



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 14 lipca 2010 r.

**Pani
Jolanta Barska
Burmistrz Nysy**

**P/10/161
LOP-4101-03-02/2010**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej ustawą *o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Nysie kontrolę realizacji przez Gminę Nysa² zadań dofinansowanych w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011*³ w latach 2008 - 2010 (do 31 marca).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 21 czerwca 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy *o NIK*, przekazuje Pani Burmistrz niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie spraw będących przedmiotem kontroli, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

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

² dalej - Gmina

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

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

1. NIK, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia pozytywnie działania Gminy związane z pozyskaniem i wykorzystaniem środków *Programu 2008-2011*.

1.1 Gmina złożyła do Wojewody Opolskiego dwa wnioski o dofinansowanie zadań w ramach *Programu 2008-2011* (po jednym w 2009 r. i w 2010 r.): 1/ *Przebudowa ulicy Sanockiej w Nysie*⁴ oraz 2/ *Budowa ulicy Dubois i Nowowiejskiej w Nysie*⁵. Stwierdzono, że wnioski spełniały wymogi ustalone w § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych⁶ oraz w *Programie 2008-2011*. Niemniej jednak wniosek dotyczący zadania nr 1 uzasadniono m.in. potrzebą dojazdu do siedziby przedsiębiorców, tymczasem w informacji uzyskanej przez NIK w trakcie kontroli, Naczelnik Wydziału Inicjatyw i Przedsiębiorczości Urzędu Gminy podał, że na dzień sporządzenia wniosku o dotację przy ulicy tej zameldowany był jeden przedsiębiorca.

Na podstawie umowy zawartej z Wojewodą Opolskiem o dofinansowanie zadania nr 1, Gmina w 2009 r. otrzymała 185 tys. zł dotacji. Umowa ta (ze zmianami) uwzględniała wymogi § 8 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie dotacji*. Gmina uzyskała ponadto zapewnienie dofinansowania do realizowanego w 2010 r. zadania nr 2 w wysokości 1 654,9 tys. zł (do dnia zakończenia kontroli NIK ostatecznej umowy z Wojewodą Opolskim Gmina nie zawarła). Kwoty dotacji (przekazanej w 2009 r. dla zadania nr 1 i przewidywanej dla zadania nr 2 w 2010 r.) nie przekraczały 50 % planowanych kosztów realizacji zadania, stosownie do § 2 *rozporządzenia w sprawie dotacji*.

1.2 Wyboru wykonawców zadań dokonano na podstawie prawidłowo przygotowanych i przeprowadzonych oraz rzetelnie udokumentowanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, tj. zgodnie z zasadami ustalonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷.

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót stanowiły integralną część materiałów obowiązujących w postępowaniu i prowadzeniu robót budowlanych. Były one opracowane przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w zakresie drogownictwa i uwzględniały postanowienia §12-§14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji

⁴ Dalej – zadanie nr 1

⁵ Dalej – zadanie nr 2

⁶ Dz. U. Nr 53, poz. 435, dalej *rozporządzenie w sprawie dotacji*.

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

*technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego*⁸. Umowy w imieniu Gminy zawierane były z wykonawcami przez osoby upoważnione, a ich postanowienia były zgodne z wynikami rozstrzygniętych postępowań i zabezpieczały interesy Gminy.

1.3 Rozliczenie środków wykorzystanych na realizację zadania nr 1 przedstawiono w terminie określonym w § 10 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie dotacji*. Zadanie to wypełniało dwa cele główne *Programu 2008-2011* zwiększenie płynności ruchu i poprawa bezpieczeństwa komunikacyjnego oraz powiązanie dróg gminnych z siecią dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych.

2. NIK ocenia pozytywnie jakość robót budowlanych wykonanych w ramach zadania nr 1 oraz dokumentowanie jego przebiegu, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

2.1 Od wykonawców zadań realizowanych w ramach *Programu 2008-2011* wyegzekwowano opracowanie *programu zapewnienia jakości robót* zgodnie z wymogami zawartymi w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót .

2.2 Roboty budowlane w ramach zadania nr 1 prowadzono na zasadach ustalonych w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁹, tj. na podstawie *zgłoszenia robót budowlanych*, do którego Starosta Nyski nie wniósł zastrzeżeń.

2.3 Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. *w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia*¹⁰ dla zadania nr 1 prowadzono dziennik budowy, do którego wpisy dokonywały osoby uprawnione, o których mowa w § 9 ust. 1. Wpisy dotyczyły informacji o przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania. W dziennikach tych inspektor nadzoru potwierdzał m.in. wykonanie robót zanikających i ulegających zakryciu.

2.4 Roboty budowlane prowadzono zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Faktury przejściowe, zgodnie z warunkami umownymi, rozliczano protokołami odbioru robót częściowych, a płatności dokonywano na podstawie dowodów księgowych opisanych, sprawdzonych i zatwierdzonych do wypłaty przez osoby upoważnione.

