



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4010 – 10 – 04/2013
P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@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 Bydgoszczy
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ : <ol style="list-style-type: none">1. Artur Nierebiński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84144 z 22 kwietnia 2013 r.2. Andrzej Grzymysławski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86154 z dnia 16 maja 2013 r. <p>[dowód: akta kontroli str. 4 – 7]</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Czernikowie ul. Słowackiego 12, 87 – 640 Czernikowo, zwany dalej „urzędem” lub „UG”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Gawroński, Wójt Gminy Czernikowo <p>[dowód: akta kontroli str. 8 – 10]</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przedmiotem kontroli była organizacja sieci dróg gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych” (NPPDL) przez Gminę Czernikowo, zwaną dalej „Gminą”.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono szereg okoliczności mających pozytywny wpływ na ocenę.

Przede wszystkim pozytywnie należy ocenić działania Gminy w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych na poprawę infrastruktury drogowej. W latach 2010 – 2013 Gmina zrealizowała aż 8 projektów związanych z budową lub przebudową dróg gminnych na terenie Gminy Czernikowo, które miały wpływ na poprawę bezpieczeństwa na drogach, z czego 3 w ramach NPPDL.

Gmina, która pełni także funkcję zarządcy dróg, działała zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Ministrów dotyczących NPPDL. Wykonawcy, którym udzielono zamówienia publicznego na realizację zadania dofinansowanego w ramach NPPDL,

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

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

zostali wyłonieni zgodnie z obowiązującymi przepisami zawartymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, zwana dalej „PZP”. Roboty drogowe zostały wykonane w sposób legalny, gospodarny i rzetelny, co zostało potwierdzone w sporządzonej dokumentacji powykonawczej i odbiorowej.

NIK pozytywnie ocenia także egzekwowanie przez Gminę uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi. Wykryte usterki zostały zgłoszone do wykonawcy i niezwłocznie usunięte.

Negatywnie z punktu widzenia legalności działań Izba ocenia: nieprowadzenie do grudnia 2012 r. dziennika objazdu dróg; nieprzeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg; nieopracowanie planu rozwoju sieci drogowej oraz brak zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu dla żadnego z odcinków dróg.

Ponadto stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: dokonania zapłaty wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu dwóch objętych badaniem umów z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z umowy, nieskutkujące zapłatą przez Urząd odsetek lub kar umownych; nieaktualizowania danych zapisanych w książkach dróg; braku oznakowania miejsc poruszania się dzieci w pobliżu dwóch szkół; nieoznakowania niebezpiecznego zakrętu, niesporządzania kopii systemu ewidencji dróg.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Legalność, gospodarność i rzetelność działań w zakresie właściwego stanu technicznego gminnej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

W zarządzie Gminy znajduje się 68 odcinków dróg o łącznej długości 120,17 km, które na mocy uchwały Nr XXIV/184/2005 z 6.12.2005 r. Rady Gminy Czernikowo zostały zaliczone do kategorii dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 78 – 85)

Książki dróg gminnych były prowadzone w formie elektronicznej za pomocą Systemu Ewidencji Dróg i Ulic EWIDR 2005 od 17.09.2008 r. System EWIDR spełniał wymogi określone w załączniku nr 1 do 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 tunelom⁴, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie sposobu numeracji” dotyczące układu i zawartości poszczególnych działów książki drogi.

(dowód: akta kontroli str. 88 – 92)

Dziennik objazdu dróg dla kategorii dróg gminnych został założony w grudniu 2012 r. w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego Wojewody Kujawsko – Pomorskiego, zwanego dalej „Wojewoda” z 19 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 93 – 108)

³ Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2005 r., nr 67, poz. 582

W Urzędzie sporządzano i przekazywano do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad roczne informacje o sieci dróg publicznych w terminie przewidzianym § 2 ust. 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 promach⁵. Dane te były zgodne z prowadzoną ewidencją w systemie EWIDR 2005.

(dowód: akta kontroli str. 109 – 119)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina Czernikowo nie posiadała projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych, co stanowi naruszenie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶. Fakt ten został podniesiony w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody z 19 grudnia 2012 r. W odpowiedzi na przedmiotowe wystąpienie Wójt Gminy Czernikowo (zwany dalej „Wójtem”) w dniu 21 stycznia 2013 r. poinformował m.in., że przystąpiono do prac związanych ze sporządzeniem „Planu rozwoju sieci dróg gminnych na lata 2013 – 2018”. Planowany termin zakończenia prac związanych z opracowaniem projektu planu określono na 29 listopada 2013 roku. Na prośbę kontrolera udostępniono projekt ww. planu jednak wymagał on dalszego opracowania m.in. w działach: „Ocena stanu technicznego dróg” oraz „Plany inwestycyjne i remontowe dróg gminnych”.

Pan Dariusz Zagrabski – Zastępca Wójta Gminy Czernikowo wyjaśnił m.in., że *przyczyną nieopracowania przedmiotowego planu jest niewiedza konieczności posiadania takiego planu. Po kontroli Urzędu Wojewódzkiego przystąpiliśmy niezwłocznie do opracowania.*

(dowód: akta kontroli str. ,98 – 108,120 – 129,292 – 296)

2. Zapisy wprowadzone do księzek dróg zapisane w systemie EWIDR 2005 nie były aktualizowane od momentu wprowadzenia ich do ewidencji, tj. od 17.09.2008 r. Nieaktualizowanie danych w ewidencji dróg stanowi naruszenie § 16 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji. Ponadto książki dróg nie były wypełnione w częściach dotyczących: osób upoważnionych do dokonywania wpisów, wykazu opracowań projektowych – w tym organizacji ruchu, wykazu dzienników objazdu dróg, wykazu protokołów okresowych kontroli stanu technicznego i wartości użytkowej drogi, wykazu protokołów odbioru robót odcinka drogi, dziennika objazdu dróg.

