



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 410.001.09.2015

P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 - Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowej z budżetu państwa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Artur Gackowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 93027 z dnia 6 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Drogowy w Sępólnie Krajeńskim, ul. Koronowska 5, kod pocztowy 89-400 (zwany dalej: „ZD” lub „Zarządem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edwin Eckert, Dyrektor Zarządu.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dotacja celowa z budżetu państwa przeznaczona na remonty dróg lokalnych, pozyskana w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, została wykorzystana w pełnej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem. W ramach pozyskanej dotacji wykonano remonty drogi powiatowej i gminnej o łącznej długości 2,05 km. NIK nie wnosi uwag do przeprowadzonego przez Zarząd postępowania o zamówienie publiczne.

W trakcie kontroli stwierdzono istotną nieprawidłowość w oznakowaniu pionowym wyremontowanej drogi (brak znaku A-7 – ustęp pierwszeństwa przejazdu), mogącą spowodować bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego. W związku z powyższym Izba w trybie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zawiadomiła Dyrektora Zarządu o stwierdzonej nieprawidłowości, która została usunięta jeszcze w trakcie kontroli NIK.

Stwierdzono również nieprawidłowości na etapie realizacji inwestycji, które dotyczyły m.in: jakości fragmentów wyremontowanych chodników, błędnego oznakowania części przebudowanych ulic oraz rozliczenia końcowego etapu inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Ocena wykorzystania dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

Opis stanu faktycznego

1. Środki pozyskane przez Powiat w ramach dotacji na realizację zadania inwestycyjnego pn. "Przebudowa drogi publicznej kategorii powiatowej nr 1129C relacji Sępólno Krajeńskie - Nowy Dwór - Więcbork na odcinku Sępólno Krajeńskie - Kawle o dł. 1,600 km zlokalizowanym pomiędzy km 0+000, a km 1+600 jej

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

przebiegu, połączona z kompleksową przebudową drogi gminnej nr 020608C, tj. ulicy Fryderyka Chopina w m. Sępólno Krajeńskie" (dalej: „Zadanie”) " pochodzący z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, Etap II, Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój. W załączniku 2b (Zadania Inwestycyjne) do Budżetu² Starostwa Powiatowego w Sępólnie Krajeńskim³ na 2014 r., pod pozycją 7 ujęto Zadanie, a jako jednostkę realizującą, wskazano Zarząd.

(dowód: akta kontroli str. 134-138)

W związku z przystąpieniem Powiatu do realizacji Zadania i wyznaczenia Zarządu do jego realizacji, w dniu 30 czerwca 2014 r. na tablicy ogłoszeń ZD, na jego stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych⁴ zostało opublikowane ogłoszenie o wszczęciu postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego. Spełniało ono wymogi określone w art. 41 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵.

(dowód: akta kontroli str. 40)

Wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z przepisami ustawy PZP. Opracowano niezbędne dokumenty, w tym m.in. kosztorysy inwestorskie, Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia (dalej „SIWZ”), dokumentację projektową, na którą składały się projekty wykonawcze i budowlany oraz szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. Postępowanie prowadziła trzyosobowa komisja przetargowa, a osoby wykonujące czynności w tym postępowaniu złożyły oświadczenia wymagane przez art. 17 ust. 2 ustawy PZP. W trakcie prowadzenia postępowania, zamawiający sporządził pisemny protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W dniu 17 lipca 2014 r. dokonano komisyjnego otwarcia ofert i wybrano ofertę firmy Strabag Sp. Z o.o. z siedzibą w Pruszkowie (dalej „Wykonawca”), która zobowiązała się do wykonania przedmiotu zamówienia za 3 497,3 tys. zł. Tym samym spełniono warunek określony w SIWZ, tj. wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryterium oceny ofert którym była najniższa cena.

Umowa z Wykonawcą została podpisana w dniu 31 lipca 2014 r.⁶ Przedłożył on zabezpieczenia należytego wykonania robót w odpowiedniej wysokości w formie gwarancji bankowej. Umowa została zawarta według wzoru określonego w SIWZ i określała m.in. kary dla wykonawcy z tytułu odstąpienia od umowy przez Zamawiającego z przyczyn, za które odpowiedzialność ponosi Wykonawca, zwłoki w oddaniu określonego w umowie przedmiotu odbioru oraz zwłoki w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym. Określała również warunki i termin gwarancji (5 lat) oraz terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

(dowód: akta kontroli str. 14-39, 41)

O wyniku postępowania powiadomiono oferentów, a odpowiednią informację umieszczono na tablicy ogłoszeń i opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych⁷.

2. Realizacja Zadania nastąpiła zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸, tj. zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 tej ustawy – ZD (pełniący funkcję

² Nr XXXVIII/252/2014.

³ Dalej „Powiat”.

⁴ Nr 217544 – 2014.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm., dalej: „PZP”.

⁶ Nr 273.18.2014, dalej „Umowa”.

⁷ <http://bzp0.portal.uzp.gov.pl/index.php?ogloszenie=show&pozycja=255706&rok=2014-07-31>.

inwestora) zapewnił m.in. opracowanie projektu budowlanego, objęcie kierownictwa budowy przez kierownika budowy, wykonanie i odbiór robót budowlanych oraz ustanowił inspektorów nadzoru inwestorskiego.

Protokolarne przekazanie placu budowy oraz dokumentacji projektowej nastąpiło w dniu 1 sierpnia 2014 r, rozpoczęcie robót w dniu 4 sierpnia 2014 r., a zakończenie robót 28 listopada 2014 , co świadczy o prawidłowej realizacji § 4 Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 41, 44-47, 77-78, 125-126)

W celu zapewnienia jakości realizowanych robót budowlanych, w Umowie imiennie wskazano cztery osoby pełniące nadzór z ramienia Zamawiającego w następujących branżach: drogowej, telekomunikacyjnej bez ograniczeń, instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych bez ograniczeń oraz instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych bez ograniczeń. Roboty zanikające i ulegające zakryciu były zgłaszane przez kierownika budowy, zaś ich odbiór był potwierdzany odpowiednimi wpisami w dzienniku budowy

(dowód: akta kontroli str. 26-38, 127)

3. Protokół odbioru końcowego robót budowlanych sporządzono 28 listopada 2014 r. W odbiorze udział wzięli przedstawiciele Zamawiającego (inspektor ZD), Gminy, Wykonawcy oraz inspektorzy nadzoru inwestorskiego. Stwierdzono zgodność wykonanych robót z projektem budowlanym, wykonawczym, pozwoleniem na budowę oraz rozliczeniem końcowym. W punkcie 5 protokołu wykazano szereg usterek dotyczących m.in. regulacji urządzeń infrastruktury technicznej oraz wykonania nawierzchni ciągów pieszo-rowerowych. Stwierdzone usterki miały charakter wad nadających się do usunięcia, nie wpłynęły na odbiór wykonanych robót. Nie określono potrąceń z tytułu wad odbieranego obiektu i postanowiono odebrać roboty o wartości 3 497,3 tys. zł. Stwierdzone uchybienia w wykonaniu przedmiotu umowy usunięto 17 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 44-47, 74-76)

4. W ramach Zadania przebudowano drogę powiatową nr 1129C Sępólno Krajeńskie - Nowy Dwór - Więcbork na odcinku Sępólno Krajeńskie - Kawle o dł. 1,600 km oraz drogę gminną nr 020608C, tj. ulicę Fryderyka Chopina w m. Sępólno Krajeńskie, na całej jej długości 0,450 km.

Przebudowane zostały dwa skrzyżowania: ul. Targowej z ul. Chopina i ul. Targowej z ul. Wyspiańskiego, zjazdy publiczne na drogi boczne, zjazdy indywidualne, oraz wykonano nawierzchnię ścieżek rowerowych, chodników, ciągów pieszo-rowerowych, wybudowano zatokę przystankową oraz zatoki postojowe. Usunięto kolizje z istniejącą infrastrukturą energetyczną i telekomunikacyjną, wybudowano oświetlenie uliczne i rozbudowano kanalizację deszczową. Ponadto wykonano oznakowanie pionowe oraz ustawiono elementy bezpieczeństwa ruchu drogowego (bariery drogowe, barierki wygradzeniowe, słupki blokujące i krawężniowe).

(dowód: akta kontroli str. 69-73)

Zadanie było dofinansowane z budżetu państwa kwotą 1 512,5 tys. zł⁹, (co stanowiło 43,2% ogólnej wartości wydatków kwalifikowanych).

(dowód: akta kontroli str. 128-131)

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1490 ze zm.

⁹ Na podstawie umowy dotacji Nr 9P/2014 z 18 września 2014 r. – dalej „umowa o dotację”.

