



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.011.04.2022

Tomasz Kinicki  
Burmistrz Miasta i Gminy Górzno  
Rynek 1  
87-320 Górzno

# 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 w Górznie <sup>1</sup> , Rynek 1, 87-320 Górzno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kinicki, Burmistrz Miasta i Gminy Górzno <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie do przebudowy ul. Świętego Floriana.</li><li>2. Wylonienie wykonawcy inwestycji.</li><li>3. Wykonanie inwestycji oraz realizacja nadzoru inwestorskiego.</li><li>4. Prawdliwość utrzymania obiektów budowlanych objętych badaną inwestycją.</li><li>5. Prawdliwość rozliczenia inwestycji.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia kontroli, z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności <sup>3</sup> .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Maciej Gajdzik, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/011.04/2022 z 20 grudnia 2022 r. oraz LBY/141/2023 z 26 września 2023 r.  (akta kontroli str. 1-7, 483)

---

<sup>1</sup> Dalej także: „Urząd”.

<sup>2</sup> Od 20 listopada 2018 r. Dalej także: „Burmistrz”.

<sup>3</sup> Data zakończenia czynności kontrolnych: 21 grudnia 2023 r.

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

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie do przebudowy ul. Świętego Floriana, sposób wyłonienia wykonawcy tej inwestycji, nadzór nad jej wykonaniem oraz rozliczenie środków wykorzystanych na tę inwestycję.

Urząd Miasta i Gminy Górzno<sup>6</sup> posiadał zabezpieczone środki do sfinansowania całości zadania inwestycyjnego, osoby sprawujące nadzór wykazywały odpowiednie do tego kompetencje, a obowiązki osoby sprawującej nadzór nad wykonaniem budowy zostały uwzględnione w jej zakresie obowiązków. Inwestor dysponował pełną dokumentacją projektową niezbędną dla rozpoczęcia inwestycji, projekt budowlany zawierał wszystkie elementy konieczne do: uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej oraz właściwej realizacji tej inwestycji.

Inwestor uzyskał w terminie umożliwiającym planowe rozpoczęcie budowy niezbędne pozwolenia na jej realizację, wykonawcę wyłoniono zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych oraz osiągnięto zaplanowane efekty zadania. Standard i jakość robót budowlanych zostały dokładnie określone w umowie z wykonawcą, nadzór nad realizacją robót budowlanych sprawowano rzetelnie. Poniesione wydatki na przebudowę ul. Świętego Floriana były zgodne z ustalonymi w planach finansowych oraz umowach z wykonawcą i instytucjami dofinansującymi. Środki wydatkowano terminowo, w wysokości określonej w umowie oraz za faktycznie wykonane roboty. Rozliczenia z wykonawcą robót oraz z podmiotami dofinansującymi zostały dokonane prawidłowo.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia utrzymanie ul. Świętego Floriana. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły: niezapewnienia zatwierdzenia organizacji ruchu zmienionej w wyniku przebudowy ulicy, braku prowadzenia książki drogi, dziennika objazdów dróg gminnych, okresowych kontroli ul. Świętego Floriana, jako obiektu budowlanego, oraz braku dochodzenia od wykonawcy naprawy oświetlenia znaku C-9, zlokalizowanego w przebiegu tej ulicy.

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

### OBSZAR

### 1. Przygotowanie przebudowy ul. Świętego Floriana.

#### Opis stanu faktycznego

1.1. Rozbudowa drogi gminnej nr 081304C – ul. Świętego Floriana<sup>8</sup> została przewidziana w limicie środków przeznaczonych na zadania inwestycyjne, w budżecie Miasta i Gminy Górzno<sup>9</sup> na rok 2020<sup>10</sup>. Łączne koszty tej inwestycji miały wynosić 3 819,5 tys. zł, z czego 3 718,0 tys. zł w roku 2020. Jako źródła finansowania przewidziano: dochody własne (105,0 tys. zł), pożyczkę (300,0 tys. zł), środki

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

<sup>6</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>7</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Od km 0 + 400 do km 1 + 340. Dalej także: „przebudowa ul. św. Floriana”.

<sup>9</sup> Dalej także: „Gmina”.

<sup>10</sup> § 3 uchwały nr XIII/62/2019 Rady Miejskiej w Górznie w sprawie budżetu na 2020 r. (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego, poz. 7622, ze zm.).

z Funduszu Dróg Samorządowych<sup>11</sup> (2 788,5 tys. zł) oraz obligacje (524,5 tys. zł). Wysokość poniesionych faktycznie na ten cel wydatków wynosiła 2 679,7 tys. zł<sup>12</sup>.

W celu pokrycia kosztów inwestycji Gmina zawarła umowę na dofinansowanie z Funduszu Dróg Samorządowych (do kwoty 1 643,7 tys. zł) oraz umowę pożyczki ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu<sup>13</sup> (do wysokości 300,0 tys. zł).

Umowa na dofinansowanie rozbudowy ul. Świętego Floriana z Funduszu została zawarta 7 lipca 2020 r. z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim. Terminem oddania inwestycji do użytkowania określono na 29 stycznia 2021 r., a ostatnia płatność – miała nastąpić 31 grudnia 2020 r. Do wynikających z umowy obowiązków Gminy należało m.in.: prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji zadania (z uwzględnieniem środków z Funduszu), zaliczenie poddanej przebudowie drogi do odpowiedniej kategorii oraz informowanie opinii publicznej o realizacji zadania z udziałem środków z Funduszu.

Natomiast umowa pożyczki ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu została zawarta 6 października 2020 r. Oprocentowanie pożyczki było stałe, określone na podstawie stopy redyskonta weksli, ustalonej przez Radę Polityki Pieniężnej (tj. 3,0 % w stosunku rocznym w dniu podpisania umowy). Wysokość oprocentowania w kolejnych latach miała być aktualizowana według stopy redyskonta weksli obowiązującej na dzień 1 stycznia danego roku. Gmina zobowiązała się do spłaty pożyczki w 21 ratach, w okresie od 31 stycznia 2023 r. do 31 stycznia 2028 r. Na wniosek pożyczkobiorcy, po spełnieniu wymogów określonych w § 14 ust. 5 i 7 Zasad udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu<sup>14</sup> WFOŚ może umorzyć do 15% kwoty powyższej pożyczki.

(akta kontroli str. 12-32, 545-548, 587)

1.2. Przebudowa ul. Świętego Floriana obejmowała budowę utwardzonego ciągu komunikacyjnego poprzez zmianę nawierzchni z gruntowej na asfaltową oraz wykonanie wydzielonego ciągu pieszego i odwodnienia. Najstarszym dokumentem, w którym opisano planowany przebieg i parametry tej drogi na przebudowanym odcinku, była sporządzona w 2010 r. przez projektanta „Analiza powiązania drogi projektowanej do przebudowy z innymi drogami publicznymi”<sup>15</sup>. W dniu 29 czerwca 2015 r. sporządzono „Protokół uzgodnień do projektowanego przedsięwzięcia”, podpisany m.in. przez Burmistrza oraz projektanta. Zawarte tam ustalenia obejmowały w szczególności: wymiary pasa drogowego, jezdni i chodnika; sposób wykonania odwodnienia; technologie nawierzchni drogowej i systemu zbierającego wody; organizację ruchu; ustalenia dotyczące koniecznych do uzyskania dokumentów oraz projektu podziału działek. Nie prowadzono w powyższym zakresie konsultacji społecznych. Opinie mieszkańców, zebrane podczas spotkania informacyjnego w dniu 24 czerwca 2019 r., wyrażały aprobatę poprawy stanu drogi.

Komórką organizacyjną Urzędu, właściwą w sprawach inwestycji, było wieloosobowe stanowisko ds. budownictwa, gospodarki komunalnej, ochrony środowiska, planowania przestrzennego i rolnictwa. W szczególności do zadań zatrudnionych na

<sup>11</sup> Dalej także: „Fundusz”.

<sup>12</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 184/2021 Burmistrza Miasta i Gminy Górzno z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta i Gminy Górzno z 2020 r. (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego, poz. 1773).

<sup>13</sup> Dalej także: „WFOŚ”.

<sup>14</sup> Załącznik do uchwały nr 45/20 Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu z dnia 29 czerwca 2020 r.

<sup>15</sup> Załącznik do wniosku Burmistrza Miasta i Gminy Górzno o wydanie opinii w sprawie realizacji inwestycji drogowej z 12 listopada 2010 r., skierowanej do Zarządu Powiatu Brodnickiego.

tym stanowisku pracowników należało sporządzenie i realizacja planów budowy i modernizacji dróg gminnych, przygotowanie, realizacja i rozliczanie inwestycji oraz współpraca z nadzorem inwestorskim. Zadaniom tym odpowiadał zakres czynności pracownika zatrudnionego na stanowisku referenta ds. budownictwa. Pracownik ten legitymował się tytułem zawodowym magistra inżyniera oraz posiadał uprawnienia budowlane do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie.

Umową z 15 czerwca 2020 r. nadzór inwestorski nad przebudową ul. Świętego Floriana powierzono podmiotowi trzeciemu, który oświadczył, że dysponuje osobami uprawnionymi do pełnienia obowiązków inspektora nadzoru budowlanego w branży drogowej, sanitarnej oraz elektrycznej i elektroenergetycznej (osoby te następnie pełniły funkcję inspektorów nadzoru inwestorskiego w poszczególnych branżach).

(akta kontroli str. 8-10, 33-76, 370-374)

1.3. Inwestor posiadał pełną dokumentację<sup>16</sup> projektową niezbędną dla rozpoczęcia inwestycji. W jej skład wchodziły: analiza powiązania drogi i innymi drogami publicznymi, projekty podziału nieruchomości, projekt budowlano-wykonawczy (w branży drogowej, sanitarnej i elektrycznej), projekt stałej organizacji ruchu oraz szczegółowe specyfikacje techniczne.

Dokumentacja projektowa została sporządzona na podstawie umowy zawartej 30 stycznia 2017 r. Wartość umowy w części dotyczącej dokumentacji określono na kwotę 33,2 tys. zł. Terminem wykonania przedmiotu umowy był 31 lipca 2017 r. Z powodu przekroczenia tego terminu o 42 dni naliczono karę umowną w wysokości 7,0 tys. zł. Ponadto powyższa umowa zawierała postanowienia dotyczące: usunięcia na koszt wykonawcy wad i błędów jej przedmiotu, przeniesienia autorskich praw majątkowych, dwuletniej rękojmi oraz nadzoru autorskiego.

Projekt rozbudowy ul. Świętego Floriana zawierał wszystkie elementy niezbędne do uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz właściwej realizacji inwestycji. W częściach dotyczących branży drogowej i kanalizacyjnej projekt ten został sporządzony i sprawdzony przez osoby posiadające wymagane uprawnienia.

(akta kontroli str. 77-197)

1.4. Inwestor uzyskał w terminie umożliwiającym planowe rozpoczęcie zamierzenia budowlanego niezbędne pozwolenia na jej realizację, tj. pozwolenie wodnoprawne (wydane 7 sierpnia 2017 r.) oraz zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (wydane 14 stycznia 2018 r.). W tej ostatniej decyzji Starosta Brodnicki zatwierdził podział 15 działek w liniach rozgraniczających inwestycję oraz oznaczył nieruchomości, które stały się własnością Gminy. Powyższe rozstrzygnięcia obejmowały zrealizowany zakres zadania. Nie stwierdzono istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, skutkujących koniecznością ponownego uzyskania którejs z powyższych decyzji.

(akta kontroli str. 187-201, 375-380)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Projekt rozbudowy ul. Świętego Floriana, w części dotyczącej branży elektrycznej, został odebrany przez Urząd, pomimo że opracowanie to nie było sprawdzone przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia.

<sup>16</sup> Określanej w częściach od 1 do 4 jako „dokumentacja do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>17</sup> projektant zapewnia sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego oraz technicznego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.

W swoich wyjaśnieniach Burmistrz podał, że nastąpiło to z powodu niedopatrzienia.

(akta kontroli str. 128-159, 550-554)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Urząd posiadał zabezpieczone środki do sfinansowania całości zadania inwestycyjnego, osoby sprawujące nadzór wykazywały odpowiednie do tego kompetencje, a obowiązki osoby sprawującej nadzór nad wykonaniem budowy zostały uwzględnione w jej zakresie obowiązków. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła odebrania projektu w części dotyczącej branży elektrycznej, pomimo, że opracowanie nie zostało sprawdzone przez osobę z odpowiednimi uprawnieniami.

#### OBSZAR

## 2. Wyłonienie wykonawcy inwestycji

#### Opis stanu faktycznego

Postępowanie o udzielenie zamówienia na roboty budowlane, dotyczące rozbudowy ul. św. Floriana, było prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o wartości mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>18</sup>. Informacja ta była zawarta w punkcie 2 specyfikacji istotnych warunków zamówienia<sup>19</sup>, stanowiącej załącznik do umowy na roboty. Specyfikacja ta zawierała wszystkie elementy wymagane prawem.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone 4 maja 2020 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 534467-N-2020 oraz na stronie internetowej zamawiającego.

W dniu 4 maja 2020 r. Burmistrz powołał komisję przetargową do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na powyższe roboty. Wszystkie osoby wykonujące w tym postępowaniu czynności po stronie zamawiającego złożyły oświadczenia określone art. 17 ust. 2 powyższej ustawy.

Obowiązek wniesienia wadium (wysokości 80 tys. zł) został określony w SIWZ i został przez przystępujących do postępowania spełniony.

Treść najkorzystniejszej oferty odpowiadała wymogom SIWZ. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ, tj. ceny (2 645,8 tys. zł z wagą 60%) oraz okresu rękojmi (pięć lat, z wagą 40%).

Podczas prowadzenia postępowania zamawiający sporządził protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dokument ten zawierał wszystkie wymagane elementy. Nie prowadzono postępowania odwoławczego.

Zawarcie umowy nastąpiło 8 czerwca 2020 r., tj. w terminie określonym w art. 94 powyższej ustawy (zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało przekazane 27 maja 2020 r. drogą elektroniczną). Postanowienia zawartej umowy były zgodne z treścią SIWZ. Nie zawierano umów na roboty dodatkowe.

W SIWZ oraz w ww. umowie określono terminy rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych. Przekazanie placu budowy miało nastąpić w okresie 14 dni od daty podpisania umowy (§ 4 ust. 1). Natomiast terminem zakończenia robót był

<sup>17</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2019 poz. 1843, ze zm.

<sup>19</sup> Dalej także: „SIWZ”.

20 listopada 2020 r. Aneks nr 1 z dnia 16 listopada 2020 r. termin ten został zmieniony na 30 listopada 2020 r. (§ 5 ust. 5.1.). Konieczność przedłużenia czasu trwania robót wykonawca uzasadnił kwarantanną kluczowych pracowników, odpowiedzialnych za wytwarzanie i układanie mieszanek mineralno-asfaltowych oraz za nadzór nad robotami.

Poszczególne etapy realizacji robót miały być wykonywane na podstawie harmonogramu rzeczowo-finansowego, zatwierdzonego przez zamawiającego (§ 3 ust. 20). Dokument ten został zaakceptowany przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót zawierały wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych i badania tych materiałów<sup>20</sup> oraz warunki atmosferyczne przy wykonywaniu robót drogowych<sup>21</sup>.

W dokumentach przetargowych oraz umowie na roboty określono warunki dotyczące kontroli jakości robót. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia stanowiła załącznik do umowy na roboty budowlane.

Stosownie do punktu 3.3 SIWZ (stanowiącej załącznik do umowy na roboty budowlane) wykonawca miał obowiązek zrealizowania przedmiotu zamówienia w zakresie i w sposób określony w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych<sup>22</sup>. Sposób prowadzenia kontroli jakości robót został opisany w punkcie 6 wymagań ogólnych STWIORB. W szczególności do obowiązków wykonawcy należało opracowanie i przedstawienie do aprobaty programu zapewnienia jakości.

Sporządzony przez kierownika budowy program zapewnienia jakości określał m.in. organizację i termin wykonania robót, sposób i formę gromadzenia wyników badań i pomiarów (zestawienia wyników badań) oraz procedurę ich prowadzenia.

W punkcie 6.6 wymagań ogólnych STWIORB zamawiający zabezpieczył sobie możliwość dokonywania badań laboratoryjnych we własnym zakresie.

Umowa o roboty uwzględniała warunki gwarancji i rękojmi. Zgodnie z § 14 ust. 1 i 2 jej zapisów okres gwarancji wynosił trzy lata, a okres rękojmi – pięć lat. W dokumentach przetargowych oraz w umowie okresy te określono jednakowo.

W umowie na roboty budowlane (w tym – w specyfikacji istotnych warunków zamówienia) określono zabezpieczenie należytego wykonania zamówienia. Zgodnie z punktem 15.1 SIWZ oraz § 13 ust. 1 umowy zabezpieczenie to wynosiło 5% ceny całkowitej brutto i po odbiorze robót zostało zmniejszone o 70%.

Przewidziane w § 15 kary umowne dotyczyły m.in.: zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy, opóźnienia w usunięciu wad, odstąpienia od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy, braku zapłaty i nieterminowej zapłaty podwykonawcy.

W umowie z wykonawcą robót określono terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (trzy dni od daty zgłoszenia), odbioru końcowego (14 dni od dnia rozpoczęcia tego odbioru) oraz usunięcia wad stwierdzonych przy tym odbiorze (termin wyznaczony przez zamawiającego).

Zgodnie z punktem 8.4.2. wymagań ogólnych STWIORB dokumentacja powykonawcza, konieczna do odbioru robót miała obejmować: dokumentację projektową podstawową, specyfikacje techniczne, recepty i ustalenia technologiczne, dzienniki budowy i rejestry obmiarów, wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań

---

<sup>20</sup> Punkty 2 i 6 wymagań ogólnych.

<sup>21</sup> Punkt 5.7. w części dotyczącej nawierzchni, punkt 5.2. w części dotyczącej oznakowania poziomego.

<sup>22</sup> Dalej także: „STWIORB”.

i oznaczeń laboratoryjnych, deklaracje zgodności lub certyfikaty zgodności wbudowanych materiałów, opinię technologiczną sporządzoną na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót i sieci uzbrojenia terenu oraz kopię mapy zasadniczej powstałej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

(akta kontroli str. 202-369, 381-387, 430-456, 479-482)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kontrolowaną działalność w badanym zakresie.

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

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Roboty budowlane przy przebudowie ul. Świętego Floriana zostały rozpoczęte w zaplanowanym terminie.

Wykonawca w terminowo zgłosił gotowość do odbioru końcowego robót, a inspektor nadzoru inwestorskiego potwierdził tę gotowość. Odbiór ten nastąpił 10 grudnia 2020 r. bez uwag.

Podczas odbioru zamawiający uzyskał od wykonawcy wymaganą dokumentację powykonawczą, obejmującą m.in.: dzienniki budowy, wyniki badań, deklaracje zgodności i certyfikaty wbudowanych materiałów, protokoły próby szczelności kanałów, projekty budowlane z naniesionymi zmianami, dzienniki budowy oraz geodezyjną inwentaryzację powykonawczą.

Osiągnięto zaplanowane efekty i cele inwestycji, tj. określoną w dokumentacji projektowej rozbudowę ul. św. Floriana na długości 940 m.

Na podstawie geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej stwierdzono, że inwestycja została usytuowana zgodnie z projektem zagospodarowania terenu.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Brodnicy nie wniósł sprzeciwu do użytkowania ul. św. Floriana na przebudowanym odcinku.

(akta kontroli str. 12-29, 57-74, 231-247, 388-389, 414-418, 457-478)

3.2. Rzeczowy zakres inwestycji nie był zmieniany oraz nie zlecano robót dodatkowych.

(akta kontroli str. 57-74, 369)

3.3. Sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad badaną inwestycją powierzono podmiotowi zewnętrznemu. Jego wybór nastąpił na podstawie zapytania ofertowego z 28 maja 2020 r., zawierającego szczegółowy opis przedmiotu zamówienia. Jedynym kryterium wyboru ofert była cena. Wartość zamówienia nie przekraczała 30 tys. euro.

Dziennik budowy nr 178/20, wydany w dniu 1 czerwca 2020 r., był prowadzony prawidłowo oraz odzwierciedlał przebieg robót i oraz sprawowany nad nimi nadzór inwestorski. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego dokonywali akceptacji wyników badań jakości robót (17 badań w branży drogowej oraz 21 badań w branży sanitarnej), a także dokonywali odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu. Spotkania uczestników procesu budowlanego nie były protokołowane, z wyjątkiem narady



w dniu 28 lipca 2020 r. Umowa z projektantem zawierała postanowienia dotyczące nadzoru autorskiego a projektant pełnił taki nadzór w miejscu prowadzenia robót.

(akta kontroli str. 10, 53-74, 171-186, 388-389, 484-490, 501-544, 549-554)

3.4. Umowa na roboty budowlane związane z przebudową ul. Świętego Floriana przewidywała uprawnienie inwestora do prowadzenia własnych badań jakości realizowanych robót. W trakcie realizacji inwestycji pracownicy Urzędu nie zlecali przeprowadzenia takich badań. W ramach kontroli jakości robót inspektorzy nadzoru inwestorskiego weryfikowali natomiast wyniki badań przeprowadzanych przez wykonawcę. Badania te stanowiły podstawę do odebrania poszczególnych elementów robót. Ponadto, w jednym przypadku, inspektor nadzoru inwestorskiego polecił wykonawcy przeprowadzenie odwiertu w celu sprawdzenia grubości masy bitumicznej (9 listopada 2020 r.).

Burmistrz wyjaśnił w powyższej sprawie, że inwestor nie korzystał z dodatkowych badań laboratoryjnych a ocenę użytych materiałów i zgodność akceptowano na podstawie przedstawianych przez wykonawcę i akceptowanych przez nadzór inwestorski deklaracji materiałowych i wyników badań.

(akta kontroli str. 231-264, 269-367, 484-488, 495-544)

3.4. Inwestor w jednym przypadku skorzystał uprawnień zabezpieczających jego interes wobec wykonawcy robót. W efekcie, w okresie do 4 października 2023 r. wykonawca naprawił odkształcone zjazdy do jednej z nieruchomości.

Burmistrz podał, że do momentu przeprowadzenia, wynikających z niniejszej kontroli, oględzin w dniu 15 lutego 2023 r., nie stwierdzono na przebudowanym odcinku ul. Świętego Floriana wad i usterek.

(akta kontroli str. 484-488, 495-499)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kontrolowaną działalność w badanym zakresie.

## 4. Utrzymanie ul. św. Floriana

Opis stanu  
faktycznego

4.1 W trakcie eksploatacji ul. Świętego Floriana wystąpiły następujące uszkodzenia i usterki na przebudowanym odcinku:

- uszkodzenie powierzchni chodnika w sąsiedztwie studni wpustowej kanalizacji deszczowej – w sąsiedztwie skrzyżowania z drogą podporządkowaną,
- podłużne zagłębienie w chodniku, o długości około 23 m, z pojedynczymi pęknięciami kostki - na wysokości budynku pod adresem Górzno Wybudowanie nr 75,
- odchylone na zewnątrz krawężniki w sąsiedztwie wyspy ze znakami C-9,
- znak C-9 od strony południowej z niedziałającym elementem LED, obramującym strzałkę,
- zapadnięte zjazdy do budynku pod adresem ul. Nowe Osiedle 26,
- zatarte oznakowanie poziome: na trzech przejściach dla pieszych (znak P-10) oraz linie ciągle (znak P-4).

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza oraz pozostałych uczestników procesu inwestycyjnego (projektanta, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz wykonawcy) – pierwsze z wyliczonych uszkodzeń mogło powstać w wyniku ponadnormatywnych opadów atmosferycznych albo najechania kołem ciężkiego pojazdu, kolejne dwa - zostały spowodowane przez użytkowników drogi, natomiast uzupełnienie oznakowania poziomego stanowiło odpowiedzialność zarządcy drogi ze względu na upływ okresu gwarancji na ten element.

Zapadnięte zjazdy do budynku pod adresem ul. Nowe Osiedle 26 zostały poprawione przez wykonawcę przebudowy ulicy w okresie do końca lipca 2023 r. Postępowanie w sprawie naprawy oświetlenia znaku C-9 zostało opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 390-413, 484-499, 559-564, 567-572, 590-600)

W wyniku oględzin w dniu 15 lutego 2023 r. stwierdzono, że rynsztoki na całym poddanym oględzinom odcinku były przykryte osadami.

Burmistrz podał w powyższej sprawie, że były to zanieczyszczenia pozostałe po okresie zimowym a wszystkie ulice po sezonie zimowym są czyszczone przy pomocy zamiatarki.

W wyniku oględzin stwierdzono, że zanieczyszczone były także: pas wyłączenia przy zjeździe do szkoły oraz, znajdujący się w ciągu chodnika, zjazd na działkę z instalacją fotowoltaiczną (naprzeciwko stacji benzynowej).

Odpowiadając na pytanie dlaczego nie dochodzono od użytkowników nieruchomości położonych przy tej ulicy, aby usunęli naniesione ze swojego terenu zanieczyszczenia (glebę) Burmistrz podał w swoich wyjaśnieniach, że Zakład Usług Komunalnych w Górnicy posiada zamiatarkę uliczną, przy pomocy której wszystkie ulice są sprzątane w ramach usuwania pozostałości po zimie; po raz drugi ulice są sprzątane w okresie letnio-jesiennym.

(akta kontroli str. 390-413, 484-488, 559-564)

4.2 Miasto i Gmina Górnica posiadało ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej z tytułu zarządzania drogami gminnymi oraz ubezpieczenie od katastrofy budowlanej.

(akta kontroli str. 565-566, 590-600)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz, w okresie od 2 września 2018 r. do 12 grudnia 2023 r. nie zapewnił zatwierdzenia organizacji ruchu zmienionej w wyniku przebudowy ul. Świętego Floriana.

Na wniosek projektanta zmienioną organizację ruchu zatwierdził, z upoważnienia Starosty Bronickiego, Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Brodnicy, w piśmie z dnia 10 listopada 2017 r. Jednak określonym przez powyższy podmiot terminem wprowadzenia tej organizacji był 1 września 2018 r. Natomiast odbiór robót związanych z przebudową drogi nastąpił 10 grudnia 2020 r. a Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Brodnicy zaakceptował użytkowanie ul. Świętego Floriana na przebudowanym odcinku w piśmie z dnia 15 stycznia 2021 r. (od tego momentu droga była normalnie użytkowana).

