



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.008.02.2022

Pan
Paweł Baj
Burmistrz
Głogowa Małopolskiego
ul. Rynek 1
36-060 Głogów Małopolski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Głogowie Małopolskim, (36-060) Rynek 1 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Paweł Baj Burmistrz Głogowa Małopolskiego od 19.11.2014 r. (akta kontroli, tom I str. 3-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami Programów drogowych w latach 2016-2021. 2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją wybranej inwestycji drogowej oraz wykorzystaniem środków pozyskanych z Programów drogowych w latach 2016-2021.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021, z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli miały związek z zagadnieniami objętymi kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Barbara Lew, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/63/2022 z 5 kwietnia 2022 r. (akta kontroli, tom I str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 Urząd pozyskiwał środki na modernizację sieci drogowej co skutkowało zwiększeniem o 18,67% długości dróg o nawierzchni bitumicznej oraz zmniejszeniem o 4% długości dróg gruntowych.

W Urzędzie prawidłowo stosowano instrumenty prawne chroniące zarządcę drogi przed niewłaściwym wykonaniem robót budowlanych przez ich wykonawcę poprzez stosowanie postanowień dotyczących okresów obowiązywania i warunków udzielania rękopisami za wady oraz gwarancji na zrealizowane roboty, a także korzystania z uprawnienia do zatrzymywania części zabezpieczenia należytego wykonania umowy na czas obowiązującej gwarancji.

W latach 2016 – 2021 prawidłowo sprawowano nadzór nad realizacjami robót budowlanych w ramach inwestycji drogowych z wykorzystywaniem środków pozyskanych z Programów drogowych. Realizacja zadań inwestycyjnych była zgodna z warunkami umów o dofinansowaniu oraz zawartymi z wykonawcami robót jak również z dokumentacją projektową i techniczną tych zadań.

W okresie trwałości inwestycji współfinansowanych środkami Programów drogowych w latach 2016-2021 Urząd nie realizował obowiązków określonych w art. 62 ust 1 pkt 1a i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, to jest nie przeprowadzał okresowych kontroli (rocznej i pięcioletniej) dróg. Ponadto nie prowadził dziennika objazdu dróg wbrew wymogom określonym w § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 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 tunelom⁵.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Działania na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami Programów drogowych w latach 2016 – 2021.

Opis stanu faktycznego

1a. W Urzędzie, zadania związane z zarządzaniem siecią dróg samorządowych w zakresie ich budowy, modernizacji i utrzymania realizowane były w Referacie Inwestycji i Dróg Gminnych⁶ przez pięciu pracowników.

Wszyscy pracownicy Referatu posiadali wykształcenie wyższe. Dwóch pracowników posiadało wykształcenie z zakresu budownictwa, w tym jeden uprawnienia budowlane⁷ do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń, w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

Pracownicy nie posiadali uprawnień budowlanych w specjalności drogowej.

(akta kontroli, tom I str. 5-36)

1b. Długość wszystkich⁸ dróg na terenie Gminy Głogów Małopolski w latach 2016 - 2021 uległa zmianie i zwiększyła się o 10,143 km. W 2016 r. wynosiła 110,467 km, a w 2021 r. wynosiła 120,610 km. Stanowiło to wzrost o 9,18% łącznej długości dróg. W tym okresie długość dróg o nawierzchni bitumicznej zwiększyła się z 62,994 km do

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

⁵ Dz. U. nr 67, poz. 582, dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg.

⁶ Dalej: Referat.

⁷ Nr ew. 37/98

⁸ W 2020 r. nastąpiło włączenie w granice Głogowa Małopolskiego trzech sołectw: Rogoźnica, Wola Cicha i Zabajka.

74,754 km tj. o 18,67%, a długość dróg gruntowych zmniejszyła się z 45,393 km do 43,561 km tj. o 4%.

(akta kontroli, tom I str. 37-97, tom II str. 296)

1c. W badanym okresie dochody uzyskane przez Urząd na finansowanie infrastruktury drogowej wynosił w rozdziale 60016 (drogi gminne) – 6 442 036,00 zł. W innych rozdziałach Urząd nie uzyskał dochodów na finansowanie infrastruktury drogowej.

Wydatki poniesione przez Urząd na finansowanie infrastruktury drogowej w latach 2016 – 2021 wyniosły: w rozdziale 60014 (drogi powiatowe) – 3 952 630,00 zł, w rozdziale 60016 – 25 938 157,00 zł, łącznie 29 890 787,00 zł.

(akta kontroli, tom I str. 98-103)

1d. W latach 2016 – 2021 Urząd zrealizował łącznie 18 inwestycji drogowych współfinansowanych z:

- Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 w kwocie 477 411,00 zł,
- Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie 3 683 686,00 zł,
- Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w kwocie 1 048 701,00 zł,
- Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 1 866 154,30 zł,
- RPO WP 2014 -2020 (ZIT ROF⁹) w kwocie 2 063 455,30 zł,
- Środków z budżetu Województwa Podkarpackiego na dojazdy do gruntów rolnych w kwocie 328 958,59 zł.

Łączna długość budowanych, przebudowywanych i modernizowanych odcinków dróg wyniosła 16,630 km, wartość zadań ogółem wyniosła 27 759 870,21 zł, w tym: wartość otrzymanego dofinansowania wyniosła 9 468 366,18 zł.

(akta kontroli, tom I str. 104-110, tom II str. 297-298)

2a. Badaniom poddano 5 umów¹⁰ w sprawie realizacji zadań w zakresie przebudowy (trzy umowy), uzbrojenia terenu (jedna umowa) i modernizacji odcinków dróg (jedna umowa), dofinansowanych środkami Programów drogowych.

W każdej z badanych umów:

- zawarto postanowienia dotyczące okresów obowiązywania i warunków udzielania rękojmi za wady na zrealizowane roboty budowlane. Okres rękojmi w czterech przypadkach wynosił 60 miesięcy, w jednym przypadku 84 miesiące. Okres ten rozpoczynał się w dniu następnym licząc od daty podpisania protokołu odbioru ostatecznego przedmiotu umowy albo od daty podpisania dokumentu potwierdzającego usunięcie wad stwierdzonych przy odbiorze ostatecznym przedmiotu umowy;
- zawarto postanowienia dotyczące okresów obowiązywania i warunków udzielania gwarancji na zrealizowane roboty budowlane, a okres gwarancji wynosił w jednym przypadku 60 miesięcy, w trzech przypadkach 84 miesiące i w jednym przypadku 96 miesięcy od daty odbioru ostatecznego robót;
- zamawiający wymagał od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w trzech przypadkach 10% wartości brutto, w jednym przypadku 5% wartości brutto robót objętych umową i w jednym przypadku inwestycję zabezpieczono karą umowną w wysokości 0,2%¹¹ wynagrodzenia

⁹ Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnych Województwa Podkarpackiego (IZ RPO WP) powierzyła zadania z zakresu realizacji ZIT w ramach RPO WP na lata 2014-2020 Instytucji Pośredniczącej ZIT (IP ZIT). Jej funkcję pełni Stowarzyszenie ROF.

¹⁰ Umowy nr: 4/2018 z 7 marca 2018 r., 27/2019 z 3 grudnia 2019, 6/2021 z 5 lipca 2021 r., 1/2019 z 31 stycznia 2019 r. i BI.272.51.2017 z 3 października 2017 r. (zadanie: 2, 5, 9, 11 i 15 z wyżej wymienionej listy).

¹¹ Umowa nr PZD.263.28.2019 z dnia 6 czerwca 2019 r.

umownego brutto, należnego za wykonanie robót w całości, za każdy dzień zwłoki w usunięciu wad zgłoszonych w ramach rękojmi lub gwarancji.

2b. W umowach zastosowano postanowienia chroniące zarządcę drogi przed niewłaściwym wykonaniem robót i tak: w dwóch przypadkach w formie gwarancji ubezpieczeniowej, w dwóch w formie gwarancji bankowej.

W analizowanych umowach zawarto postanowienia, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostanie zwrócone wykonawcy w następujących sposób:

1. 70% wysokości zabezpieczenia – w ciągu 30 dni od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego w czterech przypadkach,
2. 30% wysokości zabezpieczenia – w ciągu 15 dni w trzech przypadkach i 30 dni w jednym przypadku od upływu okresu rękojmi.

W jednym przypadku nie zawierano dodatkowych zabezpieczeń, ze względu na zapis związany z karami umownymi. Kierownik Referatu wyjaśnił, że *w tym przypadku nie zawierano dodatkowych zabezpieczeń, ze względu na niską kwotę inwestycji, która wynosiła 59 875,10 zł. Przy tym inwestycja wykonywana była przez miejscową firmę świadczącą niejednokrotnie usługi zlecone przez Urząd.*

We wszystkich przypadkach inwestycje zakończono w terminach określonych w umowach i odebrano bez wad.

W jednym przypadku, w Protokole¹² odbioru końcowego zapisano uwagi komisji w Protokole konieczności¹³ związane z wykonaniem robót nie objętych dokumentacją, zamiennych, dodatkowych. Polegały one na wymianie kolektora o przekroju 300 mm na kolektor o przekroju 400 mm, odprowadzającego wody opadowe. Wartość inwestycji oraz czas realizacji nie uległy zmianie.

(akta kontroli, tom I str. 111-192, tom II str. 121-140)

3a. W 2016 r. założono elektroniczne książki dróg¹⁴. Cztery z pięciu poddanych analizie dróg jako drogi publiczne umieszczone były w ewidencji. Każda z tych dróg posiadała interaktywną mapkę z opisem poszczególnych elementów występujących na drodze i w pasie drogowym oraz wizualizację (nagranie) z możliwością przeglądania. W 2021 r. podczas rocznego przeglądu technicznego została zaktualizowana wizualizacja dróg gminnych publicznych.

Piąta, z objętych analizą dróg, była drogą wewnętrzną i nie było obowiązku prowadzenia dla niej książki drogi.

W istniejących książkach brak było zapisów wskazujących na przeprowadzanie objazdów tych dróg. Z przedstawionych do kontroli protokołów wynika, że w dniu 13 lipca 2016 r. dokonano kontroli okresowej stanu technicznego i wartości użytkowej dróg (kontrole pięcioletnie). Wszystkie inwestycje związane z budową, przebudową czy modernizacją wykonane zostały po przeglądzie pięcioletnim.

(akta kontroli, tom I str. 193-240, tom II str. 15)

3b. W latach 2016-2021 przeprowadzono kontrolę okresową roczną na czterech drogach publicznych¹⁵, miało to miejsce w kwietniu 2021 r. Kontroli tej poddano następujące drogi gminne:

- 1) położoną¹⁶ w Głogowie Małopolskim ul. Piłsudskiego;
- 2) położoną¹⁷ w miejscowości Przewrotne (Północ);
- 3) położoną¹⁸ w miejscowości Przewrotne (Selwy);

¹² Nr 1/2017 z 6 listopada 2017 r.

¹³ Protokół konieczności z 16 października 2017 r.

¹⁴ Stan na 31 grudnia 2016 r.

¹⁵ Jedna z badanych dróg jest drogą niepubliczną

¹⁶ Protokół okresowej kontroli rocznej nr 2/2021 z 06-08 kwietnia 2021 r.

¹⁷ Protokół okresowej kontroli rocznej nr 52/2021 z 06-08 kwietnia 2021 r.

¹⁸ Protokół okresowej kontroli rocznej nr 51/2021 z 06-08 kwietnia 2021 r.

4) położoną w Wysokiej Głogowskiej ul. Słoneczna. Przeglądy przeprowadzili przedstawiciele firmy zewnętrznej¹⁹ posiadający uprawnienia budowlane²⁰ o odpowiedniej specjalności.

(akta kontroli, tom I str. 272-339, tom II str. 1-4, 18-288)

3c. We wszystkich analizowanych umowach zawarto warunki i terminy rozpoczęcia biegu okresu gwarancji i rękojmi, a także warunki i terminy zgłaszania stwierdzonych wad, jak i terminy ich usunięcia. W żadnej umowie nie zawarto wymogu uczestnictwa inspektora nadzoru w przeglądach gwarancyjnych.

Dla jednego z analizowanych zadań drogowych został wykonany przegląd²¹ gwarancyjny inwestycji pn. Przebudowa drogi gminnej nr 108401R w km 0+970 do 2+596,4 w miejscowości Przewrotne - etap II, gmina Głogów Małopolski o długości 1,628 km. W trakcie przeglądu stwierdzono konieczność: poprawy zjazdu na drogę gminną i zjazdów na działki po stronie północnej poprzez uzupełnienie ziemią, wyrównania niektórych ścianek czołowych przepustów, uzupełnienia pobocza w niektórych miejscach za chodnikiem, oraz założenia znaków ograniczenia prędkości do 20 km/h przy progu zwalniającym.

Dla pozostałych zadań trwa okres gwarancji i do dnia zakończenia kontroli nie dokonywano przeglądów gwarancyjnych.

W sprawie przeglądów gwarancyjnych Burmistrz wyjaśnił, że *na bieżąco przeprowadzano kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, a w przypadku stwierdzania usterek wzywano wykonawcę do ich usunięcia. Z uwagi na to, że nie ma przepisów regulujących częstotliwość przeglądów gwarancyjnych, (...) standardowo są one wykonywane na 2-3 miesiące przed upłynięciem terminu gwarancji (...). Na żadnej z badanych dróg nie stwierdzono usterek. W okresie gwarancji usterki stwierdzono na innej drodze gminnej i wykonawca został wezwany do ich usunięcia. Nie było przypadku odmowy wykonania naprawy przez wykonawcę ani konieczności wykonania dodatkowych ekspertyz.*

(akta kontroli, tom I str. 140-337, 340-357)

4a. Na odcinkach dróg realizowanych w pięciu projektach objętych szczegółowym badaniem, o łącznej długości 5 604 m, nie stwierdzono degradacji tych dróg, a w organizacji ruchu nie było ograniczeń dla ruchu pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 t.

W wyniku analizy dokumentacji projektowych, w „parametrach technicznych drogi” zaprojektowano: dopuszczalny nacisk osi w dwóch przypadkach 80kN/oś, w dwóch przypadkach 100kN/oś, w jednym przypadku²² nie określono parametru nośności.

