



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 30 czerwca 2010 r.

**Pan  
Krzysztof Kuchczyński  
Burmistrz Namysłowa**

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

## **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

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

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 2 czerwca 2010 r. oraz uwzględniając dodatkowe wyjaśnienia złożone w trybie art. 59 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy *o NIK*, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pozyskanie środków na dwa zadania w ramach *Programu 2008-2011*, ich wykorzystanie oraz wykonywanie zadań zarządcy dróg gminnych, pomimo stwierdzonych uchybień.**

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> 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” zwanego dalej *Programem 2008-2001*.

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

**1. NIK ocenia pozytywnie - mając na uwadze kryteria legalności rzetelności i gospodarności - wykonywanie obowiązków zarządcy dróg w Gminie, pomimo stwierdzonych uchybień**

**1.1.** Sieć dróg publicznych w Gminie – na koniec 2009 r. wynosiła 282,9 km, z tego drogi gminne stanowiły 41,9 % (118,48 km). Gęstość sieci dróg publicznych, na koniec 2009 r., wynosiła 0,975 km na km<sup>2</sup> obszaru Gminy.

Poziom dekapitalizacji dróg gminnych, obliczany jako stosunek procentowy długości dróg wymagających remontu do ich całkowitej długości, był wysoki. Na ostatni dzień 2009 r. wynosił 71,7 % i w stosunku do 2007 r. (79,0 %), m.in. w związku z realizacją zadań w zakresie drogownictwa, uległ wyraźnej poprawie (o 7,3 pkt procentowego). Wielkość tego wskaźnika wskazuje jednak na konieczność dalszych działań Gminy zmierzających m.in. do poprawy stanu technicznego dróg gminnych i drogowych obiektów inżynierskich, w tym także po spełnieniu odpowiednich warunków *Programu 2008-2011*, przy współudziale środków budżetu państwa.

**1.2.** Zarządca dróg nie posiadał planów rozwoju sieci drogowej w odrębnym dokumencie, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*<sup>3</sup> (dalej zwana ustawą *o drogach publicznych*). Elementy takiego planu ujęte były w innych, czterech przyjętych w Gminie dokumentach, które były sporządzane i weryfikowane zgodnie z art. 35 ust. 1 powołanej ustawy. W ocenie NIK plany te i zawarte w nich wnioski i kierunki działań, miały wpływ na działania organów Gminy w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg gminnych oraz przy współfinansowaniu tych zadań w ramach *Programu 2008-2011*.

**1.3.** Służby Gminy prawidłowo wykonywały obowiązki nałożone art. 20 pkt 10 ustawy *o drogach publicznych* dotyczące okresowych kontroli stanu dróg gminnych i drogowych obiektów inżynierskich (gminnych), które obejmowały m.in. ocenę stanu technicznego i jego wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Było to podstawą do opracowywania harmonogramów robót na drogach i obiektach inżynierskich. Roboty te prowadzone były przez podmiot wybrany z zachowaniem zasad konkurencji w przetargu nieograniczonym, na podstawie umowy zabezpieczającej interesy Gminy. W dokumentacji z okresowych kontroli dróg wskazywano także drogi (odcinki), które kwalifikowane były do przebudowy, budowy

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

lub remontu z udziałem środków pozyskiwanych przez Gminę ze źródeł zewnętrznych. Dotyczyło to także dwóch poniżej wymienionych zadań współfinansowanych środkami *Programu 2008-2011*:

- Budowa i przebudowa dróg wraz z ciągami pieszo-rowerowymi w północnej części Namysłowa w 2009 r., zwanego dalej *Przebudową dróg w północnej części Namysłowa*,
- Remont nawierzchni ulic: Reymonta, Skłodowskiej-Curie, Kościuszki, Chopina i Plater w Namysłowie wraz z chodnikami i parkingami, zwanego dalej *Remontem ulicy Reymonta i innych w Namysłowie*.