Zgodnie z § 8 ust. 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach

oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>23</sup> organ zarządzający ruchem określa termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. Zgodnie z § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. Natomiast zgodnie z § 12 ust. 4 powyższego rozporządzenia - jeżeli w terminie, o którym mowa w § 8 ust. 7, brak jest zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

Burmistrz podał w swoich wyjaśnieniach, że w sierpniu 2023 r. organ zarządzający ruchem drogowym zatwierdził planowaną zmianę organizacji ruchu na powyższej ulicy z terminem wprowadzenia tej zmiany do końca 2024 r.

(akta kontroli str. 160-166, 388-389, 415-416, 484-488, 559-564, 567-572)

2. Burmistrz nie zapewnił prowadzenia książki drogi dla ul. Świętego Floriana.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 maja 1985 r. o drogach publicznych<sup>24</sup> zarządcą dróg gminnych jest burmistrz. Natomiast zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>25</sup> książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi.

Zgodnie z zakresem czynności podinspektora ds. drogownictwa, ochrony środowiska i rolnictwa jedną z 19 czynności, za które odpowiadał ten pracownik, było prowadzenie spraw związanych z drogami gminnymi a w szczególności - zarządzanie siecią dróg gminnych.

W powyższej sprawie Burmistrz podał w swoich wyjaśnieniach, że nie prowadzono m.in. książki drogi, ponieważ wiązałoby się to z dużymi kosztami; natomiast projekt budżetu na 2024 r. ma zawierać pozycję dotyczącą przeglądu dróg.

(akta kontroli str. 484-488, 556, 559-564)

3. Burmistrz nie zapewnił prowadzenia dziennika objazdów dróg gminnych, znajdujących się w zarządzie Miasta i Gminy Górzno.

Zgodnie z § 11 powyższego rozporządzenia dziennik objazdów dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi.

Zgodnie z zakresem czynności podinspektora ds. drogownictwa, ochrony środowiska i rolnictwa jedną z 19 czynności, za które odpowiadał ten pracownik, było prowadzenie spraw związanych z drogami gminnymi a w szczególności - zarządzanie siecią dróg gminnych.

Odpowiadając na pytanie dlaczego nie prowadzono dziennika objazdu dróg gminnych Burmistrz podał w swoich wyjaśnieniach, że drogi gminne były objeżdżane dwa razy w roku oraz w razie nagłych zdarzeń a stwierdzone wtedy uszkodzenia zgłasza się do usunięcia do Zakładu Usług Komunalnych w Górznie. Burmistrz podał w swoich wyjaśnieniach również, że:

---

<sup>23</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582.

- do momentu przeprowadzenia związanych z niniejszą kontrolą oględzin w dniu 15 lutego 2023 r. nie stwierdzono na przebudowanym odcinku ul. Świętego Floriana żadnych wad i usterek;
- pracownicy Zakładu Usług Komunalnych w Górznie nie zgłaszali pracownikom Urzędu usterek i uszkodzeń ul. Świętego Floriana stwierdzonych podczas odśnieżania, sprzątania nawierzchni i napraw.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko związane z małą dokładnością tych objazdów, skoro zużycie i uszkodzenia pięciu elementów ul. Świętego Floriana (uszkodzony chodnik w sąsiedztwie studni wpustowej kanalizacji deszczowej; podłużne zagłębienie w chodniku, o długości około 23 m, z pojedynczymi pęknięciami kostki - na wysokości budynku pod adresem Górzno Wybudowanie nr 75; odchylone na zewnątrz krawężniki w sąsiedztwie wyspy ze znakami C-9; znak C-9 od strony południowej z nie działającym elementem LED, obramowującym strzałkę; zatarte oznakowanie poziome, w tym trzy przejścia dla pieszych oraz linie ciągle) zostały ujawnione jednocześnie w trakcie oględzin, przeprowadzonych po upływie ponad 38 miesięcy od daty odbioru robót.

(akta kontroli str. 390-413, 484-488, 556, 559-564, 567-572)

4. Burmistrz, w okresie od 15 stycznia 2021 r. do 15 maja 2023 r., nie zapewnił prowadzenia okresowych kontroli ul. Świętego Floriana.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a, b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>26</sup> 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 oraz instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska. Zgodnie z art. 3 pkt 3 powyższej ustawy obiektem budowlanym jest obiekt liniowy oraz sieć uzbrojenia terenu.

Zgodnie z zakresem czynności podinspektora ds. drogownictwa, ochrony środowiska i rolnictwa jedną z 19 czynności, za które odpowiadał ten pracownik, było prowadzenie spraw związanych z drogami gminnymi a w szczególności - zarządzanie siecią dróg gminnych.

W powyższej sprawie Burmistrz podał w swoich wyjaśnieniach, że nie prowadzono okresowych kontroli przez uprawniony podmiot ze względu na wysokie koszty.

(akta kontroli str. 484-488, 556)

5. Pracownicy Urzędu Miasta i Gminy, w okresie od 15 lutego do 12 grudnia 2023 r., nie dochodzili od wykonawcy przebudowy ul. Świętego Floriana naprawy oświetlenia znaku C-9, zlokalizowanego w przebiegu tej ulicy, co NIK ocenia jako nierzetelne dochodzenia swych praw z umowy nr ZP.271.2.2020 z 8 czerwca 2020 r.

Zgodnie z zakresem czynności podinspektora ds. drogownictwa, ochrony środowiska i rolnictwa jednym z 19 czynności, za które odpowiadał ten pracownik było prowadzenie spraw związanych z drogami gminnymi a w szczególności naprawa i wymiana oznakowania pionowego ulic.

W powyższej sprawie Burmistrz podał w swoich wyjaśnieniach, że 11 grudnia 2023 r. dokonano zgłoszenia do wykonawcy usterki powyższego znaku, zaś

<sup>26</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

ponieważ usterka tego znaku została zgłoszona, naprawa tego znaku nie została sfinansowana z zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że usterka znaku C-9 w przebiegu ul. Świętego Floriana została stwierdzona w toku oględzin, przeprowadzonych w czasie niniejszej kontroli już 15 lutego 2023 r.

(akta kontroli str. 390-413, 495-499, 567-572)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie kontrolowaną działalność w badanym zakresie. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły: niezapewnienia zatwierdzenia organizacji ruchu zmienionej w wyniku przebudowy ulicy, braku prowadzenia książki drogi, dziennika objazdów dróg gminnych, okresowych kontroli ul. Świętego Floriana, jako obiektu budowlanego, oraz braku dochodzenia od wykonawcy naprawy oświetlenia znaku C-9, zlokalizowanego w przebiegu tej ulicy.

## 5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu faktycznego

Poniesione na przebudowę ul. Świętego Floriana wydatki, w kwocie 2 645,8 tys. zł, były zgodne z wydatkami ustalonymi w budżecie gminy, umowie z wykonawcą robót oraz umowach zawartych z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim (dotacja) i Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu (pożyczka). Środki te zostały wydatkowane terminowo, oszczędnie, w wysokości określonej w umowie, za faktycznie wykonane roboty.

(akta kontroli str. 231-263, 388-389, 567-591)

5.2. Rozliczenie z wykonawcą robót zostało przeprowadzone zgodnie z wymogami, określonymi w umowie na roboty, tj. na podstawie bezusterkowego protokołu odbioru końcowego przedmiotu umowy. Realizacja robót została potwierdzona przez inspektorów nadzoru inwestorskiego w dzienniku udowy oraz spełniającym powyższy wymóg protokole odbioru robót, zaś wystawione przez wykonawcę faktury zostały rzetelnie opisane.

(akta kontroli str. 57-74, 388-389, 578-581)

5.3. Zapłata za roboty budowlane związane z przebudową ul. Świętego Floriana została przekazana terminowo (nie wystąpiła konieczności zapłaty odsetek za zwłokę).

Rozliczenie dofinansowania nastąpiło zgodnie z postanowieniami umowy o dotację z Funduszu Dróg Samorządowych, zawartej z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim. Umowa pożyczki, zawarta z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, nie przewidywała rozliczenia pożyczki do momentu wystąpienia z wnioskiem o jej częściowe umorzenie (w wysokości 15% kwoty pożyczki).

(akta kontroli str. 23-32, 231-247, 567-581, 590-600)

5.4. Rozliczenia w powyższym zakresie prowadziła Skarbnik Miasta i Gminy Górzno.

(akta kontroli str. 582-586)

5.5. Przebudowa ul. Świętego Floriana nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych i wewnętrznych.

(akta kontroli str. 10)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kontrolowaną działalność w badanym 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 wnosi uwag.

Wnioski

1. Uzyskanie zatwierdzenia organizacji ruchu zmienionej po przebudowie ulicy Świętego Floriana.
2. Założenie i prowadzenie książki drogi dla ulicy Św. Floriana w Górnem.
3. Założenie i prowadzenie dziennika objazdów dróg gminnych.
4. Przeprowadzenie okresowej, rocznej kontroli ul. Świętego Floriana.
5. Podjęcie działań zmierzających do naprawy oświetlenia znaku C-9, zlokalizowanego w przebiegu tej ulicy.

## **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 dni 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, 22 grudnia 2023 r.

kontroler  
(-) Maciej Gajdzik  
doradca techniczny

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