Od chwili wydania wyroku TSUE z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie C-127/17, Urząd w odniesieniu do zarządzanych dróg, w tym odcinków zrealizowanych w ramach inwestycji drogowych, nie wprowadzał zakazów poruszania się pojazdów obejmujących pojazdy ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 ton.

Burmistrz w wyjaśnieniach podał, iż *w odniesieniu do dróg realizowanych w ramach inwestycji drogowych nie wprowadzano zakazów poruszania się pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 ton ponieważ, wszystkie te drogi były projektowane dla nacisków na oś wynoszących 8 ton. Ponadto na etapie ich użytkowania nie stwierdzono występowania degradacji nawierzchni wymuszającej wprowadzenie ograniczeń tonażu.*

(akta kontroli, tom I str. 245-246, tom II str. 5-10)

¹⁹ Umowa nr ID.2151.13.2021 z dnia 5 maja 2021 r.

²⁰ Nr 200/86/UW wydane 06 czerwca 1986 r. i nr 236/DOŚ/08.

²¹ Protokół z dnia 4 maja 2022 r. Termin usunięcia usterek wyznaczono na 14 maja 2022 r.

²² Droga dojazdowa do gruntów rolnych 0,380 km pokryta masą bitumiczną w 2022 r.

4b. Urząd nie prowadził kontroli użytkowników dróg obejmujących sprawdzanie masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze i nie zwracał się o przeprowadzenie takich kontroli do Inspekcji Transportu Drogowego, Policji ani Straży Miejskiej.

Burmistrz w wyjaśnieniach podał, iż *nie prowadzono kontroli obejmujących sprawdzania masy lub nacisku na oś pojazdu. Punkt wagowy zlokalizowany jest na terenie Gminy Głogów Małopolski na drodze krajowej Nr 9 w zarządzie GDDKiA. W latach 2016-2021 nie stwierdzono nadmiernego użytkowania dróg przez pojazdy ciężarowe. Były jedynie incydentalne przypadki dowożenia samochodami ciężarowymi materiałów budowlanych do realizowanych inwestycji budynków mieszkalnych.*

W sprawie przeprowadzonych kontroli w latach 2016-2021 w zakresie sprawdzania masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drogach zarządzanych przez Urząd oraz ujawnionych przypadków niewłaściwego wykonywania przewozów na tych drogach oraz lokalizacji punktów wagowych pozostających do dyspozycji Inspekcji Transportu Drogowego na terenie powiatu rzeszowskiego ze wskazaniem lokalizacji najbliższego punktu względem sieci dróg zarządzanej przez Urząd, Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego²³ w udzielonej informacji podał m.in., że: *na terenie powiatu Rzeszowskiego²⁴ WITD przeprowadza kontrole ważeńiowe na dwóch usytuowanych w powiecie punktach kontrolnych: a) punkt kontrolny znajdujący się w miejscowości Styków usytuowany jest przy drodze krajowej nr 9 na terenie Gminy Głogów Małopolski; punkt ten wyposażony jest w miejsce przystosowane do pomiarów mas pojazdów oraz nacisków osi i znajduje się na terenie zarządzanym przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Punkt ten jest zlokalizowany najbliżej względem sieci dróg zarządzanej przez UM w Głogowie Małopolskim (...).*

W latach 2016-2021 na punkcie w miejscowości Styków inspektorzy WITD w Rzeszowie przeprowadzili 2187 kontroli ważeńiowych. Skontrolowane pojazdy zatrzymywane były do kontroli przede wszystkim na drogach krajowych oraz wojewódzkich i tylko jeden pojazd w tym okresie zatrzymany został do kontroli masy i nacisków osi na drodze gminnej zarządzanej przez Burmistrza Miasta Głogów Małopolski. Kontrola ta miała miejsce w dniu 5 kwietnia 2016 r. i w jej wyniku kontrolowany przedsiębiorca ukarany został karą administracyjną w kwocie 2000 zł.

W kontrolowanym okresie Straż Miejska oraz Policja nie przeprowadzała kontroli sprawdzania masy lub nacisku osi pojazdów na drogach zarządzanych przez Gminę.

(akta kontroli, tom I str. 245-252)

5. Oględzinom poddano następujące zrealizowane zadania drogowe:
- droga ul. Piłsudskiego w Głogowie Małopolskim o długości 0,854 km;
 - droga w miejscowości Przewrotne Selwy + Północ o długości 1,920 km;
 - droga w miejscowości Przewrotne - etap II Etap II o długości 1,628 km;
 - droga na terenie ROF (okolica autostrady) o długości 0,822 km ROF;
 - droga dojazdowa do gruntów rolnych w obrębie Wysoka Głogowska o długości 0,380 km.

Podczas oględzin²⁵ ustalono, że:

- drogi poddane oględzinom zostały wyposażone w urządzenia bezpieczeństwa oraz znaki przewidziane w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu;

²³ Dalej: WITD.

²⁴ Bez uwzględniania punktów kontrolnych należących do Miasta Rzeszów.

²⁵ Oględziny przeprowadzono 27 kwietnia i ponownie 23 maja 2022 r.

- w pasie drogi nie występowały obiekty zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego i pieszych np. obiekty w skrajni drogi lub obiekty blokujące chodniki dla pieszych,

Ponadto w toku oględzin ustalono, że:

- 1) na drodze w miejscowości Przewrotne Selwy + Północ:
 - znak ostrzegawczy niebezpieczne zakręty pierwszy w prawo wyrwany z podłoża, leżał na poboczu. Podczas kolejnych oględzin stwierdzono, że znak został posadowiony we właściwym miejscu.
- 2) na drodze w miejscowości Przewrotne Selwy- etap II
 - w wyniku czynników pogodowych²⁶ brzegi rowów odwadniających oraz zjazdy zostały częściowo rozmyte, ścianki czołowe niektórych zjazdów przekrzywione,
 - po stronie południowej chodnika miejscami brak nasypu/pobocza;
 - droga na całej długości bez uszkodzeń w jednym miejscu przekop przez jezdnię, w chodniku studzienka wystająca ponad poziom, a od strony północnej drogi wykop był zabezpieczony taśmami;
 - brak oznakowania ograniczenia prędkości przy progu zwalniającym.

Podczas ponownych oględzin stwierdzono, że: chodnik doprowadzono do właściwego stanu, przekop przez drogę został naprawiony, wyrównany, a łączenie zabezpieczone lepikiem. Uzupełniono oznakowanie przy progu zwalniającym tj. ograniczenie prędkości do 20 km/h, uzupełniono pobocza chodnika oraz uzupełniono ziemią lub destruktem część zjazdów po stronie północnej.

- 3) na drodze na terenie ROF:
 - uszkodzenia nawierzchni chodnika na przepuście w okolicy przepompowni ścieków, chodnik był nierówny z obniżeniami;
 - brak nawierzchni asfaltu (ubytek) o wielkości ok 1 m² zasypany tłuczniem. Podczas oględzin uzyskano informację, iż zostanie naprawiony przy okazji naprawy chodnika.

Droga dojazdowa do gruntów rolnych w obrębie Wysoka Głogowska o długości 0,380 km została pokryta nową nakładką z masy bitumicznej. Nie stwierdzono uszkodzeń.

(akta kontroli, tom I str. 253-379)

6. W okresie następującym po oddaniu do użytkowania odcinków drogowych, na których realizowane były zadania drogowe w latach 2016-2021 współfinansowanych środkami Programów drogowych, wystąpił jeden przypadek uszkodzenia gminnej infrastruktury drogowej²⁷. Koszty naprawy w wysokości 1 880,07 zł zostały zrefundowane z ubezpieczenia sprawcy.

(akta kontroli, tom I str. 380-394)

W latach 2016-2021 Urząd zawierał umowę ubezpieczenia, w której przedmiot i zakres ubezpieczenia obejmował infrastrukturę drogową i mostową, zapewniającą uzyskanie rekompensaty finansowej związanej z kosztami poniesionymi na naprawę uszkodzeń w przypadku nieustalenia sprawców powodujących uszkodzenia lub zniszczenia. Od 2021 r. poszerzono zakres ubezpieczenia m.in. o ubezpieczenie mienia od wszystkich ryzyk, w tym od kradzieży, dewastacji i graffiti.

(akta kontroli, tom I str. 398-412)

7a. Na oddanych do użytkowania drogach, na których realizowano zadania z programów drogowych w dwóch przypadkach, wykonywano roboty drogowe powodujące konieczność rozebrania wykonanych nawierzchni.

²⁶ Inwestycja zakończona w listopadzie 2021 r.

²⁷ Uszkodzenie asfaltowej nawierzchni drogi i pobocza.

W pierwszym przypadku rozebrano odcinek chodnika²⁸ na ulicy Piłsudskiego w Głogowie Małopolskim w celu podłączenia przyłącza wodociągowego i kanalizacji sanitarnej do projektowanego budynku mieszkalnego²⁹. Po zakończeniu robót związanych z przyłączami i przywróceniu do stanu poprzedniego odcinka chodnika nastąpił odbiór³⁰ wykonany przez pracownika Urzędu. Roboty odebrano bez uwag. Burmistrz wyjaśnił, że *obowiązek przywrócenia nawierzchni do stanu poprzedniego przez realizującego roboty zapisywany jest w decyzji związanej z zajęciem pasa drogowego i umieszczeniem urządzeń nie związanych z funkcjonowaniem drogi.*

W drugim przypadku zrobiono przekop przez jezdnię w miejscowości Przewrotne Selwy³¹ w związku z niedrożną melioracją co skutkowało zalewaniem pasa drogowego od strony północnej drogi. Wykonanie podwiertu pod drogą nie było możliwe technicznie z uwagi na istniejące uzbrojenie w pasie drogowym. Ze względu na odległy możliwy termin przeprowadzenia robót przez wykonawcę całego odcinka drogi, wykonawca zgodził się na zrealizowaniem prac związanych z udrożnieniem melioracji przez inną firmę uznając, iż wykonanie przepustu na wysokości Przewrotne 845 i dodatkowej studni w kanalizacji deszczowej nie spowoduje utraty (...) gwarancji³² na roboty zrealizowane na podstawie umowy nr 6/2021 z dnia 5 lipca 2021 r.

W sprawie przekopu przez drogę gminą w miejscowości Przewrotne Burmistrz wyjaśnił, że *w okresie gwarancji przeprowadzono roboty drogowego polegające na miejscowej rozbiórce pasa nawierzchni o szer. 0,5 m x 5,5 m celem zmontowania przepustu drogowego umożliwiającego odprowadzenie wód opadowych do kanalizacji deszczowej z rowu przydrożnego. Wykonanie tych robót było wymuszone i spowodowane niedrożnością drenażu melioracyjnego (nie ujawnionego na podkładach geodezyjnych) i gromadzenia się wód w istniejącym rowie przydrożnym oraz zalewaniu działek przyległych do drogi, a czego nie można było przewidzieć na etapie realizacji. Realizacja tej inwestycji nie była wpisana do Wieloletniego Planu Finansowego Gminy, ponieważ jego realizacja zamykała się w roku budżetowym.*

(akta kontroli, tom I str. 253-298, 301-336, 413-420)

7b. W okresie objętym kontrolą realizowano trzy inwestycje z udziałem środków europejskich³³. W umowach o dofinansowanie przedmiotowych inwestycji określono wymagania dotyczące zachowania trwałości projektu rozumianej jako niedokonywanie zmian w okresie pięciu lat liczonym od daty przekazania Beneficjentowi przez Instytucję Zarządzającą płatności końcowej na rzecz projektu. Urząd spełnił warunki zachowania trwałości projektu i nie dokonywał zmian.

(akta kontroli, tom I str. 104-107, tom II str. 301)

7c. W okresie objętym kontrolą, do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące badanych zadań drogowych.

(akta kontroli, tom II str. 11-14)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie realizował obowiązków określonych w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego tj.:

²⁸ Zgodnie z Decyzją D.7230.I.69.2021 z dnia 14 września 2021 r.

²⁹ Nr działki 3360 i 3361

³⁰ Protokół z dnia 1 czerwca 2022 r.

³¹ Na wysokości budynku 848A – opisany w oględzinach.

³² Pismo z dnia 9 czerwca 2022 r.

³³ RPO WP 2014 -2020 (ZIT ROF).

- w latach 2017-2020 nie przeprowadzał okresowych kontroli, co najmniej raz w roku, polegających na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu (drogi),
- w okresie od 2017 r. do 2021 r. nie przeprowadził okresowej kontroli, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu budowlanego do użytkowania (drogi), w sytuacji gdy od poprzedniej kontroli dróg minęło ponad 5 lat.

Burmistrz w sprawie braku przeglądów dróg wyjaśnił, że *w analizowanym okresie nie były przeprowadzone przeglądy roczne i pięcioletnie dróg gminnych z uwagi na brak środków finansowych przewidzianych na ten cel w budżecie gminy.*

2. Urząd nie prowadził dziennika objazdów dróg wbrew uregulowaniom określonym w § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, w których określono, że ewidencja obejmuje m.in. dziennik objazdu dróg.

W sprawie objazdów dróg Kierownik Referatu *wyjaśnił, że objazdy dróg wykonywane są na bieżąco, jednakże nie jest to utrwalane w formie pisemnej.*

OCENA CZĄSTKOWA

W umowach zawieranych z wykonawcami zadań współfinansowanych środkami Programów drogowych określone były postanowienia dotyczące okresów obowiązywania i warunków udzielania rękojmi za wady oraz gwarancji na zrealizowane roboty budowlane. Urząd podejmował działania na rzecz naprawienia usterek ujawnionych w trakcie użytkowania dróg oraz skutecznie dochodził należności za zniszczone lub uszkodzone elementy infrastruktury drogowej. Urząd nie przeprowadzał kontroli rocznych w latach 2016-2020, nie przeprowadził kontroli pięcioletnich przypadających w 2021 oraz nie prowadził dzienników objazdów dróg.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.a Kontroli poddano zadanie pod nazwą przebudowa drogi gminnej Przewrotne Selwy etap II o długości 1,628 km w zakresie wykonania nowej nawierzchni wraz z jej poszerzeniem do 5,5 m, wykonania sieci kanalizacji deszczowej, chodników i poboczy. Wartość zadania wyniosła 2 097 402,55 zł. Przedmiotowe zadanie dofinansowane było na podstawie umowy³⁴ zawartej pomiędzy Gminą Głogów Małopolski a Wojewodą Podkarpackim, a następnie realizowane na podstawie umowy³⁵ między Gminą Głogów Małopolski a wykonawcą.

Zadanie zrealizowano w oparciu o zgłoszenie o przystąpieniu do wykonania robót budowlanych niewymagających zezwolenia na budowę i uzyskaną zgodę starosty³⁶. Dla inwestycji prowadzono Dziennik budowy³⁷.

(akta kontroli, tom I str. 110-234)

1b. Wykonanie przedmiotu umowy miało nastąpić w ciągu 4 miesięcy od dnia jej podpisania. Wykonawca podpisując umowę oświadczył, iż przedtem zapoznał się ze wszystkimi warunkami i materiałami, które są niezbędne do wykonania przedmiotu umowy. 15 lipca 2021 r. spisano Protokół przekazania placu budowy wraz z projektem budowlanym (na zgłoszenie) i z przewidzianym terminem zakończenia na dzień 5 listopada 2021 r.

(akta kontroli, tom I str. 123-141)

³⁴ Nr RFRD-G61/A/2021 z dnia 17 maja 2021 r.

³⁵ Nr 6/2021 z dnia 5 lipca 2021 r.

³⁶ AB.6743.3.3.2020 z dnia 14 lutego 2020 r.

³⁷ Nr 1/2021 wydany 15 lipca 2021 r.

1c. Realizację inwestycji rozpoczęto zgodnie z terminem³⁸ w lipcu 2021 r.

(akta kontroli, tom I str. 282-283)

2a. Dla realizowanej inwestycji ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego. 12 lipca 2021 r. Urząd podpisał umowę³⁹ z inspektorem nadzoru budowlanego w specjalności budownictwa drogowego dróg i mostów drogowych z uprawnieniami budowlanymi⁴⁰ do kierowania robotami budowlanymi mostów drogowych w zakresie drogowych obiektów budowlanych (...).

2b. Założenia dotyczące technologii wykonywania robót, w tym dane dotyczące konstrukcji jezdni i chodników, zostały określone w opisie technicznym projektu budowlanego.

Poszczególne etapy robót, w tym roboty zanikające i ulegające zakryciu, podlegały kontroli⁴¹ i odbiorowi w czterech etapach⁴² przez inspektora nadzoru i przedstawiciela firmy budowlanej. Z każdego etapu sporządzono *Protokół odbioru wykonanych robót*, w którym określano rodzaje robót, wartość i jakość ich wykonania. Do każdego protokołu dołączano szczegółowy wykaz prac, pomiarów oraz materiałów zużytych do wykonania zadania. Ponadto przebieg prac oraz potwierdzenie ich wykonania odnotowywano w dzienniku budowy.

2c. Podczas przebudowy niniejszej drogi przeprowadzono badanie w celu sprawdzenia podłoża⁴³ wykonując dwa odwierty w sierpniu 2021 r.

Inspektor nadzoru zgłosił dwie uwagi odnośnie jakości wykonywanych robót dotyczących wyprofilowania i zagęszczenia części wykopu pod chodnik przy przyłączy kanalizacji deszczowej oraz konieczności oczyszczenia do podbudowy i wzmocnienia masą bitumiczną miejsca przelomowego istniejącej nawierzchni tj. siatki spękań przed wykończeniem profilowania masą.

2d. Wykonawca przedkładał inspektorowi nadzoru inwestorskiego do zatwierdzenia materiały do wykonania danego zadania wraz z deklaracjami właściwości użytkowych wyrobów, ich charakterystyką lub zastosowaniami.

W sprawach używanych do przebudowy drogi materiałów Inspektor nadzoru nie wnosił uwag.

(akta kontroli, tom II str. 110-234)

3a. Wykonawca inwestycji⁴⁴ przekazał do Urzędu całość dokumentacji do operatu kołaudacyjnego określonej w specyfikacjach technicznych i umowie o realizację robót budowlanych m.in.: opis techniczny przebudowy drogi, przedmiar robót, sprawozdanie z wykonania odwiertów w celu zbadania podłoża⁴⁵, wnioski o zatwierdzenie materiałów złożone przez Kierownika Budowy i zatwierdzone przez Inspektora Nadzoru; wykaz zatwierdzonych materiałów w szczególności: atesty użytych materiałów oraz deklaracje właściwości użytkowych, zgłoszenia do odbioru robót, protokoły odbioru wykonanych robót wraz z ze specyfikacjami wykonanych robót, kosztorys powykonawczy, oryginał dziennika budowy, oświadczenie kierownika robót o wykonaniu zadania zgodnie w projektem budowlanym, dokumentację fotograficzną.

(akta kontroli, tom II str. 168-232)

³⁸ Aneks nr 1 RFRD – G61/A/2021.

³⁹ Umowa nr ID.2151.20.2021.

⁴⁰ Nr ewidencyjny WZDP 2-620/16/bis/66 z dnia 30 lipca 1966 r.

⁴¹ M.in. dokumentacja fotograficzna.

⁴² Protokoły nr: 1 z 31 sierpnia, 2 z 30 września, 3 z 29 października i 29 listopada 2021 r. Roboty realizowano do 17 listopada 2021 r.

⁴³ Sprawozdanie z wykonania odwiertów 103/MMA/RZ/2021 badanie przeprowadzono 19 sierpnia 2021 r.

⁴⁴ Zgodnie z umową nr 6/2021 § 5 pkt 1 ust 24.

⁴⁵ Sprawdzenia podłoża na „starej drodze” przed wykonywanie przebudowy.

3b. W trakcie odbioru końcowego nie stwierdzono żadnych wad w zakresie wykonanych robót. W Protokole odbioru końcowego⁴⁶ dotyczącego Przebudowy drogi w miejscowości Przewrotne – Selwy etap II komisja potwierdziła zakończenie robót. Wykonane zostały w sposób prawidłowy zgodnie z przedmiarem, SIWZ⁴⁷ i umową.

(akta kontroli, tom II str. 231)

4. Zakres rzeczowy robót obejmował przebudowę części drogi gminnej nr 108401R w miejscowości Przewrotne – Selwy na odcinku 1,628 km o powierzchni 8 932 m². Przebudowa polegała na wykonaniu nowej nawierzchni wraz z jej poszerzeniem do 5,5 m, z lokalnym zwężeniem do 4,5 m w celu uspokojenia ruchu wraz z progiem zwalniającym i jego oznakowaniem.

Nie stwierdzono odstępstw od dokumentacji projektowej i umowy o wykonanie robót budowlanych.

(akta kontroli, tom II str. 143-146)

5. Podczas realizacji zadania wystąpił problem związany z dużymi opadami deszczu. Spowodowało to wstrzymanie prac ziemnych. Na wniosek inspektora nadzoru przesunięto termin realizacji zadania o 12 dni tj. do 20 listopada 2021 r.

Termin realizacji zadania był zgodny z warunkami umowy o dofinansowanie, który zgodnie z aneksem⁴⁸ określał rozpoczęcie prac w lipcu 2021 r., a zakończenie w listopadzie 2021 r.

(akta kontroli, tom II str. 189-190)

6. Przebudowa drogi realizowana była na podstawie zgłoszenia o przystąpieniu do wykonania robót budowlanych w trybie art. 30 ust.1 pkt 2a i art. 29 ust. 2 pkt.1 Prawa budowlanego, co skutkowało brakiem konieczności uzyskanie pozwolenia na użytkowanie.

(akta kontroli, tom II str. 149)

7. W dniu 14 stycznia 2022 r. Urząd złożył do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego rozliczenie dofinansowanego zadania wraz z wymaganymi załącznikami m.in.: rozliczeniem rzeczowym i finansowym; kopią protokołu końcowego odbioru wykonanych robót; kopiami faktur; kopiami dokumentów bankowych potwierdzających wydatkowanie na realizację zadania środków dofinansowania oraz środków własnych; dokumentację fotograficzną zrealizowanego zadania.

Wojewoda Podkarpacki nie zgłosił do złożonego rozliczenia żadnych uwag.

(akta kontroli, tom II str. 284-288)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd właściwie prowadził inwestycję drogową zgodnie z dokumentacją techniczną i terminami określonymi w umowie o dofinansowanie oraz rzetelnie dokumentował przebieg robót budowlanych. Ustanowiony nadzór inwestorski nad realizacją robót budowlanych realizowany był rzetelnie. Urząd dotrzymał warunków i terminów rozliczenia zadania określonych w umowie o dofinansowanie oraz rzetelnie sporządził jego rozliczenie.

⁴⁶ Z dnia 29 listopada 2021 r.

⁴⁷ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

⁴⁸ Aneks nr 1 RFRD – G61/A/2021 z dnia 23 września 2021 r. do umowy RFRD – G61/A/2021 z dnia 17 maja 2021 r.

III. Wnioski

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

1. Wykonywanie i dokumentowanie kontroli okresowych dróg zgodnie z przepisami art. 62 ust 1 pkt 1a i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.
2. Prowadzenie dziennika objazdów dróg zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 rozporządzenia Ministra infrastruktury w sprawie ewidencji dróg.

IV. 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

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

W przypadku 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 29 czerwca 2022 r.

Kontroler
Barbara Lew
Starszy inspektor k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

*p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
z up. /-/
Robert Łukasz*