



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.011.03.2022

Pan  
Rafał Kobylski  
Burmistrz Miasta i Gminy Łasin

Urząd Miasta i Gminy Łasin  
ul. Radzyńska 2  
86-320 Łasin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Łasin, ul. Radzyńska 2, 86-320 Łasin <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Kobylski, Burmistrz <sup>2</sup> Miasta i Gminy Łasin, od 8 grudnia 2014.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ocena przygotowania do realizacji wybranej inwestycji budowlanej.</li><li>2. Ocena wyłaniania wykonawców inwestycji.</li><li>3. Ocena wykonania inwestycji oraz nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych.</li><li>4. Ocena prawidłowości utrzymania obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją.</li><li>5. Ocena prawidłowości rozliczenia inwestycji, w tym z jej wykonawcami oraz instytucjami odpowiedzialnymi za rozliczenie środków z zewnętrznych źródeł.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 do 22 grudnia 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Adam Ruciński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 191/2022 z 27 grudnia 2022 r.  (akta kontroli str. 1-3)

<sup>1</sup> Dalej: „Gmina”, „Urząd” lub „Inwestor”.

<sup>2</sup> Dalej: „Burmistrz”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, że w kontrolowanym okresie zrealizowany został zakładany zakres rzeczowy inwestycji obejmującej przebudowę ulicy Podmurnej, części ulicy Kościuszki, Grudziądzkiej i Radzyńskiej<sup>5</sup>, oraz że zabezpieczone zostały środki na to zadanie. Przy udzielaniu zamówień publicznych na dokumentację projektową, usługę nadzoru inwestorskiego oraz roboty budowlane i pozostałe zamówienia pracownicy Urzędu prawidłowo stosowali tryby postępowań przewidziane w prawie zamówień publicznych<sup>6</sup>. Pozytywnie oceniono także zapewnienie nadzoru nad inwestycją.

Negatywnie oceniono m.in.:

- niezapewnienie pełnego nadzoru nad procesem zapewnienia jakości robót budowlanych,
- nieopracowanie projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy i przebudowy remontu oraz utrzymania i ochrony dróg, a także drogowych obiektów inżynierskich,
- dokonanie dwóch płatności niezgodnie z warunkami określonymi w zawartych umowach.

Ponadto, w Urzędzie nie prowadzono prawidłowo ksiąg drogi ulicy Kościuszki, Radzyńskiej i Podmurnej, nie rejestrowano objazdów ww. ulic oraz akceptowano niezawierające wszystkich wymaganych informacji protokoły przeglądów okresowych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Planowanie i przygotowanie realizacji wybranych inwestycji

#### Opis stanu faktycznego

1.1. Przebudowa ulicy Podmurnej, części ulicy Kościuszki i Radzyńskiej została ujęta w wykazie przedsięwzięć Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Łasin<sup>8</sup> w czerwcu 2018 r.<sup>9</sup>. Pierwotnie uwzględniono pierwszą fazę realizacji inwestycji, a następnie w grudniu tego roku uzupełniono ją o kolejny etap<sup>10</sup>. Łącznie na ww. zadanie zaplanowano w WPF kwotę 2 115,0 tys. zł<sup>11</sup>.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: „Inwestycja”.

<sup>6</sup> Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, dalej: „Pzp” (Dz. U. z 2018 r. poz. 1843, ze zm.)

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Dalej: „WPF”.

<sup>9</sup> Uchwała Rady Miejskiej Łasin nr XLII/292/2018 z dnia 21 czerwca 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Łasin na lata 2018-2028 (na realizację zadania zaplanowano kwotę 1 800,0 tys. zł).

<sup>10</sup> Uchwała Rady Miejskiej Łasin nr III/13/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Łasin na lata 2019-2033 (zwiększono kwotę realizacji zadania do wysokości 2 100,0 tys. zł.).

<sup>11</sup> Uchwała Rady Miejskiej Łasin nr XII/111/2019 z dnia 26 listopada 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Łasin na lata 2019-2033.

Burmistrz podał m.in, że do realizacji zadania zaczęto przygotowywać się w 2017 r., kiedy zlecono wykonanie dokumentacji projektowej dotyczącej przebudowy ulicy Podmurnej w Łasinie. W 2018 r., w celu złożenia wniosku do Funduszu Dróg Samorządowych<sup>12</sup>, opracowano także projekt przebudowy ulicy Kościuszki i Radzyńskiej oraz podjęto decyzję o prowadzeniu w dwóch etapach łącznej inwestycji obejmującej wszystkie trzy ulice<sup>13</sup>. Realizację zadania rozpoczęto w 2018 r. ze środków własnych Gminy, a w kolejnym roku prace kontynuowano uzyskując dofinansowanie z FDS.

(akta kontroli str.4-24, 198)

W latach 2017-2019 na realizację całego przedsięwzięcia w budżecie Gminy zaplanowano kwotę 2 169,0 tys. zł., z tego 40,0 tys. zł w 2017 r., 359,0 tys. zł w 2018 r. oraz 1 770,0 tys. zł w 2019 r. Założono wydanie 1 311,1 tys. zł<sup>14</sup> ze środków własnych, w tym 1 093,0 tys. zł<sup>15</sup> z emisji obligacji oraz 857,9 tys. zł<sup>16</sup> z dotacji FDS. Gmina nie zaciągała kredytów ani pożyczek na realizację ww. inwestycji. Ostatecznie łączne koszty zadania wynosiły 2 086,3 tys. zł, w tym: 25,0 tys. zł w 2017 r., 300,9 tys. zł w 2018 r. i 1 760,4 tys. zł w 2019 r.

(akta kontroli str. 21-24)

Wyboru agenta emisji obligacji<sup>17</sup> dokonano w trybie pisemnego przetargu, zgodnie z art. 4 pkt 3 lit. j Pzp oraz art. 70<sup>1</sup>-70<sup>5</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>18</sup>. Udzielenie dofinansowania z FDS w wysokości 857,9 tys. zł nastąpiło natomiast w wyniku zawarcia umowy z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 25-140, 199)

**1.2.** Burmistrz wyjaśnił m.in., że przebieg dróg w ramach planowanej inwestycji nie ulegał zmianie, a zakres planowanej przebudowy wynikał z fizycznego zużycia nawierzchni ulic i chodników oraz konieczności wymiany części zniszczonych sieci wodociągowych i kanalizacyjny oraz przyłączy. Takie też parametry zdefiniowano w projekcie przebudowy poszczególnych ulic, uwzględniając przepisy techniczne dotyczące dróg publicznych. Burmistrz podał ponadto, że w tej sprawie nie były prowadzone konsultacje społeczne, gdyż od wielu lat była już znana potrzeba zrealizowania tego przedsięwzięcia. Przemawiały za tym interwencje mieszkańców i radnych oraz liczne awarie przyłączy. Nie prowadzono również konsultacji z doradcami lub ekspertami, ponieważ zakres inwestycji nie był skomplikowany, a sama diagnoza koniecznej wymiany i przebudowy infrastruktury podziemnej została oparta o analizy pracowników Zakładu Gospodarki Komunalnej w Łasinie<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 194-195)

W strukturze organizacyjnej Urzędu kwestie dotyczące przygotowania procesów inwestycyjnych przypisano Referatowi Inwestycji, Budownictwa, Rolnictwa i Gospodarki Gruntami<sup>21</sup>, który m.in. odpowiadał za prowadzenie spraw wynikających

<sup>12</sup> Dalej: „FDS”.

<sup>13</sup> Prace częściowo wykonywano także na ulicy Podgórznej.

<sup>14</sup> 40,0 tys. w 2018 r., 9,0 tys. w 2018 r. i 169,1 tys. w 20129 r.

<sup>15</sup> 350,0 tys. zł w 2018 r. i 743,0 tys. zł w 2019 r.

<sup>16</sup> W 2019 r.

<sup>17</sup> Uchwała nr XLIV/296/2018 Rady Miejskiej Łasin z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

<sup>19</sup> Umowa nr 13G/PRGiPID/2019/FDS z dnia 8 lipca 2019 r. o udzielenie dofinansowania ze środków pochodzących z Funduszu Dróg Samorządowych, dla zadania będącego treścią niniejszej umowy, zwanego dalej „zadaniem” pn.: „Przebudowa ulicy Podmurnej, części ulicy Kościuszki i Radzyńskiej w Łasinie”.

<sup>20</sup> Dalej: „ZGK Łasin”.

<sup>21</sup> Dalej: „Referat Inwestycji”.

z przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>22</sup>, zamówień publicznych, pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych, prowadzenia nadzoru technicznego na zleconymi robotami oraz ich odbiorami, a także prowadzenia inwestycji gminnych.

(akta kontroli str. 154-157)

Pracownicy, którym przypisano zadania, obowiązki i uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji byli odpowiednio przygotowani do ich wykonywania.

(akta kontroli str. 154-157, 200-206)

**1.3.** W toku przygotowań inwestycji udzielono czterech zamówień publicznych poniżej kwoty 30 tys. euro. W sierpniu 2017 r. Na podstawie § 6 Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp w Urzędzie Miasta i Gminy Łasin <sup>23</sup> przeprowadzono postępowanie ofertowe, a następnie zlecono podmiotowi zewnętrznemu<sup>24</sup>, który złożył najkorzystniejszą ofertę (25,0 tys. zł brutto), opracowanie dokumentacji projektowej *Przebudowy sieci wodociągowej wraz z modernizacją sieci deszczowej oraz wykonania nowej nawierzchni wraz z chodnikami na ulicy Podmurnej w Łasinie*. Zgodnie z warunkami wskazanej umowy projektant wykonał projekt budowlano-wykonawczy, opracował Specyfikację Techniczną Wykonania i Odbioru Robót<sup>25</sup> oraz kosztorys wraz z przedmiarem robót.

Ponadto w 2018 r. na podstawie § 3 ww. regulaminu<sup>26</sup> zlecono (za ok. 6,2 tys. zł) temu samemu wykonawcy Wykonanie projektu: *Przebudowy nawierzchni ulic Kościuszki i Radzyńskiej w Łasinie*.

W sierpniu 2018 r. zlecono wykonanie mapy do celów projektowych (za kwotę 1,2 tys. zł)<sup>27</sup>, a we wrześniu 2018 r. zawarto umowę z Muzeum w Grudziądzu na wykonanie prac archeologicznych, które zakończyły się przedłożeniem odpowiedniego raportu w grudniu 2018 r (wartość umowy opiewała na kwotę 4,0 tys. zł)<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 158-192, 315-323, 338-339)

**1.4.** Pracownicy Urzędu, przed planowanym terminem rozpoczęcia inwestycji, uzyskali pozwolenie budowlane oraz dokonali odpowiednich zgłoszeń do organu architektoniczono-budowlanego. W październiku 2017 r., po uzgodnieniu z Kujawsko-Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Toruniu<sup>29</sup>, Burmistrz wydał decyzję<sup>30</sup> o lokalizacji inwestycji celu publicznego dla przedsięwzięcia polegającego na budowie sieci wodociągowej wraz z modernizacją sieci deszczowej oraz wykonaniem nowej nawierzchni wraz z chodnikiem ulicy Podmurnej na działce nr 184 iw Łasinie. W lutym 2018 r. Inwestor złożył wniosek o pozwolenie na budowę, a w marcu 2018 r. Starosta Grudziądzki zatwierdził projekt budowlany i udzielił ww. pozwolenia<sup>31</sup>. W tym samym dniu Burmistrz zgłosił także rozpoczęcie robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę na działce nr 184 i 204

<sup>22</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm., dalej: „ustawa o drogach”.

<sup>23</sup> Zarządzenie nr 258/2016 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 2 września 2016 r obowiązujące do 18 lutego 2019 r. (dalej: „Regulamin z 2016 r.”).

<sup>24</sup> Umowa nr IBG.271.10.2017.ZO z 31 sierpnia 2017 r.

<sup>25</sup> Dalej: „STWiOR”.

<sup>26</sup> Do udzielania zamówienia publicznego, którego wartość nie przekraczała 10,0 tys. zł brutto, nie było wymagane prowadzenie dokumentacji czynności oraz pisemne uzasadnienie wyboru Wykonawcy.

<sup>27</sup> Mapa do celów projektowych Miasto Łasin, dz. 246, 361, 401, 518 (ul. Kościuszki, Radzyńska i Grudziądzka). Zamówienie z 9 sierpnia 2018 r.

<sup>28</sup> Umowa nr 2/A/2018 z 11 września 2018 r.

<sup>29</sup> Postanowienie Nr ZAE,80.2017 z 16 sierpnia 2017 r.

<sup>30</sup> Decyzja nr 61/2017 z 5 października 2017 r. (klauzula wykonalności z 6 października 2017 r.), dalej: „Konserwator”.

<sup>31</sup> Decyzja nr AB.6740.92.2018 z 15 marca 2018 r.

w Łasinie. W marcu 2018 r. Konserwator wydał Muzeum im. Ks. Dr Łęgi w Grudziądzu pozwolenie<sup>32</sup> na prowadzenie na ww. terenie prac archeologicznych. W październiku 2018 r. Burmistrz dokonał kolejnego zgłoszenia robót niewymagających pozwolenia na budowę na działkach nr 246, 361 i 401 w Łasinie.

Gmina dysponowała prawem do dysponowania ww. działkami na cele budowlane.

(akta kontroli str. 141-153, 158-193, 207-214)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W toku postępowania o udzielenie zamówienia poniżej 10 tys. zł<sup>33</sup>, nie przygotowano pisemnego zlecenia na realizację usługi przygotowania mapy do celów projektowych Miasto Łasin dz. o nr ewidencyjnych: 246, 361, 401, 518 (ul. Kościuszki, Radzyńska i Grudziądzka), co było niezgodne z § 7 ust. 3 Regulaminu z 2016 r.

Burmistrz podał m.in, że z uwagi na pilną potrzebę udzielenia zamówienia Inwestorowi umknęło przygotowanie zlecenia na sporządzenie mapy do celów projektowych.

(akta kontroli str. 182-183, 318-319, 617-620)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie inwestycji, w tym uzyskanie wymaganego prawem pozwolenia na budowę, dokonania zgłoszeń robót budowlanych niewymagających pozwolenia oraz uprzednie wykonanie dokumentacji projektowej. Inwestor przystępując do realizacji poszczególnych prac posiadał zabezpieczone środki na ich sfinansowanie, jego personel był odpowiednio przygotowany, a koszty wynagrodzenia poniesione z tytułu przygotowania inwestycji były zgodne z kwotami wynikającymi z zawartych umów i nie przekraczały kwot zaplanowanych w budżecie Gminy.

OBSZAR

## 2. Wyłonienie wykonawców inwestycji

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Dla zrealizowania badanej inwestycji pracownicy Urzędu przeprowadzili sześć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z tego pięć w ramach wewnętrznych procedur poniżej 30 tys. euro<sup>34</sup> i jedno w trybie przetargu nieograniczonego. W toku realizacji zadania Burmistrz wydał również jedno polecenie wykonania zadania ZGK Łasin<sup>35</sup>.

Wszystkie zamówienia podlegały odrębnemu szacowaniu wartości, a tryb ich udzielenia był adekwatny do ceny ustalonej w toku ww. postępowań.

(akta kontroli str. 427-438, 439-440, 455-456, 472-473, 478-479, 495-496, 498-499, 503-511)

W sierpniu 2018 r. Burmistrz polecił własnej jednostce budżetowej, tj. ZGK Łasin wykonanie roboty budowlanej pn. Przebudowa sieci wodociągowej wraz z modernizacją sieci deszczowej w ulicy Podmurnej w Łasinie. Prace w ramach limitu

<sup>32</sup> Decyzja z 7 marca 2018 r nr ZAR,45.2018 o udzieleniu pozwolenia nr 18/2018.

<sup>33</sup> Faktura nr 01/08/2018 z 9 sierpnia 2018 r wystawiona na kwotę 1,2 tys. zł

<sup>34</sup> Do 18 lutego 2019 r. „Regulamin z 2016 r.”, a następnie Zarządzenie nr 3.7/2019 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art.4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy Łasin (dalej: „Regulamin z 2019 r.”).

<sup>35</sup> zakład budżetowy Gminy.

wydatków do kwoty 240 tys. zł miały zostać wykonane do 30 września 2018 r.<sup>36</sup>. zgodnie z zakresem określonym w projekcie budowlanym, przedmiarze robót oraz Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych<sup>37</sup>.

We wrześniu 2018 r., na podstawie zapytań ofertowych przewidzianych w Regulaminie z 2016 r., wyłoniono wykonawcę zadania pn. „Przebudowa ulicy Podmurnej w Łasinie-Etap I – roboty branży drogowej. W umowie z 14 września 2018 r. ustalono między innymi termin zakończenia robót (do 15 listopada 2018 r.) oraz ich wartość (110,7 tys. zł. brutto).

W grudniu 2018 r., na podstawie ww. regulacji wewnętrznej, za kwotę 3,4 tys. zł zlecono wykonanie robót dodatkowych przy przebudowie ulicy Podmurnej w Łasinie.

W kwietniu 2019 r. wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane w zakresie Przebudowy ulicy Podmurnej, części ulicy Kościuszki i Radzyńskiej w Łasinie. Zamówienie składało się z trzech części, tzn. części I dotyczącej robót drogowych przygotowawczych i brukarskich, części II polegającej na wykonaniu robót drogowych nawierzchniowych oraz części III, w której miano zrealizować roboty sanitarne na ul. Podmurnej (kanalizacja sanitarna).

Przygotowana w toku tego postępowania Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia<sup>38</sup> zawierała wszystkie wymagane elementy; ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane prawidłowo, a do przeprowadzenia postępowania powołano komisję przetargową. Ponadto:

- wszystkie osoby wykonujące czynności w ramach postępowania przetargowego złożyły wymagane oświadczenia;
- wykonawcy wnieśli wadium w formie i wysokości zgodnej z SIWZ;
- wybrani wykonawcy spełniali warunki udziału w postępowaniu;
- treść złożonych przez nich ofert odpowiadała wymogom zawartym w SIWZ;
- wyboru ofert dokonano na podstawie kryteriów określonych w SIWZ;
- wybrano najkorzystniejsze oferty;
- o wynikach postępowania w sposób prawidłowy powiadomiono wszystkich biorących w nich udział wykonawców;
- sporządzono pisemny protokół, w którym rzetelnie udokumentowano przebieg postępowania;
- treść umów zawartych z wykonawcami była zgodna z ich projektami wskazanymi w SIWZ.

(akta kontroli str. 417-624)

Realizację części I na podstawie umowy IBG.271.7.2019.PN/I z 6 czerwca 2019 r. powierzono (za kwotę 798,9 tys. zł) Zakładowi Usługowo-Handlowemu „Bud-Stal” w Lubawie<sup>39</sup>. Zgodnie z umową IBG.271.7.2019.PN/II z 4 czerwca 2019 r. część II zamówienia (za 523,8 tys. zł) miało wykonać Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów Sp. z o.o. w Świeciu<sup>40</sup>. Część III, na podstawie umowy IBG.271.7.2019.PN/III z 4 czerwca 2019 r., za kwotę 392,9 tys. zł zlecono Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Łasinie Sp. z o.o.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> W kolejnych dwóch Aneksach z 31 sierpnia 2018 r. dokonano zmiany daty wykonania zadania: do dnia 15 listopada 2018 r., oraz zmiany limitu wydatków do kwoty 230 tys. zł.

<sup>37</sup> Dalej: „STWiORB”.

<sup>38</sup> Dalej: „SIWZ”.

<sup>39</sup> Dalej: „Bud-Stal Lubawa”.

<sup>40</sup> Dalej: „PBDiM Świecie”.

<sup>41</sup> Dalej: „ZGK Spółka Łasin”.

(akta kontroli str.555-615)

W czerwcu 2019 r. pracownicy Urzędu, zgodnie z Regulaminem z 2019 r., za kwotę 30 tys. zł zlecieli Biuru Projektowania i Nadzoru Budowlanego w Grudziądzu pełnienie nadzoru inwestorskiego w branży sanitarnej i drogowej. Dodatkowo, we wrześniu 2019 r., w oparciu o tą samą regulację, zakupiono od Instal-Bud s.c. w Łasinie (za kwotę 5,8 tys. zł) materiały na przebudowę ulicy Podmurnej, a w październiku 2019 r. zawarto odrębną umowę (8,8 tys. zł) z ZGK Spółka Łasin na wykonanie robót dodatkowych przy przebudowie ulicy Podmurnej, części ulicy Kościuszki i Radzyńskiej w Łasinie.

(akta kontroli str. 478-511)

Umowy na roboty budowlane zawierały każdorazowo zapisy zabezpieczające interesy Inwestora, w tym dotyczące: kar umownych (we wszystkich sześciu przypadkach), zabezpieczenia należytego wykonania umowy (w trzech sprawach) oraz gwarancji (w pięciu przypadkach).

(akta kontroli str. 457-461, 512, 474-477, 500-502, 573-616)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sposób wyłonienia wykonawców inwestycji.

### **3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** Przedsięwzięcie inwestycyjne pn. „Przebudowa ulicy Podmurnej, części ulicy Kościuszki, Grudziądzkiej i Radzyńskiej w Łasinie realizowane było na podstawie dwóch odrębnie opracowanych dokumentacji projektowych.

Przygotowanym w 2017 r. projekcie pn. „Przebudowa sieci wodociągowej wraz z modernizacją sieci deszczowej oraz wykonanie nowej nawierzchni wraz z chodnikami na ulicy Podmurnej w Łasinie” oraz na podstawie dokumentacji z 2018 r., pn. „Przebudowa części ulicy Kościuszki i Radzyńskiej w Łasinie”.

(akta kontroli str. 652-671)

Na przełomie lat 2018-2019 przystąpiono do zlecania poszczególnych robót budowlanych, w dwóch etapach. Rozpoczęcie prac nastąpiło po zgłoszeniu robót 10 września 2018 r. Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego Powiatu Grudziądzkiego<sup>42</sup>. Kolejne zadania były rozpoczynane sukcesywnie do lipca 2019 r. Zawiadomienie o zakończeniu budowy przekazano PINB 15 listopada 2019 r.

W toku realizacji siedmiu robót budowlanych zawarto pięć aneksów do dwóch umów i wydano jedno polecenie zrealizowania robót. Przedmiotem zmian było głównie przesunięcie terminu wykonania umów (trzy przypadki) z powodu braku możliwości zaprojektowania pierwotnie bezwykopowej wymiany wodociągu z uwagi na zmianę średnicy materiału, koniecznością wykonania odwodnienia liniowego i stabilizacji podłoża pod warstwy bitumiczne jezdni oraz konieczności wykonania wyniesionego przejścia dla pieszych po zakończeniu robót bitumicznych. Możliwość wprowadzenia zmian została przewidziana w treści poszczególnych umów.

(akta kontroli str. 417, 421, 441-444, 573-603)

<sup>42</sup> Dalej: „PINB”.



W toku inwestycji w Urzędzie nie dysponowano jednolitym, szczegółowym harmonogramem wszystkich prac.

Burmistrz podał, że poszczególne zadania inwestycyjne, ze względu na podział branżowy poszczególnych części, uwzględniono w zapisach umowy w ten sposób, że poszczególne zakresy robót były realizowane równolegle i miały termin krótszy niż prace nawierzchniowe, które zostały wykonane dopiero po ich zakończeniu. Dodał, że względu na stosunkowo mały zakres i krótki termin realizacji poszczególnych części ustalanie szczegółowego harmonogramu robót było bezcelowe i utrudniałoby pracę w przypadku konieczności nagłej jego zmiany. Przygotowano natomiast harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji zadania na potrzeby umowy zawartej z Wojewodą.

(akta kontroli str. 746, 749, 652-671, 776-777)

Nie stwierdzono usterek w trakcie odbioru poszczególnych prac.

(akta kontroli str. 309-380)

**3.2.** Zakres rzeczowy inwestycji nie ulegał zmianie. Poszczególne umowy na roboty budowlane były realizowane zgodnie z ustalonym zakresem. W toku inwestycji, w 2018 r., zlecono PBDiM Świecie wykonanie robót dodatkowych przy przebudowie ul. Podmurnej w Łasinie, a następnie w 2019 r. zawarto z ZGK Spółka Łasin umowę pn. Roboty dodatkowe przy przebudowie ulicy Podmurnej, części ulicy Kościuszki i Radzyńskiej w Łasinie. Ww. zadania miały charakter odrębnych zleceń i nie wypełniały definicji robót dodatkowych, o których mówił art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp.

(akta kontroli str. 309-380, 439- 616, 672-694, 1003-1006 )

**3.3.** Nadzór nad robotami budowlanymi w 2018 r<sup>43</sup>. prowadzony był bezpośrednio przez Gminę. Burmistrz oświadczył, że były to małe zadania, dlatego nadzorowali je pracownicy posiadający stosowne uprawnienia i kompetencje. Nadzór był prowadzony na bieżąco i nie był dokumentowany, ale miał swoje odzwierciedlenie w dokumentacji odbiorowej poszczególnych robót.

(akta kontroli str. 409-410)

W 2019 r., po przeprowadzeniu wewnętrznej procedury udzielenia zamówienia publicznego zawarto w dniu 4 czerwca 2019 r. z podmiotem zewnętrznym umowę, której przedmiotem było pełnienie funkcji nadzoru inwestorskiego branży sanitarnej oraz zapewnienie inspektora nadzoru branży drogowej przy przebudowie ulicy Podmurnej, części ulicy Kościuszki i Radzyńskiej w Łasinie. Nadzorem objęto realizację trzech umów<sup>44</sup>, w zakresie wykonania robót drogowych przygotowawczych i brukarskich (Bud-Stal Lubawa), sanitarnych (ZGK Spółka Łasin) i drogowych nawierzchniowych (PBDiM Świecie).

Burmistrz podał, że prace realizowane na podstawie umowy na roboty dodatkowe, (ZGK Spółka Łasin), z uwagi na lokalizację w miejscach objętych robotami zasadniczymi były także weryfikowane przez ww. nadzór pomimo braku zapisów umownych w tym przedmiocie.

(akta kontroli str. 1003-1006)

Zgodnie z umową, do obowiązków nadzoru inwestorskiego w branży sanitarnej i drogowej przy przebudowie ulicy Podmurnej, części ulicy Kościuszki i Radzyńskiej w Łasinie, należało m.in.: nadzorowanie i podejmowanie wszelkich działań umożliwiających prowadzenie robót, prowadzenie nadzoru technicznego (zgodnie

<sup>43</sup> Przebudowa sieci wodociągowej wraz z modernizacją sieci deszczowej w ulicy Podmurnej (ZGK Łasin), Przebudowa ulicy Podmurnej w Łasinie – Etap I – roboty branży drogowej (Tomax Łasin), wykonanie robót dodatkowych przy przebudowie ul. Podmurnej w Łasinie (PBDiM Świecie)

<sup>44</sup> Objętych pozwoleniem na budowę Starosty Grudziądzkiego.

z prawem budowlanym), pełnienie funkcji koordynujących na budowie, pomoc przy rozliczeniach związanych z realizacją robót, opracowaniem dokumentów rozliczeniowych, sprawozdań i innych dokumentów wymaganych przez realizację robót. Ponadto do jego zadań należała współpraca z inwestorem, projektantami i wykonawcami, podejmowanie wszelkich niezbędnych działań w celu ochrony interesów Gminy.

(akta kontroli str. 1003-1006)

W toku kontroli ustalono, że przy realizacji poszczególnych zadań inspektorzy branży budowlanej i sanitarnej dokonywali na bieżąco wpisów w dzienniku budowy oraz uczestniczyli w odbiorach poszczególnych robót budowlanych. W dokumentacji budowy brak było adnotacji projektanta.

Burmistrz wyjaśnił, że nie było konieczności skorzystania z nadzoru autorskiego w trakcie realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 672-698, 746, 749)

**3.4.** Proces zapewnienia standardu i jakości robót budowlanych został powierzony przez Gminę poszczególnym wykonawcom. W treści trzech umów i polecenia wykonania robót zawarto zapisy o stosowaniu STWIORB, a w kolejnych trzech umowach zalecono korzystanie z Polskich Norm. Ponadto troje wykonawców wyłonionych w trybie przetargu nieograniczonego zostało zobowiązanych do przygotowania i stosowania Programu Zapewnienia Jakości.

Proces sprawdzenia standardów jakości wykonanych robót opierał się głównie na informacjach i dokumentach przedłożonych przez wykonawców. Nie korzystano z możliwości niezależnego badania jakości użytych materiałów.

Burmistrz podał, że zapisy umów pozwalały na zlecenie takich badań. Było to jednak uprawnienie, a nie obowiązek. Dodatkowe badania przeprowadza się bowiem w przypadku podejrzenia niespełnienia przez wykonawców reżimu technologicznego. Takich sytuacji nie było podczas realizacji tej inwestycji.

(akta kontroli str. 699-712, 716-745, 769, 771)

Badanie dzienników budowy wykazało m.in., że w toku realizacji inwestycji inspektor nadzoru w branży budowlanej zgłaszał uwagi odnośnie do konieczności załączenia wyników badań, certyfikatów i deklaracji materiałowych oraz operatu geodezyjnego.

(akta kontroli str. 409-410, 672-698, 746, 749)

**3.5.** Zamawiający nie korzystał<sup>45</sup> z praw zabezpieczających jego interes w trakcie realizacji lub po zakończeniu poszczególnych zadań wykonanych w ramach inwestycji z uwagi na brak konieczności podejmowania tych działań.

(akta kontroli str. 1002)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W toku oględzin pięciu ulic (ul. Grudziądzkiej, Kościuszki, Podmurnej, Podgórnjej i Radzyńskiej) stwierdzono, że:
  - a) krawędzie poniższych znaków drogowych w najniższym ich punkcie<sup>46</sup>, tj.:
    - T-16 (na wysokości ok. 210 cm) pod znakiem D-6 na ulicy Radzyńskiej,
    - T-11 (na wysokości ok. 205 cm) pod znakiem A-11a, D-1 (ok. 211 cm) i D-6 (ok. 210 cm) na ulicy Kościuszki,
    - B-2 (na wysokości ok. 205 cm), B-36, (ok. 202 cm) i B-43 (ok. 201 cm) na ulicy Podmurnej,

<sup>45</sup> Stan na 11 stycznia 2023 r.

<sup>46</sup> Pomiary wykonali uczestnicy oględzin, tj. Sekretarz Miasta i Gminy Łasin oraz kontroler NIK.

- Tabliczka T-30 (na wysokości ok. 160 cm) pod znakiem D-18 na ulicy Grudziądzkiej

znajdowały się poniżej wysokości 220 centymetrów od krawędzi jezdni.

Ponadto znak D-15 (przy budynku szpitala) oraz B-2 (przed wjazdem na parking) na ulicy Grudziądzkiej znajdowały się w odległości mniejszej niż 0,5 metra, a znak D-1 na ulicy Kościuszki powyżej dwóch metrów od krawędzi jezdni<sup>47</sup>.

Powyższe było niezgodne z treścią podrozdziału 1.5.3 (Odległość znaków od jezdni oraz wysokość ich umieszczania) Załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie umieszczania znaków.

b) znaki:

- A-2 i T-16a (a nad nimi znak A-30) na ulicy Radzyńskiej,
- D-6 i D-3 na skrzyżowaniu ulicy Podmurnej z Podgórną,
- D-6 i B-21 na ulicy Podmurnej (w kierunku skrzyżowania z ulicą Wąską),
- A-11a i D-16 i B-36 na ulicy Kościuszki,
- D-15 i F-10 na ulicy Grudziądzkiej

zostały umieszczone w odległości mniejszej niż 10 metrów od siebie (tj. odpowiednio ok.: 7,2; 3,0; 5,8; 8,6; 8,0 metra), co było niezgodne z treścią podrozdziału 1.5.2 (Sposób umieszczania znaków) 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 drogach<sup>48</sup>.

- c) na ulicy Podgórnnej pod znakami A-7 i C-12 umieszczono (nie będącą znakiem drogowym) tabliczkę z symbolem kamery (w kolorze niebieskim), a na ulicy Podmurnej nad chodnikiem znajdowała się tablica informująca o zakończonej inwestycji, choć ww. tablice nie były ujęte w obowiązującym dla tych ulic projekcie organizacji ruchu.

Ponadto:

- na ulicy Kościuszki wraz ze znakiem A-11 umieszczono tabliczkę T-11 z napisem „25 metrów, choć z obowiązującego projektu organizacji ruchu z sierpnia 2018 r pod znakiem A-11 powinna być umieszczona tabliczka z napisem „20 metrów”,
- na ulicy Podmurnej brak było znaku D-6 po lewej stronie drogi choć taki znak był uwzględniony w projekcie organizacji ruchu z grudnia 2017 r. Ponadto umieszczony w ciągu drogi znak F-6 uprzedzał o zakazie wjazdu traktorów „w lewo i w prawo”) w sytuacji, gdy zgodnie z ww. organizacją ruchu miał on uprzedzać o zakazie wjazdu traktorów „w prawo”,
- projekty organizacji ruchu dla ulicy Radzyńskiej z kwietnia 2020 r. nie odpowiadał organizacji ruchu dla ulicy Kościuszki z sierpnia 2018 r. (w zakresie wykazywanych w obu projektach odcinka drogi od skrzyżowania z ulicą Podmurną do skrzyżowania z ulicami Grudziądzką i Radzyńską); co było niezgodne z § 11 w zw. z § 2 ust. 2 w zw. oraz § 2 ust. 1 pkt 1 ppkt f rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Znaki na ulicach umieszcza się w odległości od 0,5 do 2 metrów od krawędzi jezdni.

<sup>48</sup>T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie umieszczania znaków”.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 784, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem”.

Burmistrz wyjaśnił, że za poszczególnymi niezgodnościami stały różne przyczyny. Sytuacje, w których umieszczono znaki poniżej 220 cm dotyczyły przede wszystkim przypadków, gdy na jednym słupku wisiało kilka znaków, przez co zachowanie minimalnej wysokości było niemożliwe. Nie mniej wysokość, na której się one znajdowały, nie zagrażała bezpieczeństwu ruchu pieszych. Ww. wyjaśnił także, że w przypadku znaku D-15 (przy budynku szpitala) nie zachowano odpowiedniej odległości z uwagi na małą szerokość chodnika, a znak B-2 z ulicy Grudziądzkiej i B-36 z ulicy Kościuszki pozostały z oznakowania pierwotnego ulicy. Ponadto znak D-1 usytuowano dla zwiększenia szerokości przejścia na chodniku. Natomiast umieszczenie znaków w odległości mniejszej niż 10 metrów wynikało, np. z powodu usytuowania zjazdu do szpitala lub przejścia dla pieszych, geometrii chodnika czy pierwotnego usytuowania poszczególnych znaków. W przypadku niezgodności oznakowania z przyjętą organizacją ruchu błąd powstał na skutek wykorzystania nieodpowiedniego podkładu mapowego. Burmistrz zadeklarował, że ww. niezgodności zostaną sukcesywnie skorygowane.

(akta kontroli str. 747-751, 779-890)

2. W toku badania dokumentacji powykonawczej trzech robót budowlanych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym nadzorze nad realizacją umów: IBG.271.7.2019.PN/I oraz IBG.271.7.2019.PN/II, co skutkowało tym, że wykonawcy nie zrealizowali swoich obowiązków. W operacie powykonawczym Bud-Stal Lubawa oraz w operacie kołaudacyjnym PBDiM Świecie znajdowało się łącznie 16 badań, które nie posiadały potwierdzenia (zatwierdzenia) dokonanego przez inspektora nadzoru. Ponadto w operacie kołaudacyjnym PBDiM znalazły się dwa wnioski materiałowe (wnioski nr 1 i 2), które nie uzyskały ostatecznej aprobaty ww. inspektora, co było niezgodne z pkt 8 Programu Zapewnienia Jakości przebudowy ulicy Podmurnej, części ulicy Kościuszki i Radzyńskiej w Łasinie<sup>50</sup>.

Burmistrz wskazał, że wynikało to z braku staranności ze strony wykonawców. Ostateczną akceptacją dokumentacji budowy w zakresie użytych materiałów i przeprowadzonych badań był bowiem podpis inspektora nadzoru na protokole końcowego odbioru robót. Praktyka, jaką stosowali wykonawcy robót, polegała na mailowym przesyłaniu do akceptacji materiałów i badań inspektorowi. Po uzyskaniu mailowej lub słownej akceptacji nie dopilnowywali już formalnej akceptacji, biorąc na siebie ryzyko nieodebrania robót i finansowych konsekwencji związanych z usunięciem niezaakceptowanych materiałów lub zapłaty kar umownych.

(akta kontroli str. 735-745, 769, 771-772)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt, że poszczególne prace określone w umowach na roboty budowlane zostały zrealizowane zgodnie z ustalonym zakresem i terminowo. Koszty wynagrodzenia poniesione z tytułu ich wykonania były zgodne z kwotami wynikającymi z zawartych umów. Nadzór nad realizacją Inwestycji zapewniony był przez Urząd lub zewnętrzny nadzór inwestorski.

Negatywnie oceniono sposób oznakowania i zgodności z obowiązującą organizacją ruchu pięciu ulic Łasina oraz niezapewnienie pełnego nadzoru nad procesem zapewnienia jakości robót budowlanych.

---

<sup>50</sup> Dalej: „PZJ”.

## 4. Utrzymanie dróg objętych wybraną inwestycją

**4.1.** W badanym okresie Urząd nie przygotował odrębnych regulacji w zakresie przeglądów stanu technicznego obiektów budowlanych oraz okresowych kontroli i przeglądu stanu technicznego dróg.

Burmistrz wyjaśnił, że w § 16 pkt 6 i 7 regulaminu organizacyjnego Urzędu<sup>51</sup> istniały zapisy o prowadzeniu spraw związanych z drogami publicznymi oraz utrzymania ulic, chodników i znakowania ulic przez Referat IBG. Dodał ponadto, że wprowadzenie szczegółowych przepisów wewnętrznych dla zagadnień uregulowanych ustawowo, prowadziłoby do nadmiernego rozbudowania uregulowań wewnętrznych, podczas gdy takie obowiązki wynikały z przepisów ustawowych oraz zakresu czynności pracowników.

(akta kontroli str. 417, 421, 757-764, 891)

Dla ciągu drogi na ulicy Podmurnej<sup>52</sup>, Kościuszki<sup>53</sup> i Radzyńskiej<sup>54</sup> w Łasinie od 4 stycznia 2018 r. prowadzone były książki drogi, które zawierały w szczególności informacje dotyczące: [1] parametrów technicznych odcinka drogi, [2] wyposażenia technicznego odcinka drogi, [3] schematy skrzyżowań z drogami i dane charakterystyczne skrzyżowań [4] rysunki przekrojów charakterystycznych drogi oraz [5] przebieg liniowy drogi.

(akta kontroli str. 617-651, 907-1001)

Weryfikacja prowadzonej przez Gminę dokumentacji okresowych kontroli stanu dróg za lata 2017 -2022 wykazała, że w badanym okresie, dla każdej z ww. ulic przeprowadzono sześć przeglądów rocznych i dwa pięcioletnie (w 2017 r. i 2022 r.).

(akta kontroli str. 903-905)

**4.2.** Analiza dokumentacji dotyczącej ulicy Podmurnej, Kościuszki i Radzyńskiej za lata 2017-2022 wykazała, że w ww. okresie sporządzano protokoły pięcioletniej kontroli okresowej oraz rocznych kontroli okresowych, które zawierały w szczególności informacje obejmujące: [1] datę przeprowadzenia kontroli, imię i nazwisko oraz nr uprawnień budowlanych osoby przeprowadzającej kontrolę i jej podpis; [2] określenie kontrolowanego obiektu; umożliwiające jego identyfikację [3] zakres kontroli, [4] ustalenia dokonywane w zakresie kontroli, w tym wskazanie nieprawidłowości jeśli zostały stwierdzone, [5] treść zaleceń i termin ich wykonania jeśli zostały stwierdzone nieprawidłowości. Nie prowadzono dzienników objazdu dróg.

(akta kontroli str. 903-905)

**4.3.** Burmistrz podał, że zalecenia wynikające z przeglądów okresowych na ulicy Podmurnej, Kościuszki i Radzyńskiej były wykonywane na bieżąco, w ramach procesu utrzymania dróg. Nie wykonano<sup>55</sup> jeszcze przeglądu gwarancyjnego tych ulic.

(akta kontroli str. 908-1002)

Na drogach objętych inwestycją nie prowadzono gwarancyjnych robót naprawczych i remontowych. Wiosną 2020 r., w ramach obsługi wodno-kanalizacyjnej, ZGK Spółka Łasin usuwało jedynie szkodę związaną z uszkodzeniem eksploatacyjnym (przez

<sup>51</sup> Zarządzenie nr 306/2016 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 2 września 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Łasinie, Zarządzenie nr 29/2019 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Łasinie,

<sup>52</sup> Nr: 041708C, od km. 0+000 – do km. 0+287.

<sup>53</sup> Nr: 041704C, od km. 0+000 – do km 0+235.

<sup>54</sup> Nr: 041709C, od km. 0+000 – do km. 0+132.

<sup>55</sup> Stan na 22 grudnia 2023 r.

gryzanie) sieci sanitarnej przy studni rewizyjnej na ulicy Radzyńskiej.

(akta kontroli str. 381-403, 765, 1002)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą nie opracowano projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co było niezgodne z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.

Burmistrz podał m.in., że wskazany powyżej przepis wskazuje kompetencje zarządcy drogi, a nie obowiązki. Gmina miała zamkniętą sieć dróg, w związku z tym nie planowano rozwoju sieci drogowej poprzez budowę nowych dróg. Zwrócił uwagę, że Urząd przygotował Strategię Rozwoju Miasta i Gminy Łasin na lata 2021-2027, która obejmowała cele związane z infrastrukturą techniczną i drogownictwem. Ponadto na potrzeby wieloletnich planów inwestycyjnych zawartych w budżetach i WPF pracownicy merytoryczni przygotowywali materiały planistyczne, wykorzystywane przez komisje Rady Miejskiej i jego samego. Burmistrz wskazał, że wszystkie elementy związane z planowaniem inwestycji i ich realizacją były zdeterminowane pozyskaniem środków zewnętrznych, a te nie były ani stabilne ani przewidywalne. W związku z tym trudno było długofalowo zaplanować projekty w cyklu wieloletnim. Plany inwestycyjne były formułowane z chwilą pojawienia się źródeł finansowania zewnętrznego.

Zdaniem NIK art. 20 ustawy o drogach określa zadania, a nie kompetencje zarządcy drogi. Niezależnie od swojej bieżącej sytuacji, nie może on uchylać się od ich realizacji.

(akta kontroli str.196, 198, 746, 749, 892)

2. Do 3 stycznia 2018 r. nie prowadzono ksiąg drogi dla ulicy Kościuszki, Podmurnej i Radzyńskiej, a następnie prowadzono je w sposób nierzetelny, tj. nie uwzględniając w treści wykazu opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi, protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej, protokołów odbioru odcinka robót dla odcinka drogi (budowa, przebudowa) oraz protokołów katastrof. Ponadto ww. książki nie zawierały szczegółowych danych technicznych zagospodarowania odcinka drogi oraz zmian parametrów technicznych, co było niezgodne z art. 10 ust. 11 ustawy o drogach w związku z § 9 ust. 1 pkt 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 tunelom<sup>56</sup>.

(akta kontroli str. 747-751, 779-890)

Burmistrz podał, że po objęciu stanowiska w 2015 r., zorientował się, że na skutek niewypełnienia podstawowych obowiązków przez Kierownika Referatu IBG, w Urzędzie brakowało podstawowej dokumentacji związanej z ewidencją i przeglądami dróg gminnych. W 2016 r. zlecono wykonanie przeglądów dróg gminnych i uzupełnienie ksiąg drogi firmie zewnętrznej. Ww. podmiot nie wywiązał się z tego zlecenia, nie zwrócił również przekazanych jemu materiałów. W konsekwencji zlecono wykonanie nowej ewidencji i ksiąg dróg, które zostały założone 4 stycznia 2018 r. Burmistrz dodał ponadto, że za braki w uzupełnieniu dokumentacji byli odpowiedzialni pracownicy zajmujący się ewidencją dróg.

