



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-05-05/2013

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](mailto: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 Piotr Kręt, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86095 z dnia 27 maja 2013 r., na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Krobi, ul. Runek 1, 63-840 Krobia (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Sebastian Czwojda, Burmistrz Krobi od dnia 26 listopada 2006 r. (dalej: Burmistrz).  (dowód: akta kontroli str. 3-5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup>, 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 publicznych<sup>3</sup> (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 odbioru robót drogowych oraz sprawowania nadzoru nad zarządzaniem siecią dróg gminnych.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r. Nr 82 ze zm.

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

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

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Działania w zakresie organizacji gminnej sieci drogowej**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010-2013 (I kwartał) Burmistrz Krobi zarządzał 84 odcinkami dróg gminnych o łącznej długości 69,2 km.

Zarządca dróg gminnych (Burmistrz), nie posiadał planu rozwoju sieci dróg, określonego w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>4</sup> (dalej: ustawa o drogach).

(dowód: akta kontroli str. 6-17, 40-48)

W latach 2010-2013 (I kwartał), Urząd nie przeprowadzał kontroli okresowych, zarówno rocznych jak i pięcioletnich, wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane<sup>5</sup> (dalej: Prawo Budowlane).

(dowód: akta kontroli str. 40-48)

Urząd prowadził elektronicznie książki drogi, o których mowa w § 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<sup>6</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji), lecz ich nie aktualizował.

Urząd nie prowadził natomiast dziennika objazdu dróg gminnych, wymaganego postanowieniami § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 40, 230-327, 332-334)

Dokonana w 2012 r. aktualizacja programu komputerowego (z 2007 r.), przy pomocy którego prowadzona była ewidencja dróg spowodowała zmianę modułu „mapa techniczna”, wprowadziła ulepszoną szatę graficzną programu, zmodyfikowała opis liniowy oraz wprowadziła możliwość udostępniania map technicznych z konfiguracją geoportalu.

(dowód: akta kontroli str. 335-342)

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach<sup>7</sup>, (dalej: rozporządzenie w sprawie informacji), za lata: 2010, 2011 i 2012, Urząd terminowo przekazywał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582,

<sup>7</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 67, poz. 583

(dalej: GDDKiA), informacje o sieci dróg publicznych będących w zarządzie Gminy. W informacjach tych podawano dane zgodne z ewidencją dróg prowadzoną w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 561-589)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Brak opracowania przez zarządcę dróg gminnych (Burmistrza) projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych, narusza art. 20 pkt 1 ustawy o drogach, który stanowi, że do zarządcy drogi należy w szczególności opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Burmistrz Krobi podał w wyjaśnieniach, że plan rozwoju sieci dróg nie został opracowany jako odrębny dokument. Pewne elementy strategicznego i długoletniego planowania w zakresie m.in. dróg znajdują odzwierciedlenie w poszczególnych rozdziałach innych dokumentów, takich jak: Plan Rozwoju Lokalnego na lata 2007-2013, Wieloletni Plan Inwestycyjny.

NIK wskazuje, że opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej, zgodnie z przedstawionym przepisem jest obowiązkiem zarządcy drogi, niezależnie od posiadania innych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 40-48)

2. W latach 2010-2013 (I kwartał) Urząd nie prowadził rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych dróg gminnych. Działania takie stanowiły naruszenie przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa Budowlanego. Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że brak przeprowadzenia kontroli okresowych przez osoby posiadające stosowne uprawnienia związany był głównie z faktem wykonywania innych czynności o podobnym znaczeniu przez tych samych pracowników. Brak było dokumentów potwierdzających kontrole okresowe dróg.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że Urząd nie zatrudnia również pracowników posiadających stosowne uprawnienia do przeprowadzenia kontroli okresowych dróg. W związku z tym wyjaśnienie Burmistrza nie zasługuje na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli str. 33-48)

3. Prowadzone elektronicznie (dla poszczególnych odcinków dróg), książki drogi nie były na bieżąco aktualizowane. Nie rejestrowano w nich m.in. danych o odbiorach zrealizowanych robót, a także danych dotyczących osób upoważnionych do prowadzenia zapisów w przedmiotowych książkach. Naczelnik Wydziału Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej podał w wyjaśnieniu, że brak aktualizacji książek drogowych spowodowany jest dużym zakresem obowiązków na stanowisku ds. zarządzania mieniem. Wybrano najbardziej istotne elementy prowadzenia książek dróg z punktu widzenia zarządcy, skupiając się głównie na opisach liniowych.

NIK wskazuje na to, że obowiązek rzetelnego prowadzenia ksiąg drogi, wynika z § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji, a zatem jest obowiązkiem zarządcy dróg, zaś jej wzór (w tym wymóg w zakresie treści) został określony w formie załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 332-334)

4. Urząd nie prowadził dziennika objazdu dla wszystkich 84 odcinków dróg gminnych, czym naruszono przepisy § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji. Naczelnik Wydziału Infrastruktury i Gospodarki Przestrzennej wyjaśnił, że „ograniczenia w wykonywaniu wszystkich czynności wskazanych jako obowiązki zarządcy dróg, wynikają z zakresu czynności na danym stanowisku pracy. Od osoby sprawującej nadzór nad siecią dróg wymaga się w pierwszej kolejności rzeczywistych działań w zakresie poprawy stanu technicznego i bezpieczeństwa na drogach. Czynności formalne, mimo że istotne, stanowią rolę drugoplanową”.

NIK wskazuje, że prowadzenie dziennika objazdu dróg, zgodnie z ww. przepisem jest obowiązkiem zarządcy drogi, wobec czego wyjaśnienie to nie zasługuje na uwzględnienie. W ocenie NIK, było to działanie niezgodne z prawem i nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 332-334)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów w zakresie organizacji gminnej sieci drogowej.

## 2. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

Do zadań zarządcy drogi, w myśl art. 20 ust. 5 ustawy o drogach, 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 zarządzaniem<sup>8</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem), podstawą wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Spośród 84 gminnych odcinków dróg publicznych, jedynie jeden odcinek drogi posiadał stałą organizację ruchu, zatwierdzoną przez Starostę Gostyńskiego.

(dowód: akta kontroli str. 49-51)

Z uzyskanych informacji od Starosty Gostyńskiego, wynika że Gmina Krobia ma jedną zatwierdzoną stałą organizację ruchu, a organ zarządzający ruchem, mając na terenie powiatu 1060,9 km dróg gminnych i powiatowych nie jest w stanie przeprowadzać kontroli zgodnie z § 12 ust.5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem (co 6 miesięcy), ze względu na bardzo dużą sieć dróg do skontrolowania

<sup>8</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729

oraz brak wystarczającej liczby pracowników merytorycznych, posiadających uprawnienia do kontroli dróg.

(dowód: akta kontroli str. 49-51)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny czterech odcinków dróg gminnych, w tym dwóch zrealizowanych z udziałem środków NPPDL w ramach inwestycji: „Remont ulicy Grunwaldzkiej w Krobi” (dalej: zadanie 1) oraz „Przebudowa i remont ulicy Ponieckiej w ciągu drogi gminnej nr 754539P w miejscowości Pudliszki” (dalej: zadanie 2), wykazały nieprawidłowości w oznakowaniu (ustawione w niewłaściwym miejscu, brak czterech znaków drogowych oraz niekonserwowanie kilku z nich) i stanie technicznym dróg (ubytki nawierzchni oraz spękania warstwy ścieralnej). Poza tym oględziny wykazały, że istniejące oznakowanie poziome było czytelne i widoczne, a znaki pionowe umieszczono na odpowiedniej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 343-358)

W Urzędzie nie wdrożono pisemnych procedur zapewniających bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu. Naczelnik Wydziału Infrastruktury i Gospodarki Przestrzennej stwierdził, że usterki w oznakowaniu były usuwane na bieżąco, po przyjęciu zgłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 55-57)

Według informacji uzyskanej z Komendy Powiatowej Policji w Gostyniu (dalej: KPP), na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, liczba zdarzeń na drogach gminnych wynosiła:

Rok	Liczba				
	Kolizji	Wypadków	w tym wypadków z ofiarami śmiertelnymi	ofiar śmiertelnych	osób rannych
1	2	3	4	5	6
2010	10	1	0	0	1
2011	19	0	0	0	0
2012	5	0	0	0	0
2013 (I kwartał)	1	0	0	0	0
Suma	35	1	0	0	1

KPP nie składała wniosków do Burmistrza Krobi o zmianę organizacji ruchu na drogach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 52-54, 590)

Oględziny organizacji ruchu w pobliżu dwóch szkół podstawowych, do których uczęszczają dzieci w wieku od 7 do 15 lat wykazały, że poziome oznakowanie ulic było czytelne, a w pobliżu tych placówek ustawione były znaki A-17<sup>9</sup> i T-27<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 343-358)

<sup>9</sup> A-17 „dzieci”,

<sup>10</sup> T-27 „tabliczka wskazująca, że przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci”-tzw. Agatka.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie posiadał stałej organizacji ruchu dla przebudowanej ulicy Ponieckiej w Pudliszkach (zadanie 2), co naruszało przepisy § 4 ust.1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Ponadto załączony do książki drogi projekt organizacji liniowej nie odpowiadał stanowi faktycznemu. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny wykazały bowiem brak ustawienia na tej ulicy znaków B-43<sup>11</sup>, B-44<sup>12</sup>, mimo uwzględnienia ich w ww. projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 359-361)

2. Stała organizacja ruchu dla ulicy Grunwaldzkiej w Krobi (zadanie 1), była niekompletna i nie odpowiadała wymaganiom § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem ze względu na brak określenia parametrów drogi. Naczelnik Wydziału Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej (dalej: Naczelnik) wyjaśnił, że projekt stałej organizacji ruchu został przyjęty jako jeden z elementów całej dokumentacji technicznej, opracowanej w ramach umowy na wykonanie projektu przebudowy drogi. Uznano, że parametry drogi są wystarczająco opisane w pozostałych częściach dokumentacji.

NIK wskazuje, że rzetelność odbioru projektów organizacji ruchu przez pracowników Urzędu nakazywała sprawdzenie czy posiadają one wszystkie elementy wynikające z powyższego rozporządzenia. W związku z tym wyjaśnienie Naczelnika nie zasługuje na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli str. 332-334)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny, wykazały także, że na tej ulicy ustawiono znaki drogowe zgodnie z ustaleniami stałej organizacji ruchu, lecz w odległościach nieodpowiadających przepisom rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>13</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie znaków). Wszystkie znaki ustawione były w odległościach ok. 0,2 m, zamiast co najmniej 0,5 m od krawędzi (wystający krawężnik drogowy typu miejskiego wlicza się do chodnika) do najbliższego skrajnego punktu tarczy znaku (trójkąta, koła, kwadratu, prostokąta) lub tablicy. Znaki nie posiadały na odwrocie metryczki producenta, na której podaje się rok produkcji oraz kategorię zastosowanej folii odblaskowej.

W ocenie NIK były to działania niezgodne z prawem i nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 343-358)

---

<sup>11</sup> B-43 „strefa ograniczonej prędkości”

<sup>12</sup> B-44 „koniec strefy ograniczonej prędkości”

<sup>13</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

NIK zwraca uwagę, że Urząd nie posiadał stałej organizacji ruchu, wprowadzonej na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, dla żadnego z 83 odcinków gminnych dróg publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych.

### 3. Działania Urzędu w zakresie realizacji zadań w ramach NPPDL

Opis stanu  
faktycznego

1. Urząd, w okresie objętym kontrolą realizował trzy inwestycje dofinansowane w ramach NPPDL. Badaniu poddano dwie inwestycje: zadanie 1 (zakończone w 2011 r. o długości 541 m.) i zadanie 2 (zakończone w 2010 r. o długości 914,0 m). Na realizację ww. inwestycji wydatkowano 1.274,8 tys. zł (na zadanie 1) oraz 1.234,4 tys. zł (na zadanie 2). Na dofinansowanie realizacji ww. inwestycji, Urząd zawarł z Wojewodą Wielkopolskim dwie umowy<sup>14</sup>, na podstawie których przekazano środki z NPPDL w wysokości 564,25 tys. zł – zadanie 1 i 522,2 tys. zł – zadanie 2. We wnioskach o dofinansowanie projektów Urząd przedstawił 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. 108, 187, 343-358, 362-407, 412-506)

2. W toku kontroli NIK, zbadano zgodność zawarcia obu umów z ustawą Pzp. Zastosowanym trybem postępowania, w obu zadaniach, był przetarg nieograniczony. Wartość zamówienia została oszacowana na podstawie kosztorysów inwestorskich, sporządzonych na etapie przygotowania inwestycji.

Zawarte umowy były zgodne ze wzorami umów z postępowania przetargowego. W umowach zawarto 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 odpowiednio 36 miesięcy (zadanie 1) i 12 miesięcy (zadanie 2), od dnia odbioru przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 73-89, 166-186)

3. Urząd, w terminach przewidzianych w umowach o dofinansowanie przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu sprawozdania z wykorzystania dotacji, informując o zrealizowaniu zakresu rzeczowego i finansowego zadań. Sprawozdania sporządzone były na podstawie protokołów odbioru robót, faktur i dokumentów księgowych. Wojewoda Wielkopolski zatwierdził otrzymane sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 407-411, 500-506)

<sup>14</sup> Umowa nr 43/11 z dnia 2 sierpnia 2011 r. - zadanie 1, umowa nr 11/10 z dnia 19 marca 2010 r. – zadanie 2



4. Wojewoda Wielkopolski przeprowadził kontrole inwestycji, na które Urząd otrzymał dofinansowanie. W wyniku przeprowadzonej kontroli dla zadania 2 zmniejszono wartość dotacji o kwotę 129,05 zł do kwoty 522,2 tys. zł. Powodem zmniejszenia dotacji było przystąpienie do odbioru końcowego bez geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, o czym w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 507-525)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie przygotowania dokumentacji do realizacji inwestycji w ramach NPPDL.

#### 4. Wykonawstwo i odbiory robót drogowych, inwestycji dofinansowanych z NPPDL

Opis stanu faktycznego

Zamawiający przekazał wykonawcom plac budowy protokołami z 4 czerwca 2010 r. (zadanie 2) i 14 lipca 2011 r. (zadanie 1). Termin przekazania placów budowy nie został określony w umowach z wykonawcami, natomiast wskazano w nich termin rozpoczęcia robót.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 222-223)

1. Zadanie 2, realizowane było na podstawie zgłoszenia robót budowlanych (art.30 Prawa Budowlanego), do Starostwa Powiatowego w Gostyniu. W dniu 18 września 2009 r. Starosta Gostyński poinformował Urząd o możliwości realizowania ww. robót na podstawie przedmiotowego zgłoszenia. Umowa nr 3/2010 zawarta 29 marca 2010 r., przewidywała zakończenie robót drogowych do 31 sierpnia 2010 r. Ze względu na konieczność wykonania remontu kanalizacji deszczowej, aneksem nr 1 do umowy, termin zakończenia robót budowlanych przedłużony został do 29 października 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 90-106, 109-118)

Wykonawca zgłosił wykonanie robót i gotowość przystąpienia do odbioru końcowego 29 października 2010 r., a odbiór odbył się 8 listopada 2010 r. (w terminie wyznaczonym przez Urząd). W protokole odbioru końcowego nie odnotowano żadnych uwag dotyczących wykonania i odbioru robót drogowych. Do przedmiotowego odbioru przedstawiono deklaracje zgodności, certyfikaty użytych materiałów, a także świadectwa jakości i badań receptur mieszanek, poza geodezyjną inwentaryzacją powykonawczą.

(dowód: akta kontroli str. 150-152, 542-551)

Zamawiający naliczył wykonawcy karę umowną w wysokości 429,00 zł, za wykonanie geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej po terminie (kwota ta została potrącona z faktury za wykonane roboty).

(dowód: akta kontroli str. 496-499)

2. Zadanie 1, realizowane było również na podstawie zgłoszenia robót budowlanych nie wymagających decyzji - pozwolenia na budowę. W dniu 27 września 2010 r. Starosta Gostyński poinformował Urząd o możliwości realizowania ww. robót drogowych na podstawie zgłoszenia. Umowa nr 8/2011 zawarta 1 lipca 2011 r. przewidywała zakończenie robót drogowych do 14 października 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 216-220, 188-203)

Wykonawca zgłosił zakończenie robót i gotowość przystąpienia do odbioru końcowego 6 października 2011 r., a odbiór końcowy odbył się 13 października 2011 r. W protokole odbioru końcowego nie wpisano żadnych uwag dotyczących wykonania i odbioru robót drogowych. Do odbioru końcowego wykonawca przedstawił wszystkie wymagane dokumenty, poza geodezyjną inwentaryzacją powykonawczą.

(dowód: akta kontroli str. 221-223, 552-560)

Zamawiający naliczył wykonawcy karę umowną w wysokości 278,16 zł, za wykonanie przedmiotowej inwentaryzacji powykonawczej po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 531-538)

3. NIK nie zgłasza uwag w zakresie prowadzenia „wewnętrznych” dzienników budowy (niewymaganych w związku z realizacją obu zadań na podstawie zgłoszenia robót budowlanych, zgodnie z art. 30 Prawa Budowlanego). Inspektorzy nadzoru inwestorskiego w zasadzie właściwie wykonywali swoje czynności, poza nie wyegzekwowaniem od wykonawców sporządzenia programów zapewnienia jakości, pomimo że wymóg taki określony był w Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (dalej: ST).

(dowód: akta kontroli str. 529-530)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd przeprowadził odbiory końcowe obydwu zadań inwestycyjnych, bez przedłożenia przez wykonawców geodezyjnych inwentaryzacji powykonawczych, co naruszało odpowiednie postanowienia ST. Przedmiotowe inwentaryzacje geodezyjne zostały wykonane odpowiednio po 80 dniach (zadanie 1) i po 56 dniach (zadanie 2) od daty odbiorów końcowych.

Przystąpienie do odbioru przez wykonawcę, bez przedłożonej geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej robót, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako działanie nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 330-331)

2. Urząd nie wyegzekwował od wykonawców obydwu zadań inwestycyjnych, niezgodnie z postanowieniami ST, sporządzenia programów zapewnienia jakości, co było działaniem nierzetelnym. Naczelnik Wydziału Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej wyjaśnił, że według niego, opracowanie tych programów nie było konieczne ze względu na skalę i zakres inwestycji.

Urząd zobowiązany był realizować inwestycje zgodnie m.in. z warunkami określonymi w przyjętych ST, które stanowiły integralną część zawartych umów i jednoznacznie zobowiązywały do sporządzenia programów zapewnienia jakości, wobec czego wyjaśnienie to nie zasługuje na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli str. 67-72, 154-165)

3. Urząd naliczył kary umowne za nieterminowe wykonanie geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej w kwocie 429,00 zł (zadanie 1) i 278,16 zł (zadanie 2), niezgodnie z postanowieniami zawartych umów.

Zamawiający nie powinien przystąpić do odbioru końcowego robót drogowych bez wymaganych dokumentów wymienionych w ST, która stanowiła załącznik do zawartych umów. Zatem, jeśli wykonawca nie dostarczył geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, stosując określone przez zamawiającego zasady, należałoby naliczyć kary umowne od wartości całego zadania, a nie tylko za wykonanie geodezyjnej mapy powykonawczej. W ocenie NIK powyższe było działaniem nierzetelnym, a w konsekwencji niegospodarnym, gdyż umniejszyło wysokość otrzymanej kary umownej.

(dowód: akta kontroli str. 496-499, 531-538)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK wskazuje, że przyjęcie przez Urząd, nierzetelne przygotowanych ST (zawierających zapisy nieadekwatne do zakresu lub rodzaju inwestycji oraz nieprzydatne w procesie inwestycyjnym), może powodować zawyżenie ceny ofertowej. Zasadność zawierania w ST, niektórych szczegółowych zapisów powinna być zweryfikowana przez zamawiającego na etapie przygotowania inwestycji a ST nie może być traktowana jako dokument nieistotny.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w zakresie wykonywania i odbioru robót w pasie drogowym.

## 5. Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z warunkami zawartych umów (na realizację zadania 1 i 2), zamawiający zabezpieczył należyte wykonanie umów w wysokości 8% ceny brutto podanej w ofercie wykonawcy. W dniu podpisania umowy, wykonawca wniósł zabezpieczenie w wysokości 82.906,36 zł (zadanie 2) oraz 95.836,79 zł (zadanie 1) w formie gwarancji bankowych. Zamawiający zwrócił wykonawcom 70 % wysokości zabezpieczeń, a na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady pozostawiona została kwota 24.871,91 zł (zadanie 2) oraz 28.751,04 zł (zadanie 1). Zabezpieczenie to zostało zwrócone wykonawcom w terminie przewidzianym umową.

(dowód: akta kontroli str. 90-96, 188-194, 224-227)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy robót (zadanie 2) przedłużenia o 23 dni terminu zabezpieczenia z tytułu rękojmi za wady wykonanych robót. Zabezpieczenie to (w formie gwarancji bankowej), obejmowało okres od 1 października 2010 r. do 16 października 2011 r., podczas gdy odbiór robót nastąpił w dniu 8 listopada 2010 r. Wskutek tego, inwestycja nie była zabezpieczona gwarancjami przez 23 dni.

Naczelnik Wydziału Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej wyjaśnił, że nie wystąpiono do wykonawcy o przedłużenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy ponieważ nie wynika to z ustawy Prawo zamówień publicznych lub aktów wykonawczych.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 568 ustawy z dnia 23 kwietnia 1994 r. Kodeks cywilny<sup>15</sup>, uprawnienia z tytułu rękojmi za wady fizyczne wygasają po upływie roku, licząc od dnia, kiedy rzecz została kupującemu wydana i ocenia powyższe działanie jako nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 90-97, 224-225)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w zakresie egzekwowania uprawnień z tytułu gwarancji.

## 6. Nadzór nad działalnością Urzędu w zakresie zarządzania drogami gminnymi

Opis stanu faktycznego

Burmistrz Gminy Krobia wyjaśnił, że sprawuje m.in. stały nadzór w zakresie: utrzymania dróg gminnych, realizacji remontów i inwestycji na tych drogach oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 539-541)

W latach 2010 – 2013 (I kwartał) Wojewoda Wielkopolski przeprowadził w Urzędzie dwie kontrole, które dotyczyły rozliczenia dofinansowania zadań 1 i 2 ze środków NPPDL. W wyniku tych kontroli wnioskowano m.in. o:

- prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji na realizację zadań dofinansowanych ze środków NPPDL,
- wyegzekwowanie od wykonawców kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania geodezyjnych inwentaryzacji powykonawczych,
- właściwe ustawianie oznakowania pionowego, zgodnie z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 507-518)

Odnosnie nieprawidłowości przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych Wojewody Wielkopolskiego, Sekretarz Gminy podała w wyjaśnieniach, że wszystkie wnioski sformułowane w wyniku przeprowadzonych kontroli zostały w pełni zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 531-538)

---

<sup>15</sup> Dz. U. Z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

W latach 2010-2013 (I kwartał) NIK nie przeprowadzała kontroli w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 507)

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.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że stwierdzone w toku kontroli liczne nieprawidłowości wskazują na brak skutecznego nadzoru nad obszarem będącym przedmiotem kontroli.

## IV. Uwagi i 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. Sporządzenie wymaganego przepisami projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych.
2. Przeprowadzanie rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg, zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa Budowlanego.
3. Wprowadzanie organizacji ruchu na gminnych drogach publicznych w sposób określony w obowiązujących przepisach.
4. Uzupełnianie brakujących znaków na drogach gminnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie znaków.
5. Bieżące aktualizowanie książek drogi zgodnie z obowiązującymi przepisami.
6. Zaprowadzenie dziennika objazdu dróg gminnych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji.
7. Rzetelne weryfikowanie ST, w sposób adekwatny do zakresu lub rodzaju robót budowlanych w procesach inwestycyjnych.
8. Egzekwowanie od wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umów przez cały okres rękojmi w przypadkach, gdy wymóg ustanowienia zabezpieczenia wynika z treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

## 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 otrzymania. 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 Delegatury w Poznaniu, 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 27 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor  
Jan Kołtun

Kontroler  
Piotr Kręt  
starszy inspektor k. p.

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*