



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 14 lipca 2010 r.

**Pan
Jacek Dziatkiewicz
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych
w Opolu**

LOP- 4101-03-06/2010
P/10/161

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej ustawą o *NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Zarządzie Dróg Powiatowych w Opolu² kontrolę realizacji zadań dofinansowanych w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011*³ w latach 2008 - 2010 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust 1 i 2 ustawy o *NIK*, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zarządu dróg Powiatowych w Opolu w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² dalej - ZDP

³ Uchwała Nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pn. *Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011* oraz uchwała nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Programu Wieloletniego *Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011* zwanego dalej Programem 2008-2011

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. NIK pozytywnie ocenia, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, realizację zadań i obowiązków ZDP jako zarządcy dróg powiatowych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1.1. Na koniec 2009 r. ZDP zarządzał 107 drogami powiatowymi o łącznej długości 560,6 km, które stanowiły 31,6 % długości dróg publicznych w powiecie opolskim. Poziom dekapitalizacji tych dróg liczony jako stosunek procentowy długości dróg wymagających remontu do ich całkowitej długości wzrósł z 21,4 % w 2007 r. do 23,4 % w 2009 r. W związku z powyższym NIK ocenia jako gospodarne działania podejmowane przez ZDP zmierzające do pozyskania dodatkowych środków na odbudowę i remonty tych dróg.

1.2. ZDP nie posiadał projektów planów rozwoju sieci drogowej na obszarze powiatu opolskiego, pomimo że do ich opracowania zobowiązany był art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁴. Skutkiem powyższego ZDP nie mógł informować organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego o planowanych zamierzeniach na drogach powiatowych. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że planów takich nie sporządzano z uwagi na ograniczone możliwości finansowe zaznaczając, iż *gdy tylko wystąpi konieczność rozwoju sieci drogowej i pojawią się możliwości realizacji planów to na pewno plany powstaną i zostaną przedstawione Radzie Powiatu Opolskiego do zatwierdzenia*. W ocenie Izby argument dotyczący sytuacji finansowej ZDP nie zwalniał z obowiązku realizacji zadań ustawowych zarządcy dróg dotyczących planowania rozwoju sieci dróg powiatu opolskiego.

1.3. ZDP realizując obowiązek określony w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁵ i art. 20 pkt 10 ustawy *o drogach publicznych* przeprowadzał okresowe kontrole stanu technicznego dróg powiatowych i obiektów drogowych, a ich ustalenia wraz z oceną stanu bezpieczeństwa na tych drogach odnotowywano w protokołach kontroli i książkach dróg. Badanie realizacji przez ZDP zaleceń z ww. kontroli odnotowanych w trzech książkach dróg (30 % zbadanych książek) wykazało, że nie zrealizowano zaleceń przeprowadzenia remontu tych dróg, pomimo że były one podnoszone corocznie począwszy od 1999 r. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że zasadniczą przyczyną takiego stanu rzeczy był brak środków finansowych w wielkościach uwzględniających faktyczne potrzeby w tym zakresie.

.

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 156 poz. 1118 ze zm.

Źródłem informacji ZDP o stanie dróg były protokoły z okresowych kontroli dróg i obiektów inżynierskich, które wykorzystywano m.in. do typowania dróg i obiektów do przebudowy i remontów (w przypadku dróg dotyczyło to głównie poszerzania jezdni i budowy chodników).

1.4. Ustalono, że ZDP prowadził, zgodnie z § 10 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 tunelom*⁶ książki dróg dla wszystkich 107 dróg powiatowych. Książki te prowadzono w formie papierowej i elektronicznej.

Wpisy dokonywane w książkach nie były na bieżąco aktualizowane w zakresie danych o przeprowadzonych na tych drogach remontach (potwierdzanych protokołami odbioru) i o projektach zrealizowanych lub planowanych robót, pomimo takiego wymogu określonego w § 16 ww. rozporządzenia. Dane powyższe wykazywane były w protokołach załączanych do książek dróg. W ocenie NIK przyjęta przez ZDP praktyka w tym zakresie (załączania protokołów) nie zapewniała wypełnienia obowiązku określonego ww. przepisem.

Stwierdzono ponadto, że ZDP nie dopełnił wymogu prowadzenia dzienników objazdu dróg oddzielnie dla każdej kategorii drogi, określonego w § 11 ww. rozporządzenia.

1.5. W okresie 2008 r. – 2010 r. nastąpił 38 % wzrost wydatków ZDP na poprawę stanu dróg powiatowych (z 7 308 tys. zł w 2008 r. do 10 060 tys. zł w 2010 r.). Przyrost ten nastąpił m.in. w wyniku pozyskania przez ZDP dotacji z budżetu państwa w kwocie 1 048 tys. zł w związku z realizacją dwóch zadań współfinansowanych w ramach *Programu 2008-2011* (drogi nr 1712 i nr 1717).

2. NIK pozytywnie ocenia realizację zadań ZDP w zakresie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych w odniesieniu do wyboru trzech zadań realizowanych w ramach *Programu 2008-2011*.

2.1. Przy wyborze odcinków remontu trzech dróg objętych *Programem 2008-2011* o numerach: 1712 (Ozimek-Przywory), 1717 (Komprachcice-Jaczowice) i 1754 (Chmielowice-Prószków) ZDP przestrzegał zasad realizacji zadań ujętych w *Wykazie zadań związanych z realizacją wieloletnich programów inwestycyjnych na lata 2008-2012 i Planie Rozwoju Lokalnego Powiatu Opolskiego*, obejmującym plany rozwoju infrastruktury technicznej dróg powiatowych na lata 2007-2013.

⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

Przebudowa tych dróg stanowiła jeden z elementów wcześniej rozpoczętych i kontynuowanych inwestycji, a ponadto skutkowałą włączeniem drogi nr 1717 do drogi wojewódzkiej nr 429.

2.2. W związku z zakończeniem prac przebudowy ww. dróg osiągnięto zakładaną długość odcinków dróg, tj.: 2 200 mb (droga nr 1717) i 747 mb (droga nr 1712). Ponadto wykonawcy zrealizowali pełny zakres rzeczowy ww. inwestycji.

3. NIK pozytywnie ocenia mając na uwadze kryteria legalności i rzetelności działania ZDP związane z pozyskaniem i wykorzystaniem środków *Programu 2008-2011* oraz realizację robót na ww. drogach.

3.1. Wnioski o dofinansowanie trzech zadań (dwóch w 2009 r. i jednego w 2010 r.) w ramach *Programu 2008-2011* spełniały wymogi określone w § 5 ust. 2 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 gminnych*⁷ oraz w *Programie 2008-2011*. Na podstawie trzech umów o dotacje, ZDP uzyskał dofinansowanie do ww. zadań nieprzekraczające, stosownie do § 2 ww. rozporządzenia, 50 % kosztów realizacji zadań. Ponadto umowy zawarte z Wojewodą Opolskim o dofinansowanie zadań w ramach *Programu 2008-2011* uwzględniały wymogi § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, a dwa zadania zakończone w 2009 r. zostały rozliczone sprawozdaniami z wykorzystania dotacji w terminach określonych w § 10 ust. 1 rozporządzenia.

3.3. Wyboru wykonawców ww. zadań dokonano w oparciu o prawidłowo przygotowane i przeprowadzone oraz rzetelnie udokumentowane postępowania o udzielenie zamówień publicznych, tj. zgodnie z zasadami ustalonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁸.

Zakres i forma specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, będących integralną częścią dokumentacji postępowań przetargowych, uwzględniały postanowienia § 12 i § 14 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-użytkowego*⁹.

Umowy zawarte z wykonawcami były zgodne z wynikami rozstrzygniętych postępowań o udzielenie zamówień publicznych i zabezpieczały interesy ZDP.

⁷ Dz. U. Nr 53, poz. 435.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759

⁹ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

4. NIK ocenia pozytywnie, mając na uwadze kryterium legalności i rzetelności, realizację robót na drogach nr 1712 i 1717 (zakończonych zadaniach dofinansowanych w ramach Programu 2008-2011).

4.1. Na budowie drogi nr 1712 roboty prowadzono na podstawie pozwolenia na budowę (tj. zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*) a na drodze nr 1717, na podstawie zgłoszenia zamiaru przystąpienia do wykonania robót budowlanych (tj. w myśl art. 30 ust. 1 ww. ustawy).

Przekazanie wykonawcom dokumentacji projektowej i placu budowy nastąpiło z dochowaniem terminów określonych w umowach. Dzienniki budowy, o których mowa w art. 42 ust 2 *Prawa budowlanego* i § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie *dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia*¹⁰ nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów o zdarzeniach i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót. W szczególności brak było wpisów o warunkach atmosferycznych, jakości zabudowanych materiałów oraz pobierania próbek i wyników z przeprowadzonych przez wykonawcę badań (dane w tym zakresie znajdowały się w protokołach załączonych do dzienników Obowiązek odnotowywania w dziennikach ww. informacji ustalony został w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót na tych zadaniach, a stosowana praktyka załączania protokołów nie zapewniała jego wypełnienia.

Stwierdzono ponadto, że ZDP nie wyegzekwował od wykonawców realizacji obowiązku ustalonego w pkt 6 ww. specyfikacji technicznych, tj. opracowania programu zapewnienia jakości robót. Dyrektor ZDP podał w wyjaśnieniu, że spowodowane to było przeoczeniem.

4.2. Wykonawcy prowadzili roboty budowlane na omawianych zadaniach zgodnie z harmonogramem. Odbiorów końcowych zadań dokonano komisyjnie w terminach umownych, w obecności wykonawcy i przedstawicieli zamawiającego. Płatności dokonywano na podstawie opisanych, sprawdzonych i zatwierdzonych do wypłaty faktur oraz protokołów odbioru robót.

4.3. Stwierdzono że zaplanowane efekty i cele zostały osiągnięte. Podstawowe parametry remontowanych dróg w tym m.in. ich długość i szerokość, liczba wpustów, wjazdów, zjazdów, były zgodne z dokumentacją techniczną. Roboty budowlane objęto czteroletnim okresem gwarancji i rękojmi (jego wymiar odpowiadał zapisom umownym, a ponadto w celu zapewnienia właściwej jakości robót, ZDP ustalił zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5 % ceny.

¹⁰ Dz. Nr 108, poz. 953 ze zm.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Podjęcie działań zapewniających rzetelne prowadzenie ksiąg dróg stosowanie do wymogu §16 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.*
2. *Prowadzenie dzienników objazdu dróg w sposób określony w § 11 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury.*
3. *Egzekwowanie od wykonawców dokonywania wpisów do dzienników budowy (stosownie do wymagań określonych w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót) oraz przekazywania pełnej wymaganej specyfikacją dokumentacji.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.