**1.4.** Zarządca dróg, od sierpnia 2005 r., prowadził, zgodnie z §10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>4</sup> książki dróg dla wszystkich 148 dróg (odcinków) gminnych. Prowadzono je z wykorzystaniem narzędzia informatycznego pn. *EWIDIR* zgodnie ze wzorem ustalonym w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia.

Stwierdzono jednak, że 70 (47 %) księzek dróg (z tego dla 39 pozamiejskich i 31 miejskich) nie było aktualizowanych na bieżąco i dotyczyło aż 101,609 km (85,6 %) długości dróg gminnych. Obowiązek aktualizacji tych ewidencji do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający, ustalono w § 16 powołanego rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

Osoba odpowiedzialna za prowadzenie księzek dróg - podinspektor w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Inwestycji (zwany dalej Wydziałem GK) powyższe wyjaśnił szerokim zakresem obowiązków (m.in. przygotowanie inwestycji w zakresie drogownictwa i jego nadzorowanie) ograniczającym czas na bieżącą aktualizację księzek dróg. Naczelnik Wydziału GK potwierdził powyższe, wskazując jednocześnie, że dzięki zatrudnieniu na jego wniosek osoby z przygotowaniem zawodowym, m.in. do prowadzenia ewidencji dróg – ewidencja ta do końca 2010 r. będzie zaktualizowana.

**1.5.** Wydatki Gminy na drogi gminne i drogowe obiekty inżynierskie w 2008 r. wyniosły 2 183 tys. zł (wyłącznie środki własne) i stanowiły 3,9 % wydatków ogółem. W 2009 r. Gmina na drogi gminne przeznaczyła aż 17,5 % (13 012 tys. zł) wszystkich wydatków (blisko 5-krotny wzrost do roku poprzedniego). Na podkreślenie zasługuje fakt znaczącego zwiększenia środków własnych (o 70 %, do kwoty 3 709 tys. zł) oraz pozyskanie 3 227 tys. zł (25 % przeznaczonych na drogownictwo), które stanowiły dotacje z budżetu państwa i środki Unii Europejskiej. Powyższe potwierdza, że służby Gminy dostrzegają wysoki stopień

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582.

dekapitalizacji dróg gminnych i konieczność działań związanych z poprawą stanu technicznego dróg i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

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

**2.1.** Gmina złożyła do Wojewody Opolskiego dwa wnioski o dofinansowanie zadań (po jednym w 2009 r. i w 2010 r.) w ramach *Programu 2008-2011*.

Wnioski te Wojewoda zakwalifikował do dofinansowania w obu latach – na pierwszych miejscach w Województwie Opolskim. Stwierdzono, że dane w nich były rzetelne i 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 gminnych<sup>5</sup> oraz w *Programie 2008-2011*.

Zawarte umowy o dotacje, na podstawie których Gmina uzyskała dofinansowanie w 2009 r. – 1 895 tys. zł, a na 2010 r. zapewnienie dofinansowania - 1 800 tys. zł, nie przekraczały, zgodnie z § 2 powołanego rozporządzenia - 50 % kosztów realizacji zadania.

**2.2.** Umowy (ze zmianami) zawarte pomiędzy Gminą i Wojewodą o dofinansowanie dwóch zadań w ramach *Programu 2008-2011* uwzględniały wymogi § 8 ust. 2, a zadanie zostało rozliczone w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji, sporządzonym na zasadach i w terminie określonym w § 10 ust. 1 powołanego rozporządzenia.

**2.3.** Wybór wykonawców zadań współfinansowanych środkami budżetu państwa w ramach *Programu 2008-2011* nastąpił 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*<sup>6</sup>.

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, a ich zakres i forma uwzględniały postanowienia § 12-§ 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 53, poz. 435.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

Umowy (oraz zmiany do nich obejmujące wyłącznie wprowadzenie podwykonawców robót dopuszczone w projekach umów o wykonanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia) w imieniu Gminy, zawierane były z wykonawcami przez osoby upoważnione, a ich postanowienia były zgodne z wynikami rozstrzygniętych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Umowy te zabezpieczały interesy Gminy.

**2.4.** Ustalono, że w wyniku zrealizowania przez Gminę w 2009 r. zadania *Przebudowa dróg w północnej części Namysłowa* założone dwa cele główne *Programu 2008-2011*:

- zwiększenie płynności ruchu i poprawa bezpieczeństwa komunikacyjnego,
- powiązania dróg gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, prowadzące do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych - zostały osiągnięte.

Ponadto poprawie uległa dostępność do podmiotów gospodarczych, placówek oświatowych i obiektów sportowych zlokalizowanych bezpośrednio przy drogach (ulicach) objętych tym zadaniem.

Na podstawie dokumentacji będącej w dyspozycji Gminy i przeprowadzonych oględzin, NIK ocenia, że założone cele rozpoczętych 2 kwietnia 2010 r. robót budowlanych na drugim zadaniu *Remont ulicy Reymonta i innych w Namysłowie* współfinansowanym środkami budżetu państwa w ramach *Programu 2008-2011*, zostaną także osiągnięte.

**3. NIK ocenia pozytywnie, mając na uwadze kryteria legalności, gospodarności i rzetelności, przygotowanie, prowadzenie i jakość robót budowlanych oraz odbiór zadania *Przebudowa dróg w północnej części Namysłowa*.**

**3.1.** Roboty budowlane prowadzono na podstawie czterech decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>8</sup> oraz w jednym przypadku na podstawię złożonego na podstawie art. 30 tej ustawy - zgłoszenia zamiaru przystąpienia do wykonania robót budowlanych. W zakresie zrealizowanego zadania Gmina nie była obowiązana do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, bowiem w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (na część zadania) nie nałożono takiego obowiązku.

**3.2.** Gmina pisemnie powiadomiła Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Namysłowie (zwanego dalej PINB) o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na zasadach ustalonych w art. 41 ust. 4 *Prawa budowlanego*. Przekazanie dokumentacji projektowej i placu budowy wykonawcy nastąpiło stosownym protokołem i w terminie umożliwiającym wykonanie robót budowlanych zgodnie z umową.

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

Na prowadzonym zadaniu, 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*<sup>9</sup> prowadzono cztery, odpowiednio do posiadanych pozwoleń na budowę, dzienniki budowy. Wpisy w tych dziennikach dokonywały uprawnione osoby, o których mowa w § 9 ust. 1 i zawierały dane (informacje) dotyczące przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania na zasadach ustalonych w § 5-7 powołanego rozporządzenia. W dziennikach tych inspektor nadzoru m.in. potwierdzał wykonanie robót zanikających i ulegających zakryciu.

**3.3.** Stwierdzono jednak, że nie wyegzekwowano od wykonawcy opracowania programu zapewnienia jakości robót, pomimo obowiązku ustalonego w pkt 6 specyfikacji technicznych wykonania i odbioru. Wg wyjaśnień pracownika Wydziału GK prowadzącego nadzór nad zadaniem nastąpiło to z przeoczenia tego obowiązku. W toku kontroli ustalono, że powyższy brak nie wpłynął na jakość wykonania robót budowlanych.

**3.4.** Roboty budowlane prowadzono zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym (z uwagami w dalszej części wystąpienia). Faktury przejściowe, zgodnie z ustaleniami umowy, były rozliczane protokołami odbioru robót częściowych, a płatności dokonywano na podstawie opisanych, sprawdzonych i zatwierdzonych do wypłaty przez osoby upoważnione – dowodów księgowych.

**3.5.** Po zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości odbioru końcowego w terminie zgodnym z umową (30 października 2009 r.), Rada budowy (protokół nr 13 z 13 listopada 2009 r.) sygnalizowała niewykonanie na ostatnim odcinku zadania wszystkich robót budowlanych i zasadność naliczenia z tego tytułu kar umownych oraz wskazywała szereg występujących usterek. Potwierdził to przeprowadzony w dniu 23 listopada 2009 r. odbiór, w którym wykazano 19 usterek. Dotyczyły one jakości wykonanych robót, konieczności napraw lub uzupełnień w zakresie: prac porządkowych, wymiany lub regulacji włączników studzienek technicznych, montażu barierek ochronnych, przy wjazdach do posesji, przy obrzeżach chodników, przebrukowania części nawierzchni, montażu słupków blokujących, oczyszczenia nawierzchni bitumicznej i innych. Wykonawca zgłosił usunięcie wszystkich usterek i w dniu 4 grudnia 2009 r. zadanie zostało ostatecznie odebrane bez uwag.

Z tytułu nieterminowego zakończenia zadania, zgodnie z umową (§ 14 ust. 2 pkt 1) Gmina naliczyła karę w wysokości 227 400 zł. Na podstawie wniosku wykonawcy uzasadnionym niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi we wrześniu i październiku

---

<sup>9</sup> Dz. Nr 108, poz. 953 ze zm.

2009 r. potwierdzonych przez inspektora nadzoru oraz pozytywnej opinii Naczelnika Wydziału GK, Burmistrz posiadający uprawnienie ustalone w § 6 pkt 1 uchwały organu stanowiącego Gminy<sup>10</sup>, podjął decyzję o odstąpieniu potrącania kary umownej (227 400 zł) z faktury końcowej wykonawcy.

Przy podejmowaniu powyższej decyzji Burmistrz wziął pod uwagę także pisemną deklarację wykonawcy o darowiźnie w formie wykonania do końca czerwca 2010 r. robót budowlanych na drodze gminnej (ul. Parkowa, 1 845 m<sup>2</sup> – roboty przygotowawcze i nawierzchnia) o wartości – wg kosztorysu inwestorskiego – 217 341 zł (tj. 96 % kwoty naliczonej kary). Wykonawca w związku z powyższą deklaracją, w marcu 2010 r. dokonał wstępnej oceny stanu nawierzchni drogi gminnej i potwierdził termin wykonania zobowiązania. Prace związane z położeniem nawierzchni bitumicznej przy ul. Parkowej w Namysłowie zostały przez wykonawcę zakończone 18 czerwca 2010 r.<sup>11</sup>

NIK zwraca uwagę, że decyzja o umorzeniu odsetek nastąpiła m.in. na podstawie dokumentacji wykonawcy w zakresie oceny sytuacji finansowej będącej w dyspozycji Gminy z okresu prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (grudzień 2008 r. – marzec 2009 r.) na wykonanie zadania. Stanowiło to odstępstwo od uregulowania ustalonego w § 5 pkt 2 lit. a-c powołanej uchwały organu stanowiącego Gminy, która zobowiązywała osoby prawne do przedłożenia dokumentów potwierdzających sytuację finansową za okres poprzedzający złożenie wniosku o umorzenie odsetek.

**3.6.** Na wykonane roboty budowlane wykonawca – zgodnie z umową (§11 ust. 1 i 2) udzielił okresu gwarancji i rękojmi na 3 lata od dnia odbioru. Ponadto Gmina (§ 15 ust. 3 umowy) posiadała potwierdzoną ubezpieczeniową gwarancją należytego usunięcia wad i usterek, przedłużoną wskutek przesunięcia terminu odbioru, do dnia 19 grudnia 2012 r. na kwotę 56 850 zł.

**Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:**

- 1. *Uzupełnienie danych w książkach dróg i ich bieżące prowadzenie (aktualizowanie) zgodnie z §16 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.***
- 2. *Egzekwowanie od wykonawców zadań realizowanych przez Gminę, wszystkich obowiązków ustalanych w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót.***

---

<sup>10</sup> Uchwała Nr XXXIII/247/06 z dnia 2 marca 2006 r. Rady Miejskiej w Namysłowie w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. Urz. Województwa Opolskiego, Nr 28, poz. 994). Uchwałę podjęto na podstawie art. 43 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), która obowiązywała od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2009 r.

<sup>11</sup> Dodatkowe wyjaśnienia Burmistrza Namysłowa z 25 czerwca 2010 r. znak GK.X.2228-15/07/2008.

**3. Przedłożenie potwierzonego za zgodność protokołu odbioru wykonanych robót drogowych na drodze gminnej ul. Parkowej.**

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi 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.