



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.007.02.2018

P/18/092

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/18/092 – Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Łukasz Burczyk – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/54/2018 z 29 marca 2018 r. Andrzej Przybylski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/43/2018 z 16 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 444-445)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Śliwicach, ul. ks. dra Stanisława Sychowskiego 30, 89-530 Śliwice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Daniel Kożuch – Wójt Gminy Śliwice ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność prowadzoną w Urzędzie w skontrolowanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie objętym kontrolą⁴ w Urzędzie na ogół prawidłowo wywiązywano się z realizacji zadań związanych z zarządzaniem siecią dróg gminnych, w tym utrzymywaniem jej właściwych standardów technicznych i zapewnianiem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Opracowano wieloletni plan rozwoju sieci drogowej, zaprowadzono jej ewidencję, przeprowadzano okresowe przeglądy stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz ustalono stałą organizację ruchu na większości administrowanych dróg. Dwa zadania inwestycyjne dofinansowane ze środków „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”⁵, polegające na przebudowie odcinków dróg lokalnych, zrealizowano i rozliczono rzetelnie i zgodnie

¹ Dalej: „Urząd”.

² Od 1 września 2016 r., dalej: „Wójt Gminy”.

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

⁴ W latach 2015-2018 (do zakończenia kontroli, tj. do 11 czerwca 2018 r.).

⁵ Dalej: „Program”.

z obowiązującymi przepisami, a zawarte z wykonawcami umowy zabezpieczały interesy Gminy Śliwice.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprowadzenia kompletnej dokumentacji ewidencyjnej zarządzanych dróg, nierzetelnego ewidencjonowania dróg jako środków trwałych, niezaktualizowania planu rozwoju sieci drogowej, nierzetelnego sporządzania sprawozdań o drogach gminnych oraz dopuszczenia do ustawienia na drodze przez osoby nieuprawnione znaku drogowego nieprzewidzianego w projekcie organizacji ruchu.

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. W latach 2015-2018 zadania związane z budową, modernizacją i utrzymaniem dróg gminnych realizowali pracownicy Urzędu zatrudnieni na samodzielnych stanowiskach pracy:

- ds. inwestycji i pozyskiwania funduszy pozabudżetowych (m.in. prowadzenie całości spraw związanych z udzielaniem zamówień publicznych oraz przygotowywaniem wniosków o dofinansowanie inwestycji realizowanych z udziałem środków zewnętrznych, prowadzenie prac związanych z przygotowaniem dokumentacji projektowej dla inwestycji gminnych, opracowywanie wieloletnich planów inwestycyjnych);

- ds. inwestycji (m.in. przygotowywanie i realizacja remontów i modernizacji obiektów gminnych, realizacja zadań związanych z rozpoczęciem budowy, kontrola przebiegu robót, odbiory robót częściowych i końcowe, kompletowanie dokumentacji odbiorczej);

- ds. gospodarki gruntami, planowania przestrzennego, gospodarki mieszkaniowej i zarządzania drogami (m.in. opracowywanie projektów finansowych dotyczących bieżącego utrzymania dróg, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, prowadzenie ewidencji dróg i obiektów mostowych, prowadzenie spraw związanych z zaliczaniem dróg do kategorii dróg gminnych i opracowywaniem projektów organizacji ruchu, uzgadnianie projektów zjazdów z dróg gminnych).

W badanym okresie na ww. stanowiskach były zatrudnione łącznie cztery osoby, z których żadna nie posiadała specjalistycznego przygotowania zawodowego związanego z zarządzaniem siecią dróg oraz nie uczestniczyła w szkoleniach z zakresu administrowania drogami i zarządzania ruchem drogowym.

Zadania własne Gminy w zakresie dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego wykonywała ponadto gminna jednostka organizacyjna – Zakład Usług Komunalnych w Śliwicach⁶. Dyrektor ZUK posiadał przygotowanie zawodowe do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, tj. kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg⁷, oraz był

⁶ Dalej: „ZUK”. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. jednostka ta zatrudniała łącznie 17 pracowników.

⁷ Stwierdzone decyzją GP-KZ-7342/177/93 Wojewody Bydgoskiego z dnia 8 października 1993 r., upoważniającą do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, kierowania i kontrolowania wytwarzania konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz oceniania i badania stanu

członkiem Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 446-492)

1.2. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. Gmina administrowała drogami o łącznej długości 110,770 km, z czego 40,477 km (36,5%) posiadało nawierzchnię twardą, a 70,293 km (63,5%) nawierzchnię gruntową. W porównaniu do stanu na 31 grudnia 2015 r. długość zarządzanej sieci drogowej wzrosła o 5,236 km. Wszystkie administrowane drogi (53) były zaliczone do kategorii dróg gminnych na mocy uchwał Rady Gminy Śliwice.

(dowód: akta kontroli str. 493-512)

1.3. Wójt Gminy, działając jako zarządca drogi, opracował w listopadzie 2015 r. „Plan rozwoju sieci dróg gminnych w Gminie Śliwice na lata 2016-2021”⁸. W Planie RSD założono m.in. konieczność przebudowy sześciu dróg o łącznej długości 25,7 km, finansowanej przy udziale środków zewnętrznych, pochodzących z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, a także ze środków z budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego pochodzących z tytułu wyłączeń gruntów z produkcji rolnej.

(dowód: akta kontroli str. 588-598)

1.4. Analiza rzetelności prowadzenia ewidencji dróg, tj. książek pięciu dróg gminnych⁹, wykazała że we wszystkich przypadkach: 1) książki obejmowały drogi na całej ich długości, przez co nie wystąpiła konieczność podziału dróg na odcinki i prowadzenia odrębnych książek dla każdego z odcinków; 2) książki prowadzono przy zastosowaniu wzoru stanowiącego załącznik 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 tunelom¹⁰; 3) wpisów do książek dokonywała osoba upoważniona (wpisana do tabeli nr 1); 4) dokonano kompletnych wpisów w tabelach nr 4 – wykaz dzienników objazdu dróg i nr 5 – kontrole stanu technicznej sprawności drogi; 5) tabele nr 10 – wyposażenie techniczne drogi - zawierały informacje o wszystkich elementach inżynierii ruchu oraz o ich lokalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 242-299, 513)

1.5. Objęte badaniem pięć dróg i znajdujące się na nich obiekty inżynierskie były poddawane obowiązkowym okresowym kontrolom (rocznym i pięcioletnim) stanu technicznego oraz pod kątem stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wszystkie kontrole dróg przeprowadzał i dokumentował Dyrektor ZUK.

(dowód: akta kontroli str. 248-268, 277-282, 513)

1.6. Dla objętych badaniem pięciu dróg Starosta Tucholski zatwierdził stałą organizację ruchu, określającą m.in. lokalizację znaków drogowych oraz urządzeń

technicznego w zakresie budowli dróg oraz typowych przepustów i mostów – o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych.

⁸ Dalej: „Plan RSD”.

⁹ Okoniny Nadjeziorne – Główka (nr 010222C), Łoboda – Linówek – Zdrójno (nr 010205C), Krag – Szlachta (nr 010201C), Lińsk – Lisiny (nr 010217C) i Brzozowe Błota – Zarośle DW. (nr 010218C).

¹⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg”

bezpieczeństwa ruchu drogowego¹¹. Zatwierdzone projekty organizacji ruchu były aktualne. Jak wynikało z informacji Starosty Tucholskiego, Urząd nie posiadał zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu dla trzech spośród 37 zarządzanych dróg o nawierzchni twardej lub mieszanej, tj. nr 010223C Okoniny Nadjeziorne – Zarośle, nr 010229C ul. Kościelna w Śliwicach i nr 010231C Plac Staroszkolny w Śliwicach. Według wyjaśnienia Wójta Gminy, powodem nieopracowania ww. projektów był brak środków finansowych, które w pierwszej kolejności przeznacza się na bieżące naprawy i utrzymanie dróg. Według dalszych wyjaśnień, wykonanie brakujących projektów zlecono w czasie niniejszej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 513-519)

1.7. Urząd terminowo sporządził i przekazał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹² roczne informacje o zarządzanych drogach publicznych za lata 2015, 2016 i 2017, tj. do końca I kwartału, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego¹³.

(dowód: akta kontroli str. 520-532)

1.8. W latach 2015-2018 do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca niewłaściwego stanu technicznego drogi gminnej, nieprawidłowego oznakowania lub organizacji ruchu bądź nieprawidłowego zabezpieczenia robót prowadzonych na drodze lub w pasie drogowym. Nie składano też wniosków w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 533-535)

1.9. Według wyjaśnienia Wójta Gminy, w związku z realizacją przedsięwzięć drogowych dofinansowanych środkami Programu organy Gminy nie podejmowały działań na rzecz zmiany w systemie planowania przestrzennego poprzez zmiany w studium wykonalności lub też przystąpienie do uchwalenia bądź zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie zaistniała taka potrzeba. Przebudowa drogi Okoniny Nadjeziorne – Główka ułatwiła dostęp do terenów rekreacyjnych – rozbudowujących swą bazę ośrodków wypoczynkowych nad jeziorem Okonińskim, natomiast inwestycja na drodze Łoboda – Linówek poprawiła dojazd do zlokalizowanych przy niej działek budowlanych, przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe.

(dowód: akta kontroli str. 516-519)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do czasu niniejszej kontroli w Urzędzie nie założono książek drogi dla dziewięciu spośród 53 zarządzanych dróg gminnych¹⁴. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, zgodnie z którym książka drogi jest dokumentem ewidencyjnym wymaganym dla wszystkich dróg publicznych.

¹¹ Dalej: „urządzenia BRD”.

¹² Dalej: „GDDKiA”.

¹³ Za 2015 r. w dniu 21 marca 2016, za 2016 r. w dniu 29 marca 2017 r., za 2017 r. w dniu 21 marca 2018 r.

¹⁴ Dotyczyło to ośmiu dróg znajdujących się na terenie Śliwic, tj. ulic: Borowiackiej (nr 010245C), Łowieckiej (nr 010246C), Grzybowej (nr 010247C), Makowej (nr 010248C), Chabrowej (nr 010249C), Konwaliowej (nr 010250C), Rumiankowej (nr 010251C) i części Czerskiej (nr 010253C) oraz drogi nr 010252C Śliwice – Lińsk.

Wymienione drogi zostały formalnie zaliczone do kategorii dróg gminnych uchwałą Nr XXIX/229/17 Rady Gminy Śliwice z dnia 8 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 536)

Według wyjaśnienia Wójta Gminy, nie zaprowadzono wymaganej ewidencji ww. dróg, ponieważ faktycznie pozostają one nadal w fazie projektowej. Brakujące książki drogi założono do 20 kwietnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 516-519)

2. Nierzetelnie sporządzono informację dla GDDKiA o drogach publicznych za 2016 r.¹⁵, albowiem dane dotyczące przebudowanych w tym okresie 2,582 km dróg gminnych podano w części C „dane rzeczowo – finansowe o wykonaniu robót drogowo – mostowych” pod pozycją „remont” zamiast pod pozycją „przebudowa i rozbudowa dróg”. W analogicznej informacji za 2017 r. zaniżono łączną długość przebudowanych dróg o 1,135 km. Według wyjaśnienia Wójta Gminy, ww. nieścisłości były wynikiem błędu osoby sporządzającej sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 516-519, 524-532)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że dla skutecznej realizacji zadań zarządcy drogi, w tym sprawowania nadzoru nad utrzymaniem dróg, przydatnym jest opracowanie projektów organizacji ruchu dla zarządzanych odcinków dróg¹⁶. Przeprowadzona rzetelnie i zgodnie z przepisami rozporządzenia procedura zatwierdzania organizacji ruchu, w której uczestniczyć będą zarządca drogi, organ zarządzający ruchem, projektant oraz organy opiniujące, zdaniem NIK może istotnie przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto, posiadanie pełnej informacji o znakach znajdujących się na drogach umożliwi sprawne odtworzenie oznakowania niespełniającego warunków technicznych, zniszczonego lub skradzionego.

Ocena częściowa

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

Opis stanu
faktycznego

2. Wybór do realizacji projektów dofinansowanych środkami Programu

2.1. W latach 2016-2017 zrealizowano pięć zadań inwestycyjnych o wartości ogółem 4 810,3 tys. zł związanych z przebudową łącznie 8,819 km dróg gminnych. Dwa zadania zostały dofinansowane środkami Programu w łącznej kwocie 1 049,3 tys. zł. Wykonano:

- w 2016 r.: 1) przebudowę drogi Okoniny Nadjeziorne – Jeziorno (etap I) – 1,552 km (wartość zadania 503,9 tys. zł, dofinansowanie z budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego 244,7 tys. zł, dofinansowanie z budżetu Lasów Państwowych 150,0 tys. zł); 2) przebudowę drogi Okoniny Nadjeziorne – Główka (etap I) – 1,032 km (wartość zadania 909,7 tys. zł, dofinansowanie

¹⁵ Sporządzana według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępnienia danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).

¹⁶ Książka drogi, ze względu na fakultatywność zamieszczania w niej danych o oznakowaniu drogi i innych elementach organizacji ruchu, może nie być wiarygodnym źródłem wiedzy w tym zakresie.

- z Programu 449,3 tys. zł, dofinansowanie z budżetu Powiatu Tucholskiego 232,0 tys. zł);
- w 2017 r.: 1) przebudowę drogi do miejscowości Kamionka - 1,135 km (wartość zadania 477,8 tys. zł, dofinansowanie z budżetu UE 296,9 tys. zł); 2) przebudowę drogi Łoboda - Linówek - 2,550 km (wartość zadania 1 298,9 tys. zł, dofinansowanie z Programu 600,0 tys. zł, dofinansowanie z budżetu Powiatu Tucholskiego 306,1 tys. zł); 3) przebudowę drogi Lińsk - Zarośle i części drogi Okoniny Nadjeziorne - Zarośle - 2,550 km (wartość zadania 1 619,9 tys. zł, dofinansowanie z budżetu państwa, w ramach środków na usuwanie skutków zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych, 1 250,0 tys. zł).

Na 2018 r. zaplanowano do realizacji dwa zadania o łącznej wartości 1 875,2 tys. zł, finansowane wyłącznie ze środków własnych, tj. przebudowę ulicy Konwaliowej oraz części ulicy Czerskiej w Śliwicach - 0,594 km (wartość 1 510,2 tys. zł) i przebudowę drogi w miejscowości Laski - 0,538 km (wartość 365,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 95-98)

2.2. W Planie RSD w wykazie planowanych głównych zadań inwestycyjnych na drogach gminnych w latach 2016-2021 umieszczono drogę Okoniny Nadjeziorne - Główka (nr 010222C), natomiast brak było informacji o inwestycji na drodze Łoboda - Linówek. Od czasu przyjęcia Plan RSD nie był aktualizowany.

(dowód: akta kontroli str. 98, 588-598)

2.3. Według danych Komendy Powiatowej Policji w Tucholi na drodze Okoniny Nadjeziorne - Główka (nr 010222C) odnotowano jedną kolizję w 2010 r., natomiast na drodze Łoboda - Linówek (nr 010205C) odnotowano po jednej kolizji w 2013, 2015 i 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 118)

2.4. Wniosek o dofinansowanie w 2016 r. ze środków Programu przebudowy drogi Okoniny Nadjeziorne - Główka został przesłany do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego pismem z 30 października 2015 r. Wniosek zawierał opis inwestycji zgodny z dokumentacją projektową, a także wymagane załączniki, w tym umowę partnerską w sprawie dofinansowania zadania zawartą 21 października 2015 r. z Powiatem Tucholskim.

Wniosek o dofinansowanie w 2017 r. przebudowy drogi Łoboda - Linówek przesłano Wojewodzie pismem z 14 września 2016 r. Zawarty we wniosku opis inwestycji był zgodny z dokumentacją projektową. Do wymaganych załączników dołączono umowę partnerską z Powiatem Tucholskim z 13 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 222-226, 346)

2.5. Efekty rzeczowe osiągnięte w wyniku zrealizowanej w 2016 r. przebudowy drogi gminnej Okoniny Nadjeziorne - Główka to wykonana droga o odnowionej powierzchni bitumicznej o długości 1,032 km z: szerokością jezdni 5 m, szerokością pobocza gruntowego 1 m, przebudowanym skrzyżowaniem z drogą powiatową nr 1016C, przebudowanymi zjazdami (19 zjazdów indywidualnych, trzy zjazdy na drogi publiczne), wybudowanym przystankiem autobusowym z peronem, chodnikiem odsuniętym od jezdni o długości 1,059 km i szerokości 1,5 m, wyspą kanalizującą ruch drogowy i jednym przejściem dla pieszych.

W wyniku przebudowy w 2017 r. drogi gminnej Łoboda - Linówek uzyskano odnowioną powierzchnię bitumiczną o długości 2,550 km z: szerokością jezdni 5 m, poboczem gruntowym o szerokości 1 m, skrzyżowaniem z drogą powiatową nr 1017C, zjazdami (58 zjazdów indywidualnych, 13 zjazdów na drogi publiczne), chodnikiem odsuniętym od jezdni o długości 0,547 km i szerokości 1,5 m, chodnikiem przy jezdni o długości 0,672 km i szerokości 2 m, jedną wyspą kanalizującą ruch i jednym przejściem dla pieszych z azylem.

(dowód: akta kontroli str. 98, 224-226, 229-231)

2.6. Realizacja obu inwestycji (zakres rzeczowy, finansowanie) nie była sprawdzana przez kontrole zewnętrzne (województwo, RIO, organy nadzoru budowlanego, itp.).

