



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.002.04.2020

Pan
Szymon Stapiński
Burmistrz Brzozowa
Urząd Miejski w Brzozowie
ul. Armii Krajowej 1
36-200 Brzozów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Brzozowie (Urząd), ul. Armii Krajowej 1, 36-200 Brzozów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Szymon Stapiński, Burmistrz Brzozowa (Burmistrz, zarządca dróg) od dnia 19 listopada 2018 r. (akta kontroli str.1-2)
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	Od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 30 czerwca 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Wojciech Ostrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/91/2020 z 24 czerwca 2020 r. (akta kontroli str.3-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>W okresie objętym kontrolą zarządca dróg adekwatnie do posiadanych środków realizował roboty drogowe na terenie Gminy Brzozów (Gmina).</p> <p>Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia brak wieloletnich planów inwestycji drogowych w Gminie. Jednocześnie uznać należy, iż realizacja jedynie zadań aktualnie niezbędnych z uwagi na stan techniczny infrastruktury drogowej i wnioski mieszkańców wynikała z ograniczonych możliwości finansowych Gminy. NIK pozytywnie ocenia natomiast podejmowane działania w celu pozyskania dofinansowania zewnętrznego planowanych robót, jak również osiągnięcie zakładanych efektów rzeczowych, pomimo wystąpienia w roku 2020 problemów wynikających ze stanu zagrożenia epidemicznego. Na podstawie badanych szczegółowo zadań ustalono, iż działania zarządcy dróg na etapie opracowania dokumentacji technicznej oraz wyboru wykonawcy były legalne i prowadzone w sposób rzetelny. Ponadto zarządca w sposób prawidłowy nadzorował przebieg i jakość zleconych prac oraz egzekwował usunięcie usterek ujawnionych w toku przeglądów gwarancyjnych dróg.</p> <p>W kontroli ujawniono następujące nieprawidłowości w realizacji obowiązków przez zarządcę dróg, który:</p> <ul style="list-style-type: none">- nie opracował planu rozwoju sieci drogowej, jak również planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³,
---------------------	--

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm. (dalej: *uodp*).

- nie prowadził dziennika objazdu dróg, stanowiącego element ewidencji dróg publicznych, zgodnie z postanowieniami § 9 ust. 1 pkt 2 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 tunelom⁴,
- nierzetelnie sporządził roczną informację o sieci dróg publicznych, określoną w rozporządzeniu 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 promach⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą funkcję zarządcy dróg gminnych sprawował Burmistrz, którego zadania w tym zakresie przypisane zostały poszczególnym wydziałom Urzędu⁷:

- Wydziałowi Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Funduszy Pomocowych - opracowywanie projektów planów finansowania budowy i przebudowy dróg, przygotowanie i realizację inwestycji drogowych oraz współdziałanie z innymi zarządcami dróg w zakresie inwestycji wspólnych,
- Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami i Infrastruktury – utrzymanie nawierzchni dróg i chodników oraz urządzeń związanych z drogami, odbudowa, remont i rozbiórka dróg zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg, prowadzenie ewidencji dróg, przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników.

(akta kontroli str. 5-10)

W informacji o stanie kontroli zarządczej w Gminie za rok 2019 podano, iż kontrola ta na poziomie podstawowym funkcjonuje w stopniu wystarczającym, jest adekwatna do celów działania, skuteczna i prowadzona w sposób efektywny. Stosowne oświadczenia w tym zakresie złożyli także naczelnicy powołanych wyżej wydziałów Urzędu.

(akta kontroli str. 11-17)

1.2. Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. w zarządzie Burmistrza znajdowały się 44 drogi publiczne (32 na terenie miasta i 12 poza miastem) o łącznej długości 38,726 km (odpowiednio: 21,945 km i 16,781 km) i powierzchni 16,3047 ha (odpowiednio: 10,5013 ha i 5,803 ha). Dane o powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi publiczne ujęte w ewidencji księgowej i ewidencji gminnego zasobu nieruchomości były zgodne. W Gminie prowadzono elektroniczną ewidencję dróg publicznych i dane zawarte w niej były zgodne ze stanem faktycznym. W okresie

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582 (dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji...).

⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 583 (dalej: rozporządzenie w sprawie trybu sporządzania...).

⁶ 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.

⁷ Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Brzozowie wprowadzony Zarządzeniem Nr 187/2019 Burmistrza Brzozowa z dnia 30 sierpnia 2019 r. (uprzednio: Zarządzenie Nr 90/2016 z dnia 31 maja 2016 r., ze zm.).

objętym kontrolą nie nastąpiły zmiany w zakresie ilościowym, jak i jakościowym gminnych dróg publicznych.

W Urzędzie prowadzono ewidencję dróg wewnętrznych opartą na zasobie geodezyjnym Starostwa Powiatowego w Brzozowie – obejmowała ona jedynie wykaz działek gruntowych zajętych przez te drogi. Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Infrastruktury wyjaśnił, iż długość tych dróg, na podstawie ręcznie wykonanych pomiarów na bazie geodezyjnych podkładów mapowych, wynosiła około 310 km. W I połowie 2020 r. trwały postępowania komunalizacyjne działek gruntowych Skarbu Państwa będących we władaniu Gminy, zajętych przez drogi wewnętrzne.

(akta kontroli str. 18-53)

1.3. Formularze danych o sieci dróg publicznych według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz 31 grudnia 2019 r. Burmistrz przesłał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDKiA) w trybie określonym przepisami *rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania...*

W formularzach wykazano mniejszą niż w gminnej ewidencji dróg publicznych łączną długość dróg (o 586 m) oraz mniejszą ich powierzchnię (o 0,0034 ha). Różnice te wystąpiły, jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Infrastruktury, ponieważ dla celów ewidencyjnych długość dróg mierzona była od osi drogi nadrzędnej, natomiast w sprawozdaniu system podawał wyłącznie długość części jezdnej drogi, zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*⁸.

Ponadto w kontroli ustalono, iż w sprawozdaniu nierzetelnie podano wysokość *pozostałych wydatków na drogi*. W tabelach C (*dane rzeczowo-finansowe o wykonaniu robót drogowo-mostowych*) wykazano kwotę 295.300 zł w odniesieniu do sieci dróg w granicach miasta i 0 zł dla sieci dróg poza miastem⁹. Faktycznie poniesione wydatki wynosiły łącznie 279.643,83 zł, z tego dla dróg miejskich – 133.521,87 zł, a dla pozamiejskich – 146.127,96 zł.

(akta kontroli str. 53-77)

1.4. W Urzędzie zadania z zakresu realizacji drogowego procesu inwestycyjnego realizowało trzech pracowników Wydziału Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Funduszy Pomocowych, z których dwóch (w tym Naczelnik Wydziału) posiadało wykształcenie wyższe budowlane (specjalność konstrukcje budowlane i inżynierskie oraz geotechnika i budownictwo specjalne), natomiast jeden – wyższe administracyjne. W aktach osobowych tych pracowników brak jest informacji o posiadanych uprawnieniach budowlanych. Wszyscy pracownicy odbywali szkolenia w zakresie realizacji robót budowlanych. W zakresach czynności pracowników nie wyszczególniano jako odrębne zadań z zakresu inwestycji drogowych.

Burmistrz wyjaśnił, iż przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych jest tylko częścią szeroko rozumianych inwestycji gminnych, w związku z czym w zakresach czynności znajduje się ogólny zapis odnoszący się do prowadzenia tych spraw. Ponadto wyjaśnił, iż prowadzone inwestycje drogowe nie wymagają zatrudnienia w jednostce osób z uprawnieniami budowlanymi lub innymi specjalistycznymi. Z uwagi na deficyt takich osób na rynku pracy generowałyby to wysokie koszty

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.

⁹ l.p. 8 tabel.

wynagrodzenia przekraczające możliwości finansowe Urzędu. W zależności od potrzeb Urząd zleca konieczne prace w ramach umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli str. 78-85)

1.5. W roku 2019 wydatki zarządcy poniesione na drogi wyniosły ogółem 2.321.363,49 zł, z tego na: przebudowę dróg - 1.903.242,36 zł, remonty bieżące - 410.520,73 zł oraz wykup gruntów - 7.600 zł. Wydatki te uległy zmniejszeniu w porównaniu do roku 2018: wydatki ogółem o 658.789,63 zł (o 12%), na budowę i przebudowę dróg o 354.414,08 zł (o 16%), na remonty bieżące o 311.975,95 zł (o 43%). W roku 2018 nie dokonywano wykupu gruntów.

W I półroczu 2020 r. na drogi wydatkowano 1.226.522,65 zł, z tego na przebudowę dróg 1.099.990,54 zł oraz na remonty bieżące 126.532,11 zł.

Struktura wydatków poniesionych na przebudowę dróg w roku 2019 w podziale na rodzaje prac kształtowała się następująco: koszty projektów i dokumentacji – 71.832 zł (w tym zobowiązania 2018 r. – 22.632 zł), realizacja robót – 1.204.395,81 zł (w tym zobowiązania roku 2018 – 529.962,31 zł), dotacje celowe przekazane do innych j.s.t. – 627.014,55 zł. Struktura ta w I półroczu roku 2020 obejmowała: wydatki na przebudowę dróg w kwocie 699.990,54 zł, dotacje celowe przekazane do innych j.s.t. – 400.000 zł.

(akta kontroli str. 86-94)

W roku 2019 wszystkie wnioskowane drogowe zadania inwestycyjne zostały ujęte w planie finansowym Gminy.

W jednostce nie wprowadzono wyodrębnionych zasad planowania i wydatkowania środków finansowych na inwestycje drogowe. Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż *środki budżetowe na finansowanie inwestycji drogowych są planowane na ogólnych zasadach dotyczących tworzenia budżetu gminy. Zapotrzebowanie na środki dla sfinansowania tych inwestycji są konsultowane przez wydziały merytoryczne z Burmistrzem i Skarbnikiem pod kątem możliwości finansowych gminy. O kolejności ujmowania inwestycji w planie finansowym decyduje efektywność inwestycji, realność planowanych środków własnych i poziom dofinansowania ze środków zewnętrznych, a w przypadku inwestycji współfinansowanych są one uwzględniane w budżecie po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o dofinansowanie. Stąd wszystkie wnioskowane środki na zadania inwestycyjne zostały ujęte w planie finansowym.*

(akta kontroli str. 95)

1.6. W roku 2019 wydatki na drogi realizowane były ze środków własnych w kwocie 1.850.631,50 zł (80% ogółu wydatków) oraz z dofinansowania z innych źródeł – 470.731,99 (20%), natomiast w I półroczu roku 2020 ze środków własnych w kwocie 526.532,11 zł (43%) oraz środków pozyskanych z innych źródeł w kwocie 699.990,54 zł (57%).

Zarządca podejmował skuteczne działania w celu pozyskania finansowania zewnętrznego na inwestycje drogowe.

W roku 2019 w ramach Funduszu Dróg Samorządowych:

- złożono 2 wnioski na dofinansowanie:
 - przebudowy odcinka drogi o długości 927 m¹⁰ - wartość zadania 1.559.506,87 zł, z tego wnioskowana kwota dofinansowania – 935.704 zł (60%). Zawarto umowę o udzielenie finansowania w kwocie wnioskowanej¹¹,

¹⁰ Droga Nr 115511R (ul. Polna – ul. Parkowa) w Brzozowie.

¹¹ Umowa Nr FDS-G191/B/2019 z dnia 12 listopada 2019 r.

- która ostatecznie ustalona została na 641.323 zł¹² (po ustaleniu rzeczywistego kosztu zadania w wyniku rozstrzygniętego przetargu).
- przebudowy odcinka drogi o długości 385 m¹³ - wartość zadania 1.113.903,19 zł, wnioskowana kwota dofinansowania 668.341 zł (60%). Według stanu na dzień zakończenia kontroli wniosek znajdował się na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania w roku 2020.
 - podpisano umowę¹⁴ na dofinansowanie przebudowy drogi o długości 715,51 km¹⁵ (wniosek złożony w roku 2018) – wartość inwestycji 2.930.858,81 zł, kwota dofinansowania nie wyższa niż 50% całkowitych rzeczywistych kosztów zadania. Zadanie to zostało zrealizowane do dnia zakończenia niniejszej kontroli – ostateczna wartość robót wyniosła 2.639.915,64 zł, kwota dofinansowania – 1.319.957,82 zł.
- Ponadto w roku 2019 i 2020 złożono wnioski o dofinansowanie budowy i modernizacji dróg dojazdowych do gruntów rolnych na terenie Gminy, w przypadku których wartość łączna zadań wynosiła odpowiednio: 1.144.983,14 zł i 1.134.839,76 zł z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych i uzyskano dotacje w roku 2019 w kwocie 75.000 zł a w roku 2020 – 72.000 zł.
- Nie wystąpił przypadek odrzucenia wniosków z przyczyn formalnych.

(akta kontroli str. 93, 96-163)

Naczelnik Wydziału Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Funduszy Pomocowych wyjaśnił, iż występowały trudności ze spełnieniem kryteriów stawianych w projektach dofinansowywanych ze środków Funduszu Dróg Samorządowych. Nie uzyskiwano przy ocenie wniosku punktów:

- za poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego z uwagi na posiadaną przez drogi gminne niską klasę ryzyka (niski poziom rannych i ofiar śmiertelnych),
- za prace związane z budową chodników, ścieżek rowerowych lub skrzyżowań – drogi nie posiadają odpowiedniej szerokości,
- za lokalizacje drogi w pobliżu budynków użyteczności publicznej – w przypadku dróg położonych poza miastem.

(akta kontroli str. 164)

W ramach współpracy z innymi samorządami (Województwem Podkarpackim oraz Powiatem Brzozowskim) w roku 2019 przekazano środki w formie dotacji na budowę chodników w roku 2019 w kwocie łącznej 627.014,55 zł, z tego na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego (przebudowę skrzyżowania) – 417.099 zł¹⁶ oraz na budowę chodników - 209.915,55 zł¹⁷, natomiast w I półroczu roku 2020 – 400.000 zł (kontynuacja przebudowy skrzyżowania).

(akta kontroli str. 165-176)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

¹² Aneks Nr 1 – FDS-G191/B/2019 z 31 dnia grudnia 2019 r.

¹³ Droga Nr 115535R w miejscowości Humniska-Osiedle Widły.

¹⁴ Umowa Nr FDS-34G/2019 z dnia 28 maja 2019 r.

¹⁵ Droga Nr 115521R (ul. Piastowa) w Brzozowie.

¹⁶ Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w ciągu drogi wojewódzkiej Nr 886 Domaradz – Brzozów – Sanok w miejscowości Stara Wieś – umowa z dnia 24 października 2016 r. z Województwem Podkarpackim.

¹⁷ Przebudowa drogi wojewódzkiej Nr 835 Lublin – Przeworsk – Grabownica Starzeńska – umowa z dnia 30 kwietnia 2019 r. zawarta z Województwem Podkarpackim (52.434,55 zł) oraz przebudowa drogi powiatowej Nr 2036R Brzozów – Wara umowa z dnia 4 października 2019 r. z Powiatem Brzozowskim (157.481 zł).

- Nierzetelnie sporządzono sprawozdanie o sieci dróg publicznych za rok 2019, określone przepisami *rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania...*, w zakresie wysokości *pozostałych wydatków na drogi* – zawyżono faktycznie poniesione wydatki o 15.656,17 zł nie dokonując jednocześnie wymaganego ich zróżnicowania na drogi w granicach miasta i poza granicami.

Powyższe nieprawidłowości powstały, jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Infrastruktury, wskutek pomyłki pracownika sporządzającego sprawozdanie.

(akta kontroli str. 64-77)

OCENA CZĄSTKOWA

Wszystkie ustawowe obowiązki zarządcy drogi przypisane zostały wydziałom merytorycznym Urzędu, a dwóch spośród trzech pracowników realizujących zadania z zakresu drogowego procesu inwestycyjnego posiadało wykształcenie wyższe budowlane. Zarządca dróg dysponował ograniczonymi środkami na procesy inwestycyjne, jednocześnie aktywnie działał w celu ich pozyskania ze źródeł zewnętrznych.

OBSZAR

2. Staranność działania w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontroli ustalono, iż czasowe ograniczenia wynikające ze stanu zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS CoV-2 miały wpływ na przesunięcie w czasie realizacji planowanych inwestycji drogowych. Zarządca dróg planuje występować o środki z Programu Inwestycji Publicznych¹⁸, a pozyskane środki przeznaczyć na budowy nowych dróg oraz remonty i przebudowy już istniejących, a także na poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg poprzez budowę i przebudowę przejść dla pieszych, ścieżek rowerowych, chodników, w tym współfinansowanie zadań wspólnych z innymi zarządcami dróg. Zarządca wskazał, iż część tych środków powinna być rozdysponowywana w sposób i formie, jak w ramach pierwszej transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (umożliwiłoby to realizację najbardziej pilnych i potrzebnych zadań inwestycyjnych) i do 100% wartości robót, natomiast kolejna część – w formie konkursu dla zadań większych z dofinansowaniem na poziomie 80% kosztów kwalifikowalnych.

(akta kontroli str. 177-178)

2.2.-2.3. Zarządca drogi nie opracował planu rozwoju sieci drogowej, jak również planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, tj. dokumentów określonych odpowiednio w art. 20 pkt 1 i 2 *uodp*.

Burmistrz wyjaśnił, iż *realizacja planu rozwoju sieci drogowej byłaby znacznie utrudniona z uwagi na potrzeby w tym zakresie (sieć dróg gminnych obejmuje około 300 km dróg o zróżnicowanym standardzie) i sytuację finansową Gminy, która w związku z zadłużeniem, nie pozwala na większe inwestycje. Również pozyskanie środków zewnętrznych byłoby utrudnione z uwagi na niespełnianie przez drogi podstawowych kryteriów określonych w warunkach dofinansowania, a także brak dostatecznego wkładu własnego Gminy. Ponadto w przeważającej liczbie miejscowości w Gminie obsługa komunikacyjna prowadzona jest z wykorzystaniem dróg wojewódzkich i powiatowych.*

¹⁸ Program Inwestycji Publicznych w ramach piątego filaru działań przewidzianych w ramach przygotowanej i uruchamianej przez rząd tzw. Tarczy antykrzysowej.

Burmistrz wyjaśnił również, iż *plany inwestycyjne w zakresie rzeczowym, ilościowym oraz finansowym dotyczące rozwoju gminnej sieci drogowej ujęte zostały w budżecie Gminy. Główne przesłanki kwalifikowania zadań do realizacji wynikały z:*

- *wniosków mieszkańców zgłaszanych na zebraniach miejskich i wiejskich,*
- *protokołów okresowych przeglądów stanu technicznego dróg,*
- *opracowanych projektów budowlanych na przebudowę dróg (które realizowane były w miarę posiadanych środków),*
- *pozyskanych środków zewnętrznych lub współfinansowania zadania przez innych zarządców dróg.*

(akta kontroli str. 179)

2.4. W roku 2019 zaplanowano do realizacji łącznie 15 zadań, z których wykonano 14 (realizacja jednego zadania obejmowała lata 2019-2020): 11 dotyczyło przebudowy istniejących odcinków dróg, trzy – współfinansowania zadań z innymi zarządcami dróg (modernizacja chodników oraz przebudowa skrzyżowania) oraz jedno – wykonania dokumentacji projektowej. Wydatki na powyższe zadania zrealizowano w kwocie łącznej 1.350.648,04 zł.

Na rok 2020 zaplanowano realizację łącznie ośmiu zadań (w tym jednego stanowiącego kontynuację z roku 2019): sześć dotyczyło przebudowy dróg, jedno – wykonania dokumentacji projektowej oraz jedno – współfinansowania zadania realizowanego z innym zarządcą dróg. Do 30 czerwca 2020 r. realizowano trzy zadania, w pozostałych pięciu – realizację przeniesiono na II półrocze 2020 r. z uwagi na ograniczenia wynikające ze stanu zagrożenia epidemicznego i do dnia zakończenia niniejszej kontroli rozpoczęto prace w odniesieniu do czterech zadań (w jednym zadaniu wszczęcie procedury wyboru wykonawcy zaplanowano na listopad 2020 r.). Do 30 czerwca 2020 r. wydatkowano w tym zakresie łącznie 1.099.990,54 zł.

Planowane środki na zadania wynikały z kosztorysów inwestorskich i zawartych umów na roboty.

Przesłanki kwalifikowania zadań do realizacji przedstawione zostały w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 524-534)

2.5. Dalszych ustaleń kontrolnych dokonano w oparciu o analizę czterech zadań: trzech o najwyższej wartości końcowego rozliczenia robót budowlanych zrealizowanych w okresie objętym kontrolą¹⁹ oraz jednego – ujętego w planie na rok 2020, na drodze publicznej, nierozpoczętego do dnia zakończenia niniejszej kontroli²⁰.

Na drogach, na których realizowano i planowano wybrane zadania, stanowiących jednocześnie drogi publiczne²¹, zarządca dróg wykonał, wynikający z art. 20 pkt 10 *uodp* obowiązek przeprowadzania okresowych kontroli ich stanu – wykonano przeglądy pięcioletnie (ostatni w roku 2015) oraz roczne. W protokołach przeglądów rocznych (z 14 grudnia 2019 r.) w sposób szczegółowy scharakteryzowano stan nawierzchni w sposób opisowy, w formie graficznej oraz fotograficznej. Na każdej z dróg wskazano występowanie odcinków o złym stanie nawierzchni (zaniżenia nawierzchni, małe łaty, ubytki powierzchni). Kontrole przeprowadzone zostały przez

¹⁹ Przebudowa drogi gminnej Nr 15521R (ul. Piastowa) w Brzozowie (droga publiczna), wartość zadania 2.639.915,64 zł, przebudowa drogi gminnej na działkach nr 2952 i 2938^o w miejscowości Górki, wartość zadania 132.874,72 zł oraz przebudowa drogi gminnej na działkach nr 1226 w miejscowości Turze Pole, wartość zadania 38.375,26 zł.

²⁰ Przebudowa drogi na działce gruntowej nr 2724/2 w miejscowości Humniska (droga G115535R), wartość zadania 1.097.441,57 zł.

²¹ Droga G115521R oraz G115535R

osoby posiadające, w dacie przeprowadzania tych czynności, uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności oraz zaświadczenie o przynależności do samorządu zawodowego.

Powołany w toku niniejszej kontroli specjalista, na podstawie przeprowadzonych oględzin wybranych odcinków dróg potwierdził, iż wykonany w 2019 r. przegląd drogi publicznej planowanej do przebudowy w roku 2020²² został przeprowadzony w sposób rzetelny i odzwierciedlał faktyczny stan techniczny drogi.

(akta kontroli str. 184-248)

2.6. Zarządca drogi zgodnie z wymogiem określonym w art. 10 ust. 1 *uodp* prowadził ewidencję dróg publicznych, obejmującą wszystkie takie drogi na terenie Gminy.

Na podstawie analizy wpisów do ewidencji trzech odcinków dróg²³ ustalono, iż ewidencja ta prowadzona była w formie elektronicznej i zawierała w szczególności aktualne książki drogi dla każdego z badanych odcinków dróg, zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do *rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji...* Zarządca nie prowadził natomiast dziennika objazdu dróg, stanowiącego zgodnie z postanowieniami § 9 ust. 1 pkt 2 cyt. rozporządzenia, element ewidencji dróg publicznych.

(akta kontroli str. 249-320)

2.7. W jednym z kontrolowanych zadań o najwyższej wartości końcowego rozliczenia robót budowlanych zrealizowanych w okresie objętym kontrolą (pkt. 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego)²⁴ wykonanie dokumentacji projektowej zadania zlecone zostało podmiotowi zewnętrznemu.

Wykonawca wyłoniony został w trybie zapytania ofertowego, zgodnie z zasadami określonymi w wewnętrznych procedurach udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30.000 euro²⁵. Określony w umowie zawartej z wykonawcą²⁶ zakres rzeczowy prac projektowych wynikał z planowanego trybu realizacji badanego zadania. Umowa określała w szczególności wysokość wynagrodzenia, czas trwania umowy, sposób odbioru przedmiotu zamówienia, sposób rozliczenia, wysokość kar umownych z tytułu niewykonania bądź nieterminowego wykonania umowy oraz zasady przeniesienia praw autorskich. Umowa została rozliczona zgodnie z przyjętymi zasadami.

(akta kontroli str. 321-344)

2.8. W przypadku zadania opisanego w pkt 2.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego pełnienie nadzoru inwestorskiego zlecone zostało podmiotowi zewnętrznemu. Wykonawca wybrany został zgodnie z zasadami określonymi w powołanych wyżej wewnętrznych procedurach udzielania zamówień publicznych. W umowie z wykonawcą²⁷ określono m.in. szczegółowy zakres rzeczowy i sposób realizacji nadzoru, czas trwania umowy, sposób końcowego rozliczenia, wysokość kar umownych. Zapisy umowne były zgodne z warunkami złożonej oferty.

(akta kontroli str. 345-351, 430-431)

²² G115535R.

²³ Droga G115521R, G115535R oraz G115740R.

²⁴ Przebudowa drogi gminnej Nr 15521R (ul. Piastowa) w Brzozowie.

²⁵ Regulamin ramowych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartość kwoty 30.000 euro dla postępowań realizowanych przez Gminę Brzozów oraz Urząd Miejski w Brzozowie (załącznik Nr 2 do Zarządzenia Nr 1/2018 Burmistrza Brzozowa z dnia 3 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminów: gospodarowania środkami publicznymi powyżej 30.000 euro oraz ramowych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30.000 euro).

²⁶ Umowa Nr 130/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r., wartość wynagrodzenia brutto – 57.810 zł.

²⁷ Umowa Nr 139/2020 z dnia 30 marca 2020 r., ryczałtowe wynagrodzenie brutto – 19.500 zł.

W pozostałych dwóch badanych zadaniach nadzór inwestorski prowadzony był w ramach obowiązków służbowych przez pracowników Wydziału Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Funduszy Pomocowych. Naczelnik Wydziału wyjaśnił, iż zasada taka obowiązywała każdorazowo w przypadku inwestycji o prostych standardowych rozwiązaniach technologicznych, dla których nie jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 352)

2.9. Realizację wszystkich kontrolowanych zadań zlecono jednemu wykonawcy – Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. - jednoosobowej spółce Gminy, w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²⁸. Ustalono, iż postępowania przeprowadzone zostały w sposób prawidłowy i zgodny z przepisami ustawy. Wartość szacunkową zamówień ustalono dla jednego zadania na podstawie uaktualnionego kosztorysu sporządzonego przez wykonawcę projektu budowlanego²⁹, natomiast dla dwóch pozostałych zadań³⁰ – kosztorysów sporządzonych przez pracowników Wydziału Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Funduszy Pomocowych (w oparciu o bazę cen SEKOCENBUD).

W umowach z wykonawcą³¹ zawarto zapisy w szczególności dotyczące: zakresu robót i czasu trwania umowy, warunków gwarancji, obowiązku wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania robót, sposobu odbioru robót i rozliczenia umowy, kar umownych. Zapisy umowne były zgodne z warunkami złożonych ofert.

(akta kontroli str. 353-408, 437-440)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarządca dróg nie opracował planu rozwoju sieci drogowej, jak również planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, tj. dokumentów określonych odpowiednio w art. 20 pkt 1 i 2 *uodp*.

Burmistrz wyjaśnił, iż za powyższe odpowiada osoba uprzednio sprawująca funkcje Burmistrza i jednocześnie zadeklarował podjęcie działań w celu opracowania takich planów.

(akta kontroli str. 179)

2. Zarządca dróg nie prowadził dziennika objazdu dróg, stanowiącego zgodnie z postanowieniami § 9 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie numeracji...*, element ewidencji dróg publicznych.

Burmistrz wyjaśnił, iż nie prowadzono dotychczas dziennika objazdu dróg, jednakże pracownicy odpowiedzialni bezpośrednio za utrzymanie dróg gminnych wykonywali coroczne wiosenne przeglądy stanu dróg, w celu ustalenia ubytków i uszkodzeń wymagających usunięcia. Zadeklarował jednocześnie, iż zleci prowadzenie przedmiotowych dzienników zgodnie z postanowieniami rozporządzenia.

(akta kontroli str.255-278, 409)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarządca dróg nie sporządził planu rozwoju sieci drogowej, a przyjmowane do realizacji w okresie objętym kontrolą zadania wynikały z ujawnionych potrzeb

²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

²⁹ Przebudowa drogi gminnej Nr 15521R (ul. Piastowa) w Brzozowie

³⁰ Przebudowa drogi gminnej na działkach nr 2952 i 2938 w miejscowości Górki oraz przebudowa drogi gminnej na działkach nr 1226 w miejscowości Turze Pole

³¹ Odpowiednio: Nr 287/2019 z dnia 23 sierpnia 2019 r. oraz Nr 288/2019 z dnia 30 sierpnia 2019 r.

bieżących w zakresie przebudowy i remontów istniejących odcinków dróg. W sposób prawidłowy przygotowano realizację zadań drogowych w zakresie sporządzania dokumentacji robót, wyłaniania wykonawców, zabezpieczenia interesów inwestora. Przeprowadzono roczne i pięcioletnie przeglądy dróg i odpowiednio je dokumentowano. Jednocześnie zarządca dróg nie zapewnił kompletności ewidencji dróg publicznych nie prowadząc wymaganych przepisami dzienników objazdu dróg.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Wszystkie badane zadania prowadzone były na podstawie zgłoszeń wykonania robót budowlanych, złożonych do Starosty Brzozowskiego z zachowaniem odpowiednich postanowień art 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r *Prawo budowlane*³². Rozpoczęcie robót nastąpiło zgodnie z zapisami umów w tym zakresie.

(akta kontroli str. 410-419, 432-436)

3.2. Ustanowiony, w jednym z kontrolowanych zadań, inspektor nadzoru (pkt. 2.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) w toku robót realizował powierzone mu obowiązki wynikające z zawartej umowy o nadzór inwestorski i po przeprowadzeniu odbioru końcowego robót w dniu 18 sierpnia 2020 r. wystawił fakturę za wykonane usługi, stosownie do odpowiednich zapisów umowy³³.

(akta kontroli str. 350-351, 420-429)

3.3. W trakcie realizacji kontrolowanych zadań nie dokonywano zmian w zakresach robót określonych w umowach, jak również nie zlecano podmiotom zewnętrznym badania jakości wykonania robót, a także badań laboratoryjnych lub sprawdzających (w umowach brak zapisów odnośnie obowiązku takich działań). W przypadku dwóch zadań wydłużono termin zakończenia robót ze względu na problemy wynikłe z sytuacji spowodowanej pandemią COVID 19³⁴ oraz z powodu niekorzystnych warunków atmosferycznych i ograniczonego dostępu na teren prac – zmiany te zostały potwierdzone w aneksach do umów. Inwestor weryfikował sposób realizacji i zakres robót w toku bieżącego nadzoru sprawowanego przez pracowników Urzędu, a w przypadku zadania o najwyższej wartości³⁵ przez zatrudnionego inspektora nadzoru (w zadaniu tym przebieg robót dokumentowany był przez wpisy w dzienniku budowy).

(akta kontroli str. 352, 375-384, 402-408, 420-429, 441-487)

3.4. We wszystkich kontrolowanych zadaniach przeprowadzono końcowe odbiory robót zgodnie z zapisami umów, wykonawcy przedłożyli wymagane dokumenty (obmiary robót, kosztorysy powykonawcze, atesty użytych materiałów), nie stwierdzono usterek, a jakość wykonanych robót oceniono jako dobrą. Zrealizowane zadania rozliczono zgodnie z postanowieniami umów.

(akta kontroli str. 488-511)

³² Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

³³ Faktura 00020/2020 z dnia 17 sierpnia 2020 r. na kwotę 19.500 zł

³⁴ Przebudowa drogi gminnej Nr 15521R (ul. Piastowa) w Brzozowie – z dnia 30 maja 2020 r. do dnia 31 lipca 2020 r. oraz przebudowa drogi gminnej na działkach nr 1226 w miejscowości Turze Pole – z dnia 31 października 2019 r. do dnia 22 listopada 2019 r.

³⁵ Przebudowa drogi gminnej Nr 15521R (ul. Piastowa) w Brzozowie

Powołany w toku kontroli specjalista stwierdził zgodność zakresów odebranych robót z dokumentacją projektową.

3.5 W toku analizy sześciu zadań, w których przeglądy gwarancyjne przypadły na rok 2019 ustalono, że w każdym przypadku wykonywano takie przeglądy przy udziale przedstawiciela wykonawcy robót i dokumentowano w stosownych protokołach. W trzech zadaniach ujawniono usterki i wyegzekwowano ich usunięcie w wyznaczonych terminach.

(akta kontroli str. 513-523)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Zarządca dróg w sposób prawidłowy i skuteczny sprawował nadzór nad przebiegiem i jakością zleczanych zadań oraz egzekwował postanowienia umów z ich wykonawcami. Ponadto przeprowadzał przeglądy gwarancyjne robót i egzekwował usunięcie stwierdzonych usterek.

IV. Uwagi i 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. opracowanie planu rozwoju sieci drogowej, jak również planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, zgodnie z wymogami określonymi odpowiednio w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*,
2. prowadzenie dziennika objazdu dróg, stanowiącego - zgodnie z postanowieniami § 9 ust. 1 pkt 2 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* - element ewidencji dróg publicznych,
3. rzetelne sporządzanie rocznych informacji o sieci dróg publicznych, określonych w rozporządzeniu 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*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Rzeszów, 30 września 2020 r.

Kontroler
Wojciech Ostrowski
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

/-/