Przelewu środków finansowych za zrealizowane Zadanie Zarząd dokonał w dniu odbioru końcowego robót budowlanych na podstawie faktury¹⁰ przedstawionej przez Wykonawcę, po uprzednim otrzymaniu środków (zasileniu) z Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 48, 49, 56-58, 65-68,)

Po zakończeniu realizacji Zadania Zarząd w dniu 1 grudnia 2014 r. przesłał do Kujawsko – Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy „Wniosek o wypłatę dotacji”, a w dniu 27 stycznia 2015 r. „Sprawozdanie końcowe”, czym spełnił wymagania postanowień odpowiednio § 5 ust. 2 i § 6 ust. 1 umowy o dotację.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 128-131)

Udział Powiatu i Gminy wyniósł po 992,4 tys. zł (tj. łącznie 1 984,8tys. zł), co w zakresie współfinansowania Zadania wskazuje na prawidłową realizację postanowień umowy.

Ustalone
nieprawidłowości

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

I. Przeprowadzone przez NIK oględziny wykonania robót budowlanych, wykazały następujące wady wykonanych prac:

1. Rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym, a Projektem Organizacji Ruchu (dalej POR) w odniesieniu do drogi nr 020608C, tj. ulica Fryderyka Chopina w m. Sępólno Krajeńskie.

Zgodnie z POR, w kilometrze 0+007 winien znajdować się znak A-7 – ustęp pierwszeństwa przejazdu. Oględziny wykazały, że nie umieszczono takiego znaku na drodze. Dyrektor ZD wyjaśnił, że nieumieszczenie znaku wynikało m.in. z błędów w opracowanym POR, a także, że w najbliższym czasie zostaną dokonane odpowiednie zmiany POR.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w oznakowaniu pionowym, w dniu 6 marca 2015 r. kontroler NIK na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, zawiadomił Dyrektora ZD o stwierdzonej nieprawidłowości dotyczącej braku powyższego znaku A-7 (ustęp pierwszeństwa przejazdu), mogącej spowodować bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego. Stwierdzoną nieprawidłowość usunięto w dniu 9 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 158)

2. Brak oznakowania poziomego.

Droga nr 1129C na odcinku Sępólno Krajeńskie – Kawle (odcinek km 0+000 do 1+600 m). Na całym kontrolowanym odcinku stwierdzono brak oznakowania poziomego (w miejscach które przewiduje POR), tj.: linii rozgraniczających pasy ruchu (np. P-1 linia pojedyncza przerywana, P-2 linia pojedyncza ciągła, P-4 linia podwójna ciągła, P-7b linia krawędziowa ciągła), P-10 przejście dla pieszych, P-11 przejazd dla rowerzystów, P-14 linia warunkowego zatrzymania złożona z prostokątów, stref wyłączonych z ruchu (P-21 powierzchnia wyłączona), oznaczenia przystanku autobusowego (P-17 linia przystankowa).

Droga nr 020608C, tj. ulica Fryderyka Chopina w m. Sępólno Krajeńskie. Na całym kontrolowanym odcinku brak oznakowania poziomego (w miejscach które przewiduje POR), tj.: P-11 przejazd dla rowerzystów, P-14 linia warunkowego zatrzymania złożona z prostokątów, stref wyłączonych z ruchu (P-21 powierzchnia wyłączona i P-7b linia krawędziowa ciągła), P-25 próg zwalniający.

¹⁰ Nr Cq91400041 z 28 listopada 2014 r.

Dyrektor ZD wyjaśnił, że przyczyną braku oznakowania poziomego były niekorzystne warunki atmosferyczne, dlatego postanowiono, że zostaną one wykonane tak szybko, jak tylko to będzie możliwe.

3. Wadliwe wykonanie części robót.

W ciągu ul. Targowej, na odcinku od ul. Chopina do ul. Wyspiańskiego, stwierdzono, że na chodniku występują ponadnaturalne szczeliny pomiędzy kostką betonową i krawężnikami. Stwierdzono również brak „zamulenia” (wypełnienia przestrzeni piaskiem pomiędzy kostkami), wszystkich powierzchni z kostki betonowej (chodniki, ścieżki rowerowe). Usterka ta występuje zarówno na drodze nr 1129C na odcinku Sępólno Krajeńskie – Kawle (w terenie zabudowanym) jak i na drodze nr 020608C, tj. ulica Fryderyka Chopina w m. Sępólno Krajeńskie.

(dowód: akta kontroli str. 94-95, 98-109)

Dyrektor ZD wyjaśnił, że przyczyną usterek było wykonywanie robót chodnikowych w późnej porze roku, w niesprzyjających warunkach (opady atmosferyczne połączone ze spadkami temperatury, skutkujące zamrażaniem gruntu). Uniemożliwiło to prawidłowe wypełnienie szczelin pomiędzy kostką betonową, a także doprowadziło ostatecznie po rozmarznięciu podłoża do niepożądanych przemieszczeń elementów składowych chodnika względem siebie.

Dyrektor ZD podał, że powyższym zakresie skorzysta z przysługujących mu uprawnień z zakresu gwarancji i rękojmi i że wykonawcę zostanie wezwany do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 139-156)

II. Jako nieprawidłowe oceniono również nieumieszczenie w protokole odbioru końcowego z 28 listopada 2014 r. informacji o niewykonaniu przez Wykonawcę oznakowania poziomego.

Dyrektor ZD wyjaśnił, że „w celu wywiązania się z postanowień umowy zawartej z Wojewodą oraz umożliwienia rozliczenia dotacji w całości, postanowiono o odebraniu robót, również w części dotyczącej oznakowanie poziomego (na kwotę 4 400,72 zł brutto), zaliczając je tzw. awansem - jako wykonane. Z tego powodu nie odnotowano faktu ich niewykonania w protokole odbioru. Jednocześnie nie odnotowano ich wykonania w dzienniku budowy prowadzonym dla potrzeb dokumentowania przebiegu robót branży drogowej, gdyż faktycznie nie zostały one wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 139-156)

III. Zarząd w dniu 27 stycznia 2015 r. przesłał do Powiatu „Sprawozdanie końcowe z realizacji Zadania”, w którym w efektach rzeczowych ujęto m.in. informację o wykonanym oznakowaniu poziomym w całości, podczas gdy takiego oznakowania nie wykonano. Ww. sprawozdanie sporządził Główny Inżynier ZD. Wyjaśnił on, że podczas odbioru końcowego, ze względu na niekorzystne warunki atmosferyczne podjęto decyzję o odłożeniu wykonania oznakowania poziomego co najmniej do marca 2015 r., w celu całkowitego rozliczenia dotacji. Przyjęcie robót związanych z wykonaniem oznakowania poziomego awansem, a tym samym potraktowanie ich w protokole odbioru z dnia 28 listopada 2014r., jako wykonanych, poskutkowało opisaniem ich w sposób tożsamy w "Sprawozdaniu końcowym".

(dowód: akta kontroli str. 117, 69-73, 157)

Uwagi dotyczące działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę uaktualnienia projektu organizacji ruchu. W trakcie kontroli, NIK stwierdziła rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a POR, które dotyczyły:

- Droga nr 1129C na odcinku Sępólno Krajeńskie – Kawle (odcinek km 0+000 do 1+600 m).

1. W POR w kilometrze 0+290 znajduje się znak B-36 (zakaz zatrzymywania się). Nie stwierdzono natomiast tego znaku na drodze.

2. W POR w kilometrze 0+300 znajduje się słupek przeszkodowy U-5b wraz ze znakiem C-11 (nakaz jazdy z prawej lub z lewej strony znaku), podczas gdy w drodze jest wbudowany słupek przeszkodowy U-5b wraz z znakiem C-9 (nakaz jazdy z prawej strony znaku). Wskazuje to na błąd projektanta, ponieważ w tym miejscu należy poruszać się po prawej stronie znaku.

- Droga nr 020608C, tj. ulica Fryderyka Chopina w m. Sępólno Krajeńskie.

1. Według POR na łuku drogi na skrzyżowaniu ul. Chopina i ul. Reja winien znajdować się znak D-6a "przejazd dla rowerzystów", który w rzeczywistości znajduje się na ul. Reja przy progu zwalniającym (w kierunku skrzyżowania z ul. Chopina).

2. Według POR na łuku drogi na skrzyżowaniu ul. Chopina i ul. Asnyka winien znajdować się znak D-6a "przejazd dla rowerzystów", który w rzeczywistości znajduje się na ul. Asnyka przy progu zwalniającym (w kierunku skrzyżowania z ul. Chopina).

Dyrektor ZD wyjaśnił, że przyczyną powyższych rozbieżności były błędy w opracowanym POR, a ich dalsze funkcjonowanie w takiej konfiguracji, mogło stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego¹¹.

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 o NIK, wnosi o:

1. Zobowiązanie Wykonawcy do usunięcia stwierdzonych wad w jakości wykonanych robót.
2. Podjęcie działań mających na celu uaktualnienie POR dla kontrolowanego Zadania.

¹¹ Dalej „BRD”.

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 Bydgoszczy.

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.

Bydgoszcz, dnia 25 marzec 2015 r.

Kontroler
Artur Gackowski
Główny specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
z up. 
Szymon Hajasiewicz
p.o. Wicedyrektor