



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL. 410.005.03.2022

Andrzej Maciejewski
Burmistrz Barczewa
Urząd Miejski w Barczewie
Plac Ratuszowy 1,
11-010 Barczewo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/077 Zapewnienie trwałości inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016-2021

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Barczewie, Plac Ratuszowy 1, 11-010 Barczewo.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Maciejewski, Burmistrz Barczewa, od 19 listopada 2018 r. (dalej: Burmistrz). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Lech Nitkowski – Burmistrz Barczewa od 4 grudnia 2006 r. do 18 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016-2021.2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją wybranej inwestycji drogowej oraz wykorzystaniem środków pozyskanych z programów drogowych w latach 2016-2021.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021, z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli miały związek z zagadnieniami objętymi kontrolą NIK.
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 Olsztynie
Kontroler	Piotr Stupienko – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/45/2022 z 24 marca 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina podejmowała czynności na rzecz zapewnienia trwałości inwestycji współfinansowanych środkami z programów drogowych w latach 2016-2021.

W okresie tym zrealizowano szereg inwestycji drogowych współfinansowanych środkami z programów drogowych i w tym celu podejmowano skuteczne działania w celu pozyskania stosownego dofinansowania oraz zapewnienia wkładu własnego do ich realizacji. W umowach podpisywanych z wykonawcami stosowano instrumenty ochrony prawnej przed nierzetelnym wykonywaniem robót budowlanych oraz zabezpieczające realizację uprawnień gminy z tytułu gwarancji i rękojmi. Podejmowano również czynności na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami programów drogowych oraz przeprowadzano przeglądy gwarancyjne zarządzanych dróg z udziałem osób do tego uprawnionych. Szczegółowa analiza jednej inwestycji drogowej współfinansowanej ze środków programów drogowych wykazała, że była ona należycie przygotowana, rzetelnie wykonana oraz odebrana. Stwierdzono, że otrzymana pomoc finansowa została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem oraz że została rozliczona terminowo i w formie określonej w umowie o dofinansowanie realizacji zadania.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały bezpośredniego wpływu na zapewnienie trwałości inwestycji drogowych będących przedmiotem kontroli i dotyczyły m.in.:

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

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

- niepodjęcia działań w sytuacjach nieprawidłowej realizacji przez wykonawców robót budowlanych obowiązków związanych z zabezpieczeniem należytego wykonania umowy, w tym w zakresie gwarancji i rękojmi,
- nieprzeprowadzania objazdów dróg, o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych³ oraz nieprowadzenia dziennika objazdów dróg, o którym mowa w §9 ust. 1 pkt 2 i §11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg⁴,
- nieprowadzenia ksiąg dróg, o których mowa w §9 ust. 1 pkt 1 i §10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg dla części dróg, a w pozostałych przypadkach prowadzenia ich w sposób niezgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia,
- nieprzeprowadzania rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania wszystkich dróg, tj. nieprzeprowadzania kontroli określonych w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 62 §1 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016-2021

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Zadania związane z zarządzaniem siecią dróg w zakresie ich budowy, modernizacji i utrzymania, udzielania zamówień publicznych oraz pozyskiwania i rozliczania środków zewnętrznych na ich realizację, w każdym roku okresu objętego kontrolą realizowało średnio sześciu pracowników Wydziału Budownictwa i Inwestycji. Pracownicy ci posiadali wykształcenie średnie i wyższe techniczne różnych specjalności, w tym:

- jeden z pracowników posiadał wykształcenie wyższe w zakresie budowy i eksploatacji dróg oraz uprawnienia budowlane bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej,
- dwóch pracowników posiadało wykształcenie średnie techniczne w zakresie budowy dróg i mostów kołowych, a jeden z nich posiadał dodatkowo uprawnienia kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie remontów dróg i wykonywania nawierzchni.

Pracownicy ci w latach 2016-2021 odbywali szkolenia z tematyki związanej z wykonywanymi zadaniami, w tym m.in. z zakresu prawa budowlanego, zamówień publicznych oraz pozyskiwania i rozliczania środków UE.

(akta kontroli str.3-17)

1.1.2. Urząd administrował siecią dróg publicznych o łącznej długości 119,673 km, w tym 64,818 km dróg w granicach administracyjnych miast i 54,855 km poza

³ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582) – dalej zwane: rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg.

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.).

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.

granicami administracyjnymi miast. W okresie objętym kontrolą nie zmieniała się długość sieci drogowej, natomiast na skutek prowadzonych inwestycji drogowych, w tym współfinansowanych środkami programów drogowych, następowały zmiany w jej strukturze:

- W granicach administracyjnych miast zmniejszyła się długość dróg gruntowych i dróg o nawierzchni betonowej (odpowiednio o 0,403 km i o 0,179 km), a wzrosła długość dróg pokrytych kostką i dróg o nawierzchni bitumicznej (odpowiednio o 0,403 km i o 0,179 km). Ponadto, o 1 274 m² wzrosła suma powierzchni chodników i ścieżek rowerowych.
- Poza granicami miast o 4,233 km zmniejszyła się długość dróg gruntowych, a wzrosła długość dróg pokrytych kostką i dróg o nawierzchni bitumicznej (odpowiednio o 1,133 km i o 3,100 km). Wzrosła również suma powierzchni chodników i ścieżek rowerowych o 953 m² oraz o 20 m zwiększyła się długość wiaduktów.

Ponadto, Urząd administrował drogami wewnętrznymi, których powierzchnia na koniec 2021 r. wynosiła 428,12 ha (16,83 ha w granicach administracyjnych miast i 411,29 ha poza granicami miast) i wzrosła o 16,33 ha w stosunku do stanu na koniec 2015 r.⁷

(akta kontroli str. 18-19)

1.1.3. W latach 2016-2021 na finansowanie sieci dróg gminnych, Gmina:

- zrealizowała dochody w łącznej wysokości 22 375 tys. zł (w tym: 111 tys. zł w 2016 r., 5 868,3 tys. zł w 2017 r., 5 170,2 tys. zł w 2018 r., 8 165,3 tys. zł w 2019 r., 2 119,6 tys. zł w 2020 r. oraz 940,6 tys. zł w 2021 r.),
- poniosła wydatki w łącznej kwocie 40 028,5 tys. zł (w tym: 2 297,4 tys. zł w 2016 r., 9 246,9 tys. zł w 2017 r., 8 591,6 tys. zł w 2018 r., 9 176 tys. zł w 2019 r., 6 203,8 tys. zł w 2020 r. oraz 4 512,8 tys. zł w 2021 r.).

(akta kontroli str. 20-27)

1.1.4. W latach 2016-2021 zrealizowano 17 inwestycji drogowych o łącznej długości 8,587 km o wartości 29 432,6 tys. zł, współfinansowanych środkami programów drogowych w łącznej kwocie 19 659 tys. zł, w tym:

- siedem inwestycji o łącznej długości 2,865 km o wartości 4 947,6 tys. zł, współfinansowanych w kwocie 2 780,8 tys. zł z Funduszu Dróg Samorządowych,
- sześć o łącznej długości 2,134 km o wartości 1 586,3 tys. zł, współfinansowanych w wysokości 920,2 tys. zł z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg,
- dwie o łącznej długości 3,228 km o wartości 22 410,5 tys. zł, współfinansowane ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 w kwocie 15 479,4 tys. zł,
- jedną o wartości 50,6 tys. zł współfinansowaną w kwocie 41 tys. zł ze środków Programu Ograniczania Przestępczości i Społecznych Zachowań Razem Bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018-2020,
- jedną o długości 0,360 km o wartości 437,6 tys. zł sfinansowaną ze środków Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Ponadto, na podstawie umowy z dnia 27 października 2021 r., realizowano jedną inwestycję o wartości 854,1 tys. zł współfinansowaną środkami Regionalnego

⁷ Według stanu na koniec 2015 r. łączna powierzchnia dróg wewnętrznych wynosiła 411,79 ha, w tym 15,20 ha w granicach administracyjnych miast i 396,59 ha poza granicami miast.

Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020- w kwocie 726 tys. zł. Termin zakończenia inwestycji określono na 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 28-32)

1.2.1. Analiza umów dotyczących wszystkich 18 inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016-2020 pod kątem zastosowanych instrumentów prawnych chroniących Gminę przed niewłaściwym wykonaniem robót budowlanych przez wykonawców wykazała, że:

- W 17 umowach zobowiązano wykonawców do wykonania prac stanowiących przedmiot umowy z zachowaniem należytej staranności, zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, dobrej jakości, właściwej organizacji, zasad wiedzy technicznej i sztuki budowlanej, obowiązujących norm i przepisów prawa, w szczególności ustawy Prawo budowlane i aktów wykonawczych do tej ustawy. Zobowiązano również wykonawców do wykonania przedmiotu umowy z fabrycznie nowych, nieregenerowanych materiałów i urządzeń, odpowiadających wymogom jakości określonym dla wyrobów dopuszczonych do stosowania w budownictwie oraz umożliwienia wstępu na teren budowy pracownikom państwowego nadzoru budowlanego i do udostępniania im niezbędnych danych i informacji. Ponadto, w 17 umowach zawarto postanowienia dotyczące okresów obowiązywania i warunków udzielania rękojmi za wady na zrealizowane roboty budowlane. Określone w umowach okresy oraz bieg rozpoczęcia terminu rękojmi były tożsame z zasadami dotyczącymi gwarancji.

Powyższych zapisów nie zawarto w jednej umowie⁸, co według Burmistrza spowodowane było omyłkowym usunięciem stosownych fragmentów z tekstu umowy podczas sporządzania jej przez pracownika na podstawie stosowanych w Urzędzie szablonów umów. Burmistrz wskazał ponadto na stosunkowo niewielką wartość przedmiotowej inwestycji (50,5 tys. zł) oraz na niewielkie ryzyko niewłaściwej realizacji zadania ze względu na zlecenie go wykonawcy, który realizował już wcześniej zlecenia na rzecz gminy w sposób nie budzący zastrzeżeń. Wskazał również, że brak zapisów w umowie dotyczących rękojmi nie wyklucza odpowiedzialności wykonawcy z tego tytułu, bowiem odpowiedzialność ta wynika z przepisów Kodeksu Cywilnego.

- We wszystkich umowach określono zasady dokonywania odbiorów, w tym postępowania w sytuacji stwierdzenia w trakcie odbiorów wad lub usterek. Określono również zasady naliczania kar umownych za nieterminowe lub nienależyte wykonanie przedmiotu umowy oraz określono zasady, w których Gminie przysługiwało prawo rozwiązania lub odstąpienia od umowy.
- We wszystkich umowach zawarto postanowienia dotyczące okresów obowiązywania i warunków udzielania gwarancji na zrealizowane roboty budowlane. W przypadku jednej inwestycji gwarancji udzielono na 84 miesiące, w przypadku ośmiu inwestycji na 60 miesięcy, w sześciu na 48 miesięcy, a w przypadku trzech inwestycji na 36 miesięcy. We wszystkich umowach znajdowały się zapisy, że bieg terminu gwarancji rozpoczyna się od daty odbioru końcowego całego przedmiotu umowy.
- W 15 umowach określono sposób zabezpieczenia przez wykonawców należytego wykonania umowy oraz odpowiedzialności z tytułu gwarancji i rękojmi:

⁸ Umowa dotycząca inwestycji pn.: „Poprawa bezpieczeństwa pieszych dzięki aktywnym znakom na przejściach dla pieszych w okolicach szkół przy ul. Wojska Polskiego i Warmińskiej w Barczewie”.

- w ośmiu przypadkach była to gwarancja ubezpieczeniowa w wysokości 5% (cztery umowy) lub 10% (cztery umowy) wartości wynagrodzenia wykonawcy,
- w dwóch przypadkach gwarancja bankowa do wysokości 5% wartości wynagrodzenia wykonawcy,
- w czterech przypadkach zabezpieczenie wniesiono w gotówce w kwocie stanowiącej 2,5%, 5% oraz 10% (dwie umowy) wynagrodzenia wykonawcy,
- w jednym przypadku wysokość zabezpieczenia określono na 10% wartości wynagrodzenia wykonawcy brutto, przy czym 70% wartości zabezpieczenia stanowiła gwarancja ubezpieczeniowa, a 30% środki pieniężne.

W trzech przypadkach w umowach⁹ nie określono sposobu zabezpieczenia przez wykonawców należytego wykonania umowy oraz odpowiedzialności z tytułu gwarancji i rękojmi. Burmistrz wyjaśnił, że ze względu na niewielką wartość tych trzech zamówień¹⁰ oraz zaufanie do doświadczonego wykonawcy, który zrealizował na terenie gminy wiele zadań w sposób należyty i bez zastrzeżeń, zastosowano uproszczone wzory umów i odstąpiono od zapisów dotyczących zabezpieczenia należytego ich wykonania. Wskazał również, że brak zapisów w umowie dotyczących gwarancji i rękojmi nie wyklucza odpowiedzialności wykonawcy z tego tytułu, bowiem odpowiedzialność ta wynika z przepisów Kodeksu Cywilnego.

