



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.411.007.03.2022

Pani
Aleksandra Klubińska
Burmistrz Miasta i Gminy Koprzywnica
Urząd Miasta i Gminy w Koprzywnicy
ul. 11 Listopada 88
27-660 Koprzywnica

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 Koprzywnicy (dalej: Urząd), ul. 11 Listopada 88, 27-660 Koprzywnica.
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie objętym kontrolą Burmistrzem Miasta i Gminy Koprzywnica była Aleksandra Klubińska (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 nr LKI/124/2022 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 nr LKI/123/2022 z 5 grudnia 2022 r. (akta kontroli str. 1-5, 825-828)

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 drogowych polegających na przebudowie drogi gminnej nr 334035T Krzcin-Łukowiec oraz remontach odcinków dróg gminnych nr 334086T (ul. Tarnobrzaska w Koprzywnicy) i 334080T (ul. Sandomierska w Koprzywnicy). Wybór wykonawców tej dokumentacji odbył się zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi określonymi w regulaminie udzielania zamówień publicznych Urzędu. Została ona sporządzona terminowo i zgodnie z zawartymi umowami. Niemniej jednak Burmistrz podpisała dwie z trzech umów na wykonanie dokumentacji projektowej zadań drogowych będących przedmiotem kontroli, pomimo iż w dniu ich zawarcia w budżecie gminy Koprzywnica w ogóle nie zabezpieczono środków na ten cel.

Nadzór inwestorski nad objętymi kontrolą zadaniami Urząd powierzył firmie zewnętrznej, której właściciel posiadał stosowne uprawnienia budowlane. Wybór wykonawców robót budowlanych dotyczących zadań objętych analizą odbył się w wyniku dwóch przetargów nieograniczonych, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: Pzp). Roboty budowlane w ramach tych zadań zostały zakończone terminowo, a przewidziany zakres rzeczowy zrealizowany.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie zapewniła w pełni właściwego stanu technicznego badanych dróg. Dodatkowo na dwóch z nich znajdowały się znaki drogowe nieujęte w projektach stałej organizacji ruchu, zatwierdzonych przez Starostę Sandomierskiego.

Środki finansowe na realizację robót budowlanych dotyczących analizowanych zadań drogowych ponoszono w prawidłowej wysokości, terminowo oraz zaplanowano w budżecie lub wieloletniej prognozie finansowej gminy Koprzywnica (dalej: Gmina). Do zakończenia kontroli NIK żadna z pięciu działek znajdujących się pod trzema badanymi drogami, wbrew przepisom ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴, nie została ujęta w ewidencji środków trwałych. Ponadto w ewidencji tej koszty poniesione na przebudowę jednej z objętych kontrolą dróg nie zwiększyły wartości tej drogi, lecz zostały wykazane jako odrębny środek trwały.

Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie opracowała 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 z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵.

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. ustawą z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020, ze zm.).

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto trzy zakończone zadania drogowe o największej wartości robót budowlanych, tj.:

- 1) przebudowę drogi gminnej nr 334035T Krzcin-Lukowiec;
- 2) remont odcinka drogi gminnej nr 334086T w m. Koprzywnica, ul. Tarnobrzeska;
- 3) remont odcinka drogi gminnej nr 334080T w m. Koprzywnica, ul. Sandomierska.

Łączna wartość tych zadań wyniosła 1 559 278,26 zł, co stanowiło ponad 37% łącznej wartości zadań drogowych zakończonych w latach objętych kontrolą.

(akta kontroli str. 6)

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. 9, 53)

Burmistrz odnosząc się do braku dokumentów planistycznych dotyczących kontrolowanych zadań drogowych wyjaśniła, że: *W naszym przypadku opis przedmiotu zamówienia został dokonany na podstawie dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Co do kwestii posiadania dokumentów planistycznych zawierających elementy ekonomiczne, organizacyjne, plany lub program inwestycji oraz dokonanie analizy kosztów i korzyści wyjaśniam, iż nie posiadamy takich dokumentów, ale przed rozpoczęciem inwestycji zawsze odbywamy spotkania koordynacyjne oraz narady techniczne, na których omawiamy różne warianty związane z realizacją inwestycji drogowych, analizujemy koszty, sposoby wykonania oraz możliwości pozyskania środków zewnętrznych, natomiast nie posiadamy notatek czy innych dokumentów na ich potwierdzenie z uwagi na braki kadrowe oraz szeroki zakres obowiązków pracownika merytorycznego. Planując inwestycje drogowe zawsze uwzględniane są potrzeby mieszkańców i sołtysów zgłaszane do Urzędu lub radnych, które później przenoszone są do uchwały budżetowej, która stanowi plan działania w tym zakresie. Przy dokonywaniu wyboru inwestycji zawsze rozważane są różne warianty ich realizacji w celu wyboru wariantu optymalnego, podobnie jak określane są cele i efekty związane z realizacją zadań, jednak z uwagi na braki kadrowe nie są one zachowane w formie pisemnej. Jeżeli chodzi o kwestie analizy źródeł finansowania zadań przy możliwie ekonomicznie zoptymalizowanych nakładach, wyjaśniam, iż zawsze analizujemy możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych, co z reguły powoduje, iż realizowane są zadania, które spełniają wymogi i kryteria danego programu.*

(akta kontroli str. 53-54)

Zgodnie z art. 31 ust. 1 Pzp w Urzędzie przedmiot zamówienia na roboty budowlane dotyczące analizowanych zadań opisano za pomocą dokumentacji projektowej (m.in. obejmującej dokumentację niezbędną do zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę (dalej: zgłoszenie), przedmiary, kosztorysy inwestorskie) oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.

(akta kontroli str. 252, 320-375)

⁶ 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.

Wyboru wykonawców dokumentacji projektowej będących przedmiotem kontroli dokonano zgodnie z uregulowaniami określonymi w regulaminie wewnętrznym udzielania zamówień publicznych⁷ (dalej: regulamin zamówień). W związku z tym, że łączna wartość szacunkowa zamówienia na wykonanie ww. dokumentacji tych zadań nie przekraczała kwoty 70 tys. zł, udzielenia zamówienia dokonano po przeprowadzeniu rozeznania rynku, tj. zgodnie z § 2 pkt 6 ww. regulaminu. Przy wyborze najkorzystniejszej oferty kierowano się kryterium najniższej ceny.

(akta kontroli str. 28-29, 32-33, 40, 43, 45)

Z wykonawcami dokumentacji projektowej zawarto trzy umowy, tj. nr 152/2019 z 25 listopada 2019 r. na kwotę 5535 zł brutto (dotyczy remontu odcinka drogi gminnej nr 334080T w m. Koprzywnica, ul. Sandomierska), nr 8/2019 z 11 lutego 2019 r. na kwotę 4428 zł brutto (remont odcinka drogi gminnej nr 334086T w m. Koprzywnica, ul. Tarnobrzaska) oraz nr 26/2019 z 29 marca 2019 r. na kwotę 23 985 brutto zł (dotyczy przebudowy drogi gminnej nr 334035T Krzcin-Łukowiec). W dacie podpisania umowy nr 152/2019 z 25 listopada 2019 r. w budżecie Gminy zabezpieczono środki finansowe w odpowiedniej wysokości. W przypadku pozostałych umów nie zaplanowano środków na realizację zadań, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 24, 30, 31, 34, 35, 306, 310, 313, 808-812, 815-821)

Dokumentacja projektowa została sporządzona przez wykonawców zgodnie z zakresem i w terminach określonych w zawartych umowach.

Urząd posiadał dokumentację projektową umożliwiającą przystąpienie do realizacji robót budowlanych kontrolowanych zadań drogowych.

(akta kontroli str. 24, 30, 34, 42, 55, 58, 70-90, 252, 320-375)

Roboty budowlane dotyczące analizowanych zadań wykonywano na podstawie zgłoszenia na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 2a lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸. Zgłoszenia te przekazano Staroście Sandomierskiemu w następujących terminach:

- remont odcinka drogi gminnej nr 334086T w m. Koprzywnica, ul. Tarnobrzaska – zgłoszenie wpłynęło do Starostwa Powiatowego w Sandomierzu w dniu 16 kwietnia 2019 r. Jako planowany termin rozpoczęcia robót wskazano 6 maja 2019 r.;
- przebudowa drogi gminnej nr 334035T Krzcin-Łukowiec – zgłoszenie wpłynęło w dniu 11 lipca 2019 r. Jako planowany termin rozpoczęcia robót wskazano 2 września 2019 r.;
- remont odcinka drogi gminnej nr 334080T w m. Koprzywnica, ul. Sandomierska – zgłoszenie wpłynęło w dniu 21 stycznia 2020 r. Jako planowany termin rozpoczęcia robót wskazano II kwartał 2020 r.

Zgłoszenia były kompletne. Załączono do nich m.in. oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wymagane art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo budowlane) i lokalizację na mapie. Starosta Sandomierski nie skorzystał z prawa wniesienia sprzeciwu zgodnie z art. 30 ust. 5 tej ustawy.

(akta kontroli str. 320, 339, 365)

*W Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Koprzywnica*⁹ (dalej: Studium) zagadnienia dotyczące problematyki dróg

⁷ Regulamin udzielania zamówień publicznych poniżej 30 000 euro w Urzędzie został przyjęty zarządzeniem nr 48/2015 Burmistrza z 29 września 2015 r.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. Art. 30 ust. 1 został uchylony przez art. 1 pkt 10 lit. a ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 471) zmieniającej tę ustawę Prawo budowlane z dniem 19 września 2020 r.

⁹ Uchwalone uchwałą nr XXXVII/181/02 Rady Miejskiej w Koprzywnicy z dnia 4 października 2002 r. Do Studium wprowadzono dwie zmiany, tj. uchwałą nr XLVI/210/10 Rady Miejskiej w Koprzywnicy z dnia 27 października 2010 r. oraz uchwałą nr XL/201/2013 Rady Miejskiej w Koprzywnicy z dnia 20 listopada 2013 r.

gminnych zostały ujęte w rozdziale nr 17, pkt 17.6., w którym przedstawiono konieczność weryfikacji obowiązującego wykazu dróg gminnych pod kątem polityki rozwoju systemu transportowego Gminy.

(akta kontroli str. 253, 260, 262, 265, 267, 270)

Burmistrz oceniła, że: *„Studium” jest nadal aktualne i nie wymaga na chwilę obecną dokonywania kolejnej zmiany. (...) Do tutejszego Urzędu nie wpłynął żaden wniosek dotyczący zmiany Studium.*

(akta kontroli str. 296)

Przebieg dróg objętych kontrolą wynikający ze Studium był zgodny z dokumentacją projektową tych dróg, natomiast nie zawierało informacji o ich kategorii.

(akta kontroli str. 262-364, 369, 373)

Poddane analizie drogi gminne nr 334086T (ul. Tarnobrzaska) oraz 334080T (ul. Sandomierska) były ujęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a ich przebieg był zgodny z dokumentacją projektową sporządzoną dla tych dróg i ich wykonaniem.

(akta kontroli str. 272-278, 281-289, 326-328, 332, 357)

Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ul. Tarnobrzaska w Koprzywnicy stanowiła drogę lokalną klasy L. Tymczasem wg projektu wykonawczego dotyczącego remontu tej drogi¹⁰ została zakwalifikowana jako droga klasy D. Inspektor ds. drogownictwa i urbanistyki Urzędu wyjaśnił: *Droga gminna nr 334086T w m. Koprzywnica, ul. Tarnobrzaska posiada klasę L – droga lokalna. Klasa drogi została nadana zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Również zgodnie z wypisem z Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego miejscowości (...) leży głównie na terenach oznaczonych symbolem 5 KDL – tereny dróg lokalnych (ponad 89 % pokrycia). W związku z powyższym w projekcie wykonawczym wystąpił błąd (...). Przedmiotowa droga nie jest drogą dojazdową. Projektowana klasa ul. Sandomierskiej była zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*

(akta kontroli str. 272, 328, 792)

Droga gminna 334035T (Krzcin-Łukowiec) nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Burmistrz wyjaśniła, że droga ta *położona jest na terenach oznaczonych jako droga gminna. (...). Gmina Koprzywnica nie posiada miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do ww. miejscowości i nie przystąpiła do sporządzania takiego planu. Na terenach wiejskich naszej gminy obowiązuje „Studium”.*

(akta kontroli str. 296)

Szacunkowa wartość zamówienia na roboty budowlane dla poszczególnych zadań objętych kontrolą wyniosła:

- 1) Przebudowa drogi gminnej nr 334035T Krzcin-Łukowiec – 940 003,03 zł;
- 2) Remont odcinka drogi gminnej nr 334086T w Koprzywnicy, ul. Tarnobrzaska – 440 000 zł;
- 3) Remont odcinka drogi gminnej nr 334080T w Koprzywnicy, ul. Sandomierska – 717 642,26 zł.

Ustalenia wartości zamówienia dokonano na podstawie kosztorysów inwestorskich. Przestrzegano zakazu dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów Pzp. Postępowania przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego.

(akta kontroli str. 106, 115, 121, 137, 154)

¹⁰ Cz. 5 Parametry techniczne drogi.

Specyfikacje istotnych warunków zamówienia (dalej: siwz) związane z zamówieniami na roboty budowlane analizowanych zadań zawierały wszystkie elementy określone w art. 36 ust. 1 Pzp. W siwz określono wymagania dotyczące wniesienia wadium oraz należytego wykonania umowy (wykonawca zobowiązany był do wniesienia takiego zabezpieczenia w wysokości 10% ceny ofertowej; wymagania te spełniono w postaci uzyskania ubezpieczeniowych gwarancji należytego wykonania i usunięcia wad).

(akta kontroli str. 70-90, 83-84, 154-174, 210-215)

W związku z tym, że wartość zamówień była mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, Burmistrz nie powoływała komisji przetargowych. Czynności w postępowaniu wykonywali Burmistrz oraz dwaj pracownicy Urzędu. Wszyscy złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp.

(akta kontroli str. 92-93, 101-103, 177, 184-186)

Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszych ofert w oparciu o kryterium najniższej ceny. Z przebiegu postępowań zostały sporządzone protokoły dokumentujące ich przebieg. Były one kompletne i sporządzone 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 publicznego¹¹.

(akta kontroli str. 91-100, 149-153, 175-183, 187-191)

Z wykonawcami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty na wykonanie robót budowlanych zawarto umowy: nr 5/P/2019 (dotyczy remontu ul. Tarnobrzeskiej) i nr 6/P/2019 (dotyczy przebudowy drogi Krzcin-Łukowiec) z 24 października 2019 r., a także nr 3/P/2020 z 5 czerwca 2020 r. (dotyczy remontu ul. Sandomierskiej). Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 każdej z nich integralną ich częścią były specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót. Specyfikacje te zawierały warunki dotyczące kontroli jakości każdego rodzaju robót ujętego w tych specyfikacjach. Każda z tych umów określała również terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

(akta kontroli str. 216-217, 222, 228-229, 234, 240-241, 245-246, 252)

Umowy na wykonanie robót budowlanych zadań będących przedmiotem kontroli zawarto w terminach zgodnych z terminem określonym w art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp. W datach ich podpisywania w budżecie lub wieloletniej prognozie finansowej Gminy zaplanowano środki finansowe w odpowiedniej wysokości.

(akta kontroli str. 305, 793-796, 802)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie opracowała 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 opracowała 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

¹¹ Dz. U. poz. 1128 (uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r.).

finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Burmistrz wyjaśniła: *Przyczyną niesporządzenia projektu planu rozwoju sieci drogowej, (...) była słabo rozwinięta sieć drogowa na terenie gminy, co wiąże się z dokładną znajomością potrzeb ich bieżących remontów i przebudów. (...) Ponadto wpływ na ww. zaniedbania mają braki kadrowe na stanowisku ds. drogownictwa i urbanistyki, na którym pracuje jedna osoba. Przyczyną niesporządzenia projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (...) było niedopatrzenie i brak kadry w referacie merytorycznym.*

(akta kontroli str. 9, 53)

2. W dniu 11 lutego 2019 r. Burmistrz podpisała umowę na wykonanie dokumentacji projektowej ul. Tarnobrzeskiej na kwotę 4428 zł brutto, tymczasem środki na ten cel zabezpieczono w budżecie Gminy w dniu 29 marca 2019 r. Ponadto umowę na wykonanie dokumentacji projektowej drogi Krzcin-Łukowiec na kwotę 23 985 zł brutto podpisała 29 marca 2019 r., a środki w budżecie Gminy na ten cel przewidziano dopiero w dniu 30 kwietnia 2019 r. Było to niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹², stanowiącym, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 tej ustawy.

Powyższa nieprawidłowość mogła wypełniać znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹³, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Karalność tych czynów uległa jednak przedawnieniu na podstawie art. 38 ust. 1 ww. ustawy, z którego wynika, że karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły trzy lata.

(akta kontroli str. 30-31a, 34-36, 808-812, 815-821)

Burmistrz wyjaśniła, że środki na realizację ww. umów nie zostały zabezpieczone w budżecie Gminy w wyniku przeoczenia.

(akta kontroli str. 823)

W związku z tym, że poza ww. przypadkami, w dacie podpisania ostatniej z umów na opracowanie dokumentacji projektowej jednego z analizowanych zadań zaplanowano środki finansowe w budżecie Gminy, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Przed rozpoczęciem realizacji robót budowlanych dotyczących kontrolowanych trzech zadań drogowych Urząd dysponował kompletną dokumentacją projektową niezbędną do uzyskania zezwolenia na ich realizację. Wybór wykonawców tej dokumentacji odbył się zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi Urzędu. Dokumentację sporządzono terminowo i zgodnie z zakresem przewidzianym umowami. Niemniej

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.

jednak umowy na sporządzenie dokumentacji projektowej dwóch z trzech zadań objętych szczegółową analizą Burmistrz podpisała pomimo niezabezpieczenia środków na ich sfinansowanie w budżecie Gminy.

Wyboru wykonawców analizowanych robót budowlanych dokonano w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z Pzp.

Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie opracowała 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

Efektami objętych kontrolą trzech zadań¹⁴ było:

- dla drogi gminnej nr 334080T (ul. Sandomierska) – remont odcinka drogi gminnej, mający na celu zwiększenie komfortu korzystania z drogi oraz poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zakres robót obejmował wykonanie nowej nawierzchni jezdni z mieszanki mineralno-asfaltowej o szerokości od 6 do 7 m oraz nowej nawierzchni zjazdów i obustronnego chodnika z kostki brukowej o szerokości od 1,5 do 3 m. Przewidziano również wymianę krawężników i obrzeży betonowych. Remontem miała być objęta droga o długości 339 m (km 0+000 do 0+339). W ramach remontu przewidziano również wymianę hydrantów na podziemne oraz wymianę przyłączy do budynków (w obrębie pasa drogowego);
- dla drogi gminnej nr 334086T (ul. Tarnobrzeska) – przywrócenie parametrów technicznych jezdni, chodników i 30 zjazdów indywidualnych na długości 313,9 m (km od 0+003 do 0+316,9) oraz wykonanie studni chłonnej wraz ze skrzynkami rozsączająco-retencyjnymi. Szerokość jezdni miała wynosić od 5,0 m do 5,7 m, a szerokość chodnika do 2,4 m. Nawierzchnia jezdni miała być wykonana z mieszanki mineralno-asfaltowej, a chodnika i zjazdów z betonowej kostki brukowej;
- dla drogi gminnej nr 334035T (Krzcin-Łukowiec) – poprawa parametrów technicznych jezdni i poboczy na długości 1990 m (km od 0+560 do 2+550). Zakres robót obejmował poprawę nawierzchni jezdni o szerokości 3 m, obustronną przebudowę poboczy o szerokości 0,75 m, wykonanie pięciu mijanek o szerokości 1,5 m i długości 25 m oraz remont przepustu o średnicy 0,6 m. Nawierzchnia jezdni i mijanek miała być wykonana z mieszanki mineralno-asfaltowej, a pobocze z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0/31,5 mm.

(akta kontroli str. 320-374)

Każde z powyższych zadań zostało zlecone innemu wykonawcy. W umowach z wykonawcami określono następujące terminy zakończenia robót: 15 października 2020 r. dla drogi 334080T oraz 31 października 2020 r. dla dróg nr 334086T i nr 334035T. Przewidziany w umowach termin zakończenia nie był zmieniany. Gotowość do odbioru końcowego zadań wykonawcy robót budowlanych zgłosili

¹⁴ Umowa nr 5/P/2019 r. z 24 października 2019 r. na realizację zadania pn. „Przebudowa oraz remont dróg na terenie Gminy Koprzywnica. Zadanie 1 – Remont odcinka drogi gminnej nr 334086T w m. Koprzywnica – ul. Tarnobrzeska; Zadanie 3 – Remont drogi gminnej nr 334031T w m. Koprzywnica – ul. Czynowa”, umowa nr 6/P/2019 z 24 października 2019 r. na realizację zadania pn. „Przebudowa oraz remont dróg na terenie Gminy Koprzywnica. Zadanie nr 2 – „Przebudowa drogi gminnej nr 334035T Krzcin – Łukowiec” oraz umowa nr 3/P/2020 z 5 czerwca 2020 r. na realizację zadania pn. „Remont odcinka drogi gminnej nr 334080T w m. Koprzywnica ul. Sandomierska”.

12 października 2020 r. dla robót prowadzonych na drodze 334080T, a 16 października 2020 r. na drogach nr 334086T i 334035T. Zgodnie z § 15 zawartych umów odbiór końcowy przedmiotu umowy miał rozpocząć się w ciągu 14 dni od daty przekazania zgłoszenia zamawiającemu przez wykonawcę i dostarczenia kompletu dokumentów¹⁵ i miał być przeprowadzony komisyjnie z udziałem przedstawicieli stron. Zamawiający miał zakończyć czynności odbioru najpóźniej w ciągu 14 dni, licząc od daty rozpoczęcia odbioru, o ile nie nastąpi przerwanie czynności odbiorowych. Do odbioru końcowego poszczególnych zadań Burmistrz powołała trzyosobowe komisje, w skład których każdorazowo wchodził kierownik Referatu Infrastruktury, Inwestycji i Rolnictwa oraz pracownik administracyjny, a także Zastępca Burmistrza lub Sekretarz Miasta i Gminy Koprzywnica. Pracownicy Urzędu, inspektor nadzoru oraz przedstawiciele wykonawcy dokonali odbioru końcowego remontowanej drogi nr 334080T w dniu 22 października 2020 r., a pozostałych dwóch dróg – 29 października 2020 r. W protokołach odbiorów końcowych podano m.in.: nazwę zadania, numer umowy na realizację zadania, zakres robót, wartość robót, daty rozpoczęcia i zakończenia zadania. Komisje nie stwierdziły wad odbieranych dróg, postanowiły je odebrać i przekazać do eksploatacji. Jako daty rozpoczęcia okresu 60-miesięcznych gwarancji wskazano dzień po odbiorze. Realizacja robót budowlanych tych zadań odbywała się na podstawie zgłoszeń, w związku z czym nie było wymagane zawiadomienie Starosty Sandomierskiego o ich zakończeniu.

(akta kontroli str. 216-251, 376-387)

Zgodnie z § 1 ust. 6 umów wykonawcy, w terminie 14 dni od ich zawarcia, mieli przedstawić harmonogramy rzeczowo-finansowe (dalej: harmonogram) do zatwierdzenia przez Urząd. Sporządzone przez wykonawców harmonogramy nie zawierały daty ich dostarczenia do Urzędu. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *harmonogramy rzeczowo-finansowe nie zawierały dat ponieważ traktowane były jako załączniki i podpisane były w dniu podpisywania umów na roboty budowlane.*

(akta kontroli str. 216-251, 388-397, 772)

Wykonawca przebudowy drogi nr 334035T (Krzcin-Łukowiec) w dniu 23 czerwca 2020 r. wystąpił do Urzędu z wnioskiem o zmianę terminu wykonania robót nawierzchniowych bitumicznych z 30 czerwca na 31 lipca 2020 r. Jako przyczynę zmiany terminu wskazał ulewne deszcze, które spowodowały nasiąknięcie korpusu drogi, co uniemożliwiało transport materiałów budowlanych na przedmiotowym odcinku. Do wniosku załączono zaktualizowany harmonogram. Pomimo przesunięcia terminu wykonywania nawierzchni bitumicznej, termin zakończenia przebudowy drogi nie uległ zmianie. Dla pozostałych dwóch dróg harmonogramy nie były zmieniane. Roboty budowlane na badanych trzech drogach przeprowadzane były w terminach określonych w harmonogramach.

(akta kontroli str. 216-251, 388-432)

Zgodnie z art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, rozpoczęcie robót nastąpiło po ponad 21 dniach od daty zgłoszenia oraz przed upływem 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia¹⁶. We wszystkich trzech przypadkach plac budowy został przekazany wykonawcy w terminie wynikającym z umów, tj. w ciągu siedmiu dni od podpisania umowy, a rozpoczęcie robót następowało do 11 dni od podpisania umowy. Dla każdego z trzech analizowanych zadań założono dziennik budowy, ustanowiono kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, a dla drogi nr 334080T – również inspektora robót sanitarnych.

(akta kontroli str. 320, 339, 365, 216-251, 398-432)

¹⁵ Tj.: dokumentów potwierdzających gotowość do odbioru potwierdzonych wpisem kierownika budowy i inspektora nadzoru, operat powykonawczy i inwentaryzację powykonawczą.

¹⁶ Zgodnie z art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, w przypadku nierozpoczęcia wykonywania robót budowlanych przed upływem 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia, rozpoczęcie tych robót może nastąpić po dokonaniu ponownego zgłoszenia.

Umowy na roboty budowlane badanych zadań nie były zmieniane, nie zlecano również żadnych robót dodatkowych.

(akta kontroli str. 433)

W wyniku oględzin stwierdzono, że zakres rzeczowy robót budowlanych przewidzianych w umowach na roboty budowlane trzech zadań objętych szczegółowym badaniem został zrealizowany. Nieprawidłowości dotyczyły zaniżenia studzienek, zaworów wodociągowych, łąty asfaltowej na nowej nawierzchni, stanu technicznego poboczy oraz oznakowania pionowego, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto w wyniku oględzin drogi gminnej nr 334080T stwierdzono, że na wysokości posesji oznaczonej nr 8 kielich studzienki kanalizacyjnej położonej w jezdni był uszczerbiony, a braki zostały uzupełnione masą asfaltową.

(akta kontroli str. 720-722)

Burmistrz wyjaśniła: *zakres robót nie uwzględniał wymiany studzienki kanalizacyjnej. Uszczerbienie studzienki powstało w trakcie użytkowania jezdni, natomiast w chwili obecnej jej wymiana mogłaby spowodować uszkodzenie nawierzchni asfaltowej i obniżenia parametrów drogi.*

(akta kontroli str. 295-296)

W wyniku oględzin drogi gminnej nr 334086T stwierdzono również, że:

- długość położonego nowego asfaltu wyniosła 301 m, a w projekcie wykonawczym wynosiła 289 m. Projektant remontu tej drogi, który pełnił również funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego wyjaśnił: *nawierzchnia asfaltowa na wjeździe z ulicy Gęsiej w ulicę Tarnobrzeską (droga nr 334086T) została położona na krótszym odcinku niż wynikało to z projektu wykonawczego, a w wyniku tego położono dłuższy odcinek asfaltu na ulicy Tarnobrzeskiej w kierunku ulicy Klasztornej. Podczas prowadzenia robót budowlanych zakres prac dostosowuje się do stanu jaki istnieje w danej chwili, np. konieczność poprawy zniszczonego asfaltu, dostosowania długości asfaltu do zjazdów na posesje. Nie pamiętam jaka była przyczyna korekty w tej inwestycji. W mojej ocenie przesunięcie rzędu 3-4 metrów na długości jest nieistotną zmianą. Łączna powierzchnia asfaltu jest większa niż wynikająca z umowy. Jako inspektor nadzoru zaakceptowałem ten stan;*
- na skrzyżowaniu ulic Tarnobrzeskiej (droga nr 334086T) i Gęsiej, wzdłuż krawędzi ulicy Tarnobrzeskiej wykonano podniesienie asfaltu. Inspektor nadzoru wyjaśnił: *w związku z protestami mieszkańców, aby woda opadowa nie wpływała w ulicę Gęsią, wykonano podniesienie asfaltu kierujące wodę w wzdłuż ulicy Tarnobrzeskiej. W mojej ocenie podniesienie nie stanowi zagrożenia i nie ma potrzeby specjalnego oznaczenia.*

(akta kontroli str. 335-338, 720-722, 770-771, 773-780)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, obowiązującym w latach 2020-2021 (do 31 maja), zadania w zakresie m.in. planowania budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg gminnych, a także bieżącego doglądania przebiegu inwestycji należało do samodzielnego stanowiska ds. drogownictwa i urbanistyki. Od 1 czerwca 2021 r. zadania w tym zakresie należały do stanowiska ds. drogownictwa i urbanistyki w Referacie Infrastruktury, Inwestycji i Rolnictwa.

(akta kontroli str. 434-442)

Nadzór inwestorski nad badanymi inwestycjami został zlecony firmie zewnętrznej. Wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z § 2 regulaminu zamówień. Zapytania ofertowe wysłano do trzech firm oraz zamieszczono na tablicy ogłoszeń. Kryterium wyboru stanowiła najniższa cena.

Zgodnie z umowami na pełnienie nadzoru inwestorskiego do zadań inspektora nadzoru inwestorskiego należało:

- przybycie na każde uzasadnione wezwanie inwestora i wykonawcy robót objętych nadzorem;
- udzielenie na żądanie inwestora informacji o stanie realizacji robót;
- potwierdzanie faktycznie wykonywanych robót oraz usunięcia wad, a także na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy;
- dokonywanie odbioru robót w terminie 14 dni od wpisu do dziennika budowy o gotowości odbioru.

Osoba pełniąca funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego posiadała uprawnienia do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalności inżynierskiej drogowej bez ograniczeń. Inspektor nadzoru był członkiem Świętokrzyskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa i posiadał wymagane ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej. Dodatkowo podczas realizacji remontu odcinka drogi gminnej nr 334080T odbioru robót sanitarnych dokonywał inspektor robót sanitarnych, zatrudniony przez firmę, która sprawowała nadzór inwestorski. Inspektor robót sanitarnych był członkiem Świętokrzyskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa i posiadał wymagane ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej oraz uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociagowych i kanalizacyjnych bez ograniczeń.

(akta kontroli str. 43-50, 443-473)

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. Odbioru robót sanitarnych, podczas remontu drogi nr 334080T dokonywał inspektor robót sanitarnych, co zostało potwierdzone odpowiednimi wpisami w dzienniku budowy.

(akta kontroli str. 382-387, 398-432)

Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśnił, że *jakość materiałów sprawdzał na bieżąco na placu budowy i poprzez przesyłane przez wykonawców maili z atestami materiałów przewidzianych do wbudowania.*

(akta kontroli str. 770-771)

Po zakończeniu każdego z badanych trzech zadań wykonawca przekazał do Urzędu 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.

(akta kontroli str. 723)

Burmistrz poinformowała, że *nie dokonano przeglądu gwarancyjnego trzech dróg objętych kontrolą z uwagi na natłok obowiązków służbowych. Niemniej jednak brak przeglądu gwarancyjnego nie powoduje utraty praw z niej wynikających. Przeglądy gwarancyjne zostaną przeprowadzone do końca 2022 r.*

(akta kontroli str. 295-296)

Dla objętych badaniem odcinków dróg sporządzono projekty stałej organizacji ruchu, które zostały zatwierdzone przez Starostę Sandomierskiego, tj. organ zarządzający ruchem na drogach gminnych i powiatowych powiatu sandomierskiego.

(akta kontroli str. 724-751)

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

1. Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie zapewniła w pełni właściwego stanu technicznego poddanych oględzinom trzech dróg, gdyż:
 - na drodze gminnej nr 334080T:
 - zawór wodociagowy na wysokości posesji oznaczonej nr 16 był znacznie zaniżony w stosunku do chodnika;
 - studzienka w chodniku na wysokości wjazdu na teren posesji oznaczonej Rynek nr 1 była zaniżona względem kostki brukowej;
 - na drodze gminnej nr 334086T:
 - studzienka zaworu wodociagowego położona przy posesji nr 21 wystawała poza obrys chodnika, w kierunku jezdni, powyżej jej powierzchni;
 - łąta asfaltowa na jezdni położona przy posesji nr 44 była zaniżona w stosunku do jezdni na jednej krawędzi;
 - na drodze gminnej nr 334035T:
 - pobocze było miejscami zarośnięte roślinnością, zaniżone względem jezdni i opadające w kierunku pól;
 - pobocze pomiędzy znakiem D-42 (obszar zabudowany) a drugą mijanką posiadało szerokość 0,5 m, pomimo że zgodnie z projektem powinno posiadać szerokość 0,75 m;
 - pobocze na odcinku drogi pomiędzy km 0+670 a 1+360 było miejscami zawężone do 0,45 m, pomimo że zgodnie z projektem powinno posiadać szerokość 0,75 m. Asfalt na brzegu jezdni, na łuku po lewej stronie pokryty był wzdłużnymi spękaniem.

(akta kontroli str. 720-722)

Burmistrz, odnośnie drogi gminnej nr 334080T, wyjaśniła: *Na etapie odbioru końcowego drogi komisja odbiorowa nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości. Zaniżenia mogły powstać w trakcie eksploatacji drogi, np. poprzez najazdy przez auta. Małe zaniżenia nie powodują niebezpieczeństwa w korzystaniu z ulicy.*

Natomiast, odnośnie drogi gminnej nr 334086T, wyjaśniła: *osłona zaworów może być wykonana w chodniku, a łąta asfaltowa została wykonana w wyniku prac związanych z budową przyłącza gazowego do budynku mieszkalnego.*

W zakresie nieprawidłowości dotyczących stanu technicznego drogi gminnej nr 334035T Burmistrz wyjaśniła: *jest to droga użytkowana przez rolników, stanowi głównie dojazd do gruntów rolnych, w związku z tym często pobocza zajeżdżane są przez maszyny rolnicze, które zostawiają ziemię z kół na poboczach co powoduje zarastanie roślinnością, która potrafi przebić nie tylko pobocze z kruszywa, ale także nawierzchnię asfaltową. Podczas użytkowania jezdni auta czy maszyny rolnicze poruszające się po drodze na łuku od strony wewnętrznej przycinają zakręt i wjeżdżają na pobocze powodując zaniżenie. Jest to częsty widok na drogach krajowych, wojewódzkich czy powiatowych. Zaniżenie poboczy jest rzeczą normalną w trakcie eksploatacji drogi. Na etapie odbioru wszystkie pobocza miały prawidłową nawierzchnię z kruszywa i szerokość. Pod wpływem częstego użytkowania dochodzi do zużywania się poszczególnych elementów nawierzchni drogi i poboczy i są to rzeczy naturalne oraz oczywiste. Wskazane elementy nie powodują niebezpieczeństwa w użytkowaniu drogi.*

(akta kontroli str. 295-296)

2. Na drodze gminnej nr 334086T oraz na drodze gminnej nr 334035T ustawione zostało oznakowanie pionowe, które nie było ujęte w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu. Na drodze gminnej nr 334086T przed skrzyżowaniem

z ulicą Klasztorną znajdował się znak D-1 (droga z pierwszeństwem), a na drodze gminnej nr 334035T na km 0+660 i 1+360 ustawione były znaki B-33 (ograniczenie prędkości do 30 km/h), które nie były ujęte w projektach stałej organizacji ruchu. Sporządzanie projektów organizacji ruchu i przedstawianie ich do zatwierdzenia należy do obowiązków zarządcy drogi, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b w związku z ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁷. Stosownie do § 4 ust. 1 tego rozporządzenia, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Ponadto zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach publicznych zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. W szczególności zabrania się samowolnego ustawiania, zmieniania i uszkadzania znaków drogowych i urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających.

(akta kontroli str. 720-722)

Burmistrz wyjaśniła: *znak D-1 – jest konieczny ze względu na prawidłowe oznakowanie skrzyżowania, a znak B-33 został ustawiony w celu zapewnienia uczestnikom ruchu bezpieczeństwa.*

(akta kontroli str. 295-296)

NIK nie kwestionuje potrzeby ustawienia ww. znaków, jedynie stwierdza niezgodność stanu faktycznego z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu.

OCENA CZĄSTKOWA

Roboty budowlane związane z zadaniami drogowymi będącymi przedmiotem kontroli objęte były prawidłowym nadzorem inwestorskim, który Urząd powierzył podmiotowi zewnętrznemu posiadającemu stosowne uprawnienia budowlane. Ww. roboty zostały zakończone terminowo, a przewidziany zakres rzeczowy zrealizowany. Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie zapewniła w pełni właściwego stanu technicznego poddanych oględzinom trzech dróg. Ponadto na dwóch z trzech badanych dróg znajdowało się oznakowanie pionowe nieujęte w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych

Na przebudowę drogi gminnej nr 334035T (droga Krzcin-Lukowiec) wydatkowano łącznie 682 824,88 zł brutto, z czego:

- w 2019 r. – 36 908,95 zł (opracowanie dokumentacji projektowej – 23 985 zł oraz roboty budowlane – faktura częściowa – 12 923,95 zł);
- w 2020 r. – 645 915,93 zł (roboty budowlane – 638 982,73 zł, nadzór inwestorski – 5900 zł i tablice informacyjne – 1033,20 zł).

(akta kontroli str. 491-513)

Na remont drogi gminnej nr 334086T (ul. Tarnobrzaska) wydatkowano łącznie 331 447,85 zł brutto, z czego:

- w 2019 r. – 31 348,30 zł (opracowanie dokumentacji – 4428 zł i roboty budowlane – faktura częściowa – 26 920,30 zł);
- w 2020 r. – 300 099,55 zł (roboty budowlane – 295 866,35 zł, nadzór inwestorski – 3200 zł i tablice informacyjne – 1033,20 zł);

(akta kontroli str. 515-534)

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

Na remont drogi gminnej nr 334080T (ul. Sandomierska) wydatkowano łącznie 545 005,53 zł brutto, z czego:

- w 2019 r. – 5535,00 zł (opracowanie dokumentacji projektowej);
- w 2020 r. – 539 470,53 zł (roboty budowlane – 530 911,53 zł, nadzór inwestorski – 6765,00 zł i tablice informacyjne – 1794,00 zł).

We wszystkich objętych kontrolą zadaniach wynagrodzenie wykonawców miało charakter ryczałtowy, a zapłata następowała w wysokości i terminach wynikających z umów.

(akta kontroli str. 24-42, 216-251, 491-513, 515-551)

Środki finansowe na realizację kontrolowanych trzech zadań drogowych wydatkowano gospodarnie i w wysokościach wynikających z budżetu Gminy.

(akta kontroli str. 305, 491-513, 515-551, 783-791, 793-796, 802-821)

W ewidencji środków trwałych Urzędu koszty związane z przebudową drogi gminnej nr 334035T zostały ujęte pod nową pozycją, zamiast zwiększyć wartość wcześniej wykazanej jako środek trwały ww. drogi gminnej, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Natomiast nakłady finansowe poniesione na drogi nr 334080T i 334086T związane były z ich remontem i nie zwiększyły wartości tych środków trwałych. Niemniej jednak obie drogi jako budowle, były ujęte w ewidencji środków trwałych prowadzonej przez Urząd. W ewidencji środków trwałych nie ujęto gruntów pod badanymi drogami, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 552-566, 754-769, 782)

Wojewoda Świętokrzyski zawarł z Gminą umowy na dofinansowanie analizowanych trzech zadań ze środków Funduszu Dróg Samorządowych¹⁸ (dalej: FDS). W umowach Wojewoda Świętokrzyski zobowiązał się przekazać dofinansowanie dla drogi nr:

- 334035T w kwocie nie większej niż 394 684 zł, tj. nie więcej niż 60% wydatków kwalifikowalnych;
- 334080T w kwocie nie większej niż 377 629 zł¹⁹, tj. nie więcej niż 70% wydatków kwalifikowalnych;
- 334086T w kwocie nie większej niż 195 591 zł, tj. nie więcej niż 60% wydatków kwalifikowalnych.

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 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 dróg gminnych nr 334035T i 334086T zostały przyjęte wydatki dotyczące robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego, a dla drogi nr 334080T również tablic informacyjnych. Urząd rozliczył

¹⁸ Umowa nr 250/FDS/B/2019 o dofinansowanie zadania pn. „Remont odcinka drogi gminnej nr 334086T w m. Koprzywnica – ul. Tarnobrzaska” w ramach Funduszu Dróg Samorządowych z dnia 27 listopada 2019 r., umowa nr 253/FDS/B/2019 o dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 334035T Krzczyn-Lukowiec” w ramach Funduszu Dróg Samorządowych z dnia 27 listopada 2019 r. oraz umowa nr 77/FDS/A2020 o dofinansowanie zadania pn. „Remont odcinka drogi gminnej nr 334080T w m. Koprzywnica – ul. Sandomierska” w ramach Funduszu Dróg Samorządowych z dnia 8 maja 2020 r. wraz z aneksami z 29 czerwca 2020 r. i 21 października 2020 r.

¹⁹ Pierwotna kwota dofinansowania wynosiła 519 513 zł i została zmieniona po podpisaniu umowy na roboty budowlane, ponieważ w wyniku przetargu najkorzystniejsza oferta była niższa niż zakładano.

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 remont dróg nr 334035T i 334086T raz na kwartał na rachunek bankowy Wojewody Świętokrzyskiego. Na rachunku bankowym dla dotacji na remont drogi nr 334080T odsetki nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 576-719)

W związku z tym, że wykonawcy uczestniczący w realizacji objętych kontrolą 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. 752)

Objęte szczegółowym badaniem zadania drogowe nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych i zewnętrznych.

(akta kontroli str. 753)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ewidencji księgowej Urzędu nie ujęto pięciu działek stanowiących własność Gminy²⁰, o łącznej powierzchni 3,98 ha i wartości 119 400 zł, znajdujących się pod trzema objętymi kontrolą drogami, 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. 754-769, 782)

Burmistrz i zastępca Skarbnika oświadczyły m.in., że działki nie zostały ujęte w ewidencji księgowej przez przeoczenie.

(akta kontroli str. 754-769, 782)

2. Koszty polegające na przebudowie drogi gminnej nr 334035T zostały ujęte w ewidencji środków trwałych jako nowy środek trwały, pod nową pozycją ewidencji, pomimo że powinny zwiększyć wartość wcześniej wykazanej jako środek trwały ww. drogi gminnej. 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 używania wartość użytkową,

²⁰ Działki: 260904_5.0009.332 o powierzchni 0,87 ha, 260904_5.0010.894/1 o powierzchni 0,88 ha, 260904_5.0010.903 o powierzchni 0,84 ha, 260904_4.0008.3838 o powierzchni 0,82 ha i 260904_4.0008.3842 o powierzchni 0,57 ha.

mierzona okresem używania, 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. 552-566)

Burmistrz wyjaśniła, że nieprawidłowość powstała w wyniku przeoczenia i zobowiązała się do dokonania stosownych zmian.

(akta kontroli str. 830)

OCENA CZĄSTKOWA

Środki finansowe na realizację robót budowlanych analizowanych zadań drogowych ponoszono terminowo oraz 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 otrzymane z FDS dotacje zgodnie z przeznaczeniem i w należytej wysokości. Do zakończenia kontroli NIK żadna z pięciu działek znajdujących się pod trzema analizowanymi drogami, wbrew przepisom ustawy o rachunkowości, nie została ujęta w ewidencji środków trwałych. Dodatkowo w tej ewidencji, koszty polegające na przebudowie jednej z objętych kontrolą dróg nie zwiększyły wartości tej drogi, lecz zostały wykazane jako odrębny środek trwały.

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. Doprowadzenie do zgodności oznakowania dróg nr 334086T ul. Tarnobrzeska w Koprzywnicy i 334035T Krzcin-Łukowiec z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu.
4. Ujęcie w ewidencji środków trwałych pięciu działek znajdujących się pod drogami gminnymi nr 334035T Krzcin-Łukowiec, 334080T ul. Sandomierska w Koprzywnicy oraz 334086T ul. Tarnobrzeska w Koprzywnicy.
5. Zwiększenie w ewidencji środków trwałych wartości drogi gminnej nr 334035T Krzcin-Łukowiec o koszty ulepszenia polegające na jej przebudowie.

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.

Kontrolerzy
Jerzy Stachowiak
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Piotr Fatalski
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

podpis