



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.010.02.2022

Pan
Roman Szuberski
Burmistrz Rogoźna
Urząd Miejski w Rogoźnie
ul. Nowa 2
64-610 Rogoźno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka kontrolowana

Urząd Miejski w Rogoźnie, ul. Nowa 2, 64-610 Rogoźno (Urząd).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Roman Szuberski, Burmistrz od dnia 28 listopada 2014 r. (dalej: Burmistrz).

Zakres przedmiotowy kontroli

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.

Podstawa prawna

art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK w Poznaniu

Kontroler

Artur Piętas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/54/2022 z dnia 28 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W latach 2016-2021 Gmina pozyskała środki programów drogowych przeznaczone na dofinansowanie inwestycji gminnych, co umożliwiło zmodernizowanie 13 odcinków dróg pozostających w zarządzie Burmistrza. Realizacja przedmiotowych inwestycji przyczyniła się do poprawy stanu technicznego gminnej sieci dróg publicznych.

W umowach z wykonawcami skontrolowanych inwestycji zastosowano rozwiązania służące zapewnieniu właściwej jakości robót oraz zabezpieczeniu interesów Gminy na wypadek wystąpienia wad lub usterek. Przebudowane drogi wykonano w sposób zapewniający ich trwałość użytkową. Gmina zapewniła sprawowanie prawidłowego nadzoru inwestorskiego w ramach skontrolowanych zadań inwestycyjnych. Środki programów drogowych zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem, a stosowne rozliczenia zatwierdził Wojewoda Wielkopolski udzielający dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- braku wymaganej ewidencji dróg gminnych i nieprzeprowadzenia kontroli okresowych stanu technicznego zarządzanych dróg,
- braku zabezpieczenia usunięcia wad i usterek w okresie trwania rękojmi w ramach jednej z wykonanych inwestycji drogowych,
- naruszenia zakazu zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego określonego w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ 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. Realizację zadań zarządcy drogi, o których mowa w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, Burmistrz realizował przy pomocy Wydziału Rozwoju Gospodarczego i Promocji Urzędu (dalej: Wydział Rozwoju). Do zadań tego Wydziału należało m.in.: prowadzenie ewidencji dróg gminnych oraz dokonywanie ich przeglądów, przygotowywanie dokumentacji technicznych planowanych zadań inwestycyjnych, przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, bieżący nadzór nad realizacją inwestycji, opracowywanie wniosków o dotacje budżetowe, a następnie rozliczanie pozyskanych środków budżetowych oraz pozabudżetowych⁶.

(akta kontroli str. 8-37)

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. – ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r. (dalej: Prawo zamówień publicznych z 2004 r.)

⁴ 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.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm. – dalej: ustawa o drogach publicznych.

⁶ Zarządzenie nr 0050.1.73.2011 Burmistrza Rogoźna z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Rogoźnie (zmienione zarządzeniami nr 0050.1.166.2014 z 2 września 2014 r. i nr 0050.1.17.2015 z 26 stycznia 2015 r.) oraz Zarządzenie Burmistrza Rogoźna nr OR.0050.1.295.2018 z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Rogoźnie.

1.2. Bezpośrednią realizację zadań związanych z zarządzaniem drogami wykonywało równocześnie trzech pracowników⁷ Wydziału Rozwoju w tym kierownik tej komórki organizacyjnej. Wszyscy pracownicy posiadali wykształcenie wyższe, dwóch o specjalności inżyniera środowiska oraz jeden budownictwo. Jeden z pracowników posiadał przygotowanie zawodowe upoważniające do wykonywania samodzielnej funkcji obejmującej kierowanie, nadzorowanie i kontrolowanie budowy i robót w specjalności konstrukcyjno- budowlanej. Dodatkowo w Wydziale zatrudnione były trzy osoby posiadające wyższe wykształcenie oraz dwie posiadające dodatkowo uprawnienia technika budownictwa. Pracownicy Wydziału ukończyli szkolenia związane m. in. z prawa budowlanego, zamówień publicznych w budownictwie oraz zarządzania drogami.

(akta kontroli str. 4-7, 38-74)

1.3. Według stanu na 31 grudnia 2016 r. Burmistrz zarządzał siecią dróg publicznych o łącznej długości 134,925 km o klasie dróg „L”. Drogi o długości 59,745 km (44,3%) obejmowały drogi o nawierzchni twardej, na które składały się odcinki o nawierzchniach: bitumicznej, betonowej, z kostki, a także nawierzchnie brukowcowe i tłuczniowe. Drogi o nawierzchni gruntowej obejmowały 75,180 km dróg i stanowiły 55,7% łącznej sieci długości dróg publicznych.

Na koniec 2021 r. łączna długość sieci drogowej zarządzanej przez Burmistrza wynosiła 136,259 km o klasie dróg „L”. Drogi o nawierzchni twardej obejmowały odcinki o długości 73,191 km (53,7%), co w porównaniu do 2016 r. oznaczało wzrost długości tych dróg o 13,446 km. Drogi o nawierzchni gruntowej stanowiły odcinki o długości 63,068 km dróg (46,3%), tj. o 12,112 km mniej w porównaniu do długości dróg gruntowych jakimi Burmistrz zarządzał na koniec 2016 r.

(akta kontroli str. 78-96)

1.4. W latach 2016-2021 na sfinansowanie sieci dróg gminnych Gmina wydatkowała łącznie 29,4 mln zł. Zrealizowane dochody związane z zarządzaniem tymi drogami wyniosły 6,3 mln zł.

(akta kontroli str. 97-100)

1.5. W latach 2016 - 2021 r. Gmina zrealizowała 13 inwestycji drogowych o wartości 13,8 mln zł, na które uzyskała dofinansowanie w wysokości 6,2 mln zł pochodzące z następujących źródeł⁸:

- Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (poprzednio Fundusz Dróg Samorządowych oraz Program Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016 - 2019) – sześć zadań z dofinansowaniem w kwocie 5,1 mln zł,
- budżetu Województwa Wielkopolskiego przekazywanych w ramach pomocy finansowej jednostkom samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na prace związane z ochroną, rekultywacją i poprawą jakości gruntów rolnych⁹ - pięć zadań dofinansowanych kwotą 0,6 mln zł,
- Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – dwa zadania dofinansowane kwotą 0,5 mln zł.

(akta kontroli str. 101-107)

1.6. Pięć skontrolowanych umów zawartych przez Gminę na realizację inwestycji drogowych¹⁰ zawierało postanowienia o udzieleniu przez wykonawcę gwarancji

⁷ Uwzględniając zmiany kadrowe w latach 2016-2021, zadania te wykonywały 4 osoby.

⁸ Wymienione instrumenty finansowe w dalszej części wystąpienia pokontrolnego określono sformułowaniem „Programy drogowe”.

⁹ Środki o których mowa w art. 22c ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 poz. 1326, ze zm.).

¹⁰ Umowy na budowę lub przebudowę ulic Seminarialnej, Długiej i Seminarialnej, Różanej, Topolowej, Słonecznej w Rogoźnie.

i obowiązywaniu rękojmi na wykonane roboty drogowe na okres 72 miesięcy od daty ich ukończenia. W ww. umowach, Gmina wymagała wniesienia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy na czas realizacji robót w wysokości 5% wartości zadania. W umowach zamieszczono postanowienia o uprawnieniu Gminy do zatrzymania 70% wysokości zabezpieczenia na czas obowiązywania gwarancji i rękojmi. Wykonawcy wszystkich pięciu skontrolowanych zadań wnieśli wymagane zabezpieczenia należytego wykonania umowy na czas realizacji inwestycji, a w czterech przypadkach, przedłożyli dodatkowo gwarancje ubezpieczeniowe w wymaganej wysokości, obowiązujące na czas trwania rękojmi. W jednym przypadku wykonawca wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie pieniężnej. Zabezpieczenie to zostało zwrócone wykonawcy w całości po zakończeniu realizacji inwestycji drogowej. Urząd nie zatrzymał 30% wysokości zabezpieczenia na okres obowiązywania rękojmi, co zostało opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Dopiero w trakcie trwania kontroli NIK wykonawca uzyskał poręczenie należytego usunięcia wad i usterek udzielone przez podmiot, o którym mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

(akta kontroli str. 313-340, 434-458, 593-620, 632-672, 959-961)

1.7. Spośród 13 zrealizowanych inwestycji drogowych, dla 10 dróg o statusie publicznych dróg gminnych, nie prowadzono ksiąg dróg oraz nie przeprowadzono objazdów dróg gminnych, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 75-77, 101-107)

1.8. W okresie użytkowania 13 skontrolowanych dróg, w Urzędzie nie przeprowadzono oraz nie zlecano przeprowadzenia zarówno rocznych jak i pięcioletnich kontroli okresowych dróg, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu ich stanu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Pracownicy Urzędu, w ramach sprawowanego przez Burmistrza zarządu nad drogami gminnymi monitorowali stan tych dróg, czego wynikiem było zlecenie podmiotom zewnętrznym regularnych cząstkowych napraw nawierzchni dróg. Przedstawiciele Urzędu wskazywali wykonawcom miejsca wymagające naprawy lub uzupełnienia nawierzchni bitumicznej (likwidacji stwierdzonych ubytków nawierzchni) oraz profilowania i utwardzania dróg gruntowych, a następnie nadzorowali poprawność wykonanych prac. Dodatkowo w 2022 r. Gmina zleciła zewnętrznemu usługodawcy sprawowanie nadzoru nad remontami cząstkowymi wykonywanymi na drogach gminnych.

(akta kontroli str. 834-864, 868-893, 902-927)

Dla inwestycji drogowej zrealizowanej w 2016 r. sporządzone zostały protokoły przeglądu gwarancyjnego i pogwarancyjnego. W protokole sporządzonym w maju 2022 r. stwierdzono konieczność wymiany pokrywy nastudziennej, wykonania łąty asfaltowej w miejscu zjazdu do jednej z posesji oraz regulację wysokości fragmentu chodnika. Zakres zaplanowanych prac został zaakceptowany przez pracownika Urzędu, inspektora nadzoru oraz wykonawcę inwestycji.

(akta kontroli str. 865-867)

1.9. W latach 2016-2021 na odcinkach drogowych przebudowanych środkami Programów drogowych nie wprowadzano ograniczeń dla ruchu pojazdów o masie całkowitej powyżej 3,5 t. Zarządca dróg nie prowadził również kontroli użytkowników dróg gminnych obejmujących sprawdzanie masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze, o których mowa w art. 129d ust. 2 pkt 4 ustawy

z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹¹ oraz nie zwracał się do Inspekcji Transportu Drogowego oraz jednostek Policji o przeprowadzenie takich kontroli na drogach gminnych.

(akta kontroli str. 778-780)

Z informacji uzyskanych z Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego w Poznaniu oraz od Komendanta Powiatowego Policji w Obornikach wynikało, że inspektorzy transportu drogowego i funkcjonariusze Policji nie przeprowadzali kontroli pojazdów wykonujących przewóz drogowy w zakresie sprawdzania masy lub nacisków osi pojazdów poruszających się po drogach gminnych pozostających w zarządzie Burmistrza.

(akta kontroli str. 773-777)

W toku kontroli stwierdzono, że na ulicy Fabrycznej w Rogoźnie, przebudowanej ze środków Program Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016-2019 i oddanej do użytku w 2016 r. odbywał się intensywny ruch pojazdów ciężarowych, które omijały fragment drogi wojewódzkiej przebiegającej przez Rogoźno. Na przedmiotowym odcinku drogi obowiązywała stała organizacja ruchu, w której nie przewidziano ograniczeń poruszania się dla samochodów ciężarowych. W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli oględzin ul. Fabrycznej stwierdzono w dwóch miejscach występowanie spękań nawierzchni jezdni, obniżenie pokrywy nastudziennej, oraz nierówność fragmentu chodnika (usterki wykazane w protokole przeglądu gwarancyjnego opisanego w pkt 1.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Burmistrz oraz pracownik realizujący zadania z zakresu zarządzania drogami gminnymi podali w złożonych wyjaśnieniach, że ulica Fabryczna znajduje się w strefie przemysłowej Miasta. Zlokalizowane są przy niej m.in. sklepy wielkopowierzchniowe, zakłady przemysłowe, hurtownie stalowe, wytwórnia betonu, stacja paliw, trafostacje energetyczne. Stan techniczny tej drogi jest w opinii składających wyjaśnienia dobry, tj. nie stwierdza się dużych uszkodzeń jej nawierzchni. Z kolei droga wojewódzka nr 241 na odcinku równoległym do ul. Fabrycznej jest w dużo gorszym stanie technicznym, a ponadto przy tej drodze znajduje się m.in. szkoła, Rogozińskie Centrum Kultury i ośrodek zdrowia. Dodatkowo przy całej ulicy znajduje się intensywna zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i wielorodzinna. W ocenie składających wyjaśnienia, mniejszy ruch ciężarowy na drodze wojewódzkiej zwiększa bezpieczeństwo użytkowników drogi, w tym dzieci i osób starszych. Ponadto zmniejsza hałas i nie powoduje dodatkowej degradacji nawierzchni tej drogi, z której korzystają przede wszystkim mieszkańcy Gminy. Rozłożenie ruchu tranzytowego występującego w Rogoźnie zwiększa płynność ruchu, i bezpieczeństwo. Składający wyjaśnienia podkreślili, że wprowadzenie ew. ograniczeń, przypuszczalnie spotkałoby się ze sprzeciwem podmiotów gospodarczych zlokalizowanych przy ulicy Fabrycznej. Pracownik ds. dróg wyjaśnił, że plany Zarządu Województwa Wielkopolskiego w perspektywie kolejnych lat przewidują wybudowanie obwodnicy Rogoźna w ciągu drogi wojewódzkiej i połączenia ją z drogą krajową nr 11. W konsekwencji przebieg drogi wojewódzkiej ominie Rogoźno, a gmina może stać się zarządcą fragmentów obecnej drogi wojewódzkiej. W związku z powyższym, w interesie Gminy i w interesie publicznym jest ochrona nie tylko dróg gminnych, ale całej sieci drogowej Rogoźna przed skutkami ewentualnej degradacji powodowanej ruchem pojazdów ciężarowych.

(akta kontroli str. 778-780, 800-801)

¹¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 450 (dalej: ustawa Prawo o ruchu drogowym).

Po 21 marca 2019 r., tj. po dniu wydania przez Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyroku w którym Trybunał uznał¹², że wynikające z prawa polskiego (art. 41 uodp) ograniczenia w dostępie do polskiej sieci dróg pojazdów ciężarowych¹³, są sprzeczne z postanowieniami dyrektywy 96/53, Gmina wprowadziła zakaz poruszania się pojazdów ciężarowych na jednym odcinku drogi gminnej (nieobjętej dofinansowaniem ze środków Programów drogowych) poprzez ograniczenie dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów do 10 ton.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że na ośmiu drogach gminnych nieobjętych dofinansowaniem środkami Programów drogowych obowiązywały ograniczenia w ruchu pojazdów ciężarowych. Znaki drogowe ograniczające ruch tego rodzaju pojazdów znajdowały się również na części dróg powiatowych przebiegających przez teren Gminy.

(akta kontroli str. 957-958)

1.10. Na podstawie przeprowadzonych oględzin pięciu dróg gminnych wybudowanych przy udziale środków z Programów drogowych stwierdzono, że stan techniczny dróg był prawidłowy. Nie stwierdzono występowania spękań, wysadzin, wybojów, ubytków, obłamań krawędzi, kolein, garbów, sfalowań ani zapadnięć nawierzchni. Nie stwierdzono uszkodzeń, ubytków, zaniżeń, zawyżeń lub odkształceń poboczy. Pokrywy kanalizacyjne na czterech skontrolowanych odcinkach¹⁴ zostały wykonane równo z nawierzchnią jezdni. Na jezdniach nie stwierdzono występowania zastoisk wody. Przepusty i rowy odwadniające były drożne. Na drogach ustawione było czytelne oznakowanie pionowe oraz wykonano oznakowanie poziome. Nie stwierdzono również występowania obiektów zlokalizowanych w skrajni drogi zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego lub utrudniających ruch użytkownikom drogi.

(akta kontroli str. 137-142, 570-576, 621-623, 682-685, 707-710)

1.11. W latach objętych kontrolą na drogach gminnych współfinansowanych środkami programów drogowych nie stwierdzono wystąpienia istotnych uszkodzeń lub zniszczeń lokalnej infrastruktury drogowej. W przypadku przebudowanej w 2021 r. ulicy Topolowej w Rogoźnie pracownicy Urzędu stwierdzili uszkodzenie krawężnika spowodowane najechaniem na niego ciężkiego pojazdu. Przedsiębiorca wykonujący w tym rejonie przedsięwzięcia inwestycyjne wymagające transportu materiałów budowlanych, w uzgodnieniu z pracownikami Urzędu, dokonał umocnienia uszkodzonego krawężnika i łuku drogi oraz zadeklarował kompleksową naprawę krawężnika po zakończeniu realizowanej inwestycji.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu ujawnili przypadek uszkodzenia latarni ulicznej znajdującej się przy jednej z dróg gminnych. W wyniku podjętych działań Gmina uzyskała zwrot kosztów poniesionych, które sfinansowano ostatecznie z polisy ubezpieczeniowej sprawcy zdarzenia.

(akta kontroli str. 928-929)

1.12. W okresie objętym kontrolą Gmina nie posiadała wykupionej polisy ubezpieczeniowej pozwalającej na naprawę uszkodzonej lub zniszczonej

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie C-127/17 (Dz. U. C z 2019 r. str. 236). Minister Infrastruktury w związku z ww. orzeczeniem wydał komunikat, zgodnie z którym organy właściwe do wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych, jak i organy kontrolujące ruch pojazdów ciężkich powinny stosować bezpośrednio wyrok TSUE z dnia 21 marca 2019 r. Od dnia jego wydania, po wszystkich drogach publicznych w Polsce, przejazd pojazdu o nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t nie wymagał uzyskania zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego. Od dnia wydania wyroku nie mogły być także nakładane kary za przejazd pojazdu o nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t.

¹³ Odpowiadających określonym w pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53 dopuszczalnym wartościom nacisku osi.

¹⁴ Za wyjątkiem przypadku opisanego w pkt 1.8 i 1.9 wystąpienia pokontrolnego.

infrastruktury drogowej na drogach gminnych. Urząd posiadał natomiast, polisę ubezpieczeniową odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z działalnością zarządcy drogi.

(akta kontroli str. 735-772)

1.13. Po zakończeniu realizacji inwestycji współfinansowanych środkami z programów drogowych nie podejmowano działań skutkujących skróceniem ich okresu trwałości technicznej, organizacyjnej, finansowej lub powodujących utratę gwarancji udzielonych przez wykonawców dróg.

W wydanej w 2020 r. decyzji zezwalającej na lokalizację przyłącza kablowego w pasie drogowym ulicy Fabrycznej Burmistrz polecił wykonywanie prac m.in. poprzez przecisk pod drogą oraz przekopem otwartym na poboczu drogi. Wykonawcę zobowiązano do przywrócenia drogi do stanu pierwotnego.

(akta kontroli str. 144-149, 778-780)

1.14. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, które dotyczyłyby inwestycji współfinansowanych środkami Programów drogowych w latach 2016-2021.

(akta kontroli str. 734)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2016-2021 nie przeprowadzono rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych dróg dla wszystkich 13 odcinków dróg objętych kontrolą NIK w sposób określony w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa Budowlanego. Zgodnie z tym przepisem, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli: okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego oraz okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. W odniesieniu do 10 spośród 13 odcinków posiadających status publicznych dróg gminnych brak ww. kontroli stanowił również naruszenie w art. 20 ust. 10 ustawy o drogach publicznych.

Pracownik realizujący zadania zarządcy drogi podał w złożonym wyjaśnieniu, że kontrole stanu dróg i objazdy są prowadzone sukcesywnie i na bieżąco. W wyniku tego monitorowania zlecona jest na bieżąco realizacja napraw interwencyjnych w ramach umowy zawartej przez Gminę na remonty dróg (po przeprowadzonym przetargu). Zakres tych napraw jest każdorazowo obmiarowany poprzez wskazanie miejsca i powierzchni wykonanych napraw (realizację tych usług potwierdzają zrealizowane faktury wraz z załącznikami). Źródłem informacji o koniecznych naprawach według składającego wyjaśnienia były: osobiste monitorowanie przez pracowników Wydziału stanu dróg gminnych, sygnały zgłaszane przez straż miejską w ramach bieżącego patrolowania miasta i terenu gminy, sygnały zgłaszane przez mieszkańców Miasta i Gminy Rogoźno oraz radnych gminnych. Pracownik ds. dróg wyjaśnił ponadto, że w ramach bieżących obowiązków monitorowany jest stan nawierzchni i stan oznakowania, a ponadto w okresie maj – czerwiec odbywa się malowanie oznakowania poziomego. Dodatkowo kontrole zgodności oznakowania dróg i poprawności umiejscowienia znaków pionowych i poziomych prowadzi dwa razy do roku Starostwo Powiatowe w Obornikach (wiosną i jesienią).

(akta kontroli str. 75-77, 799a, 802-805)

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) dalej: Kodeks postępowania administracyjnego.

NIK podkreśla, że obowiązek przeprowadzenia kontroli okresowej dróg można uznać za spełniony o ile czynności te, stosownie do art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego przeprowadzą osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. W przypadku dróg osoba wykonująca kontrole okresowe powinna legitymować się uprawnieniami budowlanymi w specjalności drogowej. Wykonywanie przez pracowników Urzędu czynności monitorowania stanu dróg opisane w pkt 1.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie stanowi realizacji obowiązku, o którym mowa w przepisach Prawa budowlanego z uwagi m.in. na brak u tych pracowników uprawnień wymaganych w ww. przepisach.

2. Gmina nie prowadziła ksiąg dróg oraz dziennika objazdu dróg, tj. nie prowadziła ewidencji dróg gminnych w sposób wymagany przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury 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 tunelom¹⁶.

Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 1 i 2, §10 i §11 książkę drogi oraz dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi oraz dla każdej kategorii drogi.

Burmistrz podał w złożonym wyjaśnieniu, że Gmina zakupiła program ewidencji dróg i zostały zaewidencjonowane drogi gminne wraz z ich parametrami technicznymi jednak na dzień składania wyjaśnień Urząd nie wykupił aktualizacji aplikacji, co spowodowane było m. in. zmianami kadrowymi na stanowisku ds. dróg. Według wyjaśnień Burmistrza kontrole okresowe są przeprowadzane okresowo przez pracowników Urzędu głównie na zgłoszenie mieszkańców i użytkowników dróg, a w dalszej kolejności w miarę konieczności zlecane zewnętrznym podmiotom do naprawy uszkodzonej nawierzchni. Burmistrz podał, że przeprowadzanie objazdów dróg i kontroli okresowych dróg na terenie gminy w ostatnich dwóch latach było utrudnione w związku z panującą pandemią COVID-19 i zakresie panujących obostrzeń i ograniczeń. Burmistrz podkreślił, że praca w Urzędzie została sparaliżowana i ograniczona, tak jak w innych instytucjach, gdyż pracownicy zostali obligatoryjnie oddelegowani do pracy zdalnej, co skutkowało brakiem ciągłości pracy i właściwej komunikacji między pracownikami Urzędu. Ponadto, z uwagi na inne zadania i zobowiązania prowadzone przez Urząd wynikające z konieczności niezwłocznego załatwiania spraw oraz duże obciążenie pracowników pracą, wykonanie wyżej wymienionego zdania okazało się niemożliwie w zakładanym terminie.

(akta kontroli str. 75-77, 799a, 802-805)

3. Dla jednego ze skontrolowanych zadań o wartości robót podstawowych wynoszącej 3,6 mln zł¹⁷ Urząd nie pozostawił na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady kwoty 30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy¹⁸, wymaganego od wykonawcy w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz w umowie o realizację zadania. Wykonawca 28 października 2019 r., tj. w dniu zawarcia umowy z Gminą, wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie pieniężnej, w prawidłowej wysokości wynoszącej 178.866,27 zł. Po zakończeniu realizacji inwestycji wykonawca zwrócił się do Gminy o zwrot 70% wniesionego zabezpieczenia. Urząd 30 grudnia 2020 r., na podstawie dyspozycji ówczesnego Kierownika Wydziału Rozwoju, który w piśmie do Wydziału Finansowego Urzędu zwrócił się o zwrot „wadium”, przekazał wykonawcy całą kwotę wniesionego

¹⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 67 poz. 582

¹⁷ Budowa ulicy Długiej i Seminarialnej w Rogoźnie.

¹⁸ Uprawnienie zamawiającego wynikające z art. 453 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129)

zabezpieczenia, tj. kwotę 178.866,27 zł. W postępowaniu o udzielenie ww. zamówienia Gmina nie wymagała od oferentów wnoszenia wadium. Do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych przez NIK Gmina nie wyegzekwowała od wykonawcy wniesienia brakującego zabezpieczenia roszczeń z tyt. rękojmi. Zgodnie z postanowieniami umowy w sprawie realizacji inwestycji, okres rękojmi i gwarancji biegł od dnia odbioru końcowego, tj. od 30 października 2020 r. do 30 października 2026 r. (72 miesiące od zakończenia zadania), a brakująca kwota zabezpieczenia ewentualnych roszczeń Gminy z tytułu udzielonej przez wykonawcę rękojmi wynosiła 53.659,88 zł.

(akta kontroli str. 240-262, 313-340)

Ówczesny Kierownik Wydziału Rozwoju zeznał, że przypuszczalnie nastąpiła pomyłka pomiędzy pojęciami „wadium” a „zabezpieczeniem”. Dodał, że nie pamiętał przyczyny tej zmiany.

(akta kontroli str. 796-799)

Po zakończeniu czynności kontrolnych przez NIK, 22 czerwca 2022 r. wykonawca uzyskał i przedstawił Gminie brakujące zabezpieczenie w postaci poręczenia należytego usunięcia wad i usterek w wysokości 53.659,88 zł.

(akta kontroli str. 959-961)

Ocena cząstkowa

Gmina podejmowała działania na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym dróg współfinansowanych środkami Programów drogowych. Monitorowano stan techniczny dróg oraz egzekwowano naprawę uszkodzonych elementów infrastruktury drogowej. W zawartych umowach stosowano instrumenty ochrony prawnej przed nierzetelnym wykonaniem robót budowlanych. W odniesieniu do większości zarządzanej sieci drogowej podejmowano działania na rzecz ograniczenia ruchu pojazdów ciężarowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku kontroli okresowych dróg przeprowadzonych w sposób wymagany przepisami Prawa budowlanego, braku ewidencji tych dróg oraz braku w jednym przypadku zabezpieczenia usunięcia przez wykonawcę ewentualnych wad, wymaganego w okresie obowiązującej rękojmi.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją inwestycji drogowej i wykorzystaniem środków pozyskanych z Programów drogowych w latach 2016-2021.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2019-2021 Gmina zrealizowała inwestycję drogową obejmującą budowę ulicy Długiej i fragmentu ulicy Seminarialnej w Rogoźnie oraz przebudowę innego fragmentu ulicy Seminarialnej w Rogoźnie.

Oba przedsięwzięcia realizowano na podstawie jednego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wydanego w 2010 r. Zezwolenie to obejmowało szerszy zakres rzeczowy obejmujący dodatkowo budowę ulicy Nowej w Rogoźnie, a roboty budowlane były wykonywane etapami.

(akta kontroli str. 171-182)

2.2.1. 28 października 2019 r. Gmina zawarła z Wojewodą Wielkopolskim umowę w sprawie przekazania środków Funduszu Dróg Samorządowych na realizację inwestycji pn. „Budowa ulicy Długiej i Seminarialnej w Rogoźnie”. Łączna wysokość wydatków kwalifikowalnych zaplanowanych na realizację ww. zadania wyniosła 3.386,7 tys. zł, z tego wysokość dofinansowania 1.693,3 tys. zł, co stanowiło 50% wartości inwestycji. Termin oddania zadania do użytkowania ustalono na 9 grudnia 2020 r. Tego samego dnia Gmina zawarła z wykonawcą umowę, w której zakres zleconych zadań obejmował budowę ul. Długiej

na odcinku 736 mb (od km 0+400 do km 1+136) oraz ulicy Seminarialnej na odcinku 265 mb (od km 0+525 do km 0+790). Celem projektowanej budowy była poprawa stanu technicznego ulic poprzez budowę nowej konstrukcji jezdni i chodników, w tym m.in. częściowe wykonanie sieci kanalizacji deszczowej i sanitarnej.

(akta kontroli str. 294-311, 313-335)

2.2.2. W dniu 29 czerwca 2020 r. Gmina zawarła z Wojewodą Wielkopolskim umowę w sprawie przekazania środków Funduszu Dróg Samorządowych na „Przebudowę ulicy Seminarialnej w Rogoźnie”. Łączna wysokość wydatków kwalifikowalnych zaplanowanych na realizację ww. zadania wyniosła 590 tys. zł, z tego wysokość dofinansowania 413 tys. zł, co stanowiło 70% wartości inwestycji. Termin oddania zadania do użytkowania ustalono na 31 grudnia 2020 r.

Założenia dotyczące technologii wykonywania robót zostały określone w opisie technicznym projektu budowlanego. Definiowały one w szczególności: klasę drogi L (lokalne), kategorię ruchu (KR 2), prędkość projektową (40 km/h) oraz rodzaje i grubość poszczególnych warstw konstrukcji jezdni, chodników i zjazdów.

(akta kontroli str. 371-385, 434-455)

W dniu 20 lipca 2020 r., w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, Gmina zawarła z wyłonionym wykonawcą, umowę w sprawie realizacji zadania „Przebudowa ulicy Seminarialnej w Rogoźnie”. Prace budowlane zlecono w oparciu o dokumentację projektową sporządzoną w sierpniu 2009 r.¹⁹ Zadanie to obejmowało przebudowę 330 mb ulicy Seminarialnej na odcinku od skrzyżowania z ulicą Wojska Polskiego (km 0+000) do skrzyżowania z ul. Biskupskiego (km 0+330). Stosownie do planowanego zakresu realizacji zadania opisanego w SIWZ oraz w umowie z wykonawcą, na odcinku 330m ul. Seminarialna posiadała nawierzchnię asfaltową oraz chodniki z płytek chodnikowych. Część istniejącej nawierzchni posiadała podbudowę z płyt betonowych. Nawierzchnię tę należało rozebrać i pobudować od podstaw. Ponadto na części odcinków należało wymienić chodniki i wjazdy, a na innych odcinkach nie przewidziano robót rozbiórkowych krawężników i chodników. Wynagrodzenie wykonawcy ustalono na kwotę 590.000 zł.

Po przystąpieniu do realizacji zadania Gmina oraz wykonawca sporządzili w dniu 13 sierpnia 2020 r. protokół konieczności w którym odnotowano, iż po sprawdzeniu zgodności projektu budowlanego ze stanem rzeczywistym (na podstawie przeprowadzonych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych przez Wykonawcę) stwierdzono, że projekt jest rozbieżny pod względem usytuowania drogi „w planie i horyzoncie”. Ponadto, biorąc pod uwagę szerokość zaprojektowanej jezdni 6 metrów wobec istniejącej jezdni 7 metrowej wystąpiły różnice mające wpływ na ilość niezbędnej warstwy wyrównawczej, która dodatkowo nie uwzględniała występujących deformacji nawierzchni w przekrojach poprzecznych. Z treści sporządzonego protokołu wynikało ponadto, że założenia opisu zamówienia w kwestii usytuowania drogi w planie nie dawały możliwości zrealizowania robót z uwagi na zmienną szerokość jezdni istniejącej. Powodowało to konieczność dokonania niezbędnych rozbiórek krawężników jak również wybudowanych w okresie wcześniejszym chodników, a tym samym konieczność ich przełożenia z uwagi na różnice wysokości i projektowanej niwelety drogi. Stwierdzono jednoznacznie, że prowadzone na ulicy Seminarialnej od 2009 roku do chwili sporządzenia protokołu roboty nie wpisywały się założenia ujęte w projekcie budowlanym. W związku z powyższym Wykonawca po dokonanych pomiarach zaproponował wprowadzenie niezbędnych korekt w stosunku do stanu istniejącego, tak aby można było zrealizować zadanie właściwie pod względem technicznym i zgodnie z przepisami. Wartość robót dodatkowych

¹⁹ Zatwierdzona na podstawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej z 23 czerwca 2010 r.

wyliczono na kwotę 274.652,85 zł brutto. W listopadzie 2020 r. Gmina zawarła z wykonawcą aneks w sprawie realizacji dodatkowego zakresu robót, a wypłata wykonawcy wynagrodzenia w kwocie 274.652,85 zł brutto nastąpiło 23 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 172-231, 434-455, 466-475)

2.3. Przekazanie wykonawcy placu budowy miało miejsce 9 grudnia 2019 r. Zgodnie z zapisami dziennika budowy, roboty podstawowe, w zakresie objętym ww. dofinansowaniem realizowano w okresie od lutego do listopada 2020 r.

Termin rozpoczęcia realizacji inwestycji nastąpił z zachowaniem wymogów określonych w art. 28 ust. 7 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg²⁰.

(akta kontroli str. 817-818)

2.3. Sprawowanie nadzoru nad realizacją robót budowlanych w ramach obu ww. przedsięwzięć zlecono zewnętrznemu inspektorowi nadzoru w dniach odpowiednio: 9 grudnia 2019 r. i 5 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 476-479)

2.4. Sposób wykonywania czynności nadzoru nad realizacją inwestycji został określony w Szczegółowej Specyfikacji Technicznej (dalej: SST). SST oraz umowy zawarte z wykonawcą określały sposób dokonywania odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu.

(akta kontroli str. 263-280)

Odbiór robót zanikających lub ulegających zakryciu dla tej inwestycji odnotowywany był przez inspektora nadzoru w dzienniku budowy, a także w podpisanych przez tego inspektora protokołach zatwierdzenia robót zanikających i ulegających zakryciu. W toku realizacji inwestycji wykonawca przedkładał inspektorowi nadzoru dokumenty potwierdzające rodzaje i właściwości użytkowe zastosowanych materiałów budowlanych obejmujące m.in.: deklaracje zgodności, atesty, certyfikaty właściwości użytkowych, karty charakterystyki materiałów. Inspektor nadzoru w trakcie budowy zatwierdzał rodzaje stosowanego materiału poprzez wpisy w kartach zatwierdzenia materiału. W trakcie budowy sporządzono m.in. protokoły sprawdzenia: szerokości, równości podłużnej i poprzecznej, spadków poprzecznych, grubości warstw i nawierzchni, sprawozdania z badań nośności i zagęszczenia podłoża, karty otworów badawczych. Po zakończeniu realizacji inwestycji sporządzona została geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza.

W toku przeprowadzonych odbiorów końcowych komisje odbiorowe nie stwierdziły wad i usterek przebudowanych odcinków drogowych.

(akta kontroli str. 341, 465, 819-833)

2.5. Oględziny ulicy Długiej i Seminarialnej potwierdziły prawidłową pod względem technicznym realizację robót drogowych. Na ww. odcinkach nie stwierdzono występowania uszkodzeń nawierzchni jezdni, chodników lub poboczy. Na drogach ustawione było czytelne oznakowanie pionowe i poziome. Szerokość wykonanych jezdni i chodników była zgodna z założeniami zawartymi w dokumentacji projektowej²¹. Na ulicy Długiej wybudowano dodatkowe zjazdy, których nie przewidywała dokumentacja projektowa sporządzona w sierpniu 2009 r. Decyzję zezwalającą na lokalizację przedmiotowych zjazdów Burmistrz wydał w sierpniu 2019 r.

(akta kontroli str. 570-576, 940-952)

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1122 ze zm. – uprzednio Ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych.

²¹ W szczególności z parametrami wynikającymi z rysunków technicznych.

2.6. W dniu 9 grudnia 2020 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, na podstawie otrzymanego 1 grudnia 2020 r. zawiadomienia Gminy o zakończeniu budowy, wydał zaświadczenie o braku sprzeciwu²² do przystąpienia do użytkowania dróg objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

(akta kontroli str. 531)

2.7. Pismami z dnia 15 czerwca i 23 lipca 2021 r. Wojewoda Wielkopolski poinformował Burmistrza, że rozliczenia końcowe obu zadań zostały przyjęte i zatwierdzone. Wykorzystanie środków RFRD nastąpiło poprzez faktyczne, pełne wydatkowanie środków przyznanych na realizowane zadania. Rozliczenia końcowe przekazano Wojewodzie z naruszeniem terminów określonych w umowach o przyznaniu dofinansowania, co zostało opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 532-542)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość.

1. Po sporządzeniu protokołu konieczności dotyczącego realizacji zadania „Przebudowa ulicy Seminarialnej w Rogoźnie”, w dniu 1 listopada 2020 r. Gmina zawarła z wykonawcą tej inwestycji aneks do umowy o roboty budowlane dotyczącej zamówienia podstawowego. Zakres robót dodatkowych określonych w aneksie obejmował m.in. cięcie nawierzchni mas bitumicznych na pow. 333 m², rozebranie i wykonanie krawężników o długości 260m. Wartość zleconych i sfinansowanych robót wyniosła 274.652,85 zł brutto (46,55% zamówienia podstawowego).

Zawarcie ww. aneksu stanowiło naruszenie, wynikające z art. 144 Prawa zamówień publicznych z 2004 r., zakazu zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy.

W treści aneksu nie wskazano podstawy prawnej jego sporządzenia, natomiast Burmistrz wyjaśnił, że podstawę prawną zawarcia umowy o roboty dodatkowe z wykonawcą zamówienia podstawowego był art. 144 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych z 2004 r.

NIK wskazuje, że ustalone okoliczności faktyczne opisane w sekcji „opis stanu faktycznego” (w pkt 2.2.2.) wskazują, iż nie wystąpiły przesłanki umożliwiające zastosowanie wskazanego przez Burmistrza wyjątku od zakazu zmiany umowy. Przepis art. 144 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych z 2004 r. wymagał bowiem łącznego spełnienia się trzech przesłanek, z których pierwsza dotyczyła wystąpienia okoliczności, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć. Obowiązująca zamawiającego staranność „należyta” to, w świetle art. 355 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²³, nie „zwykła” staranność, lecz ogólnie wymagana w stosunkach danego rodzaju (w tym przypadku obowiązująca w toku przygotowywania zamówienia publicznego).

Należy w tym miejscu podkreślić, że realizacja inwestycji została zlecona do realizacji w 2020 r. na podstawie projektu budowlanego sporządzonego w sierpniu 2009 r. Tym samym prace ujęte w protokole konieczności były w dużej części możliwe do przewidzenia przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia. Jak bowiem wskazano w samym protokole konieczności, remonty prowadzone w okresie pomiędzy sporządzeniem projektu, a przystąpieniem do prac na tym odcinku ulicy wpłynęły na zmianę zakresu niezbędnych do wykonania prac budowlanych.

²² Zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 54 Prawa budowlanego.

²³ Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 tj. ze zm.

Jednocześnie fakt wykonywania tych remontów nie mógł być nieznanym Burmistrzowi jako zarządcy drogi, w konsekwencji czego dokonanie uprzedniej (przed ogłoszeniem przetargu) aktualizacji tego projektu spowodowałoby, że istotna część zleconych robót dodatkowych byłaby uwzględniona w ramach opisu zamówienia podstawowego oraz w przeprowadzonym w trybie konkurencyjnym przetargu nieograniczonym. Nie została zatem spełniona przesłanka braku możliwości przewidzenia okoliczności wymuszających konieczność zmiany umowy podstawowej²⁴. NIK podkreśla ponadto, że brak jest podstaw do przyjęcia, aby została spełniona któraś z pozostałych, wymienionych w art. 144 Prawa zamówień publicznych z 2004 r., przesłanek umożliwiających zmianę umowy.

(akta kontroli str. 172-231, 388-455, 466-469, 472-475)

Ponadto, Urząd po zawarciu ww. aneksu do umowy, nie zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zmianie umowy. Stosowne ogłoszenie zamieszczono dopiero w trakcie trwania kontroli NIK, tj. w dniu 9 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 959-961)

Burmistrz podał w złożonym wyjaśnieniu, że: w ramach realizacji zadania „Przebudowa ul. Seminarialnej w Rogoźnie” zastosowano zmianę umowy o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przesłanką, o której jest mowa w art. 144 ust. 1 pkt. 3 Prawa zamówień publicznych. Dodał, że ogłoszenie o zmianie umowy zostało zamieszczone aktualnie w Biuletynie Zamówień Publicznych na co wpływ miała w ostatnich dwóch latach pandemia COVID-19. Od 20 marca 2020 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia obowiązywał w Polsce stan epidemii, w którym wprowadzonych został szereg obostrzeń i wymogów obejmujących administrację publiczną. Burmistrz podkreślił, że panujące obostrzenia i ograniczenia utrudniały pracę w Urzędzie, która została sparaliżowana i ograniczona, tak jak w innych instytucjach, gdyż pracownicy zostali obligatoryjnie oddelegowani do pracy zdalnej. Skutkowało to brakiem ciągłości pracy i pełnej komunikacji między pracownikami Urzędu. Burmistrz podał ponadto, że z uwagi na inne zadania i zobowiązania prowadzone przez Urząd, a wynikające z konieczności niezwłocznego załatwiania spraw, w tym związanych z nałożonymi zadaniami związanymi COVID19, a w obecnym roku konfliktem na Ukrainie, a także zmiany na stanowisku kierownika Wydziału (odejście z pracy kierownika, który zajmował się zamówieniami publicznymi), poprzez dodatkowe obłożenie pracowników pracą mogło dojść do przeoczenia w zakresie zamieszczenia publikacji ogłoszenia o zmianie umowy.

Odnosząc się do konieczności zlecenia dodatkowych robót Burmistrz wyjaśnił, że na odcinku ul. Seminarialnej objętym zakresem zmiany umowy, prowadzone były roboty branży drogowej, elektrycznej i kanalizacyjnej w latach poprzedzających realizację inwestycji, które nie były wpisane w planie i horyzoncie w stosunku do projektu pierwotnego na podstawie, którego zrealizowane było zadanie. W trakcie realizacji inwestycji stwierdzono również, że w okresie poprzedzającym realizację zadania wystąpiła deformacja istniejącej nawierzchni, co miało wpływ na wystąpienie robót dodatkowych. Fakt ten spowodował konieczność dokonania niezbędnych rozbiórek i przebudowy nawierzchni. W związku z powyższym po dokonanych pomiarach zaproponowano wprowadzenie niezbędnych korekt w stosunku do stanu istniejącego,

²⁴ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w orzeczeniu z dnia 25 kwietnia 2014 r. powołując się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2013 r. sygn. III SA/Łd 829/12 wskazał, że o tym czy ma miejsce sytuacja niemożliwa wcześniej do przewidzenia w rozumieniu obowiązującego ówczesnie art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy P.z.p. decyduje dolożenie należytej staranności przez zamawiającego w przygotowaniu procesu inwestycyjnego, przy czym oceny tej staranności należy dokonać z obiektywnego punktu widzenia. Błędy w projekcie budowlanym czy specyfikacji technicznej, czy też nieuzasadnione pominięcie pewnych prac, których wykonanie uznaje się następnie za celowe, nie uzasadniają zastosowania tego przepisu (LEX nr 1453247).

według protokołu konieczności na roboty dodatkowe, tak aby można było zrealizować zadanie pod względem technicznym i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 953-954)

2. Urząd przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu końcowe rozliczenia finansowe otrzymanych środków po upływie terminów określonych w umowie z Wojewodą. Opóźnienia te wyniosły odpowiednio 67 i 72 dni. Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu poinformował Burmistrza, że niewypełnianie terminowych obowiązków określonych w umowie o dofinansowanie uniemożliwia sprawę i zgodnie z przepisami rozliczenia inwestycji a tym samym wdrażanie Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

(akta kontroli str. 532-542)

Ówczesny Kierownik Wydziału Rozwoju zeznał, że nastąpiła omyłka w zakresie interpretacji postanowień umownych dotyczących rozliczenia końcowego oraz informacji o wykorzystaniu dotacji. Dodał, że zostało to pisemnie wyjaśnione z Wojewodą i rozliczenie końcowe zostało zaakceptowane i przyjęte przez Wojewodę Wielkopolskiego.

(akta kontroli str. 796-799)

Ocena częściowa

Gmina zapewniła sprawowanie prawidłowego nadzoru nad realizacją skontrolowanych inwestycji drogowych. Środki RFRD zostały prawidłowo wykorzystane, a ich rozliczenie które nastąpiło nieterminowo, zostało ostatecznie zatwierdzone przez Wojewodę Wielkopolskiego. W ocenie NIK postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w sprawie wyboru wykonawcy Przebudowy ul. Seminarialnej nie zostało prawidłowo przygotowane. Gmina zlecając realizację robót budowlanych nie dokonała uprzedniej aktualizacji projektu budowlanego, skutkiem czego zleciła realizację robót dodatkowych, które nie stanowiły robót niemożliwych do przewidzenia w ramach realizacji konkurencyjnej procedury wyboru wykonawcy.

V. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

- 1) przeprowadzanie rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg,
- 2) założenie i bieżące prowadzenie ksiąg dróg oraz dzienników objazdów,
- 3) zapewnienie konkurencyjnego trybu wyboru wykonawców robót budowlanych,
- 4) terminowe przedkładanie rozliczeń dofinansowania otrzymywanego na realizację inwestycji drogowych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla

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 Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

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

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

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

Poznań, 30 czerwca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Artur Pięgas
Doradca ekonomiczny

p.o. Dyrektor
dr Marcin Stefaniak



Artur Marek
Pięgas
2022.06.30
11:31:57 +02'00'



Marcin
Zdzisław
Stefaniak
2022.06.30
11:42:30
+02'00'

.....
podpis

.....
podpis