

LOP – 4112-08-01/2013
S/13/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/006 – Egzekwowanie przez Gminę Olszanka należytego wykonania zadania inwestycyjnego <i>Remont drogi gminnej w miejscowości Czeska Wieś</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Ryszard Staniszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86583 z dnia 28 czerwca 2013 r. i nr 86604 z dnia 9 sierpnia 2013 r. Remigiusz Rutkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 87815 z dnia 13 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 253a-253b, 282-283)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Olszance
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aneta Rabczewska, Wójt Gminy Olszanka ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W toku kontroli stwierdzono, że na etapie przygotowania, realizacji oraz odbioru zadania wystąpiły nieprawidłowości w przestrzeganiu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*³, które dotyczyły zarówno formalnej strony procesu inwestycyjnego, jak i sprawowania nadzoru nad działaniami inspektora nadzoru oraz wykonawcy. Ustalone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego dokumentowania przebiegu budowy, wykonywania robót niezgodnie z projektem budowlanym, a także nierzetelnego dokonywania i dokumentowania odbioru robót. Gmina nie podejmowała również skutecznych działań wobec Wykonawcy robót mających na celu wykorzystania przysługujących uprawnień z tytułu rękojmi lub gwarancji.

Były Wójt Gminy przedłożył do organu dysponującego środkami publicznymi wnioski o wypłatę dotacji, w którym podano nierzetelne informacje mające istotne znaczenie dla uzyskania dotacji, przez co wszczęte zostało postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

Gmina nie zrealizowała wniosków pokontrolnych, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym NIK, z dnia 21 lipca 2010 r. W dalszym ciągu w Urzędzie brak było aktualnych i wiarygodnych danych o długości dróg gminnych, nie opracowano też planów rozwoju sieci drogowej i nie przeprowadzono, zgodnie z obowiązującymi przepisami okresowych kontroli stanu technicznego dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

¹ Poprzednio w okresie objętym kontrolą, tj. od 6 grudnia 2006 r. do 4 grudnia 2010 r. Wójtem Gminy Olszanka był Jerzy Dróbka

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., dalej: *Prawo budowlane*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zabezpieczenie interesów Gminy w umowie z Wykonawcą

1.1. Na podstawie umowy z dnia 22 kwietnia 2010 r. Jerzy Dróbka, były Wójt Gminy Olszanka zlecił Przedsiębiorstwu Robót Drogowo-Mostowych Spółce z o.o. w Brzegu wykonanie zadania *Remont drogi gminnej w m. Czeska Wieś, numer drogi 102318 O, oraz 104307 O*, w zakresie objętym projektem budowlano-wykonawczym, przedmiarem robót oraz Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia⁴. Zgodnie z kosztorysem ofertowym, wynagrodzenie wykonawcy ustalono na kwotę 2 156 865,55 zł brutto, a termin wykonania remontu na dzień 31 sierpnia 2010 r.

Aneksm Nr 1/2010 z dnia 19 sierpnia 2010 r. strony zmieniły termin realizacji tego zadania do dnia 30 września 2010 r., co spowodowane było koniecznością wykonania robót nieprzewidzianych w projekcie, polegających na wymianie kolektora deszczowego na odcinku o długości 152,00 m. Jednocześnie zwiększono wynagrodzenie Wykonawcy o 56 499,09 zł brutto do kwoty 2 213 364, 64 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 79-85)

Przed przystąpieniem do realizacji zadania, zgodnie z art. 30 ust. 1 *Prawa budowlanego* Wójt dokonał zgłoszenia w Starostwie Powiatowym w Brzegu zamiaru przystąpienia do wykonywania robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 19-21)

W umowie z Wykonawcą robót należycie zostały zabezpieczone interesy Gminy, poprzez zawarcie m.in. postanowień dotyczących okresu gwarancji i rękojmi, kar umownych za nierzetelne wykonanie przedmiotu zamówienia oraz zobowiązanie Wykonawcy do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania robót w kwocie 107 843,28 zł brutto (5% wartości wynagrodzenia określonego w ofercie), które złożone zostało jeszcze przed zawarciem umowy. Wystawiona przez PZU SA gwarancja ubezpieczeniowa obowiązywała:

- od dnia zawarcia umowy do dnia podpisania protokołu końcowego stwierdzającego brak wad, najpóźniej do 30 września 2010 r.,
- od 1 października 2010 r. najpóźniej do 30 września 2013 r. włącznie z tytułu rękojmi za wady fizyczne i udzielonej gwarancji jakości.

(dowód: akta kontroli str. 43-44)

Gmina zobowiązała się do wypłaty wynagrodzenia przysługującego Wykonawcy, w terminie 21 dni od dnia doręczenia faktury, która miała być wystawiona po dokonanych odbiorze robót i zaakceptowana przez Inspektora Nadzoru.

Na podstawie § 15 umowy Gminie przysługiwało prawo obniżenia wartości wynagrodzenia, w przypadku wykonania robót z wadami, których nie dało się usunąć w całości, natomiast w przypadku, gdy wada rażąco uniemożliwiała korzystanie z drogi lub stwarzała zagrożenie, Gmina miała prawo żądać ponownego wykonania przedmiotu umowy na koszt Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 79-85)

1.2. W Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót⁵ stanowiących element SIWZ, określono wymagany przez Zamawiającego standard i jakość wykonania poszczególnych rodzajów robót przy realizacji tego zadania,

⁴ Dalej: SIWZ.

⁵ Dalej: SST.

a także określono zasady odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu oraz odbioru końcowego.

Materiały niezbędne do wykonania robót dostarczone przez Wykonawcę powinny posiadać wymagane atesty, certyfikaty i aprobaty techniczne, zgodnie z SIWZ i Polskimi Normami.

Zakończenie remontu dróg miało być odnotowane przez Kierownika robót w dzienniku budowy i dopiero po zatwierdzeniu przez Inspektora Nadzoru, mogło nastąpić zgłoszenie gotowości do przeprowadzenia odbioru końcowego.

(dowód: akta kontroli str. 79-85, 177- 177d)

1.3. Zgodnie z treścią § 17 ust. 1 umowy, Wykonawca udzielił Gminie gwarancji na wykonany remont dróg, na okres 36 miesięcy, począwszy od dnia dokonania odbioru robót. Gwarancja ta kończy się 24 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 79-85, 196-203)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W punkcie 21.1. SIWZ stwierdzono, iż nie dopuszcza się zmiany umowy zawartej w wyniku przeprowadzonego postępowania, natomiast we wzorze umowy stanowiących załącznik do tej specyfikacji, treść §§12 i 20 wskazuje na możliwość dokonania takiej zmiany w przypadku wystąpienia konieczności wykonania robót nieprzewidzianych, co w rzeczywistości nastąpiło, z uwagi na konieczność wymiany kolektora deszczowego, która nie była przewidziana w dokumentacji tego zadania. Powyższa rozbieżność świadczy o braku należytej rzetelności w przygotowaniu ww. dokumentów niezbędnych do udzielenia zamówienia publicznego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Dokumentowanie realizacji robót oraz nadzór nad tą inwestycją

2.1. Gmina, jako inwestor wypełniła obowiązki określone w art. 18 *Prawa budowlanego* poprzez zapewnienie: opracowania projektu budowlanego, objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy, wykonania i odbioru robót budowlanych oraz wykonywania nadzoru przez osoby posiadające stosowne kwalifikacje zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 29-34, 68-78, 79-85)

Na podstawie umowy z dnia 20 kwietnia 2010 r. zawartej z Gminą Olszanka obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego nad realizacją objętego kontrolą zadania, pełnił Tomasz Sokulski, prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Biuro Usług Technicznych „DROGTOM” w Opolu, który był jednocześnie autorem projektu budowlano-wykonawczego tego zadania⁶. Zgodnie z przepisami art. 25 *Prawa budowlanego*, do obowiązków Inspektora Nadzoru należało m.in.: reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem. Ponadto, zgodnie z § 5 umowy zadanie ww. osoby polegać miało na *podejmowaniu decyzji i ponoszeniu za te decyzje odpowiedzialności we wszystkich sprawach związanych z jakością robót, oceną jakości materiałów i postępowaniem robót.*

⁶ Na podstawie umowy nr 2/2009 zawartej z Gminą w dniu 27 lutego 2009 r. wraz z aneksem z dnia 23 czerwca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 25-27, 79-88, 107-121)

2.2. Przebieg robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót na poszczególnych odcinkach robót rejestrowano w formie wpisów w dzienniku budowy, którego prowadzenie przez Wykonawcę, było wymagane zgodnie z zawartą umową⁷, dokonywanych przez Wykonawcę i Inspektora Nadzoru. Do prowadzonego w trakcie realizacji zadania dziennika nie dołączano protokołów lub innych notatek związanych z budową, na oddzielnych arkuszach. Wykonawca nie wprowadzał do dziennika budowy danych dotyczących temperatury powietrza w okresie wykonywania robót, tj. od maja do września 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 68-78,107-121)

2.3. Roboty budowlane prowadzone były zgodnie z ustalonym wcześniej przez Wykonawcę i zatwierdzonym przez Zamawiającego harmonogramem robót, uwzględniającym zmianę pierwotnego terminu zakończenia realizacji zadania. Analiza zapisów w dzienniku budowy nie wykazała nieuzasadnionych i zawinionych przez Wykonawcę przerw w prowadzonych pracach. Wykonawca realizował też na bieżąco wszystkie polecenia Inspektora Nadzoru, a ich wykonanie potwierdzano stosownymi wpisami w dzienniku budowy.

(dowód: akta kontroli 79-88, 107-121)

2.4. W dzienniku budowy zamieszczono zapisy potwierdzające zgłoszenie do odbioru oraz odbiór przez Inspektora Nadzoru kolejno wykonywanych robót drogowych ulegających zakryciu, polegających np. na układaniu krawężników na ławach betonowych, wykonaniu podbudowy tłuczniowej na zjazdach i chodnikach, prowadzeniu robót związanych z układaniem rur kanalizacyjnych, studzienek rewizyjnych oraz przykanalików. Ww. zapisy były kompletne i potwierdzały, że roboty prowadzone były prawidłowo. Wpisów dokonywano chronologicznie, czytelnie, nie pozostawiając zbędnych przerw.

(dowód: akta kontroli str.117-121)

2.5. Roboty objęte ww. umową zostały wykonane terminowo. W protokole odbioru końcowego robót i przekazania do eksploatacji inwestycji sporządzonym w dniu 24 września 2010 r., wskazano, że roboty objęte są gwarancją obowiązującą do dnia 24 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 196-203)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie Wójt, jak również pracownicy Urzędu nie sprawowali bieżącego nadzoru nad działaniami Wykonawcy i nie zapewnili rzetelnego dokumentowania realizacji zleconych robót.

W Urzędzie brak było jakichkolwiek dokumentów np. protokołów, sprawozdań lub notatek świadczących o weryfikowaniu prawidłowości realizacji zawartych umów. Brak rzetelnego nadzoru skutkowało dopuszczeniem do wykonania części objętych umową robót budowlanych niezgodnie z dokumentacją projektową, poprzez zamianę kostki kamiennej, przewidzianej w projekcie do odprowadzania ścieków, na korytka betonowe.

W powyższym zakresie Prezes spółki będącej wykonawcą zadania zeznał, że nie sugerował Inspektorowi Nadzoru zamiany polegającej na wbudowaniu w miejsce kostki brukowej korytek ściekowych z prefabrykowanych elementów betonowych.

⁷ Z uwagi na zakres prowadzonych prac (remont) nie było obowiązku prowadzenia dziennika budowy, o którym mowa w art. 45 ust. 1 *Prawa budowlanego*.

Zeznał też, że wszyscy mieszkańcy doskonale wiedzieli, co jest kładzione na drodze i nie mieli żadnych zastrzeżeń. Problem z korytkami zrobił się po zmianach personalnych w Gminie. (...) zastosowanie korytek spowodowało szybszy spływ wody oraz łatwiejsze czyszczenie ścieków. Wskazał ponadto, że jego zdaniem sugestie inwestora o zamianie były jak najbardziej słuszne, a wyłożenie 1 m ścieku betonowego kosztuje tyle samo, co ułożenie kostki grantowej.

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

Tomasz Sokulski – Inspektor Nadzoru zeznał, że o dokonanie ww. zmiany wnioskowali mieszkańcy i odbyła się ona za zgodą władz Gminy. Stwierdził też, że wg jego oceny, koszt wbudowania jednego metra bieżącego korytek betonowych wynosił 103,50 zł i był bardzo porównywalny z wykonaniem ścieku z kostki kamiennej, który kosztował 99,83 zł.

(dowód: akta kontroli str. 47-49)

Zbigniew Kozicki, podwykonawca robót brukarskich zeznał, że przed rozpoczęciem robót mieszkańcy zaakceptowali zmianę kostki na korytka, bo wydawało się, że będą łatwiejsze w utrzymaniu. Na plac budowy przyjeżdżali bardzo często, co najmniej dwa razy w tygodniu: Wójt, jego Zastępca, kierownik Referatu Inwestycji i Przewodniczący Rady Gminy. Osoby te uczestniczyły w rozwiązywaniu bieżących problemów związanych z prowadzeniem robót i nie zgłaszały żadnych uwag.

(dowód: akta kontroli str. 66-67)

Według wyliczenia Wykonawcy koszt wyłożenia 1 m ścieku przykrawężnikowego z kostki kamiennej 9/11 wynosił 28,85 zł/m, a z prefabrykowanych korytek betonowych 45,38 zł/m. Z posiadanych natomiast przez Gminę dokumentów⁸ wynika, że koszt budowy 1 m ścieku z kostki kamiennej 10x10 w 2010 r. wynosił 30,37 zł, a 1 m ścieku z korytek prefabrykowanych betonowych 29,45 zł/m. Dane te wskazują, że zgodnie z dokumentami posiadanymi przez Gminę koszt budowy odcinka drogi o długości 1 760,5 m wynosił odpowiednio: dla ścieku ulicznego z kostki kamiennej 53 469,42 zł, a dla ścieku ulicznego z korytek betonowych 51 846,76 zł.

(dowód: akta kontroli str. 126-129, 176, 204-210)

2. Wójt oraz pracownicy Urzędu dopuścili również do nierzetelnego prowadzenia dokumentacji budowy. Kierownik robót i Inspektor Nadzoru Inwestorskiego nie odnotowali w dzienniku budowy istotnej zmiany w stosunku do projektowanych rozwiązań polegającej na ww. zamianie kostki kamiennej na korytka betonowe. Również w kosztorysie powykonawczym wskazano jako wykonane ścieki uliczne z kostki kamiennej. Jediną informacją w tym zakresie był odręczny zapis Inspektora Nadzoru (z datą 29 lipca 2010 r.) wraz z podpisem i pieczęcią Wykonawcy zamieszczony na mapie sytuacyjnej do celów projektowych, z którego wynika, że na wniosek inwestora, sołtysa i mieszkańców wsi, została wyrażona zgoda na wprowadzenie powyższych zmian. Powyższa zmiana została stwierdzona przez przedstawicieli Gminy dopiero w dniu 26 kwietnia 2013 r. podczas przeglądu gwarancyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 122, 204-226, 325-328)

Prezes spółki będącej wykonawcą zadania zeznał, że przyczyną ww. nieprawidłowości było przeoczenie. Jego zdaniem nie była to robota zanikająca i dlatego nie przykładano wagi do wprowadzenia stosowanego w tym zakresie zapisu, w dzienniku budowy.

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

⁸ Kosztorys sporządzony w programie kosztorysowym Norma STD wersja 424 w Urzędzie Gminy Olszanka.

Inspektor Nadzoru zaznał natomiast, że nie pamięta, czy zmianę tą odnotowano w ww. dzienniku.

(dowód: akta kontroli str. 47- 49, 257-259)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Ocena działań podejmowanych przez Wójta Gminy w celu wyegzekwowania należytego wykonania umowy w zakresie dotyczącym identyfikacji i usunięcia ujawnionych wad i usterek

Opis stanu faktycznego

3.1. W dniu 24 września 2010 r. Wykonawca sporządził operat kolaudacyjny, w którym przedstawił wyniki badań materiałów użytych do realizacji zadania, w tym m.in. badania nośności nawierzchni płytą WSS (spełnienie warunku zagęszczenia wg Polskich Norm), warstwy ścieralnej użytego betonu asfaltowego, kruszywa wypełniającego do mieszanek bitumicznych i powierzchniowych utwaleń stosowanych na drogach. Dołączył również świadectwa jakości asfaltu drogowego, aprobaty techniczne Instytutu Badawczego Dróg i Mostów emulsji asfaltowej, deklaracje zgodności betonu producenta (spółki Górażdze BETON), rur i studzienek kanalizacyjnych, odblaskowych znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 54-54f)

3.2. W toku realizacji inwestycji Gmina nie zgłaszała uwag dotyczących jakości wykonywanych robót i wbudowanych materiałów. Nie zlecała również przeprowadzania dodatkowych badań wykonanej nawierzchni jezdni i chodników. Były Wójt zeznał, że za roboty z ramienia Gminy opowiadał Inspektor Nadzoru, a Kierownik Referatu Inwestycji, który posiadał wymagane uprawnienia budowlane, na jego polecenie sprawdzał postęp robót.

(dowód: akta kontroli, str. 105)

3.3. W dniu 9 września 2009 r., tj. przed ostatecznym terminem realizacji zadania, Wykonawca zgłosił gotowość dokonania odbioru wykonanych robót. Zarządzeniem nr WG-45/2010 z dnia 21 września 2010 r. były Wójt powołał 7 osobową Komisję, w skład której wchodził m.in. Zastępca Wójta, jako Przewodniczący i kierownik Referatu Inwestycji, Rolnictwa i Ochrony Środowiska.

W dniu 24 września 2010 r., komisja ta, w obecności przedstawicieli Wykonawcy i Inspektora Nadzoru dokonała odbioru robót. Z treści protokołu odbioru końcowego wynikało, że wykonawca dostarczył Zamawiającemu następujące dokumenty: *operat kolaudacyjny wraz z załącznikami i program zapewniania jakości dla tego kontraktu, oświadczenie kierownika budowy i dziennik budowy.*

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 196-203)

3.4. W trakcie odbioru końcowego członkowie Komisji w obecności Wykonawcy i Inspektora Nadzoru dokonali oględzin wyremontowanych dróg i stwierdzili, że prace zostały wykonane zgodnie z umową i projektem, a jakość wykonanych robót była dobra. Nie stwierdzono wad czy usterek w wykonaniu przedmiotu umowy, a protokół odbioru został podpisany przez wszystkich członków Komisji bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 197)

3.5. Z uwagi na stwierdzenie przez Komisję odbiorową prawidłowego i terminowego wykonania tego zadania, Gmina nie nakładała na Wykonawcę kar umownych.

3.6. W dniu 20 marca 2012 r. Gmina przeprowadziła, z udziałem Wykonawcy, przegląd stanu technicznego remontowanych dróg. O wynikach przeglądu

poinformowano Wykonawcę dopiero 13 lipca 2012 r. W wyniku tego przeglądu Wykonawca pismem z dnia 2 sierpnia 2012 r. zobowiązał się do wykonania m.in. profilowania ścieków burzowych, usunięcia rozwarstwień i spękań powierzchni Pismem z dnia 22 sierpnia 2012 r. Gmina zwróciła się o przystąpienie do deklarowanych robót – w odpowiedzi Wykonawca poinformował, iż prace rozpoczęto 23 sierpnia 2012 r., a zakończono 10 września 2012 r. Dokonując odbioru prac związanych z usunięciem usterek komisja powołana przez Wójta stwierdziła, że nie usunięto wszystkich usterek, a część robót została wykonana nieprawidłowo i niezgodnie ze sztuką budowlaną.

Następnie w dniu 25 września 2012 r. Wójt wezwał Wykonawcę do usunięcia usterek do dnia 10 października 2012 r. z zagrożeniem przystąpienia do naliczania kar umownych.

Kolejny przegląd gwarancyjny, przeprowadzony w dniu 26 kwietnia 2013 r. wykazał kolejne usterki. Protokół z tego przeglądu przedstawiono Wykonawcy 13 maja 2013 r. nie wskazując terminu na odniesienie się do ustaleń z przeglądu. Pismem z dnia 25 lipca 2013 r. Wykonawca poinformował Gminę, że usterki, za które ponosi odpowiedzialność zostaną wykonane do dnia 31 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 307-335)

W myśl treści § 9 ust. 1 lit. c umowy zawartej z Wykonawcą Gmina mogła dochodzić kary umownej od Wykonawcy robót za każdy dzień zwłoki w usunięciu usterek w terminie, w wysokości 50,00 zł (netto). Z prawa tego Gmina nie korzystała, gdyż zdaniem Wójta *inwestor powinien być świadom, że zupełnie normalnym zjawiskiem jakiego należy oczekiwać będzie pojawienie się rys i spacjeń w każdej nawierzchni, a takie zjawisko nie świadczy o niedociągnięciach projektu oraz brakach jakościowych wykonawstwa.*

(dowód: akta kontroli str. 79-85, 287-288)

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny wyremontowanych czterech odcinków dróg łącznej długości 1 818 m (oznaczonych na mapie projektowej odpowiednio jako: A-B, C-D, E-F, G-H) w Czeskiej Wsi wykazały, że w miejsce kostki kamiennej przewidzianej w projekcie, na odcinkach C-D, E-F, G-H zamontowano korytka betonowe. Ponadto stwierdzono, że w wielu miejscach występowały pęknięcia korytek, nieprawidłowo osadzone były studzienki kanalizacyjne i krawężniki, przy krawężnikach tworzyły się zastoiny wodne.

(dowód: akta kontroli str. 214-226)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przedstawiciele Gminy wchodzący w skład Komisji odbiorowej, pomimo istnienia wielu usterek świadczących o nienależytej jakości wykonanych robót budowlanych, jak też dokonania zamianę kostki kamiennej, przewidzianej w projekcie do odprowadzania ścieków, na korytka betonowe, w protokole odbioru stwierdzili, że roboty te zostały wykonane zgodnie z umową, a ich jakość była dobra. Jednocześnie w notatce służbowej z 24 września 2010 r. sporządzonej przez członków Komisji, która została dołączona do protokołu odbioru, wskazano na występowanie 12 usterek, takich jak, m.in.:

- brak zjazdu na posesję nr 1,
- niewyłożenie kostką brukową wejścia do posesji nr 100,
- nieprawidłowo wykonane wjazdy na posesje nr 59, 60,
- zniszczenie kształtek krawężnikowych,
- zaleganie urobku, tzw. górkę znajdującej się przy boisku,
- zasypanie ziemią ujścia wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 185-188)

Powyższe świadczy o nierzetelnym dokonaniu odbioru wykonanych robót.

W dniu 14 października 2010 r. Wykonawca poinformował Urząd, że za wyjątkiem budowy jednego zjazdu, który nie był ujęty w dokumentacji projektowej, pozostałe opisane w notatce usterki zostały usunięte lub będą usunięte do 15 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str.183-184)

2. Ograniczona była rzetelność działań mających na celu wyegzekwowanie od Wykonawcy usunięcia usterek remontowanych dróg, które stwierdzono w okresie objętym gwarancją. Pomimo iż usterki stwierdzone w trakcie oględzin, które odbyły się w dniu 20 marca 2012 r. z udziałem Wykonawcy, do dnia 18 września 2012 r. nie zostały w pełni usunięte⁹, to Gmina nie skorzystała z prawa naliczenia Wykonawcy kar umownych, o których mowa w § 9 ust. 1 lit. c umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 79-85, 191-192)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

4. Rozliczenie umów zawartych w związku z realizacją zadania

Opis stanu faktycznego

4.1. Rozliczenia Gminy dokonane zostały z Inspektorem Nadzoru oraz Wykonawcą w sposób określony w zawartych umowach pomimo tego, że po przeprowadzeniu czynności odbiorowych Wykonawca robót budowlanych wykonywał czynności związane z prowadzonymi pracami budowlanymi.

W terminie określonym w umowie w dniu 4 października 2010 r. wypłacono Tadeuszowi Sokulskiemu należne wynagrodzenie w kwocie 19 947,00 zł za pełnienie obowiązków Inspektora Nadzoru.

W dniu 14 października 2010 r. Gmina dokonała również przelewu na rzecz Wykonawcy robót drogowych, tj. Przedsiębiorstwa Robót Drogowo-Mostowych Spółki z o. o. wynagrodzenia w pełnej kwocie, w wysokości 2 213 364,64 zł.

(dowód: akta kontroli str. 99-104)

4.2. Na podstawie umowy nr NPPDL/OP/G/28/09/U/40/2010 z dnia 28 czerwca 2010 r., zawartej z Wojewodą Opolskim Gmina uzyskała dotację z budżetu państwa na dofinansowanie Projektu pn. *Remont drogi gminnej w Czeskiej Wsi*, realizowanego w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011. Uzyskana w kwocie 1 074 702,31 zł dotacja stanowiła 50% wydatków kwalifikowanych w ramach tego projektu. W zawartej umowie Gmina zobowiązała się do przekazywania dysponentowi wszystkich dokumentów i informacji związanych z realizacją tego zadania, jak też do bieżącego monitorowania przebiegu realizacji Projektu. W dniu 15 listopada 2010 r. ww. umowa o dofinansowanie została zmieniona aneksem, z uwagi na konieczność wybudowania nowego odcinka kanalizacji deszczowej.

(dowód: akta kontroli str. 37-42, 240-246)

W związku z zakończeniem projektu, w dniu 28 października 2010 r. Gmina wystąpiła do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego z wnioskiem o wypłatę dotacji, przedstawiając wymagane dokumenty potwierdzające wykonanie zadania.

(dowód: akta kontroli str.146-152)

⁹ Umowa zobowiązywała Wykonawcę do usunięcia usterek w terminie do 5 dni o ich zgłoszenia.

Ustalone
nieprawidłowości

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

We wniosku, podpisanym przez byłego Wójta, zamieszczono nieprawdziwą informację o wykonaniu zgodnie z projektem nawierzchni drogowej i systemu kanalizacyjnego oraz, że zakres wykonanych prac obejmował wykonanie, m.in. zjazdów na posesje, chodników dla pieszych z kostki betonowej, oznakowania pionowego i poziomego oraz odwodnienia drogi spadkami poprzecznymi z odprowadzaniem do ścieków z kostki, a następnie przez wpusty uliczne do sieci deszczowej.

(dowód: akta kontroli str. 146-152)

W dniach od 11 do 28 czerwca 2013 r. pracownicy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi przeprowadzili w Urzędzie Gminy kontrolę realizacji tego projektu, w wyniku której stwierdzili, że beneficjent nie wywiązał się z obowiązku zawartego w umowie o dofinansowanie i nie poinformował dysponenta środków budżetowych o planowanej zmianie dotyczącej realizacji projektu przed jej wprowadzeniem, a polegającej na zamianie kostki kamiennej na korytka betonowe.

W przekazanym Gminie projekcie wystąpienia pokontrolnego, z dnia 19 lipca 2013 r., Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi wskazał, że *wydatek dotyczący ścieku ulicznego poniesiony został niezgodnie z wnioskiem o dofinansowanie oraz z umową, a zatem uznany został za wydatek poniesiony niezgodnie z przeznaczeniem*. Na podstawie kosztów ujętych w kosztorysie ofertowym i powykonawczym ustalono, że łączna kwota wydatku na ten cel wynosiła 50 790,43 zł, a wysokość kwoty do zwrotu (zgodnie z umową 50% wysokości wydatku niekwalifikowanego) 25 395,22 zł wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia 19 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 240-246, 384-404)

Były Wójt zeznał, że wiedział o zamianie kostki kamiennej na korytka ściekowe lecz nie sądził, że Inspektor Nadzoru, który był jednocześnie projektantem drogi, nie dokona w projekcie stosownych poprawek i nie odnotuje tych zmian w dokumentacji powykonawczej. Dlatego też we wniosku o płatność do Wojewody Opolskiego wystąpił o wypłatę przyznanej Gminie dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 105-106)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rozliczenia z Inspektorem Nadzoru oraz Wykonawcą robót budowanych, natomiast negatywnie w pozostałym zbadanym zakresie.

5. Zakres działań kontrolnych Rady Gminy

Opis stanu
faktycznego

5.1. W dniu 12 lipca 2012 r. Komisja Rewizyjna Rady Gminy przeprowadziła kontrolę realizacji zadania „*Remont drogi gminnej w Czeskiej Wsi*”, w wyniku której stwierdziła, że inwestycja ta została wykonana niezgodnie z projektem oraz wnioskuje o zwiększenie nadzoru ze strony Urzędu nad wykonaniem prac gwarancyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 137-145)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK badanie protokołów z sesji Rady Gminy w latach 2010-2013 (I półrocze) nie wykazało, poza jednym przypadkiem, aby Rada Gminy zajmowała się powyższą inwestycją.

W protokole nr XLI/10 z sesji Rady Gminy, z dnia 24 czerwca 2010 r. odnotowano zgłoszenie interpelacji przez radną, mieszkankę Czeskiej Wsi, która wskazała na

duże niezadowolenie mieszkańców z powodu niezgodnego z projektem prowadzenia robót i wykonywania na posesjach podjazdów według dowolnego uznania wykonawcy, zamiast przewidzianej w projekcie szerokości 1,5 m.

(dowód: akta kontroli str. 155-157)

Wg oświadczenia jednego z członków Komisji Rewizyjnej, mieszkańcy nie wyrażali zgody na odstępstwa od założeń projektowych, gdyż zmiany takie nie były konsultowane z mieszkańcami. Stwierdził też m.in., że na etapie sporządzania projektu tylko niektórym mieszkańcom umożliwiono wniesienie uwag do projektu, a Komisja Rewizyjna wielokrotnie zgłaszała Pani Wójt uwagi dotyczące wykonania drogi, które nie odniosły żadnego skutku.

(dowód: akta kontroli str. 153)

W dokumentacji Urzędu znajdowały się dwa protokoły z zebrań wiejskich, które odbyły się w latach 2009–2010 z udziałem Wójta, Przewodniczącego Rady Gminy i kierownika Referatu Inwestycji, Rolnictwa i Ochrony Środowiska, w trakcie których omawiano m.in. sprawy remontu drogi. Na spotkaniu w dniu 22 września 2009 r. (z 12 mieszkańcami Czeskiej Wsi) dyskutowano głównie o szerokości wjazdów z drogi na posesje, a w dniu 17 września 2010 r. (z 17 mieszkańcami wsi) poruszono sprawy wjazdów, szerokości i oznakowania drogi (ustawienia lustra przy wjeździe z drogi podporządkowanej, budowę progów zwalniających, montażu studzienek odprowadzających wodę). Z protokołów tych nie wynika, że z mieszkańcami uzgadniano zmianę materiałów, z których wykonano odpływy ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 247-249, 234-236)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny cząstkowej w tym zakresie.

6. Wykonanie wniosków pokontrolnych z kontroli P/10/161

6.1. Gmina nie wykonała wniosków pokontrolnych, sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Opolu w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 lipca 2010 r., po kontroli (P/10/161) *Stanu realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011*.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarządca drogi w dalszym ciągu nie posiadał planu rozwoju sieci drogowej, wymaganego przepisem art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 1985 r. o *drogach publicznych*¹⁰, którego opracowanie należy do zadań Wójta. Projekt planu powinien być zatwierdzony przez Radę Gminy i przekazany Marszałkowi Województwa Opolskiego, jako organowi właściwemu w sprawach planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

2. W Urzędzie brak było aktualnych i wiarygodnych danych o długości dróg gminnych. Dysponowano wykazem 18 dróg gminnych położonych w Gminie Olszanka, oznaczonych numerem drogi, zgodnie z załącznikiem nr 13 do uchwały nr 346/2003 Zarządu Województwa Opolskiego, z dnia 6 maja 2003 r. W wykazie tym nie określono jednak długości dróg gminnych. Gmina nie prowadziła ksiąg dróg dla wszystkich dróg gminnych i dzienników objazdu dróg, zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych,

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹¹.

3. Nie prowadzono przeglądów okresowych dróg i drogowych obiektów inżynierskich, zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego polegających na corocznym sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz przeprowadzaniu co najmniej raz na 5 lat okresowej kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu jego przeznaczenia.

(dowód: akta kontroli str.163-171)

Zgodnie z zakresem czynności osobą odpowiedzialną w Urzędzie za stwierdzone nieprawidłowości był [], kierownik Referatu Inwestycji, Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Wyjaśniając przyczyny niewykonania powyższych obowiązków ww. wskazał, że realizacja zadań związanych z utrzymaniem dróg wymaga dużych nakładów finansowych, których niestety gmina nie posiada. W projekcie budżetu na 2013 r., np. zaplanowano sporządzenie ewidencji dróg będących własnością gminy, w tym na usługi geodezyjne kwotę 18 000 zł, lecz środki te nie zostały na ten cel przekazane. Stwierdził też, że w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych, zawartych w wystąpieniu z dnia 21 lipca 2010 r. zwracaliśmy się do NIK o prolongatę terminu ich realizacji oraz zadeklarował, że po sporządzeniu ewidencji dróg gminnych zostanie przesłana NIK stosowna informacja.

(dowód: akta kontroli str. 50-51)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

V. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

- 1. Podjęcie działań zmierzających do wzmocnienia nadzoru nad jakością wykonywanych na rzecz Gminy robót budowlanych, w szczególności w zakresie rzetelnego przygotowania projektu budowlanego, prawidłowego odbioru robót, a także korzystania z uprawnień przysługujących Gminie z tytułu gwarancji.**
- 2. Pełną realizację wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 21 lipca 2010 r.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Opole, dnia 04 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Ryszard Staniszewski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis

Remigiusz Rutkowski
doradca prawny

.....
podpis

¹ Dokonano wyłączenia jawności informacji publicznej dotyczącej imienia i nazwiska kierownika Referatu Inwestycji, Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Wyłączenia dokonał Remigiusz Rutkowski, doradca prawny w Delegaturze NIK w Opolu, na podstawie art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) w interesie ww. osoby fizycznej.