(akta kontroli str. 33-76)

1.2.2. Analiza dokumentacji związanej z 15 umowami (spośród 18), w których określono sposób zabezpieczenia przez wykonawców należytego wykonania umowy oraz okresu udzielonej gwarancji i rękojmi wykazała, że:

- W przypadku pięciu inwestycji okresy, na które wystawione były gwarancje bankowe i ubezpieczeniowe zabezpieczające należyte wykonanie umowy przez wykonawców, upływały od 33 dni do 488 dni przed faktyczną datą odbioru końcowego robót, przy czym we wszystkich umowach znajdowały się zapisy w których określono, że jeżeli wartość gwarancji wygaśnie w trakcie trwania umowy, wykonawcy są zobligowani do ponownego jej opłacenia, aż do definitywnego zakończenia robót budowlanych odebranych protokołem odbioru końcowego. Dotyczyło to następujących inwestycji:
 - „Budowa drogi gminnej od drogi powiatowej 1448N przez Nikielkowo i Wójtowo do DK16”, w ramach której zawarto trzy umowy¹¹, w których jako zabezpieczenie należytego wykonania robót przyjęto gwarancje bankowe. Okresy na które wystawione były gwarancje upłynęły od 158 do 488 dni wcześniej przed faktyczną datą odbioru końcowego. I tak, w przypadku umowy dotyczącej budowy drogi i sieci kanalizacji deszczowej gwarancja wystawiona była do dnia 31 grudnia 2018 r., a odbiór końcowy miał miejsce po 190 dniach od tej daty, tj. w dniu 9 lipca 2019 r. W przypadku umowy na rozbiórkę i budowę wiaduktu, gwarancja wystawiona była do dnia 31 grudnia 2018 r., a odbiór końcowy miał miejsce po 158 dniach, tj. 7 czerwca 2019 r. W przypadku umowy na budowę kanalizacji sanitarnej w drodze Nikielkowo-

⁹ Dotyczy inwestycji pn. „Poprawa bezpieczeństwa pieszych dzięki aktywnym znakom na przejściach dla pieszych w okolicach szkół przy ul. Wojska Polskiego i Warmińskiej w Barczewie”, „Bezpieczny pieszy w Barczewie - rozbudowa przejścia dla pieszych poprzez doświetlenie przejścia dla pieszych na ul. Wojska Polskiego i Harcerskiej w Barczewie” oraz „Bezpieczny pieszy w Barczewie - rozbudowa przejścia dla pieszych poprzez doświetlenie przejścia dla pieszych na ul. Wojska Polskiego i Osiedla Słonecznego w Barczewie”.

¹⁰ Jedno zamówienie o wartości 50,5 tys. zł oraz dwa zamówienia po 34,4 tys. zł.

¹¹ Zagadnienia związane z przedmiotową inwestycją szczegółowo opisano w obszarze II wystąpienia pokontrolnego.

Wójtowo, gwarancja wystawiona była do 1 stycznia 2018 r., natomiast odbiór końcowy miał miejsce po 448 dniach, tj. 25 marca 2019 r.

- „Przebudowa drogi gminnej nr 164028N Barczewo-Zalesie” - gwarancja ubezpieczeniowa wystawiona była do 14 stycznia 2020 r. natomiast roboty budowlane odebrano po 86 dniach od tej daty, tj. 9 kwietnia 2020 r.;
 - „Przebudowa ulicy Wojska Polskiego w Barczewie” - gwarancja bankowa wystawiona była do 6 sierpnia 2021 r., natomiast odbioru robót budowlanych dokonano po 33 dniach od tej daty, tj. 8 września 2021 r.;
 - „Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Tumiany” - gwarancja ubezpieczeniowa wystawiona była do 9 sierpnia 2021 r., a odbioru robót dokonano po 116 dniach od tej daty, tj. 3 grudnia 2021 r.;
 - „Budowa ciągu pieszo-rowerowego z energooszczędnym oświetleniem, bezpiecznymi przejściami dla pieszych oraz infrastrukturą rowerową i małą architekturą z miejscowości Zalesie do miasta Barczewo (pętla autobusowa)” - gwarancja ubezpieczeniowa wystawiona była do 2 stycznia 2020 r., a odbioru robót dokonano po 126 dniach od tej daty, tj. 7 maja 2020 r.
- W przypadku inwestycji „Budowa drogi gminnej od drogi powiatowej 1448N przez Nikielkowo i Wójtowo do DK16” gwarancja bankowa zabezpieczająca roszczenia z jednej z trzech umów zawartych w celu jej realizacji (dotyczy umowy na budowę kanalizacji sanitarnej) nie obejmowała pełnego okresu na który udzielono gwarancji i rękojmi, tj. gwarancja bankowa wystawiona była do 16 grudnia 2024 r., podczas gdy siedmioletni okres odpowiedzialności wykonawcy mija 25 marca 2026 r. W toku kontroli NIK wykonawca dostarczył do Urzędu aneks do ww. gwarancji bankowej z dnia 9 maja 2022 r., przedłużający ważność gwarancji do dnia 15 kwietnia 2026 r.

Burmistrz wyjaśnił, że powyższe sytuacje spowodowane były niedopatrzeniem pracowników Urzędu, które wynikało z prowadzenia kilkunastu inwestycji równolegle, zmian kadrowych oraz przebywania odpowiedzialnych pracowników na urloпах długoterminowych.

(akta kontroli str. 33-76)

1.3. Analiza dokumentacji związanej ze wszystkimi inwestycjami współfinansowanymi środkami z programów drogowych w latach 2016-2021 wykazała, że:

- Nie przeprowadzano i nie prowadzono w Urzędzie dziennika objazdów dróg, o którym mowa w §9 ust. 1 pkt 2 i §11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg – dziennik ten założono w trakcie kontroli NIK.

Burmistrz wyjaśnił, że nie przeprowadzano objazdów dróg oraz nie prowadzono dziennika objazdu dróg ze względu na rotację pracowników w tym okresie, dużą ilość obowiązków oraz dużą ilość procedur koniecznych do przeprowadzenia (zapytania ofertowe, zamówienia publiczne itp.). Wyjaśnił ponadto, że rotacja pracowników wynikała z braku możliwości zapewnienia konkurencyjnego wynagrodzenia w stosunku do firm komercyjnych osobom, które posiadają niezbędne wykształcenie oraz kwalifikacje. Wskazał również, że jest to problem wszystkich samorządów, który daje się zaobserwować w postaci odpływu fachowej kadry do sektora prywatnego.

- Dla 10 dróg nie prowadzono ksiąg drogi, o których mowa w §9 ust. 1 pkt 1 i §10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg - książki te zostały założone w trakcie kontroli NIK. Książki prowadzone zaś dla pozostałych dróg nie były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia.

Ponadto, w książkach tych nie dokumentowano przeprowadzonych przeglądów okresowych stanu technicznego, a także odbiorów robót związanych z budowami, przebudowami lub remontami (ostatnie wpisy pochodziły z lat 80-tych ubiegłego wieku).

Burmistrz wyjaśnił, że brak ww. 10 książek dróg oraz niewłaściwe prowadzenie pozostałych wynikało z dużej ilości obowiązków i rotacji pracowników odpowiedzialnych za te zadania.

- Nie przeprowadzano rocznych kontroli stanu technicznego dróg¹², ponadto drogi te w pięciu przypadkach nie były objęte pięcioletnimi kontrolami stanu technicznego i przydatności do użytkowania, określonymi w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 62 §1 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.

Burmistrz wyjaśnił, że nieprzeprowadzanie ww. kontroli wynikało z podobnych przyczyn co nieprzeprowadzanie objazdów dróg, tj. ze względu na rotację pracowników w tym okresie oraz dużą ilość obowiązków. Wyjaśnił ponadto, że ze względu na ograniczone możliwości finansowe, techniczne i personalne Urzędu, koncentrowano się raczej na dokonywaniu kontroli dróg starszych, które wymagały pilnych remontów, gdyż ich stan wpływał na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Burmistrz wskazał również, że drogi objęte kontrolą NIK, to drogi nowe i w dobrym stanie technicznym, na których ryzyko wystąpienia uszkodzeń było stosunkowo niewielkie. Dodatkowo drogi te zostały objęte gwarancjami udzielonymi przez wykonawców i w latach 2016 – 2021 podlegały przeglądom gwarancyjnym.

W pozostałych przypadkach inwestycje objęto kontrolami, które przeprowadzane były przez podmiot zewnętrzny. Osoby przeprowadzające kontrole posiadały przygotowanie zawodowe upoważniające do wykonywania samodzielnych funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej oraz konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg wydane na podstawie decyzji o stwierdzeniu przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie wydanych przez uprawnione organy. Legitymowały się również zaświadczeniami o przynależności do Okręgowych Izb Inżynierów Budownictwa oraz o posiadaniu wymaganego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej.

W ramach przeprowadzanych kontroli okresowych, w jednym przypadku stwierdzono zły stan techniczny oznakowania poziomego przejść dla pieszych¹³. W związku z tym, że odnowienie oznakowania nie było objęte gwarancją wykonawcy¹⁴, odnowienia oznakowania dokonano w ramach umowy zawartej przez Urząd z firmą zewnętrzną, której przedmiotem było odnowienie oznakowania poziomego we wskazanych miejscach na terenie miasta i gminy Barczewo¹⁵.

- Wszystkie 11 inwestycji zakończonych do końca 2020 r. objętych było przeglądami gwarancyjnymi. Przeglądy gwarancyjne dokonywane były przez komisje składające się z pracowników Urzędu (posiadających stosowne uprawnienia budowlane), inspektorów nadzoru oraz przedstawicieli wykonawcy.

¹² W tym 11 dróg, których budowę zakończono do końca 2020 r.

¹³ Dotyczy inwestycji „Przebudowa ul. Lipowej w Barczewie”.

¹⁴ 60-cio miesięczna gwarancja udzielona została na roboty oraz na zabudowane i wbudowane materiały i urządzenia.

¹⁵ Wykonane prace zostały odebrane protokolarnie w dniu 13 września 2021 r. Koszt wykonania usługi na terenie miasta i gminy wynosił 10,5 tys. zł, w tym na ulicy Lipowej 565,80 zł.

W wyniku przeprowadzonych przeglądów gwarancyjnych w trzech przypadkach¹⁶ stwierdzono usterki, które zostały zgłoszone wykonawcom i naprawione przez nich w wyznaczonych terminach.

(akta kontroli str. 71-75,77-84)

1.4. Analiza dokumentacji technicznej związanej ze wszystkimi inwestycjami współfinansowanymi środkami z programów drogowych w latach 2016-2021 wykazała, że informacje dotyczące nośności-obciążeń dróg zawarte były w dokumentacji dotyczącej czterech inwestycji (projektowaną nośność-obciążenie dróg określono na 10 t na jedną oś/100 KN na jedną oś, a wiadukt w klasie obciążeniowej A). W przypadku pozostałych 14 inwestycji nie określono projektowanej nośności-obciążenia dróg.

W okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań na rzecz ochrony zarządzanej sieci drogowej przed ruchem pojazdów przekraczających dopuszczalne masy całkowite oraz wartości dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej pojazdu, a w szczególności nie wprowadzano zakazów poruszania się takich pojazdów po zarządzanych drogach oraz nie prowadzono kontroli użytkowników dróg w tym zakresie.

Z informacji uzyskanych w toku kontroli od właściwej miejscowo jednostki Policji oraz od Straży Miejskiej w Barczewie wynika, że nie przeprowadzały one kontroli w zakresie sprawdzenia masy lub nacisku osi pojazdów poruszających się na drogach usytuowanych na terenie gminy Barczewo. Ustalono również, że Urząd nie zwracał się o przeprowadzanie takich kontroli ww. służb oraz do Inspekcji Transportu Drogowego.

Z informacji uzyskanych z Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Olsztynie wynika, że nie dysponuje on bazą danych umożliwiającą przekazanie informacji o liczbie przeprowadzonych w latach 2016-2021 na terenie województwa warmińsko-mazurskiego kontroli drogowych w zakresie sprawdzenia masy lub nacisku osi pojazdów na drogach powiatowych i gminnych. Ponadto z uzyskanych informacji wynika, że na terenie województwa:

- nie ma żadnego miejsca do kontroli mas lub nacisków na osie pojazdów zlokalizowanych na drogach gminnych i powiatowych,
- funkcjonuje 14 miejsc kontroli masy pojazdów na drogach krajowych i wojewódzkich, w tym punkt zlokalizowany na drodze krajowej nr 16 w miejscowości Ruszajny, w gminie Barczewo.

Według Burmistrza, tranzytowy ruch samochodowy terenie gminy odbywa się drogami wyższego rzędu, tj. drogą krajową nr 16, drogą wojewódzką nr 595 oraz drogami powiatowymi. Ruch pojazdów ponadnormatywnych po drogach gminnych

¹⁶ (1) W wyniku przeglądu gwarancyjnego z dnia 22 lipca 2020 r. na zadaniu „Budowa drogi gminnej od drogi powiatowej 1448N przez Nikielkowo i Wójtowo do DK 16” stwierdzono, że należy poprawić widoczność oznakowania przejść dla pieszych na całej długości drogi oraz że należy poprawić trzy zapadliska/obniżenia nawierzchni w obrębie chodników wykonanych z kostki brukowej. Wykonawca dokonał stosownych napraw w wyznaczonym terminie, a wykonane prace zostały odebrane protokolarnie w dniu 28 sierpnia 2020 r. (2) W wyniku przeglądu gwarancyjnego z dnia 20 maja 2020 r. na zadaniu „Budowa ciągu pieszo – rowerowego z energooszczędnym oświetleniem, bezpiecznymi przejściami dla pieszych oraz infrastrukturą rowerową i małą architekturą z miejscowości Zalesie do miasta Barczewo (pętla autobusowa)” stwierdzono nierówności nawierzchni ścieżki pieszo-rowerowej na odcinku 250 m. Wykonawca dokonał stosownych napraw w wyznaczonym terminie, a wykonane prace zostały odebrane protokolarnie w dniu 15 czerwca 2020 r. (3) W wyniku przeglądu gwarancyjnego z dnia 17 listopada 2021 r. na zadaniu „Poprawa bezpieczeństwa pieszych dzięki aktywnym znakom na przejściach dla pieszych w okolicach szkół przy ul. Wojska Polskiego i ul. Warmińskiej w Barczewie” stwierdzono uszkodzenie paneli słonecznych zasilających radarowe wyświetlacze prędkości. Wykonawca dokonał wymiany uszkodzonych paneli w wyznaczonym terminie, a wykonane prace zostały odebrane protokolarnie w dniu 22 listopada 2021 r.

odbywa się sporadycznie, dlatego też nie podejmowano działań na rzecz ochrony zarządzanej sieci drogowej przed ruchem pojazdów przekraczających dopuszczalne masy całkowitej oraz wartości dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej pojazdu.

(akta kontroli str. 85-99)

1.5. W toku kontroli oględzinom poddano cztery drogi o łącznej długości 4,618 km i o wartości 23 080,4 tys. zł (tj. odpowiednio 53,8% długości i 78,4% wartości ogółu zrealizowanych inwestycji współfinansowanych programami drogowymi w latach 2016-2021), tj. drogi na których miały miejsce następujące inwestycje:

- Budowa drogi gminnej od drogi powiatowej 1448N przez Nikielkowo i Wójtowo do DK 16 (3,100 km),
- Budowa drogi gminnej nr 164007N w miejscowości Kapłityny (0,770 km),
- Budowa drogi ul. Lipowej i kanalizacji deszczowej w obrębie Łęgajny w Gminie Barczewo (0,458 km),
- Budowa ulicy Szczepańskiego w Barczewie (0,290 km).

Ustalono, że na drogach tych nie występują uszkodzenia mogące wskazywać na niewłaściwe wykonanie przedmiotu umowy lub spowodowane uszkodzeniami, które nie zostały przez zarządcę drogi usunięte. Drogi zostały wyposażone w oznakowanie poziome i pionowe oraz urządzenia bezpieczeństwa zgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu. Stwierdzono również, że w pasach drogowych tych dróg nie występują obiekty zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego i pieszych, np. obiekty w skrajni drogi, obiekty blokujące chodniki dla pieszych. Ustalono ponadto, że znaki drogowe nie są osłonięte roślinnością bądź innymi przeszkodami oraz są należycie utrzymywane (czyste i niezniszczone).

(akta kontroli str. 100-122)

1.6. W okresie objętym kontrolą Urząd wykupywał polisy ubezpieczeniowe pozwalające na naprawę uszkodzonej lub zniszczonej infrastruktury drogowej oraz w zakresie odpowiedzialności cywilnej zarządcy dróg publicznych.

Z dokumentacji Urzędu oraz informacji uzyskanych Straży Miejskiej w Barczewie wynikało, że w okresie następującym po oddaniu do użytkowania odcinków drogowych, na których realizowane były w latach 2016-2021 inwestycje współfinansowane środkami programów drogowych, nie odnotowano zdarzeń drogowych (wypadków, kolizji) powodujących uszkodzenie lub zniszczenie gminnej infrastruktury drogowej.

Z informacji przekazanych przez Policję wynikało natomiast, że w okresie objętym kontrolą na drogach, których budowę współfinansowano środkami programów drogowych miało miejsce 11 zdarzeń drogowych, w wyniku których doszło do uszkodzeń poza pojazdami, w tym w dwóch przypadkach uszkodzeniu uległa infrastruktura gminna. Urząd nie zwracał się do Policji o informacje dotyczące sprawców tych zdarzeń, a naprawy uszkodzonej infrastruktury dokonano we własnym zakresie w sposób bezkosztowy¹⁷.

(akta kontroli str. 90-96,123-125)

1.7.1. Po zakończeniu realizacji inwestycji współfinansowanych środkami z programów drogowych nie podejmowano działań skutkujących skróceniem ich

¹⁷ W jednym zdarzeniu drogowym uszkodzeniu uległ słupek U12c (wymagał ponownego ustawienia w pionie), a w drugim donica na kwiaty (konieczne było ponowne ustawienie w pierwotnym miejscu) – napraw dokonali pracownicy Zakładu Budynków Komunalnych w Barczewie.

okresu trwałości technicznej, organizacyjnej, finansowej lub powodujących utratę gwarancji udzielonych przez wykonawców dróg.

W przypadku jednej inwestycji¹⁸, po jej zrealizowaniu i oddaniu do użytkowania, sześciokrotnie przeprowadzono roboty związane z budową przyłączy gazowych. W ramach prowadzonych robót nie rozbierano wykonanych nawierzchni jezdni i chodników, bowiem w trzech przypadkach stosowano bezwykopowe metody przejścia pod jezdnią, a w trzech pozostałych, roboty prowadzono w poboczu pasa drogowego poza jezdnią i chodnikiem (równoległe do osi jezdni). We wszystkich przypadkach wykonane roboty odebrane zostały przez pracowników Urzędu, a w protokołach odbioru potwierdzono doprowadzenie przez wykonawców terenu do stanu pierwotnego.

(akta kontroli str. 126-127)

1.7.2. W przypadku dwóch inwestycji współfinansowanych środkami UE spełniano warunki zapewnienia trwałości projektów określone w umowach na dofinansowanie, w tym m.in. dotyczące utrzymania wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie, przechowywania dokumentacji, a także niedokonywania: modyfikacji mogących doprowadzić do naruszania pierwotnych celów projektów, zmian w zakresie własności elementów infrastruktury oraz zmian wartości wydatków kwalifikowanych po rozliczeniu wniosku o płatność końcową. Ustalono ponadto, że corocznie przedkładano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego oświadczenia w sprawie zachowania trwałości projektu.

(akta kontroli str. 128)

1.7.3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęła jedna skarga związana z realizowanymi inwestycjami drogowymi współfinansowanymi środkami z programów drogowych. Skarga dotyczyła niewłaściwego (według skarżącej) nadzoru Burmistrza Barczewa nad inwestycją drogową realizowaną na drodze Wójtowo-Nikielkowo. W treści skargi wskazano, że firma realizująca roboty budowlane regularnie zabrudza błotem jedną z dróg przyległych do inwestycji, a próby o sprzątnięcie tych zabrudzeń nie przynoszą rezultatu. Po przeanalizowaniu skargi i zapoznaniu się ze stanem faktycznym, Rada Miejska w Barczewie uznała skargę za bezzasadną, a o treści stosownej uchwały zawiadomiono pisemnie skarżącą. Analiza dokumentacji związanej z przedmiotową skargą wykazała, że rozpatrzono ją terminowo i w sposób zgodny z przepisami Działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁰.

(akta kontroli str. 129)

1.7.4. Na obszarze zrealizowanych w latach 2016-2021 inwestycji współfinansowanych środkami z programów drogowych nie planowano w okresach późniejszych prowadzenia robót wymagających rozebrania nawierzchni drogowych.

(akta kontroli str. 130)

1.7.5. W okresie objętym kontrolą miały miejsce dwie kontrole zewnętrzne inwestycji drogowych współfinansowanych środkami programów drogowych i obie dotyczyły projektu pn. „Budowa drogi gminnej od drogi powiatowej 1448N przez Nikielkowo i Wójtowo do DK16”, dofinansowanego ze środków UE w ramach Regionalnego

¹⁸ Inwestycja pn. „Budowa drogi gminnej od drogi powiatowej 1448N przez Nikielkowo i Wójtowo do DK 16”, zakończona została w lipcu 2019 r.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 – kontrole te nie wykazały nieprawidłowości²¹.

(akta kontroli str. 131)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku pięciu inwestycji okresy, na które wystawione były gwarancje bankowe i ubezpieczeniowe zabezpieczające należyte wykonanie umowy przez wykonawców, upływały od 33 dni do 488 dni przed faktyczną datą końcowego odbioru robót, przy czym we wszystkich umowach znajdowały się zapisy w których określono, że jeżeli wartość gwarancji wygaśnie w trakcie trwania umowy, wykonawcy są zobligowani do ponownego opłacenia gwarancji aż do definitywnego zakończenia robót budowlanych odebranych protokołem odbioru końcowego (zagadnienie opisane w punkcie 1.2.2).
2. W przypadku inwestycji „Budowa drogi gminnej od drogi powiatowej 1448N przez Nikielkowo i Wójtowo do DK16” gwarancja bankowa zabezpieczająca roszczenia z umowy na budowę kanalizacji sanitarnej nie obejmowała pełnego okresu na który udzielono gwarancji i rękojmi, tj. gwarancja bankowa wystawiona była do 16 grudnia 2024 r., podczas gdy siedmioletni okres odpowiedzialności wykonawcy mija 25 marca 2026 r. (zagadnienie opisano w punkcie 1.2.2).
3. W latach 2016-2021 nie przeprowadzono objazdów dróg o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (zagadnienie opisane w punkcie 1.3).
4. W latach 2016-2021 nie prowadzono dziennika objazdów dróg, o którym mowa w §9 ust. 1 pkt 2 i §11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg (zagadnienie opisane w punkcie 1.3).
5. Dla 10 dróg nie prowadzono ksiąg drogi, o których mowa w §9 ust. 1 pkt 1 i §10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg²² (zagadnienie opisane w punkcie 1.3).
6. Książki dróg prowadzone w Urzędzie dla pozostałych dróg nie były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, ponadto w książkach tych nie odnotowywano m.in. przeprowadzanych przeglądów okresowych stanu technicznego, a także odbiorów robót związanych z budowami, przebudowami lub remontami, a ostatnie wpisy pochodziły z lat 80-tych ubiegłego wieku (zagadnienie opisane w punkcie 1.3).
7. Nie przeprowadzano rocznych kontroli stanu technicznego dróg (w tym 11 dróg, których budowę zakończono do końca 2020 r.), ponadto drogi te w pięciu przypadkach nie były objęte pięcioletnimi kontrolami stanu technicznego i przydatności do użytkowania, tj. nie przeprowadzano kontroli określonych

²¹ Obie kontrole przeprowadzone zostały przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego:

- kontrola przeprowadzona w 2017 r. miała na celu sprawdzenie poprawności przeprowadzonych postępowań o zamówienia publiczne – w jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano wniosków/zaleceń pokontrolnych.
- kontrola przeprowadzona w 2018 r. dotyczyła sprawdzenia prawidłowości realizacji inwestycji, wykorzystania dofinansowania zgodnie z określonymi celami oraz potwierdzenia wykonania prac objętych przedkładanymi przez Urząd wnioskami o płatność. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, zobowiązano jednak Urząd do zaktualizowania daty osiągnięcia wskaźników we wniosku o dofinansowanie projektu.

²² Dotyczy dróg na których prowadzono następujące inwestycje: „Budowa drogi gminnej od drogi powiatowej 1448N przez Nikielkowo i Wójtowo do DK 16”, „Przebudowa drogi gminnej nr 164028 N Barczewo – Zalesie”, „Budowa drogi gminnej Nr 164007 N w miejscowości Kapłityny (kontynuacja zadania)”, „Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Ruszajny (budowa chodnika, przebudowa jezdni)”, „Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Tumiany”.

w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 62 §1 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane (zagadnienie opisane w punkcie 1.3).

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą zrealizowano szereg inwestycji drogowych współfinansowanych środkami z programów drogowych i w tym celu podejmowano skuteczne działania w celu pozyskania stosownego dofinansowania oraz zapewnienia wkładu własnego do ich realizacji. W umowach podpisywanych z wykonawcami na ogół stosowano instrumenty ochrony prawnej przed nierzetelnym wykonywaniem robót budowlanych oraz dotyczące ich odpowiedzialności z tytułu gwarancji i rękojmi. Przeprowadzono przeglądy gwarancyjne zarządzanych dróg z udziałem osób do tego uprawnionych oraz podejmowano czynności na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami programów drogowych. Stwierdzono jednak, że nie podejmowano działań w sytuacjach niezapewnienia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umów w terminach określonych w umowach o roboty budowlane, nie przeprowadzono objazdów dróg oraz nie prowadzono dziennika objazdów dróg, a także nie prowadzono książek dróg dla wszystkich dróg, zaś te które prowadzono, były niezgodne z obowiązującym wzorem. Stwierdzono również, że nie przeprowadzano rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania wszystkich dróg, do czego obowiązywały przepisy Prawa budowlanego.

OBSZAR

2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją wybranej inwestycji drogowej oraz wykorzystaniem środków pozyskanych z programów drogowych w latach 2016-2021

Opis stanu faktycznego

2.1. Badaniem sposobu sprawowania nadzoru nad realizacją inwestycji drogowej współfinansowanej ze środków programów drogowych objęto inwestycję drogową pn. „Budowa drogi gminnej od drogi powiatowej 1448N przez Nikielkowo i Wójtowo do DK16” o łącznej wartości 20 075,5 tys. zł, zrealizowaną w latach 2017-2019.

Koszt realizacji poszczególnych elementów inwestycji, przedstawiał się następująco:

- budowa drogi gminnej i budowa sieci kanalizacji deszczowej z systemem podczyszczania (inwestycje realizowane były w ramach jednej umowy zawartej z wykonawcą) – 12 266,7 tys. zł (w tym m.in. 11 910,3 tys. zł roboty budowlane i 134 tys. zł nadzór inwestorski),
- rozbiórka i budowa wiaduktu nad linią kolejową nr 353 Poznań-Skandawa w ciągu drogi gminnej nr 164004N w miejscowości Nikielkowo – 5 951,7 tys. zł (w tym m.in. 5 882,1 tys. zł roboty budowlane i 67 tys. zł nadzór inwestorski),
- budowa sieci kanalizacji sanitarnej w drodze gminnej Nikielkowo-Wójtowo – 1 857,1 tys. zł (w tym 1 835 tys. zł roboty budowlane i 22,1 tys. zł nadzór inwestorski).

Na realizację tej inwestycji Gmina pozyskała środki z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020²³. Zgodnie

²³ Umowa z Województwem Warmińsko-Mazurskim o dofinansowanie projektu „Budowa drogi gminnej od drogi powiatowej 1448N przez Nikielkowo i Wójtowo do DK 16” z dnia 12 września 2016 r. w ramach Osi Priorytetowej 7 – „Infrastruktura transportowa”, Działania 7.2. – „Infrastruktura drogowa w miejskich obszarach funkcjonalnych”, Poddziałania 7.2.1. – „Mobilny MOF – ZIT Olsztyna”, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020. Umowa ta była pięciokrotnie aneksowana – zmiany dotyczyły zakończenia finansowego realizacji projektu oraz całkowitej wartości projektu (zgodnie z aneksem z dnia 17 maja 2018 r. dofinansowanie rozszerzono o rozbiórkę i budowę wiaduktu nad linią kolejową nr 353 Poznań-Skandawa w ciągu drogi gminnej nr 164004N w miejscowości Nikielkowo).

z umową o dofinansowanie projektu, całkowita wartość projektu wynosiła 18 152,9 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane 16 037,6 tys. zł. Dofinansowanie realizacji projektu wynosiło 13 632 tys. zł (w tym środki UE 12 028,2 tys. zł, a 1 603,8 tys. zł środki budżetu państwa). Pozostałe środki niezbędne do przeprowadzenia inwestycji pochodziły ze środków własnych Gminy.

Dofinansowanie Gmina otrzymała na podstawie skierowanych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego 13 wniosków o płatność, które podlegały weryfikacji i które w czterech przypadkach były korygowane. Pismem z dnia 16 grudnia 2019 r. Urząd Marszałkowski powiadomił Burmistrza Barczewa, że wniosek końcowy sprawozdawczy został zweryfikowany i uznany za poprawny. Otrzymana pomoc finansowa została wykorzystana przez gminę zgodnie z przeznaczeniem, została również rozliczona w formie i terminie wynikającym z umowy o dofinansowanie realizacji zadania.

Rozpoczęcie realizacji zadania nastąpiło zgodnie z warunkami zawartych umów z wykonawcami oraz umowy o dofinansowanie. Ustalono, że Urząd posiadał dokumenty umożliwiające rozpoczęcie inwestycji w zakresie realizacji robót budowlanych w terminach określonych w umowie o dofinansowanie zadania, przekazał wykonawcy dokumentację projektową i plac budowy w terminach określonych w umowach na realizację robót budowlanych, a poszczególne elementy inwestycji zostały rozpoczęte po tym, gdy decyzje o pozwoleniu na budowę stały się ostateczne.

(akta kontroli str. 132-143,145,152-166)

2.2. Urząd zapewnił sprawowanie nadzoru nad realizacją robót budowlanych i dla poszczególnych elementów badanej inwestycji ustanowił inspektorów nadzoru inwestorskiego²⁴.

Poszczególne etapy robót, w tym szczególnie roboty zanikające i ulegające zakryciu, podlegały odbiorowi przez zamawiającego (inspektora nadzoru), co znajdowało odzwierciedlenie w zapisach w dziennikach budowy (zapisy te obejmowały m.in. rodzaj oraz parametry robót zanikających i ulegających zakryciu). W dziennikach budowy odnotowywano również informacje dotyczące warunków pogodowych panujących w trakcie realizacji robót budowlanych.

W dokumentacji Urzędu znajdowały się m.in. wyniki pomiarów kontrolnych do odbioru robót ulegających zakryciu, wyniki pomiarów kontrolnych warstw wiążących i warstwy ścieralnej, protokoły z przeprowadzonych prób szczelności kanalizacji deszczowej, graficzne zestawienia wyników pomiarów stopnia zagęszczenia gruntu, protokoły z przeprowadzonych prób szczelności wodociągu, protokoły z przeprowadzonych prób szczelności kanalizacji tłocznej, sprawozdania z badań jakości wody, protokoły pomiarów elektrycznych wbudowanych kabli oraz protokoły z prób szczelności i wytrzymałości sieci gazowej i protokół odbioru końcowego sieci gazowej dokonany przez Polską Spółkę Gazownictwa sp. z o.o.

²⁴ W przypadku budowy drogi, oprócz ustanowienia inspektora nadzoru sprawującego nadzór nad całością inwestycji, ustanowiono również inspektorów nadzoru w branżach sanitarnej (obejmującej sieć wodnokanalizacyjną, kanalizację deszczową i sieć gazową) oraz w branży elektrycznej. W przypadku inwestycji polegającej na rozbiórce i budowie wiaduktu, dodatkowo nadzór eksploatacyjny prowadziły Spółki Grupy PKP: PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Olsztynie, PKP ENERGETYKA Zakład Północny, TK TELEKOM Region Robót Telekomunikacyjnych w Gdańsku, PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Gdańsku oraz PKP TELKOL Sp. z o.o.

W trakcie realizacji poszczególnych elementów i etapów inwestycji, wykonawcy przedstawiali atesty, certyfikaty, świadectwa oraz wyniki zleconych badań, w tym dotyczących zastosowanych i wbudowanych materiałów²⁵.

Ponadto, w dniu 20 sierpnia 2018 r. Gmina zleciła we własnym zakresie wykonanie kontrolnych badań geotechnicznych na terenie realizowanej inwestycji.

(akta kontroli str. 132-142,144,148-151)

2.3. Zakres zrealizowanych i sfinansowanych robót był zgodny z dokumentacją projektową i z umowami zawartymi z wykonawcami. Odbiory końcowe wykonanych robót dokonane były w terminach określonych w umowach zawartych z wykonawcami. W ramach odbiorów końcowych poszczególnych elementów inwestycji dokonywano obmiarów powykonawczych wykonanych prac²⁶ oraz uzyskano od wykonawców wszystkie niezbędne dokumenty do dokonania odbiorów, określone w zawartych z nimi umowami o roboty budowlane. Komisje dokonujące odbiorów końcowych nie stwierdzały wad i usterek.

(akta kontroli str. 132-139,146-147,157-160)

2.4. Terminy realizacji poszczególnych etapów inwestycji były zgodne z warunkami aneksowanych umów zawartych z wykonawcami oraz z terminami określonymi w aneksowanej umowie o udzieleniu dofinansowania.

- Budowa drogi gminnej i budowa sieci kanalizacji deszczowej z systemem podczyszczania - inwestycja trwała 181 dni dłużej od pierwotnie zakładanego terminu (wynagrodzenie wykonawcy nie uległo zwiększeniu). Pierwotnie termin realizacji umowy określono na 30 listopada 2018 r., jednak został on zmieniony na 31 maja 2019 r. po spisaniu protokołu konieczności przez strony²⁷.
- Rozbiórka i budowa wiaduktu nad linią kolejową nr 353 Poznań-Skandawa w ciągu drogi gminnej nr 164004N w miejscowości Nikielkowo – inwestycja trwała 181 dni dłużej od pierwotnie zakładanego terminu (wynagrodzenie wykonawcy nie uległo zwiększeniu). Pierwotnie termin realizacji umowy określono na 30 listopada 2018 r., jednak został on zmieniony na 31 maja 2019 r. po spisaniu protokołu konieczności przez strony²⁸.
- Budowa kanalizacji sanitarnej w drodze gminnej Nikielkowo-Wójtowo – inwestycja trwała 483 dni dłużej od pierwotnie zakładanego terminu (wynagrodzenie wykonawcy nie uległo zwiększeniu). Pierwotnie termin realizacji

²⁵ W tym m.in. sprawozdania z badania próbek kruszywa, próby twardości w stanie dostawy, oznaczenia wskaźnika zagęszczenia gruntu, badania lepiszcza rozpuszczalnego, próby spęczniania, próby prętów żebrowanych, próby zbrojeń prefabrykowanych, świadectwa kwalifikacji konstrukcji kolejowych, konstrukcji rozpiętości przęseł, raporty z pomiaru wibracji w trakcie wbijania żelbetowych pali prefabrykowanych oraz prac ziemnych z wykorzystaniem ciężkiego sprzętu, raporty z próbnych obciążeń pali, protokoły z badania odwiertów pobranych z nawierzchni, protokoły z badania oznaczenia szczepności warstw asfaltowych, wyniki badań wytrzymałości na ściskanie, wyniki badań nasiąkliwości betonu oraz wyniki badań odporności betonu na działanie mrozu, i inne.

²⁶ Dokumentację z inwentaryzacji powykonawczej, w tym kopie map z pomiaru powykonawczego, w dniu 14 maja 2019 r. przekazano do Ośrodka Geodezyjno-Kartograficznego w Starostwie Powiatowym w Olsztynie, a w dniu 4 czerwca 2019 r. przekazano do Kolejowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Gdańsku.

²⁷ Z protokołu konieczności wynikało, że w trakcie prac budowlanych wystąpiły rozbieżności rzędnych terenu branży sanitarnej z zaprojektowaną niwelatą drogi, wystąpiła konieczność usuwania kolizji z istniejącą infrastrukturą, twierdzono również na terenie inwestycji odmienne warunki gruntowo-wodne, co zostało potwierdzone m.in. badaniami geologicznymi zleconymi i opłaconymi przez Urząd.

²⁸ Z protokołu konieczności wynikało, że pierwotny projekt technologiczny zakładał prowadzenie robót przy zamknięciu całodobowym dwóch torów kolejowych, jednak na etapie uzgodnień z PKP harmonogramu robót oraz zamknięć trakcji kolejowej okazało się, że rozbiórka wiaduktu będzie możliwa dopiero po 2020 r. ze względu na opóźnienia w przebudowie torowisk w innych rejonach województwa i brak możliwości skierowania ruchu kolejowego zastępczym szlakiem. Z powodu konieczności zmiany technologii rozbiórki wiaduktu i zmiany projektu technologicznego wymagającego ponownych uzgodnień z PKP, rozpoczęcie inwestycji opóźniło się o 6 miesięcy.

umowy określono na 30 listopada 2017 r., jednak uległ on wydłużeniu do dnia 31 marca 2019 r. po spisaniu protokołów konieczności przez strony²⁹.

(akta kontroli str. 132-139,167-192)

2.5. Urząd zgłaszał zakończenie robót budowlanych poszczególnych elementów inwestycji do właściwych organów nadzoru budowlanego oraz przystępował do ich użytkowania po upływie terminu do wniesienia przez nie sprzeciwu lub uwag³⁰ oraz po uzyskaniu pozwoleń na użytkowanie³¹, które organy te wydawały po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli w celu stwierdzenia prowadzenia budowy zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniach na budowę.

(akta kontroli str. 132-139-193-208)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność gminy w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag, a na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przypadków niezapewnienia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy w terminach określonych w umowach o roboty budowlane.
2. Przeprowadzanie objazdów dróg i kontroli stanu technicznego dróg oraz ich dokumentowanie w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami.
3. Prowadzenie ewidencji dróg (książek dróg) w formie i w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami.

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 Olsztynie. 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.

²⁹ Z protokołów konieczności wynikało m.in., że prowadzenie robót w głębokich wykopach było niemożliwe ze względu na gwałtowne i intensywne opady deszczu, niezgodności rzeczywiste terenu na którym realizowano inwestycję z terenem projektowanym in plus (występowała konieczność zamawiania dodatkowych betonowych studni), brak zasilania energetycznego tłoczni ścieków (co uniemożliwiało jej uruchomienie i wykonanie wymaganych pomiarów), brak możliwości wykonania prac wykończeniowych na studiach kanalizacji (regulacji wysokościowej włączów) oraz wykonania geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej przed zakończeniem przedłużającej się inwestycji drogowej, a także niezgodności faktycznej lokalizacji uzbrojenia podziemnego z planami sytuacyjnymi.

³⁰ Dotyczy budowy drogi oraz sieci kanalizacji deszczowej.

³¹ Dotyczy rozbiórki i budowy wiaduktu oraz budowy sieci kanalizacji sanitarnej.

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.

Olsztyn, 21 czerwca 2022 r.

Kontroler
Piotr Stupienko
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Piotr Wanic
Wicedyrektor

.....
podpis