Pan Dariusz Zagrabski – Zastępca Wójta Gminy Czernikowo wyjaśnił m.in., że *przyczyną braku aktualizowania zapisów jest niewiedza o konieczności dokonywania tego typu czynności. Urząd Gminy nie ma pracownika posiadającego uprawnienia budowlane pozwalające na odpowiednie dokonywanie wpisów. Podejmiemy działania poprawiające tę sytuację.*

(dowód: akta kontroli str. 88,292 – 301)

3. Do dnia 4 czerwca 2013 r. nie sporządzano kopii systemu EWIDR 2005 i danych zapisywanych w tym systemie, zgodnie z zapisami wskazanymi w Podręczniku Użytkownika Systemu Ewidencji Dróg i Ulic EWIDR 2005 jako zabezpieczenie przed utratą danych, co stanowi wymóg § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji.

⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 260

Pan Dariusz Zagrabski – Zastępca Wójta Gminy Czernikowo wyjaśnił m.in., że przyczyną jest niedokonywanie aktualizacji zapisów w prowadzonej w systemie EWIDR 2005 ewidencji dróg gminnych, co skutkowało brakiem sporządzania kopii tego systemu. Działanie to wynikało z niewiedzy.

(dowód: akta kontroli str. 88, 292 – 301)

4. Do grudnia 2012 r. nie prowadzono w Gminie książki objazdu dróg, co stanowi naruszenie § 11 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji.

Kierownik Gminnego Zakładu Komunalnego wyjaśnił m.in., że książka objazdu dróg gminnych została założona po kontroli przedstawicieli Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy. Do grudnia 2012 objazdy dróg były dokonywane przez pracowników Gminnego Zakładu Komunalnego. Książka nie była założona z tego powodu, że usterki ujawnione w czasie objazdów były usuwane na bieżąco. Do czasu założenia, książka objazdu dróg nie była prowadzona, z powodu braku wiedzy o konieczności jej założenia.

(dowód: akta kontroli str. 98 – 119, 302 – 306)

5. Nie prowadzono okresowych kontroli (rocznych i 5-cio letnich) stanu dróg, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego dla dróg gminnych znajdujących się na terenie Gminy Czernikowo, co stanowi naruszenie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz odpowiednio art. 62 ust. 1 pkt 1 (kontrole roczne) oraz art. 62 ust. 1 pkt 2 (kontrole 5-cio letnie) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷.

Pan Dariusz Zagrabski – Zastępca Wójta Gminy Czernikowo wyjaśnił m.in., że na drogach publicznych gminy nie prowadzono okresowych kontroli z powodu za wysokich kosztów zlecenia takich przeglądów osobom z uprawnieniami techniczno – budowlanymi. Według naszych szacunków jest to koszt około 40 tys. zł. Brak było środków finansowych na to działanie. Wśród pracowników urzędu gminy oraz innych jednostek organizacyjnych nikt takich uprawnień budowlanych nie posiada. Wszystkie usterki związane z bieżącym utrzymaniem dróg usuwane są na bieżąco siłami Gminnego Zakładu Komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 88, 292 – 296)

Ocena cząstkowa

Ze względu na zakres i skalę stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁸ działalność Urzędu Gminy w Czernikowie w zbadanym zakresie.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

Z informacji udzielonej przez Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Toruniu (Pismo PZD 11.4151.26.2013 z 28.05.2013 r.) wynika m.in., że organem zarządzającym ruchem drogowym na drogach gminnych gminy Czernikowo był Starosta Toruński, zwany dalej „Starostą”. Starosta do wykonywania spraw związanych z zarządzaniem ruchem upoważnił dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Toruniu, który w prowadzonej przez siebie ewidencji nie posiadał zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla dróg gminnych znajdujących się na

⁷ Dz. U. z 2010 r. nr 243 poz. 1623 ze zm.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

terenie Gminy Czernikowo, w tym także dla odcinków dróg wybudowanych i przebudowanych w ramach NPPDL.

(dowód: akta kontroli str. 130 – 131)

Zgodnie z informacją udzieloną przez Wydział Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Toruniu (pismo nr RH-3/17/13 z 5.06.2013 r.) w latach 2010-2013 (I kwartał) na drogach zarządzanych przez Wójta Gminy Czernikowo wystąpiły ogółem 3 wypadki i 49 kolizji, w których zostały ranne 4 osoby, nie było ofiar śmiertelnych. W żadnym przypadku przyczyną tych zdarzeń nie był zły stan dróg lub ich oznakowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 132 – 134)

W latach 2010-2013 (I kwartał) Komenda Miejska Policji w Toruniu nie przekazywała wniosków w sprawie zmiany organizacji ruchu na drogach zarządzanych przez Wójta Gminy Czernikowo (zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego stwierdzano jedynie w trakcie zaistnienia kolizji i wypadków).

(dowód: akta kontroli, str. 132 – 134)

Nieprawidłowości dotyczące oznakowania dróg gminnych były odnotowywane w dzienniku objazdu dróg (okresowe kontrole dróg, o jakich mowa w art. 62 ust.1 Prawa budowlanego nie zostały zapewnione). W dzienniku objazdu dróg nr 1/2012 znajdowało się 9 wpisów, dokonanych w okresie od 12 grudnia 2012 r. do 10 kwietnia 2013 r., z tego: nieprawidłowości w zakresie oznakowania dotyczyły 1 przypadku. Zgodnie z zapisami brakujące oznakowanie zostało uzupełnione.

