



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-03-02/2013
P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@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 Białymstoku
Kontroler	Paweł Tołwiński – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84226 z dnia 4 kwietnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Orla, ul. Mickiewicza 5, 17-106 Orla (zwany w dalszej części „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójtem Gminy Orla od 26 listopada 2006 r. jest Piotr Selwesiuk [Dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania Pana Wójta w zakresie poprawy stanu technicznego sieci dróg gminnych, umożliwiające zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych i poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz realizację dwóch zadań inwestycyjnych² dofinansowanych ze środków „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej: „NPPDL”)³. Negatywnie należy natomiast ocenić realizację zadań w zakresie kontroli stanu technicznego gminnej sieci drogowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności rzetelne i zgodne z celami NPPDL przygotowanie i zrealizowanie inwestycji drogowych, udzielenie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ oraz prawidłowe wykorzystanie dotacji z budżetu państwa. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieopracowaniu planu rozwoju gminnej sieci drogowej,
- nieprowadzeniu dziennika objazdu dróg,
- nieprzeprowadzaniu okresowych – co najmniej raz w roku i raz na pięć lat – kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg gminnych, ich estetyki oraz otoczenia,
- niezgodności istniejącego oznakowania pionowego⁵ z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu,
- niezapewnieniu odpowiedniej widoczności pionowego znaku drogowego⁶ na drodze gminnej nr 108271B,
- stosowaniu oznakowania pionowego⁷ niezgodnego z wzorcem graficznym określonym w rozporządzeniu Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych⁸,

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

² Remont drogi gminnej nr 108279B – ul. H. Sienkiewicza w Orli i części drogi gminnej nr 108280B – ul. A. Czerwonej w Orli zrealizowany w 2010 roku, oraz przebudowa drogi gminnej nr 108271B Oleksze-Dydule zrealizowana w 2011 roku.

³ Kontrolą objęto lata 2010-2013 (I kwartał).

⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm. Ustawa zwana dalej „PZP”.

⁵ Oznakowanie drogi gminnej nr 108271B Oleksze – Dydule, nie zawierało znaku D-4a „Droga bez przejazdu” ujętego z zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu.

⁶ Znak pionowy B-33 „Ograniczenie prędkości”.

⁷ Znak pionowy A-7 „Ustąp pierwszeństwa”, stanowiący element oznakowania drogi gminnej nr 108284B.

⁸ Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie znaków drogowych”.

- opracowaniu projektu stałej organizacji ruchu dla drogi gminnej nr 108271B Oleksze-Dydule, z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem⁹. Projekt nie zawierał terminu wprowadzania czasowej organizacji ruchu,
- dokonaniu odbioru ostatecznego wykonanych robót budowlanych na drodze gminnej nr 108271B w oparciu o niekompletną dokumentację,
- niezawiadomieniu organu zarządzającego ruchem na drogach gminnych oraz Komendanta Powiatowego Policji w Bielsku Podlaskim o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu na drodze gminnej nr 108271B Oleksze – Dydule.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie właściwego stanu technicznego gminnej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) Wójt Gminy Orla zarządzał 31 drogami gminnymi o łącznej długości 49 km. Poziom dekapitalizacji dróg gminnych zmniejszył się z 22% (stan na koniec 2010 r.) do 10% (stan na koniec I kwartału 2013 r.). W tym okresie wydatki ogółem na drogi gminne wyniosły odpowiednio: 998 tys. zł, 1.229 tys. zł, 1.352 tys. zł, 134 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 5-9]

Zgodnie z przepisem § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.¹⁰ prowadzono książki drogi dla wszystkich 31 dróg gminnych (oddzielnie dla każdego odcinka drogi). Książki drogi prowadzone były rzetelnie i zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 1 do cytowanego rozporządzenia¹¹.

[Dowód: akta kontroli str. 10]

W dniach 22 i 26 października 2012 r., stosownie do przepisów art. 62 ust 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy z dnia z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹² zostały przeprowadzone okresowe kontrole stanu technicznego 20 (z 31) dróg gminnych. Przeglądów dokonywała osoba posiadająca uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, będąca członkiem Podlaskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

[Dowód: akta kontroli str. 11-12]

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹³, Urząd terminowo przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje o sieciach dróg publicznych będących w jego zarządzie. W informacjach podano dane zgodne z ewidencją dróg prowadzoną w Urzędzie.

[Dowód: akta kontroli str. 13]

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej, mimo obowiązku wynikającego z przepisu art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁴. Jak wyjaśnił Wójt Gminy Orla Piotr Selwesiuk nie opracowano planu rozwoju sieci drogowej ze względu na dobry stan dróg, które w przypadku dróg prowadzących do poszczególnych wsi posiadają nawierzchnię asfaltową, a przebudowy i remonty dróg są następstwem innych inwestycji takich jak na przykład budowa kanalizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 14-16]

⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729). Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem”.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582). Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg”.

¹¹ Ewidencja dróg gminnych była prowadzona w formie elektronicznej, w programie w programie „System Ewidencji Dróg” firmy ProMat wersja 2.2.

¹² Dz. U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem budowlanym”.

¹³ Dz. U. z 2005 r., nr 67, poz. 583. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie informacji o sieci dróg”.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 260. Ustawa zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

2. W latach 2010-2013 (I kwartał) w Urzędzie, wbrew przepisom § 11 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg, nie prowadzono dziennika objazdu dróg. Wyjaśniając przyczyny nieprowadzenia dziennika objazdu dróg Kierownik Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej podał, że było to wynikiem przeoczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 17-20, 57-59]

3. Naruszając przepisy art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 Prawa budowlanego, do końca pierwszego kwartału 2013 r. nie przeprowadzono okresowych – co najmniej raz w roku i raz na pięć lat – kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania 11 (35,5%) dróg gminnych, ich estetyki oraz otoczenia. Wójt Gminy wyjaśnił, że w okresie od 2010 roku do końca I kwartału 2013 roku brakowało funduszy gminnych na zlecenie podmiotom zewnętrznym przeglądu dróg, natomiast w chwili obecnej Urząd posiada zabezpieczone środki na ten cel i kontrole takie będą przeprowadzane.

[Dowód: akta kontroli str. 11-12, 15-16]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację zadań w zakresie kontroli stanu technicznego gminnej sieci drogowej.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Starosty Bielskiego, na koniec I kwartału 2013 r. stała organizacja ruchu ustalona była na wszystkich 31 drogach gminnych zarządzanych przez Wójta Gminy Orla, przy czym zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu opracowane i zaakceptowane były dla 4 (12,9%) dróg gminnych. Wprowadzenie stałej organizacji ruchu dla tych dróg nastąpiło po akceptacji przez Starostę Bielskiego¹⁵ odpowiednio: w 2007 roku (dla jednej drogi), w 2011 roku (dla dwóch dróg) i w 2012 roku (dla jednej drogi). Jak wyjaśnił Starosta Bielski, w odniesieniu do pozostałych 27 dróg „występują braki w dokumentacji stałej organizacji ruchu jako pozostałość po starym systemie”.

Analiza jednego zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu (opracowanego w związku z przebudową drogi gminnej nr 108271B Oleksze-Dydule) wykazała, że zawierał on elementy wymagane § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, za wyjątkiem terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, co szerzej opisano w pkt 4 wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 14, 24-32]

Z informacji uzyskanych od Komendy Powiatowej Policji w Bielsku Podlaskim (dalej: „KPP w Bielsku Podlaskim”) wynika, że w latach 2010-2013 (I kwartał) na drogach gminnych w Gminie Orla odnotowano odpowiednio: sześć, sześć, siedem i dwie kolizje oraz zero, dwa, jeden i zero wypadków drogowych, w których trzy osoby zostały ranne (nie było ofiar śmiertelnych). Jak poinformowała KPP w Bielsku Podlaskim w tym okresie na drogach gminnych w Gminie Orla nie wydarzyły się zdarzenia drogowe związane ze złym stanem dróg lub nieprawidłowym ich oznakowaniem.

W latach 2010-2013 (I kwartał) KPP w Bielsku Podlaskim nie występowała do organu zarządzającego ruchem drogowym oraz do Urzędu z wnioskami w zakresie zmiany organizacji ruchu, w tym również w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach w Gminie Orla.

[Dowód: akta kontroli str. 33-35]

W trakcie przeprowadzanych przynajmniej raz w roku objazdów dróg, pracownicy Urzędu dokonywali bieżącej weryfikacji istniejącego oznakowania m.in. pod kątem prawidłowości jego lokalizacji, jak również stanu technicznego. Wyniki tych przeglądów dokumentowano w formie protokołów. Kontrole w tym zakresie dokonywane były również przez Starostę Bielskiego, w ramach kontroli przeprowadzanych na podstawie § 12 ust 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Jak wynika z informacji udzielonych przez Starostę Bielskiego w latach 2010-2013 (I kwartał) kontrolą objęto drogi gminne Gminy Orla, jednak nie jest możliwe ustalenie czy kontrole te obejmowały wszystkie drogi położone na terenie Gminy Orla. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie lokalizacji oraz stanu technicznego znaków drogowych.

[Dowód: akta kontroli str. 28-32, 57-59]

¹⁵ Starosta Bielski jest organem zarządzającym ruchem na drogach gminnych Gminy Orla.

Zespół Szkół¹⁶ (jedyna placówka oświatowa na terenie Gminy Orla, do której uczęszczają dzieci w wieku od 7 do 15 lat) położony był przy drodze powiatowej.

[Dowód: akta kontroli str. 36]

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny pięciu odcinków dróg o łącznej długości 5,73 km (11,7% długości dróg gminnych w Gminie Orla) pod kątem stanu nawierzchni i prawidłowości oznakowania¹⁷ wykazały, m.in. że:

- oznakowanie pionowe dróg znajdowało się w dobrym stanie technicznym, za wyjątkiem znaku A-7 "Ustąp pierwszeństwa" umieszczonego przy drodze nr 108284B (ul. Ogrodowa w Orli), na którym znajdowały się namalowane sprayem napisy,
- oznakowanie pionowe umieszczone było zgodnie z pkt 1.5.3 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r.¹⁸,
- nawierzchnia dróg była czysta, tj. nie była zanieczyszczona piaskiem, żwirem, błotem itp.,
- na nawierzchni dróg (nr 108284B i nr 108262B) o długości 0,9 km (15,5%) znajdowały się spękania, liczne ubytki i nierówności, wykruszenia masy bitumicznej (drogi te nie były objęte inwestycjami w ramach NPPDL); remont obu dróg, zgodnie z planem inwestycyjnym ma zostać przeprowadzony w 2013 roku; nawierzchnia pozostałej części dróg znajdowała się w dobrym stanie,
- chodniki, krawężniki oraz zjazdy do posesji znajdujące się przy drogach, za wyjątkiem drogi nr 108284B, były w dobrym stanie.

[Dowód: akta kontroli str. 41-54]

Z informacji uzyskanych od Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim (dalej: „PZD”) wynika, że w latach 2010-2013 (I kwartał) na terenie Gminy Orla nastąpiła poprawa stanu powiązań sieci dróg gminnych z siecią dróg powiatowych oraz poprawa bezpieczeństwa w zakresie skrzyżowań z tymi drogami. W ocenie PZD miało to związek z realizacją przez Gminę Orla w 2010 i 2011 roku inwestycji drogowych w ramach NPPDL. PZD zwraca szczególną uwagę na: inwestycję związaną z przebudową drogi nr 108284B Oleksze – Dydule, która usprawniła dojazd do znajdującego się przy niej zakładu zajmującego się składowaniem i dystrybucją parafiny, a także remont ul. Sienkiewicza w Orli (droga nr 108279B), którą obecnie transportowany jest surowiec do tartaku w miejscowości Szczyty z pominięciem centrum miejscowości Orla.

[Dowód: akta kontroli str. 55-56]

Z informacji uzyskanych od KPP w Bielsku Podlaskim wynika, że realizowane w 2010 r. i w 2011 r. inwestycje w ramach NPPDL, to jest przebudowa drogi gminnej 108271B Oleksze – Dydule oraz remont dróg gminnych nr 108279B (ul. H. Sienkiewicza w Orli – odcinek 0+0 do 0+560 km) oraz nr 108280B (ul. A. Czerwonej – odcinek 0+0 do 0+570 km) korzystnie wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego m.in. poprzez: uzupełnienia brakującego oznakowania pionowego, utwardzenie poboczy, zmianę geometrii skrzyżowań.

[Dowód: akta kontroli str. 33-34]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości, które mogą mieć wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych:

1. Oznakowanie drogi nr 108271 Oleksze – Dydule nie zawierało znaku D-4a „Droga bez przejazdu”, mimo że był on ujęty w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f i ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Kierownik Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że znak drogowy D-4a „Droga bez przejazdu” na drodze gminnej 108271B został zniszczony podczas odśnieżania drogi i zostanie ponownie zamontowany do 14 czerwca 2013 r. Do zakończenia kontroli NIK znak ten nie został zamontowany.

¹⁶ Zespół Szkół z dodatkowym nauczaniem języka białoruskiego im. Ziemi Orłańskiej w Orli.

¹⁷ Oględzinom poddano: dwa odcinki dróg gminnych nr 108284B i nr 108262B oraz trzy odcinki dróg realizowane w ramach programu NPPDL tj. drogi nr 108279B, nr 108280B i nr 108271.

¹⁸ Rozporządzenie 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 – Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r.”

2. Znak B-33 "Ograniczenie prędkości" do 50 km/h stanowiący element oznakowania drogi nr 108271 Oleksze – Dydule był zasłonięty przez gałęzie przydrożnej zieleni. Kierownik Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że odkrzaczanie tej drogi przeprowadzono w ramach realizacji inwestycji przebudowy, a z uwagi na zasłonięty znak B-33 "Ograniczenie prędkości" ponowiono 22 maja 2013 r. (po oględzinach przeprowadzonych w ramach niniejszej kontroli NIK) poprawiając widoczność ww. znaku.
3. Znajdujący się przy drodze nr 108284B (ul. Ogrodowa w Orli) znak A-7 "Ustąp pierwszeństwa" był niezgodny z wzorcem graficznym określonym w załączniku do rozporządzenia w sprawie znaków drogowych. Był to żółty trójkąt nie posiadający czerwonej obwódki, charakterystycznej dla znaków ostrzegawczych. W złożonych wyjaśnieniach Kierownik Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej w podał, że znak A-7 "Ustąp pierwszeństwa" znajdujący się przy drodze nr 108284B (ul. Ogrodowa w Orli) nie został wymieniony, gdyż w 2013 roku opracowana została dokumentacja na rozbudowę przedmiotowej drogi, w ramach której wymienione zostanie jej oznakowanie pionowe. [Dowód: akta kontroli str. 17-20, 41-46, 238]

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK dla wprowadzania spójnej i przemyślanej organizacji ruchu oraz poprawy bezpieczeństwa na drogach gminnych zasadne jest także podjęcie działań zmierzających do opracowania i zatwierdzenia przez Starostę Bielskiego projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg zarządzanych przez Wójta Gminy Orla.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych.

3. Zgodność działań zarządcy drogi z postanowieniami uchwały Rady Ministrów nr 233/2008 z dnia 28 października 2008 r., uchwały nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. i uchwały nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r.

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) Urząd złożył do Wojewody Podlaskiego trzy wnioski o dofinansowanie przebudowy dróg gminnych w ramach NPPDL, z których dwa zostały zaakceptowane i zrealizowane:

- w 2010 roku, przeprowadzono remont drogi gminnej nr 108279B – ul. H. Sienkiewicza w Orli o długości 560 m oraz wyremontowano części drogi gminnej nr 108280B – ul. A. Czerwonej w Orli o długości 570 m.,
- w 2011 r. przebudowano drogę gminną nr 108271B Oleksze – Dydule o długości 1,7 km. [Dowód: akta kontroli str. 60]

Analiza wszystkich dwóch inwestycji zrealizowanych w ramach NPPDL w 2010 i 2011 roku wykazała m.in., że działania Wójta Gminy Orla były zgodne z założeniami NPPDL, a dotacje celowe z budżetu państwa wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. I tak:

- dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie przebudowy dróg w ramach NPPDL były zgodne z załączoną do nich dokumentacją,
- umowy na remont i przebudowę dróg zostały podpisane 31 marca 2010 r.¹⁹ i 10 marca 2011 r.²⁰, a roboty budowlane zostały zakończone odpowiednio 30 lipca 2010 r. i 9 czerwca 2011 r., tj. w terminach ustalonych w umowach zawartych z Wojewodą Podlaskim o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie tych zadań²¹,
- zgodnie postanowieniami umów o dofinansowanie wypłata dotacji w wysokości odpowiednio 326,125 tys. zł i 457,849 tys. zł nastąpiła po złożeniu wniosków o jej wypłatę wraz wymaganymi dokumentami (protokołami odbioru wykonanych robót oraz zatwierdzonymi pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym fakturami),

¹⁹ Remont drogi gminnej nr 108279B – ul. H. Sienkiewicza w Orli, o długości 560 m oraz części drogi gminnej nr 108280B – ul. A. Czerwonej w Orli o długości 570 m.

²⁰ Przebudowa drogi gminnej nr 108271B Oleksze – Dydule.

²¹ Umowa nr 21B/2010 z 26 kwietnia 2010 r. i umowa nr 15B/2011 z 19 maja 2011 r.

- w wyniku realizacji inwestycji osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe, tj. wyremontowano odcinki dróg o łącznej długości 1,13 km oraz przebudowano odcinek drogi na długości 1,7 km,
- zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r.²² sprawozdania z wykorzystania dotacji, zawierające dane zgodne z dokumentacją z realizacji zadania²³, zostały przekazane Wojewodzie Podlaskiemu 23 września 2010 r. i 30 listopada 2011 r.²⁴,
- realizacja zadań była kontrolowana przez jednostki zewnętrzne: w 2011 roku przez NIK Delegaturę w Białymstoku w zakresie prawidłowości udzielania zamówień publicznych oraz wydatkowania i rozliczenia środków pochodzących z dotacji celowej²⁵, Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku w zakresie prawidłowości wydatkowania i rozliczenia środków pochodzących z dotacji celowej na przebudowę drogi nr 108271B. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości,
- inwestycje prowadzone były na podstawie zgłoszeń do Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim, w trybie art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego. Urząd nie został zobowiązany do dokonania zgłoszenia zakończenia budowy Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Bielsku Podlaskim,
- charakter prowadzonych prac budowlanych w ramach inwestycji nie wymagał zapewnienia koordynacji robót, w tym wydawania zezwolenia na zajęcia pasa drogowego,
- w wyniku realizacji remontu dróg nr 108279B i 108280B poprawiła się płynność ruchu w miejscowości Orla (odciążenie ruchu na ul. Bielskiej) oraz zwiększyło się bezpieczeństwo ruchu na tych drogach (ulożenie nowej warstwy bitumicznej, która zastąpiła nawierzchnię w bardzo złym stanie technicznym z licznymi wybojami, ubytkami i nierównościami). Realizacja zadania w zakresie przebudowy drogi nr 108271B poprawiła bezpieczeństwo komunikacyjne w terenie zabudowanym, poprzez stworzenie stabilnej drogi do przejazdu samochodom ciężarowym. Zastąpienie istniejącej nawierzchni żwirowej nawierzchnią bitumiczną przyczyniło się do poprawy widoczności w okresie letnim. [Dowód: akta kontroli str. 61-68, 172-176, 181-185]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wójta Gminy Orla w zakresie ubiegania się o dotacje z budżetu państwa na realizację zadań w ramach NPPDL oraz wykorzystanie i rozliczenie otrzymanych środków.

4. Prawidłowość udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Urząd w związku z remontem dróg gminnych nr 108279B i nr 108280B oraz przebudową drogi gminnej nr 108271B udzielił dwóch zamówień publicznych o wartości odpowiednio 652,251 tys. zł i 907,699 tys. zł. Wykonawców robót wyłoniono w trybie przetargów nieograniczonych, zorganizowanych i przeprowadzonych zgodnie z przepisami PZP.

[Dowód: akta kontroli str. 24-27, 37-40, 75-91]

W umowach z wykonawcami robót drogowych dochowano należytej staranności w zakresie zabezpieczenia interesu zamawiającego oraz właściwej jakości robót budowlanych, w tym:

- w umowach z wykonawcami oraz w harmonogramach rzeczowo-finansowych, będących załącznikami do umów, wskazano terminy rozpoczęcia, realizacji poszczególnych elementów i zakończenia inwestycji. W obu przypadkach przewidziane w umowach terminy zakończenia realizacji zadań były tożsame z określonymi w ogłoszeniach o zamówienie publiczne oraz Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej „SIWZ”),

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych – Dz. U. Nr 53, poz. 435 ze zm.

²³ Wnioskami o dofinansowanie, fakturami, protokołami odbioru robót

²⁴ Odpowiednio dla zadania: Remont drogi gminnej nr 108279B – ul. H. Sienkiewicza w Orli, o długości 560 m oraz części drogi gminnej nr 108280B – ul. A. Czerwonej w Orli o długości 570 m. i Przebudowa drogi gminnej nr 108271B Oleksze-Dydule.

²⁵ Kontrolą objęto procedurę udzielania zamówienia publicznego na wyremontowanie dróg nr 108279B i nr 108280B, zgodność realizacji zadania z harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz poprawność rozliczenia inwestycji z postanowieniami umowy o dofinansowanie zadania środkami pochodzącymi z dotacji celowej budżetu państwa.

- zadanie dotyczące remontu dróg gminnych nr 108279B i nr 108280B realizowane było na podstawie dokumentacji zgodnej z przepisami § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r.²⁶,
- dokumentacja dotycząca remontu dróg gminnych nr 108279B i nr 108280B nie zawierała zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, gdyż w ramach inwestycji dokonano jedynie wymiany zniszczonych 5 znaków drogowych (trzech na ul. A. Czerwonej i 12 na ul. H. Sienkiewicza),
- w dokumentacji dotyczącej przebudowy drogi gminnej nr 108271B ujęto zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu zawierający elementy wymienione w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, z wyjątkiem terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu,
- szczegółowa specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych (dalej: „SST”), będąca załącznikiem do zawartej umowy na wykonanie przebudowy drogi gminnej nr 108271B, zobowiązywała do stosowania wyłącznie materiałów posiadających stosowne certyfikaty; deklaracje zgodności oraz specyfikacje Polskiej Normy,
- w SST określono wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych, takich jak układanie betonu asfaltowego,
- SST zobowiązywał wykonawcę przebudowy drogi gminnej nr 108271B do opracowania i przedstawienia inwestorowi lub osobie jego reprezentującej do aprobaty programu zapewnienia jakości (dalej „PZJ”),
- w SST określono możliwości dokonywania zleconych przez zamawiającego dodatkowych badań laboratoryjnych materiałów użytych do wykonania zamówienia,
- w SIWZ oraz w umowach określono warunki rękojmi na wykonany przedmiot umowy. Zgodnie z umowami wykonawcy udzielili 36 miesięcy rękojmi od daty odbioru końcowego. W okresie rękojmi wykonawcy zobowiązali się do usunięcia stwierdzonych protokolarnie wad w terminie wyznaczonym przez Urząd,
- terminy i warunki odbioru robót zanikających określone zostały w dokumentacji przebudowy drogi gminnej nr 108271B. W SST określono m.in., że gotowość danej części robót do odbioru zgłasza wykonawca wpisem do dziennika budowy i jednoczesnym powiadomieniem Inżyniera projektu, natomiast odbiór będzie przeprowadzony niezwłocznie od dnia zgłoszenia wpisem do dziennika budowy i powiadomienia o tym fakcie Inżyniera/Kierownika projektu,
- warunki odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym określono w umowach z wykonawcami.

[Dowód: akta kontroli str. 24-27, 37-40, 61-68, 75-91]

Zadania zrealizowano rzetelnie i terminowo oraz zgodnie z warunkami umów na wykonanie robót budowlanych. I tak:

- zapłata wynagrodzenia wykonawcom nastąpiła zgodnie z umową i zakresem wykonanych robót w wysokości odpowiednio 652,251 tys. zł (zadanie dotyczące remontu dróg gminnych nr 108279B i nr 108280B) i 907,699 tys. zł, (zadanie dotyczące przebudowy drogi gminnej nr 108271B),
- roboty budowlane zostały zakończone w terminie ustalonym w umowach z wykonawcami, tj.: 28 lipca 2010 r. (w przypadku remontu dróg gminnych nr 108279B i nr 108280B) i 25 maja 2011 r. (w przypadku przebudowy drogi gminnej nr 108271B),
- odbiór wykonania zadania potwierdzony został protokołem końcowym odbioru wykonanych robót z 30 lipca 2010 r. (remont dróg gminnych nr 108279B i nr 108280B) i z 9 czerwca 2011 r. (przebudowa drogi gminnej nr 108271B),

[Dowód: akta kontroli str. 24-27, 37-40, 61-68, 75-91]

²⁶ Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 202, poz. 2072). Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie zakresu dokumentacji projektowej”

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Projekt organizacji ruchu, stanowiący część dokumentacji przebudowy drogi gminnej nr 108271B, nie zawierał danych dotyczących przewidywanego terminu wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, mimo takiego wymogu wynikającego z § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Jak wyjaśnił Kierownik Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej nie wpisywano przewidywanego terminu czasowej organizacji ruchu, gdyż „dokumentacja była wykonywana w 2010 roku, realizacja nie była ujęta w budżecie gminy na dany rok i nie wiadome było w którym z najbliższych lat nastąpi realizacja zadania”. [Dowód: akta kontroli str. 17-20, 24-27]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości udzielanie przez Wójta Gminy zamówień publicznych dotyczących robot drogowych.

5. Legalność, gospodarność i rzetelność wykonywania robót drogowych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) Urząd nie ubiegał się o uzyskanie zezwolenia na realizację analizowanych inwestycji drogowych w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁷. [Dowód: akta kontroli str. 61-68]

W badanych sprawach Urząd przekazał wykonawcom dokumentację projektową oraz plac budowy w terminach określonych w umowach, tj. odpowiednio 31 marca 2010 r. (zadanie dotyczące remontu dróg gminnych nr 108279B i nr 108280B i 25 marca 2011 r. (zadanie dotyczące przebudowy drogi gminnej nr 108271B). Inwestycje realizowane były zgodnie z harmonogramami rzeczowo – finansowymi. Nie występowały przerwy w realizacji zadań. W trakcie ich realizacji nie udzielano zamówień dodatkowych, nie prowadzono robót zamiennych lub uzupełniających. Zamawiający nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni i użytych do nich materiałów opierając się na pomiarach i badaniach dostarczonych przez wykonawców. Wyniki badań laboratoryjnych, potwierdzających prawidłowe wykonanie odebranych prac, zostały dołączone do protokołu końcowego odbioru robót. [Dowód: akta kontroli str. 61-68]

Urząd wyegzekwował od wykonawców dwóch analizowanych inwestycji drogowych wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania robót.

Analiza dziennika budowy prowadzonego w związku z przebudową drogi gminnej nr 108271B wykazała, że zgodnie z SST przestrzegano wymogów dotyczących warunków atmosferycznych przy realizacji robót drogowych polegających m.in. na układaniu warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego oraz odnotowywano wykonanie robót budowlanych zanikających i ulegających zakryciu polegających m.in. na wykonaniu podbudowy z kruszywa, wykonaniu podłoża pod warstwę ścieralną. Ponadto, zgodnie z SST wyegzekwowano od wykonawcy opracowanie i zrealizowanie programu jakości robót, który został zatwierdzony przez Inspektora Nadzoru. [Dowód: akta kontroli str. 61-68]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie robót drogowych realizowanych w ramach NPPDL.

6. Prawidłowość odbioru robót drogowych

Opis stanu
faktycznego

Roboty budowlane w obu analizowanych inwestycjach zostały zakończone w terminach ustalonych z wykonawcami tj. 28 lipca 2010 r. w przypadku remontu dróg gminnych nr 108279B i nr 108280B oraz 25 maja 2011 r. w przypadku przebudowy drogi gminnej nr 108271B. Stosownie do postanowień zawartych w umowach wykonawcy zgłosili zamawiającemu zakończenie robót odpowiednio: 28 lipca 2010 r. i 2 czerwca 2011 r. Odbioru końcowego przedmiotu umowy dokonano 30 lipca 2010 r. i 9 czerwca 2011 r. tj. w terminie nieprzekraczającym 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia od wykonawców o gotowości do odbioru robót. [Dowód: akta kontroli str. 61-68, 135-136, 157-158]

²⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

Urząd przed dokonaniem odbioru ostatecznego analizowanych inwestycji, uzyskał od wykonawców dokumenty określone w dokumentacji projektowej i SST tj. m.in.: recepty warstwy ścieralnej i wyrównawczej, raporty z badań MMA betonu asfaltowego, świadectwa jakości materiałów budowlanych, badania zagęszczenia koryta i podbudowy drogi, badania MMA warstwy ścieralnej, wiążącej i wyrównawczej, recepty mieszanki betonowej pomiar podbudowy, badania i pomiary wykonanej warstwy ścieralnej, certyfikaty i atesty użytych materiałów. [Dowód: akta kontroli str. 61-68]

Przy odbiorze końcowym zgromadzono wszystkie określone w dokumentacji projektowej i SST dokumenty oraz wyniki pomiarów i badań dotyczących parametrów nawierzchni, za wyjątkiem pomiarów koryta drogi (w przypadku drogi nr 108271B).

[Dowód: akta kontroli str. 61-68]

Przy odbiorze końcowym robót związanych z realizacją obu inwestycji nie ujawniono wad i nie stwierdzono ich nienależytego wykonania, które wymagałoby naliczenia kar umownych.

[Dowód: akta kontroli str. 61-64]

Remont dróg gminnych nr 108279B i nr 108280B nie spowodował zmiany stałej organizacji ruchu obowiązującej na tych drogach w dniu rozpoczęcia inwestycji. W związku z przebudową drogi gminnej nr 108271B ustalono nową stałą organizację ruchu, która została wprowadzona 9 czerwca 2011 r. [Dowód: akta kontroli str. 24-27, 37-40]

Zgodnie z postanowieniami umów wykonawcy udzielili inwestorowi gwarancji na okres 36 miesięcy licząc od dnia zakończenia odbioru końcowego przedmiotu umowy. Do zakończenia kontroli NIK nie przeprowadzono przeglądów gwarancyjnych, a wykonawcy po zakończeniu robót budowlanych nie dokonywali napraw. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny odcinków dróg realizowanych w ramach programu NPPDL wykazały, że nawierzchnia była w dobrym stanie; nie stwierdzono ubytków i spękań.

[Dowód: akta kontroli str. 44-49, 61-64]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Odbiór ostateczny wykonanych robót budowlanych na drodze gminnej nr 108271B odbył się niezgodnie z umową z dnia 10 marca 2011 r., tj. w oparciu o niekompletną dokumentację. Inspektor nadzoru reprezentujący Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy wyników pomiarów koryta drogi, pomimo wymogu przewidzianego w dziale D-04.01.01 SST. Inspektor nadzoru wyjaśnił, że „*Pomiary w formie określonej w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót nie były dokonywane, ponieważ koryto drogi było wykonywane wyłącznie na skrzyżowaniu i łuku. Wymiary koryta wynosiły odpowiednio 10x1 m, 32,15x0,70 m i 32,15x0,70 m co uniemożliwiło przeprowadzenie pomiarów określonych w specyfikacji. Dodam, że na bieżąco monitorowałem poprawność wykonania koryta drogi, co zostało potwierdzone wpisem do dziennika budowy*”. W dzienniku budowy nie odnotowano faktu oraz powodów odstąpienia od wykonania pomiarów koryta drogi.

[Dowód: akta kontroli str. 23, 61-62, 84-91, 93-98, 131-132]

2. Nie poinformowano organu zarządzającego ruchem na drogach gminnych oraz Powiatowego Komendanta Policji w Bielsku Podlaskim o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu na drodze nr 108271B, co stanowiło naruszenie § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Kierownik Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że było to wynikiem przeoczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 17-20, 24-27]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Wójta Gminy Orla w zakresie odbioru robót drogowych, realizowanych w ramach NPPDL.

7. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z SIWZ i warunkami umów wykonawcy robót drogowych udzielili 36 miesięcznej gwarancji. Zabezpieczono interesy zamawiającego dotyczące rękojmi (30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy). Urząd do dnia zakończenia kontroli NIK nie przeprowadzał przeglądów gwarancyjnych, a wykonawcy po zakończeniu robót budowlanych nie dokonywali ich napraw. [Dowód: akta kontroli str. 61-64, 75-91, 99-128]

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny dwóch zadań zrealizowanych w ramach programu NPPDL tj. remontu dróg gminnych nr 108279B i nr 108280B i przebudowy drogi gminnej nr 108271B wykazały, że nawierzchnia dróg była równa, jednorodna, bez ubytków i zanieczyszczeń. Płaszczyzny osadzonych w pasie drogowym studzienek kanalizacyjnych i zasuw wodociągowych pokrywały się z płaszczyzną drogi.

[Dowód: akta kontroli str. 44-49]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wójta Gminy Orla w zakresie zabezpieczenia praw dotyczących udzielonej rękojmi.

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

Opis stanu faktycznego

Rada Gminy Orla nie ustanowiła odrębnej jednostki organizacyjnej będącej zarządem dróg gminnych na terenie Gminy Orla. W latach 2010-2013 (I kwartał) w Urzędzie nie były prowadzone zewnętrzne kontrole w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg gminnych. [Dowód: akta kontroli str. 129]

W 2011 roku NIK przeprowadziła w Urzędzie kontrolę dotyczącą realizacji wybranych dochodów i wydatków związanych z wykonywaniem zadań finansowanych i współfinansowanych ze środków pochodzących z subwencji, dotacji celowych i środków z budżetu Unii Europejskiej w 2010 r. W toku kontroli zbadano prawidłowość udzielania zamówienia publicznego na wyremontowanie dróg nr 108279B i nr 108280B, zgodność realizacji zadania z harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz poprawność rozliczenia inwestycji z postanowieniami umowy o dofinansowanie zadania środkami pochodzącymi z dotacji celowej budżetu państwa. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie. [Dowód: akta kontroli str. 61-68]

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸, wnosi o:

1. Opracowanie planu rozwoju sieci drogowej zgodnie z obowiązkiem wynikającym z przepisów art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.
2. Założenie i prowadzenie dziennika objazdu dróg.
3. Przeprowadzenie okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania wszystkich zarządzanych dróg gminnych, ich estetyki oraz otoczenia, stosownie do przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a i pkt 2 Prawa budowlanego.
4. Dostosowanie istniejącej organizacji ruchu na drodze nr 108271 do zgodności z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu.
5. Umieszczenie na drodze nr 108284B znaku drogowego A-7 „Ustąp pierwszeństwa” zgodnego z wzorcem graficznym określonym w rozporządzeniu w sprawie znaków drogowych.
6. Przekazanie Powiatowemu Komendantowi Policji w Bielsku Podlaskim informacji dotyczącej terminu wprowadzenia stałej organizacji ruchu na drodze nr 108271B.

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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 Białymstoku.

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 30 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.

Białystok, dnia 12 lipca 2013 r.

Kontroler
Paweł Tołwiński
starszy inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Marian Minkiewicz

.....
podpis

.....
podpis