



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.002.03.2020

Andrzej Huk
Wójt Gminy Przemyśl
ul. Borelowskiego 1, 37-700 Przemyśl

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Przemyślu, ul. Borelowskiego 1, 37-700 Przemyśl, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Huk, Wójt Gminy Przemyśl ¹ od 4 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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 Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Marek Wójtowicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/94/2020 z dnia 30 czerwca 2020 r. Agnieszka Pomykała, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/116/2020 z dnia 17 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Zwanej dalej Gminą

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

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena kontrolowanej działalności

Gmina wykonywała zadania w zakresie planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Zapewniono odpowiednie zasoby w tym celu i gospodarnie realizowano drogowe procesy inwestycyjne. Nie wykonywano jednak wszystkich zadań zarządcy dróg gminnych wynikających z *ustawy o drogach publicznych*⁴, proces planowania i przygotowywania inwestycji drogowych był niepełny, a prowadzony nadzór nad ich realizacją nie zapobiegł powstaniu nieprawidłowości w tym zakresie.

Urząd podejmował skuteczne działania w celu pozyskiwania środków finansowych na realizację inwestycji drogowych, w wyniku których wydatki na budowę, przebudowę lub rozbudowę dróg gminnych w 2019 r. zwiększyły się o 56,8% w stosunku do wydatków poniesionych na ten cel w poprzednim roku.

Zadania zarządcy drogi, w tym z zakresu planowania, przygotowania oraz realizacji inwestycji drogowych zostały przypisane w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu i powierzone w zakresach czynności pracownikom realizującym te zadania. Stan osobowy kadry i jej kwalifikacje były odpowiednie do zadań z zakresu drogowego procesu inwestycyjnego realizowanych w Gminie.

Wykonawcy robót budowlanych inwestycji drogowych, dokumentacji projektowych oraz nadzorów inwestorskich wyłaniany byli zgodnie z przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych*⁵ oraz regulacjami wewnętrznymi. Umowy zawarte z wykonawcami tych robót zabezpieczały interes Urzędu. Inwestycje drogowe były realizowane zgodnie z przepisami ustawy *Prawo budowlane*⁶ i zawartymi umowami. W okresie gwarancji egzekwowano obowiązki wykonawcy robót wynikające z zapisów umów.

Wójt nie realizował wszystkich obowiązków zarządcy drogi wynikających z *ustawy o drogach publicznych*, w tym dotyczących posiadania planu rozwoju sieci drogowej, planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Nie prowadzono także ewidencji dla wszystkich odcinków zarządzanych dróg publicznych, a prowadzona dla części dróg ewidencja była niekompletna.

Za nieprawidłowość należy również uznać złożenie niekompletnego wniosku do Zarządu Województwa Podkarpackiego o nadanie numerów drogom, które zostały uchwałami Rady Gminy Przemyśl zaliczone do kategorii dróg publicznych, sporządzenie nierzetelnej informacji o sieci zarządzanych dróg gminnych oraz nieterminowe jej przekazanie do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), oraz nieprzeprowadzenie kontroli okresowych rocznych stanu dróg gminnych.

W ocenie NIK stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w realizacji zadań przypisanych zarządcy dróg gminnych świadczą o słabości kontroli zarządczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Obszar

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

Opis stanu faktycznego

1. Zadania przypisane zarządcy dróg publicznych⁷ realizował Referat Inwestycji i Gospodarki (IG) Urzędu. Do zadań tego Referatu należało m. in.:

⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.)

⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – zwana dalej upzp

⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.)

⁷ Art. 19 ust. 2 pkt 4 i art. 20 *ustawy o drogach publicznych*

- przygotowanie i nadzór realizacji budowy, przebudowy dróg gminnych, obiektów mostowych i infrastruktury technicznej drogowej oraz właściwego ich rozliczenia,
- prowadzenie ewidencji dróg gminnych,
- prowadzenie ewidencji obiektów mostowych oraz ewidencji infrastruktury znajdującej się w pasach drogowych,
- realizacja zdań w zakresie organizacji ruchu drogowego na drogach gminnych,
- przygotowanie i przeprowadzanie oraz dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Zgodnie z regulacjami określonymi w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu (§37)⁸ kontrolę wewnętrzną w Urzędzie sprawuje Wójt, Sekretarz i Kierownicy Referatów w stosunku do pracowników bezpośrednio im podległym. Wójt może upoważnić do dokonywania kontroli w ściśle określonym zakresie innych pracowników Urzędu.

W Urzędzie nie było dokumentacji potwierdzającej prowadzenie kontroli pozwalającej na weryfikację realizacji zadań z zakresu planowania, przygotowania i wykonania zadań inwestycyjnych na drogach gminnych.

W wyjaśnieniu Wójt podał, że kontrolę z zakresu planowania, przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych na drogach gminnych sprawował Wójt. Kontrolę finansową nad realizacją inwestycji sprawował Skarbnik Gminy. Bieżący nadzór nad realizacją zadań Urzędu sprawował również Sekretarz Gminy, m.in. poprzez organizację spotkań z kierownikami referatów i innymi pracownikami, na których omawiane były sprawy bieżące, w tym realizacja inwestycji. Bezpośredni nadzór nad przygotowaniem, realizacją i odbiorem inwestycji drogowych pełnił Kierownik Referatu IG.

(akta kontroli, str. 9-57, 63-66)

2. Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. Wójt zarządził 515 odcinkami dróg o długości ok. 261,1 km, w tym 49 odcinkami dróg publicznych o długości 61,1 km i 466 odcinkami dróg wewnętrznych o długości ok. 200 km. W porównaniu do 2018 r. sieć dróg nie uległa zmianie. Z 61,1 km dróg gminnych publicznych 37,5 km (61,4%) miało nawierzchnię ulepszoną (bitumiczną/betonową), 10,4 km (17%) nieulepszoną (tłuczniową) i 13,2 km (21,6%) gruntową.

Z 49 odcinków dróg publicznych administrowanych przez Wójta ewidencję prowadzono dla 18 odcinków o długości 37,81 km, pozostałe 31 odcinków o długości 23,29 km nie posiadało ewidencji. Ewidencji nie prowadzono dla dróg, które zostały zaliczone do kategorii dróg publicznych uchwałami Rady Gminy Przemysł z dnia 28 i 30 września 2015 r. i nie został im nadany numer.

Dane o powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi publiczne wykazane w ewidencji księgowej i w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości były zbieżne. Powierzchnia nieruchomości zajęta pod drogami wynosiła 1.814 tys. m², w tym pod drogi publicznymi 517,6 tys. m². Powierzchnia nieruchomości zajęta pod drogi publiczne w rozumieniu *ustawy o drogach publicznych*⁹, tj. część zlokalizowana w pasie drogowym przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego wynosiła 213,9 tys. m².

(akta kontroli, str. 118-124, 126-200)

3. Urząd przesłał do GDDKiA informacje o sieci zarządzanych dróg gminnych w 2019 r. według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. i w 2020 r. według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. Gmina nie zapewniła prawidłowości i terminowości przekazywania raportowanych danych dotyczących administrowanych dróg. W informacji przekazanej w 2019 r. nie wykazano dróg gminnych, które nie miały

⁸ Zarządzenie nr 124/2019 Wójta Gminy Przemysł z dnia 28 października 2019 r.

⁹ Zgodnie z art. 4 pkt 2 droga oznacza budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym.

nadanego numeru drogi, a które do kategorii dróg publicznych zaliczone zostały uchwałami Rady Gminy Przemyśl z dnia 28 i 30 września 2015 r. W informacji o sieci dróg gminnych za 2019 r. podano długości i powierzchnie dróg wynikające z dokumentacji wytworzonej w Urzędzie i wykazano wszystkie odcinki zarządzanych dróg gminnych. Gmina zarządzała 61,1 km dróg gminnych o powierzchni 213,9 tys. m².

(akta kontroli, str. 134-147, 174, 193-200)

4. Zadania z zakresu drogowego procesu inwestycyjnego przypisano w zakresie czynności pracownikowi zatrudnionemu w Referacie IG Urzędu na stanowisku ds. inwestycji, remontów, dróg i transportu oraz w ramach nadzoru Kierownikowi tego Referatu. Pracownik na stanowisku ds. inwestycji, remontów, dróg i transportu zatrudniony był od 1 maja 2018 r. w pełnym wymiarze czasu pracy na czas nieokreślony. Do zadań jego należała realizacja wyłącznie spraw drogownictwa. Przypisane pracownikowi zadania z zakresu drogowego procesu inwestycyjnego obejmowały wszystkie zadania z zakresu planowania, przygotowania oraz realizacji zadań inwestycyjnych na drogach samorządowych. Pracownik zatrudniony na tym stanowisku posiadał pięcioletni staż pracy w Urzędzie, wykształcenie wyższe i tytuł magistra inżyniera, kierunek geodezja i kartografia, specjalność gospodarka nieruchomościami i kataster.

W Urzędzie nie był zatrudniony pracownik posiadający uprawnienia zawodowe w dziedzinie budownictwa specjalności drogownictwo. Prace związane z projektowaniem, pełnieniem funkcji kierownika robót, inspektora nadzoru oraz wykonawcy przeglądów stanu technicznego dróg zlecane były podmiotom zewnętrznym.

Jak podał Wójt, główną przyczyną niezatrudnienia w Urzędzie pracownika posiadającego uprawnienia w dziedzinie budownictwa o specjalności drogownictwo był brak zainteresowania pracą na stanowisku urzędnika osób posiadających takie uprawnienia. Po odejściu na emeryturę pracownika zatrudnionego na stanowisku do spraw inwestycji, remontów, dróg i transportu dwukrotnie ogłaszano nabór na powstały wakat. Jednym z wymogów było posiadanie wykształcenia o kierunku budowlanym, drogowym lub geodezyjnym. W pierwszym terminie nie zgłosił się nikt, a w drugim dwie osoby, z których na rozmowy kwalifikacyjne stawiała się jedna osoba i została zatrudniona. Osoba ta posiadała wykształcenie wyższe o kierunku geodezja i kartografia.

(akta kontroli, str. 58-69)

5. Wydatki na drogi w 2019 r. wyniosły ogółem 3.908,8 tys. zł i były wyższe o 1.085,7 tys. zł (tj. o 27,8%) od wydatków poniesionych na ten cel w 2018 r. Wydatki te zostały poniesione na drogi gminne publiczne w kwocie 2.757 tys. zł., drogi gminne wewnętrzne 983,7 tys. zł i drogi powiatowe – 165,5 tys. zł.

Wydatki Urzędu na drogi gminne (publiczne i wewnętrzne) wyniosły ogółem 3.740,7 tys. zł i były wyższe o 1.171,3 tys. zł (tj. o 31,3%) od wydatków poniesionych na ten cel w 2018 r. Wydatki na budowę, przebudowę lub rozbudowę dróg wynosiły 3.375 tys. zł (156,8% wydatków poniesionych na ten cel w 2018 r.), na remonty dróg – 55,8 tys. zł (76,7%) i pozostałe – 310 tys. zł (90,6%). Wydatków na wykupy gruntów nie ponoszono. W 2019 r. na koszty projektowania i wykonanie dokumentacji poniesiono wydatki w kwocie 53 tys. zł, na realizację robót – 3.277,9 tys. zł i na koszty nadzoru inwestorskiego – 43,8 tys. zł.

Wydatki Urzędu na drogi gminne publiczne w 2019 r. wyniosły ogółem 2.757 tys. zł. Wydatki te były o 741,2 tys. zł (tj. o 26,9%) wyższe od wydatków poniesionych w 2018 r. Wydatki na budowę, przebudowę lub rozbudowę dróg wynosiły 2.553 tys. zł (142,2% wydatków poniesionych na ten cel w 2018 r.), na remonty dróg – 55,7 tys. zł (76,7%) i pozostałe – 148,3 tys. zł (99%). W 2019 r. na koszty projektowania

i wykonania dokumentacji dla dróg gminnych publicznych poniesiono wydatki w kwocie 43,2 tys. zł, na realizację robót – 2.474,1 tys. zł i na koszty nadzoru inwestorskiego – 35,5 tys. zł.

W Gminie nie wprowadzano odrębnych zasad planowania i wydatkowania środków finansowych na inwestycje drogowe.

W wyjaśnieniu Wójt podał m. in., że *środki finansowe na inwestycje drogowe planowane były na etapie tworzenia budżetu Gminy na dany rok. Inwestycje drogowe planowano na podstawie potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców, sołtysów, rady sołeckie i oceny sytuacji w terenie przez pracowników Urzędu. Finansowe potrzeby w tym zakresie ustalano na podstawie cen usług wykonanych w latach wcześniejszych. Uchwalone w budżecie wydatki na inwestycje drogowe realizował Urząd. W oparciu o przyjęty budżet pracownicy Urzędu wykonywali zaplanowane zadania, począwszy od zlecenia wykonania dokumentacji technicznej i kosztorysów po realizację inwestycji. W przypadku, gdy zaplanowane środki na poszczególne inwestycje były niewystarczające, przed procedurą zamówień publicznych uzupełniano je z rezerwy inwestycyjnej lub z oszczędności powstałych na innych inwestycjach. W przypadkach kiedy nie było możliwości zrealizowania zaplanowanego zadania inwestycyjnego w danym roku, z uwagi na jego wartość, przekładano je na kolejny rok. Realizacja inwestycji drogowych o wartościach przewyższających możliwości finansowe Gminy dzielona była na części lub realizowana po uzyskaniu wsparcia zewnętrznego. Gmina nie utworzyła zakładu budżetowego realizującego zadania w zakresie dróg, w związku z czym nie były składane formalne wnioski o środki na realizację tych zadań. Wielkość środków na realizację inwestycji drogowych ustalana była na spotkaniach kierownictwa Urzędu poświęconych planowaniu budżetu na kolejny rok.*

(akta kontroli, str. 201-232)

W 2019 r. nie wystąpiły ograniczenia w realizacji procesów inwestycyjnych. W uchwale budżetowej w dziale 600 – *Transport i łączność* zaplanowano wydatki w wysokości 2.064,4 tys. zł, które w trakcie roku zostały zwiększone do kwoty 5.647,4 tys. zł. Zwiększenia planu wydatków wynikały głównie z przyznawania dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych i konieczności zapewnienia udziału własnego Gminy w planowanych inwestycjach. Wykonanie wydatków wyniosło 4.774,8 tys. zł. W 2020 r. w dziale 600 – *Transport i łączność* zaplanowano wydatki w wysokości 2.965,6 tys. zł.

(akta kontroli, str. 217-232)

6. Inwestycje drogowe w Gminie w 2019 r. finansowane były ze środków własnych w kwocie 2.047,8 tys. zł i ze środków z dotacji w kwocie 1.861 tys. zł., w tym z dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 1.820,9 tys. zł i z Funduszu Dróg Samorządowych (FDS) – 40,1 tys. zł.

W 2019 r. Urząd złożył dwa wnioski o dofinansowanie ośmiu inwestycji drogowych. Dotacje zostały przyznane na sześć inwestycji drogowych. Wystąpiono z wnioskiem o przyznanie dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w kwocie 3.016 tys. zł na realizację pięciu inwestycji. Dotacja została przyznana na realizację wnioskowanych inwestycji w kwocie 3.000 tys. zł. Urząd wystąpił również z wnioskiem o przyznanie dotacji z FDS w kwocie 32,4 tys. zł¹⁰ na realizację jednego zadania. Dotacja została przyznana w kwocie 43,2 tys. zł¹¹ na realizację wnioskowanego zadania. W 2019 r. wystąpił jeden przypadek odrzucenia wniosku o dotację z przyczyn formalnych. Odrzucony został pierwszy wniosek Urzędu o przyznanie dotacji z FDS, w którym wnioskowano o przyznanie dotacji na realizację zadań na trzech drogach. Przyczyną odrzucenia było zgłoszenie do

¹⁰ Przy wkładzie własnym 21,6 tys. zł

¹¹ Przyznając dotację wkład własny został zmniejszony do kwoty 10,8 tys. zł

dofinansowania robót na drogach wewnętrznych niespełniających określonych w ustawie o *Funduszu Dróg Samorządowych*¹² kryteriów, polegających na tym, że do dofinansowania mogą być zgłaszane drogi wewnętrzne pod warunkiem ich przebudowy lub rozbudowy, a następnie zaliczenie do odpowiedniej kategorii dróg publicznych.

W 2020 r. Urząd wystąpił z wnioskiem o dofinansowanie siedmiu inwestycji drogowych, w tym z dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych o dofinansowanie pięciu inwestycji w kwocie 2.616 tys. zł i z FDS o dofinansowanie dwóch zadań o wartości ogółem 3.666 tys. zł.

Do dnia zakończenia kontroli, tj. 3 września 2020 r. dotacje nie zostały przyznane.

Jak podał Wójt kryteria oceny wniosków określone w FDS są za bardzo restrykcyjne w stosunku do gmin wiejskich. Wyższe punktowanie takich aspektów jak np.: połączenie dróg gminnych z drogami wojewódzkimi, budowa chodników i ścieżek rowerowych oraz zwiększenie dostępności transportu jednostki w przypadku, gdy droga ujęta we wniosku prowadzi bezpośrednio do miejscowości, w której znajduje się urząd administracji publicznej, służba zdrowia, obiekty sakralne, oświatowe, sportowe, straż, policja ogranicza liczbę dróg, na które można złożyć wnioski. Liczbę tych dróg ograniczają również trudności ze spełnianiem kryterium parametrów drogi, w zakresie szerokości pasa drogowego, na którym można wykonać chodnik czy ścieżkę rowerową.

(akta kontroli, str. 63-117, 201)

W ramach współpracy z innymi samorządami w celu realizacji inwestycji drogowych w 2019 r. Urząd w formie dotacji przekazał powiatowi przemyskiemu środki w kwocie 165,5 tys. zł na przebudowę dróg powiatowych. W 2020 r. na ten cel zaplanowano wydatki w kwocie 195 tys. zł.

(akta kontroli, str. 201, 233-284)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt wystąpił z niekompletnym wnioskiem do Zarządu Województwa Podkarpackiego o nadanie numeru drogom, które zostały zaliczone do kategorii dróg publicznych uchwałami Rady Gminy Przemysł z dnia 28 i 30 września 2015 r.¹³, zgodnie z art. 10 ust. 7 pkt 2 *ustawy o drogach publicznych*. Złożony w dniu 20 lutego 2017 r. wniosek nie zawierał załączników mapowych obrazujących przebieg dróg na mapie ewidencyjnej, w nawiązaniu do dróg innych kategorii i nie został przyjęty przez Zarząd Województwa Podkarpackiego.

Wójt wyjaśnił, że brak uzupełnienia wniosku o nadanie numeru drogom gminnym wynikał z niedopełnienia obowiązków przez odpowiedzialnego za realizację tych zadań pracownika.

(akta kontroli, str. 63-69, 175-192)

2. Gmina nie zapewniła prawidłowości i terminowości przekazywania do GDDKiA informacji o zarządzanych drogach gminnych:

- informację o sieci zarządzanych dróg gminnych według stanu na 31 grudnia 2019 r. Urząd przekazał do GDDKiA 93 dni po upływie terminu określonego w § 2 ust. 2 rozporządzenia 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*¹⁴.

¹² Ustawa z dnia 23 października 2018 r. - Dz. U. z 2020 r. poz. 1430

¹³ Dz. Urz. Województwa Podkarpackiego 2016 r. poz. 851 i 3354

¹⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583, ze zm.

- w przekazanych informacjach za lata 2018-2019 podano niższe niż faktycznie poniesione zostały przez Gminę wydatki na drogi, w 2018 r. o 57,1 tys. zł i w 2019 r. o 84,1 tys. zł. Nie podano wszystkich określonych w instrukcji wypełniania formularza danych o sieci dróg publicznych¹⁵ wydatków.
- w informacji za 2018 r. nie podano długości i powierzchni odcinków dróg zaliczonych do kategorii dróg publicznych uchwałami Rady Gminy Przemysł z dnia 28 i 30 września 2015 r.

(akta kontroli, str. 174-206)

W wyjaśnieniu Wójt podał, że przekazanie z opóźnieniem do GDDKiA informacji o sieci dróg gminnych publicznych wynikało z niedopatrzenia odpowiedzialnego pracownika. Różnice pomiędzy kwotami wydatków na drogi wykazanymi w informacjach przekazanych do GDDKiA, a faktycznie poniesionymi wydatkami wynikały z mało precyzyjnie sporządzonej instrukcji wypełniania tych dokumentów. W informacjach nie ujęto wydatków poniesionych na opracowanie kosztorysów inwestorskich wraz z obmiarem robót i specyfikacją techniczną oraz pełnienie obowiązków inspektora nadzoru. W związku z brakiem obmiaru dróg publicznych, które nie miały nadanych numerów nie wykazano ich w informacji za 2018 r.

(akta kontroli, str. 63-69)

3. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w realizacji zadań przypisanych zarządcy dróg gminnych świadczą o słabości kontroli zarządczej funkcjonującej w Urzędzie i konieczności jej wzmocnienia w tym zakresie.

Zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹⁶ kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

(akta kontroli, str. 63-69, 118-123, 174-206, 287-290)

Ocena cząstkowa

Urząd zapewnił odpowiednie zasoby w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.

Zadania zarządcy drogi, w tym: z zakresu planowania, przygotowania oraz realizacji inwestycji dróg gminnych zostały powierzone, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, Referatowi IG Urzędu i przypisane w zakresie czynności pracownikowi realizującemu te zadania. W ocenie NIK stan osobowy kadry i jej kwalifikacje były odpowiednie do zadań z zakresu drogowego procesu inwestycyjnego realizowanych w Gminie. W Urzędzie nie zatrudniano pracownika posiadającego uprawnienia zawodowe w dziedzinie budownictwa specjalności drogownictwo. Prace związane z projektowaniem, pełnieniem funkcji kierownika robót, inspektora nadzoru oraz wykonawcy przeglądów stanu technicznego dróg zlecane były podmiotom zewnętrznym. W Urzędzie zapewniono zgodność danych

¹⁵ <https://www.gddkia.gov.pl/pl/3596/Formularze-danych-o-sieci-drog-publicznych>

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

o drogach w ewidencji księgowej, księdze środków trwałych i ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.

Urząd podejmował skuteczne działania w celu pozyskiwania środków finansowych na realizację inwestycji drogowych, w wyniku których wydatki na budowę, przebudowę lub rozbudowę dróg gminnych (publicznych i wewnętrznych) w 2019 r. zwiększyły się o 56,8% od wydatków poniesionych na ten cel w poprzednim o roku i wynosiły 3.374,8 tys. zł.

Pomimo znacznego zwiększania nakładów na inwestycje drogowe, stan dróg zarządzanych przez Gminę był niezadawalający, 38,6% dróg gminnych publicznych nie posiadało nawierzchni ulepszonej, w tym 21,6% nie było utwardzonych i posiadało nawierzchnię gruntową. Nieprawidłowościami było złożenie niekompletnego wniosku do Zarządu Województwa Podkarpackiego o nadanie numerów drogom, które zostały uchwałami Rady Gminy Przemyśl zaliczone do kategorii dróg publicznych, sporządzenie nierzetelnej informacji o sieci zarządzanych dróg gminnych oraz nieterminowe jej przekazanie do GDDKiA.

Obszar

Opis stanu faktycznego

2. Prawidłowość i staranność działań w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych.

1. Jak podał Wójt, Gmina planowała w 2020 r. realizację pięciu inwestycji drogowych z udziałem środków z dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych i w związku z tym wystąpiła na początku roku do Wojewody Podkarpackiego z listą priorytetowych inwestycji. Z uwagi na przekierowanie przez Rząd środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych na walkę z wirusem SARS-CoV-2 dotacja nie została przyznana. W związku z brakiem środków na samodzielną realizację przedmiotowych inwestycji Gmina odstąpiła od ich wykonania.

W przypadku uchwalenia V filaru tarczy antykrzysowej Gmina planuje wystąpienie o środki z Programu Inwestycji Publicznych (PIP) na inwestycje związane z budową i rozbudową sieci wodociągowej. Nie planowano pozyskiwać dofinansowania z PIP na inwestycje drogowe. Jak podał Wójt, inwestycjami priorytetowymi dla Gminy są inwestycje związane z zaopatrzeniem mieszkańców w wodę, z uwagi na zbyt mały stopień zwodociągowania miejscowości położonych na terenie Gminy oraz duże braki w wodach gruntowych, co się wiąże z okresowymi problemami w zaopatrzeniu w wodę dla mieszkańców korzystających ze studni przydomowych.

Urząd dopuszcza możliwość złożenia wniosku o środki z PIP na inwestycje drogowe w przypadku określenia w zasadach naboru możliwości realizacji zadań związanych z przeprowadzaniem remontów nawierzchni dróg.

W zakresie oczekiwań dotyczących PIP Wójt wskazał na określenie mniej restrykcyjnych kryteriów przyznawania dotacji, w tym przyznawanie dotacji na minimum 80% wartości inwestycji, bez wprowadzania ograniczeń w zakresie robót w postaci wyszczególniania robót kwalifikowalnych oraz dopuszczenie realizacji zadań bieżących (remontów) a nie tylko inwestycji.

(akta kontroli, str. 285-286)

2. Urząd nie posiadał, w formie jednolitego opracowania, planu rozwoju sieci drogowej. Jak podał Wójt *planowanie zadań w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg odbywało się na bieżąco. Przy planach tych brano pod uwagę wnioski mieszkańców, sołtysów, rad sołeckich, radnych oraz wiedzę pracowników Urzędu w zakresie stanu dróg. Przy planowaniu robót budowlanych na drogach uwzględniano również: potrzeby mieszkańców w zakresie komunikacji drogowej, zapewnienie właściwego standardu dróg, podnoszenie standardu dróg i poprawę bezpieczeństwa oraz płynności ruchu. Inwestycje drogowe planowano również*

w okresach wieloletnich, przykładem czego były zgłoszenia do programów wsparcia w ramach dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz programów rządowych. Decyzja o zgłoszeniu danej drogi była poprzedzona analizą możliwości otrzymania dofinansowania oraz potrzeb lokalnej społeczności.

(akta kontroli, str. 287-290)

3. Urząd nie opracował planu finansowego budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg obejmującego lata 2019 – 2020. Podstawą dokonywania wydatków w tym zakresie był plan finansowy Urzędu na dany rok budżetowy. Finansowe potrzeby w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg ustalano na podstawie planowanego do realizacji, w danym roku zakresu robót i szacowano na podstawie podobnych usług wykonanych w latach wcześniejszych, uwzględniając sporządzenie dokumentacji, wykonanie robót budowlanych oraz pełnienie nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli, str. 287-290)

4. W 2019 r. Urząd planował realizację 12 zadań inwestycyjnych na drogach, polegających na ich przebudowie o ogólnej szacunkowej wartości 4.857,5 tys. zł. Decyzje o ujęciu w planie inwestycji wynikały ze złego stanu technicznego dróg, zniszczenia w wyniku intensywnych opadów atmosferycznych oraz uchwał mieszkańców dotyczących przeznaczenia funduszu sołectkiego. Środki na dane zadania inwestycyjne ustalano na podstawie cen i wartości robót zrealizowanych w poprzednim roku. Zrealizowanych zostało 10 inwestycji, na które poniesiono wydatki w kwocie ogółem 3.201,8 tys. zł, wynikającej z udzielonych zamówień publicznych.

Przyczyną niezrealizowania dwóch zadań o wartości 168,2 tys. zł był brak dodatkowych środków w budżecie Gminy oraz opóźnienia w wykonaniu sieci wodociągowej w pasie drogi.

W 2020 r. planowano realizację 15 zadań inwestycyjnych na drogach, polegających na ich przebudowie, o ogólnej szacunkowej wartości 1.036,5 tys. zł. Uzasadnieniem planowanych prac był zły stan dróg i wnioski mieszkańców. Zaplanowane zadania były w trakcie realizacji.

(akta kontroli, str. 291-303)

5. Urząd przeprowadził okresowe kontrole pięcioletnie dróg gminnych i zlokalizowanych w ich ciągu obiektów inżynierskich (mostów i przepustów). Kontrole te przeprowadzone zostały przez osoby posiadające uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności, decyzje o wpisie do centralnego rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz aktualne zaświadczenia Izby Inżynierów Budownictwa potwierdzające członkostwo w niej. Nie przeprowadzono kontroli okresowych rocznych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane* oraz art. 20 pkt 10 ustawy *o drogach publicznych*.

(akta kontroli, str. 118-123)

W wyniku oględzin¹⁷ stanu wybranych odcinków dróg gminnych¹⁸ stwierdzono, że wyniki okresowej pięcioletniej kontroli odzwierciedlały faktyczny stan dróg, a zaplanowanie do przebudowy dróg nr 116453R i 116467R było uzasadnione ich stanem i tak:

- Droga nr 116453R Ostrów – Żwirownia o długości 3,369 km

Droga o dużym natężeniu ruchu pojazdów prowadząca do osiedli mieszkalnych oraz żwirowni (ruch ciężki). Na całym odcinku droga posiadała nawierzchnię bitumiczną, po częściowym remoncie. Na wyremontowanym odcinku stan nawierzchni był dobry,

¹⁷ Oględziny przeprowadzono w dniach 29-30 lipca 2020 r. przy udziale specjalisty w dziedzinie drogownictwa.

¹⁸ Do oględzin wybrano dwie drogi gminne nr 116453R i 116467R, na których planowano przeprowadzenie robót w 2020 r. i jedną nr 116464R losowo

występowały drobne uszkodzenia w postaci pęknięć nie pogarszających komfortu przejazdu. W dalszym przebiegu stan nawierzchni był niezadowolający (zgodnie z 4 stopniową skalą¹⁹), charakteryzował się licznymi uszkodzeniami w postaci pęknięć zaniżeń i ubytków oraz śladami poprzednich napraw, co było mocno odczuwalne w trakcie jazdy. Na początkowym odcinku drogi występowały obustronne chodniki, a dalej chodnik jednostronny. Stan nawierzchni chodnika był dobry, zidentyfikowano kilka nieznacznych zaniżeń kostki brukowej. Na odcinku nieobjętym remontem nie było chodników. Na całym odcinku drogi występowały jedno lub obustronne pobocza gruntowe. Na wyremontowanym odcinku pobocza były w stanie dobrym, a na odcinku nieremontowanym ich stan był zadowolający. Występowały tam liczne ubytki, wegetacja roślinności oraz odcinkowe zawyżenia uniemożliwiające sprawny odpływ wód z jezdni. Występujące na wyremontowanej części drogi oznakowanie poziome było wytarte i miejscami słabo widoczne. Oznakowanie pionowe było w dobrym stanie i zostało rozmieszczone w sposób uzasadniony. Stwierdzono nieznaczne uszkodzenia elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) w zakresie wypełnienia szczelinowego balustrady przy chodniku prawostronnym na początkowym odcinku drogi oraz w obrębie kilku słupków blokujących na pierwszym skrzyżowaniu przy przejściu dla pieszych. Istniejąca zieleń miejscowo kolidowała ze skrajnią drogi ograniczając widoczność.

- Droga nr 116467R Hermanowice o długości 0,833 km

Droga o charakterze lokalnym prowadząca do zabudowań mieszkalnych. Rozpocynała się odcinkiem o nawierzchni bitumicznej, następnie przechodziła w odcinek o nawierzchni z kruszywa i ponownie, aż do końca przebiegu posiadała nawierzchnię bitumiczną. Stan nawierzchni bitumicznej był zadowolający i dobry. Nawierzchnia z kruszywa była w stanie niezadowolającym, występowały na niej liczne ubytki i uszkodzeniami typowe dla tego typu nawierzchni (nierówności poprzeczne, koleiny, luźne kamienie i mniejsze frakcje kruszywa). W pasie drogi występowały obustronne pobocza kruszywowe, gruntowe oraz gruntowo-kruszywowe. Miejscowo pobocza zanikały z powodu występowania bezpośrednio przy jezdni przeszkód terenowych: ogrodzeń, krzewów i drzew. Odcinkowo występowała bujna wegetacja roślin uniemożliwiająca lub utrudniająca zjazd na pobocze. Spływ wód w przeważającej części odcinka odbywał się na tereny przyległe. Istniejąca zieleń miejscowo kolidowała ze skrajnią drogi ograniczając widoczność, co w połączeniu z jezdnią o szerokości około 3 m stwarzało ryzyko kolizji z pojazdami nadjeżdżającymi z naprzeciwka w szczególności na łukach poziomych. W ciągu odcinka drogi (w km ok 0+310) znajdował się przepust rurowy jednootworowy o średnicy 0,8 – 1,0 m (część przewodowa składała się z kręgów o różnych średnicach). Przepust był drożny, przepływ wody odbywa się bez zakłóceń. Przepust przykryty był warstwą naziomu min. 0,6 m. Nawierzchnia nad przepustem z kruszywa wykazywała typowe uszkodzenia (ubytki i nierówności). Na przepuscie brak było urządzeń BRD (balustrady / bariery).

- Droga nr 116464 Ujkowice Fort – Kościół o długości 1,127 km

Droga o charakterze lokalnym posiadała nawierzchnię bitumiczną w niezadowolającym stanie technicznym. Występowały na niej liczne ubytki

¹⁹ W zależności od natężenia oraz skali uszkodzeń, poszczególne nawierzchnie oceniane są - wg przyjętej na potrzeby kontroli NIK - czterostopniowej skali:

1) dobry - występuje nie więcej niż trzy rodzaje uszkodzeń, a ich natężenie oraz stopień szkodliwości jest bardzo mały. Odczuwalny jest komfort w czasie jazdy.

2) zadowolający - występują pojedyncze uszkodzenia, których natężenie oraz skala szkodliwości jest mała. Oznacza to, że natężenie uszkodzenia jest mniejsze niż 10% nawierzchni. Poza nielicznymi nierównościami zachowany jest komfort w czasie jazdy.

3) niezadowolający - występuje wiele uszkodzeń, których natężenie oraz skala szkodliwości jest średnia. Oznacza to, że natężenie uszkodzenia mieści się w przedziale 10-50% nawierzchni. Z powodu licznych nierówności nie zachowany jest komfort w czasie jazdy.

4) zły - występuje wiele rodzajów uszkodzeń, większość z nich występuje w natężeniu oraz skali dużej oznacza to, że natężenie uszkodzeń jest większe niż 50% nawierzchni. Odczuwalny jest dyskomfort w czasie jazdy.

spękania poprzeczne, uszkodzenia krawędzi, przerosty roślinności, nieregularności i załamania krawędzi obniżające w sposób istotny komfort jazdy. W pasie drogowym występowały obustronne pobocza gruntowe w zadowalającym stanie technicznym. Odcinkowo występowała bujna roślinność uniemożliwiająca lub utrudniająca zjazd na pobocze sprawiając wrażenie odcinkowego ich zanikania. Na poboczach występowały ubytki i zaniżenia powstające od najeżdżania kół pojazdów. Spływ wód odbywał się przeważnie do rowów drogowych, odcinkowo rowy były całkowicie zarośnięte. Na odcinku drogi brak było oznakowania poziomego, oznakowanie pionowe umieszczone było tylko na końcu odcinka drogi. Oznakowanie było czytelne, zalecana byłaby wymiana słupka znaku z istniejącego betonowego na stalowy. Istniejąca zieleń miejscowo kolidowała ze skrajnią drogi ograniczając widoczność.

(akta kontroli, str. 118-123, 304-332)

6. Dla 18 odcinków dróg gminnych, z 49 zarządzanych przez Wójta, prowadzono książki drogi stanowiące część ewidencji, o której mowa w art. 10 ust. 11 *ustawy o drogach publicznych*. Prowadzona dla tych dróg ewidencja była niekompletna, nie zawierała wszystkich elementów określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w *sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom*²⁰.

(akta kontroli, str. 118-123)

7. Kontrolą w zakresie zlecenia, odbioru, nadzorowania i rozliczania prac projektowych, nadzorów inwestorskich oraz drogowych robót budowlanych objęto trzy inwestycje drogowe o największej wartości końcowego rozliczenia robót budowlanych:

- Przebudowa drogi gminnej nr 116451R Bażantarnia – Ujkowice las w km 0+875 – 2+400 w m. Ujkowice (zwana dalej przebudowa drogi nr 116451R).
- Przebudowa drogi gminnej nr 116459R Witoszyńce – Kniażyce w km 0+000 – 0+956 oraz 1+185 – 2+060 w m. Witoszyńce i Grochowce (zwana dalej przebudowa drogi nr 116459R).
- Przebudowa drogi gminnej nr 116460R Malhowice – Stanisławczyk w km 3+435 – 3+750 w m. Hermanowice (zwana dalej przebudowa drogi nr 116460R).

W ramach badanych zadań inwestycyjnych Urząd nie zlecał wykonania prac projektowych. Zlecano opracowania dla każdego zadania przedmiarów robót, kosztorysów inwestorskich, kosztorysów ofertowych oraz Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót (zwanej dalej Specyfikacją Techniczną). Wartość zamówień nie przekraczała kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 *upzp*, w związku z tym udzielono ich zgodnie z zasadami określonymi w obowiązującym w Urzędzie regulaminie udzielania zamówień publicznych²¹. Wartość zamówienia na wykonanie kosztorysów dla zadania przebudowa drogi nr 116451R wynosiła 2,7 tys. zł brutto, drogi nr 116459R – 3,93 tys. zł brutto i drogi nr 116460R – 0,98 tys. zł brutto. Umowy zawarte z wykonawcami dokumentacji projektowej zabezpieczały interesy Urzędu, a ich zapisy były zgodne z warunkami złożonych ofert. W umowach ustalono terminy realizacji zamówień oraz kary za opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, opóźnienia w usuwaniu jego wad i odstąpienie od umowy. Zrealizowane zadania zostały rozliczone zgodnie z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami kosztorysów. Wyплаты wynagrodzeń dokonano po odbiorze przedmiotów umowy, na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców.

²⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 582, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg publicznych

²¹ Zarządzenie nr 17/2017 Wójta Gminy Przemysł z dnia 31 marca 2017 r.

Zakresy robót określone w opracowanych dla poszczególnych zadań inwestycyjnych obmiarach robót i kosztorysach inwestorskich były spójne ze sporządzonymi dla nich Specyfikacjami Technicznymi.

(akta kontroli, str. 343-380, 482-499)

8. W ramach badanych zadań inwestycyjnych Urząd zlecał podmiotom zewnętrznym nadzór inwestorski. Wartość zamówień nie przekraczała kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 *upzp*, w związku z tym udzielono ich zgodnie z zasadami określonymi w obowiązującym w Urzędzie regulaminie udzielania zamówień publicznych. Wartość zamówienia w zakresie nadzoru inwestorskiego dla zadania przebudowa drogi nr 116451R wynosiła 12,8 tys. zł brutto, nr 116459R – 13,4 tys. zł brutto i drogi nr 116460R – 3,9 tys. zł brutto. Umowy zawarte z wykonawcami nadzoru inwestorskiego zabezpieczały interesy Urzędu, a ich zapisy były zgodne z warunkami złożonych ofert. W umowach ustalono zasady i terminy realizacji zamówień oraz kary za odstąpienie od umowy. Ponadto zawarto zapisy, że naruszenie obowiązków wynikających z umowy będzie skutkowało odpowiedzialnością dyscyplinarną, odszkodowawczą oraz karną.

(akta kontroli, str. 366-372, 500-522)

9. Roboty budowlane na badanych inwestycjach drogowych zlecono w trybie przetargów nieograniczonych. W wyniku analizy przedmiotowych postępowań stwierdzono, że zostały one przygotowane, przeprowadzone oraz udzielono zamówień 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 ta dla zadania przebudowa drogi nr 116451R wynosiła 1.184,9 tys. zł, przebudowa drogi nr 116459R – 1.303,1 tys. zł i przebudowa drogi nr 116460R – 436,5 tys. zł.

W umowach na drogowe roboty budowlane w ramach badanych inwestycji zabezpieczono interes Urzędu jako zamawiającego. W dokumentach tych ustalono 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, opóźnienia w rozpoczęciu realizacji robót, w przypadku nieuzasadnionej nieobecności kierownika budowy, brak zapłaty lub nieterminową zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy, nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo i brak przestrzegania innych zasad dotyczących podwykonawców oraz za wykonywanie czynności związanych z obsługą maszyn ziemnych, wykonywaniem robót ziemnych i odbudowy nawierzchni przez osoby niezatrudnione na podstawie umowy o pracę i za nieprzedłożenie zanonimizowanych kopii przedmiotowych umów. Ustalono również zasady i warunki zgłaszania przez Urząd wad i usterek przedmiotów zamówienia i usuwania ich przez wykonawców w ramach rękojmi i gwarancji oraz zobligowano wykonawców do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Zapisy umów były zgodne z warunkami złożonych ofert.

(akta kontroli, str. 381-442, 551-624)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie posiadała planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 *ustawy o drogach publicznych*.

W wyjaśnieniu Wójt podał, że brak opracowania planu rozwoju sieci drogowej wynikał z ograniczonych środków finansowych Gminy.

(akta kontroli, str. 287-290)

2. Gmina nie posiadała planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, o którym mowa w art. 20 pkt 2 *ustawy o drogach publicznych*.

W wyjaśnieniu Wójt podał, że brak przedmiotowego planu wynikał z ograniczonych środków finansowych Gminy a także bezpośredniego jego powiązania z planem rozwoju sieci drogowej.

(akta kontroli, str. 287-290)

3. Urząd nie przeprowadził kontroli okresowych rocznych stanu dróg gminnych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 *Prawa budowlanego* oraz art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych*.

Zgodnie z art. 62 ust.1 pkt 1 i 2 *Prawa budowlanego*, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej (co najmniej raz w roku), polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, a także kontroli okresowej (co najmniej raz na 5 lat), polegającej m.in. na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. W trakcie kontroli należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli (art. 62 ust. 1a). Kontrole powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4).

Obowiązek przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich wynika również z art. 20 pkt. 10 *ustawy o drogach publicznych*. Zgodnie z ww. przepisem, do zarządcy drogi należy w szczególności: przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Wójt wyjaśnił, że brak wykonania okresowych rocznych przeglądów dróg wynikał z nieujęcia w uchwale budżetowej środków finansowych na ich realizację. Środki przeznaczone na bieżące wydatki były niewystarczające na utrzymanie dróg w pełnym wymaganym zakresie.

(akta kontroli, str. 63-69, 118-123)

4. W wyniku przeprowadzonych oględzin stanu technicznego wybranych odcinków dróg stwierdzono następujące stany nieprawidłowe w ich utrzymaniu, tj.:

- Na drodze nr 116453R niezadowalający był stan nawierzchni na niewyremontowanym odcinku. Występowały liczne uszkodzenia w postaci pęknięć zaniżeń i ubytków oraz śladów poprzednich napraw, co było mocno odczuwalne w trakcie jazdy. Niezadowalający był również stan poboczy na tym odcinku drogi, występowały liczne ubytki, wegetacja roślinności oraz odcinkowe zawyżenia uniemożliwiające sprawny odpływ wód z jezdni. Występujące na wyremontowanej części drogi oznakowanie poziome było słabo widoczne. Występowały uszkodzenia elementów BRD w zakresie wypełnienia szczelinowego balustrady przy chodniku prawostronnym na początkowym odcinku drogi oraz w obrębie kilku słupków blokujących na pierwszym skrzyżowaniu przy przejściu dla pieszych. Istniejąca zieleń miejscowo kolidowała ze skrajnią drogi ograniczając widoczność.
- Na drodze nr 116467R stan nawierzchni w części wykonanej z kruszywa był niezadowalający, występowały na niej liczne ubytki i uszkodzenia typowe dla tego typu nawierzchni (nierówności poprzeczne, koleiny, luźne kamienie

i mniejsze frakcje kruszywa). Na poboczach drogi występowała bujna roślinność uniemożliwiająca lub utrudniająca jazdę. Istniejąca zieleń miejscowo kolidowała ze skrajnią drogi ograniczając widoczność. Na przepuście zlokalizowanym w ciągu drogi brak było urządzeń BRD (balustrady / bariery).

- Na drodze nr 116464R nawierzchnia była w niezadowalającym stanie technicznym, z powodu licznych ubytków, spękań poprzecznych, uszkodzeń krawędzi, przerostów roślinności, nieregularności i załamania krawędzi obniżających w sposób istotny komfort jazdy. Odcinkowo występowała bujna roślinność uniemożliwiająca lub utrudniająca jazdę na poboczu, sprawiając wrażenie odcinkowego ich zanikania. Na poboczach występowały ubytki i zaniżenia powstające od najeżdżania kół pojazdów. Na odcinku drogi brak było oznakowania poziomego, oznakowanie pionowe umieszczone było tylko na końcu drogi. Przy oznakowaniu pionowym zastosowano słupki betonowe, który zagrażał bezpieczeństwu. Istniejąca zieleń miejscowo kolidowała ze skrajnią drogi ograniczając widoczność.

(akta kontroli, str. 304-332)

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*²² do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania własne gminy obejmują sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego.

Zgodnie z art. 20 pkt 4 i 5 ustawy o *drogach publicznych* do zadań zarządcy drogi należy w szczególności: utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą oraz realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu.

Wójt odnosząc się do stwierdzonych podczas oględzin stanów nieprawidłowych w utrzymaniu dróg gminnych wyjaśnił, m.in. że:

- odcinek drogi gminnej nr 116453R, na którym stwierdzono ubytki, pęknięcia, zaniżenia nawierzchni i poboczy przewidziany jest do przebudowy w bieżącym roku i został zgłoszony do dofinansowania w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych. Oznakowanie poziome na tej drodze było wykonane w 2017 r. Jego odtworzenie przewidziane jest w 2021 r. W ocenie Urzędu uszkodzenia słupków są nieznaczne i nie zagrażają bezpieczeństwu.
- odcinek drogi nr 116467R wykonany z kruszywa jest przewidziany do przebudowy w 2021 r., która zostanie zrealizowana po wykonaniu kanalizacji sanitarnej przebiegającej przez tę drogę. W ramach przebudowy zostanie wykonana bariera na przepuście zlokalizowanym w ciągu drogi.
- Gmina przewiduje remont zniszczonych fragmentów drogi nr 116464R i uzupełnienie ubytków w poboczach w 2021 r. Urząd planuje przygotowanie projektów organizacji ruchu i uzupełnienie oznakowania na drogach gminnych do końca 2021 r.

Zieleń ograniczająca widoczność na ww. drogach zostanie przycięta we wrześniu bieżącego roku w ramach bieżącego utrzymania przez pracowników Urzędu.

(akta kontroli, str. 333-337)

5. Urząd nie prowadził ewidencji dla wszystkich odcinków zarządzanych dróg publicznych, a prowadzona dla części dróg ewidencja była niekompletna. Nie prowadzono określonych w § 9 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych* książek dróg dla 31 odcinków dróg, dzienników objazdu dróg, książek obiektów mostowych oraz kart obiektów mostowych.

Prowadzone dla 18 odcinków dróg publicznych książki drogi nie zawierały wszystkich elementów określonych w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia, w tym:

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

wykazu osób upoważnionych do dokonywania wpisów, wykazu opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi, zestawienia zbiorczego danych technicznych odcinka drogi, wykazu dzienników objazdu dróg - kontroli stanu technicznej sprawności, wykazu protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, wykazu protokołów odbioru robót odcinka drogi (budowa, przebudowa, remont) i wykazu protokołów katastrof odcinka drogi.

(akta kontroli, str. 118-123)

Zgodnie z § 9 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych* ewidencja obejmuje: książkę drogi, dziennik objazdu dróg, mapę techniczno-eksploatacyjną dróg, sporządzaną z zastosowaniem znaków umownych (nie sporządza się takich map dla dróg gminnych), książki obiektów mostowych oraz tuneli, kartę obiektu mostowego, wykazy obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Zgodnie z ww. rozporządzenia książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi (§10). Dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi (§11). Książki obiektu mostowego oraz tunelu sporządza się w jednym egzemplarzu i prowadzi się osobno dla każdego obiektu mostowego oraz tunelu (§13). Kartę obiektu mostowego sporządza się i prowadzi w pięciu egzemplarzach, osobno dla: mostów, wiaduktów i estakad, gdy rozpiętość teoretyczna przynajmniej jednego z przęseł jest większa niż 20 m lub całkowita długość obiektu jest równa 50 m lub większa (§14). Wykaz obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów prowadzi się dla wszystkich obiektów mostowych, tuneli, promów i przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm (§ 15). Aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający (§16).

Wójt wyjaśnił, że opracowanie książek dróg gminnych publicznych podzielono na dwa etapy, w związku z brakiem środków finansowych na wykonanie całości zadania. W pierwszym etapie opracowano książki dla dróg posiadających numery, następnie planowane jest opracowanie tych dokumentów dla pozostałych dróg, po uzupełnieniu braków formalnych i nadaniu im numerów. Urząd posiadał książki w formie elektronicznej, a brakujące elementy ewidencji nie zostały wygenerowane z uwagi na brak w nich wpisów.

(akta kontroli, str. 63-69)

Ocena cząstkowa

Proces planowania i przygotowywania inwestycji drogowych w Gminie nie był prowadzony w pełnym zakresie i z należytą starannością.

Wójt nie realizował obowiązków zarządcy drogi wynikających z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych dotyczących posiadania planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Urząd nie przeprowadził kontroli okresowych rocznych stanu dróg gminnych, co stanowiło naruszenie w art. 62 ust. 1 pkt 1 *Prawa budowlanego* oraz art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych. Nie prowadzono również ewidencji dla wszystkich odcinków zarządzanych dróg publicznych, określonej w § 9 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych* a prowadzona dla części dróg ewidencja była niekompletna. Nieprawidłowości stwierdzono również w utrzymaniu, stanie technicznym i oznakowaniu dróg gminnych.

Urząd prawidłowo i zgodnie z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych zlecał wykonania kosztorysów inwestorskich, kosztorysów ofertowych i Specyfikacji Technicznej oraz nadzoru inwestorskiego. Wykonawcy robót budowlanych na inwestycjach drogowych byli wyłaniany w ramach przetargów nieograniczonych zgodnie z przepisami *upzp* oraz regulacjami wewnętrznymi. Zawarte umowy na wykonanie robót budowlanych oraz na pełnienie nadzoru inwestorskiego zabezpieczały interes Urzędu.

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

Opis stanu faktycznego

1. Objęte szczegółową analizą inwestycje drogowe zostały rozpoczęte zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 12 *Prawa budowlanego* na podstawie zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych. We wszystkich przypadkach do wniosków zgłoszenia robót budowlanych załączono m.in.: oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz mapę z zaznaczonym przebiegiem inwestycji. Wszystkie prace budowlane rozpoczęły się po przekazaniu protokołem placu budowy oraz po upływie 21 dniowego terminu na wniesienie przez właściwy organ sprzeciwu (art. 30 ust. 5 *Prawa budowlanego*). Przed rozpoczęciem realizacji inwestycji zostały podpisane umowy na sprawowanie nadzoru inwestorskiego. W przypadku inwestycji dotyczącej przebudowy drogi gminnej nr 116451R niemożliwe okazało się wykonanie przebudowy drogi w zakładanym zakresie ze względu na znajdujące się w jej obszarze elementy infrastruktury technicznej (w tym: sieci wodociągowej i gazowej). Ze względu na brak możliwości pogłębienia i poszerzenia rowów przydrożnych odprowadzających wody opadowe i roztopowe oraz na zachowanie normatywnego przykrycia sieci wodociągowej zmniejszono średnicę przepustów pod zjazdami indywidualnymi.

(akta kontroli, str. 406-463, 580-637)

2. Zgodnie z umowami o pełnienie nadzoru inwestorskiego do zadań osób, którym powierzono pełnienie tych funkcji należało:

- reprezentowanie Zamawiającego na budowie poprzez sprawowanie kontroli zgodności realizowanych robót z dokumentacją projektową, kosztorysem ofertowym, specyfikacjami technicznymi i zapisami umów w sprawie robót budowlanych,
- sprawdzanie jakości wykonanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów wadliwych, niedopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie, w tym egzekwowanie i odbiór od wykonawców robót atestów i certyfikatów oraz szczegółowa ich weryfikacja,
- udział w przekazaniu placu budowy,
- przygotowanie i udział w odbiorach częściowych i końcowych,
- potwierdzenie faktycznie wykonanych robót,
- kontrolowanie rozliczeń robót budowlanych,
- kontrolowanie przestrzegania przez wykonawców robót zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz utrzymania porządku na budowie,
- powiadamianie Zamawiającego o rozbieżności między dokumentacją projektową, a stanem faktycznym na terenie budowy oraz zagrożeniach występujących podczas realizacji robót, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które mogą mieć wpływ na termin realizacji robót,
- żądanie od kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót budowlanych, a także wstrzymanie dalszych robót w przypadku gdyby ich kontynuacja mogła spowodować zagrożenie bezpieczeństwa,
- sprawdzanie kompletności i prawidłowości przedłożonych przez wykonawców robót dokumentów wymaganych do odbioru,
- poświadczenie terminu zakończenia robót,
- zweryfikowanie dokumentacji powykonawczej sporządzonej przez wykonawców,
- udział w przygotowaniu rozliczenia końcowego zadania,

- przebywanie na placu budowy i dokonywanie kontroli robót, co najmniej 3 razy w tygodniu w okresie wykonywania prac przez wykonawców oraz stawianie się na każde wezwanie Zamawiającego lub wykonawców.

Wykonanie ww. zadań potwierdzone było oświadczeniami osób pełniących funkcję inspektorów nadzoru o liczbie godzin realizacji zadań ustalonych w umowach w danym miesiącu, podpisami protokołów konieczności, kosztorysów różnicowych, kosztorysów powykonawczych, protokołów odbioru wykonanych robót i faktur. Uczestnictwo inspektorów nadzoru w odbiorze robót dokumentowane było w protokołach z tych czynności.

Pełnienie nadzorów inwestorskich zostało rozliczone zgodnie z zawartymi umowami. Wynagrodzenie wypłacane było w formie miesięcznych zaliczek stanowiących równowartość iloczynu minimalnej stawki za roboczogodzinę i ilości godzin pobytu na budowie w danym miesiącu oraz płatności końcowej w wysokości różnicy pomiędzy wynagrodzeniem wypłaconym zaliczkowo a ustalonym wynagrodzeniem za realizację całości zlecenia. Za pełnienie funkcji inspektora nadzoru na zadaniu przebudowa drogi nr 116451R wynagrodzenie wyniosło 12,8 tys. zł, przebudowa drogi nr 116459R – 13,4 tys. zł i przebudowa drogi nr 116460R – 3,9 tys. zł. Wypłacone wynagrodzenia obejmowały wszelkie koszty i składki niezbędne do wykonania zamówienia, w tym podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne.

(akta kontroli, str. 361-380, 518-550)

3. Przy realizacji robót egzekwowano zapisy umów z wykonawcami w zakresie sposobu realizacji zleconych robót i ich dokumentowania. Roboty zostały wykonane zgodnie z opisami przedmiotów zamówienia, obmiarami i przedmiarami robót oraz kosztorysem ofertowym i różnicowym przy zachowaniu parametrów technicznych określonych w Specyfikacjach Technicznych. Zakres wykonanych robót został udokumentowany protokołami odbioru wykonanych robót, kosztorysami powykonawczymi i protokołami rzeczowo-finansowymi końcowego odbioru robót.

Na badanych zadaniach inwestycyjnych dokonywano zmian w zakresach robót określonych zapisami umów. Zmiany te zostały dokonane na podstawie protokołów konieczności podpisanych przez inspektorów nadzoru, kierowników budów i przedstawicieli wykonawców oraz zatwierdzone przez Wójta. Dokonane zmiany zostały formalnie wprowadzone do dokumentów dotyczących inwestycji. W związku ze zmianami sporządzono kosztorysy różnicowe i aneksy do umów. Zakres rzeczowy zmian na poszczególnych zadaniach inwestycyjnych był następujący:

- Na zadaniu przebudowa drogi nr 116451R zmniejszono szerokość przebudowywanej drogi, zmniejszono średnicę przepustów pod zjazdami indywidualnymi i przepustu pod drogą, wykonano przebudowę dodatkowych zjazdów indywidualnych, na długości poszerzenia jezdni zastosowano geosiatkę z tworzyw sztucznych i wykonano dodatkowe utwalenie nawierzchni poboczy. Po wytyczeniu głównych punktów drogi w zakresie przebudowy stwierdzono przeszkody uniemożliwiające wykonanie przebudowy drogi o przyjętej w obmiarze robót szerokości. W obszarze przebudowywanej drogi stwierdzono również elementy infrastruktury technicznej (sieć wodociągową i gazową, słupki telekomunikacyjne, elektroenergetyczne i gazowe) uniemożliwiającej wykonanie wymaganego poszerzenia i pogłębienia rowów w celu zamontowania przepustów pod zjazdami indywidualnymi i pod drogą o średnicy 600 mm. W celu zapewnienia właściwej obsługi komunikacyjnej zwiększono ilość przyjętych do przebudowy istniejących zjazdów indywidualnych do pól uprawnych. Ponadto w celu zapobieżenia propagacji spękań odbitych na warstwach bitumicznych na długości wykonanego poszerzenia jezdni zastosowano - nieuwzględnioną w obmiarze robót - geosiatkę z tworzyw sztucznych. Na poboczach wykonano

również podwójne powierzchniowe utwalenie nawierzchni emulsją asfaltową i grysami w celu uzyskania większej trwałości eksploatacyjnej.

- Na zadaniu przebudowa drogi nr 116459R zmniejszono szerokość przebudowywanej drogi, zwiększono zakres wzmocnienia istniejącej nawierzchni jezdni i wymieniono przepust drogowy nieplanowany w przedmiarze robót. Po wytyczeniu punktów głównych drogi, w zakresie drugiego etapu, stwierdzono rozbieżności w rzeczywistej szerokości pasa drogowego w odniesieniu do dokumentacji ewidencyjnej, co nie pozwoliło na wykonanie drogi o zakładanej szerokości. W związku z zagrożeniem braku należytej nośności podłoża pod warstwami konstrukcyjnymi jezdni spowodowanym zawilgoconiem i uplastycznieniem podłoża w połączeniu z istniejącym ukształtowaniem przyległych terenów rolniczych (dużym nachyleniem stoku w kierunku drogi) zwiększono zakres wzmocnienia nawierzchni jezdni w obszarach objętych istniejącymi wysadzinami i przełomami. Ponadto stwierdzono konieczność wymiany przepustu drogowego z uwagi na jego nieszczelność, która mogła doprowadzić do uszkodzenia nowo wykonanej nawierzchni.
- Na zadaniu przebudowa drogi nr 116460R zmieniono technologię wykonania podbudowy z kruszywa naturalnego stabilizowanego na płyty drogowe żelbetowe na powierzchni 644 m². Zmiany spowodowane były stwierdzeniem, po dokonaniu rozbiórki istniejącej konstrukcji nawierzchni jezdni i poboczy, podłoża gruntowego mocno zawilgoconego i uplastycznego, które w połączeniu z ukształtowaniem terenu (duże nachylenie stoku w kierunku drogi) oraz wysokim poziomem wód mogło doprowadzić do braku należytej nośności podłoża pod warstwy konstrukcyjne jezdni.

Urząd nie zlecał badań laboratoryjnych wbudowanych materiałów budowlanych.

(akta kontroli, str. 406-443, 464-480, 580-624, 638-656)

4. Końcowego odbioru robót zrealizowanych w ramach zadań przebudowa drogi nr 116451R i drogi nr 116459R dokonano w terminach ustalonych w umowach. Ustalonego w umowie terminu wykonania robót nie dotrzymał Wykonawca zadania inwestycyjnego przebudowa drogi nr 116460R. Roboty zostały zakończone z opóźnieniem 7 dni. Wykonawcy naliczono karę umową w wysokości 4,39 tys. zł (0,2% wynagrodzenia za każdy dzień opóźnienia).

(akta kontroli, str. 464-477, 638-656, 692-694)

W wyniku oględzin²³ stanu realizacji odebranych robót oraz ich zgodności z dokumentacją projektową i zaakceptowanymi zmianami²⁴ stwierdzono, że zakres odebranych robót był zgodny z przygotowaną dla badanych inwestycji dokumentacją i zaakceptowanymi zmianami, z uwagami w zakresie elementów widocznych po zrealizowaniu robót budowlanych, i tak:

- W zakresie zadania przebudowa drogi gminnej nr 116451R - zastosowane rozwiązania ścianek czołowych na zjazdach nie były dopasowane do przepustów o zmniejszonym przykryciu. Ścianki wystawały nadmiernie ponad nawierzchnie większości zjazdów stwarzając potencjalne ryzyko uszkodzenia pojazdu. Nawierzchnie na zjazdach wykonane były w sposób mało staranny. W trakcie oględzin w terenie stwierdzono luźne kruszywo z poboczy naniesione na jezdnię, co może utrudniać i pogarszać warunki ruchu szczególnie na łukach i skrzyżowaniach. Zanieczyszczanie jezdni przez kruszywo z poboczy może świadczyć o błędach wykonawczych (zbyt mało emulsji, słabe zagęszczenie). Na drodze nie było oznakowania poziomego i pionowego, w tym oznakowania

²³ Oględziny przeprowadzono w dniach 29-30 lipca 2020 r. przy udziale specjalisty w dziedzinie drogownictwa.

²⁴ Oględzinami objęto 3 zadania inwestycyjne „Przebudowa drogi gminnej nr 116451R Bażantarnia – Ujkowice las w km 0+875 – 2+400 w m. Ujkowice”, „Przebudowa drogi gminnej nr 116459R Witoszyńce – Kniażyce w km 0+000 – 0+956 oraz 1+185 – 2+060 w m. Witoszyńce i Grochowce” i „Przebudowa drogi gminnej nr 116460R Malhowice – Stanisławczyk w km 3+435 – 3+75 – w m. Hermanowice”

skrzyżowania z drogą gminną nr 116464R. Miejscami w rowach występowała bujna roślinność mogąca utrudniać spływ wody.

- W zakresie zadania przebudowa drogi gminnej nr 116459R - na poboczach miejscami występowały niedobory lub ubytki kruszywa. W trakcie oględzin stwierdzono nieznaczne zniżenie nawierzchni (odczuwalne w trakcie przejazdu samochodem) nad przepustem wymienionym w ramach odcinka II. Stwierdzono również uszkodzenie nawierzchni na zjeździe indywidualnym, spowodowane brakiem połączenia części przewodowych przepustów pod nawierzchnią zjazdu.
- W zakresie zadania przebudowa drogi gminnej nr 116460R – na nowo wykonanych poboczach z kruszywa widoczna była intensywna wegetacja roślinność niskiej, powodująca ich degradację.

Wójt wyjaśnił m.in., że w ocenie *Urzędu ścianki czołowe przepustów na drodze nr 116451R nie stanowią zagrożenia bezpieczeństwa dla pojazdów. Łuk skrętu na każdym z wykonanych zjazdów jest normatywny i pojazd jadący zgodnie z przepisami nie może ulec uszkodzeniu.*

(akta kontroli, str. 304-337)

Roboty budowlane zostały rozliczone zgodnie z faktycznie wykonanymi zakresami i postanowieniami umów. Zapłaty wynagrodzeń dokonano na podstawie faktur końcowych, protokołów odbioru wykonanych robót i kosztorysów powykonawczych. Na realizację zadań poniesiono następujące wydatki: przebudowa drogi nr 116451R – 956,2 tys. zł brutto, przebudowa drogi nr 116459R – 905,3 tys. zł brutto i przebudowa drogi nr 116460R – 313,7 tys. zł brutto.

Zgodnie z umowami na roboty budowlane (§6, §13 ust. 4 i §16 ust. 11) wykonawcy poszczególnych inwestycji drogowych do odbioru końcowego przedłożyli operaty kolaudacyjne zawierające: oświadczenia kierowników budowy o zakończeniu robót i gotowości do odbioru, atesty, certyfikaty CE, deklaracje zgodności na wbudowane materiały, powykonawczą inwentaryzację, w tym kosztorys powykonawczy i geodezyjny operat techniczny.

Odbiorów ostatecznych wykonanych robót dokonano komisyjnie, w skład komisji wchodził przedstawiciele Urzędu (3 osoby), przedstawiciele wykonawców (właściciel i kierownik budowy) i inspektorzy nadzoru. Podczas odbiorów nie stwierdzono usterek.

W związku z tym, że roboty na drogach realizowane były na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ustawy *Prawo budowlane* Urząd nie zgłaszał do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego faktu zakończenia robót gdyż nie miał obowiązku dokonywania takich zgłoszeń.

(akta kontroli, str. 406-443, 464-480, 580-624, 638-691)

5. Kontrolą w zakresie egzekwowania obowiązków wykonania robót w okresie gwarancji objęto trzy umowy na inwestycje drogowe²⁵ objęte okresem gwarancji w latach 2019-2020 (I półrocze). Zgodnie z zawartymi umowami w ramach gwarancji Wykonawcy byli zobowiązani na żądanie Zamawiającego do usunięcia na własny koszt wad w okresie objętym gwarancją. W razie ujawnienia wad Zamawiający sporządzał i przekazywał Wykonawcy protokół reklamacyjny. Umowy na roboty budowlane nie zawierały zapisów wskazujących konkretne terminy przeglądów gwarancyjnych w trakcie okresu gwarancji. W przypadku jednej inwestycji przeprowadzono przegląd gwarancyjny, na którym ustalono usterki, termin i sposób ich usunięcia. Wady zostały usunięte terminowo i odebrane przez przedstawicieli Urzędu protokolarnie.

²⁵ Przebudowa drogi wewnętrznej działka nr 149/193 obręb Ostrów – Osiedle Fort I w Ostrowie, Umowa76/2016 na roboty budowlane z 25 lipca 2016 r., Przebudowa nawierzchni drogi gminnej nr 116467R od kościoła do strażnicy Hermanowice, Umowa nr 133/2018 na roboty budowlane z 7 września 2018 r., Przebudowa drogi gminnej nr 116470R Ostrów – Osiedle Fort II w km 0+185 – 0+600 w miejscowości Ostrów, Umowa nr 71/2018 na roboty budowlane z 28 maja 2018 r.

Wójt wyjaśnił, że ogólnie stosowaną praktyką w Gminie jest przeprowadzanie przeglądów gwarancyjnych w przypadku stwierdzenia wad przez pracowników podczas corocznych objazdów wykonanych inwestycji.

Umowy zawarte na realizację inwestycji zrealizowanych w 2019 r. zawierały ponadto zapis, iż Zamawiający ma prawo dokonywania przeglądów gwarancyjnych po każdym dwunastomiesięcznym okresie eksploatacji.

(akta kontroli, str. 695-768)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku oględzin stanu realizacji odebranych robót oraz ich zgodności z dokumentacją projektową i zaakceptowanymi zmianami, stwierdzono następujące usterki w zakresie elementów widocznych po zrealizowaniu robót budowlanych, i tak:

- w zakresie zadania przebudowa drogi gminnej nr 116451R - nawierzchnie na zjazdach wykonane były w sposób mało staranny, na jezdni zalegało luźne kruszywo naniesione z poboczy co mogło utrudniać i pogarszać warunki ruchu szczególnie na łukach i skrzyżowaniach. Na drodze nie było oznakowania poziomego i pionowego, w tym oznakowania skrzyżowania z drogą gminną nr 116464R. Miejscami w rowach występowała bujna roślinność mogąca utrudniać spływ wody;
- w zakresie zadania przebudowa drogi gminnej nr 116459R - na poboczach miejscami występowały niedobory lub ubytki kruszywa, nieznaczne zniżenie nawierzchni (odczuwalne w trakcie przejazdu samochodem) nad przepustem wymienionym w ramach odcinka II, uszkodzenie nawierzchni na zjeździe indywidualnym, spowodowane brakiem połączenia części przewodowych przepustów pod nawierzchnią zjazdu;
- w zakresie zadania przebudowa drogi gminnej nr 116460R - na nowo wykonanych poboczach z kruszywa widoczna była intensywna wegetacja roślinności niskiej, powodująca ich degradację.

Zgodnie z art. 20 pkt 4 i 5 *ustawy o drogach publicznych* do zadań zarządcy drogi należy w szczególności: utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą oraz realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu.

W wyjaśnieniu dotyczącym usterek stwierdzonych na poszczególnych zadaniach inwestycyjnych Wójt podał m.in., że: powstanie na nawierzchni zjazdów rakowin oraz nanoszenie na jezdnię kruszywa z poboczy na drodze nr 116451R nie wynikało z wadliwego wykonywania robót tylko z terminu ich realizacji przypadającego na listopad i grudzień i braku odpowiednio wysokiej temperatury. Urząd będzie monitorował stan zjazdów i poboczy i w razie konieczności zleci wykonanie niezbędnych napraw w ramach gwarancji. Wykonanie oznakowania dla ww. drogi nie było ujęte w zakresie zrealizowanej inwestycji. Urząd planuje przygotowanie projektów organizacji ruchu dla zarządzanych przez Gminę dróg. Ubytki kruszywa na poboczach drogi nr 116459R wynikały z użytkowania drogi. Pobocze uszkodzane było przez mijające się samochody. Urząd wystąpił do Wykonawcy z wnioskiem o usunięcie wad stwierdzonych w trakcie oględzin na przebudowanych odcinkach drogi nr 116459R. W zakresie nadmiernej wegetacji roślinności w rowach i na poboczach Wójt podał m.in., że związane było to z intensywnymi opadami deszczu, które przyczyniły się do wzrostu traw. Pierwsze koszenie odbyło się w miesiącu czerwcu 2020 r. a kolejne planowane jest na miesiąc wrzesień. Prace te zlecane były firmie zewnętrznej w ramach bieżącego utrzymania dróg i częstsze ich

wykonywanie było niemożliwe z uwagi na ograniczone środki w budżecie przeznaczone na realizację tych zadań.

(akta kontroli, str. 304-337)

Ocena częściowa

Urząd prowadził nadzór nad przebiegiem i jakością zleconych w ramach inwestycji drogowych robót oraz egzekwował postanowienia umów zawartych z ich wykonawcami. Prowadzony nadzór nie był jednak w pełni skuteczny i nie zapobiegł powstaniu nieprawidłowości przy realizacji inwestycji drogowych.

Realizacja inwestycji drogowych oraz nadzór nad ich wykonaniem prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zawartymi umowami. W okresie gwarancji Urząd egzekwował obowiązki wykonawcy robót wynikające z zapisów umów, w tym dotyczące naprawy usterek ujawnionych w tym okresie.

Pomimo, że zakres wykonanych robót badanych inwestycji drogowych był zgodny z przygotowaną dla nich dokumentacją projektową i zaakceptowanymi zmianami, w trakcie oględzin stwierdzono usterki w zakresie elementów widocznych po zrealizowaniu robót budowlanych, dotyczące m.in.: niedoborów lub ubytków kruszywa na poboczach, zalegania kruszywa na jezdni, uszkodzeń nawierzchni na zjazdach indywidualnych, zaniżenia nawierzchni na przepuszczeniu drogowym oraz degradacji poboczy przez wegetację roślinności niskiej.

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. Wystąpienie do Zarządu Województwa Podkarpackiego z kompletnym wnioskiem o nadanie numeru drogom zaliczonym do kategorii dróg publicznych uchwałami Rady Gminy z dnia 28 i 30 września 2015 r.
2. Podawanie w informacjach przekazywanych do GDDKiA o sieci zarządzanych dróg gminnych danych zgodnych ze stanem faktycznym.
3. Podjęcie działań w celu założenia i prowadzenia ewidencji dróg gminnych, obiektów mostowych i przepustów w sposób określony przepisami *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych*.
4. Opracowanie planu rozwoju sieci drogowej, zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy *o drogach publicznych*.
5. Opracowywanie planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.
6. Zapewnienie przeprowadzania kontroli okresowych rocznych zarządzanych dróg, przez osoby posiadające stosowne uprawnienia do czego zobowiązuje art. 62 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane*.
7. Podjęcie działań celem usunięcia, stwierdzonych w trakcie oględzin utrzymania dróg i nowo przebudowanych dróg, nieprawidłowości w zakresie ich utrzymania, w szczególności dotyczących braku oznakowania.
8. 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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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, dnia 15 września 2020 r.

Kontrolerzy
Marek Wójtowicz
Główny specjalista k.p.

/-/

Agnieszka Pomykała
Starszy inspektor k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie

/-/
Robert Łukasz