(dowód: akta kontroli str. 120-146, 352, 365-368)

2.7. Środek trwały pn. „Przebudowa drogi gminnej Okoniny Nadjeziorne – Główka Etap I” został przyjęty do ewidencji dokumentem OT z 29 lipca 2016 r. Wartość rozliczeniowa wyniosła 909 735,69 zł i obejmowała wartość dokumentacji projektowej 11 070,00 zł, roboty budowlane 885 337,11 zł oraz nadzór inwestorski 13 238,58 zł. Środek trwały pn. „Przebudowa drogi gminnej do Linówka” został przyjęty do ewidencji OT z 30 lipca 2017 r. Wartość rozliczeniowa wyniosła 1 298 904,12 zł i obejmowała wartość dokumentacji projektowej 14 375,00 zł, roboty budowlane 1 264 351,93 zł oraz nadzór inwestorski 20 177,19 zł.

W obu przypadkach wycenie podlegały zarówno grunt pod drogi¹⁷, jak i same drogi. Klasyfikacji środków trwałych dokonano zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych¹⁸, tj. grunt pod drogi (wydzielone działki) ujęto w grupie 0 Grunty, podgrupie 04 Tereny komunikacyjne i rodzaju 040 Drogi. Drogi ujęto w grupie 2 Obiekty inżynierii lądowej i wodnej, podgrupie 22 Infrastruktura transportu, rodzaju 220 Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe.

(dowód: akta kontroli str. 25-91)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie zaktualizował danych zawartych w Tabeli 3 Planu RSD pn. „Wykaz planowanych głównych zadań inwestycyjnych na drogach gminnych w latach 2016-2021”, nie umieszczając w nim zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 010205C Łoboda – Linówek”. Wójt Gminy wyjaśnił, że realizacja tego zadania wynikała z konieczności wykonania zaleceń pokontrolnych wskazanych w Dzienniku Objazdu Dróg nr 5/2016 z 25 czerwca 2016 r. oraz że Rada Gminy Śliwice podjęła uchwałę nr XIX/146/16 z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie przystąpienia Gminy Śliwice do realizacji zadania pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej do Linówka” w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Program Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016-2019”.

(dowód: akta kontroli str. 98, 588-598)

¹⁷ Do każdej drogi ewidencjonowano oddzielnie poszczególne działki

¹⁸ Dz. U. poz. 1864.

2. Ewidencja środków trwałych¹⁹ (odpowiednio do 2016 r. i do 2017 r.) nie obejmowała przebudowanych w ramach Programu dróg Okoniny Nadjeziorne – Główka oraz Łoboda – Linówek i tym samym nowe inwestycje drogowe w 2016 r. i w 2017 r. miały zaniżoną wartość brutto, która odpowiadała jedynie kwotom wydatków inwestycyjnych na te drogi poniesionych w 2016 i w 2017 r.

Wójt Gminy wyjaśnił, że ww. drogi zostały wykonane najprawdopodobniej w latach 70-tych XX w. W księgach rachunkowych Urzędu figurowały jako działki drogowe, a nie jako obiekty inżynierii lądowej z określoną wartością. W inwentaryzacji omyłkowo nie ujmowano warstw bitumicznych stanowiących podbudowy dla ww. dróg.

(dowód: akta kontroli str. 85-91, 300-304, 396)

3. Nierzetelnie prowadzono książkę drogi nr 010222C Okoniny Nadjeziorne – Główka, albowiem pod datą kontroli 28 czerwca 2012 r. zapisano, że na odcinku drogi od km 0+000 do km 1+000 droga posiadała nawierzchnię asfaltową o szerokości 3,5 m, natomiast z informacji uzyskanych od pracowników Urzędu wynikało, że droga posiadała 5 m szerokości i posłużyła jako podkład pod nową drogę o takiej samej szerokości. Wójt Gminy wyjaśnił, że prawidłowa szerokość drogi to 5 m, a błąd w książce drogi wynikał z omyłki pisarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 242-270, 396)

4. Nierzetelnie prowadzono książkę drogi nr 010205C Łoboda – Linówek – Zdrójno, albowiem pod datą kontroli 30 czerwca 2012 r. zapisano, że na odcinku o długości 2,150 km droga ta posiadała nawierzchnię asfaltową o szerokości od 3,5 m do 5 m. Z informacji uzyskanych od pracowników Urzędu wynikało, że droga w tym miejscu posiadała 5 m szerokości i posłużyła jako podkład pod nową drogę o takiej samej szerokości. Wójt Gminy wyjaśnił, że prawidłowa szerokość drogi to 5 m, a błąd w książce drogi wynikał z omyłki pisarskiej

(dowód: akta kontroli str. 271-299, 396)

Ocena częściowa

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

3. Realizacja wybranych inwestycji drogowych dofinansowanych środkami Programu

Opis stanu faktycznego

3.1. Pismami z 19 października 2015 r. i 12 sierpnia 2016 r. przekazano do Starosty Tucholskiego zgłoszenia robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę dróg gminnych: Okoniny Nadjeziorne – Główka – etap I; Łoboda - Linówek (w zakresie nie wymagającym zmiany pasa drogowego). Do zgłoszeń dołączono opis planowanych robót, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz projekt inwestycji. W pismach z 27 października 2015 r. i 12 września 2016 r. Starosta Tucholski poinformował, że nie wystąpiły przesłanki do wniesienia sprzeciwu w drodze decyzji, o której mowa w art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰.

¹⁹ Dotyczy zapisów księgowych w grupie 2 Obiekty inżynierii lądowej i wodnej (zapisy dotyczące tych dwóch dróg ujęte w grupie 0 Grunty, były prawidłowe).

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm. – dotyczy art. 30 ust. 2 - w brzmieniu obowiązującym w 2015 r. oraz art. 30 ust. 5.

Specyfikacje techniczne opracowane dla obu badanych zadań inwestycyjnych zawierały wszystkie elementy wymagane § 14 ust 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego²¹, tj. m.in. określały wymagania dotyczące właściwości wyrobów budowlanych i wykonania robót budowlanych oraz zawierały opis działań związanych z kontrolą, badaniem oraz odbiorem wyrobów i robót budowlanych, a także opis sposobu odbioru robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 147-171, 398)

3.2. Postępowanie o zamówienie publiczne na przebudowę drogi gminnej Okoniny Nadjeziorne – Główka etap I ogłoszono 22 grudnia 2015 r. Szacunkowa wartość zamówienia wyniosła 1 045 646,39 zł (247 496,13 euro)²². Postępowanie o zamówienie publiczne na przebudowę drogi gminnej Łoboda - Linówek ogłoszono 22 grudnia 2016 r. Szacunkowa wartość zamówienia wyniosła 959 205,53 zł (229 755,33 euro)²³. Pomimo braku takiego obowiązku, w obu przypadkach powołano komisję przetargową oraz zażądano wniesienia wadium. Wartość udzielonego zamówienia (z VAT) wyniosła odpowiednio 885 337,11 zł i 1 264 351,93 zł.

Oba postępowania przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie m.in. z wymogami art. 32-33 i art. 35 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴. Obydwie umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w postępowaniach. Od wykonawców zażądano i wyegzekwowano zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Zapisy umów były zgodne z warunkami wynikającymi z ofert złożonych przez wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 20-24, 172-187, 189-205, 234-239, 312-345, 351)

3.3. Umowa na przebudowę drogi gminnej Okoniny Nadjeziorne – Główka etap I została zawarta 10 lutego 2016 r. Termin wykonania przedmiotu zamówienia określono na 15 czerwca 2016 r. Zgodnie z § 4 umowy kompletna dokumentacja projektowa została przekazana wykonawcy 12 lutego 2016 r. Protokół przekazania placu budowy podpisano 3 marca 2016 r.

Umowę na przebudowę drogi gminnej Łoboda - Linówek zawarto 21 lutego 2017 r. Termin wykonania przedmiotu umowy określono na 30 czerwca 2017 r. Dokumentacja projektowa została przekazana wykonawcy do 7 marca 2017 r. Protokół przekazania placu budowy podpisano 7 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 93, 172-205, 221)

3.4. Sprawowanie nadzoru nad realizacją robót budowlanych:

3.4.1 W przypadku obu inwestycji ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego, podpisując umowy zlecenia z osobą posiadającą wymagane uprawnienia, pomimo

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

²² Wg sporządzonego kosztorysu inwestorskiego.

²³ Wg sporządzonego kosztorysu inwestorskiego.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

że nie wymagały tego przepisy²⁵ ani umowy na dofinansowanie. Wójt Gminy wyjaśnił, że podpisanie umów na nadzór inwestorski było związane z chęcią zapewnienia jak największej staranności i fachowości przy wykonywaniu zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 93-94, 206-207, 352)

3.4.2. Dla przebudowy drogi Łoboda – Linówek opracowano program zapewnienia jakości. W rozdziale „Wymagania ogólne” zamieszczono m.in. organizację wykonania robót, w tym terminy i sposób prowadzenia robót, osoby odpowiedzialne za wykonanie zadania, organizację ruchu wraz z oznakowaniem robót, BHP, system kontroli i sterowania jakością, sprzęt i urządzenia do pomiaru i kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 352, 399)

3.4.3. Dla objętych kontrolą inwestycji nie było wymagane zaprowadzenie dziennika budowy²⁶. Wykonawcy przedłożyli dla inwestycji z 2016 r. operat kolaudacyjny, a dla inwestycji z 2017 r. opracowanie pn. „Recepty i ustalenia technologiczne”. W przedłożonych zestawieniach wartości wykonanych robót dla inwestycji z 2016 r. wykonawca potwierdzał realizację robót zanikających i ulegających zakryciu przy akceptacji inspektora nadzoru. Inspektor nadzoru potwierdzał wykonanie robót zanikających i ulegających zakryciu dla inwestycji w 2017 r. w prowadzonym – nieformalnie – dzienniku budowy.

(dowód: akta kontroli str. 352, 374-394)

3.4.4. Wymogi w zakresie warunków pogodowych przy realizacji robót drogowych zostały uwzględnione m.in. w szczegółowej specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych²⁷. Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że inspektor nadzoru zgodnie z zakresem swoich obowiązków kontrolował przestrzeganie tych wymogów.

(dowód: akta kontroli str. 352)

3.4.5. Po zakończeniu realizacji obu wyżej opisanych zadań nie przeprowadzono żadnych dodatkowych kontroli sprawdzenia jakości wykonanych robót. Wójt Gminy wyjaśnił, że w trakcie przebudowy dróg wykonawca (kierownik budowy) z inspektorem nadzoru i przedstawicielem Urzędu wykonywali stosowne badania oraz zlecali wykonanie badań przez specjalistyczne i akredytowane firmy.

(dowód: akta kontroli str. 352)

3.5. W toku realizacji inwestycji dofinansowanych środkami Programu nie udzielano wykonawcom zamówień uzupełniających i nie zaistniała konieczność realizacji robót dodatkowych. Umowy z wykonawcami nie były aneksowane.

(dowód: akta kontroli str. 537-539)

3.6. W przypadku obu skontrolowanych zadań: 1) odbioru końcowego robót dokonano w terminie umownym; 2) w ramach odbioru dokonano obmiaru powykonawczego wykonanych prac i wyegzekwowano od wykonawców całość

²⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).

²⁶ W przypadku przebudowy drogi Łoboda - Linówek dziennik budowy prowadzono nieformalnie.

²⁷ Stanowiącej, w przypadku obydwu inwestycji, załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego.

dokumentacji określonej w specyfikacjach technicznych i umowach; 3) przy odbiorze końcowym nie ujawniono żadnych wad.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 73-74, 172-187, 189-205)

3.7. Termin realizacji obydwu inwestycji był zgodny z warunkami umów zawartych z wykonawcami. Zadania zrealizowano w terminach określonych w umowach o udzieleniu dotacji zawartych z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim i w zgodzie z postanowieniami 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 gminnych²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 73-74, 172-187, 189-205, 208-211, 214-217, 565-568)

3.8. W obu zbadanych przypadkach zakres zrealizowanych zadań dotyczących przebudowy drogi, w tym parametry wybudowanych jezdni, poboczy i chodników, był zgodny z dokumentacją projektową.

(dowód: akta kontroli str. 569-582)

3.9. W umowie na przebudowę drogi Okoniny Nadjeziorne - Główka wykonawca udzielił zamawiającemu gwarancji dla robót budowlanych na okres 36 miesięcy, licząc od daty bezusterkowego odbioru końcowego przedmiotu umowy, a dla urządzeń na warunkach ich producentów, a także rękojmi za wady na okres równy okresowi gwarancji. W przypadku inwestycji na drodze Łoboda – Linówek gwarancji dla robót budowlanych udzielono na 60 miesięcy, a pozostałe zabezpieczenia były analogiczne. W umowach nie przewidziano przeprowadzania przez wykonawców przeglądów gwarancyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 172-187, 189-205, 583-584)

3.10. Zawiadomienie właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu przebudowy ww. dróg nie było wymagane.

(dowód: akta kontroli str. 537-539)

3.11. Zgodnie z umową nr 2G/2016 r. z 31 maja 2016 r. dotyczącą finansowania zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej Okoniny Nadjeziorne – Główka Etap I”, kwota dotacji celowej wyniosła 50% kwalifikowanych wydatków²⁹, tj. 449 330,69 zł. Gmina otrzymała pierwszą część dotacji (224 665,00 zł) 24 czerwca 2016 r., a pozostałą 19 października 2016 r. na podstawie wniosku o wypłatę z 25 sierpnia 2016 r. Sprawozdanie końcowe zostało przekazane Wojewodzie terminowo, pismem z 9 stycznia 2017 r.

Zgodnie z umową nr 8G/2017 z 26 lipca 2017 r. o dofinansowanie z budżetu państwa zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej Łoboda - Linówek” kwota dotacji celowej wyniosła 600 000 zł (46,71% wartości zadania). Pierwsza część dotacji (300 000 zł) wpłynęła na konto Urzędu 25 sierpnia 2017 r., a druga 20 września 2017 r. Sprawozdanie końcowe do Wojewody przesłano terminowo, pismem z 16 stycznia 2018 r.

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 740.

²⁹ Do kwalifikowanych wydatków zaliczono kwotę wypłaconą wykonawcy 885 337,11 zł (brutto z VAT) oraz kwotę z tytułu nadzoru budowlanego 13 323,58 zł (umowa zlecenia).

W obu przypadkach w Urzędzie znajdowały się wszystkie faktury (opłacone), protokoły odbioru, a także spełniono punktowany warunek konkursu poprzez otrzymanie dofinansowania z powiatu tucholskiego. Pomoc finansowa przekazana Gminie ze środków Programu została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 212-217, 224-226, 229-231)

3.12. W wyniku oględzin przebudowanych odcinków dróg Okoniny Nadjeziorne - Główka i Łoboda – Linówek, przeprowadzonych pod kątem prawidłowości i rzetelności realizacji tych inwestycji, stwierdzono m.in., że: 1) stan techniczny ww. odcinków dróg nie budził zastrzeżeń; nawierzchnia jezdni była równa, pozbawiona spękań, ubytków, wysadzin, wybojów, kolein i obłamań krawędzi; na chodnikach nie było uszkodzeń, ubytków, zawyżeń, zaniżeń bądź odkształceń; na powierzchni dróg nie utrzymywały się zastoiska wody; przepusty, rowy i pozostałe urządzenia odwadniające były drożne; 2) oznakowanie pionowe i poziome było zgodne z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu, za wyjątkiem opisanym poniżej; 3) znak drogowy D-43 „koniec obszaru zabudowanego”, ustawiony w km 0+075 drogi Łoboda – Linówek, był uszkodzony – jego powierzchnia została w kilku miejscach wgnieciona; 4) zastosowane na ww. odcinkach dróg urządzenia BRD to: a) na drodze Okoniny Nadjeziorne – Główka: przejście dla pieszych wraz z azylem, barieroporęcz dla pieszych U12a, bariery szczelinkowe U11a, bariery drogowe U14a, wyspa przejazdowa na skrzyżowaniu z drogą powiatową Lińsk – Okoniny Nadjeziorne; b) na drodze Łoboda – Linówek: przejście dla pieszych wraz z azylem, barieroporęcz dla pieszych U12a, bariery drogowe U14a, słupki przeszkodowe U5b, słupki blokujące U12c; 5) wszystkie urządzenia BRD były w dobrym stanie technicznym.

(dowód: akta kontroli str. 569-582)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W miejscu zjazdu publicznego z drogi Okoniny Nadjeziorne – Główka, w km 0+576, ustawiony był znak drogowy B-1 „zakaz ruchu w obu kierunkach” wraz z tabliczką o treści „Nie dotyczy mieszkańców posesji nr 64, 65, 66, 66A, 66B w Okoninach Nadjeziornych”, który nie był przewidziany w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu na tej drodze. Według oświadczenia Wójta Gminy, znak ustawił najprawdopodobniej właściciel terenu przylegającego do drogi, bez wiedzy i zgody jej zarządcy.

(dowód: akta kontroli str. 569-582)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność prowadzoną w Urzędzie w badanym obszarze, mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

³⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”

1. Dokonanie stosownych korekt w dokumentach ewidencyjnych zarządzanych dróg gminnych;
2. Zaktualizowanie planu rozwoju sieci drogowej Gminy Śliwice;
3. Skorygowanie ewidencji środków trwałych, uwzględniające faktyczną wartość brutto dwóch dróg gminnych przebudowanych w ramach Programu w latach 2016-2017;
4. Doprowadzenie do usunięcia znaku drogowego ustawionego nielegalnie przy drodze Okoniny Nadjeziorne – Główka;
5. Skorygowanie i przekazanie do GDDKiA informacji o zarządzanych drogach za lata 2016 i 2017.

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 uwagi 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.

Bydgoszcz, czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

kontrolerzy
Łukasz Burczyk
główny specjalista kontroli
państwowej

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

Andrzej Przybylski
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
Podpis

