



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP – 4101-03-02/2013  
P/13/169

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
lop@nik.gov.pl



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji <i>Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK <sup>1</sup> 1. Elżbieta Mularczyk-Malec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86572 z dnia 07 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86571 z dnia 07 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Oleśnie, ul. J. Pieloka 21, 46-300 Olesno <sup>2</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwester Piotr Lewicki, Burmistrz Olesna <sup>3</sup> od 5 grudnia 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>4</sup> działalność kontrolowanej jednostki w latach 2010-2013 (I kwartał) w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowe przeprowadzenie postępowań dotyczących wyłonienia wykonawców przebudowy i remontów dróg współfinansowanych ze środków budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych<sup>5</sup> oraz zabezpieczenie interesów Gminy w umowie zawartej z wykonawcą *Remontu ul. Rynek i ul. Armii Krajowej*, rzetelne sporządzenie wniosków o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa projektów zrealizowanych w ramach NPPDL, ich rozliczenie zgodnie z warunkami umów zawartych z Wojewodą Opolskim oraz rzetelne sporządzenie sprawozdań w ww. zakresie. Przy formułowaniu powyższej oceny NIK uwzględniła również prowadzenie okresowych rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg gminnych wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

<sup>2</sup> Dalej: Urząd.

<sup>3</sup> Dalej: Burmistrz.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>5</sup> Dalej: NPPDL.

1994 r. *Prawo budowlane*<sup>6</sup> oraz dobry stan techniczny dróg wyremontowanych w ramach NPPDL.

Negatywnie oceniono w szczególności: nieopracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej, do opracowania którego obligował zarządcę dróg art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych*<sup>7</sup>, nieaktualną i niekompletną ewidencję zarządzanych dróg oraz nieprowadzenie dzienników ich objazdu, co stanowiło naruszenie przepisów 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>8</sup>, nierzetelne i nieterminowe sporządzanie rocznych informacji za 2010 r. i 2011 r. o sieci dróg publicznych dla Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>9</sup>, o których mowa w rozporządzeniu 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 i promach<sup>10</sup>. Kontrola wykazała ponadto nieprawidłowości w zakresie oznakowania dróg, a także związane z realizacją procesu inwestycyjnego, polegające na nieegzekwowaniu od wykonawcy dokumentowania wykonywanych robót w sposób wymagany w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót oraz zwrot wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy z opóźnieniem.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Działania zarządcy w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego gminnej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

Burmistrz realizował zadania zarządcy dróg gminnych m.in. w zakresie planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg przy pomocy pracowników Wydziału Urbanistyki, Infrastruktury, Rolnictwa i Ochrony Środowiska<sup>11</sup> Urzędu<sup>12</sup>. W 2003 r. Rada Miejska w Oleśnie<sup>13</sup> zaliczyła 157 odcinków dróg do kategorii dróg gminnych oraz w 2012 r.<sup>14</sup> kolejne 3 odcinki na terenie miasta Olesna. W celu ustanowienia na terenie miasta jednego zarządcy dróg, na mocy porozumienia<sup>15</sup> zawartego z Powiatowym Zarządem Dróg w Oleśnie<sup>16</sup>, Burmistrz przejął od 6 kwietnia 1999 r. w zarządzanie 14 odcinków dróg powiatowych na obszarze miasta Olesna o długości ogółem 5,2 km, w zamian przekazał w zarządzanie PZD cztery odcinki dróg gminnych o długości 10,0 km (po zmianach

<sup>6</sup> Dz. U. z 2010 r. nr 243 poz. 1623 ze zm., dalej: ustawa *Prawo budowlane*.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 260, dalej: ustawa o *drogach publicznych*.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych.

<sup>9</sup> Dalej: GDDKiA.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 583, dalej: rozporządzenie w sprawie informacji dla GDDKiA.

<sup>11</sup> Dalej: Wydział Z-III.

<sup>12</sup> Regulamin Organizacyjny UM wprowadzony Zarządzeniem nr 26/07 z dnia 26 kwietnia 2007 r. ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami nr 63/07 z dnia 14 września 2007 r. i nr 15.2011 z dnia 28 marca 2011 r.

<sup>13</sup> Uchwała nr X/87/03 z dnia 29 lipca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 68, poz. 1295).

<sup>14</sup> Uchwała nr XX/148/12 z dnia 29 maja 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 860) z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.

<sup>15</sup> Porozumienie zawarte w dniu 6 kwietnia 1999 r.

<sup>16</sup> Dalej: PZD.

ww. porozumienia wprowadzonych aneksami<sup>17</sup>- 6,9 km). Zakres robót na odcinkach dróg przejętych w zarządzanie obejmował bieżące remonty dróg, oznakowanie, utrzymanie poboczy i rowów, regenerację nawierzchni, utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów, zimowe utrzymanie, a także kompetencje związane z zarządzeniem drogi (w tym decyzje uzgadniające).

(dowód: akta kontroli str. 24-47, 50-53, 54-60)

Długość dróg publicznych na terenie gminy Olesno<sup>18</sup> w latach 2010-2012 zwiększyła się z 257,2 km do 267,7 km, tj. o 10,5 km, w tym dróg gminnych o 10,5 km (z 117,6 km do 128,1 km). Do końca 2013 r. planowane jest zwiększenie długości dróg gminnych do 130,8 km, tj. o dalsze 2,7 km. Zarządem objętych było ponadto 19 obiektów mostowych. Gęstość sieci dróg publicznych w Gminie w kontrolowanym przez NIK okresie wynosiła 1,1 km/km<sup>2</sup>. Poziom dekapitalizacji dróg gminnych<sup>19</sup> w tym czasie uległ poprawie o 13 punktów procentowych - w latach 2010-2013 (I kwartał) wynosił: 80%, 76%, 70% i 67%. Rada Miejska w Oleśnie zaliczyła wszystkie ważne drogi gminne do kategorii dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 61, 63-70, 653-654)

Na utrzymanie dróg publicznych w kontrolowanym okresie Gmina przeznaczyła ogółem 15 293 tys. zł, z tego na inwestycje 12 246 tys. zł (80%) i na remonty dróg 1 058 tys. zł (7%). Pozostałe 13% wydatków (1 989 tys. zł) dotyczyło m.in. zimowego utrzymania dróg, drobnych napraw i dowozu tłuczni, oznakowania dróg oraz czyszczenia studzienek kanalizacyjnych. W kolejnych latach kontrolowanego okresu wydatki na drogi publiczne wynosiły: 4 158 tys. zł w 2010 r., 8 785 tys. zł w 2011 r., 2 213 tys. zł w 2012 r. i 137 tys. zł w I kwartale 2013 r. W ramach NPPDL Gmina zrealizowała trzy zadania na łączną kwotę 2 662 tys. zł, z tego: w 2010 r. - Remont drogi gminnej Olesno-Wojciechów o wartości 585 tys. zł, w 2011 r. - Remont dróg na terenie Olesna (ul. Kościuszki, ul. Rynek, ul. Kościelna, ul. Lompy, ul. Steina)<sup>20</sup> o wartości 997 tys. zł i w 2012 r. - Remont dróg na terenie Olesna (ul. Rynek, ul. Armii Krajowej)<sup>21</sup> o wartości 1 080 tys. zł, na które uzyskała 1 080 tys. zł dofinansowania z budżetu państwa.

Pozostałe zadania inwestycyjne na łączną kwotę 9 584 tys. zł (w latach 2010-2012 odpowiednio: 2 078 tys. zł, 6 843 tys. zł, 663 tys. zł) Gmina sfinansowała w części ze środków własnych, a częściowo z wykorzystaniem środków z budżetu Unii Europejskiej<sup>22</sup>, dotacji z funduszy celowych<sup>23</sup> oraz dotacji od innych jst<sup>24</sup>. Wydatki na zadania remontowe na kwotę 1 058 tys. zł oraz inne wydatki na utrzymanie dróg w kwocie 1 989 tys. zł Gmina poniosła w całości ze środków własnych.

Kierownik Wydziału Z-III w sprawie zmniejszenia wydatków na drogi publiczne w 2012 r. w porównaniu z kwotą wydatków poniesionych w latach 2010-2011 wyjaśnił, że wydatki w zakresie bieżącego utrzymania dróg były na stałym poziomie, natomiast spadek wydatków w 2012 r. związany jest z mniejszym zakresem zadań inwestycyjnych w porównaniu do 2011 r. W 2011 r. Gmina realizowała inwestycję pn. Budowa ul. Leśnej w Oleśnie, na co uzyskała dofinansowanie ze środków RPO WO w kwocie 5 210 tys. zł.

<sup>17</sup> Aneksy do Porozumienia podpisano -19 listopada 1999 r. i 15 kwietnia 2005 r.

<sup>18</sup> Dalej: Gmina.

<sup>19</sup> Stosunek długości dróg gminnych wymagających remontu do całkowitej długości dróg gminnych (w %).

<sup>20</sup> Dalej: *Remont ul. Kościuszki*.

<sup>21</sup> Dalej: *Remont ul. Rynek*.

<sup>22</sup> W 2011 r. kwota 5 210 tys. zł w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego, dalej: RPO WO.

<sup>23</sup> W 2010 r. kwota 250 tys. zł z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych.

<sup>24</sup> 170 tys. zł w latach 2011-2012 (Starostwo Powiatowe, Urząd Marszałkowski).

(dowód: akta kontroli str. 62-66, 653-654)

Zgodnie z wymogami określonymi w § 10 rozporządzenia *w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych*, zarządca prowadził książki dróg dla wszystkich odcinków dróg gminnych. Książki te od lipca 2007 r. prowadzone były w formie elektronicznej<sup>25</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 118-150)

Zarządca przeprowadził w czerwcu 2010 r. okresowe pięcioletnie kontrole stanu technicznego, wymagane przepisami art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane* dla wszystkich zarządzanych dróg (poprzednie kontrole przeprowadzono w 2005 r.). Kontrole przeprowadziła na zlecenie Gminy osoba posiadająca uprawnienia budowlane w zakresie dróg, mostów i lotnisk<sup>26</sup>, należąca do Opolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, co było zgodne z art. 63 ust. 4 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 68-72, 108-115, 419-421)

Zarządca przeprowadzał również okresowe – roczne kontrole stanu technicznego dróg, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane* z udziałem osoby posiadającej uprawnienia budowlane. Coroczne wiosenne przeglądy dróg przeprowadzane były przy udziale przedstawicieli firm wykonujących roboty remontowe na drogach o nawierzchni tłuczniowej i bitumicznej, po podpisaniu z nimi umów na dany rok. Dokonywane w ten sposób przeglądy stanowiły jednocześnie kontrole stanu dróg, wynikające z zadań zarządcy określonych w art. 20 pkt 10 ustawy *o drogach publicznych*. W protokołach z przeglądu dróg gminnych, z których ostatni przeprowadzono w okresie od marca do maja 2012 r. odrębnie w każdym sołectwie, wykazano stwierdzone uszkodzenia nawierzchni dróg po okresie zimowym 2011/2012. Komisja dokonująca przeglądów rocznych, w treści protokołów nie odnosiła się do stanu technicznego drogi jako całości (tj. oznakowania, poboczy, odwodnienia).

(dowód: akta kontroli str. 68-72, 101-104, 422-423, 643-645)

Przeprowadzająca w latach 2011-2012 wiosenne przeglądy dróg gminnych inspektor nadzoru T.Z. zeznała, iż *brak odniesienia w protokole z przeglądu dróg do pozostałych elementów drogi świadczy o braku uwag do ich stanu technicznego. Przeglądy obejmowały ocenę stanu nawierzchni, poboczy, odwodnienia, oznakowania, zieleni przydrożnej i oświetlenia. Na podstawie tych przeglądów planowano niezbędny zakres robót remontowych, które umożliwiałyby bezpieczne korzystanie z dróg. W przeglądach uczestniczyli również wykonawcy remontowych robót drogowych oraz sołtysi danej miejscowości. Po przeprowadzonych remontach dokonywałam odbioru tych robót, z czego sporządzane były protokoły odbioru. Wykonywanie funkcji inspektora nadzoru - na podstawie zawartej umowy<sup>27</sup>- obejmowało realizowane inwestycje oraz remonty dróg.*

(dowód: akta kontroli str. 641-642, 649-652)

Kierownik Wydziału Z-III i Zastępca Burmistrza wyjaśnili, że *okresowe kontrole roczne dróg będących w zarządzie Gminy Olesno są przeprowadzane każdego roku w okresie wiosennym z udziałem osoby uprawnionej, inspektora ds. drogownictwa tut. Urzędu, przedstawiciela mieszkańców (sołtys lub radny), podczas których ocenia się w całości pas drogowy danej drogi (jezdnię, chodniki, pobocza, odwodnienie, oświetlenie i oznakowanie). Protokoły z w/w kontroli zawierają prace konieczne do wykonania na ok. 130 km dróg będących w zarządzie gminy Olesno. Nie odnotowane w w/w protokole elementy pasa drogowego traktowane są jako*

<sup>25</sup> Oprogramowanie systemu EWIDR 2000.

<sup>26</sup> Uprawnienia nr UAN-VIII-7342/250/94.

<sup>27</sup> Umowa nr 272/03/12 z dnia 21 lutego 2012 r.

dobrze, bez uwag. W wyniku przeprowadzanych przeglądów dróg i kontroli pięcioletnich zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego usuwano niezwłocznie, natomiast konieczne remonty wraz z modernizacją infrastruktury drogowej były realizowane sukcesywnie podczas danego roku. Zastępca Burmistrza wyjaśnił ponadto, że wyniki przeglądu stanu dróg miały także znaczenie przy wyborze dróg remontowanych z udziałem środków budżetu państwa w ramach NPPDL.

(dowód: akta kontroli str. 116-117, 164, 198, 357-364, 658-659)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W powyższym zakresie NIK zauważa, że zapewnienie rzetelnego dokumentowania stanu technicznego zarządzanych dróg w trakcie okresowych rocznych kontroli umożliwi prowadzenie planowej gospodarki drogami, tj. należyte wykonywanie czynności związanych z bieżącym utrzymaniem, remontami, przebudową, a także zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto zgodnie z art. 62 ust. 1a ustawy *Prawo budowlane* w trakcie okresowych rocznych kontroli stanu technicznego dróg zarządca powinien dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli, z tego względu zalecenia takie winny być również uwzględniane w protokołach z przeprowadzanych kontroli dróg.

Opis stanu faktycznego

Gmina prawidłowo realizowała obowiązki w zakresie sprawdzenia stanu technicznego obiektów mostowych. Roczne okresowe kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane* dla wszystkich obiektów mostowych przeprowadzono w maju 2012 r., poprzednie - w kwietniu 2011 r. Pięcioletnie kontrole stanu technicznego obiektów mostowych zostały przeprowadzone w listopadzie 2008 r. przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane<sup>28</sup>, należąca do Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 68-72, 97-100, 105-107)

Stosownie do § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie informacji dla GDDKiA, zarządca dróg sporządził i terminowo (do 31 marca roku następnego) przekazał do GDDKiA roczną informację o sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast oraz poza granicami administracyjnymi miast za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 83-91)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Gmina nie posiadała planu rozwoju sieci drogowej. Do opracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej obliguje zarządcę art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Brak ww. planu, zdaniem NIK, utrudniał kompleksowe rozwiązywanie problemów drogowych występujących na obszarze Gminy i realizowanie spójnej, planowej polityki dotyczącej poprawy stanu technicznego dróg oraz systemu komunikacji drogowej na jej terenie.

Według wyjaśnień Kierownika Wydziału Z-III i Zastępcy Burmistrza, nie opracowano projektu planu rozwoju sieci drogowej, gdyż sieć dróg będących w zarządzie Gminy jest wystarczająco rozwinięta, wymaga jedynie przeprowadzenia remontów oraz modernizacji. Corocznie na podstawie wniosków lokalnej społeczności, sołtysów oraz radnych Rady Miejskiej w Oleśnie sieć dróg gminnych poddaje się analizie, w wyniku której typowane są drogi gminne do modernizacji lub przebudowy. Kierunki rozwoju systemów komunikacyjnych Gminy określa *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Olesno* z 2000 r.<sup>29</sup> Na podstawie uchwały nr XXIX/231/13 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 29 stycznia

<sup>28</sup> Uprawnienia nr UAN-VIII-7342/122/94.

<sup>29</sup> Uchwała nr XXIII/183/2000 z dnia 26 kwietnia 2000 r. ze zm.

2013 r. Gmina przystąpi do sporządzenia zmiany w/w studium, ze szczególnym uwzględnieniem analizy sieci drogowej Gminy (powiatowej, wojewódzkiej, krajowej).  
(dowód: akta kontroli str. 116-117, 164, 198)

W zakresie rozwoju sieci drogowej na terenie Gminy ww. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy* w części dotyczącej kierunków rozwoju systemów komunikacyjnych zawierało zapisy informujące m.in. o konieczności zapewnienia odpowiednich środków na modernizację sieci drogowej Gminy, zwłaszcza w obrębie miasta Olesno.

(dowód: akta kontroli str. 655-657)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK nie podziela stanowiska zawartego w powyższych wyjaśnieniach. Wprawdzie przedłożone w trakcie kontroli NIK dokumenty m.in. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy zawierało elementy planów rozwoju sieci drogowej, to jednak zostało sporządzone w innym celu oraz na podstawie innych przepisów. Ponadto NIK zauważa, że w myśl art. 35 ust. 1 ustawy o *drogach publicznych*, zarządca drogi zobowiązany jest do okresowej weryfikacji planów rozwoju sieci drogowej i przekazania ich niezwłocznie po sporządzeniu właściwym organom w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, w tym przypadku również poza Gminą, Marszałkowi Województwa Opolskiego, w celu zapewnienia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa pod przyszłą budowę dróg pasa terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem (art. 35 ust. 2 ustawy o *drogach publicznych*).

2. Założona w 2007 r. ewidencja dróg w formie elektronicznej była nieaktualna, pomimo wymogu wynikającego z § 16 rozporządzenia w *sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych*, zgodnie z którym aktualizacji ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. W badanym okresie książki dróg nie zawierały obligatoryjnych wpisów<sup>30</sup>, dotyczących m.in. danych osoby upoważnionej do dokonywania wpisów, wykazu opracowań projektowych, wykazu dzienników objazdu dróg, wykazu protokołów kontroli okresowych stanu technicznego odcinków dróg, wykazu protokołów odbioru robót remontowych i modernizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 118-135, 136-150, 401-418, 424-460)

3. Gmina do czasu kontroli NIK nie ujęła w prowadzonej ewidencji 14 dróg powiatowych przejętych w zarząd od PZD w 1999 r. i nie prowadziła dla nich książek dróg, pomimo wynikającego z § 10 rozporządzenia w *sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych*, obowiązku prowadzenia książek dróg oddzielnie dla każdego odcinka zarządzanych dróg. Skutkowało to brakiem aktualnych i kompletnych danych dotyczących zarządzanych dróg powiatowych.

4. Zarządca dróg gminnych w latach 2010-2013 (I kwartał) nie realizował obowiązków określonych w § 11 ww. rozporządzenia, tj. nie prowadził dzienników objazdu dróg, co skutkowało niepełną znajomością bieżącego stanu technicznego dróg.

5. Informacje o sieci dróg publicznych za 2010 r. zostały przekazane do GDDKiA przy piśmie 21 września 2011 r., po otrzymaniu monitu z GDDKiA, a dane za 2011 r. w formie elektronicznej 30 maja 2012 r., tj. 60 dni po terminie określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w *sprawie informacji dla GDDKiA*. Ponadto podane w informacjach dane o długości dróg gminnych: 119,3 km za 2010 r., 125,0 km za

<sup>30</sup> Określonych w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia.



2011 r. i 129,8 km za 2012 r. zostały zawyżone o 1,7 km w stosunku do długości dróg gminnych wynikającej z ewidencji, która wynosiła w tych latach odpowiednio 117,6 km, 123,3 km i 128,1 km. Wskutek przekazania nierzetelnych danych liczbowych o długości dróg gminnych podanych w informacjach rocznych za lata 2010-2012, GDDKiA dysponowała niezgodnymi ze stanem faktycznym danymi o sieci dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 61, 74-94)

K.K.- inspektor ds. drogownictwa w Wydziale Z-III – odpowiedzialny zgodnie z zakresem czynności m.in. za ewidencję dróg gminnych – w sprawie nieprawidłowości wymienionych powyżej (w pkt 2-5) wyjaśnił, że ich przyczyną była duża ilość obowiązków wynikających z zakresu czynności, a w szczególności duży napływ wniosków dotyczących zajęcia pasa drogowego i decyzji uzgadniających infrastrukturę techniczną związaną z pasem drogowym, co wiązało się z koniecznością przeprowadzania wizji w terenie. Intensyfikacja działań inwestycyjnych Gminy w zakresie budowy i remontów dróg oraz oświetlenia ulicznego również wymagały dużego zaangażowania w celu prawidłowego prowadzenia procesu inwestycyjnego i pozyskania środków zewnętrznych na te cele.

(dowód: akta kontroli str. 67, 95, 161)

Zastępca Burmistrza, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu sprawujący nadzór nad pracą Wydziału Z-III, wyjaśnił, że z racji szerokiego spektrum zagadnień, którymi się codziennie zajmuje nie jest w stanie znać szczegółowo wszystkich spraw dotyczących Wydziału, nie miał informacji o wykonywaniu w niepełnym zakresie niektórych czynności należących do zadań Wydziału i nie był świadomy stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 658-659)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W powyższym zakresie NIK zauważa, że wskazywany w wyjaśnieniach szeroki zakres obowiązków pracownika nie może stanowić usprawiedliwienia dla zaniechania realizacji obowiązków nałożonych na zarządcę dróg.

Ocena częściowa

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

## 2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** W kontrolowanym okresie projekty stałej organizacji ruchu drogowego na etapie przygotowywania dokumentacji technicznej zadań inwestycyjnych, na zlecenie Gminy sporządzały osoby posiadające stosowne uprawnienia. Gmina gromadziła zatwierdzone projekty organizacji ruchu, nie prowadziła jednak ich ewidencji, co uniemożliwiało określenie faktycznej liczby zatwierdzonych projektów dla zarządzanych dróg.

Na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Starosty Oleskiego<sup>31</sup> ustalono, iż do dnia 31 marca 2013 r. stała organizacja ruchu drogowego, określająca m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, została zatwierdzona i wprowadzona dla

<sup>31</sup> Organ zarządzający ruchem drogowym na drogach powiatowych i gminnych od dnia 1 stycznia 1999 r., dalej: Starosta

16 ze 160 odcinków dróg gminnych (10%), w tym dla nowo wybudowanej ul. Leśnej w Oleśnie, którą w 2011 r. sfinansowano ze środków budżetowych w ramach RPO WO. Spośród trzech odcinków dróg, których remont lub przebudowa zostały zrealizowane w ramach NPPDL projekt stałej organizacji ruchu został zatwierdzony dla zadania inwestycyjnego *Remont ul. Rynek* z terminem wprowadzenia do dnia 30 września 2012 r. Gmina nie posiadała również projektów stałej organizacji ruchu dla dróg objętych szczegółowym badaniem<sup>32</sup> w tym dróg w pobliżu szkół i przedszkoli szczególnie uczęszczanych przez dzieci, z wyjątkiem dróg na terenie miasta Olesna, dla których projekt stałej organizacji ruchu został zatwierdzony w 1992 r. przez Dyrektora Wydziału Infrastruktury Technicznej i Komunikacji w ówczesnym Urzędzie Wojewódzkim w Częstochowie, jednak nie określała ona precyzyjnie sposobu oznakowania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 19, 162-163, 367)

Kierownik Wydziału Z-III w sprawie nieopracowania projektów stałej organizacji ruchu dla 90% dróg gminnych wyjaśnił, że *Gmina Olesno posiada stałą organizację ruchu dla terenu miasta Olesno zatwierdzoną 1 października 1992 r. przez Urząd Wojewódzki w Częstochowie. Brak stałych organizacji ruchu dla dróg gminnych wynika z faktu, iż ok. 50% z nich posiada nawierzchnię tłuczniowo – gruntową.*

(dowód: akta kontroli str. 367, 541-544)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że nie miał pełnej informacji o wykonywaniu niektórych zadań należących do Wydziału Z-III w niepełnym zakresie. Zapewnił, że niezwłocznie zostaną podjęte działania mające na celu prawidłową realizację obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 658-659)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W powyższym zakresie NIK zauważył, że stała organizacja ruchu dla dróg na terenie miasta Olesna z 1992 r. może być już nieaktualna, gdyż nie uwzględnia zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach*<sup>33</sup>. Ponadto część odcinków dróg gminnych na terenie sołectw nie posiadała ustalonej stałej organizacji ruchu. Zdaniem NIK może to ograniczać bezpieczeństwo ruchu drogowego na obszarze gminy.

Z informacji uzyskanych od Komendanta Powiatowego Policji<sup>34</sup> w Oleśnie w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że w latach 2010-2013 (I kwartał) na drogach gminnych zarządzanych przez Burmistrza miało miejsce pięć wypadków drogowych (z tego: trzy w 2010 r. i dwa w 2012 r.) oraz 130 kolizji drogowych (z tego: 48 - w 2010 r., 41 - w 2011 r., 33 - w 2012 r. i 8 - w I kwartale 2013 r.). W wyniku ww. zdarzeń sześć osób zostało rannych (cztery - w 2010 r. i dwie - w 2012 r.) i nie było ofiar śmiertelnych. W kontrolowanym przez NIK okresie odnotowano cztery kolizje drogowe: trzy w 2010 r. i jedną 2011 r., których przyczyną był zły stan techniczny dróg<sup>35</sup>. Zarządca dróg podjął działania i usunął nieprawidłowości (dziury w jezdni). Zdarzeń takich nie odnotowano w latach 2012-2013 (I kwartał).

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że Urząd nie otrzymywał od KPP informacji o zdarzeniach komunikacyjnych, których przyczyną był zły stan techniczny dróg.

(dowód: akta kontroli str. 194-197, 653-654)

<sup>32</sup> Ul. Długa w m. Wachów, ul. Kuźnicka w m. Borki Wielkie, ul. Polna w m. Wachów, ul. Kościelna w m. Bodzanów, ul. Pieloka, ul. Ks. Brunona i ul. Krasickiego w Oleśnie.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm., dalej: rozporządzenie *w sprawie znaków i sygnałów drogowych*.

<sup>34</sup> Dalej: KPP.

<sup>35</sup> W piśmie KPP z dnia 20 czerwca 2013 r. nie podano numerów dróg.

Według ww. informacji KPP w kontrolowanym okresie kierował do zarządcy dróg wnioski w sprawie zmiany organizacji ruchu i zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników dróg, m.in.:

- w 2010 r. – poinformował o konieczności zmiany oznakowania na ul. K. Miarki w Oleśnie wraz z prośbą o nadesłanie mapy poglądowej z naniesionym przebiegiem ww. ulicy;
- w dniu 1 października 2012 r. negatywnie zaopiniował projekt organizacji ruchu na ul. Klonowej w Oleśnie w zakresie ustawienia znaków B-36 „zakaz zatrzymywania się” z tabliczką „za wyjątkiem osób niepełnosprawnych” argumentując m.in. stworzeniem zagrożenia bezpieczeństwa dla pozostałych uczestników ruchu drogowego, jak i osób uprawnionych do postoju w tym miejscu; podtrzymano stanowisko budowy zatoki parkingowej dla osób niepełnosprawnych w ciągu tej ulicy, zwłaszcza, że ul. Klonowa stanowi jedyny dojazd służb ratowniczych do Szpitalnego Oddziału Ratunkowego oraz pojazdów Policji w zakresie szybkiej reakcji na zdarzenie i związane z tym zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia; do dnia 31 marca 2013 r. nie zatwierdzono nowego projektu organizacji ruchu dla ul. Klonowej;
- w marcu 2013 r. w trakcie prowadzenia przeglądów dróg policjanci ujawnili na skrzyżowaniu ul. Jaworowej z ul. Krasickiego w Oleśnie umieszczony nieprawidłowo znak D-46 „droga wewnętrzna”;
- w dniu 27 lutego 2013 r. poinformowano o dziurach w jezdni oraz nieprawidłowo osadzonych studzienkach kanalizacyjnych w ciągu ul. Klonowej w Oleśnie. Zarządca drogi dokonał naprawy cząstkowej drogi w technologii uzupełniania ubytków nawierzchni emulsją asfaltową i grysami;
- w dniu 14 marca 2013 r. poinformowano o braku znaków D-6 „przejście dla pieszych” na ul. Lompy w rejonie skrzyżowania z ul. Armii Krajowej w Oleśnie.

KPP poinformował ponadto, iż w okresie 2010-2013 (I kwartał) zaopiniował 15 projektów zmiany organizacji ruchu, w tym cztery projekty tymczasowej organizacji ruchu na drogach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 194-197)

Wnioskowane przez KPP zmiany i uzupełnienia oznakowania pionowego w ciągu ul. K. Miarki, ul. Jaworowej oraz ul. Armii Krajowej zostały zrealizowane. Inspektor ds. dróg wyjaśnił, że w 2013 r. planowany jest gruntowny remont ul. Klonowej, w trakcie którego przewiduje się budowę zatoki parkingowej, zapewniającej postój m.in. dla osób niepełnosprawnych zgodnie z sugestią KPP.

(dowód: akta kontroli str. 73)

KPP poinformował, że w celu zmniejszenia liczby zdarzeń drogowych i zapewnienia bezpieczeństwa na drogach, w miejsca najbardziej zagrożone kierowane były patrole policyjne. Funkcjonariusze przeprowadzili ponadto następujące działania profilaktyczne i kontrolne: akcje *Bezpieczne Ferie*, *Bezpieczne Wakacje*, *Pasy bezpieczeństwa i foteliki ochronne*, *Alkohol i Narkotyki*, *Transport* (w tym *Bus i Truck*), działania *Bezpieczny Weekend - Majowy Weekend – Czerwcowy Weekend*, akcje *Niechronieni*, *Prędkość*, *Lustracja Dróg* (przeglądy dróg pod względem nieprawidłowości oznakowania pionowego i poziomego oraz nieprawidłowości w zakresie utrzymania technicznego dróg), *Trzeźwy Poranek*, *Bezpieczna droga do szkoły* – prowadzone cyklicznie we wrześniu i akcje edukacyjne *Klub Pancernika Klika w fotelikach*, podnoszące świadomość w zakresie stosowania się do obowiązków zapinania pasów bezpieczeństwa i korzystania przez dzieci z fotelików ochronnych.

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 194-197)

Nieprawidłowości w zakresie oznakowania dróg sygnalizowali również strażnicy miejscy<sup>36</sup>. W latach 2010-2013 (I kwartał) podczas rutynowych kontroli na terenie Gminy strażnicy ujawniali przede wszystkim nieprawidłowości w oznakowaniu pionowym spowodowane aktami wandalizmu ze strony nieznanych sprawców. W 2011 r. Straż Miejska dwukrotnie przeprowadziła kontrole stanu oznakowania pionowego dróg na terenie miasta. Według wyjaśnień Komendanta Straży Miejskiej o stwierdzonych nieprawidłowościach informowano na bieżąco kierownika Wydziału Z-III lub inspektora ds. drogownictwa w formie pisemnej notatki, a w razie konieczności dokonywano stosownych zabezpieczeń na miejscu zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 23, 151-160)

Pracownicy Wydziału Z-III nie sprawowali bezpośredniego nadzoru nad stanem oznakowania na zarządzanych drogach. W latach 2010 – 2013 zarządca w drodze przetargu wybierał wykonawcę, który przez okres jednego roku od dnia podpisania umowy zobowiązany był do bieżącego utrzymania oznakowania pionowego oraz poziomego, jak również wprowadzania nowych organizacji ruchu. Zgodnie z umową, do obowiązków wykonawcy należały przeglądy oznakowania z częstotliwością co najmniej jeden raz w tygodniu w granicach administracyjnych miasta oraz co najmniej jeden raz w miesiącu na terenie Gminy. O wszelkich nieprawidłowościach wykonawca informował pracowników Urzędu, którzy po przeanalizowaniu sprawy zlecali telefonicznie ich usunięcie. Osobą upoważnioną do wydawania wiążących poleceń wykonawcy był kierownik Wydziału Z-III. W sytuacjach awaryjnych, zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, wykonawca winien był ustawić oznakowanie (bez trwałego montowania do podłoża) w ciągu godziny od czasu zgłoszenia. Zakres umów obejmował również coroczne odnowienie w okresie wiosennym oznakowania poziomego dróg będących w zarządzie Gminy. Podstawą wystawienia przez wykonawcę faktury VAT był wykaz robót zrealizowanych w związku z utrzymaniem oznakowania w należytym stanie, odebranych przez inspektora ds. drogownictwa Wydziału Z-III. W trakcie kontroli badaniem objęto działania podejmowane przez wykonawcę w dniach od 11 czerwca do 31 lipca 2011 r. W tym czasie wykonawca siedmiokrotnie dokonał przeglądu oznakowania, w wyniku czego naprawił i wyregulował 79 znaków drogowych, przymocował 32 znaki, zdjął siedem znaków, ustawił 33 słupki do znaków drogowych oraz odnowił 120 m<sup>2</sup> oznakowania poziomego.

(dowód: akta kontroli str.166-183)

W związku ze zleceniem ww. zakresu zadań firmie zewnętrznej w Urzędzie nie opracowano pisemnej procedury zapewniającej bieżące reagowanie na zgłoszone nieprawidłowości w oznakowaniu, a w Wydziale Z-III nie prowadzono ich ewidencji. Z tego też powodu w trakcie kontroli nie było możliwości sprawdzenia, czy wszystkie zgłoszone nieprawidłowości w oznakowaniu dróg były usunięte i w jakim terminie. W sprawie działań związanych z utrzymaniem oznakowania drogowego pionowego oraz poziomego inspektor ds. drogownictwa wyjaśnił, że wszelkie sprawy związane z koniecznością lokalizacji nowego oznakowania w pasach dróg gminnych na podstawie wniosków lokalnej społeczności i sołtysów są poddawane szczegółowej analizie. W przypadku stwierdzenia ich zasadności, po uzyskaniu stosownych opinii i zatwierdzeniu projektów organizacji ruchu, wnioskowane zmiany są wprowadzane.

(dowód: akta kontroli str. 165)

**2.2.** Sposób zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego w miejscach szczególnie uczęszczanych przez dzieci sprawdzono na pięciu odcinkach dróg<sup>37</sup>,

<sup>36</sup> Zadania Straży Miejskiej określono w § 27 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu z dnia 26 kwietnia 2007 r.

<sup>37</sup> Ul. Polna w Wachowie i ul. Kościelna w Bodzanowicach nie posiadały zatwierdzonych stałych organizacji ruchu, natomiast ul. Pieloka, ul. Brunona i ul. Krasickiego w Oleśnie posiadały stałą

przy których zlokalizowane były cztery szkoły i przedszkole. Przeprowadzone oględziny wykazały, że:

1/ zgodnie wymogami określonymi w pkt 2.2.19 załącznika nr 1 do rozporządzenia, w sprawie znaków i sygnałów drogowych, odcinki dróg szczególnie uczęszczane przez dzieci przed szkołami w Wachowie, w Oleśnie przy ul. Pieloka i ul. Krasickiego oraz przy przedszkolu na ul. Krasickiego były oznakowane znakami A-17 „dzieci”;

2/ przy szkołach w Bodzanowicach, w Oleśnie przy ul. Pieloka i Krasickiego oraz przy ww. przedszkolu przejścia dla pieszych nie były wyznaczone w osi wyjścia ze szkoły, co było zgodne z pkt 5.2.6.1. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, a dodatkowo zabezpieczone były barierkami uniemożliwiającymi nagłe wtargnięcie dzieci na drogę;

3/ sześć z ośmiu (75%) przejść dla pieszych przy szkołach w Wachowie, Bodzanowicach i w Oleśnie na ul. Krasickiego było oznaczonych znakami D-6 „przejście dla pieszych” i tabliczkami T-27 informującymi o przejściu dla pieszych szczególnie uczęszczanym przez dzieci; tablicami takimi nie zostały oznaczone przejścia dla pieszych przy szkole na ul. J. Pieloka i przy przedszkolu przy ul. Krasickiego. Obie te ulice znajdują się w centrum miasta i charakteryzują się znacznym natężeniem ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 270-277)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nie kwestionując braku obowiązku prawnego oznaczenia przejść dla pieszych z których często korzystają dzieci tablicami T-27, zdaniem NIK dla poprawy bezpieczeństwa dzieci korzystających z tych przejść w rejonie szkół i przedszkoli, zasadnym jest rozważenie zamontowania tabliczek informujących, iż przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci.

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że dokonana zostanie analiza potrzeb dodatkowego oznakowania przejść przy tych placówkach oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 334)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Przejście dla pieszych w Wachowie wyznaczono w osi wyjścia ze szkoły, co stanowiło naruszenie przepisów określonych w pkt 5.2.6.1 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Powyższe może stanowić potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w związku z możliwością nagłego wtargnięcia dzieci wychodzących ze szkoły na jezdnię, w szczególności, że nie zastosowano tam również barierek.

(dowód: akta kontroli str. 274)

Kierownik Wydziału Z-III nie wskazał przyczyn wyznaczenia przejścia dla pieszych w osi wyjścia ze szkoły. Wyjaśnił, że powodem braku barierki ochronnej przy szkole jest zatrzymywanie się autobusu szkolnego bezpośrednio przy wejściu, gdzie dzieci pod nadzorem opiekuna udają się do szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 334)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK dla poprawy bezpieczeństwa dzieci korzystających z przejść w rejonie szkół i przedszkoli, zasadnym jest powszechne stosowanie przy wyjściach z placówek oświatowych zabezpieczeń przed gwałtownym wtargnięciem dzieci na jezdnię w formie ogrodzeń, które skierują je na wyznaczone przejścia dla pieszych.

2. Niezastosowanie znaków A-17 „dzieci” na trzech spośród sześciu objętych kontrolą odcinkach dróg (50%), przy których zlokalizowane były szkoły: na ul. Polnej w Wachowie od strony centrum miejscowości oraz z obu kierunków jazdy na ulicy

---

organizację ruchu zatwierdzoną w 1992 r., jednak nie określała ona precyzyjnie sposobu oznakowania dróg.

przy szkole w Bodzanowicach i na ul. Kościelnej w Oleśnie, na której wyznaczono dwa przejścia. Z przejść tych korzystają dzieci w drodze do i ze szkoły<sup>38</sup>. Obowiązek oznakowania miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci w wieku od 7 do 15 lat lub o bliskości takich miejsc znakami A-17, określono pkt 2.2.19. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Brak ww. oznakowania stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa dzieci, gdyż nie uprzedza uczestników ruchu drogowego o zwiększonym ruchu dzieci w obrębie tych odcinków dróg.

(dowód: akta kontroli str. 275-276)

Kierownik Wydziału Z-III nie potrafił wyjaśnić przyczyny braku znaku A-17 od strony centrum w miejscowości Wachów, wskazał, iż powodem może być najprawdopodobniej kradzież znaku. Natomiast powodem nieustawienia znaków A-17 przy szkole w Bodzanowicach był znikomy ruch przy tej drodze, a w przypadku ul. Kościelnej fakt, iż szkoła nie jest zlokalizowana bezpośrednio przy tej ulicy. Kierownik zapewnił, że po dokonaniu analizy istniejących warunków, biorąc pod uwagę fakt częstego korzystania z tych fragmentów ulic przez dzieci, znaki A-17 zostaną ustawione.

(dowód: akta kontroli str. 334)

**3.** Umieszczenie na ul. Krasickiego w Oleśnie tabliczki T-27 pod znakiem D-22 „punkt opatrunkowy”, pomimo że według pkt 5.2.6.1 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, tabliczki te, oznaczające miejsca przejść dla pieszych szczególnie uczęszczane przez dzieci, nie mogą występować samodzielnie bez znaku D-6 „przejście dla pieszych” lub D-6b „przejście dla pieszych i przejazd dla rowerzystów”.

(dowód: akta kontroli str. 275-276)

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzenia poprzedniej firmy utrzymującej oznakowanie, która umieściła tabliczkę T-27 na słupku ze znakiem D-22. Znaki te znajdowały się w pobliżu siedziby Policji i przy głównej drodze, jednak nikt nie zwrócił uwagi na niewłaściwe umieszczenie tabliczki T-27. Po konsultacji z KPP, znak D-22 zostanie przeniesiony na ul. Klonową (przy szpitalu), a tabliczka T-27 pod znak D-6 przy przejściu.

(dowód: akta kontroli str. 334, 335)

Opis stanu  
faktycznego

**2.3.** Sprawdzenie stanu technicznego dróg oraz prawidłowości ich oznakowania z przepisami rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych i zatwierdzonymi stałymi organizacjami ruchu, przeprowadzone na siedmiu drogach<sup>39</sup> (z tego sześciu wyremontowanych w ramach dwóch zadań z NPPDL) o łącznej długości 9 007 m (6,9% długości dróg gminnych) wykazało, że:

1. Stan techniczny nawierzchni jezdni i chodników wyremontowanych w ramach NPPDL był dobry; nawierzchnie wykonane z mieszanki mineralno-asfaltowej były równe, bez spękań lub ubytków warstwy ścieralnej jezdni; krawężniki ułożone równo, bez śladów przemieszczeń i uszkodzeń; nawierzchnia z kostki brukowej kamiennej i betonowej ułożona równo, bez widocznych obniżzeń, ubytków lub rozluźnienia nawierzchni. Studnie telekomunikacyjne, kanalizacyjne i kratki ściekowe osadzone równo z nawierzchnią, bez obłuzowań. Stałą organizację ruchu

<sup>38</sup> przejścia oznakowane znakami D-6 i tablicami T-27.

<sup>39</sup> 101269 O, 101219 O oraz ulic remontowanych w ramach NPPDL: Rynek, Kościuszki, Kościelna, Lompy, Steina i Armii Krajowej.

opracowaną w 2012 r. wdrożono dla dwóch ulic: Rynek i Armii Krajowej<sup>40</sup>. Oznakowanie tych dróg było zgodne z zatwierdzonymi stałymi organizacjami ruchu. Oznakowanie poziome i pionowe dróg było widoczne dla użytkowników. Znaki pionowe zlokalizowano w pasie drogowym zgodnie z warunkami określonymi w pkt 1.5. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych oraz posiadały one oznaczenia wymagane pkt 1.2.2. ww. załącznika (m.in. posiadały oznaczenie identyfikujące producenta znaku, typ folii odblaskowej użytej do wykonania lica znaku, miesiąc i rok produkcji). Nie stwierdzono przypadków przesłonięcia znaków przez reklamy oraz zabrudzenia nawierzchni jezdni mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 61, 136-150, 272, 273, 278-285, 401-418, 425-460)

2. Stan techniczny nieremontowanych odcinków dróg był zadowalający i dostateczny. Na odcinkach tych stwierdzono miejscowe ubytki nawierzchni o głębokości sięgającej warstwy ścieralnej (około 3 cm), lokalne deformacje nawierzchni (osiadanie na całej szerokości), pęknięcia nawierzchni na krawędzi jezdni i pobocza, spękania siatkowe oraz miejscowe pęknięcia poprzeczne i podłużne, wykruszenia, miejscowe ubytki w osi jezdni. Dodatkowo stwierdzono powierzchnię erozję warstwy ścieralnej (miejscowe ubytki lepszczą powodują wykruszenie kruszywa). Znaki pionowe były zlokalizowane w pasie drogowym zgodnie z warunkami określonymi w pkt 1.5. załącznika nr 1 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych i posiadały oznaczenia wymagane pkt 1.2.2. ww. załącznika. Oznakowanie było widoczne dla uczestników ruchu drogowego. Przypadki umieszczenia znaków niezgodnie z ww. przepisami opisano poniżej.

(dowód: akta kontroli str. 270-272)

3. Sprawdzenie dwóch niebezpiecznych łuków poziomych o promieniach wynoszących około 45 m<sup>41</sup> i dwóch skrzyżowań typu „T” wykazało, że tablice prowadzące typu U-3a i U-3b były ustawione na jednym skrzyżowaniu na drodze nr 101220 O w miejscowości Borki Wielkie.

(dowód: akta kontroli str. 276-277)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nieumieszczenie tablic prowadzących U-3 na skrzyżowaniu typu T (wjazd do przysiółka Kuźnica Borecka) oraz na dwóch łukach drogi nr 101290 O w tym przysiółku, których promień wynosi około 45 m, co skutkowało nieuprzedzeniem kierujących o nagłej zmianie kierunku jazdy. Według zapisów pkt 2.3.1. załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, znaki te należy umieszczać na łukach poziomych, których geometria może być zaskoczeniem dla kierujących.

(dowód: akta kontroli str. 276-277)

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że na odcinku drogi, na którym znajdują się skrzyżowanie i niebezpieczne łuki panuje znikomy ruch, a jedynymi użytkownikami są rolnicy i mieszkańcy przysiółka, w związku z tym nie oznakowano tych miejsc tymi znakami. Tablice prowadzące typu U-3 zostaną zamówione oraz - po zatwierdzeniu zmiany organizacji ruchu - niezwłocznie umieszczone na

<sup>40</sup> Pozostałe pięć dróg wyremontowanych w ramach NPPDL nie posiadało nowych zatwierdzonych stałych organizacji ruchu. Obowiązywała dotychczasowa organizacja ruchu dla miasta Olesna, zatwierdzona w 1992 r.

<sup>41</sup> Na drodze nr 101290 O w Kuźnicy Boreckiej.

skrzyżowaniu (wjazd do przysiółka) oraz na łukach o promieniu 45 m na terenie przysiółka Kuźnica Borecka.

(dowód: akta kontroli str. 335)

2. Ustawienie znaku A-4 „niebezpieczne zakręty, pierwszy w lewo”, w przysiółku Kuźnica Borecka, w terenie zabudowanym, w odległości 110 m od zakrętu. Według punktu 2.1.2. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, na drogach gdzie dopuszczalna prędkość wynosi do 60 km/h odległość umieszczania znaków ostrzegawczych od wskazywanego miejsca niebezpiecznego powinna wynosić do 100 m.

(dowód: akta kontroli str. 272)

Kierownik Wydziału Z-III podał, że nie zna powodu umieszczenia tego znaku w takiej odległości. W wyniku kontroli znak został przesunięty na odległość 50 m od skrzyżowania.

(dowód: akta kontroli str. 335)

3. Umieszczenie znaków na wysokości niższej od dopuszczalnej ustalonej w tabeli 1.11. pkt 1.5.3. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, określającej wysokość 2,20 m, jako minimalną wysokość dolnej krawędzi znaków w terenie zabudowanym na chodnikach, co mogło stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa pieszych. Dotyczyło to następujących przypadków w Oleśnie:

1/ na skrzyżowaniu z ul. H. Brodatego tabliczki informacyjne o okresie obowiązywania postoju pod znakami D-3 „droga jednokierunkowa” i B-35 „zakaz postoju” umieszczono na wysokości 1,20 m mierzonej od dolnej krawędzi;

2/ na ul. Kościelnej przed Rynkiem, dolna krawędź tabliczki informacyjnej o zmianie organizacji ruchu umieszczonej pod znakiem D-1 „droga z pierwszeństwem” znajdowała się na wysokości 1,72 m. W tym samym miejscu: dolna krawędź znaku A-14 „roboty na drodze”, znajdowała się na wysokości 1,10 m, a dolna krawędź tabliczki pod znakiem B-36 „zakaz zatrzymywania się” na ul. Krasickiego, była na wysokości 1,45 m.

Ponadto stwierdzono następujące nieprawidłowości w usytuowaniu znaków D-6 „przejście dla pieszych”: na ul. Kościelnej w Oleśnie, znak ten znajdował się w odległości 2,5 m przed przejściem dla pieszych, a na ul. Krasickiego w Oleśnie (przy przedszkolu) 10 m przed przejściem, pomimo że wg pkt 5.2.6.1. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, dopuszczalna odległość ustawienia znaku D-6 wynosi do 0,5 m od krawędzi przejścia od strony nadjeżdżających pojazdów. Ustawienie znaków D-6 zbyt daleko od znaku poziomego wyznaczającego miejsce do przejścia pieszych, może skutkować błędną oceną sytuacji na drodze przez kierujących pojazdami.

Stwierdzono ponadto przesłonięcie gałęziami znaku D-6 i tablicy T-27 umieszczonych przed szkołą w miejscowości Wachów, co powodowało, że kierujący nie byli skutecznie ostrzegani o zbliżaniu się do przejścia dla pieszych, z którego korzystają dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 270-277)

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że powodem takiego zamocowania i usytuowania znaków było wykorzystanie dotychczasowych słupków przez firmę utrzymującą oznakowanie, która nie zwróciła uwagi na wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Gałęzie przesłaniające znaki przy przejściu dla pieszych przed szkołą w Wachowie zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 335)



Mając na względzie stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości dotyczące usytuowania znaków, jak również informacje o nieprawidłowościach w tym zakresie zgłaszanych przez KPP, NIK zwraca uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru nad realizacją zadań przez podmiot wybrany do bieżącego utrzymywania stanu technicznego oznakowania dróg.

Ocena cząstkowa

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

### 3. Zgodność działań zarządcy drogi z postanowieniami uchwał Rady Ministrów w sprawie NPPDL<sup>42</sup>

Opis stanu  
faktycznego

Z trzech projektów zrealizowanych przez Gminę w ramach NPPDL w latach 2010-2012 szczegółowym badaniem objęto dwa projekty obejmujące remonty dróg w Oleśnie: *Remont ul. Kościuszki* (w 2011 r.) oraz *Remont ul. Rynek* (w 2012 r.).

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *wyboru dróg do remontu w ramach NPPDL dokonywano na podstawie oceny kryteriów dotyczących możliwości uzyskania dofinansowania, uwzględniając wytyczne oraz kryteria oceny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Uwzględniono również stan techniczny dróg, ich znaczenie społeczno-gospodarcze, poprawę bezpieczeństwa na drogach oraz połączenia z drogami wyższej kategorii.*

(dowód: akta kontroli str. 116, 198, 424-460, 658-659)

Na realizację ww. zadań Gmina zapewniła wkład własny w kwocie 1 290 tys. zł (z tego: 534 tys. zł w 2011 r. i 726 tys. zł w 2012 r.). Dodatkowo od Powiatu Oleskiego uzyskała w 2012 r. kwotę 30 tys. zł, z których sfinansowano 3% wartości zadania *Remont Rynku*. Uzyskane dotacje celowe z budżetu państwa w łącznej kwocie 788 tys. zł, z tego w 2011 r. - 464 i w 2012 r. - 324 tys. zł, stanowiły odpowiednio: 46% i 30% poniesionych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 62-66)

Dyrektor PZD w informacji uzyskanej w trakcie kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wskazał, że zarówno PZD jak i Starostwo Powiatowe w Oleśnie zostały poinformowane o planowanych w Gminie inwestycjach w ramach NPPDL w latach 2011-2012, do czego obie jednostki nie wniosły żadnych uwag. Dla zadania *Remont ul. Rynek* we wrześniu 2011 r. została zawarta umowa partnerska pomiędzy Gminą, a Powiatem Oleskim.

(dowód: akta kontroli str. 20, 184-185)

Wnioski o dofinansowanie objętych badaniem remontów dróg w ramach NPPDL Gmina złożyła do Wojewody Opolskiego odpowiednio w dniach: 30 września 2010 r. i 5 października 2011 r. Dane zawarte we wnioskach były zgodne ze stanem faktycznym i wynikały m.in. z dokumentacji projektowej. Całkowitą wartość brutto zadania określono na podstawie kosztorysu inwestorskiego z dnia 9 września 2010 r. (926,6 tys. zł) i 30 września 2011 r. (1 892,9 tys. zł). W wyniku rozstrzygnięcia postępowania przetargowego wartość zadania *Remont ul. Kościuszki* wzrosła do 997,1 tys. zł (m.in. w związku ze zmianą stawki VAT), natomiast wartość zadania *Remont ul. Rynek* obniżyła się do kwoty 1 080,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 463-477, 503-518)

<sup>42</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.

Terminy realizacji ww. zadań remontowych określono we wnioskach o dofinansowanie, stanowiących załączniki do umów zawartych z Wojewodą Opolskim. I tak:

– w przypadku *Remontu ul. Kościuszki* rozpoczęcie robót miało nastąpić w kwietniu 2011 r., a zakończenie w lipcu 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 203, 213, 478-487, 488-492)

– w przypadku *Remontu ul. Rynek* rozpoczęcie robót miało nastąpić w kwietniu 2012 r., natomiast zakończenie do końca października 2012 r.

Oba zadania zostały zrealizowane w przewidzianych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 204, 215, 519-529)

Sprawozdania z wykorzystania dotacji zostały przekazane Wojewodzie Opolskiemu z zachowaniem terminów określonych w § 7 ust. 1 umów, tj. do 31 stycznia roku następującego po roku, w którym została udzielona dotacja. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie, a dane w nich zawarte były zgodne z protokołami odbioru końcowego robót, fakturami za wykonane roboty drogowe oraz dowodami ich zapłaty. Sprawozdania zostały zatwierdzone przez Dyrektora Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 188-193, 212-213, 215, 219, 493-502, 534-539)

W wyniku zrealizowania zakresu rzeczowego obu projektów, Gmina osiągnęła planowany efekt rzeczowy, co potwierdziły oględziny przeprowadzone na miejscu realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 270-277)

Uzyskane dotacje Gmina wykorzystwała zgodnie z przeznaczeniem. Stosownie do postanowień § 4 umów o dofinansowanie projektów, dotacje celowe z budżetu państwa przekazane zostały po złożeniu pisemnego wniosku o ich wypłatę wraz z potwierdzonymi za zgodność z oryginałami załącznikami m.in. kserokopiami faktur, rachunków, dowodów zapłaty i protokołów odbioru robót. Dotacje wpłynęły na rachunek Urzędu odpowiednio w dniach: 31 sierpnia 2011 r. i 20 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 186-187, 188-193, 493-496, 529-530, 531-533, 540)

Realizacja zadań dofinansowanych w ramach NPPDL nie była przedmiotem kontroli jednostek zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 7-17)

Objęte kontrolą zadania, zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 1 i 12 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego*, nie wymagały pozwolenia na budowę. Burmistrz zgłosił do Starostwa Powiatowego w Oleśnie zamiar wykonania robót budowlanych w dniu 21 września 2010 r. (*Remont ul. Kościuszki*) oraz w dniu 3 października 2011 r. (*Remont ul. Rynek*). Po zakończeniu ww. robót remontowych Gmina nie miała obowiązku zawiadomienia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w celu uzyskania pozwolenia na użytkowanie dróg.

(dowód: akta kontroli str. 201-202)

Gmina podjęła działania mające na celu koordynację robót prowadzonych w pasie drogowym. W związku z planowaną na 2011 r. modernizacją dróg i ciągów pieszo – jezdnych (*Remont ul. Kościuszki*), Gmina w grudniu 2010 r. wystąpiła do zarządców sieci energetycznej, wodociągowo-kanalizacyjnej, gazowniczej oraz telekomunikacyjnej o przeprowadzenie koniecznych remontów oraz przebudowę infrastruktury zlokalizowanej w ciągach ulic objętych ww. remontem w terminie do dnia 30 kwietnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 199-200, 461-462)

W odpowiedzi na ww. wystąpienie tylko zarządca sieci gazowniczej zwrócił się o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (jezdni) przy ul. Kościuszki w celu realizacji robót polegających na wykonaniu przyłącza gazowego do budynku usługowo-mieszkalnego. Burmistrz decyzją z 19 kwietnia 2011 r., na podstawie art. 40 ustawy o drogach publicznych, zezwolił na częściowe zajęcie pasa drogowego w dniu 20 kwietnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 545-547)

W związku z zadaniem *Remont ul. Rynek*, w 2012 r. zapewniono koordynację prac związanych z przeniesieniem szafy sterującej firmy telekomunikacyjnej poza teren przedmiotowej inwestycji, jak również uzyskano informację dotyczącą braku planowanych przez dystrybutora energii elektrycznej remontów i modernizacji urządzeń zasilających odbiorców przy ul. Armii Krajowej i Rynku.

(dowód: akta kontroli str. 548-549, 640)

Ponadto w 2012 r. Gmina przystąpiła do realizacji zadania inwestycyjnego pn. *Budowa sieci kablowej oświetlenia ulicznego na terenie miasta Olesno (ul. Rynek i ul. Armii Krajowej)*. W tym celu udzielono zamówienia publicznego na wykonanie robót elektrycznych, których zakres szczegółowo określono w dokumentacji technicznej oraz w umowie z wykonawcą. Umowa została zawarta na czas określony od 26 kwietnia do 30 września 2012 r. W treści umowy uwzględniono konieczność realizacji prac elektrycznych w ścisłej współpracy z wykonawcą robót drogowych. Zakres robót został podzielony na dwa etapy: roboty związane z układaniem kabli (w okresie kwiecień – maj), roboty związane z ustawieniem słupów oświetleniowych i opraw montowanych do gruntu (w okresie sierpień-wrzesień).

(dowód: akta kontroli str. 368-373)

W wyniku realizacji objętych kontrolą zadań Gmina uzyskała zamierzone efekty użytkowe dla zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego w obrębie centrum miasta, zwłaszcza dla pieszych, osób niepełnosprawnych i rowerzystów poprzez obniżenie krawężników i wydzielenie pasa dla rowerzystów. Nawierzchnia ulic i chodników wykonana przy zastosowaniu nowych rozwiązań technicznych i materiałów oraz nowe oznakowanie poziome i wymiana oznakowania pionowego<sup>43</sup>, a także dodatkowe oświetlenie na skrzyżowaniach z drogą wojewódzką nr 494 oraz drogą krajową nr 11 wpłynęły na bezpieczeństwo ruchu drogowego, co zostało potwierdzone w trakcie oględzin. W II kwartale 2013 r. trwały dalsze prace remontowe obejmujące środek Rynku. Dyrektor PZD w informacji udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wskazał, iż w wyniku realizacji ww. zadań inwestycyjnych na terenie Gminy nastąpiła przede wszystkim poprawa stanu powiązań sieci dróg gminnych z drogą krajową DK 11, a pośrednio także z siecią dróg powiatowych, dzięki temu zwiększyła się płynność ruchu i bezpieczeństwo ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 20, 184-185, 270-277, 478-487)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

<sup>43</sup> Wymiana znaków starej generacji (z blachy) na znaki nowej generacji z licem z folii odbłaskowej.

## 4. Udzielanie zamówień publicznych

Wykonawcy robót remontowych obu objętych kontrolą zadań zostali wyłonieni w trybie przetargu nieograniczonego. Umowę nr 272/09/11 na *Remont ul. Kościuszki* zawarto w dniu 4 kwietnia 2011 r., umowę nr 272/09/12 na *Remont ul. Rynek* podpisano w dniu 30 marca 2012 r. W umowach nie określono formuły prawnej prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 206-211)

Stosownie do art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>44</sup>, zamawiający przestrzegał zakazu dzielenia zamówienia na części. Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia<sup>45</sup> zawierały wszystkie elementy określone w art. 36 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 550-559, 560-576, 577-593)

Gmina zamieściła ogłoszenia o zamówieniu na roboty budowlane dotyczące *Remontu ul. Kościuszki* i *Remontu ul. Rynek* zgodnie z wymogami określonymi w art. 40 Pzp. Ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>46</sup> na stronie internetowej Gminy oraz na tablicy ogłoszeń zamieszczono po ich opublikowaniu w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>47</sup> (tego samego dnia). Treść ogłoszeń była zgodna z wymogami określonymi w art. 41 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 594-597, 603-607, 608-611, 618-622)

Procedura udzielania zamówień publicznych ustanowiona zarządzeniem Burmistrza nr 82/07 z dnia 7 grudnia 2007 r. składała się z: Regulaminu udzielania zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane w Urzędzie, Regulaminu udzielania zamówień na usługi, dostawy i roboty, których wartość nie przekracza 14 tys. euro, Regulaminu działania komisji przetargowych, w którym Burmistrz ustalił m.in. stały: pięcio- lub trzyosobowy skład komisji przetargowej w zależności od wartości zamówienia. Od dnia 30 grudnia 2011 r. obowiązywała procedura udzielania zamówień publicznych ustanowiona zarządzeniem nr 97/11. Postanowienia dotyczące składu komisji przetargowych w nowej procedurze nie uległy zmianie.

Objęte kontrolą postępowania zostały przeprowadzone przez trzyosobowe komisje. W dniu otwarcia ofert, odpowiednio: 18 marca 2011 r. i 20 lutego 2012 r., wszystkie osoby uczestniczące w postępowaniu po stronie zamawiającego - zgodnie z art. 17 ust. 2 Pzp - złożyły oświadczenia o braku okoliczności do wykluczenia z postępowania, o których mowa w art. 17 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 623-627)

Zamawiający nie żądał od wykonawców wniesienia wadium. Wartość zamówień nie przekraczała kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 560-576, 577-593)

Wybrane oferty odpowiadały treści SIWZ i były najkorzystniejsze pod względem kryterium określonego w SIWZ, tj. najniższej ceny.

(dowód: akta kontroli str. 636-639)

<sup>44</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., dalej: Pzp.

<sup>45</sup> Dalej: SIWZ.

<sup>46</sup> Dalej: BIP.

<sup>47</sup> Dalej: BZP.

Postępowania przetargowe dotyczące ww. remontów nie zostały unieważnione, jak również nie prowadzono postępowania odwoławczego. Zgodnie z art. 96 ust. 1 Pzp, w trakcie prowadzenia postępowania zamawiający sporządził pisemne protokoły postępowania o udzielenie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 628-631, 632-635)

Umowy z wybranymi wykonawcami zostały podpisane po upływie siedmiu dni od wysłania faxem informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty (odpowiednio w dniu: 28 marca 2011 r. i 23 marca 2012 r.), tj. zgodnie z art. 94 ust.1 pkt 2 Pzp. W trakcie postępowania o udzielenie zamówienia dotyczącego *Remontu Rynku* Gmina, na podstawie § 9 ust. 3 SIWZ, wystąpiła do oferentów o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu związania ofertą, na co wyraziło zgodę czterech oferentów. W obu przypadkach umowy zawarto w okresie związania ofertą.

(dowód: akta kontroli str. 206-211, 628-635)

Wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy na *Remont ul. Rynek* Gmina określiła w § 15 SIWZ. Zabezpieczenie w wysokości 2% ceny ofertowej brutto należało wnieść najpóźniej przed terminem podpisania umowy w jednej z form przewidzianych w Pzp. Sprawę wniesienia ww. zabezpieczenia przez wykonawcę przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia (pkt 5). W przypadku zamówienia publicznego na *Remont ul. Kościuszki* Gmina nie wymagała zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Kierownik Wydziału Z-III, wyjaśnił, że przepisy Pzp nie obligowały do wprowadzenia zapisów o złożeniu zabezpieczenia należytego wykonania robót. W związku z tym nie wprowadzono do SIWZ *Remontu ul. Kościuszki* takiego obowiązku

(dowód: akta kontroli str. 544, 560-593)

Treść umów zawartych z wykonawcą<sup>48</sup> była zgodna z projektami załączonymi do SIWZ. W umowach określono, że wykonawca zapłaci zamawiającemu kary umowne w wysokości: 20% wynagrodzenia umownego w przypadku odstąpienia od umowy przez zamawiającego z przyczyn, za które odpowiedzialność ponosi wykonawca, 0,5% wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki, jeśli wykonawca zwleka z wykonaniem przedmiotu umowy oraz z usunięciem wad stwierdzonych przy odbiorze, liczonej od dnia wyznaczonego na usunięcie wad. Strony ustaliły, iż ww. kary umowne będą potrącone z faktury końcowej. W przypadku gdy szkoda rzeczywista przewyższałaby wysokość należnych kar umownych, zamawiającemu przysługiwało również prawo dochodzenia odszkodowania uzupełniającego na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*<sup>49</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 206-211)

Oba objęte kontrolą zadania zostały zrealizowane w terminach określonych w umowach zawartych z wykonawcami. Z odbioru robót komisje sporządziły protokoły odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 206-208, 212-214, 215-216, 219)

Zapłaty za wykonane prace dokonano w kwotach i terminach określonych w umowach. Gmina nie zawierała umów na roboty dodatkowe, zamienne i uzupełniające z wykonawcą ww. remontów dróg.

(dowód: akta kontroli str. 188-193)

W dokumentacji przetargowej Gmina określiła wymagane terminy zakończenia realizacji przedmiotu zamówienia: 15 lipca 2011 r. – w przypadku *Remontu ul. Kościuszki* i 30 września 2012 r. w przypadku drugiego zadania (rozpoczęcie w dniu 1 kwietnia 2012 r.). Terminy te były tożsame z postanowieniami § 3 umów

<sup>48</sup> Oba zadania realizował ten sam wykonawca.

<sup>49</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

o wykonanie robót drogowych. W harmonogramach rzeczowo-finansowych obu zadań, stanowiących załączniki do umów o dofinansowanie w ramach NPPDL, Gmina wykazała poszczególne elementy robót z podaniem terminu ich realizacji, natomiast umowy zawarte z wykonawcą przewidywały wystawienie jednej faktury VAT, po wykonaniu przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 206-211, 487, 527)

W związku z tym, iż ww. zadania były remontami istniejących dróg, polegającymi na wymianie nawierzchni jezdni i chodników, stosownie do § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>50</sup>, projekty stałej organizacji ruchu drogowego nie były wymagane w dokumentacji budowy. Na czas wykonywania robót remontowych w obu przypadkach opracowano i przedstawiono Staroście do zatwierdzenia projekty czasowej organizacji ruchu. Projekty zostały zatwierdzone w dniach 5 maja 2011 r. (*Remont ul. Kościuszki*) i 13 sierpnia 2012 r. (*Remont Rynku*). Planowaną zmianę organizacji ruchu zamierzano wprowadzić w okresie odpowiednio od 4 maja do 15 lipca 2011 r. i od 20 sierpnia do 15 września 2012 r. Gmina posiadała również zatwierdzony 14 września 2012 r. przez Starostę projekt stałej organizacji ruchu dla zadania *Remont ul. Rynek* z terminem realizacji do 30 września 2012 r. Projekty czasowej i stałej organizacji ruchu zawierały elementy określone w § 5 ww. rozporządzenia.

W dniu 6 maja 2011 r. Burmistrz poinformował Starostę, iż termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu dotyczący *Remontu ul. Kościuszki* zaplanowano na dzień 16 maja 2011 r., a więc z opóźnieniem 12 dni w stosunku do pierwotnych założeń. W trakcie kontroli NIK - w związku z brakiem dzienników budowy - nie można było ustalić, czy terminy wprowadzenia organizacji ruchu zostały dotrzymane. Wdrożenie projektu stałej organizacji ruchu potwierdziły natomiast przeprowadzone oględziny.

(dowód: akta kontroli str. 270-277, 278-285, 313-324, 325-331, 353)

Szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót<sup>51</sup> dla kontrolowanych zadań stanowiły integralną część materiałów obowiązujących w postępowaniu o udzielenie zamówienia i prowadzeniu robót budowlanych, co było zgodne z art. 31 Pzp, który stanowi, iż *zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych*. SST zostały opracowane przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w zakresie drogownictwa, a ich zakres i forma uwzględniały postanowienia § 12-§ 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie *szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego*<sup>52</sup>. Umowy z wykonawcą na realizację obu remontów nie zawierały zapisów odsyłających do treści SST.

(dowód: akta kontroli str. 220-269)

SST precyzowały wymagania dotyczące wbudowanych materiałów oraz ich badania, określały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych oraz zasady kontroli jakości robót. Zgodnie z treścią ww. specyfikacji wykonawca powinien opracować i przedłożyć do aprobaty zamawiającego program zapewnienia jakości, wykonawca był także odpowiedzialny

<sup>50</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1729, dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach.

<sup>51</sup> Dalej: SST.

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

za pełną kontrolę robót i jakości materiałów oraz ponosił wszelkie koszty związane z organizowaniem i prowadzeniem badań materiałów. Gmina zabezpieczyła sobie możliwość dokonywania kontroli, pobierania próbek i badania materiałów u źródła ich wytwarzania.

(dowód: akta kontroli str. 220-269)

Warunek udzielenia gwarancji na okres 36 miesięcy Gmina ujęła w SIWZ w części dotyczącej opisu przedmiotu zamówienia (§ 3), nie precyzując daty rozpoczęcia okresu gwarancyjnego. Zarówno w treści SST jak i umów zawartych z wykonawcą robót obu objętych kontrolą zadań, nie zawarto szczegółowych zapisów dotyczących okresu gwarancyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 560-593)

SST zawierały postanowienia dotyczące odbioru końcowego robót oraz ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym. W SST określono m.in.: terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, który powinien być dokonany przez inspektora nadzoru niezwłocznie (nie później niż w ciągu trzech dni od daty zgłoszenia wpisem w dzienniku budowy), dokumenty, które wykonawca powinien przedłożyć w celu dokonania odbioru robót (oprócz dokumentacji projektowej i SST: dzienniki budowy, książki obmiarów, wyniki pomiarów kontrolnych i badań laboratoryjnych, deklaracje zgodności wbudowanych materiałów, rysunki na wykonanie robót towarzyszących, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót i sieci uzbrojenia, kopię mapy zasadniczej) oraz zasady odbioru ostatecznego robót (w tym m.in. zapis, iż w przypadku niewykonania wyznaczonych robót poprawkowych lub robót uzupełniających w warstwie ścieralnej lub robotach wykończeniowych komisja przerwie swoje czynności i ustali nowy termin odbioru ostatecznego). Umowy z wykonawcą nie zawierały szczegółowych zapisów dotyczących odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, jak również dokumentów wymaganych do odbioru końcowego robót. W umowach ustalono tylko, iż odbiór nastąpi jednorazowo po zakończeniu całości robót objętych umową w terminie do siedmiu dni od dnia pisemnego zawiadomienia przez wykonawcę o osiągnięciu gotowości do odbioru, a ponadto w trakcie odbioru zostanie dokonany obmiar powykonawczy robót i spisany protokół odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 206-211, 220-262, 560-593)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## 5. Wykonywanie robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich jakości

Opis stanu  
faktycznego

Remonty dróg realizowane w ramach objętych kontrolą zadań, nie wymagały decyzji Starosty, wydanych na podstawie art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*<sup>53</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 201, 202)

<sup>53</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

W umowach zawartych z wykonawcami nie ustalono terminu przekazania placu budowy. Gmina przekazała wykonawcom tereny budowy protokołami odpowiednio z dnia: 8 kwietnia 2011 r. i 2 kwietnia 2012 r. W pkt 1.5.1. SST ustalono, że zamawiający przekazując wykonawcy teren budowy przekaże również wszystkie wymagane uzgodnienia prawne i administracyjne oraz dziennik budowy, dwa egzemplarze dokumentacji projektowej i dwa komplety SST. W Urzędzie brak było potwierdzenia przekazania ww. dokumentów wykonawcy.

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że dokumenty zostały przekazane wykonawcy z chwilą podpisania umowy, a pozostałe w trakcie przekazania placu budowy. Przez niedopatrzenie nie zamieszczono takiego zapisu w protokołach przekazania terenu i placu budowy. Nadmieniał jednocześnie, że do wzoru protokołu z przekazania placu budowy zostanie wprowadzony zapis dotyczący przekazanych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 203-205, 382, 543)

W umowach zawartych z wykonawcą obu objętych kontrolą zadań nie ustalono terminu rozpoczęcia robót, a jedynie terminy ich zakończenia. Remonty zostały zrealizowane w terminach ustalonych w umowach, tj. odpowiednio do: 15 lipca 2011 r. i 28 września 2012 r., co zostało potwierdzone zgłoszeniami złożonymi inwestorowi. W dokumentach związanych z realizacją ww. remontów nie odnotowano przerw w realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 206-216, 219)

Gmina nie zlecała dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów. Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że jakość zrealizowanego remontu oceniono na podstawie badań wykonanych w obecności pracownika Gminy i inspektora nadzoru, które zostały zgromadzone w operacie kolaudacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 286)

W pkt 6.8. SST ustalono, że w dzienniku budowy zapisywane będą zgłoszenia i daty odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, a pkt 8.2., że odbiór taki polega na finalnej ocenie ilości i jakości wykonanych robót. Odbiór robót zanikających miał być dokonywany w czasie umożliwiającym wykonanie ewentualnych korekt i poprawek.

(dowód: akta kontroli str. 231-233, 255-257)

Rzetelnie dokonywano odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu. Odbiory tych robót na objętych kontrolą drogach, dokonywane były przez komisję, w skład której wchodził inspektor nadzoru, przedstawiciele Gminy i wykonawca, a czynności odbioru dokumentowano protokołami odbioru robót ulegających zakryciu. Zgodnie z wymogami SST, komisja oceniała jakość wykonanych robót na podstawie wyników badań elementów konstrukcyjnych podbudowy przedłożonych przez wykonawcę (płyta VSS zgodność z PN-S-06102:1997). Po stwierdzeniu należytego wykonania robót komisja dopuszczała wykonywanie kolejnych etapów robót. W dokumentach nie stwierdzono wpisów świadczących o nierzetelnym wykonaniu ww. robót.

(dowód: akta kontroli str. 266-269, 307-312)

Inspektor nadzoru *Remontu ul. Rynek* realizowanego w 2012 r. zeznała, że dla zapewnienia udokumentowania istotnych etapów remontu zdecydowano o sporządzaniu protokołów z odbioru robót zanikających. Protokoły te przekazane były w operacie kolaudacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 641-642)

Wykonawca *Remontu ul. Rynek*, zgodnie z wymaganiami § 15 SIWZ wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w kwocie 21 605,96 zł, w gotówce stanowiącej równowartość 2% ceny ofertowej brutto (1 080 298,03 zł).



Zabezpieczenie należytego wykonania umowy wniesiono w dniu 29 marca 2012 r. zgodnie z warunkami SIWZ, które zobowiązywało wykonawcę do jego wniesienia najpóźniej przed podpisaniem umowy, co nastąpiło w dniu 30 marca 2012 r. Zabezpieczenie *Remontu ul. Kościuszki* nie było wymagane.

(dowód: akta kontroli str. 218, 263, 264, 560-576)

W protokołach odbioru końcowego robót nie określano terminów na jakie zostaje udzielona gwarancja na wykonane roboty. Wymagania dotyczące okresu udzielenia gwarancji zawierały postanowienia SIWZ, które zostały zaakceptowane przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 212, 215, 219, 233)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie wyegzekwowała od wykonawcy robót *Remontu ul. Kościuszki* w 2011 r. i *Remontu ul. Rynek* w 2012 r. opracowania programów zapewnienia jakości oraz prowadzenia dzienników budowy. Obowiązek opracowania przez wykonawcę i przedstawienia do akceptacji programu zapewnienia jakości oraz jego szczegółowość określono w SST pkt 6.1 – *Program zapewnienia jakości dla obu objętych kontrolą zadań*, natomiast obowiązek prowadzenia przez wykonawcę dziennika budowy, w którym miały być dokonywane zapisy dotyczące przebiegu robót w tym m.in. stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi ustalono w SST pkt 6.8 – *Dziennik budowy*. W SST pkt 1.5.3 *Zgodność robót z dokumentacją projektową* i SST wskazano, że *dokumentacja projektowa, SST i wszystkie dodatkowe dokumenty przekazane wykonawcy stanowią część umowy, a wymagania określone w choćby jednym z nich są obowiązujące dla wykonawcy, tak jakby zawarte były w całej dokumentacji*.

(dowód: akta kontroli str. 224, 229-232, 248, 253-256)

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że SST remontu dróg, opracowano w zakresie jak dla typowych zadań inwestycyjnych. W związku z tym, że zadania te dotyczyły remontów do których nie jest wymagane prowadzenie dziennika budowy, odstąpiono od żądania prowadzenia tych dokumentów. Niemniej uzgodniono z wykonawcą, iż istotne elementy procesu remontowego będą akceptowane przez inspektora i inwestora, a dokumenty w formie notatek będą podpisywane przez uczestników procesu remontowego. Przyczyną sporządzenia SST w takiej formie było skorzystanie przez autora ze standardowego wzoru dla procesów inwestycyjnych. *SST sporządzone w oparciu o standardowy wzór rzeczywiście zakładały sporządzenie programu zapewnienia jakości. Realizując zadania inwestycyjne i remontowe zarówno ja jak i inspektor nadzoru, wiemy jakie badania są niezbędne dla zapewnienia właściwej jakości wykonanych robót. Badania te są wskazane w ogólnych i szczegółowych warunkach specyfikacji technicznej. Wykonawca został zobowiązany do opracowania projektu organizacji robót oraz przedstawienia dokumentów dotyczących materiałów wbudowywanych, oraz recept na masę bitumiczną i wyniki jej badań. Dokumenty te stanowiły część dokumentacji wymaganej w programie zapewnienia jakości. W związku z tym, że wykonawca otrzymał specyfikacje techniczne i znane mu było jakie badanie ma wykonać, dlatego odstąpiono od żądania sporządzenia programów zapewnienia jakości.*

Inspektor nadzoru J.L. oświadczył, że *Inwestor nie wymagał prowadzenia dziennika. Zadanie było realizowane na zgłoszenie robót i prawo budowlane nie wymaga prowadzenia dziennika. Inwestor nie żądał programu zapewnienia jakości. Wykonawca z kolei przedkładał wszelkie dokumenty i wykonywał polecenia mające*

wpływ na odpowiednią jakość robót. Inspektor nadzoru T.Z. zeznała, że w przypadku remontu Rynku przepisy ustawy *Prawo budowlane* nie nakładały obowiązku uzyskania pozwolenia budowlanego, a jedynie zgłoszenie, w związku z powyższym nie było potrzeby prowadzenia dziennika budowy na tego typu zadania. Nie dopilnowała, aby program zapewnienia jakości robót został opracowany w formie wymaganej w SST, niemniej jednak przed rozpoczęciem robót wykonawca opracował i uzyskał zatwierdzenie projektu organizacji ruchu na czas budowy oraz dostarczył dokumentację dotyczącą materiałów przewidzianych do wbudowania. Były to najistotniejsze elementy składowe programu zapewnienia jakości.

(dowód: akta kontroli str. 286, 543, 641-642, 660)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Wprowadzie na podstawie art. 42 ust. 3 ustawy *Prawo budowlane*, w przypadku realizacji robót remontowych, wykonawca nie miał obowiązku prowadzenia dziennika budowy, to jednak zdaniem NIK wprowadzenie takiego obowiązku w SST, jak również obowiązku sporządzenia programów zapewnienia jakości, stanowiło dodatkowy wymóg nałożony przez zamawiającego na wykonawcę, który winien być realizowany, w celu zapewnienia należytej realizacji robót.

2. Nie zapewniono rzetelnego dokumentowania przebiegu prac w zakresie warunków pogodowych i temperatury powietrza w okresach wykonywania prac podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym. Do robót takich zaliczono przy *Remoncie ul. Kościuszki* m.in. wykonanie warstwy wiążącej i ścieralnej, które mogły być wykonywane, gdy temperatura otoczenia nie była niższa odpowiednio od 0°C i 5°C. Niedopuszczalne było również układanie mieszanki mineralno-asfaltowej na mokrym podłożu, podczas opadów atmosferycznych oraz silnego wiatru, którego prędkość przekraczała 16 m/s.

(dowód: akta kontroli str. 241)

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że podczas prowadzenia prac remontowych codziennie był obecny na placu budowy wraz z inspektorem nadzoru i sprawdzał warunki, w jakich wykonywane są prace. Inspektor nadzoru J.L. oświadczył, że w czasie układania nawierzchni z masy bitumicznej była pogoda słoneczna, było ciepło, a więc spełnione były warunki wymagane SST. Nie było również opadów oraz silnego wiatru, które to czynniki pogodowe wykluczają prowadzenie robót. W związku z tym uznano, że nie ma potrzeby wpisywania warunków pogodowych.

(dowód: akta kontroli str. 544, 660)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W powyższym zakresie NIK zauważa, że niedokumentowanie stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym ograniczało inwestorowi możliwości weryfikacji warunków w jakich wykonywano prace, które mogły wpływać na końcową jakość robót i trwałość inwestycji. W ocenie NIK niewyegzekwowanie dokumentowania warunków pogodowych przy realizacji robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami pogodowymi było działaniem nierzetelnym, zwiększającym ryzyko wystąpienia nieprawidłowości przy prowadzeniu robót budowlanych i narażającym na możliwość wystąpienia wad w późniejszym okresie eksploatacji dróg oraz skutkować może skróceniem okresu bezusterkowego ich użytkowania, pomimo wydatkowania na remont ul. Kościuszki 997 128,21 zł.

Gmina nie zapewniła w pełni realizacji przez wykonawcę kontrolowanych zadań istotnych obowiązków wynikających z zawartych umów w szczególności mających na celu zapewnienie należytego nadzoru nad jakością wykonywanych robót budowlanych. Powyższe zwiększało ryzyko wystąpienia usterek podczas

Ocena cząstkowa

eksploatacji tych dróg, w tym również takich, które nie będą mogły być usunięte w okresie gwarancji.

## 6. Odbiory robót drogowych

Opis stanu  
faktycznego

W umowach zawartych z wykonawcą obu objętych kontrolą zadań wyznaczono siedmiodniowy termin odbioru robót, liczony od daty zgłoszenia dokonanego przez wykonawcę. Zgłoszenie do odbioru *Remontu ul. Rynek* zostało dokonane przez wykonawcę 28 września 2012 r., a odbioru dokonano w dniu 29 września 2012 r., tj. na dzień przed umownym terminem zakończenia robót (30 września 2012 r.). Zgłoszenia do odbioru *Remontu ul. Kościuszki*, wykonawca dokonał w dniu 15 lipca 2011 r., tj. w dniu zakończenia robót ustalonym w umowie. Odbiór został dokonany w dniu 21 lipca 2011 r., tj. po sześciu dniach.

(dowód: akta kontroli str. 212-217, 219)

Według SST pkt 8.4 – *Odbiór ostateczny robót*, odbioru dokonać miała komisja wyznaczona przez zamawiającego oraz ocenić rzeczywiste wykonanie robót w odniesieniu do ich ilości, jakości i wartości. Jakość robót miała być oceniona na podstawie przedłożonych dokumentów, wyników badań i pomiarów, oceny wizualnej oraz zgodności wykonania robót z dokumentacją projektową i SST. W końcowych protokołach odbioru zadań komisja stwierdziła, że ogólna ocena wykonanych robót jest dobra. W operatach kolaudacyjnych znajdowały się m.in. atesty jakości i deklaracje zgodności wyrobów użytych do wbudowania oraz wyniki badań zagęszczenia podbudowy.

(dowód: akta kontroli str. 212, 215, 219, 287-312)

Przy odbiorze *Remontu ul. Rynek* nie stwierdzono wad wykonanych robót. W przypadku *Remontu ul. Kościuszki* w trakcie pierwszego odbioru przeprowadzonego w dniu 21 lipca 2011 r. stwierdzono konieczność wykonania dodatkowego zaspoinowania nawierzchni i uporządkowania terenu przy ul. Kościelnej, wyznaczając termin ich usunięcia na dzień 3 sierpnia 2011 r. Wykonawca usunął usterki w wyznaczonym terminie, co zostało potwierdzone protokołem odbioru z dnia 4 sierpnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 212, 215, 219)

Wykonawca *Remontu ul. Kościuszki* i *Remontu ul. Rynek* uzyskał zatwierdzenie przez Starostę tymczasowych projektów organizacji ruchu na czas przebudowy tych ulic odpowiednio: 5 maja 2011 r. i 13 sierpnia 2012 r.

Zgłoszenia wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu na ul. Kościuszki, dokonał Burmistrz w dniu 6 maja 2011 r. wskazując, że zmiana zostanie wprowadzona z dniem 16 maja 2011 r.

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że nie opracowano stałej organizacji ruchu dla ulic objętych remontem w 2011 r., gdyż zostanie ona opracowana po zakończeniu remontu pozostałych ulicach w okolicy rynku, którego zakończenie nastąpi w bieżącym roku.

(dowód: akta kontroli str. 313-331, 353, 374)

W dniu 14 września 2012 r. Starosta zatwierdził projekt stałej organizacji ruchu dla wyremontowanej ul. Rynek i ul. Armii Krajowej.

(dowód: akta kontroli str. 278-285)

Nie stwierdzono nienależytego wykonania zadań, w związku z tym Gmina nie stosowała kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 212, 215, 219)

Wykonawca zgodnie z warunkami SIWZ (§3) udzielił na wykonane roboty dla obu zadań trzyletniej gwarancji, na cały zakres wykonanych robót.

(dowód: akta kontroli str. 562, 579)

Gmina do dnia kontroli NIK (1 lipca 2013 r.), nie przeprowadzała przeglądów gwarancyjnych dróg wyremontowanych w latach 2011 i 2012. Ustaleń w zakresie dokonywania przeglądów gwarancyjnych nie zawierały umowy z wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 206-211)

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że przeglądu przedmiotowych ulic objętych okresem gwarancyjnym dokonano w ramach przeglądów rocznych dróg gminnych zlokalizowanych na terenie miasta Olesno. Ostateczny przegląd gwarancyjny zostanie dokonany z udziałem wykonawcy pod koniec 2014 r., ponieważ wykonawcą poszczególnych etapów jest ta sama firma.

(dowód: akta kontroli str. 374)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z SST pkt 8.4.2 – *Dokumenty odbioru ostatecznego*, wykonawca remontów zobowiązany był do złożenia do odbioru ostatecznego następujących dokumentów: dokumentacji projektowej, SST, recept i ustaleń technologicznych, dziennika budowy i książki obmiarów, wyników pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych wymaganych w SST, deklaracji zgodności lub certyfikatów zgodności wbudowanych materiałów, opinii technologicznych sporządzonych na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbioru, rysunków (dokumentacji) na wykonanie robót towarzyszących oraz protokołów odbioru i przekazania tych robót, geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej robót i sieci uzbrojenia terenu oraz kopii mapy zasadniczej powstałej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

Wykonawca dostarczył wprawdzie dokumentację projektową, SST, wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych zgodnie z SST (wyniki badań mieszanek mineralno-asfaltowych i podbudowy), deklaracje zgodności i świadectwa jakości wbudowanych materiałów (roboty towarzyszące nie wystąpiły). Nie wyegzekwowano natomiast przedłożenia dzienników budowy (lub innych dokumentów dokumentujących przebieg robót) i książek obmiarów, geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej i kopii mapy zasadniczej.

W ocenie NIK niewyegzekwowanie części dokumentów wyszczególnionych w SST wymaganych przy odbiorze robót było działaniem nierzetelnym, stwarzającym ryzyko ujawnienia nieprawidłowości powstałych przy realizacji robót budowlanych, wskutek braku informacji o wszystkich parametrach wykonanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 233, 234, 257, 258, 287-312, 374-375, 379, 380, 641-642)

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że nie było potrzeby przedłożenia receptur i ustaleń technologicznych, bowiem korzystano ze standardowych powszechnie stosowanych materiałów i technologii. Książka obmiarów została sporządzona w formie wykazu wykonanych robót wraz z ich obmiarem. Geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza zostanie sporządzona po zakończeniu całości *Remontu ul. Rynek* i przyległych ulic, co jest planowane na 2013 r. i wówczas zostanie opracowana mapa zasadnicza.

(dowód: akta kontroli str. 374-375, 641-642)

2. Niewyegzekwowanie od wykonawcy zgłoszenia o wprowadzeniu organizacji ruchu, pomimo wymogu wynikającego z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie *szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*, dotyczących:

- tymczasowej organizacji ruchu ulic objętych zadaniem *Remont ul. Rynek* (ul. Rynek i Armii Krajowej),
- stałej organizacji ruchu dla wyremontowanych w 2012 r. ul. Rynek i Armii Krajowej,
- przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu na ulicach wyremontowanych w ramach *Remontu ul. Kościuszki*.

W wyniku zaniechania zgłoszenia o ww. zmianach organizacji ruchu organ zarządzający ruchem drogowym nie dysponował pełną informacją o aktualnej organizacji ruchu na remontowanych drogach, zarówno w trakcie wykonywania remontów jak i po ich zakończeniu.

(dowód: akta kontroli str. 313-331, 353, 374, 278-285)

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że nie zna przyczyn niezawiadomienia przez wykonawcę *Remontu ul. Rynek* w 2012 r. o wprowadzeniu tymczasowej organizacji ruchu, a w przypadku zadania *Remont ul. Kościuszki* przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu, bowiem na wykonawcy remontów ciążył obowiązek zgłoszenia Staroście wprowadzenia tych organizacji ruch. *Nie wiedziałem również, że nie zostało zgłoszone wprowadzenie stałej organizacji na wyremontowanych w 2012 r. ulicach Rynek i Armii Krajowej. Powyższe wynikało, że nie było problemów z wykonawcą dotyczących realizacji i organizacji robót i dlatego byłem przekonany, że wykonawca dopilnował ciążących na nim obowiązków w ww. zakresie. Zarówno w 2011 r. jak i w 2012 r. teren budowy został przekazany na okres prowadzenia remontu na rzecz wykonawcy, który był zobowiązany do właściwego zabezpieczenia terenu, w tym m.in. dopełnienia obowiązków dotyczących zapewnienia oznakowania terenu zgodnie z właściwymi organizacjami ruchu.*

(dowód: akta kontroli str. 374)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W protokołach odbioru końcowego nie dokumentowano dokonania oceny jakościowej na podstawie złożonych przez wykonawcę dokumentów, w tym wyników badań i pomiarów, pomimo tego, iż taka weryfikacja przywidziana była w SST. W powyższym zakresie NIK zwraca uwagę, że ze względu na istotność takiego obioru, w całym procesie inwestycyjnym, zasadnym jest rzetelne dokumentowanie wszystkich kluczowych czynności dokonywanych przez komisje odbiorowe.

(dowód: akta kontroli str. 212-213, 215)

Inspektor nadzoru J.L. nadzorujący zadanie *Remont ul. Kościuszki* oświadczył, że pomiary kontrolne parametrów geometrycznych remontowanych ulic w tym grubości wykonanych podbudów, szerokości i równości spadków nawierzchni ulic i chodników, dokonywane były na bieżąco, bez ich udokumentowania.

(dowód: akta kontroli str. 389-391, 660)

Inspektor nadzoru T.Z. zeznała: *w trakcie realizacji remontu polegającego na wymianie nawierzchni bitumicznej i z płyt chodnikowych na nawierzchnię z kostki granitowej na bieżąco kontrolowałam parametry podbudowy i nawierzchni, tzn. szerokości, grubości, spadki, jakość materiałów. Z przeprowadzonych pomiarów nie sporządzano pisemnych notatek, a ewentualne odchyłki od założeń projektu (dot. spadków i równości) były korygowane na bieżąco, w związku z czym uznałam, iż pisemne dokumentowanie stanu prawidłowego jest zbędne. Po zakończeniu robót sprawdzono, czy zostały zachowane wymagania projektowe. Nadmieniam, iż w drogownictwie przepracowałam 41 lat, w tym 19 lat doświadczenia zawodowego w zakresie prowadzenia i nadzorowania robót drogowych.*

(dowód: akta kontroli str. 641-642)

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

## 7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Opis stanu faktycznego

Stwierdzone w trakcie odbioru końcowego, wady wykonania zadania *Remont ul. Kościuszki* zostały usunięte przez wykonawcę w terminie wyznaczonym przez komisję dokonującą odbioru, co opisano w pkt 6 niniejszego wstąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 212, 219)

Przeprowadzone oględziny remontowanych odcinków dróg (ul. Rynek, Kościuszki, Kościelnej, Lompy, Steina i Armii Krajowej) wykazały, że nawierzchnie dróg były równe, nie występowały na nich koleiny, stan chodników oraz urządzeń na nich wbudowanych, był dobry, obrzeża i krawężniki były dobrze osadzone, bez przemieszczeń lub obsunięć, studnie techniczne – kanalizacyjne, telekomunikacyjne i kratki ściekowe, osadzone równo z powierzchnią, bez widocznego obluźowania pokryw i rusztu kratak ściekowych.

(dowód: akta kontroli str. 270-277)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Zwrot wniesionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy na konto wykonawcy *Remontu ul. Rynek*, w kwocie 21 605,96 zł nastąpił w dniu 18 grudnia 2012 r., tj. po 80 dniach od odbioru robót (29 września 2012 r.), pomimo że art. 151 ust. 1 Pzp zobowiązuje zamawiającego do zwrotu zabezpieczenia w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania go przez zamawiającego za należyte wykonane. Opóźnienie w zwrocie zabezpieczenia wyniosło 50 dni. Skutkować to może wystąpieniem przez wykonawcę z roszczeniem o wypłatę odsetek ustawowych z tytułu nieterminowego zwrotu kwoty zabezpieczenia, które za ten okres wynoszą 384,76 zł.

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że powodem opóźnienia w dokonaniu zwrotu wniesionego zabezpieczenia było przeoczenie, spowodowane spiętrzeniem prac odbiorowych związanych z zakresem pracy Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 654)

2. Nienaliczenie i nieprzekazanie wykonawcy odsetek w kwocie 69,08 zł należnych za okres pozostawania ww. zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesionego w formie pieniężnej na rachunku bankowym Gminy, pomimo iż zgodnie z art. 148 ust. 5 Pzp zamawiający winien dokonać zwrotu zabezpieczenia wniesionego w pieniądzu z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane.

(dowód: akta kontroli str. 218)

Inspektor ds. księgowości budżetowej Wydziału Finansowego Urzędu wyjaśniła, że powodem nienaliczenia i nieprzekazania wykonawcy odsetek wraz ze zwrotem wniesionego zabezpieczenia było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 378)

W dniu 4 lipca 2013 r. przekazano wykonawcy należne odsetki za okres przechowywania zabezpieczenia wniesionego w pieniądzu na koncie bankowym (od 29 marca do 18 grudnia 2012 r.) w kwocie 69,08 zł.

(dowód: akta kontroli str. 660)

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

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, zarządca dróg gminnych nie był kontrolowany w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg. Kontrola przeprowadzona w Urzędzie przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2011 r. dotyczyła udzielania ulg przez gminy w odniesieniu do podatków stanowiących ich dochód własny.

(dowód: akta kontroli str. 7-17)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku skutecznego nadzoru Kierownika Wydziału Z-III nad wykonywaniem zadań przez pracowników tego Wydziału. Według regulaminu organizacyjnego Urzędu za sprawne i zgodne z prawem funkcjonowanie wydziałów odpowiedzialni są ich kierownicy, którzy dokonują podziału czynności pomiędzy poszczególnych pracowników oraz ponoszą odpowiedzialność za organizację pracy, sprawne i zgodne z prawem wykonywanie zadań należących do wydziału. Stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli nieprawidłowości, zdaniem NIK świadczą ponadto o niezapewnieniu skutecznego nadzoru przez Zastępcę Burmistrza nad realizacją przez Wydział Z-III zadań związanych z zarządzaniem siecią dróg gminnych i ich remontami.

(dowód: akta kontroli str. 5-14, 355, 366)

Kierownik Wydziału Z-III wyjaśnił, że egzekwuje wykonywanie obowiązków od pracownika odpowiedzialnego za zarządzanie siecią dróg gminnych, jednakże niedociągnięcia związane z prowadzeniem i ewidencją dróg oraz ulic (prowadzenie dzienników objazdu dróg), wynikają z jednoosobowej obsady na stanowisku inspektora ds. drogownictwa, a tym samym dużej ilości obowiązków wynikających z jego zakresu czynności.

(dowód: akta kontroli str. 544)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że sprawując w imieniu Burmistrza nadzór nad Wydziałem Z-III stara się wykonywać swoje obowiązki w sposób rzetelny i sumienny, nie mniej z racji szerokiego spektrum zagadnień, którymi się zajmuje nie jest w stanie znać szczegółów wszystkich spraw dotyczących tego Wydziału. Musi polegać na kierowniku Wydziału, który zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, ponosi odpowiedzialność za organizację pracy, sprawne i zgodne z prawem wykonywanie zadań należących do Wydziału. Nie mając pełnej informacji o wykonywaniu w niepełnym zakresie niektórych czynności należących do zadań Wydziału Z-III, nie był świadomy powstałych nieprawidłowości. Zastępca Burmistrza oświadczył, że niezwłocznie zostaną podjęte działania, które zapewnią prawidłową realizację przedstawionych obowiązków i dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 659)

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

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Podjęcie działań w celu opracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej, stosownie do obowiązku określonego art. 20 pkt 1 ustawy o *drogach publicznych*.
2. Zaktualizowanie ewidencji dróg oraz uzupełnienie danych w książkach dróg, stosownie do wymogu § 16 rozporządzenia w *sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych*.
3. Zapewnienie prowadzenia dzienników objazdu dróg, stosownie do obowiązku określonego w § 11 ww. rozporządzenia.
4. Zapewnienie rzetelnego sporządzania i terminowego przekazywania informacji o sieci dróg publicznych do GDDKiA.
5. Dokonanie analizy oznakowania dróg pod względem zgodności istniejącego oznakowania z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oraz przepisami rozporządzenia w *sprawie znaków i sygnałów drogowych*, w szczególności w celu oznakowania dróg w pobliżu szkół w sposób zapewniający informowanie kierujących o zbliżaniu się do miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci oraz zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego.
6. Podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia projektów organizacji ruchu dla wszystkich zarządzanych dróg.
7. Podjęcie działań w celu egzekwowania od wykonawców robót wykonywanych na rzecz Gminy, realizacji wszystkich nałożonych na nich obowiązków.



## 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 Opolu.

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.

Opole, dnia 23 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Kontrolerzy  
Elżbieta Mularczyk-Malec  
główny specjalista k.p.

.....  
*podpis*

.....  
*Podpis*

Zbigniew Łupicki  
główny specjalista k.p.

.....  
*podpis*