(dowód: akta kontroli, str. 93 – 97)

Na terenie Gminy znajdowały się cztery szkoły do których uczęszczały dzieci w wieku od 7 do 15 lat:

- Zespół Szkół im. Mikołaja Kopernika przy ul. Gimnazjalnej w Czernikowie,
- Szkoła Podstawowa im. K.K. Baczyńskiego przy ul. Szkolnej w Czernikowie,
- Szkoła Podstawowa w Makowiskach,
- Szkoła Podstawowa w Mazowszu im mjr. Henryka Sucharskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 135)

Oględzinom poddano wszystkie drogi gminne przylegające do ww. placówek (ul. Gimnazjalną i Szkolną w Czernikowie oraz drogi gminne nr 10135C w Makowiskach i 101109C w Mazowszu). Stwierdzono, że:

- w dwóch przypadkach spośród czterech, przy których zlokalizowane były szkoły wyposażono w znak A-17 – „Dzieci” (ul. Szkolna w Czernikowie oraz droga gminna nr 101109C w Mazowszu), natomiast pozostałe drogi nie były wyposażone w przedmiotowy znak,
- przy trzech szkołach (ul. Szkolna i ul. Gimnazjalna w Czernikowie oraz szkoła w Mazowszu), w pobliżu wejść do szkół, znajdowały się przejścia dla pieszych, które dodatkowo były oznaczone „tabliczką wskazującą, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci” T-27. W przypadku szkoły w Makowiskach nie wytyczono przejścia dla pieszych w pobliżu szkoły.

(dowód: akta kontroli, str. 136 – 140)

Oględzinom poddano odcinki dróg wybudowanych w związku z realizacją inwestycji w ramach NPPDL dróg gminnych nr 10116C, nr 101117C i nr 101121C w m. Czernikowo, Jackowo, Steklinek (inwestycja z 2010 r.) oraz drogi gminnej nr 101114C w miejscowości Steklin, drogi gminnej nr 101152C w miejscowości Ograszka i drogi gminnej nr 101153C w miejscowości Makowiska w gminie

Czernikowo, a także nie realizowanych w ramach NPPDL dwóch odcinków dróg: drogi gminnej nr 101150C i 101167C w miejscowości Czernikowo.

W wyniku oględzin stwierdzono, że:

- żaden z wyżej wymienionych odcinków dróg nie posiadał zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu,
- znaki drogowe umieszczone w pasie drogowym były czyste, wyraźne i nie utraciły swej wyrazistości,
- nie stwierdzono przypadków nagromadzenia znaków w jednym miejscu (na jednym słupku występowały maksymalnie 2 znaki),
- stan czystości drogi – bez zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli, str. 142 – 145)

Urząd nie posiadał w ewidencji dróg danych o zakrętach nienormatywnych.

(dowód: akta kontroli, str. 88)

Zgodnie z informacją przekazaną przez dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Toruniu, w latach 2010-2013 zrealizowano przy okazji budowy i przebudowy dróg gminnych w ramach NPPDL także przebudowy skrzyżowań z drogami powiatowymi znajdującymi się na tych drogach.

(dowód: akta kontroli, str. 130 – 131)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych zarządcą dróg gminnych jest wójt. Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządem⁹ projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia inwestor.

Według stanu na 31 marca 2013 r. Gmina nie posiadała zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla żadnego z zarządzanych przez siebie odcinków dróg. Do 28.05.2013 r. nie opracowano dla żadnego odcinka dróg gminnych projektu stałej organizacji ruchu. Powyższe potwierdził dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Toruniu, z którego informacji udzielonej NIK wynika m.in., że w prowadzonej przez niego ewidencji nie znajdowały się zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu dla dróg gminnych znajdujących się na terenie Gminy Czernikowo. Ponadto dodał, że aktualnie żaden z projektów stałej organizacji ruchu dla odcinków dróg gminnych z terenu Gminy Czernikowo nie znajduje się w trakcie procedury zatwierdzania.

Zastępca Wójta w powyższej sprawie wyjaśnił m.in., że *przedmiotowy projekt jest w trakcie opracowywania i zostanie przesłany do Starosty Powiatu Toruńskiego do zatwierdzenia. Brak zatwierdzonej organizacji ruchu na drogach Gminy Czernikowo powstał z braku wykształconej kadry w specjalnościach związanych z utrzymaniem dróg. Zlecenie opracowania dla całej gminy zewnętrznej specjalistycznej firmie związane byłoby z wysokimi kosztami, na które środki nie zostały zabezpieczone w budżetach Urzędu Gminy lub Gminnego Zakładu Komunalnego, ponieważ były pilniejsze wydatki.*

(dowód: akta kontroli, str. 130 – 131, 292 – 296)

⁹ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

2. Na ulicy Gimnazjalnej w Czernikowie oraz na drodze gminnej nr 101135C w Makowiskach, przy których położone były szkoły, nie zamontowano znaków A-17. Zgodnie z pkt 2.2.19 załącznika nr 1 do rozporządzenia 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 drogach¹⁰, znak A-17 „dzieci” umieszcza się zwłaszcza w pobliżu szkół podstawowych i gimnazjów i można go zastosować po dokonaniu indywidualnej oceny miejsca, wywiadów z ludnością i obserwacji warunków ruchu oraz zachowania się dzieci.