(akta kontroli str. 619-651, 891-902, 906-1001)

<sup>56</sup> Dz.U. z 2005 r., Nr 67, poz. 582., dalej: „rozporządzenie w sprawie numeracji dróg”.

3. W badanym okresie<sup>57</sup> Urząd nie prowadził dziennika objazdów dróg, co było niezgodne z art. 10 ust. 11 ustawy o drogach w związku z § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie numeracji dróg.

Burmistrz podał, że nastąpiło to na skutek zaniedbania pracowników.

(akta kontroli: 619, 623, 906)

4. Badanie łącznie 21 protokołów przeglądów okresowych dróg (rocznych i pięcioletnich) z lat 2017-2022 dla ulicy Kościuszki, Podmurnej i Radzyńskiej w Łasinie wykazało, że zostały one odebrane w sposób nierzetelny przez pracownika Urzędu, bowiem:

- w łącznie 18 protokołach (za lata 2017 - 2021), nie dokonywano zapisów odnoszących się do sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzednich kontroli. Ponadto w 15 protokołach (do 2020 r.) nie określono terminu realizacji wydanych zaleceń, co było niezgodne z art. 62a ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane<sup>58</sup>,
- w trzech protokołach z 2021 nie wskazano zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli, co było niezgodne z art. 62a ust. 2 pkt. 9 prawa budowlanego,
- w trzech protokołach z 2022 r. (sporządzonych łącznie rocznych i pięcioletnich) nie wskazano metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych, co było niezgodne z art. 62 ust. 2 pkt 8 prawa budowlanego.

Burmistrz wyjaśnił, że obowiązek odpowiedniego sporządzenia protokołów spoczywał na osobie wykonującej przeglądy drogi. Nie mniej pracownik ds. drogowych w Urzędzie nie wywiązał się z obowiązku sprawdzenia ich kompletności. Ww. wyjaśnił ponadto, że wykonanie zaleceń z przeglądów z 2017 r. i 2018 r. nie było możliwe z uwagi na brak protokołów z wcześniejszych przeglądów. W pozostałych protokołach z przeglądów do 2021 r. określano natomiast termin jako „niezwłocznie w miarę możliwości finansowych”. Dodał także, że brak wskazania metod i środków użytkowania elementów narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych było bezcelowe, gdyż cała budowa była na nie narażona, a zarządca drogi i podmiot dokonujący przeglądu nie ma wpływu na metody i środki użytkowania drogi.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 62a ust. 1 i 2 prawa budowlanego na sporządzającego protokół nałożono obowiązek sporządzenia protokołu zawierającego określone informacje. Zarządca drogi winien zatem wyegzekwować sporządzenie dokumentu, który zawiera niezbędne dane.

(akta kontroli str.619, 624, 904-906)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia prowadzenie przeglądów okresowych dróg oraz założenie w 2018 r. książek dróg dla ulic objętych kontrolą.

Negatywnie oceniono nieopracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Nieprawidłowym było również zaniechanie aktualizacji książek dróg, brak ewidencjonowania objazdów ulic oraz nierzetelny odbiór protokołów z poszczególnych przeglądów.

<sup>57</sup> Od 1 stycznia 2017 r. do 9 stycznia 2023 r.

<sup>58</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 682, dalej: „prawo budowlane”.

## 5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję

**5.1.** Wydatki na realizację Inwestycji zostały poniesione w wysokości przewidzianej w budżetach Gminy na lata 2017-2019 oraz w umowie o dofinansowanie. Zadanie w 58,9% zrealizowano ze środków własnych<sup>59</sup>, a w 41,1% z FDS przekazanego 7 listopada 2019 r. przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego w formie refundacji.

Na podstawie dokumentacji dotyczącej wykonania budżetu Gminy za lata 2017-2019 stwierdzono, że nw. wydatki w rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” każdorazowo mieściły się w rocznym planie wydatków<sup>60</sup> i wynosiły odpowiednio:

- w 2017 r. – 25,0 tys. zł<sup>61</sup> (przy planowanej kwocie 40,0 tys. zł),
- w 2018 r. – 300,9 tys. zł<sup>62</sup> (przy planowanej kwocie 359,0 tys. zł),
- w 2019 – 1 760, 4 tys. zł<sup>63</sup> (przy planowanej kwocie 1 770,0 tys. zł).

W toku inwestycji, w 12 przypadkach, pracownicy Urzędu dokonali rozliczeń w uprzednio ustalonej wysokości. W jednym przypadku ZGK wykonał powierzone mu zadanie za 175,4 tys. zł zamiast 230,0 tys. zł.

Burmistrz podał, że zmiana wysokości wynagrodzenia dla ZGK wynikała z treści § 6 Polecenia wykonania z 31 sierpnia 2018 r., w którym określono, że rozliczenie wydatków nastąpi na podstawie not księgowych związanych z wydatkami i nakładami poniesionymi na realizację zadania. Limit środków wynikał z szacowanej wartości robót, na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Zakres prac został niezmieniony, a oszczędności wynikały z mniejszych wydatków związanych z zakupem materiałów oraz usług i własnych kosztów osobowych.

Dofinansowanie z FDS w kwocie 857,9 tys. zł. wykorzystano w pełnej wysokości.

(akta kontroli str. 129-140, 215-275, 308-381, 417-421)

**5.2.** W toku realizacji zamierzenia budowlanego pracownicy Urzędu dokonali rozliczeń z 10 podmiotami, które wykonały łącznie 13 zadań w ramach robót budowlanych, dostaw lub usług. W toku weryfikacji 15 dowodów płatności ustalono m.in., że we wszystkich przypadkach zapłata nastąpiła na podstawie prawidłowo wystawionych faktur. Zgodnie z Instrukcją w sprawie obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo - księgowych<sup>64</sup>, na odwrocie ww. dowodów księgowych zamieszczono opis operacji gospodarczej wraz z potwierdzeniem przeprowadzenia kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej oraz zatwierdzenie (przez Burmistrza lub jego Zastępcę i Skarbnika) wydatku do wypłaty.

(akta kontroli str. 300-380)

<sup>59</sup> Dochodów własnych i obligacji.

<sup>60</sup> Przy uwzględnieniu stosowanych zmian wprowadzonych uchwałami Rady Miejskiej Łasin.

<sup>61</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2017 r. stanowiące załącznik do Zarządzenia nr 465/2018 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 12 marca 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta i Gminy Łasin za 2017 rok.

<sup>62</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2018 r. stanowiące załącznik do Zarządzenia nr 46/2019 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 7 marca 2019 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta i Gminy Łasin za 2018 rok.

<sup>63</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2019 r. stanowiące załącznik do Zarządzenia nr 233/2020 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 6 marca 2020 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta i Gminy Łasin za 2019 r.

<sup>64</sup> Załącznik nr 8 do Zarządzenia nr 359/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia zada (polityki) rachunkowości, a następnie Zarządzenia nr 441/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 29 grudnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, dalej: „Instrukcja”.



W jednym przypadku uregulowano należność za wykonane prace, po ustaleniu przez Gminę, że wykonawca uprzednio dokonał płatności za wykonane prace na rzecz podwykonawcy.

(akta kontroli str. 300)

**5.3.** Nie stwierdzono przypadku opóźnienia w regulowaniu płatności.

(akta kontroli str. 300-306)

Weryfikacja umowy o dofinansowanie płatności wykazała, że wypełnione zostały obowiązki wynikające z umowy z Wojewodą, w tym:

- przesłano Wojewodzie poświadczony kopie dziennika budowy zawierające opis podjęcia robót budowlanych wraz z protokołami przekazania terenu i placu budowy, o czym mowa w § 1 ust. 12 umowy o dofinansowanie,
- zakończono realizację inwestycji oraz oddano zadanie do użytkowania w terminach uzgodnionych w § 2 ust. 1 pkt b i c ww. umowy,
- przedłożono w ustalonym terminie, o którym mowa w § ust. 8, rozliczenie dofinansowania.

(akta kontroli str.129-140, 308-380)

**5.4.** Kwestie dotyczące rozliczeń z wykonawcami zostały uregulowane w Instrukcji. Pracownicy merytoryczni odpowiadali m.in. za kwestie sprawdzenia prawidłowości przebiegu poszczególnych zdarzeń gospodarczych, a pracownicy pionu finansowo-księgowego odpowiadali za weryfikację formalno-rachunkową dostarczanych dowodów księgowych.

(akta kontroli str. 276-299)

Wszystkie osoby dokonujące rozliczenia badanej inwestycji posiadały odpowiednie przygotowanie i doświadczenie zawodowe.

(akta kontroli str.155-156, 404-405)

**5.5.** W związku z realizacją inwestycji w badanym okresie do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga. Ww. przedsięwzięcie nie było również objęte zewnętrznym lub wewnętrznym postępowaniem kontrolnym. Ww. tematyką nie zajmował się audytor wewnętrzny. Zagadnienia dotyczące prowadzenia inwestycji, udzielania zamówień publicznych oraz utrzymania bezpieczeństwa na drogach Gminy, w okresie ostatnich 4 lat, nie były także dotychczas przedmiotem postępowań kontrolnych NIK.

(akta kontroli str. 413-416)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W ramach jednej z sześciu umów na roboty budowlane, tj. IBG.271.7.2019.PN/I z 6 czerwca 2019 r. dokonano płatności częściowej na rzecz wykonawcy w kwocie 246 tys. zł na podstawie faktury 35/09/2019 z 10 września 2019 r. wystawionej po sporządzeniu protokołu rzeczowo- finansowego, pomimo, że zgodnie z § 7 ust. 5 tej umowy podstawą do wystawienia faktury miał być protokół częściowego odbioru robót. W ramach kolejnej umowy z 21 października 2019 dokonano płatności w wysokości 8,7 tys. zł na rzecz wykonawcy, pomimo braku protokołu odbioru robót, który zgodnie z § 7 ust. 3 ww. umowy miał stanowić podstawę do wystawienia faktury.

Burmistrz wyjaśnił, że dokonano płatności w taki sposób, ponieważ dostarczony przez wykonawcę umowy IBG.271.7.2019.PN/I z 6 czerwca 2019 r. dokument, był tożsamy z protokołem częściowego odbioru robót, posiadał wszystkie jego

elementy. W przypadku umowy z października 2019 r. podstawę stanowił kosztorys powykonawczy tożsamy z zakresem zleconym w umowie.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z informacją zawartą w protokole rzeczowo - finansowym na jego podstawie dokonano jedynie potwierdzenia zaawansowania prac, a nie ich odbiór, jak to ma miejsce w przypadku protokołu odbioru. Nie były to zatem dokumenty treścią tożsame ze sobą. Zwłaszcza, że w przypadku rozliczania płatności końcowej do dowodu księgowego załączono oba protokoły, co świadczyłoby za tym, iż miały one odmienny charakter. Także kosztorys powykonawczy ma inny charakter niż ww. protokół. Świadczy też o tym rozdz. I ust. 3 pkt 7 tiret drugi Instrukcji w sprawie obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych<sup>65</sup>, który w trakcie kontroli merytorycznej zobowiązywał do dołączenia do dowodu księgowego (faktury) protokołu odbioru (wraz z kosztorysem). Na skutek ww. zaniechania doszło do przekazania środków wbrew ustaleniom określonym w wewnętrznych regulacjach Urzędu.

(akta kontroli str. 300-307, 358- 366, 371-373,  
418-420, 422, 573-587)

2. Dokonano jednorazowego rozliczenia kwoty 30 tys. zł z tytułu realizacji umowy z 4 czerwca 2019 r. zawartej z Biurem Projektowania i Nadzoru Budowlanego z Grudziądzka, w sytuacji, gdy w § 6 ust. 5 ustalono, że rozliczenie będzie następowało w miesięcznych odstępach czasu, w wysokości 6,0 tys. zł każda rata, a w § 6 ust. 4 przyjęto, że rozliczenie nastąpi po zaspokojeniu finansowym osoby pełniącej nadzór inwestorski w branży drogowej.

Burmistrz podał, że rozliczenie nastąpiło jednorazowo, ponieważ Zleceniobiorca nie skorzystał z możliwości wystawiania faktur częściowych, a brak oświadczenia osoby pełniącej nadzór nie powodował negatywnych skutków dla Urzędu, gdyż nie dotyczyła ona robót budowlanych i była realizowana poza Pzp.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie § 6 pkt 8 umowy IBG.271.9.2019.ZO z 4 czerwca 2019 r. wraz z poszczególnymi fakturami ww. wykonawca miał przekazywać również miesięczne zestawienia godzin wykonywania czynności na budowie. Na skutek rezygnacji z rozliczenia umowy zgodnie z jej warunkami, pracownicy Urzędu pozbawili się możliwości weryfikacji sposobu jej wykonania.

(akta kontroli str. 295, 300-307, 355-357, 418,  
422, 1003-1006)

3. Weryfikacja 12 z 15 dowodów księgowych związanych z realizacją inwestycji wykazała, że na 11 z nich, w procesie kontroli merytorycznej, nie zamieszczono adnotacji, iż zadanie zostało wykonane, co było niezgodne z rozdz. I ust. 3 pkt 7 tiret drugi Instrukcji.

Burmistrz podał m.in, że nastąpiło to na skutek przeoczenia pracownika.

(akta kontroli str. 295, 418-419, 406-412, 422-424)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia, że wydatki ponoszone na inwestycję w latach 2017-2019 każdorazowo mieściły się w rocznym planie wydatków Gminy, oraz że wydatkowano je terminowo i w wysokościach określonych w umowach, a rozliczenie dotacji otrzymanej od Wojewody odbyło się zgodnie z warunkami ustalonymi w umowie.

<sup>65</sup> Załącznik nr 3 do Zarządzenia nr 441/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 29 grudnia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, dalej: „instrukcja”.

Negatywnie oceniono przypadki niezapewnienia przestrzegania zasad rozliczeń określonych w regulacjach wewnętrznych Urzędu.

#### 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. Sporządzanie wszystkich wymaganych dokumentów w procesie udzielania zamówień publicznych i rozliczeń umów.
2. Regularne aktualizowanie ksiąg dróg.
3. Ewidencjonowanie objazdów dróg.
4. Akceptowanie kompletnych protokołów przeglądów okresowych.
5. Doprowadzenie do zgodności oznakowania na drodze z projektami organizacji ruchu drogowego ulic.

#### 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 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, 29 grudzień 2023 r.

Dyrektor  
Delegatura Najwyższa Izba Kontroli  
w Bydgoszczy

Kontroler  
(-) Adam Ruciński  
Specjalista kontroli państwowej

z up. (-) Adam Kończak  
p.o. Wicedyrektor