcioletnich) stanu technicznego dróg i obiektów mostowych w latach wcześniejszych, według wyjaśnień Wójta, spowodowane było dużą rotacją pracowników zajmujących się tymi zadaniami oraz trudnościami w pozyskaniu pracownika posiadającego odpowiednie uprawnienia. Podał też, że zlecenie takich przeglądów podmiotom zewnętrznym wiąże się z dużymi wydatkami.

(dowód: akta kontroli str. 25-32)

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. „Prawo budowlane” (Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 ze zm.),

**1.5.** Urząd przekazywał do GDDKiA<sup>6</sup> terminowo i rzetelnie roczne informacje o sieci gminnych dróg publicznych. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.<sup>7</sup>, informacje za 2010 r., 2011 r. i 2012 r. złożono w terminie do końca I kwartału wg stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego (w marcu), a dane w nich zawarte były zgodne z prowadzoną w Urzędzie ewidencją.

(dowód: akta kontroli str. 41-45)

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości (brak uchwały Rady Gminy w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu), w zbadanym obszarze. Odnotowania wymaga fakt, że z początkiem 2013 r. rozpoczęto aktualizowanie ewidencji dotyczącej dróg i obiektów mostowych.

## **2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** Według stanu na koniec marca 2013 r., Urząd posiadał zatwierdzone przez Starostę Szczywieńskiego projekty stałej organizacji ruchu drogowego tylko dla 7 z nich (18,4% ogółu dróg). Dotyczyło to dróg przebudowywanych w latach 2006 – 2012. Z informacji uzyskanej ze Starostwa Powiatowego w Szczytnie wynika m.in., że ww. projekty były ujęte w ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 56-60)

Ustalone  
nieprawidłowości

Urząd nie posiadał projektów stałej organizacji ruchu na 31 drogach gminnych (spośród 38). Brak tych projektów, Wójt wyjaśnił tym, że 27 z nich stanowią drogi o nawierzchni gruntowej, przebiegające w większości przez tereny leśne i pola. Na drogach tych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r.<sup>8</sup>, stosuje się znaki kierunku i miejscowości (drogowskazy, znaki miejscowości) oraz inne znaki w sytuacjach, gdy jest to niezbędne dla bezpieczeństwa ruchu drogowego (oznakowanie przejazdów kolejowych, częściowe lub całkowite zamknięcie drogi). Wyjaśnił ponadto, że opracowanie stałej organizacji ruchu dla 31 dróg wymaga poniesienia znacznych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 25-32, 56-60)

**2.2.** Oględziny dwóch dróg gminnych o nawierzchni gruntowej wykazały, że na żadnym z ich odcinków oraz skrzyżowań z drogami krajowymi, powiatowymi i innymi drogami gminnymi nie było znaków kierunku i miejscowości. Znajdujące się natomiast na tych drogach przejazdy kolejowe oznakowano znakami A-10 („przejazd kolejowy bez zapór”), B-20 („stop”) oraz sygnalizacją świetlną, G-1a, G-1b i G-1c (słupki wskaźnikowe umieszczane po prawej stronie jezdni), G-3 (krzyż św. Andrzeja przed przejazdem kolejowym jednotorowym).

(dowód: akta kontroli str. 61-64)

**2.3.** Z informacji uzyskanej z Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie (dalej „KPP”) wynika, że w latach 2010-2013 (I kwartał) na drogach zarządzanych przez Gminę miało miejsce 15 zdarzeń drogowych, w tym 14 kolizji i jeden wypadek (w 2011 r. w wyniku wtargnięcia na jezdnię zwierzyny leśnej), w którym jedna osoba została ranna. W informacji tej podano, że ww. zdarzenia drogowe nie wynikały ze złego stanu techniczne dróg oraz niewłaściwego ich oznakowania, a KPP nie występowała do Wójta z wnioskami o zmianę organizacji ruchu na drogach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 64-66)

<sup>6</sup> Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

<sup>7</sup> Rozporządzenie 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).

<sup>8</sup> Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.)

**2.4.** W okresie objętym kontrolą, oceny oznakowania dróg gminnych wykazano w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego dróg przeprowadzonych w latach 2011-2013 (nie stwierdzono nieprawidłowości), a także we wpisach do dziennika objazdu dróg (prowadzonego od 02.01.2013 r.). Z wpisów w dzienniku objazdu wynika, że w okresie od 2 stycznia do 31 maja 2013 r., kierownik Referatu Rozwoju Lokalnego Urzędu dokonał 18 objazdów dróg, obejmując nimi jednorazowo od jednej do 16 dróg. W wyniku tych objazdów, zalecenia pokontrolne dotyczyły w większości przypadków uzupełniania dróg żwirem i ich profilowania, a ponadto w wyniku objazdu:

- w dniu 15.03.2013 r., zalecono wymianę wyblakłych niektórych znaków na drodze Zielonka – Romany, co wg zapisu w dzienniku objazdu zostało wykonane w dniu 20.05.2013 r.,
- w dniach 15 marca i 23 kwietnia 2013 r. stwierdzono potrzebę uzupełnienia „dziur w asfalcie” na odcinku drogi DK58-Wałpusz. Z zapisów w dzienniku wynikało, że droga ta były przewidziane do remontu.

(dowód: akta kontroli str. 67-75)

W sprawie weryfikowania stanu technicznego oznakowania dróg gminnych, Wójt wyjaśnił, że Urząd na bieżąco monitorował ten stan, a w przypadku braku lub uszkodzenia oznakowania, dokonywał uzupełnień lub wymiany. Podał też, że organ zarządzający ruchem nie występował o weryfikację istniejącego oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 25-32)

Z informacji uzyskanej ze Starostwa Powiatowego wynika, że w latach 2010-2013 (I kwartał) rozwijana była współpraca, w wyniku której nastąpiła poprawa stanu technicznego dróg Gminy Szczytno powiązanych z drogami powiatowymi i krajowymi. Współpraca ta polegała m.in. na współfinansowaniu opracowania dokumentacji technicznej przebudowy dróg, jak i samej ich przebudowy lub remontu.

(dowód: akta kontroli str. 57-60)

**2.5.** Na terenie Gminy znajduje się 10 placówek oświatowych (szkoły podstawowe, zespoły szkół, obiekty szkolno-przedszkolne) oraz 31 placów zabaw, a tym samym miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci w wieku od 7 do 15 lat. Dwa obiekty szkolne (Szkoła Podstawowa w Wawrochach i Zespół Szkół w Lipowcu) oraz 4 place zabaw (Olszyny, Wawrochy, Piecuchy, Zielonka) są usytuowane przy gminnych drogach publicznych. Pozostałe obiekty znajdują się przy drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych.

Dokonane w toku kontroli oględziny wykazały, że na żadnej drodze gminnej, przy której zlokalizowane były ww. obiekty, nie było znaków ostrzegawczych A-17 (dzieci). Należy jednak wskazać, że opracowane i zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu dla trzech dróg (196030N-Olszyny), (196029N-Piecuchy) oraz (196036N- Lipowiec), przy których zlokalizowana jest jedna szkoła oraz dwa place zabaw, nie obejmowały oznakowania ostrzegającego A-17.

Ponadto oględziny wykazały, że wyjścia ze szkół są zabezpieczone barierkami stalowymi, a place zabaw – ogrodzone.

(dowód: akta kontroli str. 76-91)

Wójt Gminy wyjaśnił, że brak znaków ostrzegawczych A-17 przy placówkach oświatowych i placach zabaw wynika z małego natężenia ruchu na tych odcinkach dróg oraz braku zdarzeń drogowych z udziałem dzieci. Podał też, że inne organy opiniujące i zatwierdzające projekty stałej organizacji ruchu nie wносиły uwag w tym zakresie.

Ustalone  
nieprawidłowości

NIK nie w pełni podziela stanowiska Pana Wójta, bowiem projekty stałej organizacji ruchu dla ww. dróg, kierowane do zaopiniowania i zatwierdzenia, nie zawierały informacji, że przy tych drogach znajdują się placówki oświatowe i place zabaw, a powoływanie się na brak zdarzeń drogowych z udziałem dzieci może wskazywać na nieprzywiązywanie należytej uwagi do zapewnienia im bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 25-32)

**2.6.** Oględziny sześciu dróg gminnych, w tym trzech przebudowanych w latach 2010–2011 z dofinansowaniem środkami NPPDL wykazały m.in., że:

- Na wszystkich drogach znaki były w dobrym stanie technicznym, a w dwóch przypadkach stwierdzono uszkodzone znaki ostrzegawcze. I tak: na drodze 196030N Olszyny – Wawrochy, znak A-2 (niebezpieczny zakręt w lewo) był powyginany z ubytkami farby, a na drodze 196017N Zielonka – Romany, znak A-7 (ustęp pierwszeństwa) był wyblakły bez czerwonej opaski.
- Stan techniczny dróg nie stwarzał zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu, stwierdzono tylko miejscowe pęknięcia krawędzi i spękania poprzeczne dróg, w tym również na odcinkach dwóch dróg przebudowywanych w latach 2010-2011 w ramach NPPDL.

Spośród sześciu dróg objętych oględzinami, dla pięciu z nich Urząd posiada zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu, przy czym oznakowanie ich było zgodne z zatwierdzoną organizacją ruchu.

Ustalone  
nieprawidłowości

Dla drogi 196017N Zielonka – Romany, Urząd nie posiada zatwierdzonej organizacji ruchu. Na drodze tej w miejscowości Zielonka znajdowały się dwa progi zwalniające (zamontowane w maju 2009 r.), które oznakowano znakami B-33 (ograniczenie prędkości do 20) oraz A-11a (próg zwalniający) wraz z tabliczkami T-1 (wskazujące odległość znaku ostrzegawczego od miejsca niebezpiecznego – 20m).

(dowód: akta kontroli str. 79-93)

Wójt Gminy wyjaśnił, że progi zwalniające zamontowano na tej drodze na wniosek mieszkańców miejscowości Zielonka, a brak dla niej stałej organizacji ruchu wynikał z nienależytego sposobu załatwienia sprawy przez nowozatrudnionego pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 25-32)

Ocena  
częstkowa

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

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W latach 2010–2012 w Gminie, w ramach inwestycji dofinansowanych środkami NPPDL, przebudowano trzy drogi gminne o łącznej długości 8,649 km. Na realizację tych inwestycji wydatkowano ogółem 4.617,6 tys. zł (wydatki na roboty budowlane i inspektora nadzoru), z czego kwoty dofinansowania w ramach NPPDL wyniosły łącznie 2.065,8 tys. zł (44,7%). Inwestycje te dotyczyły przebudowy następujących dróg gminnych:

- Olszyny – Wawrochy (nr 196030N) – przebudowana w 2010 r. na odcinku o dł. 3,717 km. Wydatki wyniosły kwotę 1.386,1 tys. zł brutto, w tym dofinansowanie w ramach NPPDL - 693,0 tys. zł,
- Romany – Lemany (nr 196018N) - przebudowana w 2011 r. na dł. 2,981 km. Wydatkowano kwotę 2.035,1 tys. zł brutto, w tym dofinansowanie wyniosło 1 017,5 tys. zł,

<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.

- Płozy – Rudka (nr 196026N) – przebudowana w 2012 r. na dł. 1,951 km. Wydatkowano kwotę 1.196,4 tys. zł brutto, w tym dofinansowanie wyniosło 355,3 tys. zł.

W latach 2010-2011 dofinansowaniem z NPPDL objęto również wydatki związane z ustanowieniem inspektora nadzoru.

W roku 2013, kosztem 1.902,4 tys. zł planowana jest przebudowa drogi gminnej Wawrochy – Niedźwiedzie (nr 196031N), o dł. 2,997 km,

(dowód: akta kontroli str. 94-127)

Wójt wyjaśnił, że drogi do przebudowy typowano na podstawie posiadanych danych i informacji o ich stanie technicznym i analiz dotyczących możliwości uzyskania dofinansowania na wytypowane zadania oraz w oparciu o uzyskane opinie z innych podmiotów. Podał też, że drogi przebudowane z dofinansowaniem z NPPDL będą służyć jako trasy dowozu dzieci do szkół.

(dowód: akta kontroli str. 25-32)

Publiczne drogi gminne przebudowywane w ramach NPPDL ujęte były m.in. w: „Wieloletnich i rocznych planach zadań inwestycyjnych” i „Planach odnowy miejscowości (...)” na okresy sześciolatnie od roku 2007 do roku 2017, które przyjęte zostały uchwałami Rady Gminy. Ich położenie miało wpływ na poprawę przejezdności, a w tym na poprawę komunikacji z drogami o wyższych kategoriach (powiatowymi, wojewódzkimi, krajowymi).

(dowód: akta kontroli str. 33-40, 94)

**3.2.** Badania dwóch inwestycji, tj. „Przebudowy drogi gminnej Romany – Lemany” (realizowanej w 2011 r.) i „Przebudowy drogi gminnej Płozy – Rudka” (2012 r.) wykazały m.in., że:

- 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, podniesienie standardów widoczności oznakowania drogowego i możliwość skrócenia czasu przejazdu.
- Gmina zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie ww. inwestycji w ramach NPPDL, prawidłowo i terminowo je rozliczyła z Urzędem Wojewódzkim w Olsztynie.

Stosownie do decyzji pozwolenia na budowę (w obu przypadkach), Urząd poinformował Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczytnie o zakończeniu robót budowlanych na przedmiotowych drogach. Na ww. zadania inwestycyjne nie nałożono obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

Wszystkie ww. drogi gminne, na których realizowano inwestycje miały połączenia z siecią dróg powiatowych i drogami wyższej kategorii. Sprzyjało to poprawie płynności ruchu i komunikacji między ośrodkami administracji publicznej, a znajdującymi się na terenie gminy przedsiębiorstwami.

(dowód: akta kontroli str. 95-127)

**3.3.** Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzili w sierpniu 2012 r. kontrolę zadania dofinansowanego w 2011 r., tj. „Przebudowy drogi gminnej Romany- Lemany”. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 28 września 2012 r. (znak ZF-II.805.1.32.2012), podpisanym przez Wojewodę Warmińsko-Mazurski wykazano,



że zadanie to pod względem rzeczowym zostało zrealizowane, a dotacja wykorzystana prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 95-99)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w zaktualizowanym wniosku o dofinansowanie inwestycji pn. „Przebudowa drogi gminnej 196018N Romany – Lemany” (realizowanej w 2011 r.), Urząd jako zakres rzeczowy wykazał również m.in. wykonanie chodników na długości 36 mb. Przeprowadzone w dniu 13 czerwca 2013 r. oględziny tej inwestycji wykazały natomiast brak tych chodników. .

Wójt Gminy wyjaśnił, że zapis we wniosku o dofinansowanie dotyczący budowy chodników pojawił się omyłkowo i wynikało to z braku uzgodnienia zapisów zawartych w złożonym wniosku z projektantem, który opracował dokumentację projektową.

Pracownik Urzędu podał, że przygotowując wniosek o dofinansowanie przebudowy drogi Romany – Lemany bazował na przedmiarze robót oraz koncepcji na planie sytuacyjnym przedstawionej przez projektanta, na których były wykazane chodniki. Podał też, że nie pamięta na jakim etapie oraz na podstawie jakich uzgodnień doszło do zmiany koncepcji realizacji zadania.

W dokumentacji projektowej, na podstawie której uzyskano pozwolenie na budowę nie uwzględniono budowy chodników, a według projektanta zapis w przedmiarze robót dotyczących budowy chodników z kostki brukowej odnosił się do budowy zjazdów w tej technologii w m. Lemany.

Projektant dokumentacji technicznej oświadczył, że przy opracowaniu projektu budowlanego w pierwszej kolejności przedstawiono w Urzędzie koncepcję przebudowy skrzyżowań w miejscowościach Lemany i Romany, w których przewidziano budowę chodników dla pieszych. Jednak po przeprowadzeniu wizji lokalnej z udziałem przedstawicieli GDDKiA o/Szczytno, Zarządu Dróg Wojewódzkich oraz przedstawiciela Urzędu odstąpiono od koncepcji budowy chodników z uwagi na brak miejsca w pasie drogowym na ich lokalizację.

