



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.002.02.2020

Pani
Renata Siembab
Burmistrz Przecławia

Urząd Miejski w Przecławiu
ul. Kilińskiego 7
39-320 Przecław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Przecławiu, ul. Kilińskiego 7, 39-320 Przecław ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Renata Siembab – Burmistrz Przecławia od dnia 21 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie właściwych zasobów w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.2. Prawdliwość i staranność działania w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych.3. Prawdliwość i skuteczność nadzoru nad przebiegiem i jakością zleconych prac oraz egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2020 (I półrocze) ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontrolerzy	Witold Pałasz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/106/2020 z dnia 8 lipca 2020 r. Marek Sikora, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/105/2020 z dnia 8 lipca 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli: tom I str. 1 - 5)</p>

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd Miejski zapewnił właściwe zasoby w celu planowania, przygotowania i realizacji drogowych robót budowlanych poprzez przydzielenie tych zadań jednemu z wydziałów Urzędu. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wydział ten nie realizował rzetelnie zadań przydzielonych mu w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Ponadto nierzetelnie sprawowano kontrolę zarządczą, w wyniku czego nie zapewniono skutecznej i efektywnej realizacji celów i zadań, wiarygodności sprawozdań oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji w tym wydziale.

¹ Zwany dalej „Urzędem Miejskim” lub „Urzędem”.

² Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200), zwana dalej „ustawą o NIK”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformulowano ocenę opisową.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nielegalne prowadzenie robót budowlanych na drogach bez „zgłoszenia o przystąpieniu do wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę”, w sytuacji gdy takie zgłoszenie było zgodne z Prawem budowlanym wymagane.

Brak planów rozwoju sieci drogowej w Gminie⁵ oraz nieopracowywanie projektów planów finansowych i rzeczowych w zakresie budowy, modernizacji i utrzymania dróg gminnych oraz obiektów mostowych było niezgodne z obowiązującymi przepisami. Brak przedmiotowych planów uniemożliwia określenie potrzeb Gminy w kilkuletniej perspektywie, w ww. zakresie i określenie wielkości adekwatnych do tych potrzeb środków finansowych.

Pomimo braku powyższych planów Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez Gminę działania w celu zapewnienia właściwego stanu technicznego zarządzanych dróg. Gmina realizowała inwestycje drogowe, na które pozyskiwała dofinansowanie z funduszy zewnętrznych. Przeprowadziła kontrolę stanu technicznego dróg. Nie dokonała jednak, z powodu pandemii COVID-19, aktualizacji ewidencji dróg w zakresie ww. kontroli i wykonanych w 2019 r. inwestycji drogowych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania dotyczące zlecenia realizacji wybranych do kontroli zadań, zwraca jednak uwagę na nierzetelne opracowanie ich Szczegółowych Specyfikacji Technicznych⁶.

Najwyższa Izba Kontroli pomimo stwierdzonych nieprawidłowości pozytywnie ocenia prawidłowość i skuteczność sprawowania nadzoru nad przebiegiem i jakością zleconych prac, jak i egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności⁷

OBSZAR	1. Zapewnienie właściwych zasobów jednostki w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych
Opis stanu faktycznego	<p>1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Przecławiu, obowiązującym od 01.01.2017 r. w skład Urzędu wchodził Wydział Urbanistyki, Inwestycji, Ochrony Środowiska i Gospodarki Gruntami (UIOŚiGG). Do zakresu działania Wydziału UIOŚiGG należały zadania z zakresu komunikacji, budowy, modernizacji i utrzymania dróg. W szczególności były to:</p> <ul style="list-style-type: none">– prowadzenie spraw z zakresu budowy, modernizacji i ochrony dróg gminnych;– sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań w zakresie budowy dróg, mostów;– prowadzenie bieżącego oznakowania dróg gminnych;– prowadzenie ewidencji dróg gminnych;– opracowywanie projektów planów finansowych i rzeczowych w zakresie budowy, modernizacji i utrzymania dróg gminnych oraz obiektów mostowych;

⁵ Gmina Przecław

⁶ Dalej SST

⁷ 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. W przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę w formie opisowej.

- opracowywanie projektów budowlanych, kosztorysów w zakresie dróg, chodników, parkingów i urządzeń melioracyjnych;
- prowadzenie ewidencji mienia komunalnego.

Zarządzeniem nr 50/2019 Burmistrza Przecławia z dnia 31.05.2019 r. wprowadzono zmiany w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu. Od 01.06.2019 r. w skład Urzędu wchodzi Wydział Infrastruktury i Rozwoju (IR). Do zakresu działania Wydziału IR należą zadania z zakresu komunikacji, budowy, modernizacji i utrzymania dróg, w tym ww. zadania zlikwidowanego Wydziału UIOŚiGG.

(akta kontroli: tom I str. 6 - 102)

Funkcjonowanie kontroli zarządczej reguluje Zarządzenie nr 39/2012 Burmistrza Przecławia z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Przecławiu.

W ramach kontroli zarządczej dla Wydziału UIOŚiGG ustalono listę celów, zadań i ryzyk na 2019 r. W zakresie infrastruktury drogowej jako cel wskazano „zapewnienie poprawy jakości życia mieszkańców poprzez modernizację infrastruktury drogowej”. Jedynym zadaniem w ramach powyższego celu było „utwardzenie nawierzchni dróg gminnych”, dla którego miernik określono jako „ilość kamienia zużytego na remont dróg”. Planowana wielkość miernika w 2019 r. wynosiła 1.875 ton. W sprawozdaniu z realizacji celów i zadań za 2019 r. wykazano pełną realizację miernika. Ryzyka określone dla wyznaczonego celu opisano jako „brak wystarczających środków w budżecie, ruchoma cena materiału planowanego na remont”.

W dniu 31.12.2019 r. sporządzono raport z dokonanej samooceny systemu kontroli zarządczej w Wydziale IR. W ramach samooceny w przeprowadzonych ankietach uzyskano pozytywną opinię funkcjonowania Wydziału. W dniu 09.07.2019 r. i 07.01.2020 r. sporządzono informacje z przeglądu zidentyfikowanych ryzyk przy realizacji celów Wydziału IR. W wyniku przeglądu nie aktualizowano istniejących ryzyk. W dniu 17.02.2020 r. Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Rozwoju wydał oświadczenie o stanie kontroli zarządczej, zgodnie z którym w Wydziale w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(akta kontroli: tom I str. 133 - 193)

1.2. Według ewidencji dróg gminnych sporządzonej w listopadzie 2019 r. Gmina Przecław posiadała 87 dróg i ulic o sumarycznej długości 97,346 km i powierzchni ogółem 32,8325 ha. W zestawieniu zbiorczym ewidencji wykazano dane wg nawierzchni dróg:

	km	ha
– bitumiczna	65,164	23,9434
– żwirowa	0,328	0,1476
– gruntowa naturalna	4,618	0,9290
– gruntowa wzmocniona żwirem, żuzłem itp.	8,116	1,7678
– tłuczniowa	<u>19,120</u>	<u>6,0447</u>
razem	97,346	32,8325

Zgodnie z ewidencją, dróg publicznych posiadających numer nadany przez Zarząd Województwa Podkarpackiego jest w gminie 23, a bez numeru 64. Według wykazu tabelarycznego dróg w ewidencji, długość 23 dróg posiadających numer wynosi 48,302 km, natomiast długość 64 dróg bez nadanego numeru wynosi 49,044 km. Wykaz dróg gminnych zawiera numer drogi lub wskazanie o braku numeru, kod

odcinka oraz jego przebieg, długość odcinka i numerację wewnętrzną drogi. Drogi lokalne w kodzie odcinka zawierają również numer działki, przez którą przebiega droga. Wszystkie drogi mają nadaną numerację wewnętrzną (porządkową). Ewidencja nie zawiera informacji o klasie drogi i rodzaju nawierzchni. Dane te zawarte są w książkach dróg. Na przestrzeni 2019 r. i I półrocza 2020 r. sieć dróg nie uległa zmianie. Długość dróg publicznych jest zgodna z danymi wynikającymi z książek dróg.

(akta kontroli: tom I str. 273 – 276, 466 - 469)

Według ewidencji środków trwałych (rejestr analityczny) zarówno w 2019 r. jak i w I półroczu 2020 r. Gmina wyodrębniła w grupie 2 Klasyfikacji Środków Trwałych 104 składniki majątkowe oznaczone jako drogi. Ewidencja nie zawiera numeru drogi oraz numeracji wewnętrznej drogi nadanej w ewidencji dróg gminnych. Nie zawiera również danych w zakresie klasy drogi, jej długości i rodzaju nawierzchni. Karty środków trwałych również nie zawierają takich danych dla każdej drogi. Nie zawierają również danych w zakresie powierzchni. W kartach środków trwałych dla niektórych dróg wykazano ich długość. Wykazu dróg zawartego w ewidencji środków trwałych nie można powiązać z ewidencją dróg gminnych.

(akta kontroli: tom I str. 243 - 272)

Zgodnie z informacją o stanie mienia komunalnego Gminy Przecław na 31.12.2019 r. wykazaną w tabeli „majątek własny gminy”, gmina posiadała grunty nieskomunalizowane, w tym według stanu na:

	31.12.2018 r.	31.12.2019 r.
– drogi wewnętrzne	28,084 ha	69,1973 ha
– drogi dojazdowe	<u>77,818 ha</u>	<u>15,6588 ha</u>
razem:	105,902 ha	84,8561 ha

Informacja ponadto zawiera wykaz nieruchomości posiadanych przez Gminę Przecław z wyodrębnieniem miejscowości, numeru działki i jej powierzchni, rodzaj zabudowy – zagospodarowanie i wartość początkową. Informacja o stanie mienia komunalnego zawiera 378 działek oznaczonych w kolumnie rodzaj zabudowy jako drogi oraz 28 działek oznaczonych jako pas drogowy, droga wewnętrzna itp. Łącznie Gmina w informacji o stanie mienia komunalnego wykazała 406 działek, które zakwalifikowała do dróg. Łączna powierzchnia działek zaliczonych przez Gminę do dróg skomunalizowanych wynosi 88,1357 ha, w tym 378 oznaczonych jako drogi, o powierzchni 80,1831 ha oraz 28 działek oznaczonych jako pas drogowy, droga wewnętrzna itp., o powierzchni 7,9526 ha. Razem powierzchnia dróg nieskomunalizowanych i skomunalizowanych wynosi 172,9918 ha (84,8561 ha + 88,1357 ha). Wykazu działek pod drogami zawartego w informacji o stanie mienia komunalnego nie można powiązać z ewidencją dróg gminnych i ewidencją grupy drugiej środków trwałych.

(akta kontroli: tom I str. 194 – 242, 292 – 339, 454)

Burmistrz Przecławia wyjaśniła: „Ewidencja dróg gminnych została założona dla wszystkich dróg publicznych (23 odcinki dróg) oraz wybranych dróg wewnętrznych i ulic w mieście Przecław. Gmina nie posiada jednego zestawienia zawierającego łączne dane dotyczące klasy drogi, długości dróg i rodzaju nawierzchni. (...)”

Wszystkie drogi publiczne posiadają kat. drogi „D”. Ewidencja dróg gminnych zostanie zaktualizowana (...)”.

Ponadto Burmistrz wyjaśniła: „Przekazana „Ewidencja Dróg Gminnych Gminy Przeclaw” (...) nie obejmuje wszystkich dróg gminnych na terenie Gminy Przeclaw. W wydziale Infrastruktury i Rozwoju od 2019 r. trwają prace mające na celu zewidencjonowanie wszystkich dróg gminnych. Ze względu na duży zakres oraz ograniczone środki finansowe w budżecie gminy został wykonany w 2019 r. pierwszy etap ewidencji dróg gminnych. Pozostała część dróg będzie ewidencjonowana systematycznie w najbliższym czasie w formie opracowania aktualizacji posiadanej ewidencji przez firmę zewnętrzną. Gmina nie posiada danych odnośnie powierzchni i długości wszystkich odcinków dróg w Gminie Przeclaw, w rozbiciu na rodzaj nawierzchni oraz klasę drogi. Posiadamy dane tylko dla zaewidencjonowanej części dróg.”

(akta kontroli: tom I str. 292 – 314, 452 - 454)

Gmina w 2019 r. realizowała zadanie „Przebudowa drogi gminnej nr 103516R w miejscowości Tuszyma w km 0+016,5 do 0+072,10 km oraz 0+223,10 do 0+889,60 wraz z przebudową skrzyżowania na drodze 103515R”. Zgodnie z opisem robót budowlanych dotyczących tego zadania roboty były prowadzone m. in. na działce 1415/41. W informacji o stanie mienia komunalnego działka 1415/41 jest opisana jako rolna o powierzchni 0,1154 ha. Działka ta nie jest wykazana również w wyodrębnionej przez Gminę z grupy „0” Klasyfikacji Środków Trwałych „grunty pod drogami” ewidencji zawierającej 406 działek pod drogami.

(akta kontroli: tom I str. 194 – 242, 292 – 339, 472 - 483)

Burmistrz Przeclawia wyjaśniła: „(...) W momencie wprowadzenia nieruchomości do ewidencji środków trwałych przedmiotowa działka sklasyfikowana była w ewidencji gruntów i budynków (...) – grunty orne i nieużytki, dlatego została przyjęta jako rola. Zmiana użytku z roli na drogę nastąpiła w 2011 r. Powyższa zmiana omyłkowo nie została ujawniona w ww. wykazie i zostanie ujawniona przy najbliższej aktualizacji mienia gminnego.”

(akta kontroli: tom I str. 470 - 471)

1.3. Stosownie do § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁸ informacje o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach należy przekazać Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Gmina terminowo, w dniu 31.03.2020 r., przekazała do GDDKiA sprawozdania o sieci dróg publicznych za 2019 r. W formularzu danych o sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast wg stanu na 31.12.2019 r.:

⁸ 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).

- w tabeli A – dane dotyczące dróg wykazano drogi klasy D (dojazdowe) o długości 4,3 km i powierzchni 12,9 tys. m² (1,29 ha) wszystkie o powierzchni bitumicznej,
- w tabeli B – dane dotyczące obiektów mostowych, tuneli i promów wykazano zerowe wartości,
- w tabeli C – dane rzeczowo-finansowe o wykonaniu robót drogowo-mostowych wykazano remont dróg o długości 0,15 km i powierzchni 100 m² w kwocie 5 tys. zł,
- w tabeli D – szacunkowa wartość przyrostów i ubytków na sieci dróg publicznych wykazano zerowe wartości.

W formularzu danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast wg stanu na 31.12.2019 r.:

- w tabeli A – dane dotyczące dróg wykazano drogi klasy D (dojazdowe) o długości 75,0 km i powierzchni 225 tys. m² (22,5 ha), w tym:
 - bitumiczne 50,43 km o powierzchni 151,21 tys. m²,
 - tłuczniowe 4,14 km o powierzchni 12,42 tys. m²,
 - gruntowe wzmocnione żwirem, żużłem itp. 20,43 km o powierzchni 61,37 tys. m²,
- w tabeli B – dane dotyczące obiektów mostowych, tuneli i promów wykazano zerowe wartości,
- w tabeli C – dane rzeczowo-finansowe o wykonaniu robót drogowo-mostowych wykazano:
 - przebudowę i rozbudowę dróg o długości 0,722 km i powierzchni 2.527,35 m² w kwocie 744,042 tys. zł
 - remont dróg o długości 0,867 km i powierzchni 3.001,7 m² w kwocie 156,349 tys. zł,
- w tabeli D – szacunkowa wartość przyrostów i ubytków na sieci dróg publicznych wykazano zerowe wartości.

Łącznie w obydwu formularzach wykazano drogi klasy D (dojazdowe) o długości 79,3 km i powierzchni 237,9 tys. m² (23,79 ha):

- bitumiczne o długości 54,73 km i powierzchni 164,11 tys. m² (16,411 ha),
- tłuczniowe 4,14 km o powierzchni 12,42 tys. m² (1,242 ha),
- gruntowe wzmocnione żwirem, żużłem itp. 20,43 km o powierzchni 61,37 tys. m² (6,137 ha).

Informacje zawarte na formularzach przekazanych do GDDKiA są niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji dróg gminnych oraz z księzek dróg dla dróg publicznych posiadających numer.

(akta kontroli: tom I str. 277 – 287, 472 - 483)

Burmistrz Przecławia wyjaśniła: „Długość dróg publicznych zgodnie z założoną ewidencją dróg posiadających numer wynosi 48,302 km, a w sprawozdaniu do GDDKiA 79,3 km. Rozbieżność wynika z powielania błędu powstałego w poprzednich latach w długości dróg, wynikającego z braku posiadania właściwej ewidencji dróg. Gmina we wcześniejszych latach posiadała dane odnośnie ilości dróg tylko na podstawie własnej wiedzy pracowników.”

Ponadto Burmistrz wyjaśniła: „Gmina w formularzach (...) ujęła dane dotyczące dróg posiadających numer nadany przez Urząd Marszałkowski (...) oraz dane dotyczące dróg nieposiadających takiego numeru. (...) W 2011 r. zaistniała konieczność podziału na drogi znajdujące się w mieście i oddzielnie dla pozostałej części Gminy Przecław. W formularzu dotyczącym miasta dane zostały zaktualizowane tylko do

dróg publicznych, natomiast dla pozostałej części gminy pozostały drogi publiczne i nieposiadające numeru (...). Dane te były powielane przez kolejne lata. Po dokonaniu aktualizacji ewidencji dróg w bieżącym roku do GDDKiA zostaną wysłane poprawne dane w sprawozdaniu za 2020 r.”

(akta kontroli: tom I str. 292 – 294, 403 - 405)

1.4. W Wydziale UIOŚiGG, którego zadania realizował następnie Wydział IR w 2019 r. i w I półroczu 2020 r. były zatrudnione osoby posiadające wykształcenie wyższe na kierunku budownictwo oraz geodezja i kartografia, w tym posiadające uprawnienia budowlane:

- Dyrektor Wydziału, wykształcenie wyższe – kierunek geodezja i kartografia. Posiada świadectwo nadania uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii w zakresie geodezyjnej obsługi inwestycji i pomiarów geodezyjnych;
- Zastępca Dyrektora Wydziału, wykształcenie wyższe - kierunek budownictwo w zakresie konstrukcje budowlane i inżynierskie, budownictwo miejskie;
- Główny Specjalista, wykształcenie wyższe - kierunek budownictwo. Decyzją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 02.04.2014 r. został wpisany do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane pod poz. 4770/14/U/C do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie w specjalności konstrukcyjno-budowlanej obejmującej kierowanie robotami budowlanymi.

Łącznie, w kontrolowanym okresie, w Wydziale pracowało dziesięć osób, z których dwie miały przydzielone zadania obejmujące drogi, a jedna z zakresu inwestycji. Pozostali pracownicy Wydziału posiadali wykształcenie wyższe niezwiązane z budownictwem lub geodezją.

(akta kontroli: tom I str. 472 - 483)

Z dniem 21.11.2018 r. Burmistrz Przecławia upoważniła Zastępcę Burmistrza do kierowania bieżącą pracą Wydziału UIOŚiGG oraz wykonywania zadań w ramach kontroli zarządczej w Wydziale. Upoważnienia udzielono bezterminowo.

W okresie od 20.11.2018 r. do 01.04.2019 r. Zastępca Burmistrza nie posiadał przydzielonego zakresu obowiązków. Od 01.04.2019 r. Zastępca Burmistrza zajmował stanowisko Dyrektora Wydziału UIOŚiGG.

W zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności dla Dyrektora Wydziału UIOŚiGG z dnia 01.04.2019 r. ustalono również szczegółowy zakres obowiązków w zakresie komunikacji, budowy, modernizacji i utrzymania dróg, który obejmował m. in:

- prowadzenie spraw z zakresu budowy, modernizacji i ochrony dróg gminnych;
- sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań w zakresie budowy dróg, mostów;
- prowadzenie bieżącego oznakowania dróg gminnych;
- prowadzenie ewidencji dróg gminnych;
- opracowywanie projektów planów finansowych i rzeczowych w zakresie budowy, modernizacji i utrzymania dróg gminnych oraz obiektów mostowych;
- opracowywanie projektów budowlanych, kosztorysów w zakresie dróg, chodników, parkingów i urządzeń melioracyjnych;

- prowadzenie ewidencji mienia komunalnego.

Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Zastępcy Dyrektora Wydziału z dnia 03.06.2019 r. ustalał zadania dotyczące dróg, w tym prowadzenie ewidencji dróg gminnych. Wcześniejszy zakres jego obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności z dnia 04.01.2005 r. na stanowisku Inspektora również ustalał zadania dotyczące dróg, w tym prowadzenie ewidencji dróg gminnych.

Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Głównego Specjalisty z dnia 03.06.2019 r. ustalał zadania z zakresu zamówień publicznych i mienia komunalnego, w tym prowadzenie spraw związanych z zarządzeniem mieniem komunalnym oraz prowadzenie ewidencji mienia komunalnego. Wcześniejszy zakres jego obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności z dnia 09.02.2015 r. na stanowisku Podinspektora ds. Budownictwa i Zamówień Publicznych ustalał zadania w zakresie budownictwa i zamówień publicznych.

Żaden z pracowników Wydziału nie miał przydzielonych obowiązków i nie był zatrudniony na stanowisku, które wymagało uprawnień budowlanych.

(akta kontroli: tom I str. 103 – 132, 472 - 483)

1.5. Gmina nie wprowadziła zasad planowania i wydatkowania środków finansowych na inwestycje drogowe. Wielkość środków finansowych na realizację robót budowlanych na drogach była ustalana przy konstruowaniu planu finansowego Gminy na dany rok. Wyjaśnienia w tym zakresie zawarto w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia.

W 2019 r. w budżecie Gminy zaplanowano wydatki:

- w rozdziale 60016 „drogi publiczne gminne” w kwocie 2.174.218,73 zł, a zrealizowano wydatki w kwocie 1.680.276,13 zł (77,28%), w tym dofinansowanie z Funduszu Dróg Samorządowych (FDS) w kwocie 720.313,00 zł.
- w rozdziale 60017 „drogi wewnętrzne” w kwocie 125.000,00 zł, a zrealizowano wydatki w kwocie 110.946,00 zł (88,76%), w tym dofinansowane z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (FOGR) w kwocie 92.454,00 zł.

Wydatki obejmowały 19 zadań, z wyłączeniem bieżącego utrzymania dróg, z czego 17 zostało zrealizowanych na kwotę 1.362.053,99 zł, w tym z FDS w kwocie 720.313,00 zł.

W 2020 r. w budżecie Gminy wg stanu na dzień 30.06.2020 r. zaplanowano wydatki:

- w rozdziale 60016 „drogi publiczne gminne” w kwocie 1.799.146,67 zł, w tym dofinansowanie z FDS w kwocie 575.657,62 zł.
- w rozdziale 60017 „drogi wewnętrzne” w kwocie 92.000,00 zł, w tym z FOGR w kwocie 72.000,00 zł.

Zaplanowano do realizacji 13 zadań, z wyłączeniem bieżącego utrzymania dróg, z których do 09.07.2020 r. żadnego nie zrealizowano.

W 2019 r. wydatki na utrzymanie, remonty i przebudowę dróg były finansowane z budżetu Gminy w kwocie 596.390,28 zł; budżetu obywatelskiego w kwocie 111.560,15 zł; funduszu sołeckiego w kwocie 270.504,70 zł; Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie 720.313,00 zł i Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w kwocie 92.454,00 zł.

W 2020 r. wydatki na utrzymanie, remonty i przebudowę dróg według planu na 30.06.2020 r. miały być finansowane z budżetu Gminy w kwocie 715.810,21 zł; budżetu obywatelskiego w kwocie 130.044,68 zł; funduszu sołeckiego w kwocie

397.634,16 zł; Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie 575.657,62 zł i Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w kwocie 72.000,00 zł.

(akta kontroli: tom I str. 457 – 464, 472 - 483)

1.6. Gmina Przecław finansowała wydatki na utrzymanie, remonty i inwestycje drogowe z budżetu gminy, funduszy sołeckich, funduszy obywatelskich, dotacji z budżetu województwa z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz dotacji z Funduszu Dróg Samorządowych.

Gmina składała wnioski o dofinansowanie zadań drogowych. W 2019 r. złożono pięć wniosków dotyczących pięciu zadań, w tym dwa do FDS na kwotę 720.313,00 zł i trzy do FOGR na kwotę 92.454,00 zł, a w 2020 r. (I półrocze) złożono jeden wniosek, dotyczący jednego zadania, do FDS na kwotę 250.271,00 zł. Planowana kwota 575.657,62 zł z FDS uległa zmniejszeniu po rozstrzygnięciu zamówienia publicznego. Nie wystąpiły przypadki odrzucenia wniosków składanych przez Gminę z przyczyn formalnych. Łącznie w okresie 2019 r. - I półrocze 2020 r. Gmina złożyła sześć wniosków na kwotę 1.063.038,00 zł. Nie wystąpiły trudności ze spełnieniem kryteriów stawianych w projektach dotyczących dróg.

Umową nr FDS – G66/B/2019 z dnia 17.09.2019 r. Wojewoda Podkarpacki zapewnił finansowanie inwestycji „Przebudowa drogi gminnej nr 103516R w miejscowości Tuszyma w km 0+016,5 do 0+072,10 km oraz 0+223,10 do 0+889,60 wraz z przebudową skrzyżowania na drodze 103515R” z Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie nie wyższej niż 793.171,82 zł i nie wyższej niż 80% całkowitych kosztów/wydatków kwalifikowalnych zadania. Anekssem z dnia 31.10.2019 r. zmieniono finansowanie inwestycji z Funduszu Dróg Samorządowych do kwoty nie wyższej niż 595.234,00 zł.

W wyniku przetargu kwota realizacji zadania została ustalona w wysokości 744.042,67 zł, z czego środki FDS wyniosły 595.234,00 zł, a środki własne gminy 148.808,67 zł.

Umową nr FDS – G136/B/2019 z dnia 17.09.2019 r. Wojewoda Podkarpacki zapewnił finansowanie inwestycji „Remont drogi gminnej nr 103508R w km lokalnych 0+007 do 0+422,70 i drogi gminnej nr 103507R w km lokalnych 0+431,50 do 0+892,00 w miejscowości Tuszyma” z Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie nie wyższej niż 201.966,52 zł i nie wyższej niż 80% całkowitych kosztów/wydatków kwalifikowalnych zadania. Anekssem z dnia 31.10.2019 r. zmieniono finansowanie inwestycji z Funduszu Dróg Samorządowych do kwoty nie wyższej niż 125.079,00 zł.

W wyniku przetargu kwota realizacji zadania została ustalona w wysokości 156.349,20 zł, z czego środki FDS wyniosły 125.079,00 zł, a środki własne gminy 31.270,20 zł.

Umową nr FDS – G100/A/2020 z dnia 14.05.2020 r. Wojewoda Podkarpacki zapewnił finansowanie inwestycji „Remont drogi gminnej Nr 103506R w km lokalnych 0+030 do 0+837 i 0+844 do 1+128 w miejscowości Tuszyma i Biały Bór oraz drogi gminnej Nr 103505R w km lokalnych 2+186,00 do 2+458,00 w miejscowości Biały Bór” z Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie nie wyższej niż 539.679,00 zł i nie wyższej niż 75% całkowitych kosztów/wydatków kwalifikowalnych zadania. Anekssem z dnia 17.06.2020 r. zmieniono finansowanie inwestycji z Funduszu Dróg Samorządowych do kwoty nie wyższej niż 250.271,00 zł, a zakończenie realizacji zadania wyznaczono na lipiec 2020 r.

Gmina nie nawiązywała współpracy z innymi samorządami lub zarządcami dróg w celu realizacji inwestycji drogowych.

(akta kontroli: tom I str. 382 – 384, 419 - 451)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ramach kontroli zarządczej niewłaściwie ustalono cele i zadania do realizacji przez Wydział Urbanistyki, Inwestycji, Ochrony Środowiska i Gospodarki Gruntami, a następnie Wydział Infrastruktury i Rozwoju. Ponadto nieprawidłowo zidentyfikowano ryzyka związane z działalnością Wydziału. Wskazanie niewłaściwych celów i zadań skutkowało nierealizowaniem zadań Wydziału w zakresie prowadzenia ewidencji dróg i przedkładaniem nierzetelnych sprawozdań do GDDKiA. Kontrola zarządcza nie realizowała celu określonego w art. 68 ust. 2 pkt 2, 3 i 6 ustawy o finansach publicznych⁹, zgodnie z którym celami kontroli zarządczej jest zapewnienie skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji. Brak skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Wydziale powodował również, że Wydział nie posiadał aktualnych danych w zakresie ilości i rodzaju dróg gminnych, a posiadane dane były rozbieżne z ewidencją mienia komunalnego w zakresie powierzchni dróg oraz ewidencją księgową w zakresie ilości odcinków dróg. Nie dokonano oceny organizacji Wydziału pod kątem zapewnienia właściwego sposobu realizacji zadań i nie zapewniono adekwatnych mechanizmów kontroli. Nieprawidłowo zidentyfikowane ryzyka uniemożliwiły wdrożenie właściwych mechanizmów kontroli.

(akta kontroli: tom I str. 133 - 193, 259 – 287, 292 - 339)

2. W Urzędzie Miejskim nie prowadzono ewidencji dróg będących w zarządzie Gminy obejmującej wszystkie drogi gminne. Ewidencja założona w listopadzie 2019 r. obejmowała drogi publiczne posiadające numer nadany przez Zarząd Województwa Podkarpackiego i część dróg gminnych. Zgodnie z art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych¹⁰ dla poszczególnych kategorii dróg właściwy zarządca drogi prowadzi ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów.

(akta kontroli: tom I str. 259 – 276, 452-454)

3. Ewidencja środków trwałych w zakresie grupy drugiej Klasyfikacji Środków Trwałych nie zawiera numeru drogi oraz numeracji wewnętrznej drogi nadanej w ewidencji dróg gminnych. Nie zawiera również danych w zakresie powierzchni, klasy drogi, jej długości i rodzaju nawierzchni. Wykazu dróg zawartego w ewidencji środków trwałych nie można powiązać z ewidencją dróg gminnych. Również wykazu działek pod drogami zawartego w informacji o stanie mienia komunalnego nie można powiązać z ewidencją dróg gminnych i ewidencją grupy drugiej środków trwałych.

(akta kontroli: tom I str. 243 – 276, 292 - 313)

4. Gmina przekazała do GDDKiA sprawozdania o sieci dróg publicznych za 2019 r. zawierające nieprawidłowe dane pomimo, że od listopada 2019 r.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.)

¹⁰ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.)

dysponowała wykonaną na zlecenie Gminy ewidencją zawierającą poprawne dane, które powinny być przekazane do GDDKiA.

(akta kontroli: tom I str. 273 - 287, 292 - 294)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd Miejski prawidłowo przyporządkował zadania z zakresu zarządzania drogami jednemu z wydziałów Urzędu. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w Wydziale UIOŚiGG, a następnie Wydziale IR nierzetelnie sprawowano kontrolę zarządczą, w wyniku czego nie zapewniono skutecznej i efektywnej realizacji celów i zadań, wiarygodności sprawozdań oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji. Tym samym Wydział nie realizował celów określonych w art. 68 ust. 2 pkt 2, 3 i 6 ustawy o finansach publicznych.

Urząd Miejski zgodnie z unormowaniami prowadził ewidencję w zakresie dróg publicznych (posiadających numer nadany przez Zarząd Województwa Podkarpackiego), natomiast nierzetelnie prowadził tę ewidencję w zakresie dróg gminnych nieposiadających nadanego numeru.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ewidencje zawierające dane dotyczące dróg były prowadzone nierzetelnie. Urząd Miejski nie zapewnił możliwości bezpośredniego powiązania danych ujętych w ewidencji obejmującej środki trwałe w grupie 0 – grunty i w grupie 2 – *obiekty inżynierii lądowej i wodnej (drogi)* z odpowiadającymi im danymi ujętymi w gminnym zasobie nieruchomości oraz w ewidencji dróg, w zakresie: długości drogi, rodzaju nawierzchni, numeru drogi (zarówno zewnętrznego jak i porządkowego wewnętrznego), klasy drogi, przebiegu drogi, numerów działek, przez które droga przebiega, jak i jej powierzchni.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Urząd Miejski przekazywał nierzetelne dane w zakresie dróg publicznych do GDDKiA.

Prowadzenie zadań z zakresu utrzymania dróg powierzono pracownikom posiadającym odpowiednie do realizowanych zadań kwalifikacje.

Urząd Miejski podejmował skuteczne działania w celu pozyskania środków finansowych na realizację zaplanowanych w budżecie zadań drogowych.

OBSZAR

2. Staranność działania w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Jak wyjaśniła Burmistrz Przeclawia „*Gmina Przeclaw korzysta z wszystkich możliwych źródeł finansowania inwestycji drogowych, planuje również podjąć działania w celu pozyskania na drogowe procesy inwestycyjne środków finansowych z zapowiadanego przez rząd Programu Inwestycji*” oraz że „*czasowe ograniczenia wynikające ze stanu zagrożenia epidemicznego (...) wirusem SARS-CoV-2 spowodowały opóźnienia w procesie przygotowania inwestycji drogowych, szczególnie w postaci wydłużenia terminów uzyskania decyzji administracyjnych (...). Sytuacja epidemiczna nie spowodowała zmniejszenia zakresów (...) inwestycji drogowych. (...) Realizacja zadań drogowych w ramach budżetów obywatelskich i funduszy sołeckich wymaga przygotowania stosownej dokumentacji projektowej. Ze względu na liczbę zadań oraz sytuację związaną z pandemią COVID dokumentacja jest w początkowej fazie przygotowania.*”

Ponadto Burmistrz wyjaśniła, że „*Gmina planuje opracowanie planu rozwoju sieci drogowej i włączenie nowych zadań dotyczących inwestycji drogowych. Gmina planuje pozyskać dofinansowanie w ramach PIP (Programu Inwestycji Publicznych) na poprawę istniejącego układu komunikacyjnego poprzez przebudowę istniejących dróg gminnych oraz budowę nowych dróg w szczególności uwzględniając tereny*

objęte Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego (...). Ostateczne zakresy odcinków dróg gminnych będą przedmiotem dyskusji na Radzie Miejskiej w Przecławiu.”

(akta kontroli: tom I str. 382 – 384, 403 - 405)

2.2. Gmina nie opracowała planu rozwoju sieci drogowej obejmującego lata 2019 – 2020 oraz nie posiadała innych opracowań w tym zakresie. Burmistrz Przecławia wyjaśniła: „*Gmina nie opracowała planu rozwoju sieci drogowej głównie z powodu braku środków finansowych w budżecie gminy”.*

(akta kontroli: tom I str. 382 – 384, 452 - 454)

2.3. Gmina nie opracowała planu finansowania budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg na lata 2019 i 2020 oraz nie posiadała innych opracowań w tym zakresie. Burmistrz Przecławia wyjaśniła: „*Finansowe potrzeby w zakresie remontów lub przebudowy dróg gminnych określone są na etapie konstruowania projektu budżetu na kolejny rok oraz planowania funduszy sołectkich przez mieszkańców, a wybrane do realizacji zadania wynikają z przeprowadzanych na bieżąco przeglądów stanu technicznego nawierzchni dróg, wykonywanych co najmniej raz w roku. Koszty bieżącego utrzymania i remontów dróg są ustalane na poziomie z poprzedniego roku, a pracownicy merytoryczni posiadają pełną znajomość stanu dróg i potrzeb co do ich utrzymania, remontów i rozbudowy. Konieczność budowy nowych odcinków dróg gminnych wynika z uchwalonych Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego. Ponadto do określenia priorytetów inwestycji drogowych zostały wzięte pod uwagę możliwości pozyskania funduszy ze środków np. Funduszu Dróg Samorządowych. Wskazaniem, które drogi mogą być sfinansowane z ww. funduszu jest metodologia oceny merytorycznej wniosku, (...)*”.

(akta kontroli: tom I str. 382 - 384)

2.4. W 2019 r. zaplanowano w budżecie do realizacji 19 inwestycji drogowych. Dwóch zadań – odcinków dróg wskazanych do przebudowy przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego i budżetu osiedla – nie udało się zrealizować z powodu problemów z ustaleniem granic działek stanowiących drogi. Na niezrealizowane zadania planowano przeznaczyć 52 287,52 zł. Według wyjaśnień Burmistrz Przecławia z uwagi na postępowania dotyczące regulacji stanu prawnego działek oraz ustalenia ich granic¹¹, wykonanie dokumentacji technicznej nie mogło się odbyć w zaplanowanym terminie.

Ze zrealizowanych 17 zadań drogowych 12 dotyczyło przebudowy dróg na łączną kwotę 1 089 757,12 zł, trzy - modernizacji dróg dojazdowych do gruntów rolnych na łączną kwotę 110 946,00 zł, jedno - remontu drogi na kwotę 156 349,20 zł i jedno - utwardzenia drogi na kwotę 5 001,67 zł. Na realizację powyższych zadań przeznaczono kwotę 1 362 053,99 zł.

W 2020 r. (według stanu na I półrocze) zaplanowano w budżecie do realizacji 13 inwestycji drogowych, z tego rozpoczęto realizację jednego zadania polegającego na remoncie drogi dofinansowanego z FDS, a pozostałe zadania polegające na przebudowie dróg oraz utworzeniu parkingu były w przygotowaniu. Wartość planowanych w 2020 r. zadań wyniosła 1 212 102,87 zł. Burmistrz Przecławia wyjaśniła, że „ze względu na liczbę zadań oraz sytuację związaną z pandemią

¹¹ Ustalenie granic z 21.11.2019 r. w przypadku pierwszego zadania oraz nieudana próba ustalenia granic z 15.10.2019 r. w przypadku drugiego zadania.

COVID 19 dokumentacja jest w początkowej fazie przygotowania. Zakończenie prac projektowych i ogłaszanie przetargu na wykonanie ww. robót budowlanych planowane jest na koniec września 2020 r.

W okresie objętym kontrolą nie planowano i nie realizowano budowy nowych dróg gminnych.

Gmina nie posiadała planu rozwoju sieci drogowych oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Środki na realizację powyższych zadań zabezpieczano corocznie w budżecie Gminy w wysokościach wynikających z wartości zamówienia (kosztorysów inwestorskich) ustalanego w ramach prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Wyboru zadań drogowych dokonywano w oparciu o stan techniczny nawierzchni dróg. Ponadto w przypadku zadań realizowanych z budżetu obywatelskiego lub funduszu sołectkiego odcinki dróg wymagające prac poprawiających ich stan wskazywali mieszkańcy Gminy.

Do szczegółowej kontroli wybrano trzy zadania drogowe o najwyższej wartości końcowego rozliczenia robót, które zrealizowano w 2019 r.:

- „Przebudowa drogi gminnej nr 103516R w miejscowości Tuszymia w km 0+016,5 do 0+072,10 km oraz 0+223,10 do 0+889,60 wraz z przebudową skrzyżowania na drodze nr 103515R”;
- „Remont drogi gminnej nr 103508R w km lokalnych 0+007 do 0+422,70 i nr 103507R w km lokalnych 0+431,50 do 0+892,00 w miejscowości Tuszymia”;
- „Przebudowa drogi na dz. nr ew. gr. 2628 w miejscowości Tuszymia” (228 m).

W ramach powyższych zadań prowadzono prace na odcinkach pięciu dróg gminnych, w tym czterech oznaczonych numerami 103507R, 103508R, 103515R, 103516R oraz jednej drogi na działce nr ew. gr. 2628 w Tuszymie.

Decyzja o przebudowie drogi 103516R i remoncie dróg 103507R i 103508R podyktowana była ich stanem technicznym. Z weryfikacji w terenie stanu dróg gminnych przeprowadzonej w maju 2018 r. i następnie w maju 2019 r. przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Urzędu Miejskiego wynikało, że powyższe drogi posiadały liczne uszkodzenia wymagające natychmiastowego remontu lub przebudowy. Przebudowa skrzyżowania dróg 103515R i 103516R miała na celu poprawę bezpieczeństwa w rejonie szkoły. Natomiast decyzja o przebudowie drogi na dz. nr ew. gr. 2628 w miejscowości Tuszymia została podjęta przez mieszkańców w ramach zadań realizowanych z budżetu obywatelskiego. Burmistrz Przecławia wyjaśniła, że „*utwardzenie drogi nawierzchnią asfaltową spowoduje, że Gmina unika corocznych napraw nawierzchni żwirowo-tłuczniowej*”.

(akta kontroli: tom II str. 1-75, 120-126)

2.5. W 2019 r. firma zewnętrzna przeprowadziła kontrole stanu technicznego wybranych dróg, z uwzględnieniem stanu ich nawierzchni. Gmina zleciła podmiotowi zewnętrznemu założenie ewidencji dróg gminnych wskazanych w zawartej z tym podmiotem umowie, opracowanie książek tych dróg, a także wykonanie rocznych i pięcioletnich przeglądów technicznych. Przeglądy przeprowadził przedstawiciel firmy zewnętrznej posiadający uprawnienia budowlane nr 200/86/UW wydane 06.06.1986 r. Kontrole zostały rzetelnie udokumentowane w protokołach oceny ich stanu.

Powyższe kontrole zostały przeprowadzone w dniach 12-15.11.2019 r., czyli w okresie realizacji przebudowy odcinków drogi nr 103516R wraz z przebudową

skrzyżowania na drodze 103515R¹² oraz remontu odcinków dróg 103507R i 103508R¹³. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane¹⁴ drogi powinny być poddawane kontroli okresowej w czasie użytkowania. Burmistrz Przeclawia wyjaśniła, że „w dniach opracowania przeglądów stanu technicznego dróg nie były prowadzone prace budowlane, drogi nie były zamknięte dla mieszkańców i były użytkowane. Wskazuje na to dokumentacja fotograficzna zgromadzona w programie ROAD MASTER do obsługi ewidencji dróg”.

Do zbadania zgodności stanu technicznego dróg odnotowanego w protokołach kontroli ze stanem rzeczywistym wybrano trzy drogi, których przebudowę zaplanowano w 2020 r.¹⁵:

- droga gminna na dz. nr ew. gr. 635 w miejscowości Podole (467 m odcinek gruntowo żwirowy);
- droga gminna na dz. nr ew. gr. 1398 w miejscowości Biały Bór – Poręby (575 m);
- droga gminna na dz. nr ew. gr. 433 w miejscowości Wylów (1245 m).

W ramach niniejszej kontroli 23.07.2020 r., z udziałem specjalisty w dziedzinie drogownictwa, przeprowadzono oględziny stanu technicznego ww. dróg. Ustalono, że wyniki kontroli z 2019 r. odzwierciedlały ich stan faktyczny. Stan nawierzchni tych dróg oceniono jako zadawalający zarówno w kontroli z listopada 2019 r.¹⁶, jak i w ramach oględzin z lipca 2020 r.¹⁷.

(akta kontroli: tom II str. 76-154)

2.6. Z pięciu dróg wybranych do kontroli, na których w 2019 r. prowadzono prace, cztery były drogami publicznymi posiadającymi numery nadane przez Zarząd Województwa Podkarpackiego (103507R, 103508R, 103515R, 103516R), a jedna numer porządkowy nadany w ramach prowadzonej ewidencji w Urzędzie Miejskim (L000020).

W dniach 7- 8.11.2019 r. zaprowadzono ewidencję ww. dróg, sporządzając dla każdej z dróg książkę drogi. Nie odnotowano w nich kontroli ich stanu technicznego przeprowadzonych w dniach 12-15.11.2019 r. Ponadto po realizacji robót na tych drogach, które zostały odebrane w grudniu 2019 r., nie dokonano aktualizacji ich ewidencji.

Zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹⁸ aktualizacji przedmiotowej ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. Burmistrz Przeclawia wyjaśniła, że „z uwagi na sytuację wynikającą z ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 - zaplanowane na miesiąc marzec (2020 r.) czynności związane z aktualizacją

¹² Umowę na przebudowę zawarto 14.10.2019 r., a roboty odebrano 20 grudnia 2019 r.

¹³ Umowę na remont zawarto 14.10.2019 r., a roboty odebrano 10 grudnia 2019 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 poz. 1333, ze zm.).

¹⁵ Zadania wskazane przez mieszkańców - realizowane ze środków funduszu sołeckiego.

¹⁶ W pięciostopniowej skali ocen (bardzo dobry, dobry, zadawalający, zły, bardzo zły).

¹⁷ W czterostopniowej skali ocen (dobry, zadawalający, niezadawalający, zły).

¹⁸ Rozporządzenie z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).

ewidencji dróg nie zostały zrealizowane, a ich realizacja przełożona została na drugie półrocze bieżącego roku”.

(akta kontroli: tom II str. 155-341)

2.7. Prace projektowe na wybrane do kontroli zadania wykonywane były przez pracownika Urzędu Miejskiego posiadającego wykształcenie wyższe techniczne o kierunku budownictwo ogólne i specjalności budownictwo miejskie, w ramach powierzonego zakresu czynności. Burmistrz Przeclawia wyjaśniła, że „wszystkie prace projektowe ze względu na mały stopień skomplikowania wykonane zostały przez pracownika Wydziału Infrastruktury i Rozwoju (...) posiadającego wykształcenie wyższe techniczne o kierunku budownictwo ogólne i specjalności budownictwo miejskie oraz 15 letnie doświadczenie zawodowe w zlecaniu, nadzorowaniu i rozliczaniu inwestycji drogowych w Urzędzie Miejskim. (...) Dla ww. robót zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 12, art. 30 ust. 1 pkt 2 oraz art. 30 ust. 2 ustawy Prawo budowlane ustawodawca nie wymagał sporządzenia projektu architektoniczno-budowlanego przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane. Dlatego też opis oraz przedmiotowe szkice i rysunki mogą być sporządzone przez osobę nieposiadającą uprawnień budowlanych. Wykonanie ww. prac projektowych w ramach zajmowanego stanowiska przez pracownika Urzędu Miejskiego pozwoliło zaoszczędzić znaczne środki finansowe”.

(akta kontroli: tom II str. 342-355)

2.8. W ramach wykonania zadań objętych kontrolą nie zlecano podmiotom zewnętrznym nadzorów inwestorskich. Zgodnie z obowiązującymi przepisami dla tego rodzaju robót nie było wymagane powołanie inspektora nadzoru inwestorskiego. Jednakże w umowach na realizację tych zadań wskazano obowiązki¹⁹ inspektora nadzoru działającego na zlecenie Zamawiającego.

(akta kontroli: tom II str. 344-387)

2.9. Wyboru wykonawcy dla zadań wybranych do kontroli dokonywano w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych²⁰.

Wartość zamówienia dla zadania „Przebudowa drogi gminnej nr 103516R w miejscowości Tuszymia w km 0+016,5 do 0+072,10 km oraz 0+223,10 do 0+889,60 wraz z przebudową skrzyżowania na drodze 103515R” ustalono 08.04.2019 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Wartość zadania wyceniono na kwotę 806 068,92 zł (netto), co stanowiło równowartość 186 949,21 euro. W odpowiedzi na ogłoszenie zamówienia z 12.09.2019 r. wpłynęły trzy oferty, które spełniały warunki postępowania. Wybrano ofertę najkorzystniejszą, według kryteriów określonych w postępowaniu, opiewającą na kwotę brutto 744 042,67 zł²¹.

W dniu 14.10.2019 r. z wykonawcą, którego oferta została wybrana, zawarto umowę na realizację ww. zadania do dnia 20.12.2019 r. za wynagrodzeniem ryczałtowym w wysokości określonej w ofercie.

(akta kontroli: tom III str. 1-7, 19-92, 203-227)

¹⁹ Np. odbiór robót zanikających.

²⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

²¹ Ustalono następujące kryteria oceny ofert i ich wagi: cena – 60%, długość okresu gwarancji i rękojmi za wady – 40%. Wszyscy wykonawcy zadeklarowali takim sam okres gwarancji i rękojmi za wady (60 miesięcy). Pozostałe oferty wynosiły: 916 243,00 zł i 773 125,00 zł.

Wartość zamówienia dla zadania „Remont drogi gminnej nr 103508R w km lokalnych 0+007 do 0+422,70 i nr 103507R w km lokalnych 0+431,50 do 0+892,00 w miejscowości Tuszyma” ustalono 08.04.2019 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Wartość zadania wyceniono na kwotę 205 250,53 zł (netto), co stanowiło równowartość 47 603,16 euro. W odpowiedzi na ogłoszenie zamówienia z 12.09.2019 r. wpłynęło pięć ofert, które spełniały warunki postępowania. Wybrano ofertę najkorzystniejszą, według kryteriów określonych w postępowaniu, opiewającą na kwotę brutto 156 349,20 zł²².

W dniu 14.10.2019 r. z wykonawcą, którego oferta została wybrana, zawarto umowę na realizację ww. zadania do dnia 20.12.2019 r. za wynagrodzeniem ryczałtowym w wysokości określonej w ofercie.

(akta kontroli: tom III str.1-12, 19-30, 228-271, 382-404)

Zamówienie na „Przebudowę drogi na dz. nr ew. gr. 2628 w miejscowości Tuszyma” realizowane było w ramach postępowania na przebudowę 12 odcinków dróg gminnych. Wartość zamówienia ustalono 16.10.2019 r. na podstawie kosztorysów inwestorskich ww. 12 odcinków dróg objętych zamówieniem oraz kosztorysu przebudowy drogi – ulicy Zacisze w Przecławiu²³. Wartość całości zadania wyceniono na kwotę 244 353,74 zł (netto), co stanowiło równowartość 56 672,25 euro (w tym przebudowy drogi na dz. nr ew. gr. 2628 w Tuszynie 33 185,44 zł (netto) i przebudowy drogi – ulica Zacisze w Przecławiu nieujętej w postępowaniu 4 482,46 zł (netto)). Burmistrz Przecławia wyjaśniła, że *„Zamawiający w ostatniej chwili zrezygnował z wykonania zadania – wykonanie dywanika asfaltowego na ul. Zacisze na dz. nr ew. 900 w miejscowości Przecław – wartość robót netto 4 482,46 zł. Szacunkowa wartość zamówienia obejmowała wykonanie tego zadania i została przyjęta do wartości całego zadania. Zmniejszenie wartości zamówienia o brak wykonania ww. inwestycji nie wpływa na tryb udzielenia przetargu”*.

W odpowiedzi na ogłoszenie zamówienia z 31.10.2019 r. wpłynęły dwie oferty, które spełniały warunki postępowania. Wybrano ofertę najkorzystniejszą, według kryteriów określonych w postępowaniu, opiewającą na kwotę brutto 350 716,12 zł²⁴.

W dniu 26.11.2019 r. z wykonawcą, którego oferta została wybrana, zawarto umowę na realizację ww. zadania do dnia 20.12.2019 r. za wynagrodzeniem ryczałtowym w wysokości określonej w ofercie. Według przedłożonego kosztorysu ofertowego koszt przebudowy drogi na dz. nr ew. gr. 2628 w Tuszynie wynosił 56 212,48 zł (brutto).

(akta kontroli: tom III str. 1-14, 19-30, 405-460, 570-598)

Umowy na realizację powyższych zadań były zgodne z wybranymi ofertami i zawierały niezbędne elementy zabezpieczające interesy zamawiającego, tj.: czas realizacji zadania; zakres robót (zgodny z dokumentacją projektową); sposób rozliczenia (płatność jednorazowa po komisyjnym odbiorze końcowym zamówienia); zasady odbioru robót zanikających oraz odbioru końcowego (po komisyjnym odbiorze bez uwag); sposób realizacji zamówienia; warunki gwarancji

²² Ustalono następujące kryteria oceny ofert i ich wagi: cena – 60%, długość okresu gwarancji i rękojmi za wady – 40%. Wszyscy wykonawcy zadeklarowali takim sam okres gwarancji i rękojmi za wady (60 miesięcy). Pozostałe oferty wynosiły: 217 162,90 zł, 198 606,45 zł, 178 014,87 zł, 165 083,71 zł.

²³ Przebudowy drogi – wykonanie dywanika asfaltowego na ul. Zacisze na dz. nr ew. gr. 900 w miejscowości Przecław.

²⁴ Ustalono następujące kryteria oceny ofert i ich wagi: cena – 60%, długość okresu gwarancji i rękojmi za wady – 40%. Wszyscy wykonawcy zadeklarowali takim sam okres gwarancji i rękojmi za wady (60 miesięcy). Druga oferta wynosiła 401 637,07 zł.

(obowiązującej przez 60 miesięcy od dnia podpisania protokołu odbioru ostatecznego); kary umowne, w tym od wykonawcy.

(akta kontroli: tom III, str. 210-227, 387-404, 581-598)

W SST stanowiących załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie ww. zadań ustalono, że dokumentacja projektowa, SST i wszystkie dodatkowe dokumenty przekazane wykonawcy stanowią część umowy. SST przewidywały m. in. prowadzenie dziennika budowy oraz książki obmiarów, opracowanie przez wykonawcę programu zapewnienia jakości, prowadzenie badań materiałów przez Inżyniera/Kierownika projektu²⁵. Burmistrz Przecławia wyjaśniła, że „z uwagi na mało skomplikowany charakter robót wykonywanych na zgłoszenie wykonania robót budowlanych nie został powołany Inżynier/Kierownik Kontraktu, nie było wymogu prowadzenia dziennika budowy, książki obmiarów. Zamawiający nie wymagał od Wykonawcy robót wykonania programu zapewnienia jakości. (...) Ww. regulacje zostały błędnie wpisane do SST, nie zostały wyegzekwowane od Wykonawcy”. Ponadto Burmistrz Przecławia wyjaśniła, że „opisujący SST pracownik korzystał ze wzorców opracowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad uzupełnionych przez Branżowy Zakład Doświadczalny Budownictwa Drogowego i Mostowego. Zapisy SST nie zostały zaktualizowane do realiów Zamawiającego – zarządcy dróg gminnych, gdzie inwestycje drogowe polegające na przebudowie i remoncie dróg mają mało skomplikowany charakter, a pracownicy przygotowujący opis robót, zlecają i nadzorują realizację inwestycji w ramach zajmowanych stanowisk w urzędzie”.

(akta kontroli: tom III str. 15-16, 93-202, 272-381, 461-569)

Zgodnie z art. 147 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych zamawiający mógł żądać zabezpieczenia należytego wykonania umowy w realizacji powyższych zadań. W tych przypadkach Gmina nie wymagała wniesienia takiego zabezpieczenia. Burmistrz Przecławia wyjaśniła, że „Zamawiający zrezygnował z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, ponieważ czas trwania inwestycji był bardzo krótki, roboty wykonywane były proste i Zamawiający mając duże doświadczenie w realizacji tego typu inwestycji dążył do zminimalizowania obciążeń, jakie ponosili wykonawcy w związku z realizacją zamówienia”.

(akta kontroli: tom III, str. 17-18, 210-227, 387-404, 581-598)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie opracowała projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowych i rzeczowych w zakresie budowy, modernizacji i utrzymania dróg gminnych w sytuacji gdy zgodnie z unormowaniami art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych miała taki obowiązek.

(akta kontroli: tom I str. 452 - 454)

²⁵ Osoba wymieniona w danych kontraktowych (wyznaczona przez zamawiającego, o której wyznaczeniu poinformowany jest wykonawca), odpowiedzialna za nadzorowanie robót i administrowanie kontraktem.

2. Gmina nierzetelnie opracowała SST stanowiące element umów na realizację kontrolowanych zadań inwestycyjnych. Określiła w SST nadmierne wymagania, w stosunku do charakteru tych zadań, które nie były następnie egzekwowane.

(akta kontroli: tom III str. 15-16, 93-202, 210-227, 272-381, 387-404, 461-569, 581-598)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieopracowanie planu rozwoju sieci drogowej w Gminie oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg było niezgodne z obowiązującymi przepisami. Nierzetelne było nieopracowywanie projektów planów finansowych i rzeczowych w zakresie budowy, modernizacji i utrzymania dróg gminnych w sytuacji gdy opracowywanie takich planów należało do zadań Wydziału UIOŚiGG, a następnie Wydziału IR.

Pomimo tego Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane działania w celu zapewnienia właściwego stanu technicznego posiadanych dróg. W 2019 r. Gmina zrealizowała niemal całość zaplanowanych w budżecie inwestycji drogowych, pozyskując dofinansowanie zewnętrzne stanowiące 60% ich kosztów. W I półroczu 2020 r., pomimo pandemii COVID-19, rozpoczęła realizację jednej inwestycji drogowej. Pozostałe zadania ujęte w budżecie przewidziano do realizacji w II półroczu 2020 r. W 2019 r. przeprowadzono okresowe kontrole stanu technicznego dróg. Wyniki kontroli odzwierciedlały faktyczny stan dróg. Nie dokonano jednak, w związku z pandemią COVID-19, aktualizacji ewidencji dróg w zakresie zrealizowanych w 2019 r. kontroli oraz inwestycji drogowych.

Według Najwyższej Izby Kontroli działania w zakresie zlecania zadań inwestycyjnych wybranych do kontroli były prawidłowe. Wybór wykonawcy dokonywano w trybie przetargu nieograniczonego, wartość zamówienia określano na podstawie kosztorysów inwestorskich, a w umowach na wykonanie zadania zabezpieczano interesy Gminy. Zapisy umów były zgodne z warunkami złożonych ofert. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na nierzetelne opracowanie SST realizacji ww. zadań.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Prawidłowość rozpoczęcia wykonanych prac na drogach Gminy Przecław sprawdzono na podstawie dokumentacji przeprowadzonych robót dotyczących zadań:

- a) „Przebudowa drogi gminnej nr 103516R w miejscowości Tuszymia w km 0+016,5 do 0+072,10 km oraz 0+223,10 do 0+889,60 wraz z przebudową skrzyżowania na drodze 103515R”;
- b) „Remont drogi gminnej nr 103508R w km lokalnych 0+007 do 0+422,70 i 103507R w km lokalnych 0+0431,50 do 0+892,00 w miejscowości Tuszymia”;
- c) „Przebudowa dróg gminnych na terenie Gminy Przecław”.

Ad a) Gmina w dniu 16.04.2018 r. złożyła w Starostwie Powiatowym w Mielcu „zgłoszenie o przystąpieniu do wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę”, zgodnie z którym zawiadomiła, że w dniu 10.05.2018 r. zamierza przystąpić do przebudowy drogi gminnej nr 103516R w km 0+002,60 – 0+072,10 oraz 0+223,10 – 0+889,60 w miejscowości Tuszymia na nieruchomości nr ewid. gruntów 1416, 1575.

Gmina w dniu 09.04.2019 r. złożyła w Starostwie Powiatowym w Mielcu „zgłoszenie o przystąpieniu do wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę”, zgodnie z którym zawiadomiła, że w dniu 01.05.2019 r. zamierza przystąpić do przebudowy drogi polegającej na przebudowie skrzyżowania drogi gminnej nr 103516R z drogą gminną nr 103515R – budowa skrzyżowania wyniesionego i chodnika w miejscowości Tuszyma na nieruchomości nr ewid. gruntów 1416, 1575, 1415/41, 2194 i 2944.

Starosta Powiatu Mieleckiego w zaświadczeniu z dnia 11.04.2019 r. stwierdził, że brak jest podstaw do wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia.

Umowę nr 281.IR.7013.19 na wykonanie robót podpisano 14.10.2019 r. z Przedsiębiorstwem Drogowo-Mostowym S. A. w Dębicy, a jej realizacja miała nastąpić do 20.12.2019 r. Wykonawca w dniu 19.12.2019 r. zgłosił Gminie gotowość odbioru końcowego robót. Protokół odbioru końcowego inwestycji został podpisany w dniu 20.12.2019 r. Okres gwarancji trwa 60 miesięcy od daty dokonania odbioru końcowego robót.

(akta kontroli: tom I str. 472 - 483, tom III str. 210-227)

Ad b) Gmina w dniu 09.04.2019 r. złożyła w Starostwie Powiatowym w Mielcu „zgłoszenie o przystąpieniu do wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę”, zgodnie z którym zawiadomiła, że w dniu 01.05.2019 r. zamierza przystąpić do remontu drogi gminnej nr 103508R w km lokalnych 0+007 do 0+422,70 i drogi gminnej nr 103507R w km lokalnych 0+431,50 do 0+892,00 w miejscowości Tuszyma na nieruchomości nr ewid. gruntów 1576, 1276 i 1266.

Starosta Powiatu Mieleckiego w zaświadczeniu z dnia 11.04.2019 r. stwierdził, że brak jest podstaw do wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia.

Umowę nr 280.IR.7013.19 na wykonanie robót podpisano 14.10.2019 r. z Przedsiębiorstwem Drogowo-Mostowym S. A. w Dębicy, a jej realizacja miała nastąpić do 20.12.2019 r. Wykonawca w dniu 14.11.2019 r. zgłosił Gminie gotowość odbioru końcowego robót. Protokół odbioru końcowego został podpisany w dniu 10.12.2019 r. Okres gwarancji trwa 60 miesięcy licząc od dnia podpisania protokołu odbioru ostatecznego.

(akta kontroli: tom I str. 472 - 483, tom III str. 387 - 404)

Ad c) Zadanie to było realizowane w ramach jednego zamówienia publicznego obejmującego 13 zadań w tym 12 dotyczących przebudowy dróg i jednego dotyczącego utwardzenia drogi. Gmina nie złożyła „zgłoszenia o przystąpieniu do wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę” do starostwa powiatowego. Część przedmiotowego zadania dotycząca podzadania „Przebudowa drogi na działce nr ewidencyjny gruntu 2628 w miejscowości Tuszyma” była przedmiotem oględzin specjalisty w zakresie zgodności zrealizowanych robót z opracowaną dokumentacją projektową. W wydanej przez specjalistę opinii stwierdził on, że inwestycja polegająca na przebudowie drogi gminnej podlega zgłoszeniu właściwemu staroście na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 12 ustawy Prawo budowlane.

Jak wyjaśniła Burmistrz „Gmina (...) nie złożyła do Starostwa Powiatowego w Mielcu zgłoszenia o przystąpieniu do wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. Według oceny pracowników roboty nie wymagały zgłoszenia na wykonywanie robót budowlanych. Charakter robót do wykonania (...) wskazuje zgodnie z definicją Prawa Budowlanego na remont dróg, a więc roboty wykonywane w istniejących obiektach budowlanych (...).”

(akta kontroli: tom I str. 385 – 400, 403 – 405, 472 - 483)

Umowę nr 310.IR.7013.19 na wykonanie robót podpisano 26.11.2019 r. z Przedsiębiorstwem Drogowo-Mostowym S. A. w Dębicy, a jej realizacja miała nastąpić do 20.12.2019 r. Wykonawca w dniu 19.12.2019 r. zgłosił Gminie gotowość odbioru końcowego robót. Protokół odbioru końcowego został podpisany w dniu 20.12.2019 r. Okres gwarancji trwa 60 miesięcy licząc od dnia podpisania protokołu odbioru ostatecznego.

(akta kontroli: tom I str. 472 - 483, tom III str. 581 - 598)

Zgodnie z powyższymi umowami protokolarne przekazanie terenu budowy przez inwestora wykonawcy nastąpiło w terminie siedmiu dni od daty zawarcia umów.

(akta kontroli: tom I str. 472 - 483)

Powyższe zadania były przedmiotem oględzin z udziałem specjalisty celem wydania opinii w sprawie zgodności zrealizowanych robót z opracowaną dokumentacją projektową dla tych inwestycji. W wydanej opinii specjalista dla zadania a) stwierdził, że w obrębie skrzyżowania zamontowana jest studzienka drogowa z wpustem żeliwnym, o której brak jest informacji w dokumentacji technicznej w zakresie zaprojektowania tego elementu odwodnienia. Dla zadań b) i c) specjalista stwierdził zgodność wykonanych robót z dokumentacją techniczną w zakresie elementów widocznych po zrealizowaniu robót.

(akta kontroli: tom I str. 385 - 400)

3.2. W każdej z powyższych umów ustalono, że odbiór robót zanikających miał być dokonywany przez inspektora nadzoru (działającego na zlecenie Zamawiającego), a przeprowadzone czynności odbiorowe potwierdzone sporządzeniem protokołu odbioru końcowego robót. Pomimo ustaleń zawartych w treści umów Gmina nie zatrudniła inspektora nadzoru do nadzoru realizowanych na podstawie powyższych umów robót budowlanych.

Burmistrz Przecławia wyjaśniła „Gmina nie wyznaczyła inspektora nadzoru ze względu na brak takiego wymogu zgodnie z przepisami prawa budowlanego. Pracownicy Wydziału Infrastruktury i Rozwoju (...) zapewniali w ramach swych obowiązków służbowych nadzór inwestorski nad wykonywaniem zleconych robót drogowych. Wykonawca na budowie zgłaszał słownie zakres robót w tym zanikających, jaki będzie wykonywał każdego dnia. Ww. pracownicy będąc każdego dnia podczas prac drogowych na bieżąco weryfikowali zgłaszane roboty drogowe.”

(akta kontroli: tom I str. 403 – 405, 472 - 483)

3.3. Zgodnie z umowami nr 281.IR.7013.19, nr 280.IR.7013.19 i nr 310.IR.7013.19 na wykonanie robót podpisanymi z Przedsiębiorstwem Drogowo-Mostowym S. A. w Dębicy do obowiązków wykonawcy należy m. in. dostarczenie świadectw, aprobat technicznych, certyfikatów i atestów na materiały wbudowane przez wykonawcę. W okresie realizacji umów wykonawca dostarczył operaty laboratoryjne obejmujące wyniki badań mieszanki mineralno – asfaltowej, receptury wraz z badaniami na mieszanki mineralno – asfaltowe oraz dokumenty potwierdzające jakość pozostałych materiałów. Operaty laboratoryjne sporządzone zostały przez Laboratorium Drogowe w Kozodrzy. Nie dokonywano zmian w zakresach robót określonych w umowach. Z dokumentacji poszczególnych zadań wynika, że Gmina poza wymaganiami określonymi w SST, egzekwowała wszystkie obowiązki nałożone na wykonawców robót w zawartych umowach. Nie dokonywano zmian

umów w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy.

(akta kontroli: tom I str. 481- 482, tom III str. 210 – 227, 387 – 404, 581 - 598)

3.4. Odbioru robót dokonano w terminach wynikających z umów. Powołany w toku kontroli specjalista w wydanej opinii w sprawie zgodności zrealizowanych robót z opracowaną dokumentacją projektową dla powyższych zadań stwierdził zgodność wykonanych robót z dokumentacją techniczną w zakresie elementów widocznych po zrealizowaniu robót budowlanych. Zakończenie robót nie wymagało zgłoszenia do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, co wynika z przepisów art. 54 i 55 Prawa budowlanego.

(akta kontroli: tom I str. 385 - 400)

3.5. Podpisane przez Gminę umowy na wykonanie robót budowlanych nie zawierały harmonogramu przeglądów gwarancyjnych, wyznaczały jedynie okres gwarancji na wykonane roboty. W kontroli sprawdzono egzekwowanie przez Gminę gwarancji wykonawców robót dla trzech zadań, których okres gwarancja trwał w 2020 r. Ustalono, że Gmina w dniu 05.03.2020 r. zwróciła się pismem do wykonawcy robót Przedsiębiorstwa Robót Drogowych w Mielcu, w którym wyznaczyła na 20.03.2020 r. termin przeglądu gwarancyjnego, dla którego okres gwarancyjny rozpoczął się od dnia podpisania protokołu odbioru w dniu 03.09.2018 r. W protokole z przeglądu gwarancyjnego stwierdzono miejscowe pęknięcia nawierzchni i wykruszenia. Wykonawcę zobowiązano do usunięcia warstwy asfaltu i uzupełnienia punktowego nawierzchni do dnia 31.05.2020 r. W dniu 29.05.2020 r. Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Mielcu poinformowało Gminę o usunięciu usterek wskazanych w protokole z przeglądu gwarancyjnego. Również w dniu 05.03.2020 r. Gmina zwróciła się pismami do wykonawcy robót Przedsiębiorstwa Drogowo – Mostowego w Dębicy, w których wyznaczyła na 20.03.2020 r. termin przeglądów gwarancyjnych dla dwóch zadań, których termin rozpoczął się od dnia podpisania protokołów odbioru w dniach 16.10.2018 r. i 20.12.2019 r. W odpowiedzi Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe w Dębicy poinformowało Gminę, że w związku z zaistniałą sytuacją epidemiologiczną prosi o wyznaczenie innych terminów przeglądów gwarancyjnych dróg gminnych. Do dnia zakończenia kontroli nowe terminy przeglądów gwarancyjnych nie zostały wyznaczone.

(akta kontroli: tom I str. 408 - 417)

Burmistrz Przecławia wyjaśniła: *„Przeglądy gwarancyjne zostaną przeprowadzone pomimo istniejącej sytuacji epidemiologicznej do końca 2020 r.”*

(akta kontroli: tom I str. 466 - 467)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie złożyła do Starostwa Powiatowego w Mielcu „zgłoszenia o przystąpieniu do wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę” dla zadania „Przebudowa dróg gminnych na terenie Gminy Przecław” do czego była zobowiązana na podstawie przepisów art. 30 ust. 1 pkt 2a lit. a. Prawa budowlanego. Zgodnie z powyższym unormowaniem zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-

budowlanej wymaga, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 3 i 4, wykonywanie remontu, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1, dotyczącego budowl, których budowa wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

(akta kontroli: tom I str. 388 – 398, 403 - 405)

2. Wbrew treści zawartych umów na roboty budowlane Gmina nie zatrudniła inspektora nadzoru, a przeprowadzone czynności odbiorowe robót zanikających nie zostały potwierdzone sporządzeniem protokołu odbioru końcowego robót.

(akta kontroli: tom I str. 403 - 405)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nielegalne rozpoczęcie robót budowlanych na drogach bez „zgłoszenia o przystąpieniu do wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę”, w sytuacji gdy takie zgłoszenie było zgodne z Prawem budowlanym wymagane.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nierzetelne niepowołanie inspektora nadzoru, w sytuacji gdy zawarta przez Gminę umowa przewidywała powołanie inspektora nadzoru i dokonywanie przez niego odbioru robót zanikających. Nierzetelnym było również niedokonywanie protokolarnego odbioru robót zanikających przez pracowników Urzędu Miasta, w sytuacji gdy odbiór tych robót miał być dokumentowany w taki sposób.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przeprowadzanie przeglądów gwarancyjnych wykonanych robót i egzekwowanie od wykonawców terminowej realizacji napraw gwarancyjnych.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia w Urzędzie Miasta i w Wydziale Inwestycji i Rozwoju realizacji celów kontroli zarządczej.
2. Podjęcie działań w celu ujęcia w ewidencji dróg gminnych wszystkich dróg będących w zarządzie Gminy.
3. Zapewnienie rzetelności i jednolitości danych o drogach gminnych w różnych ewidencjach prowadzonych w Gminie.
4. Podjęcie działań w celu opracowania planu rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowych i rzeczowych w zakresie budowy, modernizacji i utrzymania dróg gminnych
5. Opracowywanie Szczegółowych Specyfikacji Technicznych odpowiadających faktycznemu charakterowi oraz rodzajowi robót wykonywanych przez Gminę.

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, 11 września 2020 r.

Kontrolerzy
Witold Pałasz
główny specjalista k. p.

/-/

Marek Sikora
starszy inspektor k. p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/