



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 9 lipca 2010 r.

**Pan
Grzegorz Mayer
Dyrektor
Powiatowego Zarządu Dróg
w Gostyniu**

LPO-4101-06-06/2010/1
P/10/161

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu skontrolowała Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu (zwany dalej „PZD”), w zakresie stanu realizacji zadań finansowanych ze środków „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania PZD w zakresie realizacji przebudowy odcinków dróg powiatowych dofinansowanych ze środków „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011” („Program”) w okresie od 5 listopada 2008 r. do 2 lipca 2010 r., pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Powyższą ocenę uzasadniają zaprezentowane niżej oceny cząstkowe.

1. PZD, jako jednostka organizacyjna Powiatu Gostyńskiego, zarządzał na dzień 31 grudnia 2009 r. 82 ciągami drogowymi o łącznej długości 495,208 km oraz 21 obiektami mostowymi.

2. PZD realizował zadania dotyczące przebudowy dróg w ramach Programu, w następującym zakresie: wybór drogi do przebudowy i przygotowanie wniosku o jej

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

dofinansowanie (sporządzanego i składanego do Wojewody Wielkopolskiego przez Zarząd Powiatu Gostyńskiego), przygotowanie i udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę drogi, zawarcie umowy oraz nadzór nad wykonaniem i rozliczenie umowy o realizację zadania. PZD zrealizował w 2009 r. w ramach Programu inwestycje: pn. „przebudowa drogi powiatowej Nr 4930 P Poraj- Czachorowo” o długości odcinka drogi 742 mb (dalej zadanie Nr 1) oraz pn. „przebudowa drogi powiatowej nr 4965 P Dąbrówka- Strumiany- Borek Wlkp. do skrzyżowania z drogą powiatową nr 4087 P” o długości odcinka drogi 993,5 mb (dalej zadanie Nr 2). W 2010 r. w trakcie realizacji w ramach Programu była jedna inwestycja pn. „przebudowa drogi powiatowej nr 4907 P Gostyń – Pępowo – Dłoń; odcinek Pępowo – granica powiatów” o długości odcinka drogi 5790 mb (dalej zadanie Nr 3).

Wybór ww. odcinków dróg do przebudowy wynikał z Wieloletnich Planów Inwestycyjnych Powiatu Gostyńskiego i był uzasadniony oraz zgodny z założeniami oraz celami Programu.

3. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że PZD jako zarządca 82 dróg powiatowych i 21 obiektów mostowych, zaprowadził książki drogi oraz książki obiektów mostowych. NIK zauważa, że książki obiektu budowlanego zaprowadzone dla 21 obiektów mostowych nie zawierały wymaganych informacji i nie były zgodne z wzorem, określonym załącznikiem nr 4 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 tunelom². Zaprowadzone natomiast zgodnie ze wzorem, książki dróg nie zawierały wymaganych informacji, a mianowicie: danych wykazu dzienników objazdów dróg oraz kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi, wykazu protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, wykazu protokołów odbioru robót dla odcinka drogi.

Przeprowadzone przez PZD w latach 2007-2010 okresowe kontrole stanu dróg, odnotowywano w dziennikach czynności (zamiast w dzienniku objazdu dróg), które zawierały dane wymagane załącznikiem nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., z wyjątkiem lokalizacji usterki (zgodnie z wzorem winien być podany kilometraż drogi lub adres w systemie referencyjnym) oraz terminu na wykonanie zaleceń pokontrolnych (odnotowywano jedynie termin wykonania zaleceń).

4. NIK negatywnie ocenia nie wykonanie przez PZD okresowych przeglądów stanu technicznego dróg (rocznych i pięcioletnich), oraz nie dokonanie w 2009 r. rocznego przeglądu

² Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582

obiektów mostowych, do których zobowiązuje art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³. Zgodnie z dyspozycją art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane, niespełnienie obowiązków, o których mowa w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, nosi znamiona wykroczenia.

5. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że przy realizacji dwóch zadań (Nr 1 i Nr 2) występowały elementy prac konieczne do ich wykonania, które jednak ze względu na swój charakter dotyczyły dróg innych zarządców, w związku z czym winny być wyłączone z dofinansowania.