W swoich wyjaśnieniach Zastępca Wójta podał, że *po zamontowaniu progów zwalniających i ich oznakowaniu zakładaliśmy, że bezpieczeństwo na odcinku przy ww. szkołach jest zachowane. Stawianie dodatkowo znaków A – 17 uważaliśmy za zbędny wydatek.*

(dowód: akta kontroli, str. 136 – 140, 306 – 308)

3. Na drodze gminnej nr 101112C, w pobliżu miejscowości Steklinek, występował bardzo ostry zakręt, który może stanowić zaskoczenie dla kierujących pojazdami samochodowymi. Przy wskazanej drodze nie ustawiono żadnych znaków informujących kierujących pojazdem o zbliżającym się niebezpieczeństwie jak np. „niebezpieczny zakręt” lub „inne niebezpieczeństwo”. Nie zastosowano także innego oznakowania jak chociażby tablice U-3, w celu uprzedzenia kierującego pojazdem o konieczności zmiany kierunku jazdy lub ograniczenia prędkości, do takiej która zmniejsza niebezpieczeństwo przy pokonywaniu ostrego zakrętu drogi.

Kierownik Gminnego Zakładu Komunalnego wyjaśnił m.in. że *z powodu braku projektu organizacji ruchu nie można było stwierdzić parametrów przedmiotowego zakrętu. Od czasu zmiany nawierzchni na tym zakręcie nie zanotowano żadnych niebezpiecznych zdarzeń drogowych.*

(dowód: akta kontroli, str. 146, 302 – 306)

Zdaniem NIK, taki stan faktyczny stwarza bezpośrednio niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego. W związku z powyższym 11 czerwca 2013 r. wystąpiono w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK do Wójta o podjęcie działań mających na celu zapobieżeniu występującemu zagrożeniu na drodze.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Wójt 12 czerwca 2013 r. poinformował NIK, że na ww. odcinku drogi zostaną ustawione znaki ostrzegawcze A-1 "niebezpieczny zakręt w prawo" i A-2 "niebezpieczny zakręt w lewo" i ponadto przedłożył kopię zamówienia na ww. oznakowanie.

(dowód: akta kontroli, str.146 – 149)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Gminnym Zakładzie Komunalnym (GZK), do którego należało bieżące utrzymanie dróg, nie ustalono osobnej procedury zapewniającej bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu dróg. Kierownik GZK wyjaśnił m.in., że *procedur nie wdrażano w formie osobnego dokumentu. Reakcja na nieprawidłowości następuje po zgłoszeniu przez mieszkańców lub po samodzielnych obserwacjach. Przeglądy oznakowania prowadzi się na bieżąco w trakcie objazdów dróg gminnych lecz nie rzadziej niż raz na pół roku. Wyników nie dokumentowano gdyż zauważone usterki usuwano natychmiastowo.*

(dowód: akta kontroli, str. 302 – 306)

¹⁰ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

Dwa znaki (przejście dla pieszych oraz 2 tabliczki T-22) zlokalizowane przy przejściu dla pieszych przy ulicy Szkolnej w Czernikowie uległy uszkodzeniu poprzez zamalowanie farbą oraz utraciły wymaganą kolorystykę i odblaskowość. Kierownik GZK wyjaśnił m.in. że w czasie jesiennego objazdu dróg, który odbył się przed założeniem książki objazdów pracownicy nie zakwalifikowali wyżej wymienionych znaków do wymiany, kolory według ich informacji nie były jeszcze tak wyblakłe. Wszelkie prace w okolicach szkół wykonujemy w okresie wakacyjnym, w czasie znaki te by były wymienione. Jednak po przeprowadzonych oględzinach znaki te zostały zamówione w dniu 28 maja 2013 roku i zostaną uzupełnione. Powtórne oględziny przeprowadzone 12 czerwca 2013 r. potwierdziły zastąpienie uszkodzonych poprzednio znaków nowymi.

(dowód: akta kontroli, str. 139 – 141, 302 – 306)

Ocena częściowa

Ze względu na skalę stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie dokumentacji organizacji ruchu, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu Gminy w Czernikowie w zbadanym zakresie.

3. Zgodność działań zarządcy dróg gminnych z wymogami NPPDL

Opis stanu faktycznego

W ramach NPPDL, w okresie objętym kontrolą, Gmina Czernikowo wykonała 3 zadania inwestycyjne, z czego roboty o najwyższej wartości dotyczyły:

- budowy dróg gminnych nr 10116C, nr 101117C i nr 101121 C 2 m. Czernikowo, Jackowo, Steklinek wraz z przebudową skrzyżowania z drogą powiatową nr 2043C w m. Steklinek na terenie gminy Czernikowo, powiat toruński, województwo kujawsko – pomorskie, o łącznej długości 4.417 m (zwana dalej „inwestycją z 2010 r.”),
- przebudowy drogi gminnej nr 101114C w miejscowości Steklin, drogi gminnej nr 101152C w miejscowości Ograszka i drogi gminnej nr 101153C w miejscowości Makowiska w gminie Czernikowo oraz drogi gminnej w miejscowości Wawrzonkowo (zwana dalej „inwestycją z 2012 r.”).

Łączna wartość tych przedsięwzięć wynosiła odpowiednio 2.297.761 zł i 2.634.754 zł, z czego odpowiednio 1.148.880 zł i 790.426 zł stanowiło dofinansowanie ze środków budżetu państwa. Wyboru powyższych odcinków ulic do przebudowy nie dokonano na podstawie planu rozwoju sieci drogowej, ponieważ taki plan nie został sporządzony (por. pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Inwestycje powyższe zostały ujęte w wieloletnich Programach Inwestycyjnych Gminy Czernikowo.

(dowód: akta kontroli, str. 150 – 152)

Dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie ww. inwestycji znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych, w tym w uchwałach budżetowych.

Do wniosku dotyczącego inwestycji z 2010 r. dołączono: program inwestycyjny Gminy Czernikowo na rok 2009 i lata następne, kopie pozwolenia na budowę, porozumienie współpracy z powiatem toruńskim, mapy lokalizujące projekt, dokumenty potwierdzające spójność projektu z inwestycją realizowaną w 2006 r. oraz wyciąg z dokumentacji technicznej.