2.5 Odbioru końcowego zadania nr 1 dokonano w dniu 24 września 2009 r. zgodnie z § 13 ust. 2 umowy z wykonawcą oraz pkt 8.3.1. specyfikacji technicznej wykonania i odbioru

⁸ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 156 poz. 1118 ze zm.

¹⁰ Dz. Nr 108, poz. 953 ze zm.

robót. Gmina nie zgłaszała wykonawcy uwag w zakresie jakości wykonanych robót (wad, usterek), a także wbudowanych materiałów lub umownego zakresu rzeczowego.

2.6 Według projektu budowlanego przebudowę drogi przewidziano na odcinku 154,9 m. W protokole końcowym odbioru robót z dnia 24 września 2009 r. podano natomiast, że długość przebudowanego odcinka wynosiła 165,4 m (wielkość ta odpowiadała danym wniosku do Wojewody Opolskiego z 12 listopada 2009 r. o dofinansowanie zadania w ramach *Programu 2008-2011*). W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK oględzin ul. Sanockiej ustalono, że długość odcinka przebudowanego wynosiła 155,9 m i była mniejsza o 9,5 m od danych w protokole odbioru i o 1 m od długości projektowanej. Inspektor nadzoru wyjaśnił, że przebudowano odcinek o długości 155,9 m, zaś na odcinku 9,5 m wykonano roboty instalacyjne kanalizacji deszczowej i sieci wodociągowej (koszt niekwalifikowany a tym samym nie wliczony do rozliczenia z Wojewodą) na skrzyżowaniu pomiędzy osiami ulic: Krawieckiej, Głuchołaskiej (drogi powiatowe) i Ściegiennego w formie robót dodatkowych. Stwierdzono, że faktycznie dokonano przebudowy nawierzchni na włączeniu ul. Sanockiej do ul. Ściegiennego (59,9 m²), której nie ujęto do wykonania w kosztorysie robót dodatkowych.

Kontrola ujawniła ponadto rozbieżności w danych o długości odcinka kanalizacji deszczowej. W protokole odbioru końcowego wykazano, że kanalizację wykonano na długości 139,70 m (koszt kwalifikowalny), podczas gdy w zestawieniu powykonawczym uprawnionego geodety i w protokole robót zanikowych wykazano 168,65 m. Przedstawiciel firmy sprawującej nadzór inwestorski wyjaśnił, że długość ww. sieci wykazana w protokole z obioru końcowego jest prawidłowa, a przyczyną niezgodności były błędne zapisy wykonawcy zadania i inspektorów nadzoru, a także niedopatrzenie ze strony samego nadzoru inwestorskiego. W trakcie kontroli NIK przedstawiciel nadzoru inwestorskiego przedłożył poprawioną dokumentację odbioru ww. kanalizacji, w której podano wykonanie tej sieci na długości 145,35 m.

Stwierdzono ponadto, że nadzorujący zadanie nr 1 inspektor nadzoru nie prowadził rejestru obmiarów, pomimo że obowiązek ten wynikał z pkt. 8.3.2. specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót. Jego wyjaśnienie iż przyczyną tego zaniechania był brak żądań w tym zakresie ze strony pracowników Wydziału Inwestycji i Remontów nie może usprawiedliwiać nie przestrzegania ww. obowiązku.

Powyższe nieprawidłowości świadczą w ocenie NIK o słabości nadzoru Burmistrza w tym zakresie.

Ze względu na fakt nie ujęcia w dokumentacji projektowej robót na posesjach, polegających na wykonaniu rozbiórek oraz nowych nawierzchni przy wykonywaniu przyłączy wodociągowych, konieczności przestawienia ogrodzenia znajdującego się w pasie drogowym dla umożliwienia wykonania chodnika, rozebrania istniejącego krawężnika wraz z chodnikami na skrzyżowaniu z ul. Ściegiennego w celu dopasowania promienia łuku i wysokości do ul. Sanockiej, Burmistrz zaakceptowała ww. roboty jako dodatkowe. Wykonane roboty na wartość 24 193 zł nie zostały ujęte do dofinansowania z dotacji budżetu państwa.

2.7 Na wykonane roboty budowlane wykonawca zadania udzielił, zgodnie z warunkami umowy (§ 12 ust. 1), gwarancji i rękojmi na okres trzech lat od dnia odbioru oraz potwierdził ubezpieczeniową gwarancję należytego usunięcia wad i usterek.

3. NIK ocenia negatywnie, mając na uwadze kryteria legalności i rzetelności, wykonywanie przez Gminę obowiązków zarządcy dróg gminnych.

3.1 Gmina na koniec 2009 r. zarządzała drogami o łącznej długości 96,30 km. Poziom dekapitalizacji tych dróg (liczony jako stosunek procentowy długości dróg wymagających remontu do ich całkowitej długości) w 2009 r. w porównaniu do 2007 r. nieznacznie się poprawił i wynosił 36,9 %.

3.2 Gmina nie posiadała projektów planów rozwoju sieci drogowej, pomimo że do ich opracowywania obligował zarządcę art. 20 ust. 1 a także art. 35 ust 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*¹¹. Elementy takich planów ujęte były wprawdzie w dokumencie z 2006 r. pn. *Ramowy plan budowy dróg w mieście i gminie*, w którym zaplanowano m.in. przebudowę ul. Sanockiej w Nysie (wymienioną ulicę przebudowano w ramach *Programu 2008–2011*), jednakże zdaniem NIK nie zwalnia to Zarządcy z ww.ustawowego obowiązku opracowywania projektów planu rozwoju sieci.

3.3 W ograniczonym zakresie Gmina wywiązywała się z zadania przypisanego zarządcy dróg w art. 20 pkt 10 ustawy *o drogach publicznych* dotyczącego przeprowadzania okresowych kontroli dróg gminnych. W latach 2008 i 2009 udokumentowano przeprowadzenie kontroli stanu technicznego oraz dokonanie oceny stanu bezpieczeństwa na odpowiednio 58 % i 55 % zarządzanych dróg. Brak poświadczenia kontroli pozostałych zarządzanych dróg Naczelnik i pracownicy Wydziału Gospodarki Komunalnej i Drogownictwa Urzędu wyjaśnili przyjętą i stosowaną w Urzędzie praktyką odstępowania od dokumentowania kontroli dróg, których stan techniczny był dobry. W ocenie NIK stan drogi nie jest wyznacznikiem dla odstępstwa od stosowania przepisów prawa w tym zakresie.

¹¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm., dalej - *ustawa o drogach*

W wmiennym Wydziale nie prowadzono dziennika objazdu dróg, pomimo że wymóg ich prowadzenia wynikał z § 11 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*¹². Brak było również protokołów kontroli lub innych dokumentów potwierdzających zły stan techniczny ul. Sanockiej i ul. Dubois, pomimo że było to jednym z uzasadnień zawartych we wnioskach do Wojewody Opolskiego o dofinansowanie ich remontu z budżetu państwa w ramach *Programu 2008-2011*. Jedynym dowodem złego stanu technicznego ulicy Dubois i Nowowiejskiej było wydatkowanie własnych środków Gminy na naprawę nawierzchni bitumicznej tych ulic w 2008 r. i 2009 r. odpowiednio 5 i 17 tys zł.

3.4 Książki dróg dla wszystkich 259 odcinków dróg gminnych prowadzone były w formie elektronicznej zgodnie z postanowieniem § 10 rozporządzenia *w sprawie numeracji i ewidencji dróg* i odpowiadały wymogom określonym w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia. Kontrola 27 (10,4 %) z 259 książek dróg wykazała jednak, że w 23 z nich (85,2%) brak było wpisów z informacjami wymienionymi w części I-II IV-VII tj: podpisu osoby upoważnionej do dokonywania wpisów, wykazu opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi, wykazu dzienników objazdu dróg, kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi, wykazu kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, wykazu protokołów odbioru robót remontowych i modernizacyjnych (budowa, przebudowa). Ustalono, że w książce prowadzonej dla ul. Nowowiejskiej nie odnotowano informacji dotyczącej jej przebudowy w 2009 r. w ramach *Programu 2008-2011* i zmian jej parametrów technicznych. Z powyższego wynika, że w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Drogownictwa Urzędu nie respektowano przepisu § 16 *rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg* zobowiązującego do aktualizacji tych książek (w przypadku zmian parametrów zaewidencjonowanych dróg) do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

Nieaktualizowanie danych książek dróg pracownik ww. Wydziału odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji dróg gminnych wyjaśnił brakiem umiejętności obsługi skomplikowanego systemu komputerowego dróg, w tym m. in. tych książek..

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Opracowywanie planów rozwoju sieci drogowej o których mowa w art. 20 ust 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.*

¹² Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej rozporządzenie *w sprawie numeracji i ewidencji dróg*

2. *Egzekwowanie od pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej i Drogownictwa obowiązku dokumentowania ustaleń z okresowych przeglądów stanu technicznego wszystkich zarządzanych dróg.*
3. *Uzupełnienie ksiąg dróg o aktualne parametry techniczno eksploatacyjne w związku z przeprowadzonymi na nich remontami bieżącymi lub przebudową oraz zapewnienie aktualizowania danych w nich zawartych.*
4. *Prowadzenie dzienników objazdu wymienionych w § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r.*
5. *Typowanie dróg wymagających budowy, przebudowy lub remontu m.in. w oparciu o udokumentowany stan techniczny.*
6. *Egzekwowanie od wykonawców zadań realizowanych przez Gminę oraz pracowników nadzoru realizacji wszystkich obowiązków ustalonych w specyfikacjach technicznych inwestycji i odbioru robót oraz umowach.*
7. *Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego i skutecznego nadzoru nad przebiegiem robót drogowych, ich dokumentowaniem i odbiorem.*

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

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

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