W ramach zadania Nr 1 należało wykonać I etap budowy oświetlenia ronda w Gostyniu, prowadzony w obrębie nieruchomości położonych w Gostyniu, oznaczonych geodezyjnie jako działki 2436, 94, 85 – stanowiących część ciągu komunikacyjnego drogi wojewódzkiej nr 434, będącej w zarządzie Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu. Wartość tych prac – 57.650,93 zł, była również ujęta we wniosku o płatność, a w konsekwencji Wojewoda Wielkopolski przekazał w dniu 21 lipca 2009 r. dotację celową o kwotę 28.825,47 zł wyższą niż należna.

Z kolei w ramach zadania Nr 2 konieczne było wykonanie modernizacji połączenia drogi 4965 P z drogą krajową nr 12, zarządzaną przez Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu. Koszt ww. elementu prac wyniósł 46.099,20 zł. Ponadto, w ramach tego zadania konieczne było wycięcie pięciu drzew rosnących w pasie drogowym drogi krajowej nr 12, których koszt usunięcia 1.111,62 zł ponosił PZD. Koszt tych prac ujęto we wnioskach o dofinansowanie z Programu oraz o płatność. Wojewoda Wielkopolski przekazał Powiatowi Gostyńskiemu dotację w dniu 29 grudnia 2009 r. w kwocie 495.000 zł, z czego kwota 14.982,24 zł dotyczyła prac związanych z modernizacją połączenia z drogą krajową nr 12, a kwota 361,28 zł dotyczyła prac związanych z wycinką pięciu drzew rosnących w pasie drogowym drogi krajowej nr 12.

NIK zwraca uwagę, że wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴.

6. Pan Dyrektor udzielając w dniu 6 października 2008 r., w trybie zapytania o cenę, zamówienia na wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad zadaniem Nr 1, o wartości 58.718,08 zł, naruszył, w ocenie NIK, postanowienia art. 70 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.

³ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.

Prawo zamówień publicznych⁵, zgodnie z którym zamawiający może udzielić zamówienia w tym trybie, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych. Usługa pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego nie jest, zdaniem NIK, usługą powszechnie dostępną o ustalonych standardach jakościowych, a ponadto nie może być realizowana przez dowolnego wykonawcę, lecz wyłącznie przez osoby lub podmioty zatrudniające osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane, w zakresie pełnienia funkcji nadzoru inwestorskiego w danej specjalności.

NIK nie wnosi uwag odnośnie sposobu wyboru wykonawców robót budowlanych zadań Nr 1, Nr 2 i Nr 3 oraz podmiotów sprawujących nadzór inwestorski w ramach zadań Nr 2 i Nr 3.

Zawarte umowy na wykonanie robót budowlanych w ramach zadań Nr 1, Nr 2 i Nr 3 odpowiadały w swej treści projektom zawartym w specyfikacjach istotnych warunków zamówień („SIWZ”). Integralną częścią umów były szczegółowe specyfikacje techniczne („SST”), w których (z wyjątkiem zadania Nr 2), zabezpieczony został interes PZD. W SST zadania Nr 2, wbrew unormowaniu § 14 pkt 1 ppkt 6 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-użytkowego⁶, nie odnotowano szczegółowych wymagań odnośnie zakresu badań i pomiarów (parametrów) wykonywanych elementów robót w tym: podbudowy warstwy z betonu asfaltowego. NIK zauważa jednocześnie, że mimo zabezpieczenia interesu PZD w SST zadania Nr 1 nie wyegzekwowano wymaganego nimi programu zapewnienia jakości, potwierdzenia badania odbiorczego wytrzymałości na ściskanie przeprowadzonego w wyspecjalizowanym niezależnym laboratorium drogowym, wykonania odcinka i zarobu próbnego, próby technologicznej. W ocenie NIK zakres przedmiotowych SST nie był dostosowany do przedmiotu zamówienia.

7. NIK wskazuje na niżej omówione nieprawidłowości dotyczące sposobu dokumentowania sprawowanego przez PZD nadzoru nad wykonaniem i odbiorem robót drogowych obejmujących zadanie Nr 1 i Nr 2.

Kontrola NIK wykazała, że mimo obowiązków nałożonych w decyzjach Starosty Gostyńskiego nr 957/07 z dnia 5 listopada 2007 r. oraz nr 461/08 z dnia 4 lipca 2008 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę, dotyczących zadania Nr 1, PZD nie zgłosił do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego zakończenia ww. budów.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 202, poz. 2072

Ustalono ponadto, że w dzienniku budowy tej inwestycji nie było wpisu inspektora nadzoru o dokonany odbiór końcowy, mimo, że w SST zadania Nr 1 odnotowano m.in., że do dziennika budowy wpisywać należy odbiory ostateczne robót.

Brakowało zapisów w dzienniku budowy zadania Nr 2 dotyczących warunków atmosferycznych, mimo iż w SST tego zadania wskazane były uwarunkowania i wpływ warunków atmosferycznych na możliwość lub sposób wykonywania poszczególnych elementów prac, a ponadto złe warunki atmosferyczne zostały wskazane jako jeden z powodów zawarcia aneksu do umowy nr 4/PN/09 z dnia 5 marca 2009, w którym zmieniono termin wykonania tego zadania.

NIK zauważa także, że przedłużając termin wykonania zadania Nr 2 z dnia 16 lipca 2009 r. do dnia 31 sierpnia 2009 r., realizowanego na podstawie umowy nr 4/PN/09 z dnia 5 marca 2009 r. oraz aneksu z dnia 6 lipca 2009 r. nie zapewniono w sposób formalny nadzoru inwestorskiego nad wykonywanymi pracami, bowiem nie przedłużono analogicznie umów z inspektorami nadzoru. Jak wynika ze złożonych w trakcie kontroli wyjaśnień, faktycznie nadzór ten był wykonywany.

Dokonane zmiany w trakcie zadania Nr 2 będące przedmiotem ww. aneksu (budowa dodatkowego wjazdu z kostki brukowej o powierzchni 109,49 m² oraz poprowadzenie 70,05mb kanału z rur PVC SN-8), a także dodatkowy zjazd wykonany bez umowy, nie były uzgadnianie z projektantem i nie dokonano ich wrysowania (art. 36 a Prawa budowlanego).

8. NIK negatywnie ocenia opóźnienia w wypłacie wykonawcy zadania Nr 2 odsetek z tytułu przechowywania na oprocentowanym rachunku bankowym zabezpieczenia należytego wykonania umowy (33.099,89 zł), która miała nastąpić dnia 27 września 2009 r. Zwrot ww. zabezpieczenia nie nastąpił, zgodnie z zapisem § 8 pkt 3a umowy nr 4/PN/09 z dnia 5 marca 2009 r. w terminie 30 dni po odbiorze ostatecznym, który przeprowadzono w dniu 28 sierpnia 2009 r. Zwrotu zabezpieczenia bez odsetek PZD dokonał dopiero 10 grudnia 2009 r., po otrzymaniu od wykonawcy, wezwania. Natomiast zapłata należnych odsetek od ww. zabezpieczenia w kwocie 834,99 zł nastąpiła dopiero w dniu 21 czerwca 2010 r.

9. W ocenie NIK, zapłata części wynagrodzenia za realizację zadania Nr 2 w kwocie 366.000 zł, która dokonana została po upływie pięciu dni od obowiązującego terminu, spowodowała, że PZD zostało narażone na obowiązek zapłaty odsetek w wysokości 651,78 zł. NIK wskazuje także na zagrożenie zapłaty kary umownej w wysokości 4.726,56 zł, spowodowane wyznaczeniem daty odbioru końcowego zadania Nr 2, na 11 dzień po otrzymaniu zgłoszenia, zamiast po 10 dniach, jak stanowił § 11 pkt 3 umowy nr 4/PN/09, zgodnie z którym PZD był zobligowany wyznaczyć datę i rozpocząć czynności odbioru robót przedmiotu umowy w ciągu 10 dni od daty zawiadomienia przez Wykonawcę o gotowości do odbioru.

10. NIK negatywnie ocenia także to, że wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy nr 1/PN/2010 z 24 marca 2010 r., dotyczącej realizacji zadania Nr 3 wyegzekwowano dopiero po 6 dniach od jej podpisania, mimo że zgodnie z pkt XV ppkt 3 SIWZ tego zadania, zabezpieczenie musiało być wniesione w pełnej wysokości, niezależnie od formy wniesienia, najpóźniej w dniu zawarcia umowy albo przed jej podpisaniem. NIK zauważa jednocześnie, że w tej sytuacji zapis w § 10 pkt 2 ww. umowy, stanowiący że zabezpieczenie zostało wniesione, nie był zgodny ze stanem faktycznym

11. W ocenie NIK działaniem nierzetelnym było nie wyegzekwowanie od wykonawcy zadania Nr 2 obowiązku wynikającego z umowy nr 26/PN/09 z dnia 25 września 2009 r. wykonania Programu Organizacji Ruchu, który w konsekwencji został wykonany na koszt i zlecenie PZD za kwotę 2.440 zł. NIK uwzględnia wprawdzie fakt wykonania wskazanych w wyjaśnieniu prac zamiennych zrealizowanych przez wykonawcę, zwraca jednak uwagę na brak ich udokumentowania.

12. NIK jako nierzetelne ocenia podawanie we wnioskach o dofinansowanie Nr 2 i Nr 3 z Programu, a w konsekwencji - w umowach, nieaktualnych danych dotyczących terminów rozpoczęcia prac w ramach zadań, bowiem daty te w chwili podpisywania umów były znane (zadanie Nr 2 faktyczne rozpoczęcie nastąpiło w dniu 18 marca 2009 r., w umowie wskazano datę 1 kwietnia 2009 r.; zadanie Nr 3 faktyczne rozpoczęcie nastąpiło w dniu 31 marca 2009 r., w umowie wskazano datę 1 kwietnia 2010 r.). Podobnie nierzetelne było niezaktualizowanie harmonogramu rzeczowo finansowego wniosku o dofinansowanie z Programu zadania Nr 1, tak aby odzwierciedlał on rzeczywisty stan i zaawansowanie prac na dzień składania wniosków. Powyższe nieprawidłowości były powodami składania późniejszych poprawek do wniosków o płatność, co skutkowało późniejszym otrzymaniem dotacji.

13. W trakcie kontroli NIK, przeprowadzono oględziny dróg objętych zadaniami Nr 1 i Nr 2, w wyniku których ustalono następujące wady nawierzchni asfaltowej: niezasmarowane lepiszczem krawędzi na łączeniu wykonywanej nawierzchni z poprzednio wykonanym odcinkiem, niejednorodność uziarnienia nawierzchni bitumicznej, co spowodowało jej drobne ubytki.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu rozliczenie z Wojewodą Wielkopolskim dotacji w związku z realizacją niekwalifikowanych prac w ramach zadań Nr 1 i Nr 2 w łącznej kwocie 44.168,99 zł.
2. Prowadzenie książek dróg i obiektów mostowych oraz dziennika objazdów zgodnie z wzorem określonym załącznikiem nr 2 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 tunelom.

3. Przeprowadzanie kontroli okresowych stanu technicznego dróg i obiektów mostowych zgodnie z terminami określonymi art. 62 Prawa budowlanego.
4. Rzetelne sporządzanie wniosków o dofinansowanie zadań z Programu.
5. Zapewnienie kompletnego i rzetelnego dokumentowania przebiegu robót drogowych oraz formalne zapewnienie sprawowania nadzoru inwestorskiego nad tymi pracami .
6. Dokonywanie wyboru trybu zamówienia publicznego z uwzględnieniem specyfiki przedmiotu zamówienia.
7. Dostosowanie SST do potrzeb i rozmiaru przedmiotu zamówienia.
8. Podjęcie działań w celu wyeliminowania opóźnień w zapłacie należności i zwrocie zabezpieczeń umownych oraz w wyznaczaniu terminów odbiorów robót.
9. Egzekwowanie zobowiązań umownych, w tym zabezpieczeń.
10. Wyegzekwowanie usunięcia stwierdzonych usterek dotyczących zrealizowanych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu działając 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 o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie dyrektorowi Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu 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.

Rozdzielnik:

1. Adresat.
2. Aa.