



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.002.01.2020

Pan  
Adam Piątkowski  
Wójt Gminy Solina  
ul. Wiejska 2  
38-610 Polańczyk

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/002 – Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Solina z siedzibą w Polańczyku, 38 – 610 Polańczyk, ul. Wiejska 2, dalej: Urząd.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Piątkowski, Wójt Gminy Solina od dnia 1 grudnia 2014 r., dalej: Wójt.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie właściwych zasobów w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.</li><li>2. Prawdliwość i staranność działania w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych.</li><li>3. Prawdliwość i skuteczność nadzoru nad przebiegiem i jakością zleconych prac oraz egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcami.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2020 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Cezary Paciura – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LRZ/88/2020 z 24 czerwca 2020 r. Magdalena Gierlak – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LRZ/87/2020 z 24 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1 - 13)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli<sup>3</sup> ocenia, iż Gmina realizowała zadania w zakresie planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w latach 2019 – 2020 (I półrocze).

W regulaminie organizacyjnym Urzędu zawarto zadania Wójta, jako zarządcy dróg, które następnie zlecono w zakresie czynności pracownikowi Urzędu. Nie wszystkie z tych zadań były jednak właściwie realizowane.

W kontroli stwierdzono, iż Wójt, jako zarządca dróg nie dysponował rzetelnymi informacjami o ich długości na terenie Gminy. Skutkowało to tym, iż do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad corocznie przekazywano nierzetelne dane statystyczne o sieci dróg publicznych.

Książki dróg prowadzono dla czterech spośród 35 odcinków dróg publicznych gminnych, zaś ewidencja środków trwałych nie zawierała m.in. numeru dróg publicznych, rodzaju nawierzchni powierzchni działek, co uniemożliwiało ich identyfikację.

Gmina nie opracowała planu rozwoju sieci drogowej, planów finansowych budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, nie założyła ksiąg dróg dla wszystkich odcinków dróg jak również nie przeprowadzała okresowych kontroli dróg (rocznych i 5-letnich), do czego zobowiązywały odpowiednio zapisy ustawy o drogach publicznych<sup>4</sup> i ustawy Prawo budowlane<sup>5</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia to negatywnie, gdyż brak tych działań mógł utrudniać planowanie i przygotowywanie prac związanych z poprawą stanu technicznego dróg, a także właściwe planowanie środków finansowych. Nieprawidłowości tych nie wyeliminowała też kontrola zarządcza.

Gmina realizowała zadania związane z przebudową dróg gminnych, na które pozyskała dofinansowanie z Funduszu Dróg Samorządowych.

Szczegółowa analiza trzech zadań inwestycyjnych wykazała, iż wykonawców robót wylaniano zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup> oraz regulacjami wewnętrznymi. Umowy zawarte z wykonawcami zabezpieczały interes Gminy, a inwestycje drogowe rozpoczynały się i kończyły w ustalonych terminach.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania dotyczące zlecania i realizacji wybranych do kontroli zadań, zwraca jednak uwagę na nierzetelne opracowania Szczegółowych Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Zapewnienie właściwych zasobów jednostki w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych

#### Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań związanych z budową, modernizacją i utrzymaniem infrastruktury drogowej, chodników, parkingów oraz

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano ocenę opisową

<sup>3</sup> zwana dalej: NIK

<sup>4</sup> ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.), dalej: ustawa o drogach publicznych

<sup>5</sup> ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.), dalej: ustawa Prawo budowlane

<sup>6</sup> ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), dalej: upzp

<sup>7</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej

budową i utrzymaniem oświetlenia drogowego należała do Wydziału Gospodarczego, a od dnia 3 kwietnia 2020 r. do Wydziału Inwestycyjno – Infrastrukturalnego Urzędu, dalej także Wydziału.

Wydziałem kierował naczelnik, który organizował i odpowiadał za pracę podległych pracowników.

W Wydziale utworzono stanowisko ds. infrastruktury drogowej i sieci, do którego zadań należało m.in.:

- aktualizowanie planów rozwoju sieci drogowej w aspekcie zmian w planach zagospodarowania przestrzennego Gminy Solina, dalej: Gminy,
- opracowywanie planów remontów, przebudowy i budowy nowych dróg, mostów i obiektów inżynierskich,
- określenie warunków technicznych budowy i przebudowy sieci własnej dróg oraz warunków technicznych prowadzenia robót,
- sprawowanie nadzoru inwestorskiego w imieniu Gminy nad robotami drogowymi,
- bieżące utrzymanie dróg gminnych poprzez zlecenie i nadzorowanie wykonania remontów cząstkowych, a także
- aktualizowanie ewidencji dróg i mostów na podstawie przeglądów okresowych i zmian spowodowanych rozbudową i przebudową sieci drogowej.

Przygotowywaniem inwestycji drogowych w Urzędzie, tj. prowadzeniem zamówień publicznych i pozyskiwaniem środków zewnętrznych zajmowali się pracownicy Wydziału Rozwoju i Pozyskiwania Funduszy<sup>8</sup>.

(akta kontroli str. 14 - 70, 302 - 312, 351 - 358)

W planach audytu na 2019 i 2020 rok, Wójt nie zidentyfikował obszarów ryzyka związanych z infrastrukturą drogową.

Audytorem w opinii – samoocenie funkcjonowania kontroli zarządczej za rok 2019<sup>9</sup>, stwierdził, iż według kierowników jednostek organizacyjnych – „ilość osób zatrudnionych do wykonywania zadań nie jest prawidłowa”. W związku z tym zalecił m.in. przeprowadzenie weryfikacji efektywności funkcjonowania struktury organizacyjnej i obciążenia pracą pracowników, a także okresowe aktualizowanie procedur, w szczególności w obszarze finansowo-księgowym. Wprowadzone w dniu 3 kwietnia 2020 r. zmiany w regulaminie organizacyjnym były realizacją powyższego postulatu.

(akta kontroli str. 48 - 137)

**1.2.** Zgodnie z zapisem art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, zarządcą dróg gminnych na terenie Gminy jest Wójt.

W kontroli stwierdzono różnice w długości dróg gminnych zarządzanych przez Wójta. I tak w:

- Strategii Rozwoju Gminy do 2025 r., dalej: Strategii<sup>10</sup> (przyjętej w październiku 2015 r.), w części dotyczącej ilości i jakości dróg<sup>11</sup> podano, że długość dróg gminnych wynosiła 81,2 km, z tego „35 km” stanowiły drogi publiczne gminne, zaś 46,2 km drogi dojazdowe do pól (drogi wiejskie).

(akta kontroli str. 138 - 185)

- Formularzach danych o sieci dróg publicznych przesłanych w I kwartale 2019 r. i 2020 r. do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, dalej: GDDKiA – sekretarz Gminy (z up. Wójta) podała, iż na koniec grudnia

<sup>8</sup> do 3 lutego 2020 r. Wydziału Spraw Społecznych

<sup>9</sup> sporządzonej 30 marca 2020 r. na podstawie ankiet samooceny kontroli zarządczej pracowników

<sup>10</sup> uchwała Nr XV/135/15 Rady Gminy Solina z dnia 15 października 2015 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Gminy Solina do roku 2025”

<sup>11</sup> str. 64 Strategii

2018 r. i 2019 r. długość dróg publicznych wynosiła 19,9 km, z tego 2,3 km stanowiły drogi lokalne, a 17,6 km drogi dojazdowe.

W zarządzie Wójta pozostawało również 60,5 km dróg gruntowych dojazdowych, w tym 21,1 km o nawierzchni wzmocnionej (żwirem).

(akta kontroli str. 186 - 199)

- Wykazie dróg gminnych publicznych Gminy sporządzonym w toku kontroli<sup>12</sup> – inspektor Wydziału podała, że na dzień 1 stycznia i 31 grudnia 2019 r. oraz na koniec czerwca 2020 r. w zarządzie Wójta pozostawało 28,5 km dróg gminnych (26,9 km o nawierzchni bitumicznej i 1,6 km o nawierzchni tłuczniowo-żwirowej).

(akta kontroli str. 200)

Z wyjaśnień złożonych w kontroli przez Wójta Adama Piątkowskiego i inspektora Wydziału wynika, iż w latach 2015 – 2020 (I półrocze) długość dróg publicznych gminnych nie uległa zmianie, a „*prawidłowy stan ilości dróg*” przedstawia dołączony do wyjaśnienia – „Wykaz publicznych dróg gminnych w zarządzie Wójta, sporządzony 29 lipca 2020 r.”, dalej: Wykaz.

Według tego Wykazu w okresie od 1 stycznia 2019 r. do końca czerwca 2020 r., Wójt zarządził 34 drogami publicznymi gminnymi składającymi się z 35 odcinków<sup>13</sup> o łącznej długości 30,956 km i o pow. 35,7332 ha.

Ww. wyjaśnili również, że powierzchnia dróg wewnętrznych w 2019 r. i na koniec czerwca 2020 r. nie uległa zmianie i wynosiła 217,3188 ha. Stwierdzili też, iż nie można „*określić dokładnej długości*” dróg wewnętrznych, ze względu na brak ich zagospodarowania (urządzenia) oraz geodezyjnego rozgraniczenia, tj. wskazania granic dróg (działek) w terenie. Czynności te podejmowano tylko wtedy, „*jeżeli w budżecie Gminy na dany rok przewidziano środki na poprawę stanu technicznego bądź urządzenie określonej drogi*”.

(akta kontroli str. 201 - 213)

W listopadzie 2013 r. uchwałą Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie<sup>14</sup>, drogę publiczną gminną Nr 118417R w miejscowości Berezka podzielono na dwa odcinki, tj. przedłużono istniejący odcinek drogi położony na działce nr 637 o 0,218 km i ten sam numer drogi nadano nowemu odcinkowi o długości 0,584 km zlokalizowanemu na działce nr 611/2.

(akta kontroli str. 207 - 241)

Inspektor Wydziału wyjaśniła, że Gmina przygotowuje niezbędną dokumentację w celu uporządkowania numeracji drogi Nr 118417R, a także uaktualni nazwy odcinków dróg publicznych.

(akta kontroli str. 207 - 213)

W Urzędzie prowadzono ewidencję środków trwałych, w tym składników majątkowych oznaczonych, jako drogi publiczne gminne i drogi wewnętrzne. Ewidencja nie zawierała m.in. numeru drogi, długości, rodzaju nawierzchni i powierzchni działki. Również karty środków trwałych, danych tych nie zawierały, co uniemożliwiało identyfikację środka trwałego.

Wykazu dróg zawartego w ewidencji środków trwałych nie można powiązać z ewidencją dróg gminnych.

(akta kontroli str. 448 - 536, 570 - 571)

<sup>12</sup> w dniu 17 lipca 2020 r.

<sup>13</sup> droga publiczna gminna Nr 118417R w miejscowości Berezka składała się z dwóch odcinków

<sup>14</sup> Nr 291/7034/13 z 12 listopada 2013 r.

**1.3.** W okresie objętym kontrolą Urząd przekazywał do GDDKiA informacje statystyczne o sieci dróg publicznych będących w zarządzie Wójta.

Informacje w postaci wypełnionego formularza danych o sieci dróg publicznych na koniec grudnia 2018 r. i 2019 r., dalej: Formularza, zostały przekazane w terminie określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach<sup>15</sup>.

W kontroli stwierdzono, iż przekazane informacje były nierzetelne, a w pismach przewodnich z dnia 27 marca 2019 r. i 5 lutego 2020 r. przesyłających Formularze nie podano wszystkich danych, do czego obligowała instrukcja ich wypełniania opracowana przez GDDKiA<sup>16</sup>.

(akta kontroli str. 186 - 199)

**1.4.** Zadania związane z opracowywaniem planów remontów, przebudowy i budowy nowych dróg, bieżącym utrzymaniem dróg gminnych oraz sprawowaniem nadzoru inwestorskiego w imieniu Gminy nad robotami drogowymi, powierzono pracownikowi<sup>17</sup> posiadającemu wykształcenie technika budowlanego o specjalności budownictwo ogólne oraz 38-letni staż pracy (23 lata w Urzędzie). W 2006 r. pracownik ten uczestniczył w seminarium poświęconym ewidencji obiektów drogowych.

Od czerwca br. monitorowaniem i nadzorem nad bieżącym stanem technicznym dróg pozostających w zarządzie Wójta oraz zgłaszaniem bieżących potrzeb remontowych zajmował się pracownik posiadający tytuł zawodowy inżyniera środowiska i siedmioletni staż pracy (pięć w Urzędzie)<sup>18</sup>. Od sierpnia 2019 r. pełnił zastępstwo za ww. pracownika.

Ww. osoby nie dysponowały uprawnieniami budowlanymi o specjalności inżyniersko-drogowej, o których mowa w art. 15a ust. 9 i 10 ustawy Prawo budowlane<sup>19</sup>.

W Urzędzie nie utworzono stanowisk pracy, które wymagały posiadania uprawnień budowlanych.

(akta kontroli str. 302 - 312)

**1.5.** W okresie objętym kontrolą w Gminie nie wprowadzono szczególnych zasad planowania i wydatkowania środków finansowych na inwestycje drogowe.

Z wyjaśnień Wójta wynika, iż podstawą planowania i wydatkowania środków finansowych na inwestycje drogowe były potrzeby zgłaszane przez radnych, sołtysów i mieszkańców Gminy, które w miarę możliwości finansowych ujmowano w budżecie Gminy na dany rok.

(akta kontroli str. 313 - 350)

Wydatki na inwestycje drogowe planowano w dziale 600 – Transport i łączność w rozdziale 60016 – Drogi publiczne gminne oraz w rozdziale 60017 – Drogi wewnętrzne.

W uchwale budżetowej na 2019 r. na drogi publiczne gminne (rozdział 60016) zaplanowano 875,0 tys. zł, z tego 200,0 tys. zł na wydatki związane z realizacją

<sup>15</sup> rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz.U. Nr 67, poz. 583)

<sup>16</sup> w piśmie przewodnim z 27 marca 2019 r. przesyłającym Formularz za 2018 r. nie podano stanowiska służbowego i nr telefonu osoby zajmującej się siecią dróg w Urzędzie. Również w piśmie przewodnim z 5 lutego 2020 r., przesyłającym Formularz za 2019 r., nie podano danych osoby zajmującej się siecią dróg<sup>16</sup>, a w Formularzu brakowało informacji, że dane te dotyczą gminy wiejskiej

<sup>17</sup> podinspektor Wydziału Gospodarczego, a następnie inspektor Wydziału Inwestycyjno-Infrastrukturalnego

<sup>18</sup> podinspektor Wydziału Inwestycyjno-Infrastrukturalnego

<sup>19</sup> do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z drogami w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych lub drogami klasy: lokalnej, dojazdowej i wewnętrznej

zadań statutowych (wydatki bieżące) oraz 675,0 tys. zł na realizację trzech zadań inwestycyjnych.

Faktycznie w 2019 r. na drogi publiczne gminne wydano 1.359.980,05 zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach, z tego 215.684,62 zł na wydatki bieżące oraz 1.144.295,43 zł na inwestycje drogowe.

W sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2019 r. Wójt podał, iż na cztery zadania inwestycyjne na drogach publicznych gminnych wydano 1.144.295,43 zł, co stanowiło 99,9% planu finansowego po zmianach. Na przebudowę drogi gminnej publicznej Nr 118417R w miejscowości Berezka i drogi Nr 118409R w miejscowości Polańczyk wydano odpowiednio 692.458,79 zł i 286.327,53 zł, a na budowę chodnika przy drodze gminnej Nr 118406R w miejscowości Solina – Jawor – 69.200 zł. W sprawozdaniu podano także, iż w rozdziale 60016 wydano 96.309,11 zł na remont drogi w miejscowości Terka.

(akta kontroli str. 361 - 406, 537 - 567, 569 - 570)

W uchwale budżetowej na 2019 r. na drogi wewnętrzne (rozdział 60017) zaplanowano 570,0 tys. zł, z tego 350,0 tys. zł na wydatki bieżące i 220,0 tys. zł na wydatki majątkowe (170,0 tys. zł na remont dróg na terenie uzdrowiska Polańczyk oraz 50,0 tys. zł na remont chodnika w miejscowości Myczkowce).

W 2019 r. na drogi wewnętrzne wydano 654.236,09 zł, tj. 99,0% planu po zmianach, z tego 367.647,06 zł na wydatki bieżące oraz 286.589,03 zł na inwestycje drogowe. Budowa drogi wewnętrznej w miejscowości Bóbrka kosztowała 127.333,24 zł, remont drogi w miejscowości Berezka – 77.165,74 zł, remont chodnika w miejscowości Myczkowce – 74.110,05 zł, a remont dróg na terenie uzdrowiska Polańczyk – 7.980 zł.

(akta kontroli str. 385 - 406)

W uchwale budżetowej na 2020 r. na drogi publiczne gminne zaplanowano 1.110,0 tys. zł, z tego 200,0 tys. zł na wydatki związane z realizacją zadań statutowych oraz 910,0 tys. zł na trzy zadania inwestycyjne.

W I półroczu 2020 r. na drogi publiczne gminne wydano 689.219,81 zł (62,1% planu finansowego po zmianach), z tego 129.161,12 zł na wydatki bieżące oraz 560.058,69 zł na wydatki inwestycyjne. Na przebudowę drogi publicznej Nr 118428R w miejscowości Myczkowce wydano 540.058,69 zł, a na remont dróg na terenie uzdrowiska Polańczyk – 20,0 tys. zł.

Na drogi wewnętrzne zaplanowano wydatki w wysokości 718,0 tys. zł, w tym 300,0 tys. zł na realizację zadań statutowych oraz 400,0 tys. zł na wydatki majątkowe, tj. na remont dróg i infrastruktury drogowej w miejscowości Berezka, Bereźnica, Wola Matiaszowa, Myczkowce, Rajske, Rybne, Werlas, Wołkowyja i Zawóz.

Do końca czerwca 2020 r. na drogi wewnętrzne Gmina wydała 54.660,47 zł (7,6% planu po zmianach), z tego 11.660,47 zł na wydatki bieżące oraz 43,0 tys. zł na wydatki inwestycyjne. Na remont infrastruktury drogowej i chodnika w miejscowości Myczkowce wydano odpowiednio 23,0 tys. zł i 20,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 407 - 447, 572 - 578)

**1.6.** Wydatki na inwestycje drogowe, remonty i utrzymanie dróg, Gmina finansowała ze środków własnych oraz z dotacji z Funduszu Dróg Samorządowych, dalej: FDS.

Gmina złożyła siedem wniosków o dofinansowanie inwestycji drogowych planowanych do realizacji w latach 2019 – 2020 na kwotę 4.373.393,32 zł, z tego 2.186.694,26 zł stanowić miało dofinansowanie z FDS, a 2.186.699,06 zł to środki własne Gminy.

Gmina planowała zmodernizować pięć odcinków dróg o łącznej długości 2,070 km, z tego 2,023 km dróg publicznych gminnych oraz 47 m dróg wewnętrznych, tj. przebudować:

- 569 m drogi Nr 118417R w miejscowości Berezka (koszt zadania 692.458,79 zł, w tym 346.229 zł stanowiło dofinansowanie z FDS),
- 259 m drogi Nr 118409R w miejscowości Polańczyk (wartość zadania 276.022,39 zł, w tym 138.011 zł z FDS),
- 440 m drogi Nr 118428R w miejscowości Myczkowce (wartość zadania 423.275,82 zł, w tym 211.637 zł miało pochodzić z FDS).

Gmina złożyła również dwa wnioski na przebudowę oraz na remont 755 m drogi Nr 118433R w miejscowości Terka. Koszt przebudowy i remontu wyceniono po 1.000.990,45 zł, w tym 500.495 zł miało pochodzić z FDS.

Gmina złożyła również dwa wnioski na budowę obiektu mostowego wraz z odnowieniem 47 m nawierzchni w ciągu drogi wewnętrznej w miejscowości Bóbrka. W pierwszym wniosku koszt zadania oszacowano na 423.275,82 zł, w tym dofinansowania – 211.637 zł. W drugim wniosku wartość zadania ustalono na 439.596,53 zł, w tym 219.798,26 zł miało być dofinansowane ze środków FDS.

Spośród siedmiu złożonych wniosków, trzy rozpatrzono pozytywnie. Dofinansowanie ze środków FDS otrzymały zadania dotyczące przebudowy dróg gminnych Nr 118417R w miejscowości Berezka, Nr 118409R w miejscowości Polańczyk i Nr 118428R w miejscowości Myczkowce.

Wniosek na remont drogi gminnej publicznej Nr 118433R w miejscowości Terka był na liście rezerwowej, zaś trzy wnioski odrzucono.

Odrzucono dwa wnioski dotyczące budowy obiektu mostowego wraz z odnowieniem nawierzchni w ciągu drogi wewnętrznej w miejscowości Bóbrka. Wniosek odrzucono gdyż budowa mostu i odnowienie nawierzchni dotyczyło drogi wewnętrznej, a FDS wspiera przebudowę dróg w celu zaliczenia ich do kategorii dróg publicznych.

Dofinansowania nie otrzymał również wniosek na przebudowę drogi gminnej publicznej Nr 118433R w miejscowości Terka. Wniosek nie spełniał wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>20</sup>, ponieważ drogę zaplanowano o szerokości 3 m, a poboczy 0,5 m, gdy według ww. rozporządzenia minimum to 3,5 m i 0,75 cm.

(akta kontroli str. 579 - 582)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W tabeli A Formularza przekazanego do GDDKiA w 2019 r. i 2020 r., Wójt podał, iż w jego zarządzie na koniec 2018 r. i 2019 r. pozostawało ogółem 19,900 km dróg publicznych gminnych bitumicznych (o pow. 64,3 tys. m<sup>2</sup>), z tego 2,300 km dróg lokalnych (o pow. 11,5 tys. m<sup>2</sup>) i 17,600 km dróg dojazdowych (o pow. 52,8 tys. m<sup>2</sup>).

Przekazane dane były nierzetelne, gdyż w kontroli ustalono, iż w tym okresie Wójt zarządził 30,956 km dróg publicznych gminnych.

Sposób przekazywania informacji statystycznych precyzowała opracowana przez GDDKiA – Instrukcja wypełniania Formularzy.

Z Formularzy wynika również, iż Wójt zarządził 60,474 km dróg gruntowych o pow. „148,1 tys. m<sup>2</sup>”, z tego 21,100 km wzmocnionych żwirem (o pow. „90,1 tys. m<sup>2</sup>”) i 39,374 km naturalnych (o pow. „118,5 tys. m<sup>2</sup>”).

<sup>20</sup> rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Wodnej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.)



Nieprawidłowo podsumowano powierzchnię tych dróg, gdyż faktycznie wynosi ona 208,6 tys. m<sup>2</sup>.

(akta kontroli str. 188 - 189)

Wójt Adam Piątkowski wyjaśnił, iż pracownik merytoryczny podejmował w latach 2018 – 2020 próbę sprostowania rozbieżności i braków w Formularzach przesłanych do GDDKiA, ale „nie przyjęto składanych wyjaśnień”.

(akta kontroli str. 583 - 584)

2. Ewidencja środków trwałych w Gminie nie zawierała numerów dróg, powierzchni i numerów działek. Informacji tych nie zawierały również karty środków trwałych dróg. Uniemożliwiało to identyfikację środków trwałych, a tym samym powiązanie z ewidencją dróg.

(akta kontroli str. 448 - 536)

Wójt Gminy Adam Piątkowski wyjaśnił, że ewidencja środków trwałych prowadzona jest na podstawie dokumentów OT, sporządzonych przez właściwego merytorycznego pracownika Urzędu, który przekazuje je do Wydziału Finansowo-Księgowego. Pracownik sporządzający OT z zakresu infrastruktury drogowej, został zobowiązany do dokładniejszego i bardziej szczegółowego sporządzania dokumentów niezbędnych do prowadzenia ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli str. 568, 585)

3. Kontrola zarządcza nie realizowała celu określonego w art. 68 ust. 2 pkt 2, 3 i 6 ustawy o finansach publicznych<sup>21</sup>, tj. nie zapewniała skutecznego i efektywnego działania, wiarygodności sprawozdań oraz efektywnego i skutecznego przepływu informacji.

(akta kontroli str. 43 - 137)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Zadania zarządcy dróg gminnych publicznych, w tym: m.in. w zakresie planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych określono w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Przypisano je pracownikowi Wydziału z długoletnim stażem pracy, ale nie wszystkie z nich były w pełni realizowane.

W kontroli stwierdzono, iż do GDDKiA, przekazywano nierzetelne dane statystyczne o sieci dróg publicznych z terenu Gminy, a prowadzona ewidencja środków trwałych nie zawierała numerów dróg publicznych, numerów i powierzchni działek dróg.

Funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej nie eliminował nieprawidłowości opisanych w wystąpieniu pokontrolnym.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wójta w celu pozyskiwania dotacji budżetowych na realizację inwestycji drogowych na terenie Gminy.

#### OBSZAR

### **2. Prawdliwość i staranność działań w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Sekretarz Gminy Katarzyna Zielińska-Onyszko wyjaśniła, iż Gmina podjęła działania w celu pozyskania środków finansowych z Programu Inwestycji Publicznych, dalej: PIP.

W lipcu 2020 r. złożono wniosek o wsparcie na realizację zadań inwestycyjnych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>22</sup>, całą pozyskaną kwotę, tj. 2.466.925 zł Gmina

<sup>21</sup> ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.), dalej: ustawa o finansach publicznych

<sup>22</sup> uchwała Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 662)

planuje przeznaczyć na wydatki majątkowe. W Krajowym Planie Odbudowy uwzględniono projekty złożone przez Gminę odnośnie tworzenia nowych przedsiębiorstw i usług z branży turystycznej, rozwoju turystyki żeglarskiej oraz infrastruktury turystycznej w miejscowościach położonych wokół Jeziora Solińskiego i Myczkowieckiego.

Marszałek Województwa Podkarpackiego rekomendował do wsparcia ze środków ministerialnych, projekt Gminy z zakresu gospodarki wodno-ściekowej i ochrony wód.

Sekretarz wyjaśniła, że czasowe ograniczenia związane z zagrożeniem epidemicznym spowodowały zmiany i opóźnienia w procesach inwestycyjnych, w tym w infrastrukturze drogowej. Zamrożenie sektora turystycznego, a co za tym idzie zmniejszenie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych, spowodowało rezygnację z części planów inwestycyjnych i zmniejszenie zakresu realizowanych inwestycji. Przykładem inwestycji, której termin realizacji uległ przedłużeniu ze względu na zagrożenie epidemiczne w związku z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 był remont drogi gminnej publicznej Nr 118414R w miejscowości Zawóz. Rozpoczęcie zadania zaplanowano na kwiecień 2020 r., lecz ze względu na panujące obostrzenia, dopiero w sierpniu 2020 r. przekazano wykonawcy plac budowy.

Gmina planuje aplikować o środki na przebudowę drogi publicznej gminnej Nr 118406R w miejscowości Solina – Góra Jawor. Droga ta stanowi ważny szlak komunikacyjny do obiektów i atrakcji turystycznych znajdujących się w otoczeniu zbiornika solińskiego, gdzie w sezonie letnim koncentruje się praktycznie cały ruch turystyczny Gminy. Droga ze względu na brak chodników, wąskie pobocza oraz zły stan nawierzchni nie jest dostosowana do dużego natężenia ruchu turystycznego.

Gmina zamierza również aplikować o środki finansowe z dotacji na budowę mostu w pasie drogi publicznej gminnej Nr 118429R w miejscowości Rajskie, a także na przebudowę mostów w pasie dróg wewnętrznych w miejscowości Bóbrka i Wołkowyja oraz na budowę chodników.

(akta kontroli str. 359 - 360, 586 - 588)

**2.2.** Gmina nie dysponowała planem rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Nie dysponowała również innymi dokumentami określającymi perspektywiczne działania w zakresie planowanych działań związanych z istniejącą infrastrukturą drogową, w tym utrzymaniu, modernizacji i finansowania inwestycji drogowych.

(akta kontroli str. 313 - 350, 591 - 596)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą nie opracowano w Gminie szczególnych zasad planowania i wydatkowania środków finansowych na inwestycje drogowe.

Plany finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg uwzględniały uchwały budżetowe i plany finansowe.

(akta kontroli str. 313 - 350, 591 - 596)

Planowane środki na inwestycje drogowe Gminy przedstawiono w pkt 1.5. i 1.6. wystąpienia pokontrolnego.

**2.4.** Liczbę inwestycji drogowych zaplanowanych do realizacji i zrealizowanych w latach 2019 – 2020 przedstawiono w pkt 1.5 i 1.6. wystąpienia pokontrolnego.

W okresie objętym kontrolą odcinki dróg wybrane do przebudowy nie były ujęte w planie rozwoju sieci drogowej, gdyż Gmina takim planem nie dysponowała.

Priorytety inwestycji drogowych określano na podstawie potrzeb zgłaszanych przez radnych, sołtysów i mieszkańców Gminy.

(akta kontroli str. 313 - 350, 589 - 590)

**2.5.** W Urzędzie nie przeprowadzono okresowych kontroli stanu technicznego dróg, do czego zobowiązywały zapisy art. 62 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 242 - 301, 597 - 598)

W toku kontroli Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła oględziny<sup>23</sup> stanu technicznego trzech publicznych dróg gminnych<sup>24</sup>, tj.: Nr 118408 Polańczyk przez uzdrowisko na tzw. „Cypel”, Nr 118414R Sakowczyk – Sarzyna oraz Nr 118416R Solina – Zabrodzie. Oględziny przeprowadzono przy udziale specjalisty z zakresu drogownictwa.

Droga Nr 118408R (ul. Zdrojowa) Polańczyk przez uzdrowisko na tzw. „Cypel”

Stan nawierzchni zadawalający. Występują pęknięcia podłużne i poprzeczne, ubytki lokalne, zniżenie nawierzchni, a w okolicy zatok postojowych występuje vegetacja roślin. Stwierdzono niedrożne lub częściowo niedrożne studzienki kanalizacyjne, a na jezdni leżały niewielkie ilości luźnego kruszywa. Chodniki obustronne z kostki betonowej, brak poboczy.

Droga Nr 118414R Sakowczyk - Sarzyna

Droga posiada nawierzchnię bitumiczną i żwirową. Stan nawierzchni bitumicznej na większości odcinka niezadawalający, a odcinkowo zły. Występują przełomy oraz punktowe wysięki wody powodujące podnoszenie, pękanie i wykruszanie nawierzchni. Zły był stan nawierzchni żwirowej, na której tworzyły się zastoiska wody. Miejscami na stromych podjazdach stwierdzono rozległe ubytki spowodowane rozmywaniem nawierzchni przez wody opadowe (widoczne odsłonięte fragmenty skał). Występowała też odcinkowo bujna vegetacja zieleni odcinkowo ograniczająca skrajnię drogi i widoczność.

Droga Nr 118416R Solina – Zabrodzie

Droga o charakterze ciągu pieszego – „deptaka” z dopuszczeniem ruchu pojazdów obsługujących punkty usługowo-handlowe.

Stan nawierzchni drogi zadawalający z licznymi uszkodzeniami w postaci pęknięć podłużnych i poprzecznych oraz nielicznymi ubytkami masy bitumicznej. Brak poboczy. Rów jednostronnie odcinkowo umocniony, miejscowo zamulony oraz zanieczyszczony odpadkami. Bezpośrednio na rowie zlokalizowane są punkty usługowo-handlowe, które w niektórych odcinkach uniemożliwiają spływ wód, przez co odbywa się on w miejscach przypadkowych, w sposób skumulowany powodując rozmycia skarp rowów.

(akta kontroli str. 607 - 634)

W trakcie kontroli poprawiono stan nawierzchni żwirowej na drodze oraz wycięto zieleń na poboczach na drodze Nr 118414R Sakowczyk – Sarzyna.

(akta kontroli str. 635 - 646)

**2.6.** Książki dróg (w formie papierowej) założono tylko dla czterech spośród 35 odcinków dróg publicznych gminnych będących w zarządzie Wójta, co było niezgodne z postanowieniami ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 242 - 301)

**2.7.** W toku kontroli przeanalizowano trzy inwestycje drogowe, o największej wartości zrealizowane przez Gminę w latach 2019 – 2020, pod względem zlecenia i rozliczania prac projektowych, nadzoru inwestorskiego oraz wykonania robót drogowych, dotyczące przebudowy dróg gminnych publicznych, tj.:

<sup>23</sup> w dniu 9 i 10 lipca 2020 r.

<sup>24</sup> w czterostopniowej skali ocen (dobry, zadawalający, niezadawalający, zły)

- 1) Nr 118417R w miejscowości Berezka (nr ewid. działki 611/2), dalej: przebudowa drogi w Berezce,
- 2) Nr 118428R w miejscowości Myczkowce (nr ewid. działek nr 365/38, 365/35, 443/2, 365/51, 365/47, 442/3), dalej: przebudowa drogi w Myczkowcach,
- 3) Nr 118409R w miejscowości Polańczyk, dalej: przebudowa drogi w Polańczyku.

Wszystkie ww. zadania były realizowane na podstawie zgłoszenia, zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 12 ustawy Prawo budowlane<sup>25</sup>.

Urząd zlecił wykonanie prac projektowych dla każdego zadania, które obejmowały: rysunki, kosztorysy inwestorskie, przedmiary robót, Szczegółowe Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót, dalej: SST, a także projekty organizacji ruchu. W umowach wykonawcy zostali zobowiązani do uzyskania niezbędnych dokumentów do złożenia wniosku - zgłoszenia zamiaru realizacji robót budowlanych.

Zamówienia udzielone zostały zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie udzielania zamówień publicznych Urzędu<sup>26</sup>.

Wartość zamówienia na wykonanie prac projektowych dla zadania przebudowa drogi w Berezce wyniosła 3,7 tys. zł brutto<sup>27</sup>, drogi w Myczkowcach – 4,9 tys. zł brutto<sup>28</sup> i 4,3 tys. zł brutto dla przebudowy drogi w Polańczyku<sup>29</sup>.

Umowy zawarte z wykonawcami dokumentacji projektowej zabezpieczały interesy Urzędu. Wskazano w nich termin realizacji zamówień, a także kary za opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, opóźnienia w usuwaniu wad lub odstąpienie od umowy.

Zrealizowane zadania zostały rozliczone zgodnie z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami prac projektowych. Wypłaty wynagrodzeń dokonano po protokolarnym odbiorze przedmiotów umowy, na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców.

Zakresy robót określone w opracowanych dla poszczególnych zadań inwestycyjnych – przedmiarach robót i kosztorysach inwestorskich nie były spójne ze sporządzonymi dla nich SST.

(akta kontroli str. 647 - 782)

**2.8.** Nadzory inwestorskie nad realizacją inwestycji drogowych Urząd zlecił podmiotom zewnętrznym. Zamówienia udzielono zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie udzielania zamówień publicznych Urzędu.

Wartość zamówienia w zakresie nadzoru inwestorskiego dla przebudowy drogi w Berezce wyniosła 14,7 tys. zł brutto<sup>30</sup>, drogi w Myczkowcach – 9,0 tys. zł brutto<sup>31</sup>, a dla przebudowy drogi w Polańczyku – 5,5 tys. zł brutto<sup>32</sup>.

Umowy zawarte z wykonawcami nadzorów inwestorskich zabezpieczały interesy Urzędu. Określono w nich zasady i terminy realizacji zamówienia oraz kary za odstąpienie od umowy.

(akta kontroli str. 783 - 804)

W umowach na nadzory inwestorskie określono obowiązki inspektorów nadzoru. Niektóre z tych wymagań były nadmierne w stosunku do charakteru zleconych robót i w rzeczywistości nie były przez zamawiającego egzekwowane.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

<sup>26</sup> zarządzenie nr 0050/49/III/14 z dnia 22 maja 2014 r.

<sup>27</sup> umowa nr WG.7011.11.2018 z dnia 10 sierpnia 2018 r.

<sup>28</sup> umowa nr WG.7011.4.2019 z dnia 18 marca 2018 r.

<sup>29</sup> umowa z dnia 11 sierpnia 2016 r.

<sup>30</sup> umowa nr WS.041.7.2018 z dnia 13 maja 2019 r.

<sup>31</sup> umowa nr WS.041.3.2019 z dnia 18 lipca 2019 r.

<sup>32</sup> umowa nr WG.7013.20.2019 z dnia 11 października 2019 r.

(akta kontroli str. 784 -799)

**2.9.** W analizowanych inwestycjach drogowych roboty drogowe zlecono w trybie przetargów nieograniczonych. Postępowania przetargowe zostały przygotowane, przeprowadzone i udzielone zgodnie z przepisami upzp oraz regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w Urzędzie.

Wartość szacunkową zamówień określono na podstawie kosztorysów inwestorskich sporządzonych na podstawie dokumentacji projektowej (przedmiaru robót).

Wartość umów na roboty budowlane dla zadania przebudowa drogi w Berezce wyniosła 675,698 tys. zł brutto<sup>33</sup>, drogi w Myczkowcach – 529,558 tys. zł brutto<sup>34</sup> zaś przebudowa drogi w Polańczyku – 269,050 tys. zł<sup>35</sup>.

W umowach na roboty drogowe zabezpieczono interes Gminy, jako zamawiającego. Ustalono warunki przekazania terenu budowy, odbioru i zakończenia robót, kary umowne, obowiązek wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, a także kary umowne m.in. za: opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze i w okresie rękojmi, odstąpienie od umowy przez zamawiającego z powodu okoliczności, za które odpowiada wykonawca. Określono też terminy i zasady dokonywania przez zamawiającego przeglądów gwarancyjnych, a także warunki usuwania wad i usterek w ramach rękojmi i gwarancji.

Zapisy umów były zgodne z warunkami złożonych ofert.

(akta kontroli str. 805 - 908)

Umowy na roboty budowlane zobowiązywały wykonawców robót m.in. do prowadzenia dziennika budowy, książki obmiarów, opracowania programu zapewnienia jakości oraz do sporządzenia harmonogramu rzeczowo-finansowego robót. Wymagania te były nadmierne w stosunku do charakteru zleconych robót i nie były egzekwowane.

(akta kontroli str. 824 - 908)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie dysponowała planem rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Wójt Gminy Adam Piątkowski wyjaśnił, że w budżecie Gminy nie przewidziano środków finansowych na sporządzenie planu rozwoju sieci drogowej. Wniosek w celu ujęcia tego zadania w budżecie zostanie złożony do Rady Gminy jeszcze w tym roku.

(akta kontroli str. 589 - 590)

2. Gmina nie posiadała planów finansowych budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych.

Plany finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg uwzględniały uchwały budżetowe i plany finansowe Gminy. Planowanych inwestycji drogowych nie ujęto w Wieloletnim Planie Finansowym Gminy.

(akta kontroli str. 313 - 350, 591 - 596)

Z wyjaśnień Wójta wynika, iż podstawą planowania wydatków na budowę, przebudowę, remonty, utrzymanie i ochronę dróg były potrzeby zgłaszane w trakcie roku budżetowego przez radnych, sołtysów i mieszkańców Gminy.

(akta kontroli str. 313 - 350)

<sup>33</sup> umowa nr WS.272.5.2019 z dnia 10 maja 2019 r.

<sup>34</sup> umowa nr WS.272.15.2019 z dnia 14 listopada 2019 r.

<sup>35</sup> umowa nr WS.272.13.2019 z dnia 11 października 2019 r.

3. W kontroli stwierdzono, iż Wójt, jako zarządca nie przeprowadzał kontroli okresowych dróg gminnych.

Obowiązek przeprowadzania kontroli określa art. 62 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane i art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Obiekty budowlane powinny być w czasie użytkowania poddawane przez zarządcę, kontroli okresowej, co najmniej:

- 1) raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego,
- 2) raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

Wójt Adam Piątkowski wyjaśnił, że kontroli okresowych dróg nie przeprowadzano ze względu na brak środków finansowych w budżecie Gminy. Gmina podjęła stosowne działania i we wrześniu br. zleciła uprawnionemu podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzenie przeglądu stanu technicznego infrastruktury dróg publicznych.

Do wyjaśnienia Wójt dołączył umowę zawartą 1 września 2020 r. na „Wykonanie przeglądów rozszerzonych 5-cio letnich dróg gminnych publicznych na terenie gminy Solina”<sup>36</sup>.

Według umowy, wykonawca przeprowadzi przegląd dróg zgodnie z postanowieniami art. 62 ust. 1 i pkt 2 i ust. 1a ustawy Prawo budowlane.

W § 1 pkt 2 umowy podano, iż będą to przeglądy rozszerzone 5-cio letnie, które zostaną przeprowadzone do końca stycznia 2021 r. Koszt przeglądów okresowych wyceniono na 25.830 zł brutto.

W umowie nie wspomniano o corocznym przeglądzie okresowym dróg gminnych. Przeglądem objętych zostanie 35 odcinków dróg gminnych publicznych o długości „28,49 km”.

Natomiast z wyjaśnienia Wójta (omówionego w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego) wynika, że na koniec czerwca 2020 r. w jego zarządzie pozostawało 30,956 km dróg publicznych gminnych.

(akta kontroli str. 242 - 301, 597 - 604)

4. Książki dróg założono dla 4 spośród 35 odcinków dróg publicznych, w których ujęto 6,164 km dróg będących w zarządzie Wójta, tj. 11,4% odcinków i 19,9% długości dróg.

Trzy książki założono w listopadzie 2008 r., a jedną w czerwcu 2018 r.

Podano w nich dane dotyczące zarządcy i drogi, w tym nazwiska osób upoważnionych do dokonywania wpisu, klasę, długość, powierzchnię i rodzaj nawierzchni drogi oraz wykaz projektów odcinków dróg opracowanych w latach 2017 – 2019. W trzech książkach odnotowano wpisy dot. protokołów odbioru robót (ostatnie z lat 2009, 2016 i 2019), a także wpisy z objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności drogi sporządzone w lipcu 2016 r. (dwa) i czerwcu 2018 r.

Książki nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów, zaś strony książek nie były zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem i wymianą.

(akta kontroli str. 242 - 301)

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, zarządca ma obowiązek prowadzić dla obiektu – książkę obiektu budowlanego.

Według § 2 i § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego<sup>37</sup>, książka winna być założona w dniu przekazania obiektu do użytkowania

<sup>36</sup> Nr WI.7031.24.2020

<sup>37</sup> rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134)

i systematycznie prowadzona przez okres jej użytkowania oraz powinna mieć strony ponumerowane i zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą.

Wpisy w książce obejmują podstawowe dane identyfikujące obiekt, w tym m.in. protokoły kontroli oraz badań określonych w art. 62 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane (§ 5 powołanego rozporządzenia).

Wójt Adam Piątkowski wyjaśnił, iż Gmina „*podjęła już stosowne działania: zleciła uprawnionemu podmiotowi zewnętrznemu założenie brakujących książek obiektów*”. Wójt nie poparł wyjaśnień stosownymi dokumentami.

(akta kontroli str. 597 - 606)

5. Gmina w ramach zleconych prac projektowych nierzetelnie opracowała SST, będące elementem umów na realizację kontrolowanych zadań inwestycyjnych. SST stanowiące załącznik do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia zobowiązywały wykonawcę m.in. do prowadzenia dziennika budowy, książki obmiarów, opracowania programu zapewnienia jakości, prowadzenia badań materiałów przez inżyniera/kierownika projektu, a także zlecenie badań do laboratorium drogowego zamawiającego<sup>38</sup>.

Wymagania te były nadmierne, w stosunku do charakteru zleconych zadań, a w kontroli stwierdzono, iż obowiązki te nie były przez zamawiającego egzekwowane.

(akta kontroli str. 667 - 782)

Wójt Gminy Adam Piątkowski wyjaśnił, że zakres robót do ujęcia w dokumentacji projektowej określono w trakcie oględzin w terenie z udziałem projektanta. On też odpowiadał za sporządzenie dokumentacji projektowej. Według Wójta zamawiający nie ma wiedzy ani uprawnień do sprawdzenia poza weryfikacją czy obejmuje ona cały odcinek drogi przewidziany do przebudowy lub remontu. Zgodnie z art. 651 Kodeksu cywilnego, jeżeli dostarczona przez inwestora dokumentacja nie nadaje się do prawidłowego wykonania robót albo, jeżeli zajdą inne okoliczności, które mogą przeszkodzić prawidłowemu wykonaniu robót, wykonawca powinien niezwłocznie zawiadomić inwestora. Wójt stwierdził, iż na etapie realizacji inwestycji drogowych tego rodzaju zgłoszenia ze strony wykonawcy nie było.

W ocenie NIK Urząd, jako zamawiający powinien dokonać weryfikacji, pod względem zakresu projektowanych robót budowlanych, zarówno części rysunkowej jak i opisowej, odbieranej dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 1012 - 1031)

6. Gmina nierzetelnie opracowała treść umów na nadzory inwestorskie. W umowach inspektorów nadzoru określono nadmierne wymagania, w stosunku do charakteru zleconych zadań, które następnie nie były egzekwowane. Określono w nich m.in. obowiązek kontrolowania prawidłowości prowadzenia dziennika budowy przez wykonawcę zadania, organizowanie narad koordynacyjnych czy ustalenie w porozumieniu z zamawiającym – harmonogramu rzeczowo-finansowego.

(akta kontroli str. 784 - 799)

Wójt Gminy wyjaśnił, że umowa na nadzór inwestorski została skonstruowana na dwa przypadki, tj. na pozwolenie na budowę lub zgłoszenie. Zapisy umowy stosowano odpowiednio. Kontrolowanie prawidłowości wpisów w dziennikach budowy dotyczy wyłącznie robót prowadzonych na podstawie pozwolenia na

<sup>38</sup> zapis z SST dla przebudowy drogi w Myczkowcach

budowę. Wójt wyjaśnił, że przedmiotowe roboty drogowe były realizowane w całości na podstawie zgłoszenia.

NIK stwierdza, że w umowach nie wprowadzono klauzul wyłączających lub wskazujących stosowanie zapisów zgodnie z charakterem zleconych zadań.

(akta kontroli str. 1012 - 1031)

7. Gmina nierzetelnie opracowała treść umów na drogowe roboty budowlane. W umowach z wykonawcami określono nadmierne wymagania, w stosunku do charakteru robót budowlanych, które nie były następnie egzekwowane. Umowy zobowiązywały wykonawców robót m.in. do prowadzenia dziennika budowy, książki obmiarów, opracowania programu zapewnienia jakości oraz do sporządzenia harmonogramu rzeczowo-finansowego robót.

(akta kontroli str. 824 - 908)

Wójt Gminy wyjaśnił, że umowa została skonstruowana na dwa przypadki realizacji, tj. na pozwolenie na budowę lub zgłoszenie. Zapisy umowy stosowano odpowiednio do tych przypadków.

W umowie są przepisy ogólne i szczególne i jeżeli w przepisie ogólnym wskazano, że dane obowiązki mają zastosowanie tylko do postępowania prowadzonego na podstawie pozwolenia na budowę, to nie ma obowiązku powtarzania tego zapisu w każdym przepisie szczególnym. Brak obowiązku powoływania kierownika budowy wynika z innych przepisów umowy. Przykładowo w § 3 ust. 1 pkt 5 umowy wskazano, że wykonawca ma zorganizować i kierować budową zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo budowlane, które „*wyraźnie odróżniają dwa sposoby realizacji inwestycji budowlanej (pozwolenie, zgłoszenie) np. w art. 20 ust. 3 pkt 2, art. 29 i 30 prawa budowlanego*”, nie tylko w zakresie obowiązku uzyskania pozwolenia, zgłoszenia, ale także innych obowiązków uczestników procesu budowlanego. Tak samo w zakresie obowiązku prowadzenia dziennika budowy ma zastosowanie § 3 ust. 1 pkt 5 umowy oraz art. 42 ust. 2 i 3 ustawy Prawo budowlane, które łącznie potwierdzają brak obowiązku prowadzenia dziennika budowy przy realizacji robót budowlanych na podstawie zgłoszenia. Stanowisko to ma swoje oparcie także w przepisach wykonawczych ustawy Prawo budowlane.

NIK stwierdza, że w umowach nie wprowadzono klauzul wyłączających lub wskazujących stosowanie zapisów zgodnie z charakterem zleconych robót budowlanych.

(akta kontroli str. 1012 - 1031)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż Wójt nie wywiązał się z wszystkich obowiązków zarządcy dróg gminnych, gdyż nie opracował planu rozwoju sieci drogowej, planów finansowych budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, nie założył wszystkich ksiąg dróg oraz nie przeprowadzał kontroli okresowych stanu dróg gminnych.

Pozytywnie oceniono działania w zakresie zlecenia zadań inwestycyjnych objętych kontrolą. Wykonawców prac projektowych, inspektorów nadzoru oraz robót budowlanych wylaniano zgodnie z przepisami upzp i procedurami wewnętrznymi Urzędu. Wartość zamówień na roboty budowlane ustalano na podstawie kosztorysów inwestorskich, a zapisy umów były zgodne z warunkami złożonych ofert oraz zabezpieczały interesy Gminy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na nierzetelne opracowanie SST oraz treści umów na nadzór inwestorski i roboty budowlane. Określono w nich



nadmierne wymagania w stosunku do charakteru zleconych zadań, a których ostatecznie zamawiający nie egzekwował.

### **3. Prawdliwość i skuteczność nadzoru nad przebiegiem i jakością zleconych prac oraz egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcami**

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Gmina dysponowała dokumentami pozwalającymi na rozpoczęcie robót drogowych związanych z przebudową dróg w Berezce, Myczkowcach i Polańczyku. Prace budowlane zostały rozpoczęte na podstawie zgłoszenia robót budowlanych<sup>39</sup>, po upływie 21 - dniowego terminu na wniesienie sprzeciwu przez właściwy organ oraz w 3 - letnim terminie ważności ww. dokumentu.

Wszystkie wnioski dotyczące zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych były kompletne, tj. zawierały: oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz szkice sytuacyjne planowanej inwestycji.

Wójt wywiązał się z zapisów umów dotyczących rozpoczęcia robót. Wykonawcy rozpoczynali roboty po protokolarnym przekazaniu placu budowy<sup>40</sup> przez zamawiającego.

(akta kontroli str. 686 - 688, 909 - 911)

**3.2.** Przed rozpoczęciem realizacji inwestycji drogowych zostały podpisane umowy na sprawowanie nadzoru inwestorskiego. Zgodnie z umowami o pełnienie nadzoru inwestorskiego, inspektorzy nadzoru zobowiązani zostali m.in. do kontrolowania wykonanych robót budowlanych w zakresie ilościowym i finansowym oraz do protokolarnego odbioru robót. Zadania w tym zakresie zostały zrealizowane.

Dwie z trzech umów<sup>41</sup> przewidywały dodatkowe obowiązki inspektorów nadzoru polegające m.in. na sprawdzaniu prawidłowości prowadzenia dziennika budowy przez wykonawcę, organizowaniu narad koordynacyjnych oraz ustaleniu w porozumieniu z zamawiającym harmonogramu rzeczowo-finansowego.

Powyższe wymagania były nieadekwatne lub nadmierne w stosunku do charakteru zleconych robót związanych z przebudową drogi.

W kontroli stwierdzono, iż obowiązki te nie były egzekwowane zarówno przez inspektora nadzoru w stosunku do wykonawcy robót, jak i przez zamawiającego w stosunku do inspektora nadzoru.

Umowy na pełnienie funkcji inspektora nadzoru dla przebudowy drogi w Berezce i Myczkowcach przewidywały płatności częściowe. Jednak z uwagi na fakt, iż umowy z wykonawcami nie przewidywały płatności częściowych (płatność jednorazowa, po odbiorze inwestycji), inspektorom nadzoru wynagrodzenie wypłacono jednorazowo, na podstawie wystawionej faktury po odbiorze i rozliczeniu nadzorowanych inwestycji.

(akta kontroli str. 784 - 799)

Wynagrodzenia za pełnienie funkcji inspektora nadzoru dla przebudowy drogi w Polańczyku wypłacane zostało jednorazowo, ryczałtowo po zakończeniu i rozliczeniu inwestycji z wykonawcą robót, na podstawie wystawionej faktury. Było to zgodne z zapisami umowy na pełnienie czynności nadzoru inwestorskiego dla tego zadania.

(akta kontroli str. 800 - 804)

<sup>39</sup> zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych, odpowiednio z dnia: 23 sierpnia 2018 r., 21 marca 2019 r. i 6 września 2016 r. (aktualizowane 9 kwietnia 2019 r.)

<sup>40</sup> protokół przekazania placu budowy, odpowiednio z dnia: 15 maja 2019 r., 11 października 2019 r. i 22 listopada 2019 r.

<sup>41</sup> umowa na pełnienie czynności inspektora nadzoru dla zadań: przebudowa drogi w Berezce i w Myczkowcach

**3.3.** Roboty drogowe, dla trzech analizowanych zadań, zostały wykonane zgodnie z przedmiarami robót oraz kosztorysami ofertowymi. Zakres wykonanych robót udokumentowano protokołami odbioru końcowego wykonanych robót. Z dokumentacji projektowej i powykonawczej oraz oględzin<sup>42</sup> w zakresie elementów widocznych po zrealizowaniu robót budowlanych wynika, że Gmina poza wymaganiami określonymi w SST, egzekwowała obowiązki dotyczące przedmiotu i technologii robót nałożone na wykonawców.

Gmina nie zlecała badań laboratoryjnych wykonanych robót oraz wbudowanych materiałów budowlanych.

(akta kontroli str. 824 - 908,930 - 953)

Nie dokonywano zmian w zakresach robót określonych w umowach, poza jedną w ramach przebudowy drogi w Polańczyku. Zmianę wprowadzono protokołem konieczności na roboty zamienne<sup>43</sup>. Zmiana nie spowodowała wzrostu wartości umowy.

W trakcie przebudowy drogi w Berezce i w Polańczyku zawarto trzy dodatkowe umowy (odpowiednio dwie<sup>44</sup> i jedną<sup>45</sup>) na realizację robót budowlanych. Zlecono je zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, a sfinansowano w całości ze środków Gminy. Roboty, które zrealizowano przy okazji wykonywania przebudowy drogi w Berezce polegały na remoncie drogi wewnętrznej oraz na montażu odwodnień na zjazdach. Dodatkowa umowa na wykonanie robót w ramach przebudowy drogi w Polańczyku została zawarta na podstawie protokołu konieczności<sup>46</sup>, podpisanego przez inspektora nadzoru, kierownika budowy i Wójta.

(akta kontroli str. 961 - 999)

**3.4.** Odbiory robót przeprowadzono komisyjnie, a w skład komisji wchodził: przedstawiciele Gminy (zamawiającego), przedstawiciele wykonawcy i inspektor nadzoru. Podczas odbiorów nie stwierdzono usterek na przebudowanych odcinkach dróg.

(akta kontroli str. 912 - 929)

Roboty budowlane zostały rozliczone zgodnie z zakresem robót potwierdzonym przez inspektora nadzoru i postanowieniami umów, w zakresie terminu realizacji oraz cen jednostkowych zawartych w kosztorysach ofertowych.

Wynagrodzenia wypłacano wykonawcom na podstawie faktur, protokołów odbioru wykonanych robót oraz kosztorysów powykonawczych.

Na przebudowę drogi w Berezce wydano 675,698 tys. zł brutto, drogi w Myczkowcach – 529,558 tys. zł brutto i drogi w Polańczyku – 269,050 tys. zł brutto.

Zgodnie z umowami na roboty budowlane wykonawcy poszczególnych inwestycji drogowych do odbioru końcowego przedłożyli operaty kołaudacyjne, które zawierały dokumenty wymienione w spisie treści.

(akta kontroli str. 954 - 960)

Zapisy protokołu odbioru robót dot. przebudowy drogi w Berezce wskazywały, że do odbioru robót, wykonawca przedłożył, jako część operatu kołaudacyjnego<sup>47</sup>, m.in. protokoły częściowych odbiorów robót. Analiza dokumentów zawartych w operacie kołaudacyjnym wykazała brak protokołów częściowych odbiorów robót.

<sup>42</sup> oględziny przeprowadzono w dniu 4 lipca 2020 r. przy udziale specjalisty w dziedzinie drogownictwa, posiadającego uprawnienia budowlane nr PDK/0061/POWOD/18 powołanego przez Najwyższą Izbę Kontroli

<sup>43</sup> protokół konieczności nr 2 na roboty zamienne z dnia 14 listopada 2019 r.

<sup>44</sup> umowa nr WG.7013.5/1.2019 z dnia 19 lipca 2019 r., wartość 8,4 tys. zł brutto oraz umowa nr WG.7013.5/2.2019 z dnia 19 lipca 2019 r., wartość 7,2 tys. zł brutto

<sup>45</sup> umowa nr WG.7013.20/1.2019 z dnia 30 października 2019 r., wartość – 10,3 tys. zł brutto

<sup>46</sup> protokół konieczności nr 1 na roboty dodatkowe z dnia 24 października 2019 r.

<sup>47</sup> zbiór dokumentów budowy, przygotowanych przez wykonawcę robót w celu ich przekazania zamawiającemu

(akta kontroli str. 912 - 929)

W związku z tym, że roboty realizowano na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ustawy Prawo budowlane, Gmina nie zgłaszała faktu zakończenia robót do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lesku.

(akta kontroli str. 686 - 688)

**3.5.** W toku kontroli sprawdzono sposób przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych oraz naprawę usterek przez wykonawcę zadania.

Sprawdzeniem objęto dwie inwestycje drogowe<sup>48</sup>, które zostały zakończone w latach 2018 – 2019 i objęte okresem gwarancji w okresie od stycznia 2019 r. do września 2020 r. Dotyczyło to przebudowy drogi gminnej publicznej Nr 118417R w miejscowości Berezka i drogi Nr 118405R w miejscowości Solina.

Przeгляд gwarancyjny drogi Nr 118417R w miejscowości Berezka przeprowadzono przed upływem roku od odbioru końcowego, co było zgodne z zapisem w protokole odbioru robót, w którym podano, że Gmina może zwoływać przeprowadzenie przeglądu, co najmniej raz w roku lub w miarę potrzeb. Podczas tego przeglądu, nie stwierdzono usterek<sup>49</sup>.

W przypadku przeglądu gwarancyjnego drogi Nr 118405R w miejscowości Solina ujawniono usterki, a Zamawiający wyznaczył termin i sposób ich usunięcia. Wady zostały usunięte terminowo i odebrane protokolarnie przez przedstawicieli Gminy<sup>50</sup>.

(akta kontroli str. 1000 - 1011)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Treść protokołu odbioru końcowego robót dla zadania przebudowa drogi w Berezce, w zakresie zawartości operatu kolaudacyjnego nie była spójna z faktycznym zbiorem dokumentów budowy, przygotowanych i przekazanych przez wykonawcę zadania.

Zapisy protokołu odbioru robót dot. przebudowy drogi w Berezce wskazywały, że do odbioru robót, wykonawca przedłożył, jako część operatu kolaudacyjnego<sup>51</sup>, m.in. protokoły częściowych odbiorów robót. Analiza dokumentów zawartych w operacie kolaudacyjnym wykazała brak tych protokołów.

(akta kontroli str. 915 - 919)

Wójt Gminy Adam Piątkowski wyjaśnił, iż z treści protokołów nie wynika, aby zawierały załączniki, których ma brakować. Operat kolaudacyjny wymienia dokumenty, które po wykonaniu robót (po odbiorze końcowym) mają być wydane zamawiającemu i takie dokumenty są w jego posiadaniu.

(akta kontroli str. 1012 - 1031)

Wyjaśnienia Wójta nie znajdują potwierdzenia w spisie treści zawartości operatu kolaudacyjnego, w którym brak jest wyszczególnienia protokołów odbiorów częściowych robót.

(akta kontroli str. 915 - 919)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rozpoczęcie, realizację i odbiór analizowanych robót drogowych.

Prace dotyczące przebudowy dróg rozpoczynały się po uprzednim zgłoszeniu zamiaru wykonywania robót budowlanych i uzyskaniu stosownej zgody. W umowach z wykonawcami wprowadzono klauzule dotyczące gwarancji i rękojmi,

<sup>48</sup> przebudowa drogi w Berezce, Umowa nr WS.272.11.2018 z dnia 12 lipca 2018 r.

<sup>49</sup> protokół z dnia 12 sierpnia 2020 r.

<sup>50</sup> protokół przeglądu gwarancyjnego z dnia 26 czerwca 2020 r.

<sup>51</sup> zbiór dokumentów budowy, przygotowanych przez wykonawcę robót w celu ich przekazania zamawiającemu

które egzekwowano. Roboty zakończono zgodnie z umowami, a ich odbiór odbył się komisyjnie i protokolarnie.

Jednakże sporządzony na tę okoliczność protokół odbioru robót dotyczący przebudowy drogi w Berezce był nierzetelny, gdyż wymieniono w nim dokumenty, które nie zostały złożone przez wykonawcę.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła zgodność wykonanych robót z warunkami umowy, z wyjątkiem wymagań określonych w SST, które nie odpowiadały charakterowi i zakresowi zleconych robót związanych z przebudową drogi.

## **IV. Wnioski**

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu opracowania planu rozwoju sieci drogowej, a także planów finansowych budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.
2. Podjęcie działań w celu założenia i prowadzenia na bieżąco ksiąg dróg dla wszystkich odcinków dróg gminnych publicznych.
3. Zapewnienie kontroli okresowych (rocznych i 5-letnich) na wszystkich drogach publicznych gminnych.
4. Zapewnienie rzetelności i jednolitości danych o drogach gminnych w różnych ewidencjach prowadzonych w Gminie.
5. Podjęcie działań w celu rzetelnego opracowania Szczegółowych Specyfikacji Technicznych oraz umów zlecających zadania inwestycyjne odpowiadających faktycznemu charakterowi i zakresowi robót.
6. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnej weryfikacji przyjmowanej dokumentacji odbiorowej robót przedkładanej przez wykonawców.
7. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej, w celu wyeliminowania nieprawidłowości w realizacji zadań przypisanych zarządcy dróg gminnych.

## 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 Rzeszowie. 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Rzeszów, 30 września 2020 r.

Kontroler  
Cezary Paciura  
główny specjalista kontroli  
państwowej

/-/

Kontroler  
Magdalena Gierlak  
starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie  
Dyrektor  
Wiesław Motyka

/-/