



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-05-03/2013  
P/13/169

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
[lpo@nik.gov.pl](mailto:lpo@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.

Kontroler

Kontrolę przeprowadził Piotr Białka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86070 z dnia 18 kwietnia 2013 r., na podstawie art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miejski w Mosinie, Pl. 20 października 1, 62-050 Mosina (dalej: Urząd).

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Zofia Springer, Burmistrz od 19 listopada 2002 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, w latach 2010-2013 (I kwartał).

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wydatkowanie środków (w formie dotacji z budżetu państwa) z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej: NPPDL) na realizację dwóch inwestycji, udzielenie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup> (dalej: PZP), a także zabezpieczenie interesu Gminy w zakresie gwarancji na wykonane roboty drogowe. NIK pozytywnie ocenia ponadto działania Urzędu w zakresie opracowania projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych.

Ustalono przez NIK nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: niekompletnej ewidencji zarządzanych dróg gminnych, nieprowadzenia dzienników ich objazdu oraz nieposiadania dla ponad 60% tych dróg zatwierdzonych organizacji ruchu, a także niewłaściwie rozmieszczonego oznakowania.

Negatywnie oceniono natomiast brak prowadzenia okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu dróg (za wyjątkiem obiektów mostowych).

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu  
faktycznego

Długość sieci dróg publicznych na obszarze Gminy Mosina (dalej: Gmina), wynosiła 226,4 km, w tym dróg gminnych 139,0 km.

(dowód: akta kontroli str. 435-443)

<sup>1</sup> Dz.U. z 2012 r. nr 82 ze zm.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2010 r. nr 113, 759 ze zm.

Urząd posiadał plan rozwoju sieci dróg powiatowych na lata 2009-2013 opracowany na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>4</sup> (dalej: ustawa o drogach). Zaprezentowana w przedmiotowym planie sieć dróg gminnych uwzględniała dostęp do lokalnych ośrodków gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 57-70, 547-552, 595-596)

Ewidencję dróg i ulic, zawierającą m.in. książki drogi oraz książki obiektów mostowych, prowadzono elektronicznie, zgodnie z §§ 10 i 11 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>5</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji). Ewidencja ta była jednak niekompletna.

(dowód: akta kontroli str. 238-307)

Urząd terminowo przekazywał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) roczne sprawozdania o sieci dróg publicznych za lata: 2010, 2011 i 2012.

(dowód: akta kontroli str. 308-323)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Do czasu niniejszej kontroli NIK, Urząd nie przeprowadzał rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych dróg gminnych przewidzianych w art. 62. ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>6</sup> (dalej: Prawo budowlane).

Kontrolerowi NIK przedłożono jedynie zbiorcze zestawienia z rocznych przeglądów dróg gminnych, stanowiące materiał pomocniczy do planowania prac remontowych i utrzymania dróg gminnych. W okresie objętym kontrolą prowadzono roczne kontrole okresowe obiektów mostowych (7). Pięcioletnie kontrole okresowe tych obiektów przeprowadzone zostały w 2011 r. Czynności te wykonywały osoby posiadające odpowiednie przygotowanie zawodowe i uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

(dowód: akta kontroli str. 646-744)

Burmistrz Mosiny wyjaśniła m. in., że Gmina, przyjmując jako priorytet bezpieczeństwo użytkowników dróg przeprowadzała kontrole okresowe obiektów mostowych. Natomiast w przypadku kontroli okresowych dróg, przy zatrudnieniu w Referacie Inwestycji Urzędu ograniczonej liczby osób zajmujących się drogami gminnymi, prowadzono jedynie działania „uproszczone” w dziedzinach, które nie wpływają bezpośrednio lub pośrednio na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Burmistrz podała ponadto, że w 2013 r. zostaną przeprowadzone w sposób zgodny z przepisami art. 62 Prawa budowlanego, wymagane kontrole okresowe dróg gminnych.

Kontrolerowi NIK przedłożono umowę z 21 maja 2013 r. o wykonanie (w okresie trzymiesięcznym) rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych dróg gminnych, zawartą z wyspecjalizowanym podmiotem (za wynagrodzeniem w kwocie 68,7 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 553-554, 761-764)

<sup>4</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 260

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 67, poz. 582

<sup>6</sup> Dz.U. z 2010 r. nr 243 poz. 1623 ze zm.

Urząd, niezgodnie z przepisami § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, prowadził książki drogi. Badanie przez kontrolera NIK książek drogi dla pięciu odcinków dróg gminnych wykazało m. in. nieodnotowywanie niektórych danych dotyczących: opracowań projektowych, pozycji dziennika objazdu oraz protokołów z kontroli okresowych.

(dowód: akta kontroli str. 238-307)

W latach 2010-2013 (do czasu zakończenia kontroli), Urząd nie prowadził dziennika objazdu dróg gminnych, co stanowiło naruszenie przepisów § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji. Wprawdzie pracownicy Referatu Inwestycji dokonywali okresowych objazdów dróg, lecz ich wyniki dokumentowano niezgodnie z uregulowaniami ww. rozporządzenia, w formie zapisów w roboczej ewidencji bieżącego utrzymania dróg (zawierającej datę objazdu i stwierdzone ustalenia).

(dowód: akta kontroli str. 345-410)

#### Ocena cząstkowa

Biorąc pod uwagę skalę nieprawidłowości, polegających zwłaszcza na braku wykonywania obowiązkowych kontroli okresowych dróg, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

## 2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

Do zadań zarządcy drogi, w myśl art. 20 pkt 5 ustawy o drogach, należy realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu na drodze. Zgodnie z § 4 ust.1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>7</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem), podstawę wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej stanowi zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Spośród 57 odcinków gminnych dróg publicznych, 33 (57,9% odcinków dróg) posiadały projekty stałej organizacji ruchu, z których 22 (38,6% odcinków dróg) były zatwierdzone przez Starostę Poznańskiego. Stosownie do § 12 rozporządzenia, w sprawie zarządzania ruchem, przed wprowadzeniem zatwierdzonej organizacji ruchu, Urząd zobowiązany był zawiadomić Starostę o planowanym wprowadzeniu tej organizacji. Zawiadomienia takie nie zostały wysłane w 11 przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 444-445)

Jak wyjaśniła Burmistrz Mosiny, Gmina realizuje swoje obowiązki dotyczące sporządzenia projektów organizacji ruchu w momencie opracowania dokumentacji na budowę lub przebudowę dróg gminnych, bądź przed oddaniem dróg do użytkowania. W pozostałych przypadkach, zarządzający ruchem (Starosta Poznański) nie nakazywał sporządzenia takich projektów dla dróg gminnych, które organizacji ruchu nie posiadały.

(dowód: akta kontroli str. 761-764)

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

Zestawienie liczby kolizji i wypadków komunikacyjnych w Gminie Mosina prezentuje poniższa tabela:

Rok	Liczba			
	kolizji	wypadków	ofiar śmiertelnych	osób rannych
1	2	3	5	6
2010	103	21	2	28
2011	101	18	0	25
2012	98	12	1	15
<b>Suma</b>	<b>302</b>	<b>51</b>	<b>3</b>	<b>68</b>

(dowód: akta kontroli str. 324-344, 768-769)

W okresie objętym kontrolą Komenda Miejska Policji w Poznaniu (dalej: KMP) zgłosiła jeden wniosek w zakresie organizacji ruchu, który dotyczył braku oznakowania pionowego na ul. Głównej w Krośnie. Zgłoszony wniosek zostały zrealizowany poprzez ustawienie właściwego znaku drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 335-344, 768-769)

Urząd podejmował działania w zakresie weryfikacji istniejącego oznakowania na zarządzanych drogach. Kontrole oznakowania dokumentowane były w podręcznej ewidencji bieżącego utrzymania dróg prowadzonej przez pracowników Referatu Inwestycji Urzędu. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących oznakowania pionowego i poziomego, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, Urząd usuwał je poprzez zlecenie prac Zakładowi Usług Komunalnych w Mosinie (dalej: ZUK). Zlecenia dotyczące napraw kierowane były niezwłocznie po dokonaniu przeglądu mającego na celu ustalenie zakresu prac. Zgłaszane uwagi i nieprawidłowości w oznakowaniu (pisemne, ustne lub telefonicznie) przekazywano pracownikom Referatu Inwestycji odpowiedzialnym m. in. za zarządzanie drogami.

W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości na drogach powiatowych i wojewódzkich, Urząd informował telefonicznie, faxem lub pisemnie odpowiednie zarządy dróg o zaistniałej sytuacji. Także dla tych dróg Gmina była inicjatorem działań w sprawach poprawy bezpieczeństwa ruchu (w zakresie: instalowania sygnalizacji świetlnych przy szkołach w Mosinie, Krośnie i Rogalinku, zmiany organizacji ruchu na skrzyżowaniach z drogami wojewódzkimi, finansowania przez Gminę budowy chodników na drogach powiatowych).

Corocznie Urząd zwracał się do KMP o udostępnienie danych w zakresie zdarzeń drogowych z terenu Gminy, co umożliwiała podejmowanie właściwych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 324-334, 345-410, 761-764)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny dróg zrealizowanych z udziałem środków NPPDL w ramach inwestycji: „Budowa drogi gminnej nr 333579 Krosinko-Krosno; etap I – ul. Piaskowa w Krośnie na odcinku od km 0+860,00 do km 1+716,69” (zadanie nr 1) i „Budowa ulic: Wodnej, Kopernika, Wysokiej, Czarnokurz, Leśnej oraz Świerkowej wraz z odwodnieniem w miejscowości Mosina; etap IV – ulica Wysoka” (zadanie nr 2), wykazały, że wszystkie znaki drogowe, sygnalizacje i urządzenia bezpieczeństwa ruchu - ustawione były zgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu. Stan znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu zapewniał ich czytelność. Znaki były wyraziste i niezabrudzone oraz spełniały wymagania dotyczące odpowiedniej klasy odblaskowości.

(dowód: akta kontroli str. 563-592)

Z informacji zasięgniętej przez kontrolera NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Starosty Poznańskiego wynika m. in., że Starostwo Powiatowe prowadziło kontrole oznakowania na drogach Gminy Mosina jedynie interwencyjnie, w przypadkach dokonanych zgłoszeń przez uczestników ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 765-767)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Oględziny stanu technicznego i oznakowania dróg gminnych (ulice: Niezłomnych, Lipowa, Pożegowska w Mosinie i ulica Ludwikowska w Krosinku) oraz sześciu miejsc na drogach gminnych w bezpośrednim sąsiedztwie szkół i innych placówek oświatowych, do których uczęszczały dzieci wykazały m. in, że:

- a) nawierzchnie tych dróg posiadały liczne nierówności wymagające naprawy. Część znaków drogowych była ustawiona niezgodnie z wymogami wynikającymi z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych<sup>8</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie znaków). Znaki te umieszczono niżej od dopuszczalnej wysokości określonej na 2,2 m (jako minimalną wysokość dolnej krawędzi znaków w terenie zabudowanym na chodnikach), co mogło stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa pieszych. Także część znaków drogowych nie posiadała oznaczenia identyfikującego producenta znaku, typu folii odbłaskowej użytej do wykonania lica znaku oraz miesiąca i roku jego produkcji. Stwierdzono, że lica znacznej części znaków drogowych pokryte były tylko warstwą farby, a nie folią odbłaskową zgodnie z obowiązującymi wymogami. Część znaków na tych drogach była zabrudzona, a niektóre z nich nosiły ślady uszkodzeń (dewastacji). Zdaniem NIK, mogło to stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto, na ul. Niezłomnych brak było oznaczenia przejścia dla pieszych znakiem pionowym D-6 („przejście dla pieszych”),
- b) przy Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Mosinie (skrzyżowanie ulicy Kościelnej z ulicą Kościuszki), znak D-40 („strefa zamieszkania”) ustawiony został nieprawidłowo na lewej stronie ulicy przy jego braku po stronie prawej. W pobliżu Ośrodka brak było znaków pionowych i poziomych informujących o lokalizacji szkoły przy tych ulicach,
- c) przy Szkole Podstawowej w Krosinku (budynek w Dymaczewie Starym przy ulicy Szkolnej) przejście ze szkolnego boiska sportowego do budynku szkoły odbywało się nieutwardzonym poboczem lub przejściem przez ulicę w miejscu niedozwolonym (bez oznaczonego przejścia dla pieszych). Zdaniem NIK, może to stanowić potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa dzieci,
- d) przy Zespole Szkół nr 2 w Mosinie (przy skrzyżowaniu ul. Sowinieckiej z ul. Topolową), przy szkole brak było znaków pionowych i poziomych informujących o lokalizacji szkoły przy tych ulicach. Znaki D-6 były częściowo przesłonięte przez zieleń. Tylko w jednym przypadku (spośród czterech) przejście dla pieszych oznaczone było tabliczką T-27 („tabliczka wskazująca, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci”) towarzyszącą znakowi D-6.

(dowód: akta kontroli str. 563-592)

<sup>8</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 220 poz. 2181

Jako przyczyny występujących nieprawidłowości Burmistrz Gminy podała m. in. ograniczone środki finansowe. Przeznaczenie większej kwoty na zmianę oznakowania spowodowałoby zakłócenia w realizowaniu pozostałych zadań z zakresu bieżącego utrzymania dróg gminnych. Natomiast odnośnie boiska w Dymaczewie Starym, wybudowanego w 2012 r., zapewniła, że Gmina zarezerwowała środki finansowe na rok 2013 z przeznaczeniem na utwardzenie chodnika położonego po tej samej stronie co szkoła i boisko, a wyznaczenie nowych przejść dla pieszych, aby dzieci wychodzące ze szkoły mogły przejść na chodnik biegnący po drugiej stronie ulicy, nie byłoby jej zdaniem, bezpiecznym rozwiązaniem.

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

W ocenie NIK, usunięcie niektórych nieprawidłowości nie wymaga znaczących nakładów finansowych, lecz bardziej rzetelnego podejścia w realizacji obowiązków przez pracowników odpowiedzialnych za stan techniczny i oznakowanie dróg.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Urząd nie ustalił pisemnych procedur zapewniających bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu dróg. Z wyjaśnień Pani Burmistrza wynika, że przy stwierdzeniu przypadków nieprawidłowego reagowania pracowników merytorycznych, Gmina wprowadzi odpowiednią procedurę pisemną.

W ocenie NIK wskazane byłoby, że względu chociażby na poprawę bezpieczeństwa dzieci przy szkołach i innych placówkach oświatowych, podjęcie przez Urząd działań w zakresie opracowania projektów stałej organizacji ruchu dla 24 dróg gminnych, które nie posiadały stałej organizacji ruchu oraz zatwierdzenie wykonanych już projektów stałej organizacji ruchu dla 11 dróg.

Mając na względzie stwierdzone nieprawidłowości dotyczące sposobu ustawienia znaków drogowych, NIK zwraca uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru nad realizacją zadań przez ZUK w zakresie ustawiania znaków drogowych i właściwego ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym.

(dowód: akta kontroli str. 444-445, 563-592)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

### **3. Działania Urzędu w zakresie realizacji zadań w ramach NPPDL**

Opis stanu  
faktycznego

Urząd w badanym okresie zrealizował trzy inwestycje dofinansowane w ramach NPPDL. Badaniu poddano dwie z nich: zadanie nr 1 (o wartości brutto wykonanych robót - 2.704,69 tys. zł) oraz zadanie nr 2 (o wartości brutto wykonanych robót – 1.004,04 tys. zł). Potrzeba przebudowy ww. odcinków dróg wynikała z planu rozwoju sieci dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 57-64)

Dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie ww. przedsięwzięć inwestycyjnych, posiadały potwierdzenie w dokumentach źródłowych.

(dowód: akta kontroli str. 71-181)

Przebudowę tych odcinków dróg rozpoczęto i zakończono w terminach określonych w umowie z Wojewodą Wielkopolskim oraz zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z 27 marca 2009 r. w sprawie udzielenia dotacji

celowych dla jednostki samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remont dróg powiatowych i gminnych<sup>9</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie udzielania dotacji celowych).

(dowód: akta kontroli str. 71-181, 531-546, 634-635)

Zgodnie z umowami o dofinansowanie, sprawozdania z wykorzystania dotacji na przebudowę dróg, przekazywano Wojewodzie Wielkopolskiemu w terminie do 31 stycznia roku następnego po roku, w którym dotacja została udzielona. Sprawozdania te sporządzono na podstawie faktur, rachunków oraz innych dowodów zapłaty, protokołów potwierdzających wykonanie i odbiór prac, wyciągów bankowych lub przelewów oraz innych dokumentów finansowych, potwierdzających przebudowę ww. dróg.

W wyniku przebudowy ww. odcinków dróg, osiągnięto planowane efekty rzeczowe wskazane we wniosku o dofinansowanie. W przypadku zadania nr 1 osiągnięto zakładany cel wybudowania ulicy, która wraz z realizowaną w 2013 r. budową ulicy Lipowej, stworzy alternatywny (do obecnego) dojazd do ośrodków gospodarczych usytuowanych w Strefie Aktywizacji Gospodarczej w Krośnie. Nowy ciąg komunikacyjny łączący drogę wojewódzką nr 431 z drogą powiatową nr 2465P pozwoli też zmniejszyć natężenie ruchu na ulicach miasta poprawiając w ten sposób bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Wybudowana natomiast ulica w ramach zadania nr 2 stworzyła możliwość objazdu skrzyżowania dróg wojewódzkich nr 430 i nr 431 i umożliwiła objazd ewentualnych zdarzeń drogowych, które mogą wystąpić na ww. drogach. Ulica ta umożliwi obecnie sprawne połączenie osiedla Czarnokurz z siecią istniejących dróg, poprawiając dostęp do zlokalizowanych tam firm, umożliwiając ich rozwój oraz możliwość stworzenia nowych miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli str. 7-181, 765-767)

Otrzymałą pomoc finansową wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem oraz rozliczono w terminie wynikającym z umów. Podstawą rozliczenia były faktury VAT przedłożone przez wykonawców robót, dostawców materiałów oraz protokoły odbioru robót. Przedłożone rozliczenia, zostały przyjęte i zatwierdzone przez Wojewodę Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 71-181)

Budowa dróg w ramach zadania nr 1 i nr 2, odbywała się na podstawie decyzji – pozwolenia na budowę wydanych przez Starostę Poznańskiego. Po zakończeniu inwestycji uzyskano też pozwolenia na użytkowanie nowo wybudowanych dróg w wymaganych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 542, 546, 745-748)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

#### **4. Prawidłowość udzielania zamówień publicznych przy wyborze wykonawcy zadania nr 1 i nr 2**

Wykonawcy zadań nr 1 i nr 2 wyłonieni zostali w trybie przetargu nieograniczonego. Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 36 PZP. Dane

Opis stanu faktycznego

<sup>9</sup> Dz.U. nr 53, poz. 435 ze zm.



w ogłoszeniach zawierały informacje wymagane PZP dla przetargu nieograniczonego i były zgodne z danymi w SIWZ. Osoby uczestniczące w pracach komisji przetargowych (po stronie zamawiającego) złożyły zgodnie z art. 17 ust. 2 PZP, wymagane oświadczenia. Składający ofertę, spełnili obowiązek złożenia wadium przed przystąpieniem do postępowania. Treść oferty odpowiadała SIWZ. Wyboru wykonawcy robót dokonano zgodnie z art. 91 ust. 1 PZP na podstawie kryterium ceny, wskazanego w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 182-222)

W umowach o wykonawstwo, zawartych pomiędzy Urzędem a Wojewodą Wielkopolskim, Urząd został zobowiązany do niezwłocznego informowania Wojewody o wynikach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wojewoda nie określił formuły prawnej prowadzenia postępowania przetargowego.

(dowód: akta kontroli str. 71-181)

Umowy na wykonanie obu zadań zawarto w terminie określonym w art. 94 PZP (zadanie nr 1 – umowa z dnia 5 kwietnia 2012 r., zadanie nr 2 – umowa z dnia 21 września 2011 r.). Wykonawcy spełnili obowiązek złożenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Treść zawartych umów była zgodna z projektem załączonym do SIWZ i przewidywała kary umowne np. w przypadku zadania nr 1 - 0,1% wynagrodzenia brutto za każdy dzień zwłoki.

(dowód: akta kontroli str. 182-222, 449-510)

Stwierdzono również, że postanowienia w zakresie wymogów techniczno – konstrukcyjnych i jakościowych dróg, ich kontroli oraz zabezpieczenia interesu Gminy w zakresie należytego wykonania prac określono w: specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót (dalej: ST), projektach budowlanych i umowach zawartych z wykonawcami robót. Ustalono w nich warunki zapewnienia dobrej jakości robót m.in. poprzez określenie w nich: kategorii dróg, ich obciążenia, wskazano wymagania dotyczące stosowanych materiałów, warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych, zasad badania ich jakości oraz obmiarów. Urząd określił również: terminy zakończenia robót, warunki ich odbioru, okres i warunki gwarancji oraz formę i wysokość zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia. Uregulowano również kwestię kar umownych z tytułu nie wykonania zamówienia lub odstąpienia od umowy. Ponadto w umowach zawartych z wykonawcami robót budowlanych wskazano, w jakim trybie PZP dokonano wyboru ofert.

ST przebudowanych dróg, precyzowały wymagania dotyczące wbudowywanych materiałów, ich badania oraz określały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych (temperatur i opadów). Wykonawca robót, przekazał inwestorowi deklaracje i certyfikaty zgodności zastosowanych materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 182-222)

Odbiory końcowe przeprowadzono w ustalonych terminach. Zapłata wynagrodzeń następowała zgodnie z umowami i zakresem wykonanych prac. Zleczone zadania inwestycyjne zostały wykonane zgodnie z umowami oraz w ustalonych przez strony terminach.

(dowód: akta kontroli str. 71-181, 449-510, 531-546)

Projekt stałej organizacji ruchu, stanowił integralną część dokumentacji budowy i zawierał elementy określone w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 749-760)

Zgodnie z art. 151 ust. 1 ustawy PZP zamawiający w obu umowach dokonał podziału wniesionego zabezpieczenia (w formie gwarancji ubezpieczeniowych) należytego wykonania robót, w proporcji 70 % na zabezpieczenie wykonania umów w trakcie ich realizacji oraz 30 % na pokrycie roszczeń z tytułu rękojmi na wykonane prace.

(dowód: akta kontroli str. 449-510, 555-558)

Ocena cząstkowa

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

## 5. Wykonawstwo i odbiory robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Przebudowę obu dróg realizowano na podstawie decyzji – pozwolenia na budowę, zatwierdzających również dokumentację projektową. Realizacja zadania nr 2 nie wymagała zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wydanej na podstawie art. 11a ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>10</sup> (dalej: ustawa o szczególnych zasadach realizacji inwestycji drogowych). Natomiast dla zadania nr 1 uzyskano takie zezwolenie, decyzją Starosty Poznańskiego z 18 października 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 597-612)

Zgodnie z umowami przekazano wykonawcom dokumentację projektową i teren placu budowy. Przekazanie wykonawcom placów budowy nastąpiło protokolarnie w ustalonych terminach.

Terminy rozpoczęcia i zakończenia realizacji całości robót oraz ich elementów były zgodne z terminami określonymi w umowach z wykonawcami i harmonogramami realizacji robót. Terminy te odnotowano w dziennikach budów. W obu przypadkach roboty budowlane były wykonywane w okresie wiosenno - jesiennym, a w trakcie ich realizacji nie wystąpiły przerwy.

Urząd nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonywanych robót w trakcie realizacji inwestycji. Roboty zanikające i ulegające zakryciu, stosownie do postanowień umów zawartych z wykonawcami, podlegały odbiorom przez inspektorów nadzoru inwestorskiego. Zarówno informacja o zakończeniu tych robót i gotowości do odbioru, jak i potwierdzenie odbioru - dokumentowane były w dziennikach budowy. Urząd wyegzekwował od wykonawców sporządzenie programów zapewnienia jakości. Dzienniki budowy dla obydwu zadań prowadzone były rzetelnie, jednak w żadnym z dzienników budowy kierownicy budów nie odnotowywali warunków atmosferycznych, jakie panowały podczas wykonywania robót, mimo takiego wymogu w przewidzianego w ST.

(dowód: akta kontroli str. 411-434, 449-510, 613-633, 515-530, 613-638)

Roboty budowlane przewidziane umowami o realizację zadań zostały wykonane w uzgodnionych terminach. Wynagrodzenie wynikające z ww. umów zostało wypłacone wykonawcom w wysokości i na warunkach określonych w umowach (na podstawie faktur wystawionych po podpisaniu przez zamawiającego protokołów odbioru robót).

(dowód: akta kontroli str. 449-510, 531-546)

<sup>10</sup> Dz.U. z 2008 r. nr 193, poz. 1194 ze zm.

W umowach dotyczących obu zadań strony ustaliły, że wraz ze zgłoszeniem gotowości do odbioru, wykonawca przedłoży zamawiającemu wszelkie dokumenty pozwalające na ocenę prawidłowości wykonania przedmiotu odbioru (m.in. dokumentację powykonawczą wraz z powykonawczą inwentaryzacją geodezyjną, dzienniki budowy, świadectwa jakości, certyfikaty, atesty, aprobaty techniczne, dokumenty, protokoły i zaświadczenia z przeprowadzonych przez wykonawcę - sprawdzeń i badań). Strony ustaliły także, że przedmioty umów zostaną wykonane na warunkach określonych w postanowieniach umów oraz załącznikach do tych umów (dokumentacji projektowej, ST, SIWZ oraz w ofercie wykonawcy).

(dowód: akta kontroli str. 449-510)

Protokoły odbioru końcowego robót związanych z realizacją zadań zostały podpisane (zadanie nr 1 - w dniu 12 października 2012 r., zadanie nr 2 – w dniu 30 listopada 2011 r.) bez zastrzeżeń. Ponadto, w protokole odbioru zadania nr 2 ustalono, że przegląd gwarancyjny terenów zielonych i oznakowania poziomego odbędzie się do 30 kwietnia 2012 r. Terminy odbioru ostatecznego robót były zgodne z terminami umownymi. Protokoły odbioru końcowego zadania nr 1 i nr 2, nie zawierały uwag dotyczących jakości wykonanych robót.

(dowód: akta kontroli str. 531-546)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny wykazały, że drogi zrealizowane w ramach tych inwestycji nie były zniszczone, były równe, nie miały kolein, ani zapadniętych lub wystających studzienek.

(dowód: akta kontroli str. 563-592)

Zgodnie z zapisami zawartych umów, wykonawcy obydwu zadań udzielili zamawiającemu pięcioletniej gwarancji oraz pięcioletniej rękojmi za wady. Zabezpieczenie przed skutkami niewykonania lub nienależytego wykonania umowy oraz przed skutkami nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w toku udzielonej gwarancji, wykonawcy zadania wnieśli w formie gwarancji ubezpieczeniowych, w których ustalone były terminy ich obowiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 449-510, 531-546)

Urząd nie prowadził przeglądu gwarancyjnego zadania nr 1. Dla ww. zadania nie upłynął termin bowiem odbioru pogwarancyjnego. Przegląd gwarancyjny dla zadania nr 2 przeprowadzono 24 maja 2012 r., zamiast w terminie do 30 kwietnia 2012 r. Nie stwierdzono uwag i nieprawidłowości. Ponadto w zakresie zieleni drogowej przeprowadzono przegląd w 12 czerwca 2013 r. Wnioskowano o uzupełnienie jednej sztuki krzewu w terminie do 30 września 2013 r. Przeglądy gwarancyjne dokonywano komisyjnie, tj. w każdym przypadku z udziałem pracowników Urzędu i przedstawiciela wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 446-448)

Urząd zgłosił Staroście Poznańskiemu wprowadzenie stałej organizacji ruchu odcinków dróg dla zadań nr 1 i nr 2 w stosownych terminach. Zgłoszenia te zostały także przesłane do KMP.

(dowód: akta kontroli str. 639-645, 749-760)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

## 6. Nadzór nad działalnością Urzędu w zakresie zarządzania drogami gminnymi oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli

Opis stanu faktycznego

Nadzór nad wykonywaniem działań w zakresie realizacji inwestycji drogowych oraz zachowaniem bezpieczeństwa na drogach i utrzymaniem dróg, sprawowany był m.in. poprzez: wyznaczenie inspektorów nadzoru, narady i akceptowanie dokumentów. Nie były prowadzone odrębne kontrole czy audyt w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą, zarządca dróg gminnych nie był kontrolowany przez inne organy kontroli i nadzoru w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W 2012 r. Wojewoda Wielkopolski przeprowadził w Urzędzie kontrolę dofinansowania zadania nr 1 ze środków NPPDL. Stwierdzono w jej toku błędy we wniosku o dofinansowanie, dotyczące podania zaniżonej (o 193 m) długości odcinka drogi i liczby przejść dla pieszych (o 3). W wyniku tej kontroli Wojewoda Wielkopolski wnioskował o zwiększenia staranności w przygotowaniu takich wniosków. W piśmie skierowanym do Wojewody Wielkopolskiego Burmistrz Mosiny zobowiązała się do zwiększenia nadzoru w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5-56, 223-237, 559-562)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK wskazuje natomiast na to, że nadzór w zakresie zarządzania drogami gminnymi (w odniesieniu do prowadzenia niekompletnej ewidencji zarządzanych dróg i nieprowadzenia dzienników ich objazdu oraz braku prowadzenia okresowych rocznych i pięcioletnich kontroli stanu) nie był w pełni skuteczny, o czym świadczą wyniki niniejszej kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, niezależnie od wyżej wymienionej uwagi, działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Przeprowadzanie kontroli okresowych, przewidzianych w art. 62 Prawa budowlanego, wszystkich zarządzanych dróg.
2. Uzupełnienie danych w książkach dróg, stosownie do wymogów określonych § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji.
3. Rzetelne dokumentowanie objazdów wszystkich zarządzanych dróg w dziennikach objazdu, stosownie do § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji.
4. Wprowadzanie organizacji ruchu na gminnych drogach publicznych w sposób określony w obowiązujących przepisach.
5. Dokonanie analizy w zakresie zgodności istniejącego oznakowania z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oraz przepisami rozporządzenia w sprawie znaków, w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, w szczególności dzieciom.

## 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 otrzymania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Poznaniu, 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.

Poznań, dnia 27 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Piotr Białka  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Jan Kołtun

.....  
*Podpis*

.....  
*podpis*