(dowód: akta kontroli str. 25-32, 79-91, 106-119, 128-135)

Zdaniem NIK zmiany w projekcie budowlanym powinny zostać ujęte również we wniosku o dofinansowanie, przedstawionym Wojewodzie Warmińsko – Mazurskiemu. Wyjaśnienie Pana Wójta, że zapis (we wniosku o dofinansowanie) o budowie chodników pojawił się omyłkowo, wskazuje m.in. na brak właściwego nadzoru nad sporządzaną dokumentacją dotyczącą pozyskiwania środków zewnętrznych na przebudowę dróg gminnych.

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze, gdyż powyższe uwagi nie miały negatywnego wpływu na realizację przebudowy drogi oraz prawidłowość rozliczenia dofinansowania środkami z NPPDL.

#### 4. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu  
faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą, roboty budowlane (w ramach trzech inwestycji realizowanych przez Urząd) dotyczące przebudowy dróg gminnych o łącznej wartości 4.566,6 tys. zł (brutto), dofinansowane z NPPDL w wysokości 2.046,3 tys. zł (44,8%) były zlecane wykonawcom wybranym w drodze przetargu nieograniczonego.

Badania dokumentacji dotyczącej przebudowy dróg Romany--Lemany realizowanej w 2011 r. (wartość robót budowlanych 2.016,1 tys. zł brutto) oraz Płozy – Rudka, realizowanej w 2012 r. (wartość 1.184,4 tys. zł brutto), wykazały, że przestrzegano

wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>10</sup>. Stwierdzono bowiem m.in., że:

- Wykonawców wybrano w trybie przetargu nieograniczonego, który był uzasadniony przesłankami wynikającymi z przepisów tej ustawy. Zlecenie zadań następowało na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty. Na postępowanie przetargowe w 2011 r. wpłynęło pięć ofert, a w 2012 r. dziewięć ofert. Z udziału w postępowaniu Urząd wykluczył i odrzucił jedną ofertę w 2012 r. Pozostali oferenci przedstawili wszystkie dokumenty potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu i złożyli oferty zgodnie z zapisami SIWZ.
- Przeprowadzone postępowania zostały właściwie udokumentowane. I tak m.in. w każdym przypadku: opracowano specyfikację istotnych warunków zamówienia („SIWZ”), do której załącznikiem był m.in. projekt umowy z wykonawcą. W projekcie umowy podano, że szczegółowy zakres robót określają: przedmiary robót, dokumentacja projektowa (budowlano-wykonawcza), specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót.
- Zamieszczano ogłoszenia o przebiegu postępowania przetargowego (w BZP, na 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.
- W obu przypadkach, Wójt zarządzeniami powołał komisje przetargowe określając jej skład, organizację i zadania komisji. W Urzędzie obowiązywał również „Regulaminu pracy Komisji” z dn. 03.12.2010 r. określający m.in. kompetencje i zadania komisji przetargowej.

Stwierdzono również, że postanowienia w zakresie wymogów techniczno – konstrukcyjnych i jakościowych dróg, ich kontroli oraz zabezpieczenia interesu Gminy w zakresie należytego wykonania prac określono w: specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, projektach budowlanych i umowach zawartych z wykonawcami robót. Ustalono w nich warunki zapewnienia dobrej jakości robót m.in. poprzez określenie: kategorii dróg, ich obciążenia, wskazanie wymagań dotyczących 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 wymagane zatwierdzone projekty czasowej organizacji ruchu na czas trwania budowy.

W toku realizacji obu zadań nie zachodziła potrzeba wykonania robót dodatkowych lub zamiennych w stosunku do posiadanej dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 94, 100-105, 136-168, 173)

Ocena  
częstkowa

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

<sup>10</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Opis stanu  
faktycznego

## 5. Wykonywanie robót drogowych.

Badanie dwóch inwestycji drogowych z lat 2011-2012 wykazało, że ich realizacja przebiegała w istniejącym pasie drogowym, a w ramach zaprojektowanych oraz wykonanych robót zmianom uległy tylko parametry techniczne i eksploatacyjne tych dróg (drogi gruntowe przebudowano na drogi o nawierzchni bitumicznej).

Przebudowę dwóch dróg realizowano na podstawie zatwierdzonych dokumentacji projektowych oraz wymaganych przepisami decyzji i pozwoleń na ich realizację. W obu przypadkach uzyskano: decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji, pozwolenia na budowę oraz decyzje zezwalające na usunięcie drzew.

Zgodnie z umowami, każdorazowo przekazywano wykonawcy dokumentację projektową i teren placu budowy. Terminy rozpoczęcia i zakończenia realizacji całości robót oraz ich elementów były zgodne z terminami określonymi w umowach z wykonawcami. Terminy te odnotowano w dziennikach budów. W obu przypadkach roboty budowlane były wykonywane w okresie wiosenno - letnim, a w trakcie ich realizacji nie wystąpiły przerwy z powodu niekorzystnych warunków atmosferycznych. W dziennikach budowy wykonawca zgłaszał do odbioru wykonane roboty zanikające, ulegające zakryciu, które były odbierane przez inspektora nadzoru. W toku realizacji zadań, Inspektor nadzoru zlecał wykonanie badań użytych materiałów do budowy dróg, które mieściły się w granicach normy.

Wykonawcy ww. zadań opracowali programy zapewnienia jakości, które zostały zatwierdzone przez Inspektora nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 174-188)

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym zakresie.

## 6. Odbiory robót drogowych.

Opis stanu  
faktycznego

Urząd, przed dokonaniem płatności za wykonane roboty dokonywał (komisyjnie) częściowego odbioru technicznego zadań oraz odbiorów końcowych. Inspektor nadzoru wraz z wykonawcą zadania, do każdej wystawionej faktury, sporządzał protokół odbioru wykonanych elementów i robót, w którym zestawiano wartości wykonanych robót, odpowiadające harmonogramom rzeczowo - finansowym.

Odbiory końcowe robót budowlanych ww. dwóch zadań dokonywały komisje powołane zarządzeniami Wójta, w terminach określonych w SIWZ i umowach zawartych z wykonawcami robót, a także w oparciu o przedłożoną przez wykonawców dokumentację, tj.: zgłoszenie do odbioru końcowego, faktury i zbiorcze zestawienia kosztów, dzienniki budowy, księgi obmiarów (kosztorysy powykonawcze), powykonawczą dokumentację geodezyjną, orzeczenia, atesty, deklaracje zgodności, receptury, świadectwa i aprobaty techniczne - materiałów użytych do przebudowy dróg oraz wyniki i protokoły z badań i pomiarów kontrolnych.

W przypadku przebudowy drogi Romany - Lemany, komisja stwierdziła usterki w wykonaniu robót budowlanych i zaleciła ich usunięcie. Po zgłoszeniu przez wykonawcę ich usunięcia, komisja odebrała te roboty. W przypadku natomiast przebudowy drogi Płozy – Rudka nie stwierdzono żadnych wad i usterek w wykonaniu robót budowlanych.

Zgodnie z zapisami § 14 zawartych umów, wykonawca udzielił 3 letniej gwarancji oraz rękojmi na wykonane roboty oraz zamontowane materiały i urządzenia objęte umowami. W protokołach odbioru końcowego nie wskazano okresu na jaki została udzielona gwarancji i rękojmia.

(dowód: akta kontroli str. 175, 183-184, 189-197)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym zakresie.

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

W okresie objętym kontrolą, przeglądy gwarancyjne przebudowanych dwóch dróg gminnych dokonywano komisyjnie, tj. w każdym przypadku z udziałem pracowników Urzędu i przedstawiciela wykonawcy, a w niektórych przypadkach z udziałem inspektora nadzoru lub sołtysa miejscowości, w których realizowano zadanie. W protokołach z ww. przeglądów wskazywano stwierdzone wady i usterki, ich lokalizację oraz określano termin wykonania napraw. Z protokołów przeglądów gwarancyjnych wynika, że:

- Na drodze Płozy – Rudka (przeгляdu dokonano w kwietniu 2013 r.), nie stwierdzono żadnych wad i usterek powstałych w związku z roczną eksploatacją. Również oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK nie wykazały wad i usterek na tej drodze.
- Na drodze Romany – Lemany (pierwszy przegląd wykonano w październiku 2012 r.) stwierdzono usterki i zalecono je usunąć przez wykonawcę poprzez uzupełnienie masy bitumicznej przy zaworach i studzienkach, poprawienie zjazdów w m. Romany oraz wymianę krawężników przy drodze wojewódzkiej. Termin usunięcia usterek wyznaczono do dnia 19 października 2012 r. W aktach Urzędu brak było zgłoszenia wykonawcy robót o usunięciu usterek oraz dokumentu potwierdzającego wykonanie tych robót. Drugi przegląd na tej drodze przeprowadzono w kwietniu 2013 r., w wyniku którego zobowiązano wykonawcę do: poprawy zjazdu w m. Romany, naprawy przepustu pod zjazdem, usunięcia pęknięć poprzecznych i złuszczeń przy studzienkach. Termin usunięcia usterek wyznaczono do dnia 30 maja 2013 r. Wykonawca robót budowlanych pismem z dnia 31 maja 2013 r. poinformował o usunięciu usterek, w związku z czym Urząd wyznaczył termin odbioru tych robót na dzień 14 czerwca 2013 r. Należy jednak zaznaczyć, że przeprowadzone przez kontrolera NIK w dniu 13 czerwca 2013 r. oględziny tej drogi wykazały m.in.: uszkodzone krawężniki przy drodze wojewódzkiej, złuszczoną farbę oznaczającą przejście dla pieszych, zaniżenia kratek od kanalizacji deszczowej (od skrzyżowania z drogą krajową), miejscowo zalane masą bitumiczną włazy (pokrywy) studni kanalizacyjnych, miejscowe spękania poprzeczne jezdni oraz rakowiny (wykruszenia) jezdni.

Urząd do dnia 19 czerwca 2013 r. nie dokonał odbioru usunięcia ww. usterek.

(dowód: akta kontroli str. 79-91, 198-207)

Wójt Gminy wyjaśnił, że termin odbioru usuniętych usterek został przesunięty (ze względów organizacyjnych) i wykonany w dniu 20 czerwca 2013 r. W protokole z odbioru ww. usterek Komisja stwierdziła, że wady nie zostały w pełni usunięte i wyznaczono nowy termin ich usunięcia na 28 czerwca 2013 r. Komisja podała również, że zastosowana przez wykonawcę technologia usunięcia pęknięć poprzecznych jest niewłaściwa i nie gwarantuje długotrwałego efektu.

(dowód: akta kontroli str. 169-172, 205)

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 zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowych, w których ustalone były terminy ich obowiązywania.

Gwarancje dotyczące nie wykonania lub nienależytego wykonania umowy wygasły z dniem określonym w umowach, a dotyczące zabezpieczenia przed skutkami

nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w toku udzielonej gwarancji obowiązują do 15 lipca 2014 r. (dotyczy przebudowy drogi gminnej Romany – Lemany) oraz do 15 sierpnia 2015 r. (przebudowa drogi gminnej Płozy – Rudka).

(dowód: akta kontroli str. 208-211)

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym zakresie.

Opis stanu  
faktycznego

## 8. Nadzór nad działalnością zarządu dróg

W latach 2010-2013 (do czasu kontroli NIK ) w Urzędzie kontrole przeprowadził Urząd Wojewódzki w Olsztynie w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji z NPPDL 2008-2011 na przebudowę dwóch dróg gminnych, tj. drogi nr 196030N Olszyny – Wawrochy oraz nr 196018N Romany – Lemany. Obie kontrole stwierdziły prawidłowe wykorzystanie przyznanych dotacji i rzeczowe wykonanie tych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 212-214)

Wnioski  
pokontrolne

## IV. Wnioski

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>11</sup>, wnosi o:

- 1) przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych i ustalenia ich faktycznego przebiegu,
- 2) zapewnienie bieżącego prowadzenia wymaganej ewidencji dróg gminnych,
- 3) podjęcie działań w celu opracowania oraz zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg gminnych,
- 4) zgłaszanie do organu zarządzającego ruchem drogowym wprowadzanych zmian w istniejącej organizacji ruchu, w celu uzyskania ich zatwierdzenia,
- 5) ustawienie znaków ostrzegawczych A-17 (dzieci) przy drogach gminnych, przy których znajdują się placówki szkolne i place zabaw.

## 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 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.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82

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 15 lipca 2013 r.

Kontroler/Kontrolerzy  
Stanisław Bubiński  
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor  
Antoni Stupiński

Cezary Kasznicki  
Specjalista kontroli państwowej