



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.411.007.02.2022

Pan
Marek Goździewski
Burmistrz Miasta i Gminy Klimontów
Urząd Miasta i Gminy w Klimontowie
ul. Zysmana 1
27-640 Klimontów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/007 – Planowanie i realizacja zadań drogowych w wybranych gminach powiatu sandomierskiego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Klimontowie (dalej: Urząd lub UMiG), ul. Zysmana 1, 27-640 Klimontów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie objętym kontrolą Burmistrzem Miasta i Gminy był Marek Goździewski (dalej: Burmistrz).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranych do kontroli zadań drogowych.2. Realizacja zadań drogowych i nadzór nad ich przebiegiem.3. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (do 6 grudnia) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jerzy Stachowiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/95/2022 z 14 września 2022 r. oraz LKI/121/2022 z 5 grudnia 2022 r.2. Piotr Fatalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/96/2022 z 14 września 2022 r. oraz LKI/122/2022 z 5 grudnia 2022 r. (akta kontroli str. 1-5, 1111-1114)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd dysponował dokumentacją projektową umożliwiającą przystąpienie do realizacji zadań polegających na rozbudowie dróg gminnych nr: 331041T Byszów-Węgrce Szlacheckie, 331036T Górki Klimontowskie-Beradz i 331019T Szymanowice Górne przez wieś. Wybór wykonawców analizowanych przedsięwzięć drogowych realizowanych w formule „zaprojektuj i wybuduj”, nastąpił w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: Pzp). Wcześniej dla każdego z tych zadań opracowano program funkcjonalno-użytkowy (dalej: PFU).

Wykonanie robót budowlanych na drogach objętych analizą odbywało się na podstawie prawomocnych decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: ZRID) wydanych przez Starostę Sandomierskiego, na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴. Nadzór inwestorski nad tymi robotami Burmistrz powierzył firmie zewnętrznej, której właściciel posiadał stosowne uprawnienia budowlane. Roboty budowlane zostały zakończone terminowo, a przewidziany zakres rzeczowy zrealizowany. W wyniku kontroli ustalono jednak, że Burmistrz nie zapewnił w pełni właściwego stanu technicznego tych dróg.

Środki finansowe na realizację zadań drogowych objętych kontrolą wydatkowano w prawidłowej wysokości, terminowo oraz zaplanowano je w budżecie lub wieloletniej prognozie finansowej gminy Klimontów (dalej: Gmina).

Dopiero w trakcie niniejszej kontroli Urząd wycenił oraz ujął w ewidencji księgowej 103 działki o łącznej powierzchni 8,0048 ha i wartości 201 029,15 zł znajdujące się pod trzema kontrolowanymi drogami. Nieujęcie powyższych działek w ewidencji środków trwałych, do rozpoczęcia niniejszej kontroli, stanowiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵. Ponadto w ewidencji tej koszty poniesione na rozbudowę objętych kontrolą dróg nie zwiększyły ich wartości, lecz zostały wykazane jako odrębne środki trwałe.

Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie opracował obejmujących okres objęty kontrolą projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich wymaganych odpowiednio art. 20 pkt 1 i 2 z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 176, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranych do kontroli zadań drogowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem szczegółowym objęto trzy zakończone zadania drogowe spośród zrealizowanych zadań o najwyższej wartości, tj.:

- rozbudowa drogi gminnej nr 331041T Byszów-Węgrce Szlacheckie;
- rozbudowa drogi gminnej nr 331036T Górki Klimontowskie-Beradz;
- rozbudowa drogi gminnej nr 331019T Szymanowice Górne przez wieś.

Łączna wartość analizowanych zadań wyniosła 1 676 090,52 zł, co stanowiło 18,5% łącznej wartości zadań drogowych zakończonych w latach objętych kontrolą.

(akta kontroli str. 29)

Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie opracował obejmujących okres objęty kontrolą projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6, 8)

Burmistrz wyjaśnił: *Kwalifikując do realizacji zadania związane z poprawą stanu dróg gminnych w tut. Urzędzie nie został sporządzony dokument, w którym określono by różne warianty realizacji zadań, cele, efekty czy źródła ich finansowania, jednak każda inwestycja poprzedzana jest analizą (nie w formie dokumentu) określającą możliwości realizacji zadań dla uzyskania jak najlepszych efektów przy poniesieniu jak najniższych wydatków. Sporządzone dla badanych inwestycji programy funkcjonalno-użytkowe z koncepcjami zagospodarowania terenu dały podstawę do stwierdzenia, że możliwe jest zrealizowanie inwestycji drogowej (...) po istniejącym śladzie drogi, bez nadmiernej ingerencji w tereny sąsiednie co w znacznym stopniu ograniczyło koszty zadania związane z nabyciem gruntów pod pas drogowy (wariant optymalny). Przy kwalifikacji zadań do realizacji inwestycji zawsze brana jest pod uwagę ocena stanu drogi, wnioski mieszkańców, radnych, sołtysów zgłaszanych podczas sesji Rady Miejskiej i możliwości pozyskania na ich realizację środków zewnętrznych przy uwzględnieniu metodologii oceny merytorycznej wniosków w programach pomocowych.*

(akta kontroli str. 8)

Dla każdego z zadań objętych szczegółową analizą opracowano i przygotowano PFU. Zakres i forma PFU dla tych zadań były zgodne z zasadami określonymi w rozdziale nr 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁸. Zgodnie z § 18 tego rozporządzenia część opisowa PFU obejmowała m.in.:

- 1) Ogólny opis przedmiotu zamówienia:
 - zakres przedmiotu zamówienia;
 - charakterystyczne parametry określające wielkość obiektu;
 - aktualne uwarunkowania przedmiotu zamówienia,
 - ogólne własności funkcjonalno-użytkowe;
- 2) Opis wymagań w stosunku do przedmiotu zamówienia:
 - wymagania dotyczące dokumentacji projektowej;

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 Dz. U. z 2013 r. poz. 1129 (uchylone z dniem 1 stycznia 2022 r.).

– wymagania do realizacji robót budowlanych;

3) Ogólne warunki wykonania robót.

Zgodnie z § 19 ww. rozporządzenia część informacyjna zawierała wytyczne inwestorskie i uwarunkowania związane z budową i jej przeprowadzeniem oraz wykaz przepisów prawnych związanych z projektowaniem i wykonaniem robót budowlanych. Załącznikami do każdego z PFU były: plan orientacyjny, projekt zagospodarowania terenu oraz przekroje konstrukcyjne.

(akta kontroli str. 39-68)

Wykonawca PFU dla każdego z ww. zadań sporządził zestawienie planowanych kosztów robót budowlanych i prac projektowych, które stanowiły załącznik do PFU. Wartość kosztorysowa dla poszczególnych zadań wynosiła:

- rozbudowa drogi gminnej nr 331041T Byszów-Węgrce Szlacheckie: 833,2 tys. zł brutto;
- rozbudowa drogi gminnej nr 331036T Górki Klimontowskie-Beradz: 793,4 tys. zł brutto;
- rozbudowa drogi gminnej nr 331019T Szymanowice Górne przez wieś: 600,8 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 69, 76, 83)

Wykonanie PFU zrealizowano w oparciu o umowy zawarte w dniu 2 kwietnia 2019 r.⁹ oraz 27 maja 2019 r.¹⁰ z tym samym wykonawcą. Zostały one wykonane zgodnie z umowami, tj. terminowo i w wymaganym zakresie. Wynagrodzenie wykonawcy za wykonanie PFU ustalono odpowiednio na kwotę 21 tys. zł oraz 17 tys. zł. W dacie podpisywania umów na PFU zabezpieczono środki w budżecie Gminy w odpowiedniej wysokości.

(akta kontroli str. 32, 36, 1092-1093, 1100-1101)

Burmistrz wyjaśnił: *wykonawcę programów funkcjonalno-użytkowych dla badanych inwestycji drogowych wybrano bez zastosowania przepisów ustawy (...) Prawo zamówień publicznych z uwagi na wartość zamówienia. Wyboru wykonawcy dokonano na podstawie rozeznania rynku wśród znanych firm zajmujących się opracowywaniem dokumentacji dla inwestycji drogowych. Ponadto informuję, że w Urzędzie Miasta i Gminy w Klimontowie nie obowiązuje regulamin dla udzielania zamówień o szacunkowej wartości mniejszej niż kwota od której należy stosować przepisy ww. ustawy.*

(akta kontroli str. 9)

Wyboru wykonawcy PFU dokonano na podstawie analizy rozeznania rynku, a jej efekty zaprezentowano w dwóch notatkach służbowych sporządzonych przez wyznaczonego pracownika Urzędu.

(akta kontroli str. 620-621)

Zadania związane z rozbudową kontrolowanych dróg gminnych zostały uwzględnione wśród zadań Wieloletniego Planu Inwestycyjnego na lata 2015-2020 ujętego w Strategii Rozwoju Gminy Klimontów¹¹ na lata 2015-2020.

(akta kontroli str. 10, 12-19, 21-23)

Przedmiotem zamówienia w formule „zaprojektuj i wybuduj” było wykonanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem niezbędnych uzgodnień i decyzji na

⁹ Na realizację PFU na rozbudowę drogi 331041T, drogi gminnej Śniekozy-boisko i drogi wewnętrznej Górki-Nowa Wieś.

¹⁰ Na realizację PFU na rozbudowy dróg 331036T, 331019T i drogi wewnętrznej w miejscowości Krobielice.

¹¹ Strategia Rozwoju Gminy Klimontów na lata 2015-2020 została przyjęta uchwałą Rady Gminy w Klimontowie z 30 września 2014 r.

realizację robót budowlanych oraz wykonanie robót związanych z realizacją łącznie sześciu zadań drogowych:

- rozbudowa drogi wewnętrznej w miejscowości Krobelice;
- rozbudowa drogi gminnej nr 331041T Byszów-Węgrce Szlacheckie;
- rozbudowa drogi gminnej nr 331036T Górki Klimontowskie-Beradz;
- rozbudowa drogi gminnej Śniekozy-boisko;
- rozbudowa drogi wewnętrznej Górki-Nowa Wieś w miejscowości Górki;
- rozbudowa drogi gminnej nr 331019T Szymanowice Górne przez wieś.

(akta kontroli str. 90)

Przed rzeczowym rozpoczęciem realizacji zadań drogowych objętych szczegółową analizą Urząd dysponował PFU, specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych, koncepcją zagospodarowania terenu, a także zestawieniem planowanych kosztów robót budowlanych dla każdego z zadań.

(akta kontroli str. 39-89, 392, 406-438)

Starosta Sandomierski wydał trzy decyzje zezwalające Burmistrzowi na realizację zadań drogowych objętych badaniem, tj.:

- nr 8/2020 z 31 grudnia 2020 r. dla Rozbudowy drogi gminnej nr 331041T Byszów-Węgrce Szlacheckie;
- nr 5/2021 z 9 lipca 2021 r. dla Rozbudowy drogi gminnej nr 331036T Górki Klimontowskie-Beradz;
- nr 7/2021 z 23 sierpnia 2021 r. dla Rozbudowy drogi gminnej nr 331019T Szymanowice Górne przez wieś.

(akta kontroli str. 341, 350, 359)

Szacunkowa wartość zamówienia dla badanych zadań wyniosła:

- 1) Rozbudowa drogi gminnej nr 331041T Byszów-Węgrce Szlacheckie – 1 003 066,24 zł;
- 2) Rozbudowa drogi gminnej nr 331036T Górki Klimontowskie-Beradz – 955 186,82 zł;
- 3) Rozbudowa drogi gminnej nr 331019T Szymanowice Górne przez wieś – 723 322,51 zł.

Ustalenia szacunkowej wartości zamówienia dokonano na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych i prac projektowych załączonych do PFU. Zastępca Burmistrza wyjaśniając przyczyny różnic pomiędzy wartościami wynikającymi z wartości kosztorysowych oraz wartości wynikających z zestawienia „Szacunkowa wartość zamówienia” podał że: *ustalenia szacunkowej wartości zamówienia dla kontrolowanych zadań dokonano na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych ustalonych na etapie opracowania programów funkcjonalno-użytkowych oraz planowanych kosztów prac projektowych ustalonych w oparciu o wskaźniki procentowe określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (...). Ustalając szacunkowe planowane koszty prac projektowych przyjęto wskaźnik procentowy wynoszący 4%, zgodnie z załącznikiem do ww. rozporządzenia „2. Wskaźniki procentowe kosztów dokumentacji projektowej w kosztach robót budowlano-montażowych dla inwestycji liniowych” tabela B „Wskaźniki dla budownictwa drogowego”. Ponadto, w szacunkowej wartości zamówienia każdego z zadań ujęto wartość przewidywanych zamówień o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp, polegających na powtórzeniu podobnych robót budowlanych zgodnych z przedmiotem zamówienia podstawowego ustaloną jako 50% wartości planowanych kosztów robót budowlanych. Przewidywane zamówienia polegające na*

powtórzeniu podobnych robót budowlanych miały dotyczyć robót, których konieczność wykonania zaistniała na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia pomimo zachowania należytej staranności, a roboty te byłyby niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego. Na etapie szacowania wartości zamówienia nie znano dokładnego zakresu robót które mogłyby być powtórzone, a ich wartość przyjęto orientacyjne na poziomie 50% wartości planowanych kosztów robót budowlanych zamówienia podstawowego.

Przestrzegano zakazu dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów Pzp. Postępowanie przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego.
(akta kontroli str. 71, 78, 85, 91, 150-152, 247-248, 1109-1110)

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) zawierała wszystkie elementy określone w art. 36 ust. 1 Pzp.

(akta kontroli str. 91-115)

W części nr VIII SIWZ określono wymagania dotyczące wadium. Dla zadań objętych badaniem wysokość wadium wynosiła odpowiednio: 8500 zł, 8000 zł oraz 6500 zł.

W części nr XV SIWZ określono wymagania dotyczące należytego wykonania umowy. Wykonawca zobowiązany był do wniesienia takiego zabezpieczenia w wysokości 10% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania wynikającego z umowy. Wymagania te spełniono w postaci uzyskania ubezpieczeniowych gwarancji należytego wykonania i usunięcia wad.

(akta kontroli str. 103, 109-110, 288, 314, 339)

W związku z tym, że wartość zamówienia była mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, w Urzędzie nie została powołana komisja przetargowa. Czynności w postępowaniu wykonywali: zastępca Burmistrza oraz podinspektor ds. drogownictwa. Złożyli oni oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp.

(akta kontroli str. 250, 262-263)

Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty w oparciu o kryterium najniższej ceny, a z przebiegu postępowania został sporządzony protokół dokumentujący jego przebieg. Protokół ten był kompletny i sporządzony zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹².

(akta kontroli str. 202, 208-213, 247-263)

W dniu 17 września 2019 r., tj. w terminie określonym w art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp z wykonawcą zawarto trzy umowy, których przedmiotem była realizacja objętych kontrolą zadań. Zgodnie z § 1 ust. 6 pkt 5 każdej z umów, integralną ich częścią były specyfikacje techniczne. Specyfikacje techniczne kontrolowanych zadań zawierały warunki dotyczące kontroli jakości każdego rodzaju robót ujętego w tych specyfikacjach.

(akta kontroli str. 265, 291, 317, 392)

Każda umowa z wykonawcą robót określała terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

(akta kontroli str. 272-274, 298-300, 324-326)

Gmina miała zabezpieczone środki finansowe w odpowiedniej wysokości w dacie podpisywania umowy z wykonawcą robót i dokumentacji, tj. 17 września 2019 r.

(akta kontroli str. 387, 390, 394, 396, 403-405)

¹² Dz. U. poz. 1128 (uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r.).

Na podstawie załącznika graficznego do *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Klimontów*¹³ (dalej: Studium) ustalono, że:

- działki położone wzdłuż drogi Byszów-Węgrce Szlacheckie usytuowane są na terenie oznaczonym symbolem RP „tereny upraw polowych” oraz RZ „tereny łąk, użytków zielonych”;
- działki położone wzdłuż drogi Górki Klimontowskie-Beradz usytuowane są na terenie oznaczonym symbolem MNR „zabudowa mieszkaniowa zagrodowa i jednorodzinna” oraz RP „tereny upraw polowych”, RZ „tereny łąk, użytków zielonych”;
- działki położone wzdłuż drogi Szymanowice Górne przez wieś usytuowane są na terenie oznaczonym symbolem MNR „zabudowa mieszkaniowa zagrodowa i jednorodzinna” oraz RP „tereny upraw polowych”.

(akta kontroli str. 578, 581-584)

Burmistrz wyjaśnił, że *dostrzega potrzebę zaktualizowania Studium (...), zostaną podjęte czynności zmierzające do szczegółowej analizy kosztów dokonania przedmiotowej aktualizacji. (...) wysokie koszty sporządzenia aktualizacji studium wymagają racjonalności w zakresie jego realizacji.*

(akta kontroli str. 588, 624)

Porównanie usytuowania dróg objętych analizą według załącznika graficznego do Studium oraz dokumentacją projektową tych dróg wskazuje na tożsamy ich przebieg w obu rodzajach dokumentów.

(akta kontroli str. 581-583, 630, 794-809, 879-889, 959-971)

Drogi, na których realizowano kontrolowane zadania drogowe nie zostały objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Burmistrz wyjaśnił, że: *Działki, na których położone są wskazane drogi nie zostały objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z uwagi na brak takiego obowiązku i długotrwałą procedurą związaną z opracowaniem takiego planu. (...) z uwagi na brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zagospodarowanie terenu ustala się decyzją o warunkach zabudowy lub decyzją o ustaleniu lokalizacji celu publicznego zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przypadku inwestycji drogowej na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, zgodnie z art. 11 i pkt 2 w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

(akta kontroli str. 588, 630)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieopracowaniu przez Burmistrza planu rozwoju sieci drogowej obejmującego okres objęty kontrolą, co stanowiło naruszenie art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, wbrew art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, Burmistrz nie opracował również obejmującego okres objęty kontrolą planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. W przepisie tym wskazano, że do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

(akta kontroli str. 6)

¹³ Przyjęte uchwałą nr XXVIII/197/02 Rady Gminy w Klimontowie z dnia 9 października 2002 r. Od daty jego uchwalenia w dokumencie tym nie dokonywano żadnych zmian.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną niesporządzenia projektu planu rozwoju sieci drogowej była nieświadomość konieczności jego wykonania. Z kolei nieopracowanie projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich tłumaczył brakiem szczegółowych wytycznych co do sposobu jego opracowania, a także informacji, które należałoby w nim zamieścić.

(akta kontroli str. 8)

OCENA CZĄSTKOWA

Przed rozpoczęciem realizacji robót budowlanych dotyczących kontrolowanych zadań drogowych w formule „zaprojektuj i wybuduj” wykonawca posiadał kompletną dokumentację do uzyskania ZRID dla każdego z nich. Wyboru wykonawców analizowanych robót budowlanych dokonano w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z Pzp. Wcześniej dla każdego z tych przedsięwzięć opracowano PFU. Środki finansowe na realizację analizowanych zadań drogowych ustalono w prawidłowej wysokości oraz zaplanowano w budżecie lub wieloletniej prognozie finansowej Gminy.

Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie opracował obejmujących okres objęty kontrolą projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich wymaganych odpowiednio art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja zadań drogowych i nadzór nad ich przebiegiem

Efektom objętych kontrolą trzech inwestycji drogowych miało być poprawienie bezpieczeństwa ruchu pojazdów oraz komfortu użytkowników dróg. W przypadku drogi nr 331036T zaplanowano jej rozbudowę na odcinku Górki Klimontowskie-Beradz (od km 0+000 do 0+848). Szerokość jezdni miała wynosić 3,5 m, a poboczy – 0,75 m. Przewidziano budowę czterech mijanek o długości 25 m i szerokości 1,5 m. Rozbudowę drogi gminnej nr 331041T Byszów-Węgrce Szlacheckie zaprojektowano na odcinku km 0+000 do 0+917. Jej szerokość miała wynosić 3,5 m (na dwóch mijankach 5 m), a szerokość poboczy 0,75 m. Droga gminna nr 331019T Szymanowice Górne przez wieś przewidziana została do rozbudowy na odcinku od 0+000 do 0+999. Szerokość drogi miała wynosić 4,5 m, a poboczy 0,75 m. Na drodze zaprojektowano dwie szykany o długości 2,25 m, których celem było uspokojenie ruchu.

(akta kontroli str. 406-438)

Realizacja ww. zadań została zlecona jednemu wykonawcy na podstawie trzech umów na realizację zadania w formule „zaprojektuj i wybuduj”¹⁴. W umowach, jako termin realizacji całego przedmiotu umowy, wskazano 29 października 2021 r. Przewidziany w umowach termin zakończenia nie był zmieniany. Gotowość do odbioru końcowego zadań wykonawca robót budowlanych zgłosił 25 października 2021 r. dla rozbudowy drogi 331041T, a 29 października 2021 r. dla dróg 331019T i 331036T. Zgodnie z § 8 ust. 5 ww. umów zamawiający wyznacza datę i rozpoczyna czynności odbioru w ciągu 14 dni roboczych od daty zawiadomienia go o osiągnięciu gotowości do odbioru budowy, zawiadamiając o tym wykonawcę; zakończenie czynności odbioru winno nastąpić najpóźniej w siódmym dniu roboczym, licząc

¹⁴ Umowa nr D.272.18.2019 z 17 września 2019 r. na realizację zadania pn.: „Rozbudowa dróg na terenie Gminy Klimontów w formule „zaprojektuj i wybuduj” część 2 pn.: „Rozbudowa drogi gminnej nr 331041T Byszów-Węgrce Szlacheckie”, umowa nr D.272.19.2019 z 17 września 2019 r. na realizację zadania pn.: „Rozbudowa dróg na terenie Gminy Klimontów w formule „zaprojektuj i wybuduj” część 3 pn.: „Rozbudowa drogi gminnej nr 331036T Górki Klimontowskie-Beradz” oraz umowa nr D.272.22.2019 z 17 września 2019 r. na realizację zadania pn.: „Rozbudowa dróg na terenie Gminy Klimontów w formule „zaprojektuj i wybuduj” część 6 pn.: „Rozbudowa drogi gminnej nr 331019T Szymanowice Górne przez wieś”.

od daty rozpoczęcia czynności odbioru. Pracownicy Urzędu¹⁵, inspektor nadzoru oraz wykonawca dokonali odbioru końcowego rozbudowy drogi nr 331041T w dniu 8 listopada 2021 r., a pozostałych dwóch dróg 30 listopada 2021 r. W protokołach odbiorów końcowych podano m.in.: nazwę zadania, numer umowy na realizację zadania, długość drogi objętej rozbudową, wartość zadania według umowy. Komisja nie stwierdziła wad odbieranych obiektów, postanowiła je odebrać i przekazać do eksploatacji. Odbiór dróg 331019T i 331036T rozpoczęto 10 listopada 2021 r. jednak ze względu na niewłaściwe zagęszczenie poboczy oraz oznakowanie pionowe niezgodne z projektem organizacji ruchu, wyznaczono termin usunięcia stwierdzonych wad do 24 listopada 2021 r. Datę odbioru końcowego wskazano jako początek okresu pięcioletniej gwarancji. Burmistrz, zgodnie z art. 54 ust. 1 i art. 57 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁶ zawiadomił Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Sandomierzu (dalej: PINB) o zakończeniu robót budowlanych obiektów niekubaturowych. PINB nie zgłosił sprzeciwu odnośnie przystąpienia do użytkowania ww. obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 264-340, 439-460, 836-837, 841-842, 857-858, 914, 928-931, 1007-1008, 1012-1013, 1087-1091)

Wobec zaistnienia okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umów, tj. stanu epidemiologicznego związanego z COVID-19, a które miały bezpośredni wpływ na przedłużenie terminu wykonania niezbędnej do realizacji umowy dokumentacji, sporządzono aneksy do umów na realizację wszystkich trzech badanych zadań. W umowach na rozbudowy dróg 331019T i 331041T zakładano płatności na podstawie faktur częściowych za wykonanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem decyzji ZRID, natomiast zmiany wprowadzone w aneksach z 20 listopada 2020 r. zakładały płatności na podstawie faktur częściowych za wykonanie dokumentacji projektowej oraz złożenie wniosku o wydanie decyzji ZRID potwierdzone zawiadomieniem o wszczęciu postępowania. W aneksie z 17 grudnia 2020 r. do umowy na rozbudowę drogi 331036T płatności na podstawie faktur częściowych za wykonanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem decyzji ZRID zastąpiono dwoma płatnościami, tj. po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (płatność 2000 zł brutto na podstawie faktury częściowej złożonej w 2020 r.) oraz po wykonaniu dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem decyzji ZRID (płatność w 2021 r.). Harmonogram rzeczowo-finansowy prac projektowych został zmieniony jedynie dla zadania dotyczącego drogi nr 331041T, natomiast dla zadań dotyczących pozostałych dwóch dróg nie został zaktualizowany.

(akta kontroli str. 264-340, 830, 938, 996-997)

Zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi prac projektowych stanowiącymi załączniki nr 1 do badanych umów, opracowanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem niezbędnych opinii, uzgodnień i decyzji wymaganych do złożenia wniosku i uzyskania decyzji ZRID oraz innych decyzji administracyjnych niezbędnych do realizacji zadania miało nastąpić do 30 kwietnia 2020 r. dla dróg nr 331019T i nr 331036T, a dla drogi 331041T do 30 marca 2021 r. (po aktualizacji harmonogramu). Jedynie wniosek o wydanie ZRID na rozbudowę drogi nr 331041T zostały złożony przez wykonawcę do Starosty Sandomierskiego 6 października 2020 r., tj. w terminie wynikającym z harmonogramu rzeczowo-finansowego prac projektowych. Pozostałe dwa wnioski o wydanie ZRID zostały złożone po terminie

¹⁵ Podczas odbioru drogi nr 331041T: Zastępca Burmistrza, Kierownik Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych oraz podinspektor ds. drogownictwa, podczas odbioru dróg nr 331019T i nr 331036T: Kierownik Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych, inspektor ds. inwestycji i zamówień publicznych oraz podinspektor ds. drogownictwa.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

wynikającym z ww. harmonogramów. Wnioski o wydanie ZRID zostały złożone do Starosty Sandomierskiego dla rozbudowy dróg gminnych nr:

– 331036T – 13 kwietnia 2021 r., tj. 348 dni po terminie wynikającym z harmonogramu rzeczowo-finansowego prac projektowych;

– 331019T – 25 maja 2021 r., tj. 390 dni po terminie wynikającym z harmonogramu. Burmistrz wyjaśnił: *wyegzekwowanie opracowania dokumentacji dla kontrolowanych zadań w terminach wskazanych w harmonogramach rzeczowo-finansowych prac projektowych stało się niemożliwe na skutek wystąpienia pandemii COVID-19. Wydany w tym czasie przez prawodawcę oraz organy sanitarne szereg aktów prawnych oraz zalecenia i decyzje powodowały poważne utrudnienia w realizacji zawartych umów. Obserwowane były utrudnienia w dostępie do personelu odbywającego kwarantannę lub wykonującego pracę zdalną zarówno po stronie wykonawcy, zamawiającego jak również organów administracji, instytucji wydających decyzje, uzgodnienia, opinie niezbędne do opracowania dokumentacji i złożenia wniosków o wydanie decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych. Wprowadzenie stanu epidemii na terenie Polski spowodowało wydłużenie postępowań administracyjnych. Dla przykładu decyzje zwalniające zarządcę drogi z obowiązku budowy kanału technologicznego w ramach kontrolowanych zadań zostały wydane w dniu 16 września 2020 r. (dla drogi gminnej nr 331041T i nr 331036T), pomimo że kompletne wnioski w tych sprawach wykonawca złożył do Ministerstwa Cyfryzacji 283 dni wcześniej, tj. w dniu 6 grudnia 2019 r. W związku z powyższym wyegzekwowanie terminowego opracowania dokumentacji stało się niemożliwe na skutek okoliczności niezależnych od zamawiającego i wykonawcy.*

Nie kwestionując istnienia okoliczności usprawiedliwiających nieterminowe opracowanie dokumentacji, NIK wskazuje, że istniała potrzeba zaktualizowania ww. harmonogramów rzeczowo-finansowych prac projektowych.

Starosta Sandomierski wydał ZRID dla rozbudowy drogi gminnej nr 331019T – 23 sierpnia 2021 r., dla drogi nr 331036T – 9 lipca 2021 r., a dla drogi 331041T – 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 286, 312, 338, 341-366, 624-625, 997)

Wykonawca protokolarnie przekazał dokumentację projektową dla rozbudowy dróg 9 lutego 2021 r. dla drogi nr 331041T oraz 16 września 2021 r. dla pozostałych dwóch dróg. Zgodnie z § 8 pkt 2.1 umów przekazana dokumentacja zawierała:

- ZRID;
- projekt budowlany (projekt zagospodarowania terenu, projekt architektoniczno-budowlany oraz projekt wykonawczy);
- specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót;
- przedmiar robót;
- wycenioną tabelę elementów rozliczeniowych;
- projekt tymczasowej i stałej organizacji ruchu;
- wersje elektroniczną dokumentacji.

(akta kontroli str. 264-340, 589-591)

Wykonawca 9 sierpnia 2021 r., w związku z prowadzonymi pracami projektowymi dotyczącymi rozbudowy drogi gminnej nr 331041T wystąpił o zwiększenie wysokości należnego wynagrodzenia wynikającego z umowy o 25 tys. zł netto. Jako uzasadnienie wskazał konieczność wykonania dodatkowych badań archeologicznych i robót ziemnych z tym związanych. Projektowany odcinek drogi przecinał ujęte w wojewódzkiej ewidencji zabytków stanowisko archeologiczne, wobec czego

Świętokrzyski Wojewódzki Konserwator Zabytków zobowiązał¹⁷ wykonawcę do wykonania ratowniczych badań wykopaliskowych na odcinku 100 m. Wykonawca wskazał, że w PFU i SIWZ nie wskazano, że inwestycja znajduje się w zasięgu stanowiska archeologicznego. W dniu 30 września 2021 r. Burmistrz zawarł z wykonawcą umowę ZPI.272.16.2021, którą zlecił przeprowadzenie ratowniczych wyprzedzających badań archeologicznych na stanowisku Byszów 33 (AZP 90-71/147 powiat sandomierski, województwo świętokrzyskie) za kwotę 30 750 zł brutto. Termin zakończenia robót i przekazania dokumentacji z badań wyznaczono na 29 października 2021 r. Na dzień podpisania umowy Urząd posiadał zabezpieczone środki w budżecie na sfinansowanie prac archeologicznych.

(akta kontroli str. 592-619, 1017-1018, 1144)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił¹⁸: *brak uwzględnienia w programie funkcjonalno-użytkowym i Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia konieczności przeprowadzenia badań archeologicznych na stanowisku Byszów 33 wynika z braku informacji na etapie opracowywania ww. dokumentów dotyczących stanowiska archeologicznego w rejonie inwestycji.*

(akta kontroli str. 1158)

Umowa nr D.272.18.2019 z 17 września 2019 r. na realizację zadania pn.: „Rozbudowa dróg na terenie Gminy Klimontów w formule „zaprojektuj i wybuduj” część 2 pn.: „Rozbudowa drogi gminnej nr 331041T Byszów-Węgrce Szlacheckie” nie przewidywała zlecenia robót dodatkowych.

(akta kontroli str. 264-285)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił: *zlecenie robót dodatkowych wynikało z konieczności wykonania robót wykraczających poza zakres określony w umowie nr D.272.18.2019 i niezbędnych do osiągnięcia celu umowy.*

(akta kontroli str. 1158)

Powyższe badania archeologiczne przeprowadzono, w terminie określonym w umowie. W wyniku przeprowadzonych badań archeologicznych udokumentowano i wyeksplorowano 29 obiektów, które zinwentaryzowano w celu określenia ich funkcji i chronologii. Z inwentarza obiektów archeologicznych wyłączono 11 z 29 obiektów, ponieważ nie wykazywały cech obiektów pradziejowych. Część obiektów zawierała materiał zabytkowy w postaci fragmentów ceramiki z okresu epoki brązu.

(akta kontroli str. 592-619, 1017-1018)

Roboty budowlane prowadzone były na podstawie prawomocnych decyzji (zezwoleń) ZRID wydanych przez Starostę Sandomierskiego na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Przed rozpoczęciem robót, Burmistrz o terminie rozpoczęcia robót budowlanych zawiadomił, na podstawie art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, PINB. Rozpoczęcie robót budowlanych nastąpiło przed upływem 3 lat od kiedy decyzje stały się ostateczne¹⁹. Dla każdej z trzech badanych budów założono dziennik budowy, ustanowiono kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 341-366, 439-462)

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że zakres rzeczowy robót budowlanych przewidzianych w umowach na realizację trzech zadań objętych szczegółowym badaniem został zrealizowany. Nieprawidłowości dotyczyły złego

¹⁷ Decyzja 3/2021.C, DS.A.5161.3.2021.C z 8 lutego 2021 r.

¹⁸ Burmistrz przebywał na zwolnieniu lekarskim.

¹⁹ Zgodnie z art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego, decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.

stanu technicznego poboczy oraz niewykoszonych przepustów i rowów, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Oznakowanie dróg było zgodne z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu.
(akta kontroli str. 514-516, 1066-1086)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym w okresie objętym kontrolą zadania w zakresie m.in. drogownictwa, inwestycji, funduszy unijnych, zamówień publicznych oraz planów gospodarczych gminy i strategii gminy należały do Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych.

Do zadań podinspektora ds. drogownictwa, zatrudnionego w Referacie Inwestycji i Zamówień Publicznych należała m.in. współpraca z wykonawcami zadań oraz inspektorem nadzoru w czasie realizacji zadania, a także współpraca z inspektorem nadzoru w zakresie rozliczania powykonawczego inwestycji.

(akta kontroli str. 463-479)

Nadzór inwestorski nad badanymi inwestycjami został zlecony firmie zewnętrznej. W dniu 7 października 2019 r. Urząd zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej²⁰ zaproszenie do składania ofert dla zamówienia o szacunkowej wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro. UMiG wyznaczył siedmiodniowy termin do składania ofert. Oferty należało składać oddzielnie dla każdej inwestycji. Jako kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty wskazano najniższą cenę. W wyznaczonym terminie wpłynęło siedem ofert. Burmistrz podpisał umowy (wzór stanowił załącznik do zaproszenia) z firmą, która złożyła najkorzystniejsze oferty na sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad wszystkimi inwestycjami. Zgodnie z umowami zawartymi 21 października 2019 r. do zadań inspektora nadzoru inwestorskiego należał pełny zakres czynności zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami określonymi Prawem budowlanym. Ponadto do obowiązków inspektora należało m.in.:

- sporządzanie niezbędnych protokołów w trakcie realizacji zadania;
- pisemne opiniowanie propozycji zmian technologii wykonania, materiałowych oraz wyposażenia proponowanych przez wykonawcę i zamawiającego;
- potwierdzenie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad;
- sprawdzanie kompletności oraz prawidłowości dokumentów sporządzanych przez wykonawcę;
- sprawdzanie zgodności faktur za roboty oraz potwierdzanie kwoty do wypłaty;
- kontrolowanie realizacji robót zgodnie z umową oraz harmonogramem robót;
- informowanie o wszelkich nieprawidłowościach zauważonych w trakcie budowy;
- obsługa okresu gwarancyjnego i okresu rękojmi: uczestnictwo w przeglądach gwarancyjnych, inspekcja wad usuwanych przez wykonawcę;
- wizytowanie terenu budowy minimum dwa razy w tygodniu, a w przypadku prowadzenia robót zanikających na bieżąco.

Osoba pełniąca funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego posiadała uprawnienia do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, kierowania i kontrolowania wytwarzania konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz oceniania i badania stanu technicznego w zakresie budowli dróg, lotniskowych dróg startowych i manipulacyjnych, typowych przepustów i mostów o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych. Inspektor nadzoru był członkiem Świętokrzyskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa i posiadał wymagane ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej.

(akta kontroli str. 480-502)

²⁰ <http://www.bip.klimontow.akcessnet.net/index.php?idg=7&id=377&x=3>.

Inspektor nadzoru inwestorskiego na bieżąco kontrolował prowadzenie prac budowlanych, co było potwierdzone wpisami w dzienniku budowy dotyczącymi odbioru robót zanikających, kontroli robót oraz odbioru końcowego.

(akta kontroli str. 439-443, 446-451, 454-460)

Po zakończeniu każdej z badanych trzech inwestycji wykonawca przekazał Urzędowi operat kolaudacyjny, który zawierał atesty (kruszywa, asfaltu, znaków drogowych), recepty betonu asfaltowego, oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego, dziennik budowy, inwentaryzację powykonawczą, kosztorys powykonawczy. Dla rozbudowywanych odcinków dróg sporządzono projekty stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 503-513)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Burmistrz nie zapewnił w pełni właściwego stanu technicznego poddanych oględzinom trzech dróg, gdyż:

- na drodze nr 331019T:
 - pobocze było częściowo zarośnięte roślinnością, miejscami opadające w kierunku rowu i zaniżone względem jezdni;
 - pobocze było wypłukane przez spływające do przepustów wody deszczowe przy zjazdach na prywatne posesje w km 0+840, 0+826 i 0+803 oraz obok przepustu na km 0+561;
 - lewe pobocze osunęło się na odcinku pomiędzy zjazdami na km 0+659 i 0+611 i wynosiło ok. 0,45 m zamiast zaprojektowanej szerokości 0,75 m;
- na drodze nr 331036T:
 - pobocze było częściowo zarośnięte roślinnością i miejscami zaniżone względem jezdni;
 - pobocze posiadało szerokość 0,4 m na odcinku ok. 7 m od znaku B-18 (zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 15 t), po lewej stronie za mostem oraz 0,5 m za mijanką nr 3 w kierunku miejscowości Górki, zamiast projektowanych 0,75 m;
 - przepust (km 0+074) pod zjazdem indywidualnym po prawej stronie był zarośnięty, prawie niewidoczny, a rów wzdłuż drogi niewykoszony;
- na drodze nr 331041T:
 - pobocze miejscami zarośnięte roślinnością, o znacznym spadku;
 - pobocze o szerokości 0,5 m na łuku przed mijanką nr 1 oraz 0,45 m za zjazdem indywidualnym zlokalizowanym na km 0+418, pomimo że zgodnie z projektem wykonawczym powinno posiadać szerokość 0,75 m;
 - w przebudowywanym przepuście na km 0+494 znajdowała się woda, a okolice przepustu otaczała bujna roślinność.

(akta kontroli str. 514-516)

Burmistrz wyjaśnił m.in.: *w zakresie niewłaściwej szerokości poboczy, występujących zaniżeń, osunięć wyjaśniam, że przyczyną tego stanu są intensywne opady atmosferyczne występujące w br. na terenie gminy oraz prace ciężkiego sprzętu rolniczego wykonywane na gruntach przyległych do tych dróg. Kontrole stanu technicznego ww. dróg gminnych przeprowadzone w marcu br. nie wykazały nieprawidłowości dotyczących poboczy (...). Pobocza przy kontrolowanych drogach są poboczami gruntowymi uzupełnionymi tylko warstwą gr. 10 cm kruszywa łamanego frakcji 0/31,5 mm. Zgodnie z deklaracjami zgodności CE załączonymi do operatów kolaudacyjnych kruszywo to zawiera w swoim składzie „zanieczyszczenia organiczne, humus”, który w połączeniu z ziemią nanoszoną przez sprzęt rolniczy bez wątpienia umożliwił wegetację roślin. Występująca na poboczach dróg roślinność w naszej ocenie poza negatywnymi względami estetycznymi wpływa pozytywnie na trwałość*

korpusu drogowego, zabezpieczając go przed rozmywaniem przez wody opadowe. Informuję, że ograniczenia w szerokości koszenia pasa drogowego wynikają z niedostatecznych środków finansowych przeznaczanych na utrzymanie dróg oraz skromnej bazy sprzętowej – obecnie dysponujemy tylko 1 zestawem ciągnik + kosiarka umożliwiającym koszenie poboczy. Z uwagi na niewystarczające w stosunku do potrzeb środki finansowe koszeniu podlegają w pierwszej kolejności pobocza jako mające największe znaczenie dla bezpieczeństwa użytkowników dróg. Rowy oczyszczane są po stwierdzeniu problemów z odprowadzaniem wód. Ponadto informuję, że stwierdzone zastoisko wody w przepuszczeniu w km 0+494 na drodze gminnej nr 331041T Byszów-Węgrce Szlacheckie spowodowane jest niedrożnością koryta rzeki Gorzyczanki, na której znajduje się przepust. Pismem znak PG.6331.24.2021 z dnia 05.11.2021 r. skierowanym do Starosty Sandomierskiego przekazaliśmy zapotrzebowanie na realizację robót w zakresie udrożnienia rzeki. Do chwili obecnej nie otrzymaliśmy odpowiedzi.

(akta kontroli str. 519-520)

W trakcie niniejszej kontroli, 19 października 2022 r. odbyły się przeglądy gwarancyjne badanych odcinków dróg, podczas których zobowiązano wykonawcę robót budowlanych do usunięcia stwierdzonych wad dotyczących poboczy w terminie do 31 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1028-1031)

OCENA CZĄSTKOWA

Roboty budowlane dotyczące zadań drogowych będących przedmiotem kontroli objęte były prawidłowo sprawowanym nadzorem inwestorskim, który Burmistrz powierzył podmiotowi zewnętrznemu posiadającemu stosowne uprawnienia budowlane. Ww. roboty zostały zakończone terminowo, a przewidziany zakres rzeczowy zrealizowany. Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie zapewnił w pełni właściwego stanu technicznego trzech dróg poddanych oględzinom.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych

Zgodnie z umową D.272.22.2019 (wraz z aneksem) na rozbudowę drogi gminnej nr 331019T (w formule zaprojektuj i wybuduj) wydatkowano łącznie 506 096,12 zł brutto, z czego:

- w 2019 r. – 11 520 zł (opracowanie dokumentacji – wykonanie uzupełniających pomiarów geodezyjnych i projektów podziałów nieruchomości);
- w 2020 r. – 8480 zł (opracowanie dokumentacji);
- w 2021 r. – 486 096,12 zł (roboty budowlane).

Na rozbudowę drogi gminnej nr 331036T (w formule zaprojektuj i wybuduj), zgodnie z umową nr D.272.19.2019 (wraz z aneksem), wydatkowano łącznie 550 590,70 zł, z czego:

- w 2019 r. – 15 359,99 zł (opracowanie dokumentacji – wykonanie uzupełniających pomiarów geodezyjnych i projektów podziałów nieruchomości);
- w 2020 r. – 2000 zł (uzyskanie decyzji środowiskowej);
- w 2021 r. – 533 230,71 zł (530 590,70 zł – roboty budowlane oraz 2640,01 zł – faktura częściowa).

Zgodnie z umową D.272.18.2019 (wraz z aneksem) na rozbudowę drogi gminnej nr 331041T (w formule zaprojektuj i wybuduj) wydatkowano łącznie 577 325,70 zł brutto, z czego:

- w 2019 r. – 13 440 zł (opracowanie dokumentacji – wykonanie uzupełniających pomiarów geodezyjnych i projektów podziałów nieruchomości);
- w 2020 r. – 6560 zł (opracowanie dokumentacji – faktura częściowa);
- w 2021 r. – 557 325,70 zł (roboty budowlane).

Wynagrodzenie wykonawców miało charakter ryczałtowy. Stosownie do § 9 ust. 13 umów, faktury zapłacono w terminie 30 dni od daty ich otrzymania przez UMiG.

(akta kontroli str. 264-340, 633-642, 658-671, 689-701)

Środki finansowe na realizację badanych trzech zadań drogowych, w tym sporządzenie PFU, wydatkowano terminowo, gospodarnie i w wysokościach wynikających z budżetu Gminy oraz zawartych umów.

(akta kontroli str. 1115-1155)

Na podstawie zawartych umów²¹ Urząd, za pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego nad rozbudową dróg 331019T, 331036T i 331041T wydatkował odpowiednio 2829 zł, 3198 zł oraz 3321 zł. Zgodnie z umowami Urząd wypłacił wynagrodzenia po zakończeniu i odbiorze robót budowlanych, w terminie 30 dni od daty złożenia faktur.

(akta kontroli str. 480-488, 646-649, 676-679, 705-708)

W związku z dofinansowaniem badanych trzech zadań ze środków Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: FDS) Wojewoda Świętokrzyski zobowiązał Urząd do zapewnienia informowania społeczeństwa o współfinansowaniu zadań w ramach ww. funduszu, poprzez wykonanie, montaż i konserwację tablic informacyjnych umieszczonych w pobliżu realizowanych inwestycji. Urząd na wykonanie i montaż tablicy informacyjnej dla każdej z badanych dróg wydatkował po 660 zł.

Badane drogi zostały dofinansowane również ze środków pochodzących z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, o czym informowały tablice zamieszczone na drogach. Urząd na wykonanie i montaż tablicy informacyjnej dla każdej z badanych dróg wydatkował po 750 zł.

Zgodnie z umowami Urząd wypłacił wynagrodzenia po zakończeniu i odbiorze robót, w terminie 14 dni od dat złożenia faktur.

(akta kontroli str. 643-645, 650-653, 672-675, 680-682, 702-704, 709-712, 763-776, 1046-1053)

Przed rzeczowym rozpoczęciem realizacji badanych trzech zadań Urząd wydatkował po 7000 zł na opracowanie PFU dla każdego z tych zadań. Kwota i termin zapłaty wynagrodzenia wykonawcy były zgodne z zawartymi umowami na wykonanie PFU.

(akta kontroli str. 31-38, 654-656, 683-685, 713-715)

W związku z decyzją ZRID dotyczącą rozbudowy drogi nr 331041T Starosta Sandomierski wydał siedem decyzji przyznających osobom fizycznym odszkodowania w łącznej wysokości 125 587 zł z tytułu przejścia nieruchomości z mocy prawa na własność Gminy. Urząd wypłacił powyższe odszkodowania.

(akta kontroli str. 718-762)

Po wykonaniu badanych trzech zadań w Urzędzie sporządzono dla nich dokumenty OT (przyjęcie środka trwałego), na podstawie których zadania zostały ujęte w księgach rachunkowych jako nowe środki trwałe, zamiast zwiększyć wartość już ujętych w ewidencji środków trwałych (dróg), co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)²² zostały prawidłowo zakwalifikowane jako *autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe*. Wartość środków trwałych przyjęta do amortyzacji wyniosła dla drogi nr 331019T – 516 585,12 zł, dla drogi nr 331036T – 562 198,70 zł, a dla drogi nr 331041T – 744 643,70 zł. Na wartość środków trwałych ujętych w ewidencji składały się wydatki poniesione na PFU, dokumentację projektową, roboty budowlane, nadzór budowlany

²¹ D.272.27.2019, D.272.28.2019, D.272.31.2019 zawartych 21 października 2019 r.

²² Dz. U. poz. 1864.

i tablice informacyjne, a w przypadku drogi nr 331041T również koszty wypłaconych odszkodowań.

W ewidencji środków trwałych nie ujęto gruntów pod badanymi drogami, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 631-762, 777-783, 1034)

Podczas niniejszej kontroli, w dniu 14 listopada 2021 r. komisja ds. wyceny gruntów stanowiących mienie gminne na potrzeby ewidencji księgowej dokonała wyceny gruntów znajdujących się pod trzema drogami, tj. 331019T, 331036T i 331041T.

Droga nr:

- 331019T położona była na 66 działkach ewidencyjnych o łącznej powierzchni 2,0570 ha, które wyceniono na kwotę 51 656,22 zł;
- 331036T położona była na 18 działkach ewidencyjnych o łącznej powierzchni 1,2869 ha, które wyceniono na kwotę 32 319,14 zł;
- 331041T położona była na 19 działkach ewidencyjnych o łącznej powierzchni 4,6609 ha, które wyceniono na kwotę 117 053,79 zł.

Komisja dokonała wyceny gruntów na podstawie średnich cen gruntów według Głównego Urzędu Statystycznego w II kwartale 2022 r., obowiązujących od 10 października 2022 r., tj. zgodnie z zarządzeniem nr 1/2020 Burmistrza Miasta i Gminy Klimontów z dnia 2 stycznia 2020 roku w sprawie powołania komisji ds. wyceny gruntów stanowiących mienie gminne na potrzeby ewidencji księgowej zmienionym zarządzeniem nr 65/2022 z 10 listopada 2022 r. Wycenione grunty pod trzema drogami zostały ujęte w ewidencji księgowej zgodnie z KŚT w grupie 0 – grunty, podgrupie 04 – tereny komunikacyjne, rodzaj 040 – drogi.

(akta kontroli str. 1034-1045)

W związku z tym, że wykonawcy uczestniczący w realizacji badanych trzech zadań prawidłowo wywiązali się ze swoich obowiązków nie zachodziła konieczność ustalenia i dochodzenia należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym ich wykonaniem.

(akta kontroli str. 785)

Wojewoda Świętokrzyski zawarł z Gminą umowy na dofinansowanie badanych trzech zadań ze środków FDS²³. W umowach Wojewoda zobowiązał się przekazać dofinansowanie dla drogi nr:

- 331019T w kwocie nie większej niż 407 668 zł;
- 331036T w kwocie nie większej niż 443 558 zł;
- 331041T w kwocie nie większej niż 465 045 zł.

Dofinansowanie nie mogło stanowić więcej niż 80% wydatków kwalifikowanych. Zgodnie z umowami w ramach zadania miały być wykonane roboty budowlane polegające na remoncie, przebudowie lub budowie drogi, a także inne prace towarzyszące w pasie drogowym takiej drogi służące poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub dotyczące wyposażenia technicznego drogi zgodnie z zasadami określonymi w przepisach budowlanych i techniczno-budowlanych. Do umów załączono harmonogramy rzeczowo-finansowe określające zakres poszczególnych robót i ich koszt oraz harmonogramy przekazywania środków z FDS.

Jako wydatki kwalifikowane do umów dotacji dla trzech badanych dróg zostały przyjęte wydatki dotyczące opracowania dokumentacji projektowej, robót budowlanych, nadzoru inwestorskiego oraz tablic informacyjnych z FDS. Urząd

²³ Umowa nr 191/FDS/B/2019 o dofinansowanie zadania pn. „Rozbudowa drogi gminnej nr 331036T Górki Klimontowskie-Beradz” w ramach FDS z dnia 28 listopada 2019 r., umowa nr 193/FDS/B/2019 o dofinansowanie zadania pn. „Rozbudowa drogi gminnej nr 331041T Byszów-Węgrce Szlacheckie” w ramach FDS z dnia 28 listopada 2019 r. oraz umowa nr 194/FDS/B/2019 o dofinansowanie zadania pn. „Rozbudowa drogi gminnej nr 331019T Szymanowice Górne przez wieś” w ramach FDS z dnia 28 listopada 2019 r.

rozliczył dotacje w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie wynikającym z § 8 pkt 1 umów. Zgodnie z § 5 ust. 13 umów Urząd przekazywał odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych dla dotacji na rozbudowę dróg raz na kwartał na rachunek bankowy Wojewody Świętokrzyskiego.

(akta kontroli str. 786-1027)

Objęte szczegółowym badaniem rozbudowy dróg nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych i zewnętrznych.

(akta kontroli str. 784)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ewidencji księgowej Urzędu nie zostały ujęte 103 działki, o łącznej powierzchni 8,0048 ha i wartości 201 029,15 zł, znajdujące się pod trzema badanymi drogami i stanowiące własność Gminy, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy m.in. wynika obowiązek rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, tj. w taki sposób, aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty. Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości ponosi kierownik jednostki, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości zostaną powierzone innej osobie.

(akta kontroli str. 1034-1057)

Burmistrz oraz Skarbnik Gminy wyjaśnili, że grunty pod badanymi trzema drogami nie zostały ujęte w ewidencji księgowej przez przeoczenie.

(akta kontroli str. 1034)

W związku z ujęciem w ewidencji księgowej Urzędu gruntów położonych pod objętymi kontrolą drogami, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego dotyczącego stwierdzonej nieprawidłowości.

2. Koszty poniesione na rozbudowę dróg objętych analizą zostały ujęte w ewidencji środków trwałych jako nowe środki trwałe, pomimo że powinny zwiększyć wartość wcześniej wykazanych w ewidencji środków trwałych (dróg).

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do użytkowania wartość użytkową, mierzoną okresem użytkowania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszanego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami. Stosownie do art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości ponosi kierownik jednostki, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości zostaną powierzone innej osobie.

(akta kontroli str. 777-783)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że *nieprawidłowość została spowodowana błędem pracownika, który pracuje w Urzędzie od niedawna. Wartość środków trwałych ujętych w ewidencji, pomimo tego błędu nie uległa zmianie.*

(akta kontroli str. 1156)

OCENA CZĄSTKOWA

Środki finansowe na realizację kontrolowanych zadań drogowych wydatkowano terminowo i w wysokościach wynikających z budżetu Gminy. W związku z bezusterkowym ich odbiorem, Urząd nie ustalał i nie dochodził należności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania tych zadań. Urząd wykorzystał przyznane przez Wojewodę Świętokrzyskiego dotacje z FDS zgodnie z przeznaczeniem i w należytej wysokości. Dopiero w trakcie niniejszej kontroli Urząd wycenił oraz ujął w ewidencji księgowej 103 działki znajdujące się pod trzema analizowanymi drogami. Ponadto ewidencji w tej koszty poniesione na rozbudowę tych dróg nie zwiększyły ich wartości, lecz zostały wykazane jako odrębny środki trwałe.

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 wnioski:

Wnioski

1. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach.
2. Wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego kontrolowanych dróg.
3. Zwiększenie w ewidencji środków trwałych wartości objętych kontrolą dróg o koszty ulepszenia polegające na ich rozbudowie.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, 19 grudnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

Kontrolerzy
Jerzy Stachowiak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis

Piotr Fatalski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis