



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 25 marca 2010 r.

**Pan
Dariusz Korzeniowski
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych
w Kościanie**

LPO-4110-01-02/2010
R/10/002

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu skontrolowała Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie (zwany dalej „ZDP”), w zakresie realizacji budowy i przebudowy dróg dofinansowanych ze środków „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”, przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania ZDP w zakresie realizacji przebudowy dróg dofinansowanych ze środków „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011” („Program”) w okresie od 31 października 2008 r. do 31 stycznia 2010 r., pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Powyższą ocenę uzasadniają przedstawione niżej oceny cząstkowe.

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

1. ZDP, jako jednostka organizacyjna Powiatu Kościańskiego, zarządzał na dzień 31 grudnia 2009 r. drogami powiatowymi o łącznej długości 376,15 km, w tym drogami powiatowymi w granicach administracyjnych miast – o długości 28,30 km.

2. ZDP realizował zadania dotyczące przebudowy dróg w ramach Programu, w następującym zakresie: wybór drogi do przebudowy i pomoc w przygotowaniu wniosku o jej dofinansowanie (sporządzanego i składanego do Wojewody Wielkopolskiego przez Zarząd Powiatu Kościańskiego), przygotowanie i udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę drogi, zawarcie umowy oraz nadzór nad wykonaniem i rozliczenie przedmiotu umowy. ZDP zrealizował w 2009 r. w ramach Programu: „przebudowę (3.725 mb) drogi powiatowej Nr 2465P Czempiń - granica powiatu kościańskiego, śremskiego i poznańskiego” (za kwotę 1.505.466 zł, w tym 752.333 zł ze środków dotacji z budżetu państwa) oraz „przebudowę (7.030,76 mb) drogi powiatowej Nr 3900P Kościan-Gryżyna-Krzywiń na terenie powiatu kościańskiego, etap I” (za kwotę 4.144.800 zł, w tym 1.420.367 zł ze środków dotacji z budżetu państwa). Ponadto, ZDP na podstawie postępowania przetargowego z 2009 r., zawarł w 2010 r. umowę na wykonanie II etapu przebudowy drogi Nr 3900P Kościan-Gryżyna-Krzywiń (10.725,8 mb), która do czasu zakończenia kontroli NIK nie została rozpoczęta. Na realizację tego zadania zabezpieczone zostały środki w łącznej kwocie 5.326.600 zł, w tym 2.663.300 zł ze środków dotacji celowej z budżetu państwa.

Zdaniem NIK, wybór ww. odcinków dróg do przebudowy był uzasadniony oraz zgodny z założeniami i celami Programu. Drogi zostały wytypowane na podstawie wieloletniego „Programu Rozwoju Lokalnego Powiatu Kościańskiego na lata 2004-2013”, (przyjętego przez Radę Powiatu Kościańskiego w 2005 r. i zaktualizowanego w 2007 r.) oraz na podstawie zgromadzonych przez ZDP informacji o stanie technicznym dróg.

3. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że ZDP, jako zarządca dróg powiatowych, zaprowadził zgodnie z postanowieniami § 9 ust. 1 w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom², ewidencję dróg w formie elektronicznej (zastosowano system informatyczny EWIDR 2005, wersję z dnia 8 marca 2008 r.).

² Dz. U. z 2005 Nr 67 poz. 582

Książki dróg, jako zasadniczy element tej ewidencji, prowadzone dla odcinków dróg objętych przebudową w ramach Programu, były jednak niekompletne i nie były prowadzone na bieżąco. Po przebudowie ww. dróg nie odnotowano bowiem zmian parametrów dróg, takich jak szerokość i powierzchnia. Nie dokonywano także wpisów: w wykazach o opracowaniach projektowych odcinków dróg, w wykazach protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, a także w wykazach protokołów odbioru robót dla odcinka drogi.

W latach 2009-2010 - wbrew przepisom § 11 ww. rozporządzenia - ZDP nie prowadził natomiast Dziennika objazdu dróg powiatowych, a także nie dokumentował okresowych przeglądów stanu technicznego tych dróg, o czym stanowią przepisy art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³ oraz art. 62 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 07 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴. Dziennik objazdu dróg na 2008 r. zaprowadzony został dopiero w grudniu 2008 r., a wcześniej - jak wynika z wyjaśnienia Pana Dyrektora - prowadzony był „w formie notatek”.

4. NIK pozytywnie ocenia prawidłowość postępowania ZDP przy udzieleniu zamówień publicznych na wykonanie zadań objętych kontrolą. NIK wskazuje jednak, że wbrew przepisom art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, nie określono trybu pracy ani zakresu obowiązków członków corocznie powoływanych komisji przetargowych.

Ponadto, w przypadku przebudowy drogi powiatowej Nr 3900P (etap I) w tzw. szczegółowych specyfikacjach technicznych do przetargu nieograniczonego („SST”), w części dotyczącej wymagań ogólnych wskazano, że w cenie ofertowej należy uwzględnić rezerwę na roboty nieprzewidziane (stanowiącą uzgodniony z zamawiającym procentowy udział wartości robót podstawowych), która stanowi sumę wartości robót podstawowych i rezerwy na roboty nieprzewidziane. Kontrola NIK wykazała, że oferta wykonawcy nie zawierała informacji na temat przedmiotowej rezerwy. Jak wynika ze złożonych w trakcie kontroli wyjaśnień, powyższy zapis został zamieszczony w SST omyłkowo, co potwierdza brak tej pozycji w kosztorysie ofertowym.

5. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że zawarte umowy na wykonanie robót odpowiadały w swej treści projektom zawartym w specyfikacjach istotnych warunków

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 233, poz. 1655 ze zm.

zamówień („SIWZ”). Integralną częścią zawartych umów były SST, w których, w ocenie NIK, prawidłowo zabezpieczony został interes ZDP. W specyfikacjach tych określone były wymogi i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, warunki ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym oraz wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych i badań. Zarówno w dokumentacji przetargowej, jak i w umowach z wykonawcami określono warunki dotyczące kontroli jakości robót, gwarancji i rękojmi, kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. NIK nie wnosi uwag w tym zakresie.

6. NIK negatywnie ocenia jednak pod względem rzetelności, sposób dokumentowania sprawowania przez ZDP nadzoru nad wykonaniem i odbiorem robót drogowych objętych kontrolą. W przypadku przebudowy drogi powiatowej Nr 2465P, w SST określono, że do dokumentów budowy zalicza się m.in. pozwolenie na realizację zadania budowlanego i dziennik budowy, mimo że zakres i rodzaj robót objętych przebudową drogi, nie wymagał ww. dokumentów. Zadanie to zostało wykonane bowiem na podstawie zgłoszenia wykonania robót do organu nadzoru budowlanego. W ZDP nie prowadzono pisemnej dokumentacji świadczącej o bieżącym nadzorze nad przebiegiem robót, o odbiorze robót ulegających zakryciu lub robót zanikających, ani świadczącej o przestrzeganiu przez ZDP wymogów w zakresie warunków pogodowych przy realizacji robót. Zastępca Dyrektora ZDP (będący jednocześnie inspektorem nadzoru na budowie) wyjaśnił, że wskutek przeoczenia, zapisy w SST nie zostały dostosowane do charakteru zadania, a brak ww. dokumentacji wynikał z częstych kontroli budowy drogi przez dyrekcję ZDP i przedstawicieli Starostwa Powiatowego w Kościanie (inspektor nadzoru swoją obecność na budowie dokumentował również fotografiami realizowanych prac). W ocenie NIK, okoliczności te nie stanowią usprawiedliwienia dla braku pisemnego dokumentowania czynności inspektora nadzoru.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że dziennik budowy dla przebudowy (na kwotę 4.144.800 zł) drogi powiatowej Nr 3900P (I etap), prowadzony był w sposób niezgodny z przepisami art. 45 Prawa budowlanego, a także z przepisami § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. z sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁶. W szczególności, w dzienniku budowy nie odnotowano lokalizacji robót, których dotyczyły zapisy, co uniemożliwiało odniesienie się do miejsca wykonanych prac. Na podstawie dokumentacji budowy stwierdzono ponadto w trzech przypadkach, brak odbioru

⁶ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

robót ulegających zakryciu, zgłoszonych przez kierownika budowy, co należy ocenić negatywnie z punktu widzenia kryterium rzetelności i gospodarności. Dotyczyło to w szczególności zgłoszenia wykonania: w dniu 20 sierpnia 2009 r. – koryta, warstw odsączających pod chodnik i zagęszczenia (w dniu 21 sierpnia 2009 r. przystąpiono do układania kostki betonowej chodnika), w dniu 28 września 2009 r. – wzmocnienia podbudowy z gruntu stabilizowanego cementem i zagęszczenia na całym odcinku drogi, w dniu 18 października 2009 r. – podbudowy pod ułożenie nawierzchni (w dniu 21 października 2009 r. przystąpiono do układania nawierzchni bitumicznej).

NIK wskazuje na to, że brak ww. czynności z zakresu nadzoru inwestorskiego zwiększa ryzyko wystąpienia w przyszłości wad przebudowanej drogi. Zastępca Dyrektora ZDP, pełniący funkcję inspektora nadzoru na budowie, uzasadniał brak wpisów w dzienniku budowy ustnymi akceptacjami jakości prowadzonych robót, częściowo popartymi dokumentacją fotograficzną oraz stałym kontaktem z kierownictwem robót.

7. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że stan losowo wybranych odcinków dróg objętych przebudową odpowiadał wymogom określonym w dokumentacji przetargowej i umowie (takim jak rodzaj i szerokość nawierzchni, stan umocnionych poboczy, szerokość chodników), a oględziny stanu nawierzchni dróg i chodników nie wykazały ubytków ani nierówności. Do czasu zakończenia kontroli NIK, nie wystąpiła także konieczność egzekwowania uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Uzupełnienie braków w ewidencji dróg i zapewnienie bieżącego jej prowadzenia.
2. Określenie trybu pracy i zakresu obowiązków członków komisji przetargowych.
3. Zapewnienie prawidłowego formułowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
4. Zapewnienie rzetelnego dokumentowania nadzoru sprawowanego nad przebiegiem robót drogowych.

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

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

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

Rozdzielnik:

1. Adresat.
2. Aa.