



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-05-01/2013
P/13/169

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.
<i>Kontroler</i>	Kontrolę przeprowadził Grzegorz Wojtasz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86071 z dnia 19 kwietnia 2013 r., na podstawie art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ . (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Obornikach, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 76, 64-600 Oborniki (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Tomasz Szrama, Burmistrz od 22.10.2010 r. Poprzednio Burmistrzem Obornik była Anna Rydzewska. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Urzędu, w latach 2010-2013, w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła prawidłowe wydatkowanie środków (w formie dotacji z budżetu państwa) z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej: NPPDL) na realizację dwóch inwestycji, udzielenie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: PZP), a także zabezpieczenie interesu Gminy w zakresie gwarancji na wykonane roboty drogowe wraz z wykorzystaniem uprawnień z tego tytułu.

Na powyższą ocenę wpływ miało także wystąpienie nieprawidłowości w zakresie wykonywania i odbioru robót drogowych oraz sprawowania nadzoru nad zarządzaniem siecią dróg gminnych, w tym niepełnej realizacji wniosków NIK z poprzedniej kontroli.

NIK negatywnie oceniła w szczególności działania w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego gminnej sieci drogowej oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego na tych drogach.

¹ Dz.U. z 2012 r. nr 82 ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz.U. z 2010 r. nr 113, 759 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie zapewnienia właściwego stanu technicznego gminnej sieci drogowej

Opis stanu faktycznego

Długość sieci dróg publicznych, na 31.03.2013 r. na obszarze Gminy Oborniki (dalej: Gmina), wynosiła 253,7 km, w tym dróg gminnych publicznych 65,98 km (102 odcinki).

Wydatki poniesione w okresie objętym kontrolą na inwestycje, remonty i utrzymanie bieżące dróg gminnych wyniosły łącznie 35.396,0 tys. zł, z czego 15.916,0 tys. zł w 2010 r., 11.470,0 tys. zł w 2011 r., 7.560,0 tys. zł w 2012 r. i 450,0 tys. zł w 2013 r. (I kwartał). Wydatki te stanowiły odpowiednio 16%, 12%, 8% i 2% wydatków z budżetu gminy i ulegały stałemu zmniejszaniu.

(dowód: akta kontroli str. 652-657, 1457)

W latach 2010-2011 r. Urząd nie przeprowadzał rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych dróg gminnych przewidzianych w art. 62 ust 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ (dalej: Prawo budowlane). W okresie listopad-grudzień 2012 r. Urząd przeprowadził kontrole okresowe pięcioletnie 83 spośród 594 (14 %) odcinków dróg gminnych (publicznych i niepublicznych). W 2012 r. przeprowadzone zostały także kontrole okresowe pięcioletnie (wszystkich czterech) obiektów mostowych.

Kontrole te przeprowadzone zostały przez osoby posiadające odpowiednie przygotowanie zawodowe, uprawnione do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie i posiadające ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej z tytułu wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

W 2010 r. Urząd założył książki drogi dla 100 odcinków dróg gminnych (98 %), a w 2013 r. rozpoczęto prowadzenie dziennika objazdu dróg.

(dowód: akta kontroli str. 710-830)

Urząd nie posiadał kart obiektów mostowych dla żadnego obiektu. Książki obiektu mostowego założone zostały w 2009 r. (dla jednego obiektu), w 2011 r. (dla jednego obiektu) i w 2012 r. (dla dwóch obiektów).

(dowód: akta kontroli str. 658, 736-830)

Urząd terminowo przekazał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) informacje na temat stanu sieci dróg publicznych za lata 2010 r., 2011 r. i 2012 r., z art. 20 pkt 9a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ (dalej: ustawy o drogach publicznych).

(dowód: akta kontroli str. 657-666, 687-709)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na to, że program komputerowy, przy pomocy którego prowadzona była ewidencja dróg w Gminie prezentował sprzeczne dane dotyczące sieci dróg⁶. Burmistrz wyjaśnił, że różnice te wynikają ze specyfiki oprogramowania i nieaktualizowania tego oprogramowania. Wyjaśnił także, że nieprawidłowości zostaną usunięte podczas planowanej na 2013 r. aktualizacji oprogramowania.

Ustalone nieprawidłowości

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

⁴ Dz.U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 260

⁶ Różnica w długości dróg, w zależności od raportu jaki miał wygenerować program (np. rejestr dróg, książki drogi), to łącznie 17.892,61 m.

1. W ocenie NIK działaniem nielegalnym był brak opracowania przez zarządcę dróg gminnych (Burmistrza), projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych, określonego w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Burmistrz wyjaśnił, że brak planu wynika z błędnej interpretacji (przez Urząd) przepisów oraz, że jego zdaniem obecna procedura przyjęta w Gminie⁷ jest wystarczająca do skutecznego planowania inwestycji drogowych. NIK wskazuje, że opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej, zgodnie z ww. przepisem jest obowiązkiem zarządcy drogi, niezależnie od planowanych czy podejmowanych działań inwestycyjnych, czy też procedury przyjętej w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 1435, 1466)

2. Urząd nie przeprowadził w latach 2010-2011 rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych dróg gminnych oraz nie objął takimi kontrolami w 2012 r. 86 % (511 z 594) odcinków dróg gminnych (publicznych i niepublicznych). Ponadto w 2010 r. nie przeprowadzono rocznej kontroli okresowej żadnego z czterech obiektów mostowych, a w 2011 r. takiej kontroli nie poddano trzech obiektów. Działania takie stanowiły naruszenie przepisów art. 62 ust 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. Burmistrz wyjaśnił, że powodem nieprzeprowadzania tych kontroli były zaniedbania z lat ubiegłych i brak środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 710-830, 1435)

3. Niezgodnie z przepisami § 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 tunelom⁸ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji), prowadzono książki drogi. Badanie przez kontrolera NIK książek drogi dla pięciu spośród 100 odcinków dróg gminnych (5 %) wykazało, nieodnotowywanie wszystkich istotnych danych, m.in. dotyczących opracowań projektowych, pozycji dziennika objazdu oraz protokołów z kontroli okresowych. Urząd nie zaprowadził jednak książek drogi dla dwóch odcinków dróg gminnych (2 %)

W latach 2010-2012 Urząd nie prowadził dziennika objazdu dróg gminnych, co stanowiło naruszenie przepisów § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji.

Dopiero w latach 2011-2012 Urząd założył książki obiektu mostowego dla trzech (75 % wszystkich) obiektów. Urząd nie prowadził ponadto kart obiektów mostowych dla żadnego obiektu. Obowiązek prowadzenia obiektu mostowego i kart tych obiektów wynika z przepisów § 13 i § 14 rozporządzenia w sprawie ewidencji.

Kierownik Wydziału Inwestycji i Rozwoju Przemysław Maczyński wyjaśnił, że powodem niezłożenia książek drogi, książek obiektów mostowych i kart tych obiektów było przeoczenie pracownika odpowiedzialnego za ten zakres, zaniedbania z lat poprzednich oraz brak wiedzy o konieczności prowadzenia ww. kart. Burmistrz wyjaśnił, że powodem niezgodnego ze wzorem prowadzenia książek drogi i książek obiektu mostowego było przeoczenie oraz błędy związane z funkcjonowaniem programu do prowadzenia ewidencji, a powodem niezaprowadzenia dziennika objazdu dróg przed 2013 r. było przeoczenie pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 710-830, 1436-1437, 1459)

⁷ Procedura: w każdym roku określone są drogi, które mają być przebudowywane, utwardzane i budowane i zestawienie tych dróg i zamierzonego zakresu robót na nich stanowi załącznik do uchwały budżetowej

⁸ Dz.U. nr 67, poz. 582

4. Urząd przesłał do GDDKiA nierzetelne informacje na temat stanu sieci gminnych dróg publicznych za lata 2010 r., 2011 r. i 2012 r. W przesłanych zestawieniach wykazywano, że Gmina zarządzała drogami klasy D⁹ o długości odpowiednio 105,8 km, 108,5 km i 108,5 km, podczas gdy w prowadzonej ewidencji wszystkie drogi posiadają klasę L, a ich łączna długość wyniosła, według danych Wydziału Inwestycji i Rozwoju, odpowiednio 65,0 km, 65,0 km i 66,0 km. Burmistrz podał, że powodem przesyłania nierzetelnych danych były wieloletnie zaniedbania i włączenie do sprawozdania danych dotyczących części dróg gminnych niepublicznych. Wyjaśnił też, że po podjęciu uchwał o przyjęciu do ewidencji dróg publicznych kolejnych odcinków, zostaną sporządzone korekty do sprawozdań, uwzględniające faktyczny stan sieci dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 687-709, 1436)

Ocena cząstkowa

Biorąc pod uwagę skalę nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

Do zadań zarządcy drogi, w myśl art. 20 pkt. 5 ustawy o drogach publicznych, należy realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu na drodze. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁰ (dalej: rozporządzenie w sprawie warunków zarządzania ruchem), podstawę wprowadzenia organizacji ruchu na nowowybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej stanowi zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Spośród 102 odcinków gminnych dróg publicznych, 26 (25,5 %) posiadało projekty stałej organizacji ruchu, z których dziewięć (34,6 %) było zatwierdzonych. Stosownie do § 12 ww. rozporządzenia, przed wprowadzeniem zatwierdzonej organizacji ruchu, Urząd zobowiązany był zawiadomić Komendanta Powiatowego Policji w Obornikach i Starostę Obornickiego o planowanym wprowadzeniu tej organizacji. Zawiadomienia takie nie zostały wystosowane w żadnym z ww. 26 przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 88-117, 1437-1438)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny ośmiu dróg¹¹, w tym pięciu dróg zrealizowanych z udziałem środków NPPDL w ramach inwestycji: „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w mieście Oborniki poprzez budowę drogi obwodowej, łączącej drogę wojewódzką nr 178 z drogą powiatową nr 2056P – droga gminna obwodowa, ścieżka pieszo-rowerowa, drogi dojazdowe do posesji przy ul. Kalinowej w Obornikach” (dalej: droga obwodowa) oraz „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego i wzrost spójności komunikacyjnej poprzez budowę ciągów drogowych łączących drogę gminną nr 271582P (ul. Objeziarska) z drogami powiatowymi nr 2050P i 2052P wraz z budową kanalizacji deszczowej i oświetleniem drogowym” (dalej: ul. Objeziarska) wykazały, że jezdnie ich nie są uszkodzone, znaki drogowe czytelne i czyste, a aktywne urządzenia zapewniające bezpieczeństwo (sygnalizacja świetlna sterowana radiowo) - sprawne.

(dowód: akta kontroli str. 1393-1395)

⁹ D- dojazdowe i L – lokalne, według klas określonych w § 4 ust 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi techniczne i ich usytuowanie (Dz.U. nr 43, poz. 430 ze zm.).

¹⁰ Dz.U. nr 177, poz. 1729

¹¹ Nr 272100P-ul. Kubiaka, 272101P-ul. Kalinowa, 271508P-ul. Wybudowanie; 271582P-ul. Objeziarska, 271945P-Uścikowo-Folwark, 271899P-Niemieckowo-Przeciwnica; 271966P-ul. Sosnowa w Kowanówku; 271982P-ul. Bluszczowa w Kowanówku

W Urzędzie funkcjonowała procedura określająca sposób reagowania na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu, nie wprowadzono jej jednak w formie pisemnej. Kierownik Wydziału Inwestycji i Rozwoju poinformował, że procedura ta przewiduje, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie, powiadomienie Straży Miejskiej. Prace związane z usunięciem ww. nieprawidłowości wykonywane są przez pracowników interwencyjnych. W przypadku konieczności montażu nowego oznakowania, prace realizuje wykonawca wyłoniony w przetargu, po zasięgnięciu opinii Komisji Gospodarki Terenowej, Inwentaryzacji Mienia i Bezpieczeństwa Publicznego Rady Miejskiej oraz Komendy Powiatowej Policji.

(dowód: akta kontroli str. 1451-1452)

W latach 2010-2013, Straż Miejska 746 razy zgłaszała nieprawidłowości związane ze złym stanem dróg¹² na terenie Gminy. Z tego 282 zgłoszenia dotyczyły złego stanu oznakowania (brak znaków, ich uszkodzenie lub niewłaściwe ustawienie). Badanie, przez kontrolera NIK, 14 zgłoszeń przypadków uszkodzeń oznakowania dróg, mających miejsce w 2013 r. (I kwartał) wykazało, że Urząd podejmował działania w celu usunięcia występujących nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 831-1007)

Liczba zdarzeń na drogach gminnych, według informacji uzyskanych z Komendy Powiatowej Policji w Obornikach (dalej: KPP) zaprezentowana została w poniższej tabeli:

Rok	Liczba				
	Kolizji	Wypadków	w tym wypadków z ofiarami śmiertelnymi	ofiar śmiertelnych	osób rannych
1	2	3	4	5	6
2010	120	5	0	0	b.d.*
2011	113	3	1	1	b.d.*
2012	225	12	1	1	13
2013 (I kwartał)	43	1	0	0	3
Suma	501	21	2	2	16

*w 2010 i 2011 r. system informacyjny Policji nie uwzględniał danych w takiej szczegółowości

W latach 2010-2012 nie było pisemnych wniosków ze strony instytucji zewnętrznych w sprawie zmian w organizacji ruchu lub remontu oznakowania. Komendant Powiatowy Policji w Obornikach poinformował, że w latach 2010-2012 wszelkie stwierdzone przez patrole Policji zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych były niezwłocznie przekazywane telefonicznie zarządcy drogi. Od 2013 r. Policja prowadzi odrębną ewidencję zagrożeń na drogach. Od stycznia do marca 2013 r., patrole Policji ośmiokrotnie zgłaszały występowanie ubytków w nawierzchni jezdni. Zgłoszone usterki zostały usunięte.

W I kwartale 2013 r. odbyła się wizja w terenie, przeprowadzona wspólnie przez Urząd i KPP, w sprawie poprawy bezpieczeństwa przy jednym z przedszkoli. Stwierdzono potrzebę przebudowy chodnika, wyznaczenia przejścia dla pieszych i nowych miejsc postojowych. Kierownik Wydziału Inwestycji i Rozwoju poinformował, że Urząd zlecił opracowanie projektu zmiany organizacji ruchu przy ww. przedszkolu.

(dowód: akta kontroli str. 1008-1040, 1451,1469)

Komendant Powiatowy Policji w Obornikach poinformował, że w latach 2010-2013 (I kwartał) na drogach zarządzanych przez Gminę miało miejsce 11 zdarzeń drogowych, których przyczyną był zły stan jezdni.

¹² Uszkodzenia nawierzchni, poboczy, oznakowania, itp.

Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Obornikach poinformował, że realizacja inwestycji dofinansowanych ze środków NPPDL korzystnie wpłynęła na poprawę stanu powiązań sieci dróg gminnych z siecią dróg powiatowych, zwiększyła płynność ruchu na obszarze powiatu, a także poprawiła bezpieczeństwo oraz dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych. Powstały nowe drogi tworząc alternatywę komunikacyjną dla drogi nr 11. Według jego szacunków około 1/3 ruchu z Obornik do Objeziera i około 1/4 ruchu z ulicy Obrzyckiej odbywa się nowymi ciągami, co ma znaczenie przy dużym natężeniu ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 1011, 1425)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny organizacji ruchu w pobliżu pięciu placówek, do których uczęszczają dzieci w wieku od 7 do 15 lat wykazały, że poziome oznakowanie ulic było czytelne, a w pobliżu tych placówek umieszczone były znaki A-17 i T-27¹³.

(dowód: akta kontroli str. 1396-1397)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Gmina nie posiadała stałej organizacji ruchu, wprowadzonej na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, dla żadnego z pięciu odcinków dróg wybudowanych w ramach badanych dwóch inwestycji, dofinansowanych ze środków NPPDL. Zgodnie z § 4 ust.1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem, podstawą wprowadzenia organizacji ruchu jest jej zatwierdzenie przez organ zarządzający ruchem. Projekty organizacji ruchu dla czterech odcinków ww. dróg nie zostały zatwierdzone przez Starostę Obornickiego (jeden projekt został zatwierdzony). Zgodnie z § 12 ww. rozporządzenia, przed wprowadzeniem zatwierdzonej organizacji ruchu, Urząd zobowiązany był zawiadomić właściwego komendanta Policji i Starostę o planowanym wprowadzeniu tej organizacji. Wobec żadnego z projektów organizacji ruchu nie zawiadomiono Komendanta Powiatowego Policji w Obornikach i Starosty Obornickiego o planowanym wprowadzeniu stałej organizacji ruchu na ww. drogach.

Burmistrz wyjaśnił, że nieprzygotowanie projektów organizacji ruchu dla większości dróg gminnych spowodowane było brakiem środków na ten cel. Wyjaśnił także, że nie zawiadamiano Starosty i Komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu z niewiedzy, ponieważ obowiązek ten zapisany jest w akcie prawnym skierowanym do zarządzającego ruchem na drogach, a nie do zarządcy drogi. Nieprzedstawienie projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia, Burmistrz wyjaśnił natomiast zaniebdaniami projektantów, którzy wykonywali te projekty na zlecenie Urzędu. NIK wskazuje, że dokonując odbiorów projektów organizacji ruchu, Urząd powinien weryfikować czy posiadają one wszystkie wymagane uzgodnienia i zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 88-117, 1455-1456)

Ponadto oględziny dróg wybudowanych w ramach inwestycji: droga obwodowa i ul.Objezierska¹⁴, wykazały m.in. że: znajdowały się na nich znaki drogowe nieujęte w projektach organizacji ruchu (trzy drogi), oraz brak było znaków drogowych ujętych w tych projektach (dwie drogi).

Kierownik Wydziału Inwestycji i Rozwoju wyjaśnił, że część znaków została umieszczona w innych miejscach w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu, niektóre

¹³ A-17 „dzieci”, T-27-„tabliczka wskazująca, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci”-tzw. Agatka.

¹⁴ Nr 272100P-ul. Kubiaka, 272101P-ul. Kalinowa, 271508P-ul. Wybudowanie; 271582P-ul.Objezierska, 271945P-Uścikowo-Folwark,

znaki zostały prawdopodobnie usunięte przez osoby trzecie (akty wandalizmu). Wyjaśnił także, że zauważone nieprawidłowości w zakresie oznakowania zostaną usunięte przez wykonawców zewnętrznych w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 90, 1393-1395, 1449-1450)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Gmina nie posiadała stałej organizacji ruchu, wprowadzonej na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, dla żadnego ze 102 odcinków dróg publicznych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

3. Działania Urzędu w zakresie realizacji zadań w ramach NPPDL

Opis stanu
faktycznego

3.1. Urząd w badanym okresie realizował trzy inwestycje dofinansowane w ramach NPPDL. Badaniu poddano dwie inwestycje: drogę obwodową i ul. Objezierską. Na realizację ww. dwóch inwestycji wydatkowano łącznie 6.697,5 tys. zł, z czego na budowę drogi obwodowej 4.789,2 tys. zł, a ul. Objezierskiej 1.908,3 tys. zł. Na dofinansowanie realizacji ww. inwestycji, Urząd zawarł z Wojewodą Wielkopolskim dwie umowy¹⁵, na podstawie których przekazano środki z NPPDL w wysokości 2.394,6 tys. zł – droga obwodowa i 554,8 tys. zł – ul. Objezierska. We wnioskach o dofinansowanie projektów Urząd zawarł rzetelne informacje, zgodne z posiadaną dokumentacją projektową. Obie inwestycje zakończone zostały w terminie określonym w ww. umowach, a Wojewoda Wielkopolski zatwierdził otrzymane z Urzędu sprawozdania z ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 578-651)

3.2. W toku kontroli zbadano zgodność zawarcia dwóch umów z ustawą PZP. Zastosowanym trybem postępowania, w obu przypadkach (droga obwodowa i ul. Objezierska), był przetarg nieograniczony, każdy o wartości poniżej progów przewidzianych w art. 11 pkt 8 PZP (droga obwodowa - 1.735.269,55 euro, ul. Objezierska - 109.467,59 euro). Wartość zamówienia została oszacowana na podstawie kosztorysów inwestorskich, sporządzonych na etapie przygotowania inwestycji.

Zawarte umowy były zgodne ze wzorami umów, ustalonymi w toku postępowania przetargowego. W treści umów zawarte zostały postanowienia zabezpieczające interes zamawiającego (dotyczące kar umownych, opóźnień w wykonaniu przedmiotu umowy i w usunięciu wad, przerw w pracy z przyczyn zależnych od wykonawcy, odstąpienia od umowy). W umowach określono także czas trwania gwarancji (60 miesięcy od dnia odbioru końcowego) oraz warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu.

(dowód: akta kontroli str. 359-577, 1090-1155, 1168-1295, 1311-1392)

3.3. W 2012 r. Wojewoda Wielkopolski przeprowadził kontrolę projektu (ul. Objezierska). W wystąpieniu pokontrolnym pozytywnie ocenił realizację zadania, pomimo uwag co do wyliczenia kosztów kwalifikowalnych oraz oznakowania przejścia dla pieszych. W wyniku pomniejszenia kosztów kwalifikowalnych, zmniejszeniu o 1.072,40 zł uległa kwota dofinansowania tej inwestycji. Po korekcie wyniosła ona 554.836,60 zł. Wojewoda nie zawarł w wystąpieniu wniosków do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 578-651)

¹⁵ Umowa nr 12/11 z 12.05.2011 r. – droga obwodowa i umowa nr 18/12 z 29.05.2012 r. – ul. Objezierska

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

4. Wykonawstwo robót drogowych inwestycji z NPPDL

Opis stanu faktycznego

W przypadku dwóch badanych inwestycji dofinansowanych z NPPDL, Urząd przekazał wykonawcom plac budowy protokołami z 29.03.2011 r. (droga obwodowa) i 30.03.2012 r. (ul.Objezierska).

(dowód: akta kontroli str. 194, 280-284, 1147-1155, 1285-1295)

4.1. Pierwotny termin rozliczenia końcowego realizacji drogi obwodowej, określony w umowie na 19.09.2011 r., strony przedłużyły do 31.10.2011 r. Powodem zawarcia aneksu przedłużającego ten termin była konieczność uzyskania przez Urząd zgody zarządcy drogi wojewódzkiej nr 178 na prowadzenie robót w jej pasie drogowym. Urząd dopiero 20.09.2011 r. wystąpił do Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu o zgodę na prowadzenie robót w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 127-130, 1147-1157)

W protokole odbioru częściowego z 2.08.2011 r. Urząd zawarł uwagi dotyczące jakości wykonania robót i zażądał od wykonawcy ich uwzględnienia¹⁶. Wykonawca zrealizował ww. roboty, co potwierdził inspektor nadzoru inwestorskiego adnotacją w protokole odbioru częściowego. Informacje o dokonaniu odbiorów częściowych kierownik budowy odnotował w dzienniku budowy.

(dowód: akta kontroli str.122-242)

4.2. Pierwotny termin rozliczenia końcowego realizacji ul.Objezierskiej, określony w umowie na 22.09.2012 r., strony przedłużyły do 15.10.2012 r. Powodem zawarcia aneksu przedłużającego ten termin była m.in.: konieczność zinwentaryzowania urządzeń teletechnicznych nieujawnionych w projekcie oraz doprojektowania dodatkowych elementów odwodnienia korpusu drogowego, a także występowanie w trakcie realizacji zadania opadów nawałnych. Konieczność realizacji ww. robót i występowania niekorzystnych warunków pogodowych potwierdził inspektor nadzoru inwestorskiego. W dzienniku budowy nie odnotowano występowania opadów nawałnych. Kierownik Wydziału Inwestycji i Rozwoju wyjaśnił, że roboty wykonywane były w trudnym terenie, natrafiono na kabel teletechniczny i nie udało się ustalić jego właściciela, ponadto na odcinku łuku poziomego drogi natrafiono na płytko występujące warstwy wodonośne, powodujące rozmywanie nawierzchni i koniecznym było wykonanie dodatkowego jej wzmocnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1285-1295, 1452, 1463-1464)

Urząd w trakcie odbioru końcowego stwierdził wykonanie robót niezgodnie z umową (kwestionował jakość wykonanych robót i zażądał od wykonawcy właściwego ich wykonania¹⁷). Wykonawca uwzględnił uwagi i poprawił kwestionowane elementy robót w wyznaczonym terminie, co potwierdził inspektor nadzoru inwestorskiego adnotacją w końcowym protokole odbioru robót. W dzienniku budowy zarówno

¹⁶ Wypełnienie spoin chodników i drogi zbiorczej, poprawienie połączenia nawierzchni bitumicznej i kostki betonowej, uporządkowanie terenu przyległego, zabezpieczenie antykorozyjne słupów.

¹⁷ W protokole odbioru końcowego wstępnego z 24.09.2012 r. Urząd stwierdził występowanie usterek i wykonawca, w terminie do 4.10.2012 r., miał: uporządkować teren, wypełnić spoiny ścieżki pieszo-rowerowej, poprawić pion słupa oświetleniowego na łuku drogi, poprawić kratki wpustowe, obniżyć krawężniki, wymalować oznakowanie poziome, wykonać plantowanie poboczy i obsianie trawą, posmarować emulsją asfaltową połączenia nawierzchni, wyregulować zawory, posmarować emulsją asfaltową połączenia oporników z warstwą ścieralną, oczyścić i odmulić rów, wypełnić spoiny krawężników na łukach, poprawić oznakowanie pionowe, dostarczyć dokumentację powykonawczą (atesty, certyfikaty, itp.). Kolejnym protokołem z 4.10.2012 r. Urząd przekazał dalsze uwagi co do jakości wykonania robót i polecił wykonać je do 8.10.2012 r. - wypełnić spoiny ścieżki pieszo-rowerowej, zamontowanie oznakowania pionowego, wykonać obramowanie krętek wpustowych, uporządkować pobocza, posmarować emulsją asfaltową połączenia opornika z warstwą ścieralną, umocować wlot przepustu przy drodze.

kierownik budowy, jak i inspektor nadzoru nie odnotowali faktu sporządzenia ww. protokołów odbiorów częściowych.

(dowód: akta kontroli str. 243-358, 1470)

Urząd na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 umowy o realizację ul. Objezierskiej naliczył wykonawcy karę umowną w wysokości 11.450,01 zł w związku z trzydniowym opóźnieniem w zgłoszeniu gotowości do odbioru ostatecznego¹⁸. Kwota ta została potrącona z ostatniej faktury.

(dowód: akta kontroli str. 1275-1280, 1291)

4.3. Terminy odbioru ostatecznego robót na drogi obwodowej i ul. Objezierskiej były zgodne z terminami umownymi. Zarówno odbiorów częściowych, jak i odbiorów końcowych Urząd dokonał protokolarnie¹⁹.

W toku żadnej z badanych inwestycji nie wystąpiły przerwy w realizacji. ST przewidywały określone warunki atmosferyczne przy wykonywaniu części robót. W żadnym z dzienników budowy kierownicy budów nie odnotowywali warunków atmosferycznych, jakie panowały podczas wykonywania robót. Tylko w jednym przypadku inspektor nadzoru inwestorskiego budowy ul. Objezierskiej²⁰ dokonał w dzienniku budowy wpisu, że ze względu na wysoką temperaturę powietrza beton należy polewać wodą.

(dowód: akta kontroli str. 192-231, 282-326, 1463-1465)

Urząd nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonywanych robót w trakcie realizacji inwestycji. Roboty zanikające i ulegające zakryciu, stosownie do postanowień umów zawartych z wykonawcami, podlegały odbiorom przez inspektorów nadzoru inwestorskiego. Zarówno informacja o zakończeniu tych robót i gotowości do ich odbioru, jak i potwierdzenie ich odbioru dokumentowane były w dzienniku budowy. Wpisy inspektorów nadzoru inwestorskiego zawierały stwierdzenia dotyczące parametrów odbieranych robót i informacje zezwalające na kontynuowanie prac.

(dowód: akta kontroli str. 91, 164-175, 192-231, 246-279)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Najwyższa Izba Kontroli, jako nierzetelne ocenia działanie pracowników Wydziału Inwestycji i Rozwoju polegające na niewystąpieniu przed rozpoczęciem inwestycji dotyczącej realizacji drogi obwodowej, do Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu o zgodę na prowadzenie robót w pasie tej drogi. Skutkiem tego konieczne było przedłużenie terminu realizacji umowy o 1,5 miesiąca. Kierownik Wydziału Inwestycji i Rozwoju wyjaśnił, że opóźnienie w wystąpieniu do zarządcy drogi wojewódzkiej nr 178 z wnioskiem o pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych w pasie tej drogi wynikało z trudności w określeniu dokładnego terminu rozpoczęcia robót w pasie drogi wojewódzkiej oraz z dłuższego niż przewidywano terminu rozpatrywania wniosku Urzędu przez zarządcę drogi.

(dowód: akta kontroli str. 128-130, 1452)

¹⁸ Termin zgłoszenia upływał 15.09.2012 r., a pismo zawierające informację o gotowości wykonawcy do dokonania odbioru wpłynęło do Urzędu 18.09.2012 r.

¹⁹ Droga obwodowa - Pierwsze zgłoszenie 21.06.2011 r. (protokół z 30.06.2011 r.) na kwotę 1.643.522,59 zł brutto, drugie 25.07.2011 r. (protokół z 2.08.2011 r.) na kwotę 1.556.785,03 zł brutto. Ostatnie zgłoszenie z 3.10.2011 r. (protokół z 28.10.2011 r.) dotyczyło odbioru ostatecznego na kwotę 1.574.150,73 zł brutto; ul. Objezierska - Pierwsze zgłoszenie 31.05.2012 r. (protokół z 31.05.2012 r.), na kwotę 176.911,52 zł brutto, drugie 31.07.2012 r. (protokół z 31.07.2012 r.) na kwotę 566.406,59 zł brutto. Ostatnie zgłoszenie z 18.09.2012 r. (protokół z 24.09.2012 r.) dotyczyło odbioru ostatecznego na kwotę 1.165.017,61 zł brutto.

²⁰ Wpis z 24.05.2012 r.

2. Dzienniki budowy drogi obwodowej i ul.Objezierskiej nie były prowadzone rzetelnie. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie sprawowali skutecznego nadzoru nad prowadzeniem przez kierowników budów dzienników budowy. W dziennikach tych nie odnotowano dwóch protokołów częściowego odbioru robót ul.Objezierska). W dziennikach budowy nie dokonywano także (poza jednym przypadkiem) wpisów dotyczących warunków atmosferycznych (np. temperatury, opadów, wilgotności powietrza) wymaganych przez ST przy realizacji części robót budowlanych. Postępowanie takie jest niezgodne z § 2 oraz § 8 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 zdrowia²¹. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego wyjaśnili, że nie egzekwowali od kierowników budowy wpisywania warunków pogodowych, ponieważ roboty wykonywane były w okresie letnim. Kierownik Wydziału Inwestycji i Rozwoju poinformował, że warunki pogodowe nie zostały odnotowane w dziennikach budowy ponieważ odnotowuje się w nich jedynie warunki pogodowe mające wpływ na możliwość realizacji zadania. NIK wskazuje, że przynajmniej w jednym przypadku warunki pogodowe, tj. występowanie opadów nawałnych miały istotne znaczenie dla prowadzonej inwestycji (budowa ul.Objezierskiej) i były jednym z powodów przedłużenia terminu zakończenia budowy.

Ponadto Inspektor nadzoru ul.Objezierskiej wyjaśnił, że w związku z dużą ilością prac techniczno-odbiorowych, uszło jego uwadze nieodnotowanie przez kierownika budowy (w dzienniku budowy) faktu dokonania odbiorów częściowych robót.

(dowód: akta kontroli str. 192-231, 282-326, 1450-1451, 1470)

3. Niezgodnie z postanowieniami ST, które stanowiły załączniki do umów, przy realizacji obu inwestycji, Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy sporządzenia programów zapewnienia jakości. Kierownik Referatu Obsługi Inwestycji Jacek Glapiak wyjaśnił, że według niego opracowanie tych programów nie było konieczne ze względu na skalę i zakres inwestycji. NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż Urząd zobowiązany był realizować inwestycję zgodnie m.in. z warunkami określonymi w przyjętych ST.

(dowód: akta kontroli str. 372, 422, 480, 545, 1468)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że tylko w przypadku ul.Objezierskiej sporządzony został szczegółowy harmonogram realizacji robót. Sporządzenie odpowiedniego harmonogramu realizacji inwestycji pozwala na sprawowanie efektywnego nadzoru nad jej realizacją. Ponadto NIK zwraca uwagę, że kwestie zasadności wprowadzania do ST określonych zapisów, powinny być weryfikowane na etapie przygotowania inwestycji, a nie na etapie jej realizacji.

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

Ocena cząstkowa

5. Odbiory robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Roboty budowlane przewidziane umowami o realizację drogi obwodowej i ul.Objezierskiej zostały wykonane w uzgodnionych terminach. Wynagrodzenie wynikające z ww. umów zostało wypłacone wykonawcom w wysokości i na warunkach określonych w umowach, tj. na podstawie faktur przedstawionych przez

²¹ Dz.U. nr 108, poz. 953

wykonawcę wystawionych po podpisaniu przez zamawiającego protokołów odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 164-168, 270-274, 1107, 1141-1155, 1260, 1279-1295)

Odbiory końcowe robót w ramach inwestycji odbyły się w terminach określonych w umowach o roboty budowlane²². Zgłoszenie gotowości wykonawcy do odbioru końcowego budowy ul. Objezierskiej, przekazane zostało do Urzędu trzy dni po terminie określonym w § 6 ust. 1 pkt 1 umowy, za co Urząd, stosownie do postanowień § 14 ust. 1 pkt 1 ww. umowy, obciążył wykonawcę karą umowną w wysokości 11.450,01 zł.

(dowód: akta kontroli str. 164-168, 270-277, 1275-1280, 1462)

W umowach na budowę drogi obwodowej i ul. Objezierskiej strony ustaliły, że wraz ze zgłoszeniem gotowości do odbioru, wykonawca przedłoży zamawiającemu wszelkie dokumenty pozwalające na ocenę prawidłowości wykonania przedmiotu odbioru m.in. dokumentację powykonawczą wraz z inwentaryzacją geodezyjną powykonawczą, dzienniki budowy, świadectwa jakości, certyfikaty, atesty, aprobaty techniczne, dokumenty, protokoły i zaświadczenia z przeprowadzonych przez wykonawcę, sprawdzeń i badań. Ustaliły także, że przedmiot umów zostanie wykonany na warunkach określonych w postanowieniach umów oraz załącznikach do tych umów (dokumentacji projektowej, ST, siwz oraz w ofercie wykonawcy).

W toku kontroli NIK ustalono, że wykonawca dostarczył zamawiającemu jedynie część wymaganych dokumentów, w tym protokoły badań cech geometrycznych warstw drogi i parametrów nawierzchni (rzędne wysokościowe, równość podłużna, równość poprzeczna, grubość poszczególnych warstw).

(dowód: akta kontroli str. 359-577, 1147-1154, 1285-1293, 95)

W punkcie 4 wystąpienia pokontrolnego NIK opisane zostały sytuacje, w których wystąpiły usterki w wykonanych robotach budowlanych. W zakresie badanych inwestycji inspektorzy nadzoru i pracownicy urzędu biorący udział w odbiorach końcowych nie stwierdzili nienależytego wykonania umów o roboty budowlane. W czasie dokonywania odbiorów końcowych robót, stwierdzali natomiast występowanie niewłaściwej jakości wykonania robót budowlanych i zalecali w protokołach odbioru usunięcie zauważonych usterek.

W kwietniu 2012 r., Urząd zgłosił wykonawcy drogi obwodowej usterki i uszkodzenia (ubytki w nawierzchni, nierówność linii krawędziowej jezdni, niewymalowanie jednego pasa na przejściu dla pieszych oraz nieświecące dwie latarnie). Przedmiotowe usterki i uszkodzenia zostały usunięte w ramach udzielonej gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 123-125)

Wykonawcy drogi obwodowej i ul. Objezierskiej udzielili zamawiającemu 60 miesięcy gwarancji oraz 60 miesięcy rękojmi za wady²³.

(dowód: akta kontroli str. 1147-1155, 1285-1295)

Protokół odbioru końcowego robót związanych z realizacją drogi obwodowej został podpisany bez uwag, natomiast protokół odbioru końcowego budowy ul. Objezierskiej zawierał uwagi opisane w punkcie 4.2 wystąpienia. Urząd, po

²² odbiór końcowy drogi obwodowej - 28.10.2011 r. przy terminie wynikającym z zawartego aneksu nr 1 do 31.10.2011 r. a odbiór końcowy ul. Objezierskiej - 4.10.2012 r. przy terminie wynikającym z zawartego aneksu nr 1 do 15.10.2012 r.,

²³ W §§ 12 umów o wykonanie robót budowlanych związanych z budową drogi obwodowej i ul. Objezierskiej zapisano, że wykonawca udziela zamawiającemu 60 miesięcy gwarancji na całość wykonanych robót, licząc od dnia podpisania protokołów odbioru końcowego. Ponadto § 12 ust 9 tych umów stanowiły, że odpowiedzialność wykonawcy z tytułu rękojmi za wady przedmiotu wynikająca z Kodeksu Cywilnego zostanie rozszerzona na okres udzielonej gwarancji, tj. 60 miesięcy.

zwolnieniu 70 % zabezpieczenia, dysponuje (zgodnie z postanowieniami umów) 30 % zabezpieczeniem z tytułu rękojmi za wady, na drogę obwodową (do 2016 r.) i ul. Objezierską (do 2017 r.).

Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny wykazały, że drogi zrealizowane w ramach tych inwestycji nie były zniszczone, były równe, nie miały kolein, ani zapadniętych lub wystających studzienek.

(dowód: akta kontroli str. 165-168, 270-279, 1168, 1311, 1393-1395)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Jako działanie nielegalne NIK ocenia zaniechanie żądania od wykonawców dokumentów określonych w ST dotyczących stanu jakości wykonanych inwestycji. W toku kontroli NIK ustalono, że wykonawca nie dostarczył zamawiającemu części wymaganych dokumentów dotyczących jakości wykonanych robót (tj.: dokumentów związanych z badaniem kruszyw, podbudowy i ulepszanego podłoża, nawierzchni chodników, oznakowania poziomego, jakości wykonania prac geodezyjnych, oświetlenia). Wyjaśnienia osoby odpowiedzialnej za kompletowanie dokumentacji odbiorowej, z których wynika, że na odstępianie od egzekwowania pewnych postanowień pozwalają zapisy wymagań ogólnych (pkt 5.1²⁴. i 8.4.2²⁵), nie zasługują, w ocenie NIK, na uwzględnienie. Przytoczone zapisy dotyczą rozszerzenia uprawnień inspektora nadzoru i zamawiającego wobec wykonawcy, a nie dopuszczenia możliwości odstępowania od żądania wymaganych dokumentów. Kierownik Wydziału Inwestycji i Rozwoju wyjaśniając brak tych dokumentów podał, że nie wszystkie wymogi stawiane w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót były konieczne lub przydatne do oceny jakości wykonanych robót, ponieważ powielalyby sprawdzenia dokonane przez producenta i gwarantowane w dokumentach (deklaracje zgodności i atesty). NIK wskazuje, że przyjęcie przez pracowników Wydziału Inwestycji i Rozwoju nierzetelne przygotowanych ST, tj. zawierających zapisy nieadekwatne do zakresu lub rodzaju inwestycji oraz zapisy nieprzydatne w procesie inwestycji, może powodować zawyżenie ceny ofertowej.

(dowód: akta kontroli str. 1444-1445, 1450-1451)

2. Bez zawiadomienia Komendanta Powiatowego Policji w Obornikach i Starosty Obornickiego, wprowadzona została czasowa organizacja ruchu (na czas prowadzenia robót) na drodze obwodowej i ul. Objezierskiej. Obowiązek poinformowania ww. Komendanta i Starosty, na siedem dni przed wprowadzeniem zatwierdzonej czasowej organizacji ruchu, wynika z § 12 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem. Burmistrz wyjaśnił, że nie informowano o terminie wprowadzenia organizacji ruchu z niewiedzy, ponieważ obowiązek ten zapisany jest w akcie prawnym skierowanym do zarządzającego ruchem na drogach, a nie do zarządcy drogi.

NIK wskazuje, że przepisy związane z zasadami wprowadzania organizacji ruchu na drogach wprowadzone zostały w formie rozporządzenia, czyli aktu

²⁴ 5.1 – Decyzje inżyniera dotyczące akceptacji lub odrzucenia materiałów i elementów robót będą oparte na wymaganiach określonych w dokumentach umowy, dokumentacji projektowej i ST, a także w normach i wytycznych. Przy podejmowaniu decyzji inżynier uwzględni wyniki badań materiałów i robót, rozrzuty normalnie występujące przy produkcji i przy badaniach materiałów, doświadczenia z przeszłości, wyniki badań naukowych oraz inne czynniki wpływające na rozważaną kwestię.

²⁵ 8.4.2 – Podstawowym dokumentem do dokonania odbioru ostatecznego robót jest protokół odbioru ostatecznego robót sporządzony według wzoru ustalonego przez zamawiającego. Do odbioru ostatecznego wykonawca jest zobowiązany przygotować następujące dokumenty: [...], wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych zgodnie ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych i ewentualnie programem zapewnienia jakości.

prawnego powszechnie obowiązującego. W związku z tym wyjaśnienie Pana Burmistrza nie zasługuje na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli str. 91, 1455-1456)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ST stanowiły załączniki do umów zawartych z wykonawcami i Urząd, prowadząc inwestycję, musiał kierować się zapisami zawartymi w ST. Zasadność zawierania w ST pewnych zapisów, w tym dotyczących zakresu i częstotliwości badań oraz dokumentów jakie mają powstać i zostać przedstawione na potwierdzenie wykonania badań, powinna być zweryfikowana przez inwestora na etapie przygotowania inwestycji.

Ocena cząstkowa

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

6. Nadzór nad działalnością Urzędu w zakresie zarządzania drogami gminnymi oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli

Opis stanu
faktycznego

Burmistrz wyjaśnił, że nadzór nad wykonywaniem działań w zakresie realizacji inwestycji drogowych oraz zachowaniem bezpieczeństwa na drogach i utrzymaniem dróg sprawuje m.in. poprzez spotkania, narady, akceptowanie przedstawianych dokumentów oraz uczestniczenie w czynnościach odbiorowych.

W okresie objętym kontrolą, audytor wewnętrzny nie przeprowadzał badań związanych z prowadzeniem inwestycji drogowych, utrzymaniem obiektów mostowych i dróg oraz zapewnieniem bezpieczeństwa na drogach. W tym okresie w Urzędzie przeprowadzone zostały cztery kontrole wewnętrzne w zakresie prowadzenia i rozliczania inwestycji drogowych, które wykazały nieprawidłowości dotyczące m.in. wadliwego wykonania nawierzchni drogi, niedotrzymania terminu realizacji zamówienia (sprawa zakończyła się w sądzie korzystnym wyrokiem dla Urzędu), niewykonania zjazdów do posesji, jakości wykonania robót drogowych. Przeprowadzona przez kontrolera NIK badanie dokumentacji kontroli wewnętrznych wykazało, że Burmistrz podjął działania w celu zapobieżenia występowaniu podobnych zdarzeń w przyszłości.

W latach 2010-2013 (I kwartał) w Urzędzie przeprowadzono sześć kontroli zewnętrznych, które dotyczyły spraw związanych z realizacją inwestycji drogowych (pięć kontroli) i utrzymaniem obiektów (jedna kontrola)²⁶. Kontrole te wykazały m.in. nieprawidłowości takie jak: nieprowadzenie ewidencji dróg i mostów, nieprzeprowadzanie kontroli okresowych dróg i obiektów mostowych, wadliwe sprawowanie nadzoru nad procesem inwestycyjnym, nierzetelne prowadzenie dokumentów związanych z inwestycją, wykonywanie robót budowlanych niezgodnie z zatwierdzoną dokumentacją projektową i pozwoleniami, błędne wyliczanie kosztów kwalifikowanych. W wyniku tych kontroli wnioskowano o:

- zaprowadzenie kompletnej ewidencji dróg i zapewnienie bieżącego jej prowadzenia (1), prawidłowe dokumentowanie okresowych przeglądów stanu technicznego dróg gminnych (2), zapewnienie rzetelnego dokumentowania nadzoru sprawowanego nad przebiegiem robót drogowych, w tym rzetelnego dokumentowania odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu oraz robót końcowych (3), egzekwowanie od wykonawców obowiązków wynikających z dokumentacji technicznej inwestycji (4) (kontrola P/10/161 „Stan realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”)

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli, Wojewoda Wielkopolski, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Obornikach.

przeprowadzona w 2010 r. przez tut. Delegaturę NIK); Burmistrz poinformował o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków pokontrolnych,

- zwrot dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w kwocie 25.189,75 zł wraz z odsetkami (kontrola Wojewody Wielkopolskiego z 2010 r.); Urząd zwrócił ww. kwotę, wraz z odsetkami,
- przestrzeganie prawa budowlanego i zawartych umów o udzielenie dotacji, a także o uzupełnienie brakującej oprawy lampy (kontrola Wojewody Wielkopolskiego z 2010 r.); Burmistrz potwierdził realizację wniosków pokontrolnych,
- terminowe przeprowadzanie kontroli okresowych, ustanowienie osoby upoważnionej do dokonywania wpisów do ksiąg obiektu mostowego oraz uzupełnienie wpisów w księżce obiektu mostowego (kontrola Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Obornikach z 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1399-1423, 1439, 1455)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na to, że nadzór nad działalnością Urzędu w zakresie zarządzania drogami gminnymi nie był skuteczny, o czym świadczą wyniki niniejszej kontroli NIK.

Ustalone nieprawidłowości

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

W wyniku niniejszej kontroli NIK stwierdzono, że Urząd, pomimo podejmowanych działań, nie zrealizował w pełni żadnego z czterech wniosków pokontrolnych NIK z kontroli P/10/161. Poprzednia Burmistrz Obornik informując o realizacji wniosków pokontrolnych z ww. kontroli NIK podała, że zostały one zrealizowane lub zostaną zrealizowane do końca 2010 r. Wyniki niniejszej kontroli wskazują, że żaden z ww. wniosków nie został w pełni zrealizowany. Burmistrz wyjaśnił, że dwóch pierwszych wniosków nie udało się zrealizować ze względu na wielkość zarządzanej przez Gminę sieci dróg gminnych i ograniczone środki finansowe. Ponadto wyjaśnił, że pozostałe dwa wnioski, dotyczące formalności związanych z odbiorami robót, nie zostały zrealizowane w wyniku niedopełnienia obowiązków przez odpowiedzialne osoby.

(dowód: akta kontroli str. 1461-1462)

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Przeprowadzanie kontroli okresowych, przewidzianych art. 62 Prawa budowlanego, wszystkich zarządzanych dróg (publicznych i niepublicznych),
2. Założenie brakujących ksiąg drogi i kart obiektów mostowych,
3. Sporządzenie wymaganego przepisami projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych,
4. Podjęcie działań w celu doprowadzenia danych z ewidencji dróg do zgodności ze stanem faktycznym,

5. Wprowadzanie organizacji ruchu na gminnych drogach publicznych w sposób określony w obowiązujących przepisach,
6. Realizowanie wniosków pokontrolnych wynikających z kontroli dotyczących infrastruktury drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 10 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Grzegorz Wojtasz
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jan Kołtun

.....
Podpis

.....
podpis