Do wniosku dotyczącego inwestycji z 2012 r. dołączono: zgłoszenie zamiaru budowy dla gminy Kikół oraz Czernikowo, porozumienie z gminą Kikół, mapy lokalizujące projekt, dokumenty realizujące spójność projektu z inwestycją realizowaną w 2009 r., mapy do celów projektowych, dokumentację fotograficzną.
(dowód: akta kontroli, str. 153 – 170)

Realizacja ww. robót nastąpiła w okresie przewidzianym umowami o ich dofinansowanie ze środków budżetu państwa, tj. odpowiednio 3 września 2010 r. i 3 września 2012 r. Wysokość dotacji, uzyskanych na podstawie złożonych wniosków, nie przekraczała 50% wartości w 2010 r. i 30% wartości w 2012 r., zaś warunki udzielenia tej dotacji, w tym - termin wykorzystania do końca danego roku, określała umowa pomiędzy Wojewodą a Gminą.
(dowód: akta kontroli, str. 171 – 195)

Sprawozdania końcowe z realizacji projektów zostały przekazane Wojewodzie odpowiednio – 15 listopada 2010 r. oraz 24 grudnia 2012 r. Sprawozdania te zostały sporządzone według wzorów określonych w umowach na dofinansowanie robót ze środków budżetu państwa, na podstawie faktur dotyczących realizacji ww. zadań, przelewów oraz zawiadomień o zakończeniu robót. Były one zgodne z dokumentami źródłowymi.
(dowód: akta kontroli, str.21 - 22, 52 – 53,171 – 193,196 – 200)

Dla obu ww. zadań osiągnięty został planowany efekt rzeczowy określony we wniosku o dofinansowanie, w tym – w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Inwestycja z 2010 r. obejmowała dwa odcinki drogi o łącznej długości 4.417 m (odpowiednio 2.306 i 2.111) o szerokości 5 m wraz z pobocznymi o szerokości 0,75 m zlokalizowanymi po obu stronach drogi, zaś inwestycja z 2012 roku 3571 m dróg (wraz z obustronnymi pobocznymi, progami zwalniającymi, barierami wygradzającymi i znakami drogowymi).
(dowód: akta kontroli, str. 153 - 170, 196 – 200)

Otrzymane ze środków budżetu państwa dofinansowanie na realizację ww. zadań zostało wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie z Wojewodą. Wnioski o wypłatę dotacji zostały sporządzone na podstawie faktur za wykonane roboty, nadzór inwestorski i prace projektowe, w terminach wynikających z umów, tj. odpowiednio 20 listopada 2010 r. i 4 września 2012 r. , zaś Wojewoda przekazał Gminie określone w tych wnioskach środki.
(dowód: akta kontroli, str. 25 – 26, 62 – 63, 194 – 195)

W wyniku przeprowadzonej w listopadzie 2012 r. z upoważnienia Wojewody, kontroli inwestycji z 2012 r., stwierdzono brak planu rozwoju sieci drogowej oraz dziennika objazdu dróg (por. pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne tego organu, Wójt poinformował, że: (1) przystąpiono do prac związanych ze sporządzeniem Planu rozwoju sieci dróg gminnych w gminie Czernikowo na lata 2013 – 2018. Planowany termin zakończenia prac 29.11.2013 r. (2) Założono dziennik objazdu dróg (ustalenia w tym zakresie opisane zostały w punkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).
(dowód: akta kontroli, str. 98 – 108)

W przypadku obu ww. zadań nie było wymagane uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. Ponieważ inwestycja z 2010 r. była wykonywana na podstawie pozwolenia na budowę, Wójt zawiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Torunia o zakończeniu budowy w dniu 15 września 2010 r. Pismem z 8 października 2010 r. organ nadzoru budowlanego potwierdził złożenie

stosownego zawiadomienia do tutejszego organu o zakończeniu budowy. W ustawowym terminie nie zgłoszono zastrzeżeń do zamiaru użytkowania nowo wybudowanych dróg. W przypadku inwestycji z 2012 roku, 24 września 2012 r. Wójt zawiadomił Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Toruniu o zakończeniu budowy robót budowlanych na przedmiotowych odcinkach dróg wskazanych w zgłoszeniu. Pismem z 4 października 2012 r. organ nadzoru budowlanego poinformował o niewnoszeniu sprzeciwu od zamiaru użytkowania przebudowanych odcinków dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 201 – 211)

Uzyskane efekty ww. przebudów, mające wpływ na płynność ruchu oraz poprawę bezpieczeństwa to: (1) zastąpienie nawierzchni żużlowych nawierzchniami asfaltowymi o dobrej szerokości 5m wraz z pobocznymi (2) utworzenie utwardzonych zjazdów z dróg (3) utworzenie chodników.

(dowód: akta kontroli, str. 142 – 143, 196 – 200)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4. Prawidłowość udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

W badanych umowach o roboty budowlane dotyczących budowy i przebudowy dróg w ramach NPPDL został określony tryb, w jakim udzielone zostało zamówienie publiczne (przetarg nieograniczony). W związku z udzieleniem powyższych zamówień w podstawowym trybie, nie występowała sytuacja podziału zamówienia na części, w celu uniknięcia stosowania przepisów Pzp oraz zaniżania wartości zamówienia.

(dowód: akta kontroli, str. 10-14, 27-37, 68-77)

Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia (zwane dalej „SIWZ”) w ww. postępowaniach spełniały wymogi art. 36 ust. 1 i 2 Pzp.

(dowód: akta kontroli, str. 68-77)

Ogłoszenia o postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego opublikowane zostały w Biuletynie Zamówień Publicznych, odpowiednio: w dniu 13 stycznia 2010 r., pod nr 10848 i w dniu 7 lutego 2012 r., pod nr 31281. Ponadto ogłoszenia te zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń.

(dowód: akta kontroli, str. 68-77)

W obu powyższych przypadkach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadziły powołane przez Wójta komisje.

(dowód: akta kontroli, str. 10-14, 27-37, 68-77)

Osoby wykonujące czynności w ww. postępowaniach złożyły oświadczenia wymagane art. 17 ust. 2 Pzp.

(dowód: akta kontroli, str. 68-77)

W obu badanych postępowaniach zamawiający żądał od wykonawców wniesienia wadium w wysokości 50 tys. zł. Warunek ten został przez przystępujących do postępowania spełniony.

(dowód: akta kontroli, str. 68-77)

W ww. postępowaniach treść złożonych ofert odpowiadała treści SIWZ, a wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ (tj. ceny).

(dowód: akta kontroli, str. 10-14, 27-37, 68-77)

Powyższe postępowania nie zostały unieważnione oraz nie prowadzono postępowań odwoławczych.

(dowód: akta kontroli, str. 10-14, 27-37, 68-77)

W trakcie prowadzenia ww. postępowań, zamawiający sporządził pisemne protokoły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zatwierdzone przez Wójta Gminy Czernikowo.

(dowód: akta kontroli, str. 10-14, 27-37)

Zawarcie umów nastąpiło, odpowiednio w dniu 12 marca 2010 r. oraz 12 marca 2012 r., tj., odpowiednio: po 17 i 12 dniach od przesłania pocztą (w przypadku postępowania z 2012 r. - także faksem) zawiadomień o wyborze najkorzystniejszej oferty.

(dowód: akta kontroli, str. 15-20, 38-49, 68-77)

Zamawiający określił w SIWZ konieczność wniesienia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy (art. 147 Pzp), które zostało wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej na kwotę, odpowiednio: 114.888,07 zł dla zadania z 2010 r. i 131.737,71 zł dla zadania z 2012 r., tj. 5% ceny ofertowej każdego z ww. zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 15-20, 38-51, 68-71)

Badane umowy na roboty budowlane zawarte były według wzorów stanowiących część SIWZ. m.in. w umowach tych określone zostały kary: za opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy oraz w usunięciu wad stwierdzonych w okresie rękojmi i gwarancji (0,1% wynagrodzenia umownego brutto za dzień, w umowie z 2010 r. i 0,5%, w umowie z 2012 r.), za odstąpienie od umowy (odpowiednio 5% i 10%) oraz 0,1% za każdy dzień zwłoki w przekazaniu placu budowy przez zamawiającego, w umowie z 2010 r.

(dowód: akta kontroli, str. 15-20, 38-49, 68-71)

Według protokołów odbioru końcowego robót, objęte badaniem inwestycje zostały wykonane zgodnie z umową i w terminie, w związku z czym nie naliczono kar umownych.

(dowód: akta kontroli, str. 68-71)

Nie zawierano umów na roboty dodatkowe. Nie stwierdzono zlecenia robót zamiennych i uzupełniających.

(dowód: akta kontroli, str. 68-71)

W objętych badaniem umowach określono daty rozpoczęcia i zakończenia wykonywania przedmiotu umowy, odpowiednio: od 1 czerwca do 31 sierpnia 2010 r. oraz od 1 czerwca do 31 sierpnia 2012 r. Powyższe terminy były tożsame z terminami określonymi w dokumentacji przetargowej.

(dowód: akta kontroli, str. 15-20, 38-49, 68-71)

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót precyzowały wymagania dotyczące wbudowywanych materiałów (m.in. w zakresie posiadania aprobaty technicznej wraz z deklaracją zgodności z Polską Normą) oraz wymagania

dotyczące badania tych materiałów. Wymogiem ww. specyfikacji, dotyczącym świadectw badań laboratoryjnych materiałów był obowiązek dołączenia wyników tych badań do dokumentacji odbioru końcowego.

(dowód: akta kontroli, str. 68-71)

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót zawierały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych.

(dowód: akta kontroli, str. 68-71)

Badane umowy o roboty budowlane (w tym dokumentacja przetargowa) określały warunki dotyczące kontroli jakości robót. Warunki organizacji i terminów wykonania robót, sposobu i formy gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapisów pomiarów, sposobu i procedury pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacji), prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek asfaltowych i wykonywania poszczególnych fragmentów robót zawarto w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót, stanowiących część umów o roboty budowlane. Zgodnie zaś ze specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót (w części pt. Kontrola jakości robót) w programie zapewnienia jakości miał być określony i uzgodniony sposób gromadzenia dzienników laboratoryjnych, atestów materiałów, orzeczeń o jakości materiałów, recept roboczych i kontrolnych badań przeprowadzonych przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli, str. 15-20, 38-49, 68-71)

Ww. umowy (w tym – dokumentacja przetargowa) określały warunki gwarancji i rękojmi. Terminy gwarancji określone w dokumentacji przetargowej (3 lata) były tożsame z terminami określonymi w umowach.

(dowód: akta kontroli, str. 15-20, 38-49, 68-71)

Objęte badaniem umowy (w tym SIWZ) zawierały wymóg złożenia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny ofertowej (por. pkt 4.16. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Natomiast 70% zabezpieczenia miało zostać zwrócone w terminie 30 dni od dnia wykonania przedmiotu umowy, a 30% - miało być pozostawione na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi i zwrócone w ciągu 15 dni po upływie okresu rękojmi za wady i gwarancji jakości.

(dowód: akta kontroli, str. 15-20, 38-51, 68-71)

Ww. umowy zawierały postanowienia dotyczące kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia (por. pkt 4.17. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli, str. 15-20, 38-49, 68-71)

Badane umowy o roboty budowlane (specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót) określały terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

(dowód: akta kontroli, str. 68-71)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zapłaty wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu dwóch objętych badaniem umów (o wartości 4.932,5 tys. zł łącznie) dokonano z opóźnieniem wynoszącym, odpowiednio: 16 i 46 dni w stosunku do terminu wynikającego z umowy. Powyższe opóźnienia nie skutkowały zapłatą przez Urząd odsetek lub kar umownych.

Odpowiedzialna za zapewnienie terminowej spłaty zobowiązań, Skarbnik Gminy podała w wyjaśnieniach, że opóźnienia w zapłacie ww. zobowiązań wynikały z braku środków pieniężnych w terminach płatności tych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli, str. 15-26, 38-63, 64-65)

2. Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem¹², zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem, zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi stanowiącą, integralną część dokumentacji budowy.

Dokumentacja objętych badaniem budów dróg nie obejmowała zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, w tym terminów wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz terminów wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Skutkiem powyższego, zarządzający ww. drogami Wójt nie posiadał dokumentacji potwierdzającej prawidłowość organizacji ruchu na tych drogach, zapewniającej bezpieczeństwo ich użytkowania.

Odpowiedzialny za przygotowanie dokumentacji technicznych, M.B. podinspektor do spraw inwestycji gminnych i zamówień publicznych, w wyjaśnieniach podał, że niesporządzenie projektów organizacji ruchu dla ww. dróg wynikało z braku środków pieniężnych na opracowanie tych projektów przez uprawnione osoby. Przy zleceniu opracowania dokumentacji projektowych dla inwestycji realizowanych w ramach NPPDL, nie brano pod uwagę opracowania dokumentacji projektów stałej organizacji ruchu. Ustalając dane wyjściowe do projektowania przyjęto wymianę istniejącego oznakowania na nowe.

(dowód: akta kontroli, str. 66-67, 68-71)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, udzielanie zamówień publicznych na budowę oraz przebudowę dróg gminnych, zrealizowanych w ramach NPPDL.

5. Legalność, gospodarność i rzetelność wykonywania robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Realizacja inwestycji z 2010 roku odbywała się na podstawie pozwolenia na budowę, wydanego 24 września 2009 r., zaś w przypadku inwestycji z 2012 r. inwestor, stosownie do art. 29 ust. 2 pkt 12 Prawa budowlanego, zwolniony z obowiązku uzyskania takiego pozwolenia, zawiadomił Starostę o robotach budowlanych pismem z 2 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 201 – 211)

¹¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

W obu przypadkach przekazano plac budowy w terminach przewidzianych w umowach, tj. 17.05.2010 r. i 14.03.2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 212 – 214)

Realizowane zadania zostały wykonane w terminach określonych umowami – odpowiednio 3.09.2010 r. i 3.09.2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 179 – 193)

W dziennikach budowy nie odnotowano przerw w realizacji robót.

(dowód: akta kontroli, str. 215 – 233)

Na podstawie dzienników budowy nie stwierdzono nieprzestrzegania, określonych w dokumentacji przetargowej wymogów w zakresie warunków pogodowych przy realizacji robót drogowych (roboty były prowadzone w okresie od maja do września 2010 r. oraz od maja do września 2012 r.).

(dowód: akta kontroli, str.215 – 233)

Zgodnie ze specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót (w części pt. Dokumenty budowy) w programie zapewnienia jakości miał być określony i uzgodniony sposób gromadzenia dzienników laboratoryjnych, atestów materiałów, orzeczeń o jakości materiałów, recept roboczych i kontrolnych badań przeprowadzonych przez wykonawcę. Wykonawcy badanych robót nie opracowali ww. programów. Nie stwierdzono, by inwestor zgłaszał uwagi odnośnie jakości wykonywanych robót i wbudowywanych materiałów.

(dowód: akta kontroli, str. 179 – 193)

Inwestor nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów (ocena zgodności wykonywanych robót ze specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót była wykonywana w ramach nadzoru inwestorskiego).

(dowód: akta kontroli, str. 179 – 193)

Roboty zanikające i ulegające zakryciu były zgłaszane przez wykonawców, zaś ich odbiór był potwierdzany wpisami do dzienników budowy. Na podstawie dzienników budowy ustalono, że inspektor nadzoru inwestorskiego nie stwierdzał nierzetelnego wykonania powyższych robót. W dokumentacji dotyczącej inwestycji znajdowały się protokoły z pomiarów kontrolnych sporządzone do odbioru etapowego konstrukcji nawierzchni oraz dokumentacja fotograficzna.

(dowód: akta kontroli, str. 215 – 258)

Zawierając umowy na roboty budowlane wykonawcy przedłożyli zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokościach określonych w tych umowach.

(dowód: akta kontroli, str. 15 – 20, 38 – 49)

W umowach o roboty budowlane wykonawca udzielił 3 letniej gwarancji na wykonany przedmiot umowy, licząc od dnia podpisania protokołu odbioru przedmiotu umowy i przekazania przedmiotu umowy do użytku. Powyższy termin był zgodny z określonym w SIWZ.

(dowód: akta kontroli, str. 15 – 20, 38 – 49)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

6. Prawdliwość odbioru robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Odbioru końcowego inwestycji z 2010 r. dokonano 3 września 2010 r., zaś odbioru końcowego inwestycji z 2012 r. dokonano 3 września 2012 r. Zgłoszenie zakończenia robót inwestycji z 2010 r. nastąpiło 31 sierpnia 2010 r., zaś zgłoszenie zakończenia robót przy przebudowie ul. Wiejskiej – 24 sierpnia 2012 r – czym zachowano termin określony w umowach.

(dowód: akta kontroli, str. 15 – 20, 38 – 49, 179 – 193)

Wykonawcy obu badanych inwestycji przedłożyli wymagane umowami dokumenty konieczne do odbioru robót, w tym sporządzone na podstawie wyników pomiarów i badań opinie technologiczne oraz geodezyjne inwentaryzacje powykonawcze.

(dowód: akta kontroli, str. 259)

Przy odbiorze końcowym obu inwestycji dokonano oględzin technicznych wykonanych robót oceniając ich zgodność z umową i specyfikacją pod względem technicznym i technologicznym, nie stwierdzono wad wymagających usunięcia.

(dowód: akta kontroli, str. 179 – 193)

W związku z powyższymi robotami inwestor nie stwierdził nienależytego wykonania umowy i nie stosował kar umownych.

(dowód: akta kontroli, str. 259)

W umowach na realizację obu inwestycji wykonawcy udzielili 3 letnich (36 miesięcznych) gwarancji na wykonany przedmiot umowy, licząc od dnia podpisania protokołu końcowego odbioru przedmiotu umowy (tj. odpowiednio od 3 września 2010 r. i 3 września 2012 r.). W umowach określono, że strony dokonają przeglądu pogwarancyjnego do ostatniego dnia terminu gwarancji, a stwierdzone wówczas ewentualne usterki Wykonawca usunie niezwłocznie w ramach gwarancji.

(dowód: akta kontroli, str. 15 – 20, 38 – 49)

W okresie objętym kontrolą drogi zrealizowane w ramach obu badanych inwestycji były na bieżąco monitorowane podczas prowadzonych objazdów dróg.

W 2012 roku wystąpiono do wykonawcy inwestycji z 2010 r. o usunięcie wad powstałych w wyniku eksploatacji wybudowanych odcinków dróg (rozwarstwienie się warstwy ścieralnej oraz lokalne ubytki gryków). Wykonanie ww. robót poprawkowych potwierdzono protokołem usunięcia usterek z 5 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 260 – 267)

Ustalone nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

7. Dochodzenie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi

Przy odbiorze końcowym obu badanych inwestycji nie stwierdzono wad wymagających usunięcia.

(dowód: akta kontroli, str. 179 – 193)

W przypadku obu inwestycji zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania dokonano zgodnie z warunkami określonymi w umowach.

(dowód: akta kontroli, str. 25 – 26, 62 – 63)

W trakcie oględzin dróg wybudowanych podczas realizacji obu zadań inwestycyjnych, przeprowadzonych odpowiednio 33 i 9 miesięcy po oddaniu tych dróg do użytkowania, nie stwierdzono nierówności nawierzchni, w tym kolein oraz nierówności osadzenia studni technicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 142 – 143)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

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

W Gminie Czernikowo nie powołano Zarządu Dróg Gminnych. Utworzono Gminny Zakład Komunalny, do którego zadań statutowych należało jedynie utrzymanie dróg. Jednostka ta nie pełniła natomiast funkcji zarządcy dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 268 – 288, 292 – 296)

Wojewoda dwukrotnie (w 2011 i 2012 r.) prowadził kontrolę realizacji przez Gminę umów na dofinansowanie inwestycji realizowanych w ramach NPPDL. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków pochodzących z dotacji. Jednakże wskazano na: brak planu rozwoju sieci drogowej oraz brak dziennika objazdu dróg. Zagadnienie to szczegółowo zostało opisane w pkt 1 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 98 – 108, 289 – 291)

Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła wcześniej w Urzędzie kontroli organizacji sieci dróg gminnych oraz realizacji NPPDL.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie była kontrolowana w zakresie sprawowania funkcji zarządcy dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 289 – 291)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Jak wykazano w punktach 1 i 2 niniejszego wystąpienia Gmina nie wykonywała należycie swoich obowiązków w zakresie sprawowania funkcji zarządcy dróg. Spowodowane było to przeoczeniem lub nieznaną obowiązujących przepisów w zakresie posiadania wymaganych dokumentów. Skutkiem tego było m.in. niewykonywanie przez gminę obowiązkowych przeglądów technicznych dróg oraz nieposiadanie kluczowego dokumentu jakim jest zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu.

Powyższe świadczy o zbyt małym nadzorze sprawowanym przez Wójta nad podległymi jednostkami organizacyjnymi, które w jego imieniu wykonują zadania związane z zarządzaniem i utrzymaniem dróg na terenie Gminy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, wnosi o:

1. Zapewnienie przeprowadzania kontroli okresowej dróg, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego tych dróg i ich przydatności do użytkowania.
2. Opracowanie i przedłożenie do zatwierdzenia właściwemu organowi zarządzającemu ruchem projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg gminnych zarządzanych przez Gminie Czernikowo
3. Ustawienie znaków A-17 „dzieci” w pobliżu szkoły w Makowiskach oraz na ul. Gimnazjalnej w Czernikowie
4. Oznaczenie niebezpiecznego zakrętu na drodze 101112C w pobliżu miejscowości Steklinek w celu zmniejszenie niebezpieczeństwa na drodze.
5. Zaktualizowanie danych w prowadzonej ewidencji dróg w programie EWIDR 2005.
6. Kontynuowanie prac nad utworzeniem projektu rozwoju sieci drogowej.

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 Bydgoszczy.

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.

¹³ Dz.U. z 2012 r., poz.82

Bydgoszcz, dnia czerwca 2013 r.

Kontroler/Kontrolerzy
Artur Nierebiński
St. Inspektor k.p

.....
podpis

Andrzej Grzymysławski
Starszy Inspektor k.p

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis