



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.007.01.2018
P/18/092



01426918

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/18/092 – Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019” ¹	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/43/2018 z 20 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Kobylinie-Borzymach, ul. Główna 11, 18-204 Kobylin-Borzymy (dalej „Urząd”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Mojkowski – Wójt Gminy ²	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie poprawy stanu technicznego sieci dróg gminnych i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz atrakcyjności inwestycyjnej terenów gminy, w związku z realizacją dwóch zadań inwestycyjnych dofinansowanych ze środków „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019 (dalej „Program”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności rzetelne i zgodne z celami *Programu* przygotowanie inwestycji, podniesienie standardu użytkowego obu odcinków dróg, skutkujące m.in. zwiększeniem płynności ruchu, warunków organizowania transportu zbiorowego i poprawą spójności komunikacyjnej sieci dróg publicznych. Na pozytywną ocenę wpływ ma także wyłonienie wykonawców robót drogowych z zachowaniem wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ i prawidłowe wykorzystanie dotacji z budżetu państwa,

Stwierdzono jednak nieprawidłowości, polegające m.in. na:

- nieopracowaniu projektów planu rozwoju sieci drogowej, ani planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, wymaganych art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵,
- nieprowadzeniu ewidencji dla 23 z 34 zarządzanych dróg gminnych (o długości 44,1 km z 66,5 km takich dróg) i dla wszystkich ośmiu obiektów mostowych na nich usytuowanych,
- niewykonaniu w 2017 roku kontroli rocznych pięciu objętych analizą odcinków dróg oraz kontroli pięcioletnich, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶,
- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji środków trwałych dla grup „0” i „2” w zakresie dróg gminnych i gruntów pod nimi.

¹ Kontrolą objęto lata 2015 – 2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych), z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.

² Pełniący funkcję od 3 grudnia 2008 r.

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

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm. Ustawa zwana dalej „PZP”.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o drogach”.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na niewyegzekwowanie od wykonawcy przebudowy dróg (nr 106233B i nr 106235B) wykonania i przedłożenia dokumentacji fotograficznej prac zanikowych i ulegających zakryciu, mimo takiego wymogu przewidzianego w Szczegółowej Specyfikacji Technicznej Wykonania Robót (dalej „SST”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań zarządcy drogi związanych z zapewnieniem standardów lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Obowiązki związane z zarządzaniem siecią dróg w zakresie m.in. ich budowy, modernizacji i utrzymania realizował jeden pracownik, zatrudniony na stanowisku inspektora ds. drogowych, wojskowych i obrony cywilnej⁷. Był on także odpowiedzialny za ewidencję dróg i drogowych obiektów mostowych oraz przygotowywanie i przekazywanie do GDDKiA⁸ rocznych informacji o sieci dróg, obiektach mostowych, tunelach i promach. Nie posiadał on uprawnień budowlanych, a także nie uczestniczył w szkoleniach z zakresu administrowania drogami lub zarządzania ruchem drogowym, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Uwagi dotyczące badanej działalności*”.

(dowód: akta kontroli str. 4-33)

1.2. Na koniec 2017 roku Urząd administrował 66,5 km dróg, z tego 8,1 km klasy L i 58,4 km klasy D. Ulepszoną nawierzchnię (bitumiczną) posiadały wszystkie drogi zakwalifikowane do klasy L oraz 28,3 km dróg klasy D⁹. Pozostałe 30,1 km klasy D stanowiły drogi gruntowe wzmocnione żwirem. W latach 2015 – 2017 zwiększyła się długość zarządzanej sieci drogowej z 64,4 do 66,5 km, w związku z zaliczeniem w 2016 roku dwóch dróg¹⁰ do dróg gminnych (nie miało związku z otrzymaniem dotacji z Programu).

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 297-298)

1.3. W Urzędzie nie opracowano projektów planu rozwoju sieci drogowej, ani planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*”.

(dowód: akta kontroli str. 33)

1.4. W Urzędzie prowadzono ewidencję dla 11 z 34 zarządzanych dróg, tj. obejmującą 25,4 km z 66,5 km dróg gminnych. Dla pozostałych 23 odcinków dróg (o długości 44,1 km) nie prowadzono takiej ewidencji. Nie prowadzono także ewidencji obiektów mostowych, mimo usytuowania na drogach gminnych ośmiu takich obiektów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*”.

Analiza ewidencji pięciu dróg¹¹ wykazała, że wpisów dokonywała osoba upoważniona (wpisana w tabeli nr 1 książki drogi), posiadająca stosowne uprawnienia budowlane, która na zlecenie Urzędu wykonywała kontrole stanu dróg¹². We wszystkich pięciu przypadkach, książki dróg były niewłaściwie wypełniane, bowiem: [1] w tabelach nr 4 dokonywano wpisów dotyczących wykonania objazdów dróg zamiast rocznych kontroli stanu technicznego poszczególnych dróg, przeprowadzanych na podstawie art. 62 ust 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, [2] w tabelach nr 5 odnotowywano roczne kontrole stanu technicznego dróg zamiast przeprowadzanych raz na pięć lat kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy.

W księdze prowadzonej dla drogi nr 106239B dokonano kompletu wpisów w tabelach dotyczących protokołów odbioru robót na tym odcinku, a w przypadku pozostałych czterech analizowanych dróg nie zamieszczono wpisów dotyczących odbioru przebudowy / remontu dróg wykonanych w latach 2016 – 2017 (mimo że takie roboty były realizowane). W jednej

⁷ § 20 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Kobylin-Borzymy, przyjętego zarządzeniem Nr 60/17 Wójta Gminy z 18 sierpnia 2017 r. (dalej: „Regulamin Organizacyjny”).

⁸ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

⁹ Długość dróg o nawierzchni bitumicznej wynosiła 36,4 km.

¹⁰ Uchwałą Nr 172/2238/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z 15 listopada 2016 r. zmieniającą uchwałę w sprawie nadania numerów dla dróg gminnych na terenie Województwa Podlaskiego, dwóm drogom położonym na terenie gminy nadano kolejne numery: 106240B (0,6 km) oraz 106241B (1,5 km).

¹¹ Analizą objęto drogi o nr: 106239B, 106235B, 106233B, 106217B i 106220B.

¹² Osoba ta posiadała uprawnienia nr BI/100/87 (specjalizacja konstrukcyjno-inżynierska w zakresie dróg) i wykonywała okresowe kontrole stanu dróg na podstawie umów zlecenia.

księdze wpisy w tabeli dotyczącej wyposażenia technicznego drogi były zgodne z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu, a w pozostałych czterech – wpisy w tym zakresie (tabele nr 10) były niezgodne z danymi w ujętych tych projektach. Według 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 tunelom¹³ (wzór książki drogi, przypis do tabeli 10), wypełnienie kolumn dotyczących oznakowania poziomego i pionowego (kolumny 6–8) nie było obligatoryjne. Zagadnienia te szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Uwagi dotyczące badanej działalności*”.

(dowód: akta kontroli str. 33, 36-38)

1.5. W okresie objętym kontrolą Urząd dwukrotnie zlecał prowadzenie okresowych kontroli stanu dróg. W latach 2015 i 2016 na każdym z pięciu analizowanych odcinków dróg przeprowadzano roczne kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Przeprowadzała je osoba posiadająca stosowne uprawnienia i zaświadczenia o przynależności do samorządu zawodowego Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. W 2017 roku nie przeprowadzono przedmiotowych kontroli. Nie realizowano również okresowych (raz na pięć lat) kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Ustalona nieprawidłowość*”.

(dowód: akta kontroli str. 27-39)

Okresowe kontrole stanu dróg, o których mowa w art. 20 ust. 10 ustawy o drogach, były wykonywane w formie objazdów 11¹⁴ dróg (z 34 będących w zarządzie), średnio dwa razy w roku. Ich rezultaty przedstawiano w dziennikach objazdów, prowadzonych zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg. Takich objazdów nie przeprowadzono na pozostałych 23 odcinkach dróg, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Ustalona nieprawidłowość*”.

(dowód: akta kontroli str. 36-38)

1.6. Dla wszystkich pięciu objętych analizą dróg gminnych ustanowiono stałe organizacje ruchu. Spośród 34 dróg zarządzanych przez Wójta, cztery¹⁵ nie posiadały ustanowionej stałej organizacji ruchu, określającej m.in. lokalizacje znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wójt wyjaśnił, że: „*Dla tych czterech dróg nie opracowano stałej organizacji ruchu, ponieważ drogi te nie były w większym stopniu modernizowane czy przebudowywane, a są to drogi o małym natężeniu ruchu posiadające nawierzchnie wręcz gruntową, ulepszona nieznacznie (...), jak również z uwagi na brak środków finansowych*”.

(dowód: akta kontroli str. 36, 52-53, 260-279)

1.7. Roczne informacje o sieci dróg publicznych za lata 2016 i 2017, składane na podstawie § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹⁶, sporządzono i terminowo przekazano GDDKiA. Za 2015 rok nie sporządzono przedmiotowej informacji, a dane przekazane za 2016 rok były nierzetelne w zakresie długości dróg gminnych zaliczonych do kategorii D, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Ustalona nieprawidłowość*”.

(dowód: akta kontroli str. 33, 40-48)

1.8. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące niewłaściwego stanu technicznego dróg. Wpłynął natomiast wniosek od mieszkańców miejscowości Kobylin-Kruszewo o poprawę stanu nawierzchni drogi dojazdowej do pól (pismo z 14 czerwca 2016 r.). W odpowiedzi z 20 lipca 2016 r. Wójt zobowiązał się do poprawienia nawierzchni, w miarę możliwości finansowych Gminy oraz korzystnych warunków pogodowych. W listopadzie 2016 roku ogłoszono i rozstrzygnięto przetarg na dostawę gruzu betonowego i kruszywa w celu realizacji wniosku. Przed nawiezieniem tłuczni planowano wyprofilować drogę równiarką. Ze względu na złe warunki pogodowe (obfite opady deszczu)

¹³ Dz. U. Nr 67, poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej: „*Rozporządzeniem w sprawie numeracji i ewidencji dróg*”.

¹⁴ W tym na pięciu analizowanych drogach, na których przeprowadzono roczne kontrole stanu dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

¹⁵ Dotyczy to dróg o nr: 106219B, 106224B, 106225B oraz 106240B.

¹⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 583. Rozporządzenie zwane dalej: „*Rozporządzeniem w sprawie sporządzania informacji oraz udostępniania danych o sieci dróg publicznych*”.

przełożono przeprowadzenie tych prac, a ostatecznie wniosek mieszkańców zrealizowano w maju 2017 roku. (dowód: akta kontroli str. 33, 35)

1.9. W związku z realizacją dwóch przedsięwzięć drogowych dofinansowanych ze środków Programu w Urzędzie Gminy Kobylin-Borzymy nie podejmowano działań na rzecz zmian w systemie planowania przestrzennego, np. poprzez zmiany w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie wytyczenia terenów inwestycyjnych. Przedmiotowe drogi łączą miejscowości położone na terenie gminy i przebiegają przez tereny typowo rolnicze. Na terenie gminy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie wydzielono terenów typowo inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 33)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie opracował planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, mimo takiego wymogu wynikającego z art. 20 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o drogach. Wójt wyjaśnił, że: „W Urzędzie nie opracowano planów rozwoju sieci drogowej (...) ze względu, iż powierzchnia gminy jest stosunkowo niewielka, a siatka dróg gminnych jest wystarczająca i nie przewiduje się budowy całkiem nowych dróg (o nowym przebiegu). (...) Tak również w przypadku projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (...) nie opracowano, ponieważ na bieżąco monitorowany jest stan dróg i obiektów, jak również podejmowane działania w kierunku jak najwyższego utrzymania z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców, jak również możliwości finansowych Gminy. Na Sesjach Rady Gminy rokrocznie omawiane są z radnymi potrzeby inwestycyjne, jak i również możliwości pozyskiwania środków finansowych na planowane do realizacji zadania. Sporządzania tych dokumentów (...) wiązałyby się z koniecznością częstej ich aktualizacji by zachować zgodność z podejmowanymi działaniami. Przy tak małej infrastrukturze jaka pozostaje w zarządzie sporządzanie tych dokumentów byłoby niecelowe, pracochłonne i obciążałoby dodatkowo pracownika zajmującego się drogami.” (dowód: akta kontroli str. 33, 49-51)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż plany rozwoju sieci drogowej stanowią podstawowe dokumenty niezbędne dla właściwego ich utrzymania i rozwoju, a także umożliwiają optymalny wybór zadań do realizacji. Ich opracowanie wskazałoby, m.in. mieszkańcom Gminy, kierunki rozwoju i przewidywane terminy przeprowadzenia remontów / modernizacji poszczególnych dróg.

2. Urząd, mimo wymogów określonych w art. 10 ust. 11 w związku z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach, nie prowadził ewidencji 23 z 34 zarządzanych dróg, obejmującej 44,1 km z 66,5 km dróg gminnych. Nie prowadzono także ewidencji obiektów mostowych, mimo usytuowania na drogach gminnych ośmiu takich obiektów. Wójt wyjaśnił, że: „Ewidencję dróg zakładano w miarę możliwości finansowych. Na początek założono dla 11 dróg, a z czasem planowano uzupełnienie tej ewidencji o pozostałe drogi. Ewidencją nie zostały objęte w większości drogi o nawierzchni żwirowej, gruntowej lub na których nie dokonywano większych remontów. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji obiektów mostowych, ponieważ w większości nie posiadamy na nie dokumentacji (obiekty wybudowane w przeszłości, część w tzw. czynach społecznych). Ewidencja zostanie założona w najbliższym czasie. Na chwilę obecną projektujemy remont jednego i przebudowę drugiego obiektu mostowego.” (dowód: akta kontroli str. 33, 36-38, 52-53)
3. W 2017 roku nie przeprowadzono rocznych kontroli pięciu analizowanych odcinków dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Nie przeprowadzono także, raz na pięć lat, kontroli wymaganych przepisem art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Wójt wyjaśnił, że: „W 2017 roku nie dokonano dla wymienionych dróg rocznych kontroli ze względów finansowych. Dla wszystkich 34 zarządzanych dróg i mostów nie przeprowadzono kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlane, ze względu na brak założonej ewidencji. Ponadto takiej kontroli dokonać może tylko osoba z uprawnieniami budowlanymi o odpowiedniej

specjalności, a zatrudniony pracownik nie posiada takich. Dokonanie tych kontroli wiązałoby się z dość dużym kosztem do poniesienia i z uwagi na skromny budżet nie dokonywano tych kontroli”.

Nie przeprowadzano także objazdów 23 odcinków dróg, co – jak wyjaśnił Wójt – wynikało z niezalożenia dla nich ewidencji. (dowód: akta kontroli str. 36-38, 52-53)

4. Urząd nie sporządził informacji o sieci dróg publicznych za 2015 rok, mimo takiego wymogu wynikającego z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji oraz udostępniania danych o sieci dróg publicznych. Natomiast dane przekazane za 2016 rok były nierzetelne w zakresie długości zarządzanych dróg, zaliczonych do kategorii „D”. Wykazano bowiem 0 km, a faktycznie zarządzano 56,3 km dróg tej kategorii. Wójt wyjaśnił, że: „W 2015 r. nie sporządzono i nie przekazano do GDKiA informacji o sieci dróg publicznych, ponieważ pracownik, który się tym zajmuje był na zwolnieniu lekarskim przez okres 6 miesięcy, a pracownik go zastępujący nie był tego świadomy, ponieważ sprawozdanie to przekazuje się bez wezwania corocznie. W (...) 2016 roku w sprawozdaniu wykazano wszystkie drogi w kategorii L „Lokalne”, nie wskazano zaś dróg w D „Dojazdowe” przez błąd pracownika, który źle zinterpretował kategorie dróg”. (dowód: akta kontroli str. 33, 40-51)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

- [1] Stan zatrudnienia w Urzędzie w zakresie zarządzania zasobami drogowymi nie był wystarczający (jeden pracownik, któremu przypisano zadania z tego zakresu, realizował też inne zadania¹⁷), a przy tym nie podejmowano działań mających na celu podniesienie kompetencji pracownika realizującego zadania z tego zakresu. Utrudniało to bieżące i prawidłowe wykonywanie obowiązków związanych z zarządzaniem siecią dróg gminnych. Wójt wyjaśnił, że: „Podyktowane było to i jest ograniczeniem wydatków związanych z szeroko rozumianą administracją. W całym naszym urzędzie zatrudnionych na chwilę obecną pracowników biurowych jest 10 osób. Jednocześnie dodaję, że w części prac związanych z zarządzaniem drogami takie, jak: wybór i konsultacje z projektantami, (...), przetargi na wyłonienie wykonawców, wybór geodetów, nabywanie gruntów na poszerzenie pasów drogowych ww. stanowisko jest wspomagane lub zastępowane przez inne osoby z Urzędu (Wójta, Sekretarza, Stanowisko ds. gospodarki przestrzennej i wodnej). Osoba zatrudniona na stanowisku związanym z administracją drogami nie posiada wykształcenia kierunkowego związanego z budową czy eksploatacją dróg, ponadto oferta szkoleniowa w tym zakresie dla osób nie posiadających uprawnień budowlanych była i jest dość skąpa”. (dowód: akta kontroli str. 4-33, 49-51)

- [2] W Urzędzie nierzetelnie prowadzono pięć objętych analizą ksiąg dróg.
- w zamieszczonych w nich tabelach nr 4 dokonywano wpisów dotyczących wykonania objazdów dróg, zamiast rocznych kontroli stanu technicznego poszczególnych dróg (art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane),
 - roczne kontrole stanu technicznego dróg wykazywano natomiast w tabelach nr 5, w których należało wpisać daty przeprowadzonych raz na pięć lat kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane,
 - w czterech księgach nie zamieszczono wpisów dotyczących odbioru przebudowy / remontu poszczególnych dróg, mimo ich wykonania w latach 2016 – 2017,
 - wpisy zawarte w tabelach dotyczących wyposażenia technicznego dróg (tabela nr 10) były niezgodne z danymi przedstawionymi w zatwierdzonych projektach stałych organizacji ruchu na tych drogach.

¹⁷ M.in. z zakresu ustawy o powszechnym obowiązku obrony, pełnienia funkcji pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych, zadań Zespołu Reagowania Kryzysowego, ustawy o stanie kłesk żywiołowych, promocji gminy.

Wójt wyjaśnił, że spowodowane to było omyłką. Dodał, że: „Nie ujęto wpisów dotyczących odbiorów przebudowanych dróg, ponieważ w 2016 roku wykonywano kontrole na początku marca, a odbiory przebudów odbyły się w 2016 roku w terminie późniejszym. (...) w przypadku 2017 roku nie wpisano protokołów odbioru z powodu niewykonania okresowych kontroli (...). Dla czterech przypadków nie uzupełniono tabeli nr 10, ponieważ odbiory przebudowy dróg odbyły się po terminie ostatniej kontroli obiektów, a wpisów dokonuje uprawniona osoba. Brak zlecenia dokonania wpisów wynikał z przeoczenia”. (dowód: akta kontroli str. 36-38, 52-53)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji zadań zarządcy drogi. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości (m.in. brak planu rozwoju sieci dróg gminnych, niekompletność ewidencji tych dróg, zaniedbania w zakresie okresowych kontroli stanu dróg) istotnie utrudniały prowadzenie rzetelnych analiz w zakresie standardów lokalnej sieci drogowej oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także planowania i dostępności potencjalnych terenów inwestycyjnych.

2. Wybór do realizacji projektów dofinansowanych środkami Programu

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016 – 2017 Urząd prowadził trzy inwestycje (odpowiednio jedną i dwie) związane z remontem, przebudową lub rozbudową dróg. Na te cele wydatkowano:

- w 2016 roku – 1.092,2 tys. zł, z tego 557,8 tys. zł pochodziło ze środków własnych, a 534,4 tys. zł dofinansowano z Programu (inwestycja dotyczyła przebudowy dwóch dróg¹⁸ gminnych o długości 2,5 km),
- w 2017 roku – 2.951,8 tys. zł, z tego 1.569,9 tys. zł pochodziło ze środków własnych, a 1.381,9 tys. zł z Programu (inwestycje dotyczyły rozbudowy dwóch dróg¹⁹ gminnych o długości 3,9 km oraz przebudowy 130 m odcinka drogi gminnej nr 106212B, kosztem 133,2 tys. zł środków własnych).

W planach Urzędu na 2018 rok²⁰ ujęto jedną inwestycję, polegającą na rozbudowie i przebudowie drogi gminnej nr 105520B na długości 4,1 km. Na ten cel przewidziano 4.174,4 tys. zł, z czego 2.270,9 tys. zł stanowią środki własne, a 1.903,5 tys. zł dofinansowanie środkami Programu. Według ostatecznej listy rankingowej Wojewody Podlaskiego z 30 listopada 2017 r. wniosek Urzędu został objęty dofinansowaniem z Programu na 2018 rok. (dowód: akta kontroli str. 54, 217-223)

2.2. Urząd nie dysponował planami rozwoju sieci drogowej, co opisano w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia. Wójt wyjaśnił, że: „Na Sesjach i Komisjach Rady Gminy rokrocznie omawiane są z radnymi potrzeby inwestycyjne, jak i również możliwości pozyskania środków finansowych na planowane do realizacji zadania. Generalnie większe inwestycje planowane są pod kątem możliwości uzyskania dofinansowania, zaś krótsze odcinki dróg planowane są w oparciu o możliwości budżetu, stan dróg i ich obciążenie. Na chwilę obecną brakuje około 25 odcinków utwardzonych dróg na łączną długość około 15-16 km”. (dowód: akta kontroli str. 33, 55-56)

2.3. Z informacji Komendanta Powiatowego Policji w Wysokiem Mazowieckiem wynika, że w latach 2012 – 2016 na drogach gminnych wybranych do dofinansowania ze środków Programu nie zarejestrowano w systemach KSIP²¹ oraz SEWIK²² kolizji i wypadków drogowych. (dowód: akta kontroli str. 57-58)

2.4. Informacje zawarte w dwóch zbadanych wnioskach, dla których otrzymano dofinansowanie z Programu, miały odzwierciedlenie w dokumentach źródłowych. Ujęto w nich rzetelne dane dotyczące m.in.: zapewnienia finansowego wkładu własnego, współpracy gminy w zakresie dofinansowania zadania z powiatem wysokomazowieckim, parametrów inwestycji drogowych planowanych do realizacji (m.in.: liczba, długość

¹⁸ Dotyczyło to dróg o nr. 106233B i 106235B.

¹⁹ Dotyczyło to dróg o nr. 106217B i 106220B.

²⁰ Według załącznika nr 4 do uchwały Nr XXIX/130/18 Rady Gminy Kobylin-Borzymy z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie zmian uchwalenia budżetu gminy Kobylin-Borzymy na rok 2018 rok.

²¹ Krajowy System Informacji Policji.

²² System Ewidencji Wypadków i Kolizji.

i szerokość pasów ruchu, szerokość poboczy), posiadanych zgłoszeń i pozwoleń na budowę. (dowód: akta kontroli str. 59-76, 107-128)

2.5. Realizacja inwestycji polegającej na rozbudowie dróg gminnych nr 106220B na odcinku od km 3+237,67 do km 5+768,73 (Kobylin Kuleszki – Stare Garbowo) i nr 106217B na odcinku od km 0+000 do km 1+364,08 (w m. Nowe Garbowo) przyniosła efekty w postaci:

- a) wykonania nawierzchni z betonu asfaltowego na 3,8 km o szerokości 5 m wraz z poboczem żwirowym o szerokości 1 m i odtworzeniu rowów przydrożnych,
- b) obustronnego umocnienia poboczy płytami ażurowymi na odcinku 148 m w m. Nowe Grabowo,
- c) wykonania ośmiu przepustów pod koroną dróg (jednego o średnicy \varnothing 80 cm i siedmiu – \varnothing 60 cm),
- d) budowy 97 zjazdów, w tym 78 z przepustami (\varnothing 40 cm),
- e) przebudowy skrzyżowania dróg objętych rozbudową,
- f) poprawy bezpieczeństwa użytkowników dróg, zwiększenia płynności ruchu i warunków organizowania transportu zbiorowego, a także ułatwienia połączenia miejscowości leżących na trasie inwestycji z drogą krajową Nr 8 Warszawa – Białystok i drogami powiatowymi nr 2043B, 2052B i 2043B oraz zwiększeniem dostępności do pól i gospodarstw.

W ramach zadania, polegającego na przebudowie dróg gminnych nr 106233B km na odcinku 0+000 do km 1+786,7 oraz nr 106235B od km 0+000 do km 0+743,2 (Kolonia Pszczółczyn – Kurowo Kolonia) osiągnięto efekty w postaci:

- a) wykonania nawierzchni z betonu asfaltowego na 2,5 km o szerokości 5 m wraz z poboczem żwirowym o szerokości 1 m i odtworzeniu rowów przydrożnych,
- c) wykonania dwóch przepustów pod koroną dróg (po jednym – \varnothing 80 cm i \varnothing 60 cm),
- d) budowy 26 zjazdów, w tym 15 z przepustami (\varnothing 40 cm),
- e) przebudowy skrzyżowania dróg objętych inwestycją,
- f) poprawy bezpieczeństwa użytkowników dróg, zwiększenia płynności ruchu i warunków organizowania transportu zbiorowego, a także ułatwienia połączenia miejscowości leżących na trasie inwestycji z drogą powiatową nr 2060 i wojewódzką nr 671 na trasie Sokoły – Jerzewo oraz poprawy dostępności do pól i gospodarstw,
- g) ułatwienia dostępu do doliny Narwi, a w efekcie do Nadnarwiańskiego Parku Narodowego. (dowód: akta kontroli str. 77-95, 217-223, 280-296)

2.6. Organy zewnętrzne nie przeprowadzały w Urzędzie kontroli dotyczących zadań realizowanych w ramach *Programu*. Natomiast w 2016 roku Podlaski Urząd Wojewódzki (dalej „PUW”) skontrolował wykonanie zadania zrealizowanego w 2015 roku „*Poprawa spójności systemu komunikacyjnego Gminy poprzez połączenie drogi powiatowej nr 2043B z drogą krajową nr 8²³*”. Nie stwierdzono uchybień lub nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 96-100)

2.7. W prowadzonej w Urzędzie ewidencji środków trwałych w grupie 0 nie ujmowano gruntów pod drogami. W grupie 2 *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, podgrupie 22 *Infrastruktura transportu*, rodzaju 220 *Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe* niewłaściwie ewidencjonowano wartości dróg jako obiektów budowlanych, co szerzej opisano poniżej, w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*”. (dowód: akta kontroli str. 101-104)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieujęciu w ewidencji środków trwałych (w grupie 0) gruntów pod drogami. Ponadto w grupie 2 *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, podgrupie 22 *Infrastruktura transportu*, rodzaju 220 *Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe* nie zaewidencjonowano wartości początkowej poszczególnych dróg. Obiekty inżynierii lądowej (drogi) ujmowano w ewidencji dopiero w momencie wykonania remontu / przebudowy / modernizacji – do wysokości poniesionych nakładów. Analiza zapisów grupy 2 dotyczących dwóch wybranych inwestycji prowadzonych w latach 2016 –

²³ Dotyczyło to przebudowy dwóch dróg gminnych o nr: 106215B i 106239B.

2017²⁴ wykazała, że nie prowadzono jej oddzielnie dla każdego obiektu (poszczególnej drogi), a ewidencjonowano poszczególne inwestycje do wysokości poniesionych nakładów. Takie postępowanie stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 w związku z art. 24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Skarbnik Gminy Kobylin-Borzymy wyjaśniła, że: „W ewidencji środków trwałych nie ujmowano gruntów pod drogami zarządzanymi przez Wójta, ponieważ w wyniku powszechnej komunalizacji otrzymaliśmy tylko ilościowe decyzje, bez podania ich wartości. (...) Taka sama sytuacja powtarza się w ewidencji dróg, otrzymaliśmy drogi ilościowo, bez podanych wartości. Jest to zaszłość z lat ubiegłych. W chwili obecnej gmina jest w trakcie uzgodnień z Wydziałem Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości Starostwa Powiatowego w Wysokiem Mazowieckiem wszystkich zasobów gruntów. Po dokonanych uzgodnieniach gmina przystąpi do szacowania posiadanych gruntów, jest to jednak proces bardzo czasochłonny i rozciągnięty w czasie oraz bardzo kosztowny. Gmina nasza jest jednostką z bardzo małą obsadą osobową. W całym referacie finansowym pracują tylko cztery osoby. Ja jako Skarbnik Gminy jestem jednocześnie kierownikiem referatu oraz księgowym jednostki i dlatego nie prowadzono ewidencji dla każdego obiektu inżynierii lądowej, a ujmowano w niej poszczególne inwestycje. Trudności związane z ewidencją środków trwałych dla każdego obiektu spowodowane są między innymi zaszłościami z lat ubiegłych”.

(dowód: akta kontroli str. 101-106)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zaplanowanie i zrealizowanie obu projektów objętych kontrolą NIK w sposób zapewniający realizację celów Programu. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na tę ocenę.

3. Realizacja wybranych inwestycji drogowych dofinansowanych środkami Programu

Opis stanu faktycznego

3.1. Analiza dokumentacji obejmującej dofinansowanie z Programu rozbudowy i przebudowy dróg gminnych nr 106220B i 106217B²⁵ oraz nr 106233B i 106235B²⁶ wykazała, że Urząd dysponował niezbędnymi dokumentami umożliwiającymi rozpoczęcie przedmiotowych inwestycji w terminach wskazanych we wnioskach o dofinansowanie. Urząd posiadał odpowiednie zgłoszenia i zezwolenia na realizację inwestycji, a także projekty budowlane i wykonawcze oraz przedmiary robót. Opracowano specyfikacje techniczne, które określały m.in. wymagania dotyczące materiałów budowlanych, warunki ich badania, warunki pogodowe wykonania poszczególnych robót, wymagania dotyczące transportu, przechowywania i składowania materiałów, sposób wykończenia i tolerancje wymiarów, a także opis działań związanych z kontrolą, badaniami i odbiorem inwestycji czy sposobem dokumentowania prac zanikowych i ulegających zakryciu.

(dowód: akta kontroli str. 59-63, 107-128, 217-223)

3.2. Realizację obu inwestycji objętych kontrolą (wymienionych w pkt. 3.1 wystąpienia) powierzono wykonawcom wyłonionym z zachowaniem procedur udzielania zamówień publicznych, ustanowionych w PZP. Uchybienia formalne – szerzej opisane w dalszej części wystąpienia, w „Sekcji ustalone nieprawidłowości” – nie wpłynęły na wynik wyboru ofert. Wartość zamówień ustalono z zachowaniem reguł określonych w art. 32 – 33 i art. 35 tej ustawy. W obu przypadkach opracowano kosztorys inwestorski (nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia). Zapisy umów były zgodne z warunkami wynikającymi z złożonych ofert, a od wykonawców wyegzekwowano wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania robót (w formie gwarancji bankowych).

(dowód: akta kontroli str. 174-181)

²⁴ Dotyczy czterech dróg gminnych o nr: 106235B, 106233B oraz 106217B, 106220B.

²⁵ Zadanie zrealizowano kosztem 2.951,8 tys. zł, sfinansowane wkładem własnym w wysokości 1.569, 9 tys. zł. (w tym 700 tys. zł partnera, tj. powiatu wysokomazowieckiego) i dotacją z budżetu państwa w wysokości 1.381,9 tys. zł.

²⁶ Zadanie zrealizowano kosztem 1.092,1 tys. zł, sfinansowane wkładem własnym w wysokości 557,7 tys. zł. (w tym 280 tys. zł partnera, tj. powiatu wysokomazowieckiego) i dotacją z budżetu państwa w wysokości 534,4 tys. zł.

3.3. Dla wykonawców obu inwestycji Urząd terminowo przekazał teren budowy i dokumentację techniczną. Miało to miejsce w dniu lub sześć dni po podpisaniu umowy na realizację zadania.

W obu przypadkach inwestycje rozpoczęto po uprawomocnieniu się decyzji zezwalającej na jej realizację lub uzyskaniu informacji o braku sprzeciwu do zgłoszenia wykonania obiektu / robót budowlanych. Dla rozbudowy dróg gminnych nr 10220B i 106217B decyzja Starosty Wysokomazowieckiego nr 10/2015 z 10 grudnia 2015 r. stała się ostateczna 15 stycznia 2016 r., a inwestycje rozpoczęto 10 lipca 2017 r. (pierwszy wpis do dziennika budowy o oznakowaniu terenu). Dla przebudowy dróg 106233B i 106235B Urząd dysponował informacją od Starosty Wysokomazowieckiego z 29 października 2015 r. o niewniesieniu sprzeciwu do przedmiotowego zgłoszenia, a inwestycję rozpoczęto 4 kwietnia 2016 r. (pierwszy wpis do dziennika budowy o oznakowaniu terenu i pracach geodezyjnych). (dowód: akta kontroli str. 107-128, 217-223)

3.4. W przypadku obu inwestycji objętych badaniem Urząd podjął działania w celu zapewnienia sprawowania nadzoru nad realizacją robót budowlanych.

[A] Każdorazowo ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego²⁷, którym był podmiot zewnętrzny, posiadający uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń.

[B] Roboty ulegające zakryciu były odbierane przez inspektora nadzoru inwestorskiego i potwierdzane odpowiednimi zapisami w dziennikach budów. Nie ujawniono nierzetelnego wykonawstwa robót ulegających zakryciu – nie stwierdzono także takich zapisów w dziennikach budów. W przypadku prac dotyczących przebudowy dróg o nr 106233B i 106235B SST przewidywała wykonanie przez wykonawcę dokumentacji fotograficznej prac zanikowych i ulegających zakryciu oraz dołączenia jej do ostatecznego protokołu odbioru, czego zaniechano i co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Uwagi dotyczące badanej działalności*”.

W przypadku obu inwestycji kontrolującemu nie okazano Programów Zapewnienia Jakości. Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił, że: „*Wykonawca obu prac / robót, jak pamiętam, przedłożył takie programy. Jednak z powodu przeoczenia nie dołączyłem ich do dokumentacji powykonawczej*”. (dowód: akta kontroli str. 217-224)

W dziennikach budów nie zamieszczono zapisów dotyczących warunków pogodowych, przy których realizowano prace. Według specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, temperatura powietrza przy układaniu warstwy wiążącej, wyrównawczej i ścieralnej betonu asfaltowego nie mogła być niższa niż 5 °C, mierzone na wysokości dwóch metrów. Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił, że: „*W mojej ocenie warunki pogodowe w obu przypadkach pozwalały na układanie nawierzchni z betonu asfaltowego. Jeżeli warunki były niekorzystne, to w dzienniku budów pojawiłby się odpowiedni zapis i nie zezwoliłbym na układanie nawierzchni z betonu asfaltowego*”. Według archiwalnych danych pogodowych, dostępnych na portalach internetowych²⁸, w okresie układania warstwy wyrównawczej, wiążącej i ścieralnej betonu asfaltowego²⁹ (w maju 2016 roku i we wrześniu 2017 roku) temperatura powietrza była wyższa od minimum wskazanego w SST.

(dowód: akta kontroli str. 217-224, 280-281)

Urząd i Inspektor nadzoru inwestorskiego nie zlecali wykonania dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów, a ocena jakości zrealizowanych inwestycji oparta była na opinii inspektora nadzoru inwestorskiego. Wyjaśnił on, że jego zdaniem nie było potrzeby przeprowadzania dodatkowych badań.

(dowód: akta kontroli str. 217-223, 280-281)

²⁷ W obu przypadkach była to ta sama osoba – uprawnienia budowlane Nr ewid. BI/13/99.

²⁸ https://www.weatheronline.pl/weather/maps/city;https://www.meteoblue.com/pl/pogoda/prognoza/archive/woc5%banawi%e%5%9b_polska_754748.

²⁹ Dla prac wykonywanych na drogach 106233B i 106235B poszczególne warstwy układano w maju w 2016 roku, a na drogach 106220B i 106217B – we wrześniu 2017 roku.

3.5. W trakcie realizacji inwestycji dofinansowanych środkami *Programu* nie udzielano wykonawcom zamówień uzupełniających. (dowód: akta kontroli str. 217-223)

3.6. W obu przypadkach rzeczową realizację inwestycji zakończono w terminach wskazanych w umowach z wykonawcami oraz wynikających z umów na dofinansowanie środkami z budżetu państwa.

Dla przebudowy dróg nr 106233B i nr 106235B w umowie z wykonawcą termin wykonania przedmiotu umowy ustalono na 31 lipca 2016 r. (ten sam dzień wskazany był w umowie o dofinansowanie zadania w ramach *Programu*). Zgodnie z wpisem do dziennika budowy, roboty zakończono 5 lipca 2016 r. i w tym samym dniu wykonawca zgłosił inwestorowi zakończenie prac i wyraził gotowość do odbioru końcowego. Urząd ustalił termin odbioru na 20 lipca 2016 r. W protokole odbioru ostatecznego odnotowano odbiór inwestycji bez wad. Stwierdzono, że roboty wykonano prawidłowo, zgodnie z dokumentami kontraktowymi.

Dla rozbudowy dróg nr 106220B i 106217B w umowie z wykonawcą termin wykonania przedmiotu umowy ustalono na 30 września 2017 r. (ten sam dzień wskazany był w umowie o dofinansowanie zadania w ramach *Programu*). Zgodnie z wpisem do dziennika budowy, roboty zakończono 30 września 2017 r. W dniu 2 października 2016 r. wykonawca zgłosił inwestorowi zakończenie prac i wyraził gotowość do odbioru końcowego, a Urząd ustalił termin odbioru na 11 października 2017 r. W protokole odbioru ostatecznego odnotowano odbiór inwestycji bez wad. Stwierdzono, że roboty wykonano prawidłowo, zgodnie z dokumentami kontraktowymi. (dowód: akta kontroli str. 217-223, 225-244, 280-281)

W przypadku obu inwestycji dokonano obmiaru powykonawczego oraz wykonano stosowne mapy inwentaryzacyjne. Wykonawcy dostarczali dokumenty potwierdzające zastosowanie odpowiednich materiałów o właściwościach wskazanych w specyfikacjach technicznych i wyniki badań potwierdzające właściwe wykonanie robót drogowych, w tym m.in. dotyczące: właściwości kruszywa użytego do podbudowy, wykonanej warstwy wiążącej i ścieralnej asfaltu³⁰, składu i właściwości mieszanki mineralno-bitumicznej oraz lepiszcza, spadków i równości podłużnych oraz poprzecznych, wytrzymałości i nośności podbudowy czy odporności na działanie wody i mrozu zastosowanej mieszanki cementowej.

(dowód: akta kontroli str. 217-223)

3.7. Zadania związane z przebudową i rozbudową badanych odcinków dróg zostały wykonane zgodnie z terminami wskazanymi w umowach o dofinansowanie w ramach *Programu*, tj. do 31 lipca 2016 r. dla dróg nr 106233B i 106235B oraz do 30 września 2017 r. dla dróg nr 106220B i 106217B. Mieściły się one w terminie wykorzystania dotacji określonym w § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych³¹, co szerzej omówiono w pkt. 3.11. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 217-223, 225-244)

3.8. Zakres zrealizowanych zadań obu inwestycji objętych kontrolą był zgodny z dokumentacją projektową (co opisano w pkt. 2.5 niniejszego wystąpienia). Wykonawcy nie zgłaszali potrzeby odstępstw od zatwierdzonych projektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 35, 77-95, 217-223, 280-281)

3.9. W obu umowach na przebudowę i rozbudowę dróg objętych kontrolą zamawiający zabezpieczył swoje interesy, m.in. zawierając zapisy, w myśl których wykonawcy byli odpowiedzialni z tytułu rękojmi za ewentualne wady oraz udzielili gwarancji na roboty i dostarczone materiały, obejmującej całość prac budowlanych wraz z wszystkimi instalacjami i urządzeniami z nimi związanymi na okres 88 m-cy lub 60 m-cy, licząc od daty odbioru końcowego.

³⁰ Badano m.in. zagęszczenie, grubość warstw oraz uziarnienie.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 740. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie udzielania dotacji na remonty dróg”.

Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy inwestycji na drogach 106220B i 105217B dołączenia do protokołu odbioru końcowego pisemnej gwarancji przewidzianej w załączniku Nr 1 do zawartej umowy. Wójt wyjaśnił, że spowodowane to było brakiem w trakcie odbioru prac odpowiedniej liczby osób po stronie wykonawcy upoważnionych do jego podpisania. „(...) dokument ten został zabrany przez przedstawicieli wykonawcy do podpisu. Wykonawca nie przekazał dokumentu do dnia kontroli dla zamawiającego. Wystąpiono do wykonawcy o przedłożenie przedmiotowego dokumentu”. W trakcie kontroli wykonawca przekazał do Urzędu stosowny dokument.

Żaden z wykonawców nie był zobligowany zapisami umowy do przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych. Podczas użytkowania nie nastąpiła konieczność wykonywania korekt, napraw lub poprawek na drogach objętych badaniem.

(dowód: akta kontroli str. 182-214, 217-230, 250-251, 258-259)

3.10. Przebudowy dróg nr 106233B i 106235B dokonano na podstawie zgłoszenia wykonania robót budowlanych z 23 października 2015 r.³², a w związku z tym nie zachodziła konieczność zgłaszania zakończenia prac budowlanych. Natomiast zakończenie rozbudowy dróg nr 106220B i 106217B zgłoszono 19 grudnia 2017 r. Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego. Urząd dysponował adnotacją Starostwa Powiatowego w Wysokiem Mazowieckiem (z 4 stycznia 2018 r.) o niewniesieniu sprzeciwu.

(dowód: akta kontroli str. 217-223)

3.11. W przypadku obu zadań dofinansowanych z *Programu* (przebudowy i rozbudowy dróg nr 106233B i 106235B oraz nr 106220B i 106217B) pracownicy Urzędu sporządzili wymagane rozliczenia dotacji celowych. Zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na pokrycie 50% kosztów objętych dofinansowaniem, faktycznie poniesionych na realizację tych zadań. Urząd w przypadku obu inwestycji przekazał do PUW wymagane rozliczenia i sprawozdania z wykorzystania dotacji z zachowaniem terminów określonych w umowach z Wojewodą Podlaskim oraz w § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji na remonty dróg. Termin rozliczenia otrzymanych dotacji – ustalony w tych umowach – wynosił 60 dni od uregulowania ostatniej płatności związanej z finansowaniem inwestycji. Płatności na rzecz wykonawców za zrealizowane inwestycje nastąpiły 3 i 8 sierpnia 2016 r. oraz 25 października 2017 r. Po złożeniu końcowych wniosków o wypłatę dotacji, Urząd 26 sierpnia 2016 r. otrzymał 534.401 zł, a 17 listopada 2017 r. – 1.381.861 zł. Rozliczenia inwestycji, sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa³³, Urząd przekazał do PUW 17 sierpnia 2016 r. i 7 listopada 2017 r. Wraz z rozliczeniami inwestycji beneficjent złożył sprawozdania z wykorzystania dotacji, zawierające m.in. informacje, o których mowa w § 10 ust. 1a pkt 3 rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji na remonty dróg. Przesłane do PUW rozliczenia dotacji zatwierdził Z-ca Dyrektora Wydziału Certyfikacji i Funduszy Europejskich z upoważnienia Wojewody Podlaskiego. Informacje o zatwierdzeniu rozliczeń dotacji wpłynęły do Urzędu 30 sierpnia 2016 r. i 7 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 225-249)

3.12. Oględziny obu objętych kontrolą przebudowanych i rozbudowywanych dróg wykazały, że stan techniczny ich nawierzchni był bardzo dobry. Nie występowały wysadziny, wyboje, ubytki, spękania, oblamania krawędzi lub koleiny. Nie stwierdzono zastoin wody na powierzchni dróg (ogłędziny przeprowadzono po nocnych opadach deszczu). Przepusty i rowy odwadniające były drożne. Na drodze nr 106233B (przed skrzyżowaniem z drogą gminną nr 106213B i 106234B) gałęzie drzew znajdowały się w świetle skrajni jezdni. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że: „(...) na etapie projektu nie zostało uwzględnione przycinanie gałęzi „pielęgnacja drzew”, ponieważ z oględzin wynikało, iż gałęzie nie będą sięgać do skrajni drogi. Gałęzie drzew wchodzące w skrajnie jezdni zostaną podcięte w najbliższym czasie”.

³² Urząd dysponował informacją od Starosty Wysokomazowieckiego o niewniesieniu sprzeciwu do przedmiotowego zgłoszenia (z 29 października 2015 r.).

³³ Dz. U. z 2010 r., Nr 238, poz. 1579.

Oznakowanie dróg nr: 106220B, 106217B, 106239B i 106233B było zgodne z zatwierdzoną stałą organizacją ruchu dla tych dróg. Natomiast w przypadku drogi nr 106235 wystąpiły braki w zakresie znaków szlaków rowerowych, przewidzianych w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu. Ujawniono brak czterech znaków (dwóch R-1 i po jednym R-b i R-3), a cztery kolejne (dwa R-1 i po jednym R-b i R-3)³⁴ wymalowano na betonowym słupku, który leżał wyrwany w przydrożnym rowie. Pozostałe 19 znaków drogowych (z 27 na tej drodze) znajdowało się w miejscach ustalonych w projekcie stałej organizacji ruchu. Znaki drogowe, znajdujące się na wszystkich poddanych oględzinom drogach, były czyste, widoczne i niezniszczone.

Odnosząc się do nieoznakowania szlaków rowerowych, pracownik odpowiedzialny w Urzędzie za nadzór nad drogami wyjaśnił, że: „(...) znaki były zamontowane, lecz nie wiadomo kiedy zaginęły”, a odnośnie znaków wymalowanych na betonowym słupku stwierdził, że: „(...) najprawdopodobniej przeoczono i pozostawiono stare oznakowanie na nieodpowiednim słupku”. (dowód: akta kontroli str. 77-95, 252-254, 257)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym w postępowaniach w sprawie udzielenia zamówień na realizację robót budowlanych w ramach zadań dofinansowanych z Programu. Nie miały one wpływu na wynik tych postępowań.

a) W prowadzonym w 2016 roku postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę dróg nr 106233B i 106235 Urząd nie badał ceny wybranej oferty, mimo że była ona niższa o ponad 30% od szacowanej wartości zamówienia oraz o 28,4% od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert. Nie wystąpiono do wybranego oferenta o udzielenie wyjaśnień i złożenie dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na jej wysokość, co naruszało art. 90 ust. 1 PZP (w brzmieniu obowiązującym w trakcie prowadzonego postępowania). Sekretarz Gminy wyjaśnił, że: „(...) wybrana oferta nie wzbudziła w komisji przetargowej podejrzeń, iż jest rażąco niska. Ze złożonych siedmiu ofert w postępowaniu tylko jedna była dużo wyższa od pozostałych. Sześć złożonych ofert w postępowaniu było bardzo zbliżonych cenowo i nie wzbudziło podejrzeń u członków komisji, przez co nie dokonano technicznego przeliczenia ceny najkorzystniejszej oferty w myśl art. 90 ust. 1 i w związku z tym nie wystąpiono do wykonawcy z pytaniem o wyjaśnienie”. (dowód: akta kontroli str. 174-176, 255-256)

b) W umowie Nr 1/2017 zawartej z wykonawcą 5 kwietnia 2017 r. na rozbudowę ciągu dróg gminnych nr 106220B i 106217B nie ujęto wymagań dotyczących zatrudnienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 3a PZP³⁵ (nie sprawdzano też wywiązywania się wykonawcy z realizacji tych wymogów), mimo zawarcia ich w rozdziale 22 SIWZ. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że doszło do tego „(...) ponieważ był to początek obowiązywania tego przepisu, a to był jeden z pierwszych przetargów sporządzany według nowych zasad i były problemy interpretacyjne. Dlatego też zapis z rozdziału 22 SIWZ nie został przeniesiony do umowy, jak również zabrakło zapisów o sankcjach z tytułu niespełnienia tego wymogu. Nie dokonywano kontroli wywiązywania się Wykonawcy robót z wymagań przewidzianych i opisanych w rozdziale 22 SIWZ z powodów kadrowych, braku czasu i niewyznaczenia osoby odpowiedzialnej za realizację tego zapisu (...)”. (dowód: akta kontroli str. 129-173, 177-181, 192-216)

c) W postępowaniu prowadzonym w 2017 roku w trybie przetargu nieograniczonego na rozbudowę ciągu dróg o nr: 105220B i 106217B przy badaniu ofert skorzystano z niewłaściwych kryteriów dotyczących ceny oraz okresu gwarancji i rękojmi. Zastosowano wzór, wg którego za kryterium ceny można było uzyskać max. 80 pkt, a za okres gwarancji – max. 20 pkt. Natomiast zgodnie z dokonaną zmianą treści SIWZ³⁶ należało zastosować kryterium, wg którego za cenę można było uzyskać max. 60 pkt, a za okres gwarancji – max. 40 pkt. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że: „Przez niedopatrzenie zastosowano przy wyliczaniu punktacji dla ofert wzór z pierwotnej SIWZ

³⁴ Znaki te dotyczą przebiegu tras rowerowych.

³⁵ Tj. wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia.

³⁶ Zmianę Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia dokonano prawidłowo 7 marca 2017 r.

(cena 80%, gwarancja 20%). Treść pierwotnej SIWZ została zmieniona zgodnie z ustawą prawo zamówień publicznych i ustalono nowe kryterium oceny ofert, odpowiednio cena 60%, gwarancja 40%. Komisja sięgnęła do pierwotnej treści SIWZ i nieopatrznie ustaliła punktację według złego wzoru. Zaistniała pomyłka nie miała wpływu na dokonany wybór wykonawcy, jak również nie zmieniała rankingu ofert”.

(dowód: akta kontroli str. 177-181, 215-216)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Urząd i inspektor nadzoru inwestorskiego nie wyegzekwowali od wykonawcy robót dotyczących przebudowy dróg 106233B i 106235B wykonania dokumentacji fotograficznej prac zanikowych i ulegających zakryciu, mimo takich zapisów zawartych w SST. Wójt i inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnili, że spowodowane to było przeoczeniem. Inspektor nadzoru inwestorskiego dodatkowo dodał, że: „Nie egzekwowano wykonania dokumentacji fotograficznej robót zanikowych, ponieważ osobiście wszystkie odbierałem”. (dowód: akta kontroli str. 221-224, 258-259)

Brak dokumentacji fotograficznej prac zanikowych i ulegających zakryciu (przewidzianej w SST) może w przyszłości znacząco utrudnić dochodzenie ewentualnych roszczeń związanych z niewłaściwym wykonaniem przedmiotu umowy.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wybór wykonawców robót drogowych oraz realizację powierzonych im zadań. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na tę ocenę.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz drogowych obiektów inżynierskich.
2. Założenie oraz bieżące i rzetelne prowadzenie ewidencji dla wszystkich zarządzanych dróg gminnych.
3. Realizowanie kontroli stanu dróg gminnych, wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.
4. Rzetelne sporządzanie oraz terminowe przekazywanie do GDDKiA rocznych informacji o sieci dróg publicznych.
5. Podjęcie działań w celu ustalenia wartości gruntów pod drogami i prawidłowe ujmowanie dróg gminnych w ewidencji środków trwałych.
6. Zachowywanie wymogów określonych w SIWZ w toku prowadzonych postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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.

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

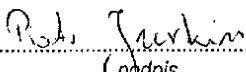
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

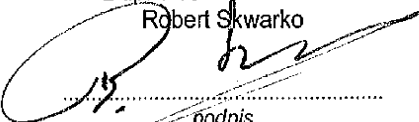
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 4 czerwca 2018 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis