



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.011.08.2022

Jakub Danielewicz
Wójt Gminy Unisław
ul. Parkowa 20A
86-260 Unisław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Unisław, ul. Parkowa 20A, 86-260 Unisław
Kierownik jednostki kontrolowanej Zakres przedmiotowy kontroli	Jakub Danielewicz – Wójt Gminy Unisław, w całym okresie objętym kontrolą. <ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie do realizacji wybranej inwestycji budowlanej.2. Wyłanianie wykonawców inwestycji.3. Wykonanie inwestycji oraz nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych.4. Prawidłowość utrzymania obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją.5. Prawidłowość rozliczenia inwestycji, w tym z jej wykonawcami oraz instytucjami odpowiedzialnymi za rozliczenie środków z zewnętrznych źródeł.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia kontroli ¹ , z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres, mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/184/2022 z 21 grudnia 2022 r. Mikołaj Rumiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/185/2022 z 21 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-10)

¹ Tj. do 3 sierpnia 2023 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK w Urzędzie⁴ stworzono właściwe warunki dla przeprowadzenia budowy ul. Magazynowej i Prusa w Unisławiu⁵: zapewniono jej pełne finansowanie (w tym dofinansowanie w wysokości 347,6 tys. zł ze środków Funduszu Dróg Samorządowych⁶), niezbędną dokumentację projektową, wyłoniono wykonawcę i inspektora nadzoru. NIK pozytywnie oceniła wykonanie inwestycji, w tym terminowość i zgodność z założeniami, stwierdzając jednak nieprawidłowość związaną z niewystarczającym udokumentowaniem pięciu z ośmiu badanych kategorii robót.

Inwestycję rozliczono prawidłowo, zaś po zakończeniu robót podejmowano uzasadnione czynności zmierzające do utrzymania dróg: ich stan był weryfikowany, dokumentowany i usuwano stwierdzone nieprawidłowości. Niemniej jednak od sierpnia 2017 r. dla kontrolowanych dróg prowadzono książki drogi, ale nie zawierały one niektórych wymaganych elementów, a protokoły z kontroli okresowych nie zawierały części wymaganych elementów, co nie miało istotnego wpływu na ostateczną ocenę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranej do kontroli inwestycji budowlanej.

Opis stanu faktycznego

Kontrolowana inwestycja, tj. budowa ul. Magazynowej i Prusa w Unisławiu, nie była przedmiotem opracowań i dokumentów planistycznych. Przebieg ulic został dostosowany do istniejącego pasa drogi. Droga miała służyć prowadzeniu ruchu kołowego i zapewnić obsługę komunikacyjną przyległym nieruchomościom. Rodzaj nawierzchni ustalono w oparciu o klasę drogi, jej funkcje i charakter. W ramach przygotowania inwestycji nie prowadzono konsultacji społecznych, ani konsultacji z ekspertami i doradcami, ponieważ na etapie przygotowania inwestycji bazowano na wiedzy i doświadczeniu pracowników Urzędu i projektanta.

Zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji przypisano do Referatu do spraw Inwestycji i Pozyskiwania Funduszy⁸.

(akta kontroli str. 125, 336-337, 404-410, 518)

W Urzędzie zapewniono finansowanie dla realizowanego zadania. Na ten cel zabezpieczono łącznie 995,7 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków FDS

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej także: „Zamawiający”.

⁵ Dalej także „inwestycji”, „zadanie”.

⁶ Dalej: „FDS”.

⁷ 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.

⁸ Zgodnie z § 26 Regulaminu Organizacyjnego wprowadzonego Zarządzeniem nr 121.3.2016 z 19 lutego 2016 r., a następnie § 27 Regulaminu Organizacyjnego wprowadzonego Zarządzeniem nr 121.10.2019 z 3 grudnia 2019 r.

zaplanowano do wysokości 347,6 tys. zł⁹. Umowę na wymienione dofinansowanie zawarto z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim 26 listopada 2018 r. W celu sfinansowania inwestycji zaciągnięto kredyt w wysokości 1 176 tys. zł¹⁰. Kredytodawcę wyłoniono w drodze przeprowadzonego przetargu nieograniczonego, tj. m.in. prawidłowo oszacowano wartość zamówienia i opisano wartość zamówienia, a osoby biorące udział w postępowaniu złożyły stosowane oświadczenia. W postępowaniu nie wymagano wadium, nie odrzucono żadnych ofert, prawidłowo sporządzono protokół z postępowania. Jako jedyne kryterium oceny ofert określono cenę, mimo że nie wykazano w załączniku do protokołu z postępowania, w jaki sposób w opisie przedmiotu zamówienia zostały uwzględnione koszty cyklu życia przedmiotu zamówienia, czego wymagał art. 91 ust. 2a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych¹¹. Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 114-115, 167-172, 414-429)

Zamawiający posiadał dokumentację projektową niezbędną do rozpoczęcia inwestycji, w tym projekty wykonawcze, przedmiar robót, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót oraz kosztorys inwestorski. Dokumentacja projektowa została sporządzona na podstawie umowy z 2016 r.

(akta kontroli str. 411)

Przystępując do realizacji inwestycji dysponowano decyzjami o pozwoleniu na budowę¹² oraz nieruchomościami na cele budowlane, tj. działkami: 216/5, 217/1, 218, 219/1, 220/1, 224/1, 448/2, 504/2, 216/5 - obręb ewidencyjny Unisław.

(akta kontroli str. 412)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W postępowaniu nr GK.271.11.2018.MG na udzielenie i obsługę kredytu bankowego jako jedyne kryterium oceny ofert określono cenę, mimo że nie wskazano w załączniku do protokołu z postępowania, w jaki sposób w opisie przedmiotu zamówienia zostały uwzględnione koszty cyklu życia przedmiotu zamówienia, czego wymagał art. 91 ust. 2a pzp.

(akta kontroli str. 417-429)

Wójt wyjaśnił m.in., że po analizie specyfiki przedmiotu zamówienia uznano, że w przypadku kredytu nie występują koszty cyklu życia i nie udokumentował tej czynności w załączniku do protokołu.

⁹ Zgodnie z Uchwałą III/23/18 z 18 grudnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy na rok 2018 r. Pierwotnie zgodnie z Uchwałą XXVIII/219/17 z 18 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2018 r. zabezpieczono 1 000 tys. zł, w tym dofinansowanie w wysokości 473,8 tys. zł. Ponadto w budżecie na rok 2019 r. zabezpieczono 100 tys. zł.

¹⁰ Kredyt przeznaczono oprócz budowy ul. Magazynowej i Prusa wraz z infrastrukturą towarzyszącą także na budowę nowych przyłączy wodno-kanalizacyjnych oraz modernizację i przebudowę drogi do gruntów rolnych (bez wskazania w jakiej części kredyt finansuje daną inwestycję).

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., w brzmieniu obowiązującym w czasie prowadzenia danego postępowania, dalej: „pzp”.

¹² Decyzja nr 166/2016 dotycząca pozwolenia na budowę drogi oraz decyzja nr 167/2016 dotycząca pozwolenia na budowę oświetlenia wraz z linią kablową.

NIK wskazuje, że zastosowanie kryterium ceny o wadze przekraczającej 65% możliwe było wyłącznie po spełnieniu ustawowych przesłanek, a do jednej z nich należało uwzględnienie informacji dotyczących kosztów cyklu życia przedmiotu zamówienia w protokole z postępowania.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania dotyczące przygotowania procesu inwestycyjnego, w tym zapewnienie pełnego jego finansowania. Inwestor dysponował wymaganą dokumentacją projektową oraz prawem do nieruchomości na cele budowlane. Pozytywnej oceny nie zmienia nieuwzględnienie w załączniku do protokołu z postępowania dotyczącego zaciągnięcia kredytu kwestii kosztów cyklu życia przedmiotu zamówienia w związku z zastosowaniem kryterium ceny jako jedynego kryterium w postępowaniu.

2. Wyłonienie wykonawcy inwestycji.

Opis stanu faktycznego

Postępowanie w sprawie wyłonienia wykonawcy robót budowlanych prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia¹³ oraz ogłoszenie o zamówieniu zawierało m.in.: opis jego przedmiotu, terminy w postępowaniu, informacje na temat wadium, tj. elementy wymagane odpowiednio przez art. 36 i 41 pzp. Ogłoszenie zostało opublikowane 7 września 2018 r. w siedzibie Zamawiającego oraz na jego stronie internetowej. Do prowadzenia postępowania powołano komisję przetargową, ale nie ustalono jej organizacji, trybu pracy ani zakresu obowiązków członków komisji, mimo że wymagał tego art. 21 ust. 3 pzp. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 247-252)

Zamawiający wymagał wadium w wysokości 10 tys. zł. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z zasadami określonymi w SIWZ. Kryteriami oceny były: cena oraz okres gwarancji. Nie dokonano unieważnienia postępowania (z uwagi na brak podstaw), żaden z oferentów nie złożył też odwołania. Umowę z wykonawcą zawarto 2 października 2018 r., a jej postanowienia były zgodne z postanowieniami projektu umowy wskazanymi w SIWZ. Zawarto w niej zasady naliczania kar umownych tj. m.in. kar za: opóźnienia w usunięciu wad i usterek, odstąpienie od umowy, opóźnienie w realizacji umowy; zaś w przypadku zamawiającego m.in. kar za: opóźnieniu w przekazaniu terenu budowy, odstąpienie od umowy. Wysokość zabezpieczenia ustalono na 10% wynagrodzenia brutto. Zgodnie z gwarancją wykonawca odpowiadał za wady fizyczne zmniejszające wartość użytkową, techniczną i estetyczną wykonanych robót. Okres gwarancji wynosił 72 miesiące od dnia spisania protokołu odbioru końcowego. Nie przewidywano podziału prac na etapy.

Szczegółowe Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót¹⁴ (SSTWiOR) określały wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych oraz badania tych materiałów, konieczne warunki atmosferyczne przy wykonywaniu robót. SSTWiOR

¹³ Dalej: „SIWZ”.

¹⁴ z 4 kwietnia 2018 r.

wskazywał na jakość użytych materiałów oraz zawierał informację o odbiorze robót zanikających i ulegających zakryciu.

(akta kontroli str. 23-36, 356, 381-396, 413)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W postępowaniu nr GK.271.9.2018.MG Zarządzeniem nr 0050.52.2018 powołano komisję przetargową, ale nie ustalono jej organizacji, trybu pracy oraz zakresu obowiązków jej członków, mimo że wymagał tego art. 21 ust. 3 pzp.

(akta kontroli str. 247-252, 410)

Wójt wyjaśnił m.in., że wydane zarządzenie określało, kto pełni wskazane funkcje w komisji i do czego jest ona upoważniona. Organizacja pracy trzyosobowej komisji nie była złożona, a z pełnioną funkcją wiązał się automatycznie zakres powierzonych zadań. Zakres zadań był członkom komisji znany i wynikało to z praktyki funkcjonowania takich komisji.

(akta kontroli str. 431-432)

NIK nie podziela przedstawionego stanowiska Wójta. Samo powołanie komisji i nazwanie pełnionych funkcji nie stanowi ustalenia organizacji i trybu pracy komisji, a zakres obowiązków nie może być domniemywany i wnioskowany z nazwy pełnionej funkcji. Konieczność zrealizowania przez kierownika zamawiającego dyspozycji określonej w art. 21 ust. 3 pzp ma na celu indywidualizację odpowiedzialności członków komisji za podjęte przez nich działania, zwiększenie przejrzystości prac komisji oraz wpłynięcie na sprawność podejmowanych przez nią czynności. Zarządzenie nr 0050.52.2018 tych kwestii nie reguluje. Wskazuje jedynie kto wchodzi w jej skład, do czego została upoważniona i kiedy rozpocząć ma swoją działalność. Nie zawiera zatem części elementów wymaganych wyżej przywołanym przepisem.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wyłonienia wykonawcy inwestycji. Prawidłowe były działania związane z przygotowaniem postępowania, publikacją ogłoszenia i wyborem wykonawcy. Przyjęte rozwiązania dotyczące kar umownych i gwarancji należytego wykonania umowy pozwalały na prawidłowe zabezpieczenie interesów zamawiającego. Nieprawidłowość polegająca na nieustaleniu dla komisji przetargowej jej organizacji, trybu pracy oraz zakresu obowiązków jej członków pozostała bez wpływu na prawidłowość wyboru wykonawcy.

3. Wykonanie inwestycji i nadzór nad realizacją procesu inwestycyjnego.

Opis stanu
faktycznego

Roboty budowlane rozpoczęto jeden dzień po podpisaniu umowy z Wykonawcą, tj. zgodnie z zaplanowanym terminem. Inwestycję zakończono 23 listopada 2018 r., tj. w terminie wynikającym z umowy.

(akta kontroli str. 23-24, 27, 101, 104, 506-507)

Roboty budowlane prowadzono zgodnie z harmonogramem i osiągnięto zaplanowane efekty.

(akta kontroli str. 32, 44, 97-104, 137-138)

Zakres rzeczowy inwestycji nie uległ zmianie, nie było też konieczności realizowania robót dodatkowych i zamiennych.

(akta kontroli str. 97-104, 123)

Wykonawcę nadzoru inwestorskiego wyłoniono w drodze skierowania zapytań ofertowych z 27 września 2018 r. do pięciu podmiotów. W wyniku prowadzonego postępowania wpłynęły cztery oferty, a wybrano tą z najniższą ceną (6,5 tys. zł brutto). Umowę w tym przedmiocie zawarto 2 października 2018 r. W Urzędzie nie było regulaminu zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 46-56, 504, 518)

Zgodnie z umową, Inspektor Nadzoru miał obowiązek m.in.: sprawowania kontroli nad prawidłowym wykonaniem robót budowlanych, sprawdzania jakości wykonanych robót, odbioru robót ulegających zakryciu i zanikających, uczestniczenia w próbach i odbiorach technicznych instalacji i urządzeń technicznych, kontroli rzeczowego zaawansowania robót.

(akta kontroli str. 46-56)

Po zakończeniu robót sporządzono protokół odbioru końcowego inwestycji zawierający m.in. wzmiankę o jej wykonaniu zgodnie z umową, ocenę jakości zrealizowanych robót („bez zastrzeżeń”), podpisy Wykonawcy oraz przewodniczącego komisji odbiorowej. Przed przystąpieniem do odbioru końcowego Wykonawca przekazał Zamawiającemu dokumenty wymagane w § 8 ust. 1 umowy o realizację robót (m.in. kosztorys powykonawczy, dziennik budowy).

(akta kontroli str. 27-28, 137-138, 342)

Zamawiający wypłacił Inspektorowi Nadzoru wynagrodzenie zgodnie z zawartą umową.

(akta kontroli str. 48-56)

Szczegółowe wymagania dotyczące wykonania i odbioru robót zostały określone w Szczegółowej Specyfikacji Technicznej¹⁵ oraz w Programie Zapewnienia Jakości¹⁶. Określono w nich m.in.: wymóg dokonywania inspekcji, pobierania próbek i badania materiałów przewidzianych do użycia oraz sporządzanie dokumentacji zawierającej wyniki pomiarów kontrolnych. Wybrana przez NIK do badania dokumentacja obejmowała 8 spośród 23 kategorii robót wyszczególnionych w SST i wykazała, że tylko w trzech kategoriach (koryto wraz z profilowaniem i zagęszczaniem podłoża, warstwa odsączająca, podbudowa z kruszywa łamanego) zgromadzono wymaganą dokumentację techniczną, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 257-333)

Zamawiający zabezpieczył swoje prawa względem Wykonawcy inwestycji m.in. poprzez ustanowienie w umowie: zabezpieczenia na poczet pokrycia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy w wysokości 10% wynagrodzenia (86,9 tys. zł), prawa naliczania kar umownych za opóźnienie

¹⁵ Dalej: „SST”.

¹⁶ Dalej: „PZJ”.

w usunięciu usterek lub wad, opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy. Ustanowiona rękojmia była równa okresowi udzielonej gwarancji (72 miesiące od dnia odbioru końcowego).

(akta kontroli str. 30-32)

W związku z brakiem podstaw, Zamawiający nie korzystał z praw zabezpieczających jego interesy, ani też nie miał roszczeń związanych z realizacją inwestycji.

(akta kontroli str. 123)

Dokonane w trakcie kontroli oględziny drogi wykazały m.in., że stan realizacji inwestycji był poprawny, w nawierzchni nie stwierdzono ubytków, ani spękań krawężników. Klapy włazów osadzone zostały w poziomie jezdni i chodnika. Oznakowanie poziome było wytarte i słabo widoczne. Wójt wyjaśnił m.in., że w roku bieżącym z uwagi na natłok innych obowiązków nie wykonano czynności malowania (zaplanowano to na lipiec 2023 r.)¹⁷.

(akta kontroli str. 502-503, 519-521)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zamawiający nie podjął działań zmierzających do rzetelnego wypełnienia przez Wykonawcę i przez Inspektora Nadzoru obowiązków wynikających z SST odnoszących się do zapewnienia odpowiedniego systemu kontroli robót, ponieważ:

- a) W przypadku 5 spośród 8 badanych kategorii robót wyszczególnionych w SST nie zgromadzono wymaganej dokumentacji technicznej lub nie dopełniono wymogów sprawozdawczych:
 - I. nie dokonano wpisu do dziennika budowy robót ulegających zakryciu: wykonania rur kanałowych, studzienek i izolacji (kategoria: kanalizacja deszczowa);
 - II. nie udokumentowano sprawdzenia zabezpieczenia przed korozją włazów studni i zaworów (kategoria: regulacja pionowa studni i zaworów);
 - III. nie dokonano wpisu do dziennika budowy robót ulegających zakryciu: podbudowy betonowej pod elementy ściekowe (kategoria: regulacja pionowa studni i zaworów);
 - IV. nie udokumentowano zbadania uziarnienia mieszanki gruntu lub kruszywa (kategoria: ulepszone podłoże z gruntu stabilizowanego cementem);
 - V. nie udokumentowano zbadania profilu podłużnego nawierzchni z kostki betonowej (kategoria: nawierzchnia z kostki brukowej betonowej);
 - VI. nie dokonano wpisu do dziennika budowy robót ulegających zakryciu: wykonania koryta pod ławy oporowe krawężników betonowych, wykonania ławy i podsypki (kategoria: krawężniki betonowe);
 - VII. nie udokumentowano zbadania profilu podłużnego krawężników betonowych (kategoria: krawężniki betonowe).

¹⁷ Oznakowanie zostało odnowione, co potwierdziły oględziny z 3 sierpnia 2023 r.

Wójt wyjaśnił m.in., że: ad I) nie dokonano wpisu ponieważ uznano za wystarczające wpisy dokonane w protokole *badania zagęszczenia po przykanalikach* – dno koryta; ad II) nie dokonano wpisu z uwagi na natłok obowiązków Inspektora Nadzoru; ad III) nie dokonano wpisu ponieważ uznano za wystarczające wpisy dokonane w protokole *badania zagęszczenia po przykanalikach* – dno koryta; ad IV) nie przeprowadzono badań, ponieważ zbadano gotową mieszankę kruszywa stabilizowanego cementem i pozytywny wynik wskazywał na poprawne uziarnienie mieszanki; ad V) nie dokonano wpisu z uwagi na natłok obowiązków Inspektora Nadzoru; ad VI) nie dokonano wpisu ponieważ uznano za wystarczające wpisy dokonane w protokole *kontroli ław i oporów betonowych pod krawężniki betonowe*; ad VII) nie dokonano wpisu z uwagi na natłok obowiązków Inspektora Nadzoru.

NIK zwraca uwagę, że dokonanie wpisów potwierdzających wykonanie badań stanowi wymóg określony przez Zamawiającego i służy wzmocnieniu nadzoru nad jakością wykonanych prac.

(akta kontroli str. 97-104, 257-259, 283-327, 336-337, 508-514)

- b) w dzienniku budowy nie dokonywano wpisu stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót tego wymagających, a także danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek i wyników przeprowadzonych badań, co było wymagane w SST (pkt 6.7 str. 16).

(akta kontroli str. 97-104, 296)

Wójt wyjaśnił m.in., że nie wpisywano w dzienniku budowy stanu pogody i temperatury powietrza ponieważ warunki pogodowe podczas trwania prac budowlanych nie miały negatywnego wpływu na prace, natomiast jakość wbudowywanych materiałów nie budziła wątpliwości i wyniki badań były zapisane w odrębnych protokołach.

(akta kontroli str. 337-338)

- c) PZJ nie zawierał następujących części ogólnych wymaganych przez SST w punkcie 6.1 na str. 14-15, tj. m.in.:

- I. terminu i sposobu prowadzenia robót
- II. organizacji wykonania robót, określenia sposobu zapewnienia bhp,
- III. sposobu gromadzenia wyników badań laboratoryjnych i zapisu pomiarów.

(akta kontroli str. 294-295, 328-333)

Wójt wyjaśnił m.in., że stopień szczegółowości PZJ dostosowany został do nieznacznego stopnia skomplikowania robót budowlanych.

(akta kontroli str. 338)

OCENA CZĄSTKOWA NIK pozytywnie ocenia wykonanie inwestycji, w tym terminowość i zgodność z założeniami. Zamawiający nie podjął jednak działań zmierzających do rzetelnego wypełnienia przez Wykonawcę i przez Inspektora Nadzoru części obowiązków wynikających z SST odnoszących się do zapewnienia odpowiedniego systemu kontroli robót.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych inwestycją

Dla ul. Prusa i ul. Magazynowej od 4 sierpnia 2017 r. prowadzono książki drogi, jednak nie zawierały one części wymaganych elementów, co opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 433-434)

W latach 2017-2021 przeprowadzono przeglądy okresowe. Dokonywała ich osoba posiadająca niezbędne kwalifikacje, jednak nie dołożono należytej staranności, by odebrane protokoły kontroli okresowych były prawidłowo przygotowane, co opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*. Stan dróg był dokumentowany za pomocą protokołów z okresowych kontroli oraz wpisy w dziennikach objazdu dróg¹⁸.

(akta kontroli str. 468-469)

Na oddanej inwestycji, w ramach udzielonej gwarancji, dokonano dwóch napraw w zakresie odtworzenia oznakowania poziomego oraz oświetlenia. Ponadto drogi były ubezpieczone w ramach zbiorczego ubezpieczenia mienia w gminie.

(akta kontroli str. 494)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 4 sierpnia 2017 r. nie prowadzono książek dwóch dróg (dla ulic Prusa i Magazynowej w Unisławiu), mimo że § 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 tunelom¹⁹ wymagał prowadzenia takich książek przez właściwego zarządcę drogi.

(akta kontroli str. 433-434)

Wójt wyjaśnił m.in., że ze względu na brak środków opracowanie ewidencji dróg zlecono dopiero na początku 2017 r.

(akta kontroli str. 472)

NIK zauważa, że obowiązkiem zarządcy drogi była realizacja nałożonych przez ustawodawcę obowiązków.

2. Nieprawidłowo prowadzono książki drogi dla ulic Magazynowej i Prusa, gdyż nie zawierały one spisu treści, tabel nr: 2, 3a, 5, 6, 7, zaś tabela nr 10 nie zawierała informacji o oświetleniu (kolumny 14-16), a w tabeli nr 8 brakowało kolumny 15, tj. miejsca na informacje w kategorii „pas dzielący”. Wzór książki drogi, jaką należało prowadzić określał załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg. Ponadto książka drogi ul. Prusa nie zawierała tabeli nr 9.

(akta kontroli str. 433-434)

¹⁸ Brak dziennika objazdu dla ul. Prusa.

¹⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.

Wójt wyjaśnił m.in., że wykorzystywany w Urzędzie program do ewidencji dróg nie umożliwiał prowadzenia dróg aby uzyskać zgodność danych z tabelami wskazanymi w rozporządzeniu.

(akta kontroli str. 472-473)

NIK zauważa, że obowiązkiem zarządcy było prowadzenie książki drogi zgodnej z ustalonym wzorem. Jeśli używany system elektroniczny nie dawał takiej możliwości należało dokonać odpowiednich jego zmian lub prowadzić książkę w wersji papierowej.

3. Nie podjęto skutecznych działań zmierzających do rzetelnego wypełnienia przez podmiot zewnętrzny obowiązków wynikających z prawa budowlanego w zakresie przeglądów okresowych, gdyż protokoły przeglądów okresowych dróg:

a. ul. Prusa w Unisławiu:

- z 21 września 2020 r. oraz 15 września 2021 r. nie zawierały wskazania metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, mimo przeprowadzenia kontroli tych elementów, choć wymagał tego art. 62a ust. 2 pkt 8 Prawa budowlanego. Dodatkowo protokół z 15 września 2021 r. nie zawierał terminu wykonania czynności mających na celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, czego wymagał art. 62a ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego²⁰;
- z 3 października 2022 r. nie zawierał terminu wykonania czynności mających na celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, mimo że wymagał tego art. 62a ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego;

b. ul. Magazynowej w Unisławiu:

- z 21 września 2020 r. nie zawierał wskazania metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, pomimo kontroli tych elementów, terminu wykonania czynności mających na celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz zakresu niewykonanych tych czynności określonych w poprzednich protokołach (wskazano „nie dotyczy”, mimo że zalecenia zostały sformułowane). Tymczasem taki obowiązek wynikał z art. 62a ust. 2 pkt 8 i 9 oraz ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego;
- z 15 września 2021 r. nie zawierał wskazania metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, pomimo kontroli tych elementów oraz niewykonanych czynności mających na celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości określonych w poprzednich protokołach (wskazano „nie dotyczy”, mimo że zalecenia zostały sformułowane). Tymczasem zobowiązywał do tego art. 62a ust. 2 pkt 8 i 9 oraz ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego;
- z 3 października 2022 r. nie zawierał terminu wykonania zaleceń, mimo że wymagał tego 62a ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 468-469)

²⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

Wójt wyjaśnił m.in., że brak wpisów spowodowany jest niedopatrzeniem sprawdzającego.

(akta kontroli str. 473)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zapewniano przeprowadzanie kontroli okresowych dróg, mimo że protokoły z nich sporządzane nie zawierały części wymaganych prawem elementów. Od sierpnia 2017 r. dla kontrolowanych dróg prowadzono książki drogi, ale nie zawierały one części informacji wymaganych obowiązującymi przepisami. Mimo powyższych braków NIK pozytywnie ocenia, że stan dróg był weryfikowany, dokumentowany, a stwierdzone nieprawidłowości usuwano.

OBSZAR

5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję.

Opis stanu faktycznego

Na wykonanie inwestycji Zamawiający wydatkował łącznie 958 262,48 zł brutto, w tym: 11 808,00 zł brutto na przygotowanie dokumentacji projektowej, 70 836,36 zł brutto na odrolnienie gruntów, 868 921,32 zł brutto na roboty budowlane, 6 500,00 zł brutto na nadzór inwestorski oraz 196,80 zł na promocję projektu.

(akta kontroli str. 105)

Na wykonanie robót budowlanych uzyskano dofinansowanie ze środków pochodzących z FDS w wysokości 347 568,00 zł (40% kosztów kwalifikowanych). Pracownicy Urzędu dochowali trybu i terminu rozliczenia dofinansowania. Wojewoda nie przeprowadził kontroli na miejscu dofinansowanej inwestycji.

(akta kontroli str. 106-124)

W toku wykonywania robót Wykonawca wystawił jedną fakturę na kwotę 868 921,32 zł brutto, która była zgodna z kosztorysem powykonawczym. Dokonano jej terminowej płatności.

(akta kontroli str. 32, 137-141)

Do Urzędu nie wpłynęły skargi, wnioski ani informacje dotyczące realizacji inwestycji. W 2019 r. wezwano Wykonawcę do wykonania napraw w następstwie uszkodzeń drogi: (1) zdegradowanego oznakowania poziomego, (2) awarii oświetlenia, (3) zapadnięcia kostki betonowej, (4) spękań powierzchniowych krawężników i kostki betonowej pojawiających się po opadach deszczu. Usterki nr 1-3 zostały naprawione we wskazanym terminie. Natomiast co do spękań, zdaniem Wykonawcy jest to zjawisko naturalne. W konsekwencji zawarto porozumienie przedłużające okres gwarancyjny o 24 miesiące. Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że stan kostki betonowej i krawężników jest bieżąco monitorowany.

(akta kontroli str. 123-124, 494, 497-498)

Wykonawca realizował inwestycję bez udziału podwykonawców.

(akta kontroli str. 28-29, 519)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia pozyskanie i rozliczenie inwestycji dofinansowanej w kwocie 347 568,00 zł ze środków FDS.

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. Zapewnianie prawidłowego prowadzenia ksiąg dróg oraz rzetelnego wypełnienia obowiązków w zakresie przeglądów okresowych.
 2. Podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniego systemu kontroli robót.

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 14 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, 21 sierpnia 2023 r.

Kontroler
(-) Leszek Murat
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
z up. p.o. Wicedyrektor
(-) Adam Kończak