



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.011.01.2022

Stanisław Sadowski
Wójt Gminy Baruchowo
Urząd Gminy Baruchowo
Baruchowo 54, 87-821 Baruchowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/011 Realizacja zadań finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w województwie kujawsko-pomorskim.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Baruchowo ¹ , Baruchowo 54, 87-821 Baruchowo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Sadowski, Wójt Gminy Baruchowo ² , od 18 czerwca 1990 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ocena przygotowania do realizacji wybranej inwestycji budowlanej.2. Ocena wyłaniania wykonawców inwestycji.3. Ocena wykonania inwestycji oraz nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych.4. Ocena prawidłowości utrzymania obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją.5. Ocena prawidłowości rozliczenia inwestycji, w tym z jej wykonawcami oraz instytucjami odpowiedzialnymi za rozliczenie środków z zewnętrznych źródeł.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia kontroli ³ , z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/182/2022 z 21 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 5 maja 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia zaplanowanie i wykorzystanie we właściwej wysokości środków na realizację inwestycji pn. „Przebudowa dróg gminnych nr 191061C 191062C i 191063C w miejscowości Baruchowo”⁶ oraz pozyskanie dofinansowania na ten cel. W strukturze organizacyjnej Urzędu prawidłowo przypisano zadania, obowiązki oraz uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem Inwestycji. Nie zapewniono jednak obsady stanowiska do spraw inwestycji i zamówień publicznych, co mogło przyczynić się do niewłaściwego sprawowania nadzoru nad realizacją przebudowy dróg. Prawidłowo zorganizowano proces budowy zapewniając opracowanie dokumentacji projektowej oraz pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Wyboru wykonawcy zadania oraz późniejszego zlecenia mu dodatkowych robót budowlanych dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych⁷. Pozytywnie oceniono osiągnięcie założonego celu przebudowy dróg oraz prawidłowe rozliczenie otrzymanego dofinansowania.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- braku wyegzekwowania od wykonawcy dokumentacji projektowej przekazania specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych w zakresie oświetlenia drogowego;
- nieprawidłowego opisanie przedmiotu zamówienia publicznego dotyczącego przebudowy dróg w zakresie oświetlenia drogowego, tj. z naruszeniem art. 31 ust. 1 Pzp;
- wydłużenia terminu wykonania umowy dotyczącej przebudowy dróg z naruszeniem art. 140 ust. 1 i art. 144 ust. 1 Pzp;
- wyboru inspektora nadzoru inwestorskiego niespełniającego warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia w zakresie doświadczenia;
- niewyegzekwowania od wykonawcy przebudowy dróg oraz inspektora nadzoru opracowania i zatwierdzenia programu zapewnienia jakości;
- niewyegzekwowania do inspektora nadzoru dokonywania wpisów w dzienniku budowy dotyczących potwierdzenia zrealizowanych prac oraz udziału w badaniu szczelności przewodów kanalizacyjnych;
- niewyegzekwowania od wykonawcy Inwestycji oraz inspektora nadzoru prowadzenia książki obmiaru;
- niedokonywania obowiązkowych okresowych kontroli stanu przebudowanych dróg;
- braku prowadzenia dziennika objazdu dróg.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „przebudowa dróg”, „zadanie” lub „Inwestycja”.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm., dalej: „Pzp”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie realizacji wybranych inwestycji.

Opis stanu faktycznego

1.1. W budżecie⁹ Gminy Baruchowo¹⁰ na 2019 r. na Inwestycję zaplanowano wydatki w wysokości 2 698,4 tys. zł. Przewidziano dotację na ten cel 1 349 tys. zł. W dniu 8 lipca 2019 r. Gmina zawarła z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim umowę o udzielenie dofinansowania¹¹ ze środków pochodzących z Funduszu Dróg Samorządowych¹² dla zadania przebudowy dróg. Zgodnie z umową Gminie przyznano dofinansowanie w łącznej kwocie nie większej niż 1 291 847,00 zł, co stanowiło 50% wartości umowy z wykonawcą Inwestycji. Po podpisaniu umowy o dofinansowanie uchwałą¹³ Rady Gminy Baruchowo z dnia 4 października 2019 r. dokonano zmian budżetu po stronie dochodów, wynikających z umowy zawartej z Wojewodą. Zarządzeniem¹⁴ Wójta Gminy Baruchowo z dnia 24 grudnia 2019 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Baruchowo na 2019 rok zwiększono wydatki na realizację przebudowy dróg o 31 tys. zł do 2 637 tys. zł. Na przebudowę dróg wydatkowano w 2019 r. 2 636,9 tys. zł, na co składały się koszt przebudowy dróg gminnych, pełnienie funkcji inspektor nadzoru inwestorskiego oraz prace dodatkowe. Gmina nie zaciągała kredytów lub pożyczek na sfinansowanie Inwestycji.

(akta kontroli str. 4, 5, 9-39, 54, 60)

1.2. Odnośnie przystąpienia do realizacji Inwestycji Wójt wyjaśnił m.in., że decyzje w tym zakresie podejmowano po analizie wniosków i informacji jakie ustnie przekazywali mieszkańcy, sołtysi oraz radni w odpowiedzi na sygnały jakie do nich docierały. Decyzje, co do kolejności realizacji poszczególnych zadań, podejmowane były przez ustawowe organy gminy zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

W dniach 9 listopada 2017 r. i 12 lipca 2018 r., w związku z prowadzonymi pracami projektowymi dotyczącymi przebudowy dróg, zorganizowano spotkanie z właścicielami nieruchomości przy nich położonymi, na którym przedstawiono im projekt przebudowy, uzgodnienia kwestii dotyczących odwodnienia oraz planowany zakres robót.

(akta kontroli str. 4, 53, 55)

Wójt, w Regulaminie organizacyjnym Urzędu, powierzył Referatowi Inwestycji, Budownictwa i Rolnictwa¹⁵ wykonywanie zadań w zakresie:

- inwestycji dotyczących prowadzenia całości prac związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji infrastrukturalnych w tym: odbioru i weryfikacji dokumentacji

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Przyjętym uchwałą Nr III.21.2018 Rady Gminy Baruchowo z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Baruchowo na 2019 r. – opublikowana Dz. Urz. Kuj-Pom. z 2018 r. poz. 7005, ze zm.

¹⁰ Dalej: „Gmina”.

¹¹ Dalej: „umowa o dofinansowanie”.

¹² Dofinansowanie przyznano na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 747, ze zm.), której tytuł został zmieniony na „Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg” przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338) zmieniającej ustawę z dniem 31 grudnia 2020 r.

¹³ Nr XI.76.2019 zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu gminy Baruchowo na rok 2019 – opublikowana Dz. Urz. Kuj-Pom. z 2019 r. poz. 5404.

¹⁴ Nr 74.2019 w sprawie zmian w budżecie Gminy Baruchowo na 2019 rok – opublikowane Dz. Urz. Kuj-Pom. z 2020 r. poz. 157.

¹⁵ Dalej: „Referat”.

- pod względem formalnym; opracowywania kosztorysów inwestorskich; prowadzenia inwestycji (uzyskanie pozwolenia na budowę, wykonywanie nadzoru inwestorskiego, bieżącej kontroli finansowej); odbioru inwestycji i przekazania do eksploatacji; rozliczenia inwestycji;
- zamówień publicznych obejmujących: przeprowadzanie przetargów na dostawy, usługi i roboty budowlane; prowadzenie i rozliczanie inwestycji prowadzonych w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym w Referacie utworzono stanowisko ds. inwestycji i zamówień publicznych, które w okresie przygotowania i realizacji inwestycji (lata 2018-2019) nie zostało obsadzone.

Zadania związane z nadzorowaniem i rozliczeniem zadania wykonywał Zastępca Wójta Gminy Baruchowo¹⁶, któremu powierzono kierowanie działalnością Referatu. Brał on również udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowań o udzielaniu zamówień publicznych z nim związanych.

Wójt wyjaśnił m.in., że wakant na tym stanowisku trwał od pewnego czasu. W zdecydowanej większości przypadków brak obsadzenia stanowiska wynikał z braku zgłoszeń kandydatów. Po rezygnacji pracownika z zatrudnienia w 2017 r. został dwukrotnie ogłoszony nabór jeszcze tego samego roku, jednak nieskutecznie. Kolejny nabór ogłoszono w 2019 r. i dopiero w wyniku trzeciego naboru zgłosił się kandydat, z którym została zawarta umowa o pracę od dnia 2 stycznia 2020 r. i trwała do 31 sierpnia 2021 r. (rezygnacja pracownika). W maju 2022 r. został ogłoszony kolejny nabór, zgłosił się jeden kandydat, który spełniał wymogi i została z nim zawarta umowa o pracę, jednak trwała tylko niecałe dwa miesiące. W kolejnych powtórzonych trzykrotnie naborach nie zgłosił się żaden kandydat. W ogłoszonym w styczniu 2023 r. naborze zgłosił się jeden kandydat, z którym zawarto umowę obowiązującą od 1 marca. Po złożonym przez pracownika wypowiedzeniu, umowa została rozwiązana jeszcze w tym samym miesiącu. W trakcie kontroli zakończył się, ogłoszony po raz kolejny, nabór na wolne stanowisko, jednak kandydat nie spełnił wymogów formalnych do zatrudnienia. Wobec powyższego w okresach braku pracownika na stanowisku ds. inwestycji i zamówień publicznych, czynności związane z tym stanowiskiem wykonywał Zastępca Wójta, któremu powierzono kierowanie działalnością Referatu.

Zastępcy Wójta ustalono zakres obowiązków obejmujący powierzone zadania. Posiadał on do tego właściwe doświadczenie i wykształcenie.

(akta kontroli str. 3, 4, 162-205, 206-209)

1.3. Opracowanie dokumentacji projektowej dla przebudowy dróg powierzono wykonawcy na podstawie umowy¹⁷ nr 2151.07.2018 z 12 marca 2018 r., którą zawarto bez prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wynagrodzenie ustalono w wysokości 12,9 tys. zł brutto. Zgodnie z § 3 ust. 2 lit. a Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro w Urzędzie Gminy Baruchowo¹⁸ do zamówień o wartości poniżej 50 000 zł netto nie stosowano procedury opisanej w tym regulaminie. Przed zawarciem przedmiotowej umowy nie wystąpił więc obowiązek występowania do kierownika zamawiającego

¹⁶ Dalej: „Zastępca Wójta”.

¹⁷ Dalej: „umowa nr 2151.07.2018”.

¹⁸ Wprowadzony Zarządzeniem nr 69.2015 Wójta Gminy Baruchowo z dnia 29.12.2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro w Urzędzie Gminy Baruchowo - opublikowane w [BIP](#) (dostęp 1 lutego 2023 r.) – utraciło moc na podstawie § 3 Zarządzenie Nr 4.2021 Wójta Gminy Baruchowo z dnia 20 stycznia 2021 r. – opublikowane w [BIP](#) (dostęp 1 lutego 2023 r.)

z wnioskiem o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia, zapraszania więcej niż jednego wykonawcy do składania ofert, obowiązku zawarcia umowy w formie pisemnej. Przedmiot umowy obejmował wykonanie projektów budowlano-wykonawczych dla przebudowywanych dróg oraz kosztorysów inwestorskich, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót. Projektanta nie zobowiązano do pełnienia nadzoru autorskiego¹⁹.

W umowie przewidziano kary umowne za:

- niedotrzymanie terminu wykonania umowy 1% kwoty umownej za każdy dzień zwłoki;
- zwłokę w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze 3% ogólnej wartości umowy za każdy dzień zwłoki.

W dniu 9 sierpnia 2018 r. innemu podmiotowi zlecono wykonanie dokumentacji projektowej likwidacji linii napowietrznej za wynagrodzeniem 2,3 tys. zł, bez przeprowadzenia postępowania.

(akta kontroli str. 5, 6, 54, 58, 59, 210-231)

Wykonawcy przekazali dokumentację projektową w umówionych terminach. Obejmowała ona m.in.:

- a) projekty budowlane w zakresie branży drogowej, kanalizacji deszczowej, instalacji elektrycznych oraz demontażu linii napowietrznej;
- b) przedmiary robót;
- c) informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
- d) specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych²⁰;
- e) kosztorysy inwestorskie.

Od wykonawcy umowy nr 2151.07.2018 nie wyegzekwowano przekazania STWiORB w zakresie oświetlenia drogowego, co opisano w Sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Odebrana od wykonawcy dokumentacja spełniała wymagania 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-użytkowego²¹.

Kosztorysy inwestorskie obejmowały wszystkie branże i zawierały dane wymagane § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym²².

Wykonawcom wypłacono wynagrodzenie w prawidłowych wysokościach.

(akta kontroli str. 5, 6, 215-229)

Projekty budowlane zostały sporządzone przez osoby posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności zgodnie z art. 14 ust. 1 i art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²³. Sprawdzone zostały projekty kanalizacji deszczowej i instalacji elektrycznych.

Odnosnie braku sprawdzenia projektu budowlanego branży drogowej Wójt wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 20 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego obowiązek sprawdzenia projektu nie dotyczył projektów obiektów budowlanych o prostej konstrukcji, takich

¹⁹ Gmina nie była zobowiązana do zapewnienia nadzoru autorskiego.

²⁰ Dalej: „STWiORB” lub „SST”.

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129, dalej: „rozporządzenie z 2004 r.”, akt utracił moc z dniem 1 stycznia 2022 r.

²² Dz. U. Nr 130, poz. 1389, akt utracił moc z dniem 1 stycznia 2022 r.

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

jak: budynki mieszkalne jednorodzinne, niewielkie obiekty gospodarcze, inwentarskie i składowe. Ustawodawca posłużył się katalogiem otwartym, co oznacza, że „nakreślił” jedynie przykładowe konstrukcje zwolnione z obowiązku sprawdzenia projektu przez projektanta posiadającego uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń. W tym zakresie pozostawała pewna uznaniowość, która pozwalała w oparciu o nakreśloną przez ustawodawcę analogię do wskazania, czy dany obiekt faktycznie charakteryzuje się prostą konstrukcją i wpisuje się w typ obiektu o niewielkich rozmiarach. Wskazał, że organy budowlane każdorazowo dokonują oceny, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z projektem obiektów budowlanych o prostej konstrukcji. W sytuacji gdyby przedmiotowy projekt wymagał sprawdzenia przez drugą osobę Gmina zostałaby przez ten organ wezwana do uzupełnienia przedmiotowych braków.

(akta kontroli str. 5, 6, 54, 59, 359-392)

1.4., Zgodnie z art. 30 Prawa budowlanego, zgłoszono Staroście Włocławskiemu zamiar wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, odrębnie w zakresie przebudowy dróg oraz budowy kanalizacji deszczowej. Starosta pismami z dnia 28 sierpnia 2018 r. i 14 września 2018 r. wydał zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszeń. Zgłoszenia dokonano w czasie pozwalającym na terminowe rozpoczęcie przebudowy dróg. W dzienniku budowy podano datę i nr zaświadczenia o braku zgłoszenia sprzeciwu. Nie wystąpiły istotne odstępienia od projektu budowlanego w związku z czym nie było konieczności uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczącej całego zamierzenia budowlanego zgodnie z art. 36a ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego.

W załączonym do zgłoszenia dotyczącego przebudowy dróg z 9 sierpnia 2018 r. oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane wymieniono 14 działek ewidencyjnych i odnośnie 13 podano, że Gmina Baruchowo włada nimi z tytułu prawa własności, w tym nieruchomościami położonymi na działkach nr 226/1; 226/18 i 235/25, pomimo tego, że właścicielem tych trzech nieruchomości był Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę Włocławskiego. Wymieniono również działkę nr 222, którą władano na podstawie zgody właściciela.

W załączonym do zgłoszenia dotyczącego przebudowy kanalizacji deszczowej z 22 sierpnia 2018 r.²⁴ oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane prawidłowo wskazano tytuł władania nieruchomościami na podstawie własności oraz zgody właściciela. Gmina uzyskała zgodę Starosty Włocławskiego na dysponowanie nieruchomościami położonymi na działkach oznaczonych nr 226/18, 226/1 235/25 w celu realizacji zadania pn. „Budowa kanalizacji deszczowej w ciągu dróg gminnych nr 191062C i 191063C w miejscowości Baruchowo”.

Starosta Włocławski nie zwrócił wnioskującemu uwagi odnośnie do wskazania niewłaściwego tytułu prawnego do dysponowania nieruchomościami wymienionymi w zgłoszeniu z 9 sierpnia 2018 r., co uczynił odnośnie zgłoszenia z 22 sierpnia 2018 r.

Zastępca Wójta, który dokonał zgłoszenia wyjaśnił m.in., że w złożonym oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane podane zostało, że właścicielem przedmiotowych nieruchomości jest Gmina na podstawie informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków prowadzonego

²⁴ Zmienione 11 września 2018 r.

przez Starostę Włocławskiego, w których widniała informacja, iż to właśnie Gmina była właścicielem przedmiotowych nieruchomości.

(akta kontroli str. 7, 230-271, 276-302)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Od wykonawcy umowy nr 2151.07.2018 dotyczącej wykonania projektów budowlano-wykonawczych dla Inwestycji nie wyegzekwowano przekazania STWiORB w zakresie oświetlenia drogowego. Zgodnie z § 1 ust. 1 lit. c umowy nr 2151.07.2018 przedmiot umowy obejmował wykonanie projektu oświetlenia drogowego. W § 1 ust. 2 pkt 2.1. umowy przewidziano wykonanie dla każdego projektu specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych.

Zastępca Wójta, który odebrał przedmiot umowy wyjaśnił m.in. że najprawdopodobniej w wyniku niedopatrzania nie wyegzekwowano od wykonawcy przekazania specyfikacji w zakresie oświetlenia drogowego. Jednocześnie na etapie prowadzonego postępowania na wykonanie robót elektrycznych objętych projektem jak i w trakcie wykonywania samych robót w tym zakresie wykonawca robót nie zwrócił się z wnioskiem o przekazanie specyfikacji.

Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości mogło być niezapewnienie obsady na stanowisku do spraw inwestycji i zamówień publicznych. Kompetencje i obowiązki przypisane temu stanowisku wykonywał Zastępca Wójta.

(akta kontroli str. 215-222, 303-310, 590, 593, 594)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia zaplanowanie we właściwej wysokości środków na realizację przebudowy dróg oraz pozyskanie dofinansowania na ten cel. W strukturze organizacyjnej Urzędu prawidłowo przypisano zadania, obowiązki oraz uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem zadania. Nie zapewniono jednak obsady stanowiska do spraw inwestycji i zamówień publicznych, co mogło negatywnie wpływać na sprawowanie właściwego nadzoru nad realizacją przebudowy dróg. Prawidłowo zorganizowano proces budowy zapewniając opracowanie dokumentacji projektowej przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Stwierdzono jednak nieprawidłowość dotyczącą braku wyegzekwowania od wykonawcy tej dokumentacji przekazania specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót w zakresie oświetlenia drogowego.

OBSZAR

2. Wyłonienie wykonawców inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wykonanie zadania przebudowy dróg powierzono wykonawcy wyłonionemu po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 39 Pzp.

W wyniku kontroli prawidłowości udzielania zamówienia ustalono m.in., że:

1) opracowano Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia²⁵, która zawierała elementy wymagane art. 36 Pzp, za wyjątkiem opisanego przedmiotu zamówienia w zakresie oświetlenia drogowego za pomocą STWiORB, co opisano w Sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W dniu 4 grudnia 2018 r. na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń zamieszczono zmieniony SIWZ, w którym dodano zapisy o zastosowaniu krawężników drogowych granitowych.

2) Zamawiający wszczął postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, zamieszczając ogłoszenie o zamówieniu:

- w Biuletynie Zamówień Publicznych;

²⁵ Dalej: „SIWZ”.

- na stronie internetowej;
- w Urzędzie na tablicy ogłoszeń (do dnia 18 grudnia 2018 r., tj. terminu otwarcia ofert).

W ten sam sposób zamieszczono ogłoszenie o zmianie ogłoszenia z 4 grudnia 2018 r., której dokonano w związku ze zmianą SIWZ prowadzącą do zamiany treści ogłoszenia zgodnie z art. 38 ust. 4a Pzp. Ogłoszenie zamówieniu oraz ogłoszenia zmieniające zawierały treść wymagana art. 41 Pzp.

3) Wójt 29 listopada 2018 r. powołał Komisję przetargową. W jej skład weszły m.in. osoby przygotowujące postępowanie. Kierownik zamawiającego i członkowie komisji przetargowej złożyli oświadczenia wymagane art. 17 ust. 2 Pzp.

4) Zamawiający żądał wniesienia wadium. Jego kwotę określono w wysokości 50 tys. zł, zgodnie z art. 45 ust. 4 Pzp. Wykonawcy przystępujący do postępowania wnieśli wadium w wymaganej wysokości.

5) Wybrano najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ zgodnie z art. 91 ust. 1 Pzp. Zgodnie z art. 91 ust. 2 Pzp, przewidziano kryteria odnoszące się do:

- ceny,
- terminu wykonania.

Treść oferty odpowiadała treści SIWZ. Wybrany wykonawca spełniał warunki określone przez Zamawiającego. Zgodnie z art. 24aa ust. 1 Pzp, najpierw dokonano oceny ofert, a następnie zbadano, czy wykonawca, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza, nie podlega wykluczeniu oraz spełnia warunki udziału w postępowaniu. Wybrany wykonawca nie podlegał wykluczeniu i spełniał warunki udziału w postępowaniu.

6) wykonawcy biorący udział w postępowaniu nie skorzystali ze środków ochrony prawnej;

7) sporządzono protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, który zawierał dane wymagane art. 96 ust. 1 Pzp;

(akta kontroli str. 54, 59, 60, 66-161, 311, 312, 316, 317-326, 327-438, 441, 442)

Z wybranym wykonawcą zawarto 8 stycznia 2019 r. umowę nr ZP.272.02.2019²⁶, tj. w terminie 8 dni od dnia przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. zgodnie z art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający zamieścił na stronie internetowej, przesłał wykonawcom przy użyciu środków komunikacji elektronicznej oraz zamieścił w siedzibie Urzędu.

Treść umowy była zgodna z projektem stanowiącym załącznik do SIWZ. Przewidziano w niej termin rozpoczęcia wykonywania przedmiotu zamówienia na 1 maja 2019 r., a zakończenie na 30 września 2019 r. Były one tożsame z terminami określonymi w dokumentacji przetargowej i ofercie wykonawcy. Przewidziane wynagrodzenie w wysokości 2 583,7 tys. zł było w wysokości zgodnej z ofertą.

Wykonawcy zlecono realizację dodatkowych miejsc parkingowych na jednej z działek objętych Inwestycją. Ich wartość wyniosła 31,4 tys. zł. Udzielanie zamówień polegających na powtórzeniu podobnych usług lub robót budowlanych przewidziano

²⁶ Dalej: „umowa ZP.272.02.2019”.

w ogłoszeniu o zamówieniu, SIWZ oraz uwzględniono przy obliczaniu jego wartości.

(akta kontroli str. 53a, 57, 62, 312, 316, 317, 331, 357, 358, 439-468)

SST poszczególnych branż precyzowały wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych oraz badania tych materiałów, a także dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych zgodnie z § 12 – 14 rozporządzenia z 2004 r. W tym obowiązku zachowania dopuszczalnych wartości temperatury m.in. podczas transportu i wbudowywania (układania) mieszanki mineralno-asfaltowej. Określono również warunki wykonywania robót w okresie deszczów.

(akta kontroli str. 312, 313)

Zamawiający w dokumentach opisujących przedmiot zamówienia sprecyzował warunki dotyczące kontroli jakości robót. Zgodnie ze STWiORB wykonawca był zobowiązany do opracowania programu zapewnienia jakości i przedstawienia go do akceptacji Inżyniera/Kierownika projektu. Zamawiający zabezpieczył sobie możliwość dokonywania badań laboratoryjnych we własnym zakresie. Inżynier/Kierownik projektu był uprawniony do dokonywania kontroli, pobierania próbek i badania materiałów w miejscu ich wytwarzania albo pozyskiwania, a wykonawca i producent materiałów zobowiązany był udzielić im niezbędnej pomocy. Dokonując weryfikacji systemu kontroli robót prowadzonego przez wykonawcę, poprzez między innymi własne badania, miał oceniać zgodność materiałów i robót z wymaganiami SST na podstawie ich wyników jak i wyników badań dostarczonych przez wykonawcę. Inżynier/Kierownik projektu miał pobierać próbki materiałów i prowadzić badania niezależnie od wykonawcy, na swój koszt. Przewidziano również samodzielne zlecenie lub poprzez wykonawcę, przeprowadzenie powtórnych lub dodatkowych badań niezależnemu laboratorium.

(akta kontroli str. 313, 314, 422)

Umowa z wykonawcą robót budowlanych oraz SIWZ zawierała zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego, w tym postanowienia dotyczące rękojmi za wady, gwarancji, kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia oraz możliwości dochodzenia odszkodowania. Zawarto w niej również zapisy pozwalające zamawiającemu na odstąpienie od umowy. Gwarancja jakości zgodnie z SIWZ została udzielona na 60 miesięcy. Wykonawca wniósł wymagane SIWZ oraz § 21 ust. 1 i 2 umowy zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej w wysokości 258 369,74 zł, tj. 10% oferowanej ceny. Zabezpieczenie z tytułu rękojmi za wady wykonawca ustanowił w kwocie 77,5 tys. zł, co stanowiło 30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wysokość wniesionego zabezpieczenia odpowiadała wymaganiom SIWZ oraz była zgodna z art. 150 ust. 2 i 151 ust. 2 Pzp.

Przewidziane w umowie kary mogły być naliczone z tytułu: zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy lub w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym albo w okresie udzielonej gwarancji jakości, odstąpienia od umowy przez którąkolwiek ze stron z przyczyn zależnych wyłącznie od wykonawcy; braku lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom. Przewidziano również, że zamawiający zapłaci wykonawcy kary umowne w przypadku: zwłoki w przystąpieniu do czynności odbioru przedmiotu umowy; odstąpienia od umowy z przyczyn leżących wyłącznie po jego stronie.

(akta kontroli str. 314, 315, 327-349, 443-455)

Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 11 umowy ZP.272.02.2019 wykonawca był zobowiązany do informowania Zamawiającego (inspektora nadzoru) o terminie zakrycia robót ulegających zakryciu, oraz terminie odbioru robót zanikających. W przypadku braku takiej informacji inspektor nadzoru zobowiązany był odkryć roboty lub wykonać otwory niezbędne do zbadania robót, a następnie przywrócić roboty do stanu poprzedniego. W umowie określono terminy i zasady przeprowadzenia odbioru końcowego oraz zasady usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym. W STWiORB wskazano, że odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu miał zostać dokonany w czasie umożliwiającym wykonanie ewentualnych korekt i poprawek bez hamowania ogólnego postępu prac budowlanych. Odbioru robót miał dokonać Inżynier/Kierownik Projektu. Gotowość danej części robót do odbioru wykonawca był zobowiązany zgłosić wpisem do dziennika budowy z jednoczesnym powiadomieniem Inżyniera/Kierownika projektu. Przewidziano niezwłoczny przeprowadzenie odbioru, nie później niż w ciągu 3 dni od daty zgłoszenia. Podstawą do oceny jakości i ilość robót ulegających zakryciu miały być dokumenty zawierających komplet wyników badań laboratoryjnych i w oparciu o przeprowadzone pomiary, w konfrontacji z dokumentacją projektową, SST i uprzednimi ustaleniami. W umowie oraz STWiORB ustalono zasady odbioru końcowego oraz dokumenty, które wykonawca był zobowiązany przekazać Zamawiającemu do odbioru końcowego.

(akta kontroli str. 315, 443-455)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Opisu przedmiotu zamówienia publicznego przebudowy dróg w zakresie wykonania oświetlenia drogowego dokonano bez opracowania STWiORB dla tej części robót budowlanych, czym naruszono art. 31 ust. 1 Pzp.

Zastępca Wójta, który wszczął postępowanie wyjaśnił m.in., że Zamawiający dokonał opisu przedmiotu zamówienia stosując przesłanki zawarte w art. 29 ust. 1 Pzp oraz poprzez dokumenty określone w art. 31 ust. 1 Pzp, którymi dysponował, tj. projektem budowlanym dla każdej branży i STWiORB dla całego zakresu robót. Zamawiający nie zwrócił uwagi, iż brakuje w niej części dotyczącej oświetlenia drogowego. Wskazał, że na etapie prowadzonego postępowania nie było żadnych zapytań związanych z zaistniałą sytuacją, tak więc nie miało to wpływu na wynik postępowania.

(akta kontroli str. 303-310, 327-349, 413-415, 469-471)

OCENA CZĄSTKOWA

W urzędzie prawidłowo, tj. zgodnie z przepisami Pzp, wyłoniono wykonawcę Inwestycji, który przedstawił ofertę odpowiadającą treści ogłoszenia o zamówienie i SIWZ. Wyboru dokonano zgodnie z kryteriami oceny ofert. Właściwie ogłoszono wszczęcie postępowania, choć sam opis przedmiotu zamówienia publicznego przebudowy dróg w zakresie wykonania oświetlenia drogowego dokonano z naruszeniem art. 31 ust. 1 Pzp.

OBSZAR

3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Aneks nr 1 z dnia 15 marca 2019 r. do umowy ZP.272.02.2019 przesunięto początek terminu realizacji Inwestycji z 1 maja 2019 r. na 15 marca 2019 r., co opisano w Sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.” Termin zakończenia realizacji przebudowy dróg ustalono w aneksie na 30 września 2019 r., tj. bez zmian w stosunku do pierwotnej treści umowy. Roboty budowlane rozpoczęto 21 marca 2019 r. Zakończenie robót zgłoszono 30 września 2019 r. wpisem do dziennika budowy potwierdzonym przez inspektora nadzoru. Termin zakończenia był zgodny

z postanowieniami umowy. W trakcie odbioru końcowego stwierdzono wady. Wykonawcy wyznaczono termin ich usunięcia na 24 października 2019 r. Usterki usunięto we właściwym terminie, co potwierdzono stosownym protokołem. Zaplanowany cel Inwestycji osiągnięto, w tym m.in.: na wszystkich jezdniach ułożono nową warstwę bitumiczną, wykonano chodniki i oświetlenie; zastosowano granitowe krawężniki; wybudowano kanalizację deszczową. Zawiadomiono organ nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych w zakresie kanalizacji deszczowej i przystąpieniu do jej użytkowania zgodnie z art. 41 ust. 4 i art. 54 ust. 1 Prawa budowlanego. Odnośnie do zgłoszenia o przystąpieniu do użytkowania organ nie zgłosił sprzeciwu w drodze decyzji ani nie wydał zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu wskazanych w art. 54 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 53, 53a, 56-58, 62-65, 443-455, 475, 476, 447-512, 514, 518)

3.2. Zakres przedmiotowy przebudowy dróg nie uległ zmianie. Wykonawcy zlecono wybudowanie dodatkowych miejsc parkingowych na jednej z działek objętych Inwestycją, co było zgodne z postanowieniami ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ.

(akta kontroli str. 312, 313, 331, 357, 358, 443-468, 520, 521)

3.3. Dla Inwestycji ustanowiono kierownika budowy oraz kierowników robót kanalizacji deszczowej i branży elektrycznej. Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego powierzono wyłonionemu w drodze przetargu nieograniczonego podmiotowi zewnętrznemu²⁷. Wybrano wykonawcę, który nie spełniał warunków udziału w postępowaniu w zakresie doświadczenia, co opisano w Sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Wyboru dokonano zgodnie z kryteriami oceny ofert. Przedmiot zamówienia opisano w zatwierdzonej przez Wójta SIWZ. Z wykonawcą zawarto 28 marca 2019 r. umowę nr ZP.272.06.2019²⁸. Zakres świadczenia z niej wynikający był tożsamy ze zobowiązaniem wynikającym z oferty.

W umowie określono, że wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn występujących po jego stronie. Nie zabezpieczono interesów Gminy poprzez zastrzeżenie kar umownych w przypadku nierzetelnego wykonania przedmiotu umowy. W przypadku nierzetelnego wykonania umowy przez inspektora nadzoru Gmina mogłaby dochodzić odszkodowania na podstawie przepisów ogólnych.

Wójt wskazał m.in., że w umowie z inspektorem nadzoru zabezpieczono interesy gminy wprowadzając do niej zapis wskazujący, że „Niezależnie od odpowiedzialności zawodowej wykonawca ponosić będzie względem Zamawiającego odpowiedzialność materialną za szkody wynikłe z nienależytego wykonania umowy na podstawie przepisów kodeksu cywilnego”. Wprowadzenie kar umownych w przypadku nierzetelnego działania inspektora nadzoru, również skutkowałoby w pierwszej kolejności udowodnieniem nierzetelnego działania inspektora nadzoru przed uruchomieniem procedury naliczenia takiej kary. Zdaniem Zamawiającego zawarty w umowie zapis był wystarczającym w celu zabezpieczenia interesu gminy.

(akta kontroli str. 210-214, 472, 473, 513, 514, 518, 522-570)

Do wynikających z umowy obowiązków inspektora nadzoru należało m.in.: udział w odbiorach częściowych i odbiorze końcowym robót budowlanych; sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających; potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy; uczestnictwo w przekazaniu placu budowy

²⁷ Dalej: „Postępowanie w sprawie inspektora nadzoru”.

²⁸ Dalej: „umowa ZP.272.06.2019”.

wykonawcy robót budowlanych; kontrola zgodności i prawidłowości realizacji robót z dokumentacją projektową, zasadami i warunkami określonymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę, SIWZ, przedmiarem robót, ofertą wykonawcy robót budowlanych, zawartą umową, przepisami i obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej; kontrola prawidłowości prowadzenia dziennika budowy i dokonywania wpisów stwierdzających wszystkie okoliczności mające znaczenie dla właściwego procesu budowlanego. Na podstawie analizy przedłożonej do kontroli dokumentacji stwierdzono, że:

- 1) inspektorzy nadzoru dokonywali wpisów w dzienniku budowy dotyczących potwierdzenia wykonanych prac, z tym że:
 - inspektor nadzoru branży sanitarnej nie dokonał odbioru robót kanalizacji deszczowej w ciągu drogi gminnej 191063C, których zakończenie kierownik robót zgłosił wpisem do Dziennika budowy z 22 lipca 2019 r.;
 - inspektor nadzoru branży elektrycznej nie dokonał odbioru robót branży elektrycznej, których zakończenie kierownik robót zgłosił wpisem do Dziennika budowy z 30 września 2019 r. - zgłoszono wykonanie całości zadania związanego z demontażem linii napowietrznej oraz z zabudową nowego oświetlenia drogowego;
- 2) inspektorzy nadzoru wzięli udział w odbiorze końcowym robót oraz w odbiorze po usunięciu usterek.
- 3) od wykonawcy zamówienia nie wyegzekwowano prowadzenie książki obmiaru wymaganej umową Nr ZP.272.02.2019 oraz SST przebudowy dróg.

Nieprawidłowości w zakresie odbioru oraz braku prowadzenia książki obmiaru dróg opisano w Sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 472, 473, 479-506, 591, 594)

W umowie zawartej z projektantem nie zobowiązano go do pełnienia nadzoru autorskiego²⁹.

(akta kontroli str. 215-218, 473)

3.4. Zasady zapewnienia standardu i jakości robót budowlanych zostały zawarte m.in. w umowie z wykonawcą przebudowy dróg oraz SST. Nadzór inwestorski odpowiedzialny był m.in. za: sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych i stosowania przy wykonywaniu tych robót wyrobów zgodnie z art. 10 Prawa budowlanego; uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych; dokonywanie badań, pomiarów, zlecenie i wykonanie ekspertyz, kontrolnych badań laboratoryjnych i pomiarów geodezyjnych w razie potrzeb wykonywanych robót. W pkt 6.6. „Badania przeprowadzone przez Inżyniera/Kierownika projektu” Części D-M-00.00.00 „Wymagania Ogólne” SST przewidziano:

- dokonanie weryfikacji systemu kontroli robót prowadzonego przez wykonawcę, poprzez między innymi swoje badania i ocenę zgodność materiałów i robót z wymaganiami SST na podstawie wyników własnych badań kontrolnych;
- pobieranie próbek materiałów i prowadzenie badań niezależnie od wykonawcy, na swój koszt.

Zastępca Wójta wyjaśnił m.in., że zarówno przedstawiciele Urzędu jak i inspektor nadzoru nie przeprowadzał własnych badań i pobierania próbek. Nadzór nad robotami w imieniu Urzędu prowadził wybrany w tym zakresie inspektor nadzoru, który najwidoczniej nie miał wątpliwości co do jakości wbudowywanego materiału oraz badań jakie były mu przedkładane w tym zakresie, a które wzbudzałyby konieczność

²⁹ Gmina nie była zobowiązana do zapewnienia nadzoru autorskiego.

dokonywania weryfikacji systemu kontroli i pobierania dodatkowych próbek materiałów celem wykonania niezależnego względem wykonawcy badania.

W wyniku analizy dokumentacji potwierdzającej jakość wykonanych robót budowlanych stwierdzono, że:

- a) wykonawca Inwestycji przedstawił opinię technologiczną sporządzoną na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbioru – do czego był zobowiązany na podstawie umowy nr ZP.272.02.2019 i SST. Z opinii wynikało, że warstwy podbudów oraz ścieralna zostały wykonane prawidłowo;
- b) zgodnie ze sprawozdaniem technicznym roboty wykonano w dobrych warunkach atmosferycznych i bez zamian w stosunku do zawartej umowy;
- c) kierownik budowy oraz kierownik robót kanalizacji deszczowej złożyli oświadczenie wskazane w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, w tym o wykonaniu obiektu budowlanego zgodnie ze sztuką budowlaną, zatwierdzoną dokumentacją techniczną, przepisami, obowiązującymi normami;
- d) od wykonawcy Inwestycji oraz inspektora nadzoru nie wyegzekwowano opracowania i zatwierdzenia programu zapewnienia jakości wymaganego SST;
- e) wykonawca przebudowy dróg przeprowadził z wynikiem pozytywnym próby szczelności przewodów kanalizacyjnych;
- f) inspektor nadzoru nie wziął udziału w badaniu szczelności przewodów kanalizacyjnych, do czego był zobowiązany na podstawie umowy ZP.272.06.2019;
- g) wykonawca przedłożył dokumenty potwierdzające odpowiednią jakość zastosowanych materiałów i wykonanych prac, z tym, że deklaracje jakości na beton, stabilizację i krawężnik granitowy zostały przedstawione dopiero po dokonaniu odbioru końcowego.

Brak opracowania programu zapewnienia jakości, udziału inspektora nadzoru w próbach oraz przedłożenie deklaracji jakości po odbiorze końcowym opisano w Sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 53a, 57, 58, 61, 349, 413-438, 443-455, 469-474, 578-594)

3.5. Wójt podał, że Gmina nie korzystała w trakcie realizacji umowy oraz po zakończeniu przebudowy dróg z praw zabezpieczających jej interes, przewidzianych w umowie z wykonawcą Inwestycji.

(akta kontroli str. 514, 518)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wydłużono termin wykonania umowy Nr ZP.272.02.2019 o 47 dni z naruszeniem art. 140 ust. 1 i art. 144 ust. 1 Pzp.

W § 3 ust. 1 umowy Nr ZP.272.02.2019 przewidziano realizację przebudowy dróg w okresie od 1 maja 2019 r. do 30 września 2019 r. Zgodnie z § 1 Aneksu Nr 1 do umowy termin ten zmieniono na okres od 15 marca 2019 r. do 30 września 2019 r. Wydłużono go o 31%. Termin zawarty w umowie wynikał z oferty wykonawcy. Był istotnym elementem umowy, a jego zmiana była istotna zgodnie z art. 144 ust. 1e pkt 2 lit a Pzp ponieważ wprowadzała warunki, które, gdyby były postawione w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to w tym postępowaniu mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęto by oferty innej treści. Ponadto termin wykonania umowy, zgodnie z pkt 18.1 i 18.2 SIWZ, był jednym z kryteriów oceny ofert. W SIWZ wskazano dwa terminy wykonania: od 1 stycznia 2019 r. do 30 kwietnia 2019 r. i od 1 maja 2019 r. do 30 września 2019 r. Możliwość dokonywania takich zmiany nie została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ w postaci

jednoznacznych postanowień umownych, które określały ich zakres i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian w co do terminu wykonania przedmiotu zamówienia.

Wójt wyjaśnił m.in., że z dniem 25 marca 2019 r. przekazano wykonawcy teren i plac budowy i od tego dnia był za niego odpowiedzialny. Ponadto zgodnie z punktem 4 protokołu przekazania terenu i placu budowy, wykonawca był zobowiązany wykonać zgodnie z dokumentacją, uzgodnieniami z inspektorem nadzoru, oraz odpowiedzią na zgłoszenie wydaną przez Starostwo Powiatowe we Włocławku oraz umową Nr ZP.272.02.2019. Tym samym nie został naruszony art. 140 ust. 1 Pzp, gdyż jego literalna wykładnia przepisu wskazuje, że zakres świadczenia wykonawcy nie może zostać zmieniony zarówno przed podpisaniem umowy jak i po jej podpisaniu. Dyspozycja art. 140 ust. 1 nie wprowadza bowiem żadnej dystynkcji pomiędzy okresem przed czy po podpisaniu umowy. Należy więc przyjąć, że celem ustawodawcy było objęcie dyspozycją tego przepisu oba okresy. Świadczenie jest przedmiotem stosunku zobowiązaniowego, zachowaniem się dłużnika zgodnym z treścią zobowiązania i polegającym na zadośćuczynieniu interesowi wierzyciela. Art. 140 ust. 1 Pzp pozwalał ustalić treść oświadczenia woli, jakie zamawiający zobowiązany jest złożyć wykonawcy, którego oferta została wybrana w wyniku przetargu, jako najkorzystniejsza. Złożenie tego oświadczenia jest zarazem świadczeniem (w rozumieniu art. 353 § 2 Kodeksu cywilnego) zamawiającego na rzecz wykonawcy w ramach stosunku prawnego, jaki zostanie nawiązany w wyniku rozstrzygnięcia przetargu. Jednocześnie przepis ten wyznacza - co do zakresu świadczenia wykonawcy - treść umowy, która powinna być zawarta przez zamawiającego z wykonawcą. Należy przyjąć, że chodzi w tym przypadku o normatywne ukształtowanie istotnych elementów stosunku zobowiązaniowego, którego przedmiotem jest realizacja świadczeń będących uprzednio przedmiotem zamówienia publicznego i mających być wykonywanymi zgodnie ze SIWZ oraz złożoną ofertą. Zmiana terminu rozpoczęcia wykonywania zamówienia publicznego w tym przypadku jest zatem zmianą nieistotną, gdyż zmiana wprowadza warunki które, gdyby były postawione w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to w tym postępowaniu nie miało by to wpływu na udział innych wykonawców, oraz na wynik przedmiotowego postępowania gdyż wszyscy potencjalni wykonawcy biorący udział w postępowaniu wykazali by i tak termin określony po za okresem zimowym, jak miało to miejsce w przedmiotowym postępowaniu. Ponadto, termin wykonania umowy (końcowy) nie był określony liczbą miesięcy, czy dni, a konkretną datą, wykonawca wykonał przedmiot umowy w tak określonym terminie, a więc nie doszło do wydłużenia terminu realizacji umowy, rozumianego jako konkretna data wykonania umowy, a nie czasookres realizacji umowy.

(akta kontroli str. 62, 327-358, 443, 445)

NIK wskazuje, że wcześniejsze przekazanie terenu budowy było konsekwencją zawarcia aneksu. Zgodnie z art. 140 ust. 1 Pzp zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy powinien być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie, od jej zawarcia do zakończenia realizacji zadania. Termin wykonania był istotnym elementem umowy i jako taki mógł zostać zmieniony po spełnieniu warunków określonych w art. 144 Pzp. Był też jednym z istotnych elementów składanych ofert, co mogło mieć wpływ z jednej strony na samo złożenie ofert przez potencjalnych wykonawców a z drugiej na ich treść. Zgodnie z umową termin wskazano okres wykonania umowy, tj. od 1 maja 2019 r. do 30 września 2019 r., a nie wyłącznie poprzez określenie daty końcowej realizacji robót.

2. Miejsce postojowe przeznaczone dla osób niepełnosprawnych usytuowane na przebudowywanej drodze gminnej 191061C nie zostało oznaczone znakami poziomymi wymaganymi w pkt 5.2.4., 5.2.6. oraz 5.2.9.2 Załącznika nr 2

do 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 drogach³⁰.

Zgodnie z przytoczonymi przepisami stanowiska postojowe dla pojazdów osób niepełnosprawnych oznacza się znakiem poziomym P-18 „stanowisko postojowe” albo P-20 „koperta”, uzupełnionym znakiem P-24 „miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej” oraz powinny mieć powierzchnię barwy niebieskiej.

W pkt 4.1.1 „Droga gminna nr 191061C” Opisu Technicznego Projektu Zagospodarowania Terenu zawartego w projekcie budowlanym przebudowy dróg przewidziano jedno miejsce przeznaczone dla osób niepełnosprawnych. Miejsce to oznakowano wyłącznie znakiem pionowym.

Brak właściwego oznakowania mogło skutkować tym, że korzystanie z tych miejsc nie było zastrzeżone wyłącznie dla osób niepełnosprawnych.

Wójt Wyjaśnił m.in., że najprawdopodobniej w wyniku niedopatrzania nie wyegzekwowano od wykonawcy robót podczas odbioru robót właściwego oznakowania miejsca postojowego dla osób niepełnosprawnych, tj. poprzez brak oznakowania znakami poziomymi. Wskazał, że brak tego oznakowania nie skutkowało uniemożliwieniem korzystania z tego miejsca wyłącznie przez osoby niepełnosprawne, gdyż nadal miejsce postojowe oznaczone było oznakowaniem pionowym. Poinformował, że w celu usunięcia nieprawidłowości, wykonawca zostanie wezwany do oznakowania przedmiotowego miejsca w ramach świadczeń gwarancyjnych.

(akta kontroli str. 206-209, 359, 369, 507-512)

3. W postępowaniu w sprawie o wyłonienie inspektora nadzoru wybrano wykonawcę, który nie wykazał, że spełnia warunki udziału w postępowaniu w zakresie doświadczenia.

Zgodnie z wierszem 1. tabeli zamieszczonej w pkt. 8.4. ppkt 1. SIWZ wykonawca był zobowiązany wypełnić „Wykaz dostaw lub usług” i załączyć do niego dowody potwierdzające, że dostawy lub usługi zostały wykonane należycie. Dowodami miały być referencje bądź inne dokumenty wystawione przez podmiot, na rzecz którego dostawy lub usługi były wykonywane. Przewidziano, że jeżeli z uzasadnionej przyczyny o obiektywnym charakterze wykonawca nie był w stanie uzyskać tych dokumentów, wówczas wymagane było oświadczenie wykonawcy.

Do oferty nie załączono wymaganych dowodów lecz „Poświadczenie” sporządzone przez podmiot zobowiązany do oddania do dyspozycji wykonawcy niezbędnych zasobów. W tym dokumencie udostępniający zasoby podał jakie roboty budowlane zostały objęte przez niego nadzorem. W dokumentacji postępowania nie podano uzasadnionej przyczyny o obiektywnym charakterze wskazującej na brak możliwości pozyskania dokumentów wymaganych w SIWZ.

Wójt wyjaśnił m.in., że w przedmiotowym postępowaniu wykonawca wykazał że spełnia warunki udziału w postępowaniu w zakresie doświadczenia. Zgodnie z dokumentami zawartymi w ofercie wykonawcy załączył on do Wykaz dostaw lub usług zrealizowanych przez podmiot, na którego doświadczenie się powołał wraz z poświadczeniem tego podmiotu. Do oferty nie załączono dowodów, gdyż zgodnie z informacją przedstawioną w formularzu oferty wykonawca, powołuje się na doświadczenie innej osoby w tym zakresie, co potwierdzało również załączone do oferty zobowiązanie do dodania do dyspozycji niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonywaniu zamówienia. Tym samym właśnie ta kwestia

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.

(korzystanie z doświadczenia innego podmiotu, niż sam wykonawca) była przyczyną o obiektywnym charakterze wskazującą na to, że podmiot nie jest w stanie uzyskać dowodów wymaganych zapisami SIWZ, gdyż dowody te nie należały do niego.

(akta kontroli str. 513, 514, 518, 543, 544, 556-570)

NIK wskazuje, że zgodnie z 8.7. SIWZ dokumenty, inne niż oświadczenia, powinny być składane w oryginale lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem. Poświadczenia powinien dokonać wykonawca albo podmiot, na którego zdolnościach on polega. W postępowaniu należało wezwać wykonawcę do złożenia stosowanych kopii dokumentów.

4. Nie wyegzekwowano od inspektorów nadzoru dokonywania wpisów w dzienniku budowy dotyczących potwierdzenia wykonanych prac, do czego był zobowiązany na podstawie § 1 ust. 6.2. pkt 5 i 6 umowy ZP.272.06.2019. Zgodnie z jego treścią do obowiązków inspektora nadzoru należało dokonywanie w dzienniku budowy wpisów stwierdzających wszystkie okoliczności mające znaczenie dla właściwego procesu budowlanego oraz potwierdzania faktycznie wykonanych robót.

Powyższe ustalenia dotyczą niedokonania odbioru:

- a) przez inspektora nadzoru branży sanitarnej robót kanalizacji deszczowej w ciągu drogi gminnej 191063C, których zakończenie kierownik robót zgłosił wpisem do dziennika budowy z 22 lipca 2019 r.;
- b) inspektor nadzoru branży elektrycznej robót, których zakończenie kierownik robót zgłosił wpisem do dziennika budowy z 30 września 2019 r. - zgłoszono wykonanie całości zadania związanego z demontażem linii napowietrznej oraz z zabudową nowego oświetlenia drogowego.

Zastępca Wójta wyjaśnił m.in., że z uwagi na fakt, iż przedmiotowe zadanie prowadzone było na podstawie dokonanych zgłoszeń oraz zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu³¹ z 28 sierpnia 2018 r. i zaświadczenia³² z 14 września 2018 r., w których nie odnotowano obowiązku ustanowienia kierownika budowy, a tym samym obowiązku prowadzenia dziennika budowy. Dzienniki budowy prowadzone dla przedmiotowego zadania były „dziennikami wewnętrznymi” wydanymi przez Inwestora i służącymi jedynie do komunikacji pomiędzy wykonawcą, a inspektorem nadzoru. Przedmiotowe dzienniki nie podlegały rejestracji w organie budowlanym jakim było Starostwo Powiatowe we Włocławku, jak również w organie nadzoru budowlanego, wobec powyższego przedmiotowe dzienniki nie poddane zostały kontroli ze strony zamawiającego co do treści poszczególnych wpisów lub ich braku. Zawarte w § 1 ust. 6.2. pkt 5 i 6 umowy ZP.272.06.2019 zapisy zobowiązywały Inspektora nadzoru do dokonywania w dzienniku budowy wpisów jedynie w sytuacji kiedy prowadzenie dziennika budowy wynika z przepisów prawa w tym z decyzji pozwolenie na budowę. Dla przedmiotowego zadania nie miało to miejsca.

(akta kontroli str. 494, 505, 569-573, 589,592)

NIK wskazuje, że z zapisów umowy ZP.272.06.2019 nie wynika, że zobowiązywały one inspektora nadzoru do dokonywania wpisów jedynie w sytuacji, gdy prowadzenie dziennika budowy wynika z przepisów prawa i decyzji pozwolenie na budowę. Ponadto Inwestycja obejmowała budowę kanalizacji deszczowej i zgodnie z art. 42 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 19a lit. c Prawa budowlanego należało dla niej prowadzić dziennik budowy.

³¹ Nr AB.6743.947.2018.

³² Nr AB.6740.1.727.2018.

5. Od wykonawcy Inwestycji oraz Inspektora nadzoru nie wyegzekwowano prowadzenia książki obmiaru wymaganej § 7 ust. 2 pkt 7 lit f umowy Nr ZP.272.02.2019 oraz pkt 7.1. „Ogólne zasady obmiaru robót” Części D-M-00.00.00 „Wymagania Ogólne” SST, zgodnie z którym wyniki obmiaru miały być wpisane do książki obmiarów.

Zgodnie z pkt 1.4.16. Części D-M-00.00.00 „Wymagania Ogólne” SST „Książka obmiarów to akceptowany przez Inżyniera/Kierownika projektu zeszyt z ponumerowanymi stronami, służący do wpisywania przez wykonawcę obmiaru dokonywanych robót w formie wyliczeń, szkiców i ew. dodatkowych załączników. Wpisy w książce obmiarów podlegają potwierdzeniu przez Inżyniera/Kierownika projektu.

Zgodnie z § 1 ust. 6.2. pkt 2 umowy ZP.272.06.2019 Inspektor nadzoru był zobowiązany do kontroli zgodności i prawidłowości realizacji robót zgodnie z SIWZ i zawartą z wykonawcą Inwestycji umową.

Zastępca Wójta wyjaśnił m.in., że książka obmiaru nie była prowadzona z uwagi na ryczałtowy charakter umowy. Jedynie bowiem w przypadku rozliczania robót na podstawie kosztorysu powykonawczego, sporządzanego według podstaw uzgodnionych w umowie, niezbędne jest sporządzenie obmiaru robót. Ilość robót ustalona w obmiarze na podstawie rzeczywistego zakresu ich wykonania jest wówczas podstawą rozliczenia wynagrodzenia, bez względu na to, czy jest ona mniejsza czy też większa od podanej w przedmiarze, pod warunkiem że w umowie strony ustaliły obmiarową zasadę obliczania wynagrodzenia (tzn. nie jest to wynagrodzenie ryczałtowe).

(akta kontroli str. 443-455, 413, 423, 424, 569-573, 591, 594)

NIK skazuje, że wykonawca przebudowy dróg był zobowiązany do prowadzenia książki obmiaru zgodnie z zawartą umową i nie było podstaw do odstąpienia od jej prowadzenia. Natomiast inspektor nadzoru był zobowiązany do kontroli zgodności i prawidłowości realizacji robót przez wykonawcę Inwestycji zgodnie z zawartą z umową.

6. Od wykonawcy Inwestycji oraz inspektora nadzoru nie wyegzekwowano opracowania i zatwierdzenia programu zapewnienia jakości wymaganego pkt 6.1. Programu zapewnienia jakości części D-M-00.00.00 SST. Zgodnie z jego treścią wykonawca był zobowiązany opracować i przedstawić do akceptacji Inżyniera/Kierownika projektu program zapewnienia jakości. W programie wykonawca miał określić zamierzony sposób zrealizowania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, SST oraz ustaleniami.

Ponadto zgodnie z pkt 6.8 „Dokumenty budowy” części D-M-00.00.00 SST do dziennika budowy należało wpisać m.in. datę uzgodnienia przez Inżyniera/Kierownika projektu programu zapewnienia jakości. SST stanowiły załącznik do SIWZ i zawartej z wykonawcą umowy Nr ZP.272.02.2019.

Wójt wyjaśnił m.in., że trudno mu udzielić odpowiedzi co do powodów niewyegzekwowania opracowania i zatwierdzenia programu zapewnienia jakości po kilku latach. Jak wynika z zapisów SST proces ten mógł się odbyć poza Zamawiającym. Jednakże również pracownik odpowiedzialny za monitorowanie realizacji przedmiotowego zadania nie dopilnował wyegzekwowania tego opracowania od wykonawcy oraz Inspektora nadzoru.

Zastępca Wójta wyjaśnił m.in., że najprawdopodobniej w wyniku niedopatrzeń i pobieżnej analizy zapisów SST nie wyegzekwowano od wykonawcy inwestycji oraz

inspektora nadzoru opracowania i zatwierdzenia programu zapewnienia jakości. Powyższe niedopatrzenie nie miało jednak wpływu na przebieg realizacji i wykonanie przedmiotu zamówienia, które zostało wykonane zgodnie z zapisami projektu budowlanego i dostępnej STWiORB.

(akta kontroli str. 53a, 58, 349, 421, 423, 443-455, 469-471)

7. Od Inspektora nadzoru nie wyegzekwowano jego udziału w badaniu szczelności przewodów kanalizacyjnych, do czego był zobowiązany na podstawie § 1 ust. 6.1. pkt 3 umowy ZP.272.06.2019.

Próby szczelności zostały przeprowadzone przez wykonawcę Inwestycji zgodnie z protokołami nr: 1/B/2019 z 3 kwietnia 2019 r.; 2/B/2019 z 8 kwietnia 2019 r.; 3/B/2019 z 11 kwietnia 2019 r.; 4/B/2019 z 16 kwietnia 2019 r.; 5/B/2019 z 24 czerwca 2019 r.; 6/B/2019 z 1 lipca 2019 r.; 7/B/2019 z 11 lipca 2019 r. Na tych protokołach brak podpisu inspektora nadzoru.

Zgodnie z § 1 ust. 6.1. pkt 3 umowy ZP.272.06.2019 do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru należało uczestniczenie w próbach odbiorach technicznych instalacji.

Zastępca Wójta wyjaśnił m.in., że informacja o przeprowadzonych próbach szczelności i protokoły z tej czynności zostały przedstawione inwestorowi wraz z pozostałą dokumentacją odbiorową, tym samym inwestor nie posiadał wiedzy o terminie dokonywania tych prób, a także o tym czy uczestniczył w nich inspektor nadzoru, przez co nie miał możliwości wyegzekwowania jego udziału w badaniu szczelności. Analizując zapisy wewnętrznego dziennika budowy zakładać należy, iż inspektor nadzoru uczestniczył w próbach szczelności, gdyż potwierdzał odbiór poszczególnych etapów kanalizacji deszczowej, który poprzedzony winien być próbami szczelności. Komunikacja na budowie odbywała się między wykonawcą a inspektorem nadzoru, który podejmował czynności w imieniu zamawiającego i informował inwestora wyłącznie o wszelkiego rodzaju problemach na budowie. Natomiast inwestor nie był w stanie wyjaśnić przyczyny braku podpisu Inspektora nadzoru na dokumentach sporządzonych po wykonaniu poszczególnych prób szczelności.

(akta kontroli str. 422, 569-573, 582-590, 593)

NIK wskazuje, że wpisy inspektora nadzoru robót kanalizacji deszczowej w dzienniku budowy nie potwierdzają jego udziału w próbach. Dokonał on ostatniego wpisu w dzienniku budowy w dniu 29 kwietnia 2019 r., a po tej dacie dokonano trzech prób szczelności. Daty wpisów w dzienniku budowy nie odpowiadały datom przeprowadzenia prób.

8. Od wykonawcy Inwestycji nie wyegzekwowano przedłożenia deklaracji jakości na beton, stabilizację i krawężnik granitowy przed ich użyciem do wykonania robót budowlanych. Przedstawił je dopiero po dokonaniu odbioru końcowego.

Zgodnie z pkt 6.7. Certyfikaty i deklaracje Części „D-M-00.00.00 WYMAGANIA OGÓLNE” STT do użycia można było dopuścić tylko te materiały, które posiadały odpowiednie deklaracje zgodności lub certyfikat zgodności z Polską Normą lub aprobatą techniczną. Każda partia dostarczona do robót miała posiadać te dokumenty, określające w sposób jednoznaczny jej cechy.

Zastępca Wójta wyjaśnił m.in., że zamawiający nie posiada wiedzy czy deklaracje jakości na beton, stabilizację i krawężniki drogowe zostały wcześniej przedstawione inspektorowi nadzoru do weryfikacji materiału przez wbudowaniem. Dokumenty

te zostały dostarczone wraz z kompletem dokumentów w trakcie prowadzenia procedury odbiorowej, jako potwierdzenie wbudowania właściwych materiałów.

(akta kontroli str. 423, 478-490, 590, 593)

NIK wskazuje, że istotnym elementem dbałości o jakość wykonanych robót jest zapewnienie wykorzystywania materiałów spełniających właściwe normy, co powinno zostać stwierdzone, jeszcze przed ich użyciem. Wśród przedłożonych do kontroli dokumentów „Krajowa deklaracja własności użytkowych mieszanki betonowej” została opatrzona datą 21 października 2019 r., tj. po zakończeniu robót budowlanych.

9. Nierzetelnie sporządzono protokół odbioru końcowego przebudowy dróg spisany dnia 10 października 2019 r., w pkt 8 którego podano, że roboty wykonano ze zmianami uwzględnionymi i omówionymi w kosztorysie powykonawczym pomimo tego, że zamiany nie wystąpiły.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że zawarta w protokole informacja o zmianach wynikała z omyłki pisarskiej i pozostawieniu informacji z innego protokołu odbioru.

(akta kontroli str. 480, 481, 578-580, 589, 592)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia, że Wójt osiągnął założony cel Inwestycji. Wykonawcy przebudowy dróg zlecono dodatkowe roboty budowlane zgodnie z postanowieniami ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ. Dokonano jednak zmiany terminu realizacji przebudowy dróg z naruszeniem art. 140 ust. 1 i art. 144 ust. 1 Pzp. Pozytywnie oceniono także powierzenie pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego osobom posiadającym kwalifikacje do jej pełnienia. Jednakże samego wyboru dokonano z naruszeniem wymogów przetargu. W ocenie NIK w niewystarczającym stopniu zadbano o wypełnienie przez wykonawcę Inwestycji i inspektora nadzoru wymagań dotyczących zapewnienia jakości wykonanych robót budowlanych wynikających ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz umów zawartych z wykonawcą robót i inspektorem nadzoru, w tym dotyczących: dokonywania wpisów w dzienniku budowy potwierdzających wykonanie prac; prowadzenia książki obmiaru; opracowania i zatwierdzenia programu zapewnienia jakości; udziału w badaniu szczelności przewodów kanalizacyjnych; używania materiałów bez przedstawienia dokumentów potwierdzających, że spełniają odpowiednie normy.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Utrzymanie dróg objętych wybraną inwestycją.

4.1. W urzędzie dla przebudowanych dróg prowadzono książki drogi wymagane § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz § 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 tunelom³³. W latach 2018-2023 nie prowadzono dziennika objazdu dróg, w którym należało odnotować wyniki objazdu dróg gminnych, w tym zauważone usterki, braki i uszkodzenia, co opisano w Sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. pytanie 514, 519, 595-642)

Przebudowane drogi nie zostały objęte rocznymi kontrolami stanu technicznego oraz wykonywanymi raz na pięć polegającymi na sprawdzeniu m.in. przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, jego estetyki oraz otoczenia. Brak

³³ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg publicznych”.

dokonywania okresowych kontroli opisano Sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. pytanie 514, 519, 595-642)

4.2. Po zakończeniu Inwestycji i oddaniu jej do użytkowania nie przeprowadzono napraw lub remontów przebudowywanych dróg.

(akta kontroli str. 514, 518, 595-642)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2018-2023 nie prowadzono dziennika objazdu dróg, w którym należało odnotować objazdy dróg gminnych, w tym o nr 191061C, 191062C i 191063C, co było wymagane § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych.

Wójt wyjaśnił, że przegląd stanu technicznego dróg dokonywany był przez pracowników Urzędu podczas objazdów terenowych oraz w odpowiedzi na zgłoszenia mieszkańców, sołtysów i radnych. Dla przeprowadzanych czynności nie prowadzono dzienników objazdu dróg.

(akta kontroli str. 514, 519, 595-642)

2. W latach 2018-2023 drogi gminne 191061C, 191062C i 191063C nie zostały objęte kontrolami, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a i ust. 2 Prawa budowlanego, zgodnie z którymi obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej:

- co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu
- co najmniej raz na pięć lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

Wójt wyjaśnił, że drogi gminne nr 191061C, 191062C i 191063C nie zostały objęte kontrolami, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego lecz kontrolami przeprowadzonymi przez pracowników Urzędu, wypełniając zapisy § 114 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych³⁴, zgodnie z którym, w ramach procesu użytkowania drogi zarządca prowadzi co najmniej ocenę stanu technicznego, przydatności do użytkowania oraz estetyki drogi, wykonując inspekcje bieżące, podstawowe, rozszerzone lub szczegółowe albo ekspertyzy. Inspekcję podstawową wykonuje się co najmniej raz w roku, a inspekcję rozszerzoną co najmniej raz na pięć lat, tak aby realizować zakres kontroli okresowej, o której mowa w przepisach prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 514, 519 595-642)

NIK wskazuje, że inspekcje wskazane w § 114 ust. 1 pkt 2 przywołanego powyżej rozporządzenia nie zastępują kontroli wymaganych Prawem budowlanym.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia, że w Urzędzie prowadzono Książki dróg dla przebudowanych dróg. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzeprowadzenia kontroli okresowych stanu technicznego przebudowywanych dróg oraz braku prowadzenia dziennika objazdu dróg.

³⁴ Dz. U. poz. 1518

OBSZAR

5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję.

Opis stanu faktycznego

5.1. Wydatki na realizację Inwestycji zostały poniesione w wysokości przewidzianej w budżecie Gminy na 2019 r. oraz w umowie o dofinansowanie. W budżecie zaplanowano 2 637 tys. zł. Na wykonanie przebudowy dróg wraz z robotami dodatkowymi, sprawowaniem nadzoru inwestorskiego oraz tablicą informacyjną wydatkowano łącznie 2 636,9 tys. zł. Na przebudowę dróg wydatkowano 2 583,7 tys. zł, w tym 1 291,8 tys. zł, tj. 50% wydatków pokryto ze środków otrzymanych z Funduszu Dróg Samorządowych na podstawie umowy zawartej z Wojewodą.

(akta kontroli str. 29-38, 48, 443-468, 569-577, 643, 644)

5.2 Wykonawcy przebudowy dróg i dodatkowych miejsc parkingowych oraz inspektorowi nadzoru wypłacono wynagrodzenie w wysokościach wynikających z zawartych umów. Wystawili oni faktury, które zostały w Urzędzie prawidłowo sprawdzone i opisane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz ujęte w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły opóźnienia w regulowaniu płatności przez Urząd.

(akta kontroli str. 443-468, 569-577, 643, 644)

5.3. Wypełniono obowiązki wynikające z umowy o dofinansowanie, w tym:

- przekazano na realizację Inwestycji środki własne w wysokości 1 291,8 tys. zł;
- otrzymane w ramach dofinansowania środki przeznaczone na wydatki związane z robotami budowlanymi przewidzianymi w umowie z Wojewodą;
- powiadomiono Wojewodę o rozpoczęciu robót i zgodnie z umową przekazano kopię dziennika budowy zawierającego wpis o podjęciu robót budowlanych;
- zadanie zrealizowano w przewidzianym w umowie o dofinansowanie terminie;
- przesłano w terminie siedmiu dni od zawarcia umowy o dofinansowanie zapotrzebowanie na środki z Funduszu Dróg Samorządowych oraz harmonogram rzeczowo-finansowy, a także informowano Wojewodę o braku potrzeby ich aktualizacji;
- dofinansowanie rozliczono we właściwym terminie i przesłano wniosek o rozliczenie płatności, w którym prawidłowo podano dane odnośnie otrzymanego dofinansowania i realizacji Inwestycji;
- zamontowano tablicę informacyjną.

(akta kontroli str. 38-52, 508, 512, 643, 644)

5.4. Realizacja przebudowy dróg nie została objęta kontrolami wewnętrznymi ani zewnętrznymi. W ostatnich czterech latach, w Urzędzie, NIK nie przeprowadzał kontroli związanych z prowadzeniem inwestycji, udzielaniem zamówień publicznych i utrzymaniem bezpieczeństwa na drogach.

(akta kontroli str. 8, 54, 60)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Dokonywanie obowiązkowych okresowych kontroli stanu dróg.
 2. Prowadzenie dzienników objazdu dróg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 27 czerwca 2023 r.

Kontroler
(-) Andrzej Szulc
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki