



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.007.05.2018
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	Lucyna Cierznikowska-Morzyńska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/40/2018 z 16 marca 2018 r. Marcin Mościcki – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/55/2018 z 5 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Tucholi, 89-500 Tuchola, ul. Przemysłowa 6 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Olejnik – p.o. Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Tucholi ² (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

ZDP realizował w okresie objętym kontrolą⁴ zadania związane z zarządzaniem siecią dróg Powiatu Tucholskiego, w tym dotyczące przebudowy dróg w ramach „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”⁵. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie: dzienników objazdu dróg, wykazu obiektów mostowych, kart obiektów mostowych oraz map techniczno-eksploatacyjnych zgodnie z wymaganymi wzorami. Terminowo przekazywano do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁶ roczne informacje o sieci dróg publicznych. Dla wszystkich objętych kontrolą dróg opracowano stałą organizację ruchu, a w przypadku remontów dróg dokonywano ich aktualizacji. Sporządzone przez ZDP wnioski o dofinansowanie objętych kontrolą zadań zawierały dane zgodne z dokumentami źródłowymi, a wyboru wykonawców zadań dokonano w wyniku prawidłowo przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Sprawozdania z wykorzystania przyznanych dotacji sporządzono

¹ Dalej: „Zarząd Dróg” lub „ZDP”.

² Od 15 kwietnia 2017 r. (dalej: „Dyrektor”). W okresie od 2 grudnia 2014 r. do 14 kwietnia 2017 r. Dyrektorem Zarządu Dróg był Bogdan Ryl.

³ 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 objaśnienia.

⁴ Kontrolą objęto lata 2015-2018 (do czasu zakończenia kontroli), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowaną działalność.

⁵ Uchwała nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”, zmieniona uchwałą nr 159/2016 z 16 grudnia 2016 r. oraz uchwałą nr 120/2017 z 1 sierpnia 2017 r. (<http://mib.gov.pl/2-Programrozwojudroggminnychipowiatowych.htm>); dalej: „Program”.

⁶ Dalej: „GDDKiA”.

w oparciu o wymagane dokumenty źródłowe i terminowo przekazano Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu⁷.

Negatywnie NIK ocenia dokonanie nierzetelnego odbioru końcowego inwestycji polegającej na przebudowie dróg powiatowych nr 1030C i 1031C ul. Główna, ul. Wczasowa, ul. Madera, ul. Szkolna w Cekcynie. Dokonano odbioru całości prac określonych umową, bez formułowania uwag, pomimo że prace w zakresie humusowania, obsiania skarp i powierzchni nieutwardzonych nie zostały wykonane. Z tytułu ww. niewykonanych prac wypłacono wykonawcy wynagrodzenie w kwocie 21 064 zł netto, co NIK ocenia jako niegospodarne.

Pozostałe stwierdzono w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- nierzetelnego prowadzenia ksiąg dróg objętych kontrolą,
- nieprzeprowadzania wymaganych przepisami Prawa budowlanego⁸ kontroli stanu technicznego dróg,
- niezawiadomienia Starosty Tucholskiego oraz Komendanta Powiatowego Policji o terminie wprowadzenia zmian organizacji ruchu dla większości dróg objętych kontrolą,
- niewyegzekwowania od wykonawcy inwestycji Śliwice-Lińsk wydania karty gwarancyjnej oraz programu zapewnienia jakości dla tej inwestycji,
- ustawienia znaku pionowego niezgodnie z obowiązującą organizacją ruchu dla inwestycji Śliwice-Lińsk.

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 okresie objętym kontrolą zadania związane z zarządzaniem siecią dróg powiatu tucholskiego⁹ w zakresie ich modernizacji i utrzymania należały do ZDP. W latach 2015-2017 powyższe zadania w Zarządzie Dróg realizowało ośmiu pracowników administracyjnych¹⁰. Uprawnienia budowlane w specjalności drogowej posiadał jeden pracownik, zatrudniony do 14 kwietnia 2017 r. W szkoleniach z zakresu administrowania drogami lub zarządzania ruchem drogowym uczestniczyła jedna osoba.

(dowód: akta kontroli str. 7-19)

Dyrektor podał w wyjaśnieniach, że stan zatrudnienia w Zarządzie Dróg nie odpowiadał potrzebom tej jednostki i zakresowi realizowanych przez nią zadań. Problem ten jest znany władzom Powiatu. Od 2012 r. Powiat jest w programie naprawczym. Zakłada on niezmienną zatrudnienie i na chwilę obecną nie można zatrudniać dodatkowych pracowników administracyjnych oraz brak jest możliwości przyjmowania pracowników w miejsce odchodzących z ZDP w ramach fluktuacji kadry pracowniczej.

(dowód: akta kontroli str. 20)

⁷ Dalej: „Wojewoda”.

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.), dalej: „Prawo budowlane”.

⁹ Dalej: „Powiat”.

¹⁰ Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w ZDP zatrudnionych było czterech pracowników administracyjnych, w tym Dyrektor.

1.2. Według stanu na koniec 2017 r. ZDP administrował drogami powiatowymi o łącznej długości 396,527 km. W latach 2015-2017 długość zarządzanych dróg nie uległa zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 21-29)

1.3. W ZDP na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹¹ opracowano Projekt Planu Rozwoju Sieci Drogowej Powiatu Tucholskiego na lata 2016-2025¹². Przyjęty plan rozwoju sieci drogowej zawierał informacje dotyczące kosztów szacunkowych finansowania inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 30-40)

1.4. Dla objętych badaniem pięciu odcinków dróg powiatowych¹³ założono książki dróg¹⁴, dzienniki objazdu dróg oraz mapę techniczno-eksploatacyjną, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 oraz § 12 ust. 1 pkt 1 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 tunelom¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 21-28, 41-91, 718)

Na dwóch kontrolowanych drogach¹⁶ znajdowały się obiekty mostowe¹⁷, dla których ZDP prowadził kartę obiektu mostowego według wzoru określonego w § 9 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Wykazy obiektów mostowych prowadzono zgodnie ze wzorem określonym w § 9 ust. 1 pkt 6 tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 29, 91)

1.5. Zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, ZDP przeprowadził okresowe kontrole stanu technicznego objętych badaniem dróg¹⁸ w 2016 r. (przegląd coroczny) i 2017 r. (przegląd coroczny i pięcioletni) oraz obiektów mostowych¹⁹ w 2016 r. Powyższe kontrole zostały przeprowadzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane o specjalności drogowej oraz mostowej²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 95-143)

1.6. Dla wszystkich objętych badaniem odcinków dróg 29 lipca 2010 r. zostały zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu. W przypadku przebudowy dróg wprowadzono nowe projekty organizacji ruchu. Dla przebudowanych odcinków dróg

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm., dalej: „ustawa o drogach publicznych”.

¹² Dalej: „plan rozwoju sieci drogowej” przyjęty uchwałą nr XV/101/2015 Rady Powiatu Tucholskiego z dnia 21 grudnia 2015 r.

¹³ Badaniem objęto próbę pięciu odcinków dróg zarządzanych przez ZDP o łącznej długości 80,788 km, stanowiącej 20,4% długości wszystkich dróg powiatowych, w tym trzech dróg (nr 1017C o długości 16,805 km, nr 1030C o długości 24,102 km i nr 1031C o długości 16,435 km) objętych przebudową w ramach Programu oraz dwóch dróg (nr 1010C o długości 22,642 km i nr 1037C o długości 0,804 km) dobranych według osądu kontrolera.

¹⁴ Wpisy do książek nie były dokonywane w częściach dotyczących: osób upoważnionych do dokonywania wpisu, wykazu dzienników objazdu dróg, kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi, wykazu protokołów katastrof odcinka drogi, tabeli dotyczącej wyposażenia odcinka drogi. Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

¹⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg”.

¹⁶ 1010C i 1017C.

¹⁷ Mosty drogowe nr 01006745 i 01006746.

¹⁸ Nie przeprowadzono okresowej corocznej kontroli dróg w 2015 r. Zagadnienie to przedstawiono w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

¹⁹ Nie przeprowadzono okresowej corocznej kontroli obiektów mostowych w 2015 r. i 2017 r. Zagadnienie to przedstawiono w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

²⁰ To jest osoby znajdujące się na liście osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, opublikowanej na stronie internetowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa <https://www.piib.org.pl/lista-czsonkopmenu-45>.

1010C, 1017C oraz 1030C i 1031C zatwierdzono je 6 sierpnia 2010 r, 2 maja 2018 r. i 27 lipca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 144-175)

1.7. ZDP terminowo sporządzał i przekazywał do GDDKiA roczne informacje o sieci dróg publicznych za lata 2015-2017.

(dowód: akta kontroli str. 178-206)

1.8. W ZDP nie było ewidencji skarg i wniosków. Jak podał Dyrektor, w latach 2015-2018 (I kwartał) do ZDP nie wpłynęła żadna skarga, natomiast wpłynęły 173 wnioski z zebrań wiejskich, interpelacje z sesji rad gminnych i powiatu oraz pisma z policji dotyczące brakującego oznakowania lub informujące o złym stanie oznakowania i nawierzchni. Jedna ze spraw dotyczyła niezadowolającego stanu zabezpieczenia prowadzonej przebudowy (mało widoczne oznakowanie przeszkód) drogi w Cekcynie²¹.

Objęte badaniem trzy z ww. wniosków²² zostały załatwione w terminie określonym w art. 244 § 1 w zw. z art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³. Wnioskodawcy zostali zawiadomieni o sposobie załatwienia spraw, zgodnie z art. 244 § 2 k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 207-217)

1.9. Z otrzymanych od Starosty informacji wynikało, że samorząd Powiatu nie dokonywał odrębnych analiz, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴, w zakresie odnoszącym się do lokalnej infrastruktury drogowej. Starosta dodał, że od początku funkcjonowania Powiatu powstawały dokumenty zawierające elementy takiej analizy, np. Strategia Rozwoju Obszaru Powiatu Tucholskiego i Strategia Rozwoju Obszaru Społeczno-Gospodarczego.

Starosta poinformował, że odcinki dróg przebudowane w ramach Programu miały na celu, poza poprawą dostępności komunikacyjnej miejscowości, w której były przebudowane, poprawę dostępności dla przedsiębiorców w gminie Słiwnice i Cekcyn.

(dowód: akta kontroli str. 218-220)

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Ustalone
nieprawidłowości

1. W 2015 r. nie przeprowadzono okresowej, co najmniej raz w roku, kontroli określonej w art. 62 ust 1 pkt 1 Prawa budowlanego, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego dróg. W odniesieniu do obiektów mostowych nie przeprowadzono takiej kontroli w 2015 r. i 2017 r.

Dyrektor podał, że w 2015 r. nie pełnił obowiązków Dyrektora ZDP, dlatego trudno jest mu stwierdzić, co było przyczyną niewykonania przeglądów stanu dróg i mostów. Co do przeglądów w 2017 r., po przeanalizowaniu budżetu stwierdził, że przeprowadzi je zaraz na początku 2018 r., co zostało zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 94)

2. Dla objętych badaniem pięciu odcinków dróg²⁵ książki dróg posiadały niekompletne wpisy lub ich nie posiadały w częściach dotyczących: osób

²¹ To jest dróg nr 1030C i 1031C.

²² Badaniem objęto próbę trzech spraw niezwiązanych z odcinkami dróg dofinansowanych środkami Programu.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm., dalej: „k.p.a.”.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm., dalej: „ustawa o planowaniu przestrzennym”.

²⁵ To jest odcinków dróg, o których mowa w punkcie 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

upoważnionych do dokonywania wpisu (tabela nr 1), wykazu dzienników objazdu dróg (tabela nr 4), kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi (tabela nr 5), wykazu protokołów katastrof drogi (tabela nr 7), tabeli dotyczącej wyposażenia odcinka drogi (nr 10), co było niezgodne z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

Dyrektor wyjaśnił, że nie prowadzono pełnej dokumentacji w książkach dróg ze względu na braki kadrowe. Podał również, że niezbędne informacje, jakie powinny zawierać książki dróg, zostaną uzupełnione w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 42-90, 94)

3. Dla dróg nr: 1010C, 1030C, 1031C i 1037C nie zawiadomiono Starosty Tucholskiego oraz Komendanta Powiatowego Policji w Tucholi o terminie wprowadzenia zmian organizacji ruchu, co było niezgodne z § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym ruchem²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 145-175)

Dyrektor podał, że niepowiadomienie Komendy Powiatowej Policji oraz Starosty Tucholskiego o wprowadzeniu zmian w organizacjach ruchu na drogach wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 177)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność ZDP w zbadanym zakresie.

2. Wybór do realizacji projektów dofinansowanych środkami Programu

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016-2018 (I kwartał) ZDP zrealizował 31 zadań²⁷ z zakresu przebudowy i remontu dróg powiatowych o łącznej długości 35,355 km, w tym w ramach Programu dwa zadania dotyczące przebudowy trzech odcinków dróg o długości 5,173 km. Nakłady poniesione na ww. zadania wyniosły łącznie 15 908,63 tys. zł, z tego w ramach Programu wydatkowano 8 129,3 tys. zł, w tym 3 677,1 tys. zł ze środków dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 221-232, 412-415, 646-668)

2.2. Wyboru odcinków dróg do przebudowy dofinansowanej ze środków Programu dokonano na podstawie aktualnego planu rozwoju sieci drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 30-40)

2.3. Zgodnie z danymi Policji, w latach 2010-2016 na wybranych do przebudowy w ramach Programu drogach²⁸ miało miejsce 117 kolizji i pięć wypadków, w wyniku których pięć osób zostało rannych.

(dowód: akta kontroli str. 233-235)

2.4. Wnioski o dofinansowanie w ramach Programu dwóch objętych kontrolą zadań, dotyczących przebudowy odcinków dróg nr 1017C oraz 1030C i 1031C, zawierały zgodne z dokumentami źródłowymi dane dotyczące: zapewnienia finansowego

²⁶ Dz. U. 2017 r., poz. 784.

²⁷ 15 w 2015 r. i 16 w 2017 r.

²⁸ Drogi: nr 1030C w ciągu ulic Główna, Wczasowa, Madera w Cekcynie, nr 1031C ul. Szkolna w Cekcynie, nr 1017C Śliwice-Lińsk wraz z pozostałymi odcinkami.

wkładu własnego Powiatu, posiadanego zezwolenia na realizację inwestycji²⁹ oraz parametrów inwestycji w zakresie: liczby, długości i szerokości pasów ruchu, usytuowania i szerokości chodników oraz poboczy.

(dowód: akta kontroli str. 227, 231, 236-263, 318-340, 431-452, 719-724)

2.5. W wyniku realizacji ww. zadań wykonano m.in.:

- droga 1017C – nawierzchnię całego odcinka drogi, poszerzenie drogi do 6,5 m, zjazdy indywidualne i publiczne, dwie zatoki autobusowe, wyspę dzielącą jezdnię wraz z azylem dla pieszych, lampy hybrydowe oraz oznakowanie pionowe i poziome,
- drogi 1030C i 1031C – nawierzchnię całego odcinka drogi, zjazdy indywidualne i publiczne, zatoki do kontroli pojazdów, parkingi dla samochodów osobowych, ciąg pieszko-rowerowy i chodniki, wyspy dzielące jezdnię, zatokę autobusową, pobocza, wymianę oświetlenia ulicznego oraz dwie przepompownie wód deszczowych.

Dyrektor podał, że przebudowane odcinki dróg przyczyniły się do upłynnienia ruchu, jak i bezpieczeństwa jego użytkowników. Znacznym usprawnieniem po dokonanych inwestycjach jest spokojny i bezkolizyjny przejazd powyższymi drogami oraz dojazd przebudowanymi drogami do miejscowości.

(dowód: akta kontroli str. 264-265, 412-415, 646-668)

2.6. W latach 2015-2017 w ZDP przeprowadzono jedną kontrolę obejmującą zagadnienia dotyczące realizacji Programu. Kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy dotyczyła m.in. prawidłowości udzielenia zamówienia publicznego na rozbudowę odcinka drogi powiatowej nr 1017C Śliwice-Lińsk. W wyniku przeprowadzonej analizy postępowania o zamówienie publiczne nieprawidłowości w powyższym zakresie nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 266)

2.7. Przebudowane w ramach Programu odcinki dróg nr: 1017C, 1030C i 1031C zostały ujęte w księgach rachunkowych ZDP z ostatnim dniem 2016 i 2017 roku w wartości odpowiadającej nakładom poniesionym na ich modernizację. Zgodnie z wymogami wynikającymi z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych³⁰, ww. odcinki dróg ujęto w ewidencji środków trwałych w grupie 2 „Obiekty inżynierii lądowej i wodnej”. W księgach rachunkowych ujęto również grunty pod zarządzanymi przez tą jednostkę drogami w grupie 0, podgrupie 04 – tereny komunikacyjne, rodzaju 040 – drogi.

(dowód: akta kontroli str. 264-279)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w zbadanym zakresie.

²⁹ Dalej: „ZRID”.

³⁰ Dz. U. poz. 1864.

3. Realizacja wybranych inwestycji drogowych dofinansowanych środkami Programu

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęte zostały dwie inwestycje zrealizowane w ramach Programu:

- a) „Rozbudowa odcinka drogi powiatowej nr 1017C Śliwice-Lińsk II Etap”³¹,
- b) „Przebudowa dróg powiatowych nr 1030C i 1031C ul. Główna, ul. Wczasowa, ul. Madera, ul. Szkolna w Cekcynie”³².

3.1. ZDP dla obu inwestycji posiadał właściwą dokumentację umożliwiającą ich rozpoczęcie w terminie wskazanym we wnioskach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 318-340, 431-462)

Dla kontrolowanych inwestycji Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych zawierały m.in.:

- a) wymagania dotyczące właściwości wyrobów budowlanych oraz niezbędne wymagania związane z ich przechowywaniem, transportem, warunkami dostawy, składowaniem i kontrolą jakości;
- b) wymagania dotyczące wykonania robót budowlanych z podaniem sposobu wykończenia poszczególnych elementów, tolerancji wymiarowych, szczegółów technologicznych oraz niezbędne informacje dotyczące odcinków robót budowlanych;
- c) opis działań związanych z zasadami kontroli jakości, badaniami i pomiarami wykonawcy i inspektora nadzoru, raportami z badań oraz odbiorem wyrobów i robót budowlanych;
- d) opis sposobu odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru częściowego, ostatecznego i odbioru przed upływem okresu gwarancji;
- e) zawartość prowadzonej dokumentacji budowy: dziennika budowy, książki obmiarów, dokumentacji laboratoryjnej, pozostałych dokumentów budowy oraz ich bezpiecznego przechowywania;
- f) podstawy i zasady płatności.

(dowód: akta kontroli str. 725)

3.2. Wykonawcy inwestycji wybrani zostali w drodze przetargu nieograniczonego, zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych, tj.:

- a) ustalenia wartości zamówienia dla obu inwestycji dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32, 33 i 35 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³³ oraz na podstawie aktualnego kosztorysu inwestorskiego;
- b) nie wystąpiły przypadki dokonywania ocen ofert, które powinny zostać odrzucone³⁴, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego;
- c) umowy zawarto z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w postępowaniach;
- d) zapisy zawartych umów były zgodne z warunkami wynikającymi z ofert złożonych przez wybranych wykonawców;

³¹ Dalej: „inwestycja Śliwice-Lińsk”.

³² Dalej: „inwestycja Cekcyn”.

³³ Dz. U. z 2017 poz. 1579, ze zm., dalej „PZP”.

³⁴ W przypadku inwestycji drogowej Śliwice-Lińsk jedna ze złożonych ofert została wycofana na wniosek wykonawcy, a druga została odrzucona z powodu wniesienia wadium w sposób nieprawidłowy (art. 24 ust. 2 pkt 2 PZP).

- e) wyegzekwowano od wykonawców wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania robót.

(dowód: akta kontroli str. 309-317, 347-354, 420-430, 469-483)

3.3. Rozpoczęcie realizacji obu inwestycji nastąpiło zgodnie z warunkami umów zawartych z ich wykonawcami. Zamawiający przekazał wykonawcom dokumentację projektową i place budowy w terminach określonych w umowach³⁵, za wyjątkiem nieprawidłowości opisanej w dalszej części wystąpienia. Realizacja inwestycji nastąpiła po uprawomocnieniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 383-384, 512-513)

3.4. W trakcie realizacji inwestycji:

- a) powołano inspektorów nadzoru inwestorskiego³⁶ dla nadzoru nad jej prawidłowym wykonaniem;

(dowód: akta kontroli str. 379-382, 505-511)

- b) specyfikacje techniczne zawierały zobowiązanie wykonawcy do opracowania i przedstawienia do akceptacji przez inspektora nadzoru inwestorskiego programu zapewnienia jakości³⁷. Dla inwestycji Cekcyn wykonawca przedstawił PZJ, który został zaakceptowany przez inspektora nadzoru;

(dowód: akta kontroli str. 515-519, 726-740)

- c) zgodnie z zapisami w dziennikach budowy roboty zanikające oraz ulegające zakryciu podlegały częściowym odbiorom przez inspektorów nadzoru inwestorskiego. W dziennikach budowy brak było zapisów świadczących o zastrzeżeniach zgłaszanych przez inspektorów podczas tych odbiorów;

(dowód: akta kontroli str. 387-406, 526-574)

- d) w dziennikach nie odnotowano zapisów świadczących o niedochowaniu przez wykonawcę wymogów w zakresie warunków pogodowych określonych w specyfikacji technicznej inwestycji,

(dowód: akta kontroli str. 387-406, 526-574)

- e) zamawiający nie zlecał dodatkowych badań nawierzchni odcinków dróg oraz użytych materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 300-301, 361-363, 387-406, 526-574)

3.5. W toku realizacji inwestycji nie udzielano wykonawcom zamówień uzupełniających. Dyrektor wyjaśnił, że w trakcie realizacji inwestycji drogowej w Cekcynie wykonane zostały dodatkowe nieprzewidziane prace³⁸ o wartości brutto 42 000 zł, które należało wykonać. Wartość dodatkowych prac ustalono w toku przeprowadzonych negocjacji z wykonawcą, co skutkowało podpisaniem 11 października 2017 r. aneksu nr 2 do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 300-301, 361-363, 594-636)

³⁵ Inwestycja Śliwice-Lińsk - 11 marca 2016 r.; Inwestycja Cekcyn - 24 kwietnia 2017 r.

³⁶ Inwestycja Śliwice-Lińsk – umowa o pełnienie funkcji nadzoru inwestorskiego nr ZDP-272-ZPBU-4-2016 z 7 marca 2016 r.; Inwestycja Cekcyn – umowa nr ZDP-273-ZPBU-8-2017 z 24 kwietnia 2017 r.

³⁷ Dalej: „PZJ”.

³⁸ Dotyczące m.in.: przełożenia chodnika wzdłuż ul. Szkolnej, wymiany konstrukcji jezdni w ul. Szkolnej, wykonanie odsadзки wzdłuż ul. Madera, zmiana koloru kostki na ciągach pieszo-rowerowych, wykonanie dodatkowych zjazdów oraz ich poszerzenie w celu zapewnienia dojścia do posesji, wykonanie dodatkowych przyłączy wodociągowych, wykonanie przepustu, rowów i wlotu studni deszczowej przy żłobku.

3.6. Zgłoszenia przez wykonawców inwestycji do odbiorów końcowych nastąpiły w terminach zgodnych z zawartymi umowami i ich aneksami³⁹. Wykonawcy dostarczyli wymagane do odbioru dokumenty, tj. m.in. dzienniki budowy, oświadczenia kierowników, dokumentacje powykonawcze obiektów, inwentaryzacje geodezyjne, kosztorysy powykonawcze oraz atesty, aprobaty techniczne oraz wyniki przeprowadzonych badań wbudowanych materiałów. Wykonane roboty drogowe odebrane zostały w ramach odbiorów końcowych bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 309-310, 407-408, 420-421, 643-645)

3.7. Termin realizacji inwestycji był zgodny z warunkami umów zawartych w wykonawcami i terminami określonymi w umowie o udzielenie dotacji zawartej z Wojewodą⁴⁰ oraz postanowieniami rozporządzenia⁴¹. W przypadku inwestycji Cekcyn doszło do dwukrotnego przesunięcia terminu wykonania robót⁴². Powodem przesunięcia terminu odbioru inwestycji były panujące bardzo niekorzystne warunki pogodowe w trakcie jej realizacji⁴³ oraz potrzeby zastosowania nowych rozwiązań projektowych wprowadzających konieczność realizacji dodatkowych i zamiennych robót budowlanych przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 243-246, 260-264, 581-586, 594-595, 637-638)

3.8. Komisje powołane do odbiorów końcowych robót oceniły, że zostały one wykonane zgodnie z zawartą umową, uznane za ostatecznie zakończone i odebrane bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 281-299, 407-408, 643-645)

3.9. Odpowiedzialność wykonawców z tytułu rękojmi została rozszerzona w zawartych z nimi umowach na okres równy okresowi udzielonych gwarancji, tj. dla inwestycji Śliwice-Lińsk do 36 miesięcy od dnia końcowego odbioru, a dla inwestycji Cekcyn do 60 miesięcy.

W dniu 18 grudnia 2017 r. dla inwestycji Śliwice-Lińsk został przeprowadzony przegląd gwarancyjny, w wyniku którego nie wniesiono żadnych uwag do jakości wykonanych robót. Dyrektor poinformował, że przegląd gwarancyjny dla inwestycji Cekcyn planowany jest na 25 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 302-304, 364-378, 416-417, 489-504)

³⁹ Inwestycja Śliwice-Lińsk – 30 września 2016 r. - zgłoszenie gotowości do odbioru końcowego, 14 października 2016 r. - odbiór końcowy robót ; Inwestycja Cekcyn - 27 listopada 2017 r. - zgłoszenie gotowości do odbioru końcowego, 29 listopada 2017 r. - odbiór końcowy robót.

⁴⁰ Protokół końcowy odbioru robót powinien zostać podpisany w okresie od 30.09 do 30.11 w roku wykonania inwestycji.

⁴¹ Rozporządzenie 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 gminnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 740).

⁴² Aneks nr 1 z 1 września 2017 r. zmieniający termin wykonania z 29 września na 10 listopada 2017 r., Aneks nr 2 z 11 października 2017 r. wprowadzający płatność częściową za wykonane prace (Protokół odbioru częściowego wykonanych robót z 20 października 2017 r.) oraz podwyższenie wynagrodzenia wykonawcy o 42 000 zł z tytułu realizacji dodatkowych i zamiennych robót budowlanych niezbędnych do prawidłowego wykonania zamówienia. Aneks nr 3 z 9 listopada 2017 r. zmieniający termin odbioru na 27 listopada 2017 r. w związku z wystąpieniem nietypowych warunków atmosferycznych uniemożliwiających prowadzenie robót budowlanych (częste i obfite opady).

⁴³ Nietypowa częstotliwość i ilość opadów w trakcie realizacji inwestycji, m.in. w związku z obfitymi opadami 13-20 września 2017 r. oraz 30 października – 3 listopada 2017 r. całkowicie wstrzymano prace drogowe na terenie budowy. Dodatkowo w sierpniu część sprzętu z terenu budowy została skierowana do usuwania skutków nawałnicy, która miała miejsce w powiecie tucholskim 10 sierpnia 2017 r.

3.10. Zgłoszenia o zakończeniu budowy przekazano do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Tucholi⁴⁴, który nie wniósł sprzeciwu do zamiaru przystąpienia do użytkowania wybudowanych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 418-419, 522-523, 673, 692)

3.11. Starostwo Powiatowe w Tucholi, jako beneficjent umów o dofinansowanie, terminowo przekazało Wojewodzie sprawozdania końcowe z realizacji zadań w ramach Programu. Zawierały one m.in. efekty zrealizowanych zadań, informacje o promocji projektu oraz informacje finansowe. Do sprawozdań załączono wymagane zaświadczenia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o dopełnieniu formalności związanych z zakończeniem rozbudowy dróg. We wnioskach o wypłatę dotacji, sporządzonych po odbiorze robót, przekazano Wojewodzie faktury i wydruki poświadczające przelewy na rzecz wykonawców i inspektorów nadzoru inwestorskiego oraz protokoły odbioru inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 625-628, 798-801)

3.12. W trakcie przeprowadzonych 8-9 maja 2018 r. oględzin inwestycji stwierdzono, że stan nawierzchni, chodników z kostki betonowej oraz płyt dotykowych, ciągów pieszo-rowerowych, nawierzchni zatok autobusowych, zatok do kontroli pojazdów, wysp rozdzielających i spowalniających, zjazdów z dróg/ulic, poboczy oraz odwodnienia, studzienek oraz murów oporowych jest dobry. Także stan infrastruktury drogowej w postaci oznakowania pionowego i poziomego, barier bezpieczeństwa i drogowych, lamp oświetlenia LED oraz luster jest dobry.

(dowód: akta kontroli str. 281-299)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dokonanie nierzetelnego odbioru inwestycji Cekcyn. Całość prac określonych umową z wykonawcą została odebrana bez uwag, co potwierdzono w protokole odbioru końcowego z 29 listopada 2017 r., mimo że prace związane z humusowaniem, obsianiem skarp i powierzchni nieutwardzonych mieszkanką traw w ciągu ulic Wczasowa i Madera nie zostały faktycznie wykonane. Tym samym nie było podstaw do zapłaty kwoty 21 064 zł netto, a dokonanie tego wydatku przed wykonaniem ww. prac było działaniem niegospodarnym.

Dyrektor wyjaśnił, że prace te nie zostały wykonane z uwagi na termin końcowego odbioru inwestycji, tj. listopad 2017 r., który nie sprzyjał wykonaniu tych prac. Prace te mają zostać wykonane w terminie późniejszym, tj. po przeglądzie gwarancyjnym, który zaplanowano na 25 maja 2018 r. Natomiast brak informacji w protokole odbioru końcowego o niewykonaniu tych prac przez wykonawcę był wynikiem przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 302-304, 512-513, 526-574)

2. W toku realizacji inwestycji Śliwice-Lińsk ZDP nie wyegzekwował od wykonawcy:
 - opracowania i przedstawienia do aprobaty PZJ, zgodnie z pkt. 6.1 Specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych,
 - karty gwarancyjnej jakości obiektu, zgodnie § 10 ust. 3 umowy z 7 marca 2016 r.

Dyrektor podał w wyjaśnieniu, że w trakcie kompletowania dokumentacji do kontroli stwierdził, że nie posiada karty gwarancyjnej ani PZJ dla przedmiotowej inwestycji. W związku z tym wystosował pismo do wykonawcy oraz inspektora

⁴⁴ Inwestycja Śliwice-Lińsk – 21 grudnia 2016; Inwestycja Cekcyn – 11 stycznia 2018 r.

nadzoru z celu wyjaśnienia braku tych dokumentów. Telefonicznie skontaktował się także z kierownikiem budowy i otrzymał zapewnienie, że karta gwarancyjna zostanie dostarczona w możliwie najszybszym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 300-304, 361-363, 385-386, 364-378, 726-740)

3. Dla inwestycji Śliwice-Lińsk, pomiędzy km 8+346 a 8+381,50 w kierunku Śliwic, ustawiono znak C-13/16 (droga dla pieszych i rowerów), zamiast znaku C-13a/16a (koniec drogi dla pieszych i rowerów), co było niezgodnie ze stałą organizacją ruchu dla tego odcinka drogi.

Dyrektor podał w wyjaśnieniu, że znak został postawiony omyłkowo i zostanie wymieniony na prawidłowy.

(dowód: akta kontroli str. 281-299)

4. Dla inwestycji Cekcyn ZDP nierzetelnie zaplanował procedurę uzyskania dokumentacji niezbędnej do wykonywania robót budowlanych, albowiem dzienniki budowy (trzy branże) inwestor otrzymał od Starosty Tucholskiego dopiero 24 maja 2017 r., tj. 30 dni po przekazaniu terenu budowy wykonawcy. Spowodowało to nieuzasadnione opóźnienie w rozpoczęciu robót budowlanych i mogło mieć wpływ na późniejsze przesunięcie terminu zakończenia inwestycji.

Dyrektor podał w wyjaśnieniu, że dzienniki zostały przekazane miesiąc później przez jego nieuwagę spowodowaną objęciem stanowiska p.o. Dyrektora ZDP w Tucholi. Dzienniki wszystkich branż zostały przekazane w momencie wejścia wykonawcy na teren budowy.

(dowód: akta kontroli str. 281-299, 643-668)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność ZDP w zbadanym zakresie.

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 Kontroli⁴⁵ wnosi o:

1. Rzetelne dokonywanie odbiorów końcowych inwestycji, w tym każdorazowe odnotowywanie zakresów robót niewykonanych.
2. Uzupełnienie brakujących wpisów w książkach dróg oraz zapewnienie prowadzenia ich zgodnie z obowiązującymi wzorami.
3. Zapewnienie przeprowadzania kontroli okresowych dróg i obiektów mostowych w zakresie oraz z częstotliwością wymaganymi art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.
4. Informowanie odpowiednich organów wskazanych w projekcie stałej organizacji ruchu o terminie wprowadzenia tych zmian.
5. Wyegzekwowanie od wykonawcy inwestycji Śliwice-Lińsk wydania karty gwarancyjnej dla tej inwestycji.
6. Zmianę znaku C-13/16 na drodze Śliwice-Lińsk na zgodny z obowiązującą organizacją ruchu tj. C-13a/16a.

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

7. Zapewnienie w przypadku kolejnych realizowanych przez Zarząd Dróg inwestycji terminowego przekazywania wykonawcom wymaganych prawem dokumentów oraz egzekwowania od wykonawców ich obowiązków wynikających z zawartych umów i wymagań specyfikacji technicznych.

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
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 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.

Kontrolerzy:

Lucyna Cierznikowska-Morzyńska
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

Marcin Mościcki
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis