



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ. 410.007.03.2022

Mirosław Terlecki
Wójt Gminy Rymań

ul. Szkolna 7
78-125 Rymań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Rymań, ul. Szkolna 7, 78-125 Rymań ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Terlecki, Wójt Gminy od 30 listopada 2006 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami 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 ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Radosław Kropiowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/53/2022 z 12 kwietnia 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wójt, jako zarządca dróg gminnych zapewnił zachowanie w stanie niepogorszonym, tj. bez widocznych uszkodzeń jezdni i chodników, tych dróg przebudowanych przy udziale programów drogowych⁶. W każdej z pięciu umów na wykonanie zadań związanych z przebudową dróg gminnych, zawarto postanowienia dotyczące m.in. okresów obowiązywania i warunków rękojmi za wady oraz gwarancji na zrealizowane roboty budowlane, chroniące zarządcę drogi przed niewłaściwym wykonaniem robót budowlanych.

Stwierdzono natomiast wystąpienie nieprawidłowości związanych m.in. z nieprzeprowadzaniem z częstotliwością określoną w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ Czynności kontrolne w Urzędzie zakończyły się 21 czerwca 2022 r.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Instrumenty wsparcia finansowego z udziałem środków budżetu państwa, środków samorządowych oraz programów finansowanych z udziałem środków europejskich przeznaczone na rozbudowę gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej, w szczególności: (1) Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019, (2) Funduszu Dróg Samorządowych (od 31 grudnia 2021 r. Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg), (3) Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, (4) Regionalnego Programu Operacyjnego, (5) dotacji udzielanych przez samorząd województwa na budowę i modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych udzielanych w trybie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, (6) środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych przeznaczonych na realizację zadań obejmujących remonty dróg lokalnych.

z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷ okresowych rocznych kontroli stanu technicznego dróg. Nie był prowadzony dziennik objazdu dróg, książki dróg nie zawierały wymaganych informacji, o których mowa w § 9 i załącznikach 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 tunelom⁸. Stwierdzone nieprawidłowości m.in. w zakresie oznakowania dróg wskazywały na niewystarczający zakres sprawowanego nadzoru nad drogami.

Na przykładzie wybranej inwestycji, tj. przebudowy ulicy Leśnej w Rymaniu, stwierdzono m.in., że Urząd nie wyegzekwował realizacji części obowiązków określonych: w szczegółowej specyfikacji technicznej, określającej m.in. warunki wykonania i odbioru robót budowlanych⁹, w tym prowadzenie dziennika budowy, książki obmiarów; w umowie zawartej z inspektorem nadzoru, w tym potwierdzanie wykonania robót ulegających zakryciu lub zanikających oraz w umowie z wykonawcą. Wszystkie faktury wystawione przez Wykonawcę zadania i inspektora nadzoru potwierdził pracownik, który w Urzędzie nie był odpowiedzialny za prowadzenie inwestycji realizowanych przez Gminę. SST, wbrew przepisowi, art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰, mimo że stanowiła ona integralną część dokumentacji prowadzonego postępowania (załącznik nr 10 do Specyfikacji Istotnych warunków Zamówienia¹¹ wraz z dokumentacją projektową) nie została opublikowana na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej¹² Urzędu.

Urząd terminowo i zgodnie z warunkami określonymi w umowie o dofinansowanie rozliczył otrzymaną pomoc finansową. Wojewoda Zachodniopomorski¹³ nie wniósł uwag do otrzymanego rozliczenia. Wykazano w nim m.in. zrealizowanie umocnienia skarp kratają ażurową, mimo że został wykonany mur oporowy z pustaków szalunkowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. System zarządzania drogami.

W Urzędzie dwóch pracowników realizowało zadania związane z zapewnieniem trwałości realizowanych inwestycji drogowych, w tym współfinansowanych ze środków programów drogowych. Do obowiązków pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku ds. budownictwa, ochrony środowiska oraz dróg¹⁵, należało m.in. prowadzenie spraw związanych z budownictwem, planowaniem

⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

⁸ Dz.U. Nr 67, poz. 582; dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg.

⁹ Dalej: SST.

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.); dalej: Pzp.

¹¹ Dalej: SIWZ.

¹² Dalej: BIP.

¹³ Dalej: Wojewoda.

¹⁴ 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.

¹⁵ Wykształcenie średnie, technik budowlany.

przestrzennym, ochroną środowiska i drogami, w szczególności sprawy związane z budową i modernizacją dróg lokalnych. Kierownik Stacji Obsługi¹⁶ zobowiązany był m.in. do sprawowania nadzoru nad przeglądami technicznymi i kontrolą obiektów stanowiących własność Gminy Rymań¹⁷. Wymienieni pracownicy nie posiadali uprawnień budowlanych w specjalności drogowej.

(akta kontroli str. 40-45, 50-52)

W sprawie przyczyn braku uszczegółowienia zakresu obowiązków pracowników odpowiedzialnych za proces inwestycyjny i utrzymanie dróg, Wójt wyjaśnił, że: *Powyższy podział uznano za czytelny i jednoznaczny. Ponieważ w toku kontroli stwierdzono, że część czynności nie była wykonywana lub była wykonywana w mniejszym wymiarze niż to wynika z obowiązujących przepisów, po zakończeniu kontroli NIK zostaną podjęte działania mające na celu doprecyzowania zakresów obowiązków, w tym ujęcie w nich zadań wynikających wprost z przepisów, np. przeprowadzanie kontroli okresowych, o których mowa w przepisach prawa budowlanego. Po dokonanej aktualizacji regulaminu organizacyjnego i zakresów obowiązków, Urząd pisemnie powiadomi o wprowadzonych zmianach.*

(akta kontroli str. 431)

Długość dróg gminnych wykazana w sprawozdaniach składanych do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹⁸ wynosiła na koniec: 2016 r. 271,410 km, w tym o nawierzchni bitumicznej 3,500 km, z kostki betonowej 7,000 km, w 2021 r.: 271,410 km, w tym o nawierzchni bitumicznej 3,800 km, a z kostki betonowej 6,700 km. W sprawozdaniach nie zostały ujęte przebudowane odcinki dróg, z wykorzystaniem środków finansowych z programów drogowych, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 72, 76)

W latach 2016-2021 wydatki poniesione przez Gminę na finansowanie dróg publicznych wyniosły 5 003,1 tys. zł¹⁹, w tym wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne 4 472,1 tys. zł, a uzyskane dochody z tytułu zarządzania drogami publicznym 1 964,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 32-37, 68-70)

Gmina uzyskała w latach 2016-2021 dofinansowanie z trzech programów drogowych²⁰ na realizację pięciu zadań w łącznej wysokości 1 838,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 38-39, 68-70)

1.2. Instrumenty prawne chroniące przed niewłaściwym wykonaniem robót budowlanych.

W każdej z pięciu umów na wykonanie zadań związanych z przebudową dróg gminnych, zawarto postanowienia: 1) dotyczące okresów obowiązywania

¹⁶ Wykształcenie średnie, technik ekonomista.

¹⁷ Dalej: Gmina.

¹⁸ Sprawozdania o, których mowa w § 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 (Dz.U. Nr 67, poz. 583); dalej: sprawozdanie w sprawie długości dróg; dalej: GDDKiA.

¹⁹ Bez uwzględnienia kwoty 200 tys. zł dotacji celowej na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych.

²⁰ 1) Rządowy Program na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej – przebudowa drogi w Starninie w 2018 r. kwota 727,1 tys. zł; 2) Fundusz Dróg Samorządowych: przebudowa w 2019 r. drogi w Gorawinie (261,6 tys. zł); przebudowa w 2020 r. ul. A. Mickiewicza w Rymaniu (175,0 tys. zł) i drogi w Drozdowie (305,1 tys. zł); 3) Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – przebudowa w 2021 r. ul. Leśnej w Rymaniu (369,3 tys. zł).

i warunków rękojmi za wady i gwarancji na zrealizowane roboty budowlane²¹ oraz 2) chroniące zarządcę drogi przed niewłaściwym wykonaniem robót budowlanych. Załącznikiem do zawartych umów nr 128/2020 i 51/2021 były karty gwarancyjne. Według art. 577 § 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²² jeżeli nie zastrzeżono innego terminu, termin gwarancji wynosi dwa lata licząc od dnia, kiedy rzecz została kupującemu wydana.

(akta kontroli str. 53-59, 87-94)

Wójt wyjaśnił, że: *W umowach nr 128/2020 i 51/2021 skrócono okresy gwarancji i rękojmi, ale za to wprowadzono dodatkowe postanowienia dotyczące gwarancji i rękojmi ujęte w Karcie Gwarancyjnej mając między innymi skrócone okresy gwarancji i rękojmi. Okres gwarancji i rękojmi skrócono z 60 miesięcy do odpowiednio 48 i 36 miesięcy (...) ponieważ obawialiśmy się, że do przetargu nie staną wykonawcy i podniosą wartość zadania, na które nie byłoby stać Gminy. (...) Przebudowa drogi istniejącej nie powoduje powstanie nowego obiektu budowlanego, jest to nadal ta sama droga, jedynie przebudowana i nadal mieszcząca się w tym samym pasie drogowym, zatem co do nowego obiektu budowlanego okres rękojmi za wady co do zasady powinien wynosić 5 lat, ale dla przebudowywanego obiektu istniejącego może być zastosowany przepis art. 558 kc – czyli nie mniej niż 2 lata, ale nie więcej niż 5 lat i tym też kierowano się przy stanowieniu okresu rękojmi za wady dla przebudowanej drogi. Mając na uwadze możliwość stosowania dłuższego okresu odpowiedzialności za wady niż stosowane dotychczas, w kolejnych postępowaniach o zamówienia publiczne będziemy stosować 5 letni okres odpowiedzialności wykonawcy za wady nieruchomości gruntowych, czy budynków.*

(akta kontroli str. 431-432)

W każdym przypadku zabezpieczenie zostało wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Kwota i termin obowiązywania gwarancji i rękojmi były zgodne z postanowieniami umów. W każdej umowie skorzystano, zgodnie z art. 151 ust. 2 Pzp z uprawnienia do zatrzymania części zabezpieczenia należytego wykonania umowy na czas obowiązywania rękojmi²³.

(akta kontroli str. 53-59)

1.3. Dokonywane kontrole stanu technicznego inwestycji drogowych.

Książki dróg założone były od 2017 r. dla czterech (z pięciu) analizowanych dróg²⁴. Dziennik objazdu dróg nie był prowadzony. Kontrole okresowe roczne obiektów budowlanych przeprowadzono w 2018 r. i 2020 r.²⁵, a kontrolę okresową pięcioletnią w 2017 r.²⁶ Przeglądy gwarancyjne dróg z udziałem inspektora nadzoru, przeprowadzono w następujących latach: Starnin²⁷ (2019 i 2021); Gorawino²⁸

²¹ W trzech umowach, tj. nr 72/2018, 89/2019 i 153/2019 były one równe i wynosiły 60 miesięcy. W dwóch umowach, tj. 128/2020 i 51/2021 okres gwarancji wynosił 48 miesięcy a rękojmi 36 miesięcy licząc od daty odbioru końcowego wykonanych robót bez uwag.

²² Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.; dalej: Kc.

²³ Według art. 151 ust. 2 Pzp kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady nie może przekraczać 30% wysokości zabezpieczenia. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych żadna kwota zatrzymanej części zabezpieczenia nie została zwolniona.

²⁴ Ulica A. Mickiewicza w Rymaniu nie miała założonej książki drogi. Ulica nie miała statusu drogi publicznej.

²⁵ Kontrole roczne i kontrole pięcioletnią przeprowadził członek Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa posiadający uprawnienia do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalności drogowej bez ograniczeń.

²⁶ Ulica A. Mickiewicza w Rymaniu nie była przedmiotem żadnej kontroli.

²⁷ Przekazana do użytkowania w 2018 r.

²⁸ Przekazana do użytkowania w 2019 r.

(2020); ul. A. Mickiewicza w Rymaniu i drogi w Drozdowie²⁹ (2021). Ulica Leśna w Rymaniu została oddana do użytkowania 16 września 2021 r.

(akta kontroli str. 79-86, 412, 433)

Wójt wyjaśnił, że: *Przegląd gwarancyjny drogi w Starninie w 2020 r. oraz w Gorawinie w 2021 r. nie zostały przeprowadzone z powodu przeoczenia.*

(akta kontroli str. 432)

W każdej z pięciu umów na wykonanie przebudowy ww. dróg, zawarto postanowienia określające warunki i terminy rozpoczęcia biegu okresu gwarancji i rękojmi, terminy zgłaszania stwierdzonych wad i terminy ich usunięcia. W żadnej umowie nie zostały określone zasady egzekwowania usunięcia stwierdzonych i zgłoszonych wad oraz terminy w jakich mają być usunięte i uczestnictwo w przeglądach gwarancyjnych inspektora nadzoru, a w trzech³⁰ z pięciu umów nie zostały określone zasady dokumentowania usunięcia stwierdzonych wad, postępowania na wypadek niewywiązania się wykonawcy z ciężących na nim zobowiązań wynikających z rękojmi lub udzielonej gwarancji, przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych³¹. Powyższe postanowienia były ujęte w umowach z 2020 i 2021 r.³²

(akta kontroli str. 79-94)

Wójt wyjaśnił, że: (...) *Przyjęto założenie, że przepisy ujęte w KC są wystarczające dla zabezpieczenia interesów gminy (...).*

(akta kontroli str. 432)

Nieprzeprowadzanie rocznych kontroli okresowych w latach 2016, 2019 i 2021; nieprowadzenie dziennika objazdu dróg i niepełne prowadzenie ksiąg dróg, opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

1.4. Ochrona przed ruchem pojazdów przekraczających dopuszczalne masy całkowite.

Parametry techniczne żadnej z przebudowanych pięciu dróg, współfinansowanych ze środków programów drogowych, nie były dostosowane do poruszania się pojazdów ciężkich o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 ton lub powyżej 8 ton. Jednym z parametrów czterech³³ przebudowanych dróg był maksymalny nacisk osi na jezdnię wynoszący 80kN/oś. W jednym przypadku (ulica A. Mickiewicza w Rymaniu) zostało wprowadzone ograniczenie ruchu dla samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 tony (znak B-5). W pozostałych przypadkach nie zostały ustanowione ograniczenia poruszania się po drogach samochodów ciężarowych. Nie został wprowadzony znak B-18 (Zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad ... t.). Każda z dróg posiadała chodnik i nie przebiegała przez obszar, na którym znajdowało się wyjście ze żłobka, klubu dziecięcego, szkoły, przedszkola lub placówki opiekuńczo-wychowawczej, do których uczęszczałyby dzieci w wieku do 15 lat.

(akta kontroli str. 95-99)

W sprawie przyczyn, z powodu których wprowadzono znak B-5 na wjeździe w ulicę A. Mickiewicza w Rymaniu oraz braku ograniczeń wjazdu pojazdów ciężkich na pozostałe drogi przebudowane z wykorzystaniem środków z ww. programów drogowych (których przedłużenie stanowiły drogi m.in. umożliwiające dojazd do pól

²⁹ Przekazana do użytkowania w 2020 r.

³⁰ Umowy nr 72/2018, 89/2019 i 153/2019.

³¹ Dotyczy drogi w Starninie (umowa z 2108 r.), w Gorawinie (umowa z 2019 r.) i ulicy A. Mickiewicza w Rymaniu (umowa z 2019 r.).

³² Umowa nr 128/2020 z 29 czerwca 2020 r. i nr 51/2021 z 14 maja 2021 r.

³³ Dla ulicy A. Mickiewicza w Rymaniu brak danych w projekcie.

maszynom rolniczym), Wójt wyjaśnił, że: *Znak B-5 na wjeździe na ul. A. Mickiewicza został wprowadzony w związku z tym, że jest to ulica ślepa i wpuszczenie pojazdów ciężarowych uniemożliwiłoby ich wycofanie lub maksymalnie utrudniło. Natomiast nie wprowadzono ograniczeń wjazdu na pozostałych drogach, ponieważ takie ograniczenie uniemożliwiłoby wjazd pojazdów ciężkich z dostawami materiałów do produkcji rolnej do położonych przy ww. drogach gospodarstw (ruch samochodów ciężarowych jest znikomy i praktycznie ogranicza się do dostaw i wywozu płodów rolnych z gospodarstw).*

(akta kontroli str. 434)

Wójt nie przeprowadzał i nie występował w latach 2016-2021 do Policji i do Inspekcji Transportu Drogowego o przeprowadzenie kontroli obejmujących sprawdzenie masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze w obecności funkcjonariusza Policji/Inspekcji oraz nie zwracał się o przeprowadzenie kontroli obejmujących sprawdzenie masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze.

(akta kontroli str. 100-101)

Wójt wyjaśnił, że: *nie występował (...) o przeprowadzenie kontroli obejmującej sprawdzenie masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze (...) ze względu na znikomy ruch pojazdów ciężarowych na drogach gminnych.*

(akta kontroli str. 434)

Kierownik Posterunku Policji w Rymaniu i Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego potwierdzili³⁴ nieskładanie przez Wójta ww. wniosków. Poinformowali także, iż na terenie Gminy Rymań w latach 2016-2021 Policja i Inspekcja nie przeprowadzały kontroli obejmujących sprawdzenie masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze.

(akta kontroli str. 28, 110, 117-118)

Na terenie Gminy nie było ustanowionego miejsca do ważenia pojazdów. Wójt nie występował do zarządu dróg wojewódzkich i do oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad o jego utworzenie.

(akta kontroli str. 100-101)

Wójt wyjaśnił, że: *nie występował (...) o utworzenie punktu ważenia pojazdów na drodze krajowej lub wojewódzkiej, umożliwiających prowadzenie kontroli, gdyż nie było takiej potrzeby (...).*

(akta kontroli str. 434)

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego poinformował także, iż w latach 2016-2021 zostało przeprowadzonych 5 205 kontroli obejmujących sprawdzenie masy lub nacisku osi, na których doszło do zatrzymania pojazdu oraz ujawnionych przypadkach nieprawidłowego wykonywania przewozów, w tym 52 na drogach gminnych.

(akta kontroli str. 110-114)

1.5. Stan techniczny dróg po wykonanych robotach.

W wyniku oględzin trzech wybranych dróg (o najwyższych kwotach przyznanego dofinansowania³⁵) stwierdzono, że na żadnej nie wystąpiły uszkodzenia mogące wskazywać na niewłaściwe wykonanie przedmiotu zamówienia; każda została wyposażona w oznakowania pionowe, jedna (w Starninie) także w poziome (znak P-10, przejście dla pieszych, które było jedynym wprowadzonym urządzeniem

³⁴ Informacje udzielone w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁵ Droga w Starninie – 727,1 tys. zł; droga w Drozdowie – 305,1 tys. zł i ulica Leśna w Rymaniu – 369,3 tys. zł.

bezpieczeństwa na trzech drogach poddanych oględzinom); w pasie drogi nie wystąpiły obiekty zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego i pieszych np. obiekty blokujące chodniki dla pieszych. Stwierdzono również, że: w Drozdowie znak A-7 był częściowo zasłonięty przez gałęzie drzewa; w Starninie poziome oznakowanie przejścia dla pieszych było częściowo zatarte; na ulicy Leśnej w Rymaniu część chodnika przy odcinku BD i część jezdni odcinka BD została przykryta naniesionym piaskiem i gliną z położonej wyżej drogi gruntowej i nie zostały wydzielone, przewidziane w projekcie, miejsca parkingowe obok budynku remizy strażackiej, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 382-407)

1.6. Występowanie zdarzeń drogowych powodujących uszkodzenia lub zniszczenia infrastruktury drogowej.

W latach 2016-2021, w okresie następującym po oddaniu do użytkowania przebudowanych odcinków drogowych, nie wystąpiły zdarzenia drogowe (wypadki, kolizje), które spowodowałyby uszkodzenia lub zniszczenia gminnej infrastruktury drogowej. Gmina nie wykupiła polisy ubezpieczeniowej pozwalającej na naprawę uszkodzonej lub zniszczonej lokalnej infrastruktury drogowej, w przypadku nieustalenia sprawców zdarzeń, które spowodowałyby uszkodzenia lub zniszczenia gminnej infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 16, 8, 102)

Wójt wyjaśnił, że: *Nie było celowości wykupienia polisy pozwalającej na naprawę uszkodzonej lub zniszczonej infrastruktury drogowej, gdyż do tej pory nie wystąpiły żadne zdarzenia drogowe powodujące uszkodzenia lub zniszczenia infrastruktury drogowej. Zostanie ona wykupiona po okresie gwarancji i rękojmi.*

(akta kontroli str. 434)

Kierownik Posterunku Policji w Rymaniu potwierdził także niewystępowanie zdarzeń drogowych powodujących uszkodzenia lub zniszczenia infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 117-118)

1.7. Podejmowane działania skutkujące skróceniem okresu trwałości zrealizowanych inwestycji drogowych.

W latach 2016-2021 po zakończeniu realizacji inwestycji związanych z przebudową dróg z wykorzystaniem środków z programów drogowych, nie były podejmowane działania skutkujące skróceniem okresu trwałości technicznej, organizacyjnej lub finansowej, w tym: nie były wykonywane roboty drogowe powodujące konieczność rozebrania wykonanych nawierzchni jezdni lub chodników; nie wystąpiły przypadki wydania zezwolenia na realizację inwestycji związanych np. z budową sieci sanitarnych i wodociągowych, powodujące utratę gwarancji na przebudowane odcinki drogowe.

(akta kontroli str. 9, 104-107)

Do Urzędu nie wpłynęły w latach 2016-2021 skargi dotyczące niewłaściwego stanu technicznego dróg, poprawy, zmiany oznakowania lub organizacji ruchu, bądź nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym. Urząd otrzymał jeden wniosek podpisany przez 35 mieszkańców dotyczący zainstalowania na drodze w Starninie progów zwalniających. Nie został on ujęty w rejestrze skarg i wniosków, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 27, 106)

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

1. W sprawozdaniach składanych do GDDKiA, nie były wykazane, zrealizowane w poszczególnych latach objętych kontrolą, przebudowy dróg współfinansowane ze środków programów drogowych. W sprawozdaniu za 2020 r. nie wyszczególniono zrealizowanych inwestycji o łącznej długości 1,200 m³⁶. W sprawozdaniu za 2021 r. nie ujęto ww. inwestycji jak też zrealizowanej przebudowy ulicy Leśnej nawierzchni z kostki betonowej o długości 111 m i bitumicznej o długości 191 m.

(akta kontroli str. 72, 74, 76-78)

Wójt wyjaśnił, że: *w sprawozdaniu za 2020 r. od dróg dojazdowych odjęto drogę o nawierzchni z kostki dł. 0,3 km ponieważ dokonano zmiany nawierzchni na żużlową (droga dojazdowa do miejscowości Drozdówek). Ponadto nie wykazano nowo przebudowanych dróg z kostki betonowej długości 1,200 km. Przez przeoczenie w formularzu C w sprawozdaniach za lata 2016-2021 nie wpisywano wszystkich poniesionych przez Gminę wydatków na przebudowę dróg i nie wykazano całkowitej długości przebudowanych dróg. Błąd ten zostanie skorygowany w sprawozdaniu za 2022 r.*

(akta kontroli str. 434)

2. W Urzędzie w badanym okresie nie był prowadzony dziennik objazdu dróg wbrew treści § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Na podstawie § 11 powyższego rozporządzenia dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi.

(akta kontroli str. 79)

Wójt wyjaśnił, że: *Objazdy następujących dróg w Starninie nr G000009, Gorawinie nr G000002, Drozdowie nr G000008, Rymaniu nr 000018 były prowadzone na bieżąco przez pracownika Urzędu Gminy. Brak jednoznacznego zapisu w zakresie obowiązków tego pracownika, wskazującego na konieczność prowadzenia dziennika objazdów był jedną z przyczyn, że nie zostały one udokumentowane pisemnie. Jeszcze w bieżącym roku Urząd podejmie działania w celu bieżącego prowadzenia dziennika objazdu dróg.*

(akta kontroli str. 433)

3. Wbrew treści § 9 ust. 1 pkt 1 oraz załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg w założonych ksiązkach dróg publicznych w: Starninie nr G000009, Gorawinie nr G000002, Drozdowie nr G000008 oraz Rymaniu nr G000018 nie były ujęte: dane dotyczące osoby upoważnionej do dokonywania wpisu; zbiorcze dane techniczne odcinka drogi poza granicami administracyjnymi miast; wykazy dziennika objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi według art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego; wykazy protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi przeprowadzanych co najmniej raz na 5 lat według art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego; wykazy protokołów katastrof odcinka drogi według art. 78 ust. 1 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 79)

Wójt wyjaśnił, że: *z powodu przeoczenia nie dokonano wymaganych wpisów (...). W 2016 r. nie było ksiązek dróg, natomiast w 2017 r. zauważyliśmy brak tych ksiązek i w związku z tym podjęliśmy decyzję o ich założeniu.*

(akta kontroli str. 433-434)

³⁶ Z tego: 0,5 km Starnin, 0,3 km Górawino, 0,4 km Drozdowo. Nawierzchnia z kostki betonowej.

4. W toku prowadzonych 25 maja 2022 r. oględzin stwierdzono, że w Drozdowie znak A-7 był częściowo zasłonięty przez gałęzie drzewa, 2) w Starninie znak P-10 był przetarty i mało widoczny, 3) w Rymaniu na ulicy Leśnej część chodnika przy odcinku BD i część jezdni odcinka BD została przykryta naniesionym piaskiem i gliną z położonej wyżej drogi gruntowej, miejsca postojowe nie zostały wydzielone na parkingu położonym obok budynku remizy strażackiej. Podczas oględzin 15 czerwca 2022 r. stwierdzono, że znak A-7 był widoczny, znak P-10 został odnowiony, miejsca parkingowe przy ul. Leśnej w Rymaniu zostały wydzielone. Natomiast część jezdni odcinka BD ulicy Leśnej nadal była przykryta naniesionym piaskiem i gliną z położonej wyżej drogi gruntowej.

(akta kontroli str. 383, 385-386, 390, 392, 394, 397, 401-403, 424-428)

Wójt wyjaśnił, że: *Urząd zorganizuje spotkanie współwłaścicieli nieruchomości, z których spływa woda na ul. Leśną w wyniku czego powstają zanieczyszczenia w postaci piasku i gliny. Stanowisko Urzędu będzie takie (...) aby współwłaściciele poprawili stan techniczny działki w taki sposób by wyeliminować spływ wody wraz z zanieczyszczeniami. (...). Spotkanie będzie miało charakter polubowny.*

(akta kontroli str. 473)

5. Wbrew treści art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, w latach 2016, 2019 i 2021 nie były przeprowadzane, co najmniej raz w roku, w odniesieniu do każdej z dróg objętych niniejszą kontrolą, tj. drogi gminnej w Starninie nr G000009; Gorawinie nr G000002; Drozdowie nr G000008; ul. Leśnej w Rymaniu i ul. A. Mickiewicza w Rymaniu (dotyczy 2021 r.) roczne kontrole okresowe stanu technicznego dróg.

(akta kontroli str. 79)

Wójt wyjaśnił, że: *(...) Z braku jednoznacznych zapisów w zakresach obowiązków pracowników, wskazujących na konieczność prowadzenia kontroli okresowych Urzędu, w stosunku do każdej z dróg objętych niniejszą kontrolą, nie wyegzekwowano przeprowadzenia kontroli (...). Ulica Mickiewicza w Rymaniu nie była przedmiotem w latach 2016-2022 żadnej kontroli okresowej, ponieważ do 2020 roku była drogą gruntową. W związku z tym nie była obiektem budowlanym w rozumieniu Ustawy Prawo Budowlane do czasu oddania do użytkowania w 2020 r. W 2021 r. m.in. z powodu braku jednoznacznych zapisów w zakresach obowiązków pracowników, wskazujących na konieczność prowadzenia kontroli okresowych nie została przeprowadzona kontrola okresowa roczna. (...) Nadzór nad drogami był sprawowany m.in. poprzez objazdy prowadzone przez Kierownika i pracowników Stacji Obsługi.*

(akta kontroli str. 433)

Stwierdzone w toku ww. oględzin nieprawidłowości w zakresie oznakowania dróg oraz ustalenia kontroli Wojewody w tym zakresie, wskazywały na niewystarczający zakres sprawowanego nadzoru nad drogami.

(akta kontroli str. 481-482)

6. W rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Urzędzie nie został ujęty wniosek mieszkańców Starnina z 20 września 2018 r. dotyczący zainstalowania progów zwalniających na przebudowywanej drodze w Starninie.

(akta kontroli str. 27, 105-106)

Według art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁷, przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy

³⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.; dalej: Kpa.

ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, o czym stanowi treść art. 254 Kpa.

Wójt wyjaśnił, że: *Wniosek (...) został złożony bezpośrednio inspektorowi ds. budownictwa i ochrony środowiska i dlatego przez przeoczenie pracownika nie został ujęty w rejestrze skarg i wniosków (...).*

(akta kontroli str. 473-474)

OCENA CZĄSTKOWA

Drogi gminne, przebudowane ze środków programów drogowych w latach 2016-2021, były zachowane w stanie niepogorszonym, tj. bez widocznych uszkodzeń jezdni i chodników. W każdej z pięciu umów na wykonanie zadań związanych z przebudową dróg gminnych, zawarto postanowienia dotyczące m.in. okresów obowiązywania i warunków rękojmi za wady oraz gwarancji na zrealizowane roboty budowlane, chroniące zarządcę drogi przed niewłaściwym wykonaniem robót budowlanych. Urząd nie przeprowadzał jednak z wymaganą częstotliwością rocznych kontroli okresowych dróg – obiektów budowlanych. Prowadzone książki drogi nie zawierały wymaganych przepisami informacji. Nie był prowadzony również dziennik objazdu dróg. Stwierdzone nieprawidłowości m.in. w zakresie oznakowania dróg wskazywały na niewystarczający zakres sprawowanego nadzoru nad drogami. Składane do GDDKiA sprawozdania w sprawie długości dróg były nierzetelne w zakresie dróg przebudowanych ze środków programów drogowych, gdyż nie wykazywano w nich długości i rodzaju nawierzchni przebudowanych dróg.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Prawidłowość sprawowanego nadzoru nad realizacją inwestycji drogowej współfinansowanej ze środków programów drogowych, sprawdzono na przykładzie przebudowy ulicy Leśnej w Rymaniu, tj. inwestycji, która otrzymała najwyższą wartość dofinansowania, spośród trzech inwestycji oddanych do użytkowania w latach 2020-2021.

2.1. Zgodność rozpoczęcia realizacji zadania z umową z wykonawcą i umową z organem przyznającym dofinansowanie.

Rozpoczęcie realizacji zadania nastąpiło zgodnie z warunkami zawartej umowy z Wykonawcą oraz z organem, który przyznał dofinansowanie (Wojewoda) do realizacji zadania, a w szczególności: Wójt posiadał dokumenty umożliwiające rozpoczęcie inwestycji w zakresie realizacji robót budowlanych, w terminach określonych w umowie o dofinansowanie zadania. Wykonawcy przekazano plac budowy w terminie określonym w umowie o realizację robót budowlanych. Inwestycja została rozpoczęta po wydaniu zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu do rozpoczęcia robót budowlanych, które nie wymagały uzyskania pozwolenia na budowę. Zadanie było dofinansowane z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, nie wystąpił przypadek nierozpoczęcia robót budowlanych w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy o dofinansowanie zadania (rozpoczęcie prac nastąpiło 1 czerwca 2021 r. umowę o dofinansowanie podpisano 24 czerwca

2021 r.). Na stronie internetowej BIP Urzędu nie została zamieszczona SST, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 119-120, 143-157, 305-310, 408-409)

2.2. Zapewnienie sprawowania prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych.

Dla realizowanej inwestycji ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego (umowa nr 57/2021 z 24 maja 2021 r.). Do jego obowiązków należało m.in. dokonywanie odbioru robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających oraz prób i odbiorów technicznych oraz częściowych; potwierdzanie faktycznie wykonanych robót; kontrolowanie terminowości wykonania robót objętych dokumentacją w stosunku do harmonogramu realizacji robót oraz sygnalizowanie ewentualnych opóźnień w realizacji harmonogramu; stałe uczestnictwo w naradach technicznych i innych, organizowanych przez Zamawiającego i Wykonawcę robót oraz sporządzenie z ich ustaleń pisemnych protokołów; sprawdzanie i opiniowanie wniosków Wykonawcy robót w sprawie zmiany sposobu wykonania robót w stosunku do dokumentacji projektowej (roboty ziemne), a także ustalenia sposobu wykonania tych robót; dokonywanie czynności związanych z odbiorami częściowymi, technicznymi i odbiorem końcowym oraz dokonywanie odbioru końcowego przy udziale i akceptacji Zamawiającego w tym kontrolowanie prawidłowości prowadzenia dziennika budowy.

(akta kontroli str. 121-123, 345-350)

Nieprawidłowości związane ze sprawowanym nadzorem nad wykonaniem przebudowy ulicy Leśnej, w tym inspektor nadzoru nie zrealizował czynności związanych z odbiorami robót (w tym robót zanikających i ulegających zakryciu) w sposób przewidziany w SST oraz ww. umowie nr 57/2021 z 24 maja 2021 r.). W Urzędzie brak było dokumentacji potwierdzającej przestrzeganie wymogów w zakresie warunków pogodowych przy realizacji robót drogowych, a warunki ich realizacji nie zostały odnotowane w dokumentacji przebiegu robót budowlanych. Dane dotyczące jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyniki przeprowadzonych badań nie były wpisywane do dziennika budowy. Nie był prowadzony dziennik budowy, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 121-123)

2.3. Dokonanie odbioru końcowego.

Odbiór końcowy robót dokonany został 15 września 2021 r., w terminie wynikającym ze zmiany wprowadzonej w aneksie nr 2 z 19 sierpnia 2021 r. do umowy z Wykonawcą i nie zostało stwierdzone wystąpienie wad lub usterek. Urząd posiadał m.in. 33 deklaracje zgodności wbudowanych materiałów, 28 zatwierdzonych przez inspektora nadzoru wniosków materiałowych, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą.

(akta kontroli str. 124-126, 317, 339-340, 343, 420, 435-436, 438-472)

W ramach dokonanego odbioru Urząd nie wyegzekwował od Wykonawcy dostarczenia niektórych dokumentów określonych w umowie oraz SST, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 124-126, 316, 343-344)

2.4. Zgodność zrealizowanej inwestycji z dokumentacją projektową i umową z Wykonawcą.

Zakres zrealizowanych i sfinansowanych zadań, według dwóch protokołów odbioru częściowego, protokołu odbioru końcowego oraz protokołów odbioru robót

dotychczasowy był zgodny z dokumentacją projektową oraz umową na wykonanie zadania wraz ze zmianami wynikającymi z dwóch umów na roboty dodatkowe.

(akta kontroli str. 127-138, 257-304, 311-337, 341-344)

W wyniku oględzin stwierdzono, że parametry dotyczące rodzaju nawierzchni, szerokości jezdni i chodników były zgodne z dokumentacją projektową, a roboty dodatkowe zostały wykonane.

(akta kontroli str. 395-407)

Wykonawca w piśmie z 9 sierpnia 2021 r. stwierdził: (...) *w związku z uzgodnionymi oraz wykonanymi zmianami, które były niezbędne z uwagi na pojawiające się problemy na ww. budowie, w załączeniu przedstawia kosztorys różnicowy.*

W protokole konieczności wykonania robót dodatkowych z 10 sierpnia 2021 r. wskazano, że Kierownik Budowy, Przedstawiciel Wykonawcy, Przedstawiciel Zamawiającego i Inspektor Nadzoru, stwierdzają konieczność wykonania robót dodatkowych: 1) po przeprowadzonej wizji lokalnej na budowie ww. osoby stwierdzają konieczność wykonania robót dodatkowych: budowa murów oporowych z pustaków szalunkowych gr. 19 cm w celu zabezpieczenia skarp wzdłuż ul. Leśnej. Koszt wykonania robót dodatkowych ustalony na podstawie sporządzonego kosztorysu. Uzgodniony termin wykonania robót dodatkowych: zgodnie z terminem umowy podstawowej.

Kosztorys sporządzony przez Wykonawcę (bez wskazania daty sporządzenia, został zaakceptowany przez inspektora nadzoru, bez wskazania daty akceptacji) na wykonanie m.in. podkładów betonowych na podłożu gruntowym z betonu zwykłego o pow. 3,952 m² (cena 1 659,29 zł netto) i ścian żelbetonowych grubości 19 cm, o wysokości do 6,0 m z układaniem betonu za pomocą pompy o pow. 112,9 m² (cena 26 515,69 zł netto). Zrezygnowano z wykonania: obrzeży betonowych, na podsypce cementowo-piaskowej (135,6 m²); warstwy wzmocniającej grunt pod warstwy technologiczne z geokrat (176 m²); ścieków przykrawężnikowych na podsypce cementowo-piaskowej (50 m²). Łączna wartość prac 10 083,06 zł netto (12 402,16 zł brutto).

Umowa nr 1/2021 na wykonanie robót dodatkowych przy wykonaniu zadania "Przebudowa ul. Leśnej wraz ze skrzyżowaniem ulicy Koszalińskiej w miejscowości Rymań" podpisana została 11 sierpnia 2021 r. Przedmiotem umowy było wykonanie prac obejmujących budowę murów oporowych z pustaków szalunkowych gr. 19 cm w celu zabezpieczenia skarp wzdłuż ulicy Leśnej. Wynagrodzenie ryczałtowe określono w kwocie 12 402,16 zł brutto. Prace odebrano 15 września 2021 r.

(akta kontroli str. 351-358)

Prezes Zarządu Ochotniczej Straży Pożarnej w Rymaniu w piśmie z 21 lipca 2021 r. zwrócił się o przyłączenie istniejącej lampy oświetleniowej na budynku remizy strażackiej do oświetlenia ulicznego ulicy Leśnej oraz o wykonanie studni chłonnej przy parkingu obok remizy, która pozwoli na odwodnienie placu przy remizie.

Wykonawca w piśmie do Urzędu z 1 września 2021 r. stwierdził, że z powodu jednostronnego spadku poprzecznego na drodze 152 (powinno być 112) w trakcie obfitych opadów zalana zostaje przebudowywana, leżąca na wprost, ulica Leśna. W celu rozwiązania zaistniałego problemu, sugerujemy budowę dwóch studzienek ściekowych ulicznych wraz z włączeniem do kanalizacji deszczowej w ciągu drogi wojewódzkiej. Proponowane rozwiązanie zmniejszy napływ wody na zalewaną ulicę o ok. 80-90%. Prosimy o szybkie ustosunkowanie się do niniejszego pisma, celem zachowania ciągłości robót. Wójt na piśmie naniósł adnotację o treści: "Wyrażam zgodę 1.09.2021 r."

Wykonawca w piśmie do Urzędu z 1 września 2021 r. stwierdził, że: *ze względu na usytuowanie remizy OSP w Rymaniu oraz brak zapewnionego odprowadzania wód opadowych, należałoby wykonać studnię chłonną połączoną z odwodnieniem liniowym. Proponowane rozwiązanie umożliwi prawidłowy odpływ wody z zalewanego terenu.*

Protokół konieczności wykonania robót dodatkowych sporządzono 8 września 2021 r. W protokole wskazano, że Kierownik Budowy, Przedstawiciel Wykonawcy, Przedstawiciel Zamawiającego i Inspektor Nadzoru stwierdzają konieczność wykonania robót dodatkowych: 1) po przeprowadzonej wizji lokalnej na budowie ww. osoby stwierdzają konieczność wykonania robót dodatkowych: a) budowa dwóch studzienek ściekowych ulicznych wraz z włączeniem się do kanalizacji deszczowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 152 w celu zmniejszenia napływu wody na zalewaną ul. Leśną, b) budowa studni na wody opadowe przy zjeździe z ul. Leśnej do remizy OSP. Koszt wykonania robót dodatkowych ustalony został na podstawie sporządzonych kosztorysów robót dodatkowych. Uzgodniony termin wykonania robót dodatkowych: zgodnie z terminem umowy podstawowej.

Kosztorys sporządzony przez Wykonawcę (bez wskazania daty sporządzenia, nie został zaakceptowany przez inspektora nadzoru) na wykonanie m.in. dwóch studzienek ściekowych ulicznych betonowych o średnicy 500 mm z osadnikiem bez syfonu określił wartość prac netto 4 606,23 zł (5 665,66 zł brutto) i kosztorys sporządzony przez Wykonawcę (bez daty sporządzenia i zaakceptowania przez inspektora nadzoru) na wykonanie m.in. studni rewizyjnej z kręgów betonowych w gotowym wykopie o średnicy 1000 mm i głębokości 3 m określił wartość prac netto 4 689,76 zł (5 768,40 zł brutto).

Umowa nr 2/2021 na wykonanie robót dodatkowych przy wykonaniu zadania "Przebudowa ul. Leśnej wraz ze skrzyżowaniem ulicy Koszalińskiej w miejscowości Rymań" podpisana została 9 września 2021 r. Przedmiotem umowy było wykonanie prac obejmujących: a) budowę dwóch studzienek ściekowych ulicznych wraz z włączeniem się do kanalizacji deszczowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 152 w celu zmniejszenia napływu wody na zalewaną ul. Leśną, b) budowa studni na wody opadowe przy zjeździe z ul. Leśnej do remizy OSP. Wynagrodzenie ryczałtowe określono w kwocie 11.434,06 zł brutto. Prace odebrano 15 września 2021 r.

(akta kontroli str. 359-368)

W sprawie przyczyn, z powodu których prace będące przedmiotem umów dodatkowych nie zostały ujęte w dokumentacji projektowej z grudnia 2019 r. oraz czy nie była możliwa do przewidzenia konieczność wykonania ww. prac na etapie opracowania dokumentacji projektowej, Wójt wyjaśnił, że: *Prace będące przedmiotem umów dodatkowych nie zostały ujęte w dokumentacji projektowej z grudnia 2019 r. ponieważ konieczność ich wykonania uwidoczniła się podczas prowadzenia inwestycji. Konieczność wymiany warstwy wzmacniającej grunt pod warstwy technologiczne z geokrat na budowę murów oporowych z pustaków szalunkowych gr.19 cm w celu zabezpieczenia skarp oraz budowa dodatkowych studni była nie do przewidzenia na etapie projektu budowlanego ponieważ wynikiły w trakcie prowadzenia prac: - konieczność budowy muru oporowego wynikała przy próbie zabezpieczenia skarp krata; - budowa dwóch studzienek ściekowych wraz z włączeniem ich do kanalizacji deszczowej w ciągu drogi krajowej wynikała przy przebudowie skrzyżowania ul. Leśnej z ul. Koszalińską okazało się że istniejące rozwiązanie odprowadzenie wód opadowych z ul. Koszalińskiej nie gwarantuje odpowiedniego ich odprowadzenia wymagał szybkiego podjęcia decyzji był to końcowy przebudowy (przed położenie masy asfaltowej). - budowa studni przy*

Remizie OSP wynikała po opadzie deszczu, który wykazał konieczność wykonania studni.

(akta kontroli str. 436-437)

Udzielenie dwóch zamówień na roboty dodatkowe bez zmiany pierwotnej umowy z Wykonawcą stanowiło naruszenie przepisu art. 144 ust. 1 pkt 7 Pzp, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

2.5. Terminowość realizacji zadania.

Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z terminem wynikającym ze zmiany wprowadzonej w aneksie nr 2 z 19 sierpnia 2021 r. do umowy z Wykonawcą (datę wykonania zmieniono z 30 sierpnia na 15 września 2021 r. na wniosek Wykonawcy z 16 sierpnia 2021 r.³⁸) i w terminie określonym w umowie o dofinansowanie zadania.

(akta kontroli str. 139-141, 143-146, 317, 339-340)

Zmiany terminu wykonania zadania dokonano w oparciu o postanowienie § 22 ust. 1 pkt 1 lit. b ppkt c i d umowy, tj.: Zamawiający dopuszczał możliwość zmiany postanowień zawartej umowy w przypadkach określonych w art. 144 ust. 1 Pzp, jak również w następujących przypadkach: (pkt 1) Przewiduje się możliwość zmiany postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru Wykonawcy, w przypadku wystąpienia co najmniej jednej z okoliczności wymienionych poniżej, z uwzględnieniem podanych warunków ich wprowadzenia: (b) Zamawiający dopuszcza przedłużenie terminu wykonania przedmiotu umowy o czas opóźnienia, jeżeli takie opóźnienie ma lub będzie miało wpływ na wykonanie umowy w przypadku: c) siły wyższej lub klęski żywiołowej, d) wykonania niezbędnych robót (zamówień) dodatkowych. Powyższe okoliczności były przewidziane we wzorze umowy załączonym do SIWZ.

(akta kontroli str. 190-219)

W sprawie określenia, jaka siła wyższa lub klęska żywiołowa wystąpiła w okresie realizacji umowy, która uzasadniała przedłużenie terminu jej wykonania o dwa tygodnie, Wójt Gminy wyjaśnił, że: (...) tę podstawę prawną wpisano w związku z wystąpieniem deszczu nawalnego.

(akta kontroli str. 436)

Urząd nie posiadał dokumentacji, w której odnotowywane zostały okoliczności podnoszone przez Wykonawcę w piśmie z 16 sierpnia 2021 r., co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 140)

2.6. Zgodność z przeznaczeniem wykorzystania otrzymanej pomocy finansowej.

Otrzymana pomoc finansowa została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Została ona rozliczona w formie i terminie wynikającym z umowy o dofinansowanie realizacji zadania. Rozliczenie sporządzone przez Urząd zostało przyjęte i zatwierdzone przez Wojewodę bez uwag.

(akta kontroli str. 142-142¹, 169-175)

³⁸ We wniosku stwierdzono m.in., że przeszkody w terminowej realizacji zadania pojawiły się już na etapie robót rozbiórkowych i ziemnych. Bardzo duże zagęszczenie przewodów instalacji elektrycznych oraz telekomunikacyjnych na odcinku ABC, posadowionych na niewielkich głębokościach, które nie były ujęte w żadnej dokumentacji, uniemożliwiło prowadzenie robót w sposób mechaniczny. W trakcie rady budowy ustalono, że projektowane obrzeża oraz umocnienia skarp teokratą, zostaną zastąpione murem oporowym, wykonanym z pustaków szalunkowych z wypełnieniem masą betonową. Kilka dni obfitych opadów deszczu zrobiło sporo szkód na budowie. Pracownicy byli zmuszeni po raz drugi ustawiać przewrócone krawężniki oraz wykonać część zniszczonej opadami podbudowy.

W sprawozdaniu z wykonania umowy o dofinansowanie nr 32/2021/A/35 z 24 czerwca 2021 r. (załącznik nr 3, lp. 7.1.7) wykazano, że wykonano umocnienie skarp kratą ażurową z recyklingu PE (na odcinku posesji na działkach 188, 187/4, 187/3, 187/2), mimo że kraty nie zostały zamontowane, a w to miejsce został wykonany mur oporowy z pustaków szalunkowych.

(akta kontroli str. 173)

Wójt wyjaśnił, że: *Zabezpieczenie skarp wykonane przez Wykonawcę wykazane w ww. załączniku mimo innego sposobu wykonania obejmowało tylko wielkość i koszty kwalifikowane objęte wnioskiem o dofinansowanie.*

(akta kontroli str. 473)

W sprawozdaniu wykazano w powyższym zakresie inny zakres wykonanych prac niż był faktycznie zrealizowany.

Wszystkie faktury wystawione przez Wykonawcę zadania i inspektora nadzoru potwierdził pracownik, który w Urzędzie nie był odpowiedzialny za prowadzenie inwestycji realizowanych przez Gminę, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 369-381)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na stronie internetowej BIP Urzędu, wbrew treści art. 37 ust. 2 Pzp³⁹, nie została zamieszczona SST, mimo że stanowiła ona integralną część dokumentacji prowadzonego postępowania (załącznik nr 10 do SIWZ wraz z dokumentacją projektową).

(akta kontroli str. 176, 408-409)

Wójt wyjaśnił, że: (...) *wynikało to z przeoczenia pracownika merytorycznego.*

(akta kontroli str. 435)

2. W ramach nadzoru nad realizacją przebudowy ulicy Leśnej w Rymaniu Urząd nie wyegzekwował:

2.1. udokumentowania odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu jak również brak było dokumentów odnoszących się do wykonania postanowień § 8 ust. 3 umowy z Wykonawcą, w tym Urząd nie posiadał informacji o parametrach warstwy podbudowy, warstwy wiążącej i ścieralnej⁴⁰;

(akta kontroli str. 121-122, 318)

2.2. realizacji obowiązków określonych w SST, w tym:

a) wbrew zapisom zawartym w SST nie był prowadzony dziennik budowy (pkt 6.7) oraz książka obmiaru (pkt 1.2 i pkt 7.1);

(akta kontroli str. 121-123, 221-222, 246-247)

b) prowadzenia dokumentacji pozwalającej ustalić: 1) czy przestrzegano wymogów (określonych w dokumentacji przetargowej) w zakresie warunków pogodowych przy realizacji robót drogowych, skoro według pkt 6.7 SST do dziennika budowy należało m.in. wpisać - stan pogody i temperaturę powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom

³⁹ Zamawiający w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego udostępnia specyfikację istotnych warunków zamówienia na stronie internetowej od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w BIP w przypadku zamówień lub konkursów, których wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8.

⁴⁰ Według § 8 ust. 3 umowy z Wykonawcą w razie konieczności dokonania odbioru robót zanikających lub ulegających zakryciu lub robót przewidzianych do częściowego rozliczenia, Wykonawca zawiadomi Inżyniera o wykonaniu tych robót w celu dokonania ich odbioru w terminie 3 dni roboczych przed planowanym terminie ich zakrycia. Wykonawca przygotowuje i przedłoży Inżynierowi niezbędne do dokonania odbioru dokumenty przed rozpoczęciem odbioru tych robót. W przypadku wykonania robót zanikających lub ulegających zakryciu bez polecenia Inżyniera, Wykonawca na własny koszt dokona ich odkrycia i/lub wykona te roboty ponownie.

szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi; 2) przerwy w realizacji zadania, stronę odpowiedzialną za powstanie tych przerw, przebieg wykonania przedmiotu umowy w poszczególnych dniach jej realizacji. Według pkt 6.7 SST do dziennika budowy należało wpisać terminy rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych elementów robót; przebieg robót, trudności i przeszkody w ich prowadzeniu, okresy i przyczyny przerw w robotach; uwagi i polecenia Inżyniera/Kierownika projektu; daty zarządzenia wstrzymania robót, z podaniem powodu.

(akta kontroli str. 123, 140, 246-247)

c) sporządzenia opinii technologicznej, tj. dokumentacji zawierającej: 1) opinie (informacje) w zakresie zgodności recept ze SST, w tym: wydanie opinii w sprawie zgodności recepty bitumicznej ze SST dla: warstwy podbudowy, warstwy wiążącej, warstwy ścieralnej; badanie składu mieszanki bitumicznej – wykonanie ekstrakcji, warstwy podbudowy, warstwy wiążącej, warstwy ścieralnej; badanie wykonanej nawierzchni (grubość warstwy, zagęszczenie, próżnia); warstwy podbudowy, warstwy wiążącej, warstwy ścieralnej; badanie betonu na mrozoodporność; badanie konsystencji mieszanki betonowej; badanie napowietrzenia mieszanki betonowej; 2) opracowanie wyników badań, mimo że według zapisu w pkt 8.4.2 SST Wykonawca, powinien przedłożyć opinię technologiczną;

(akta kontroli str. 124-125, 254)

d) przedłożenia dziennika budowy, książki obmiarów, wyników pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych oraz złożenia całości dokumentacji także na nośniku cyfrowym oraz nie wyegzekwował przedłożenia przez kierownika budowy kopii oświadczenia o rozpoczęciu i zakończeniu robót oraz zgłoszenia robót do odbioru (pkt 8.4.2 SST oraz pkt 6.13 SIWZ);

(akta kontroli str. 122-125, 140, 254)

2.3. realizacji obowiązków przez powołanego inspektora nadzoru, o których mowa w § 2 zawartej z nim umowy nr 57/2021, w tym: pkt. 7) dokonywania odbioru robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających; 11) sporządzania protokołów z narad technicznych i innych, organizowanych przez Zamawiającego i Wykonawcę robót; 15) kontrolowania prawidłowości prowadzenia dziennika budowy.

(akta kontroli str. 121-123, 345-347)

Wójt wyjaśnił, że: (...) *Kierowano się głównie umową zawartą z wykonawcą. Mniejszą uwagę zwrócono na obowiązki sprawozdawcze wynikające ze szczegółowej specyfikacji technicznej i umowy z inspektorem nadzoru i w związku z tym nie wyegzekwowano od inspektora prowadzenia wymaganej dokumentacji. (...). Wykonawca mimo prowadzonych prac przy zabezpieczeniu skarpy murem oporowym prowadził prace bez przerwy, wydłużył się tylko czas wykonywania prac.*

(akta kontroli str. 416-418, 434-436)

Wykonawca m.in. w piśmie z 9 sierpnia 2021 r. powoływał się na problemy związane z prowadzoną budową oraz w piśmie z 16 sierpnia 2021 r. wskazał na przeszkody w terminowej realizacji zadania.

(akta kontroli str. 340, 351)

3. W protokole odbioru końcowego robót z 15 września 2021 r. wbrew treści § 8 ust. 10 umowy z Wykonawcą brak było wskazania: daty rozpoczęcia i zakończenia czynności odbioru; wykazu dokumentów przygotowanych przez Wykonawcę i przekazanych Zamawiającemu oraz Inżynierowi; oświadczenia, że roboty wykonano zgodnie z dokumentacją projektową.

(akta kontroli str. 139, 319, 343-344)

Wójt wyjaśnił, że: *Data rozpoczęcia i zakończenia odbioru był dzień spisania protokołu 15.09.2021 r. Wykonawca przedłożył zał. nr 1 w którym wymienił załączone dokumenty. W protokole odwołano się do umowy z Wykonawcą nr 51/021 z dnia 14.05.2021 r. w której w § 2 określono przedmiot umowy. Wykonawca załączył oświadczenie kierownika budowy o zgodność wykonania robót budowlanych z projektem budowlanym (oświadczenie z 15 września 2022 r.).*

(akta kontroli str. 436)

4. Wykonawcy zamówienia, udzielono dwóch zamówień dodatkowych (umowa nr 1 z 11 sierpnia 2021 r. i umowa nr 2 z 9 września 2021 r. na łączną kwotę 19 379,04 zł netto (23 836,22 zł brutto)) z zastosowaniem nieobowiązującego trybu zamówienia z wolnej ręki, przewidzianego w przepisie art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp⁴¹, obowiązującym do 27 lipca 2016 r. Umowa z Wykonawcą nr 51/2021⁴² nie była zmieniona w trybie przewidzianym w art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp, zgodnie z którym zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że łączna wartość zmian jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 i w przypadku zamówień na roboty budowlane - jest mniejsza od 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie.

(akta kontroli str. 134-138, 351-381)

Wójt wyjaśnił, że: *Powodem przedłużenia terminu nie było wystąpienie klęsk żywiołowych tylko konieczność wykonania prac dodatkowych wymagających więcej czasu niż prace przewidziane do wykonania w projekcie. Postawienie muru oporowego było niezbędne, ponieważ po bardzo intensywnym opadzie deszczu, który wystąpił podczas prowadzenia prac, okazało się, że grunt osuwa się uniemożliwiając prowadzenie prac.*

(akta kontroli str. 418-420, 436)

5. Faktury wystawione przez Wykonawcę na prace główne i roboty dodatkowe oraz faktury wystawione przez inspektora nadzoru, pod względem merytorycznym potwierdzała pracownica Urzędu, która jako inspektor ds. promocji i rozwoju Gminy oraz zastępca kierownika Urzędu Stanu Cywilnego nie miała w swoich zakresach obowiązków zdań związanych z prowadzeniem inwestycji gminnych. Faktury te nie były potwierdzane przez pracownika Urzędu, inspektora ds. budownictwa, ochrony środowiska oraz dróg, do którego zadań zgodnie z zawartą umową z Wykonawcą i zakresem obowiązków, należało prowadzenie wszelkich spraw związanych z realizacją inwestycji.

(akta kontroli str. 40-49, 369-381)

Wójt wyjaśnił, że: *(...) Faktury były sprawdzane przez wymienioną osobę z powodu kontroli tych dokumentów pod kątem dofinansowania ze środków pochodzących z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (...). Dokonywała opisu faktur ze wskazaniem wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych (...). Dokonanie powyższych opisów i rozliczeń wiązało się z weryfikacją umowy z Wykonawcą oraz umowy z inspektorem nadzoru.*

(akta kontroli str. 473)

Według standardu 3 „Struktura organizacyjna”, określonego w części II „Standardy kontroli zarządczej” załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴³, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do

⁴¹ Obowiązujący do 27 lipca 2016 r. na podstawie art. 1 pkt 85 lit. a tiret czwarty ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1020, ze zm.).

⁴² Łączna kwota wynagrodzenia wynosiła 592 470,25 zł netto (728 738,41 zł brutto).

⁴³ Dz.U. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Przez sprawdzenie pod względem merytorycznym rozumie się m.in. sprawdzenie czy dane zawarte w dokumencie odpowiadają rzeczywistości, tj. czy dane dotyczące wykonania rzeczowego faktycznie zostały wykonane (kontrola na gruncie), czy zostały wykonane w sposób rzetelny i zgodnie z obowiązującymi normami⁴⁴.

OCENA CZĄSTKOWA

Przebudowa ulicy Leśnej w Rymaniu została rozpoczęta w terminie wynikającym z zawartej umowy. Rodzaj nawierzchni, szerokość jezdni i chodników były zgodne z dokumentacją projektową. Urząd terminowo i zgodnie z warunkami określonymi w umowie o dofinansowanie rozliczył otrzymaną pomoc finansową. W sprawozdaniu do Wojewody wykazano zrealizowanie umocnienia skarp krata żurową, mimo że został wykonany mur oporowy z pustaków szalunkowych. Urząd nie wyegzekwował dokumentowania przebiegu robót budowlanych (nie był prowadzony dziennik budowy i brak było książki obmiarów). Brak było udokumentowania odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu. Nie egzekwowano od inspektora nadzoru wykonywania obowiązków określonych w zawartej z nim umowie. Faktury wystawione przez wykonawcę i inspektora nadzoru, pod względem merytorycznym potwierdzała pracownica Urzędu, która nie była odpowiedzialna w Urzędzie za prowadzenie inwestycji gminnych.

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. Wykazywanie w składanych do GDDKiA sprawozdaniach w sprawie długości dróg zrealizowanych inwestycji drogowych z uwzględnieniem rodzaju nawierzchni i długości przebudowanych dróg oraz kosztów ich wykonania.
2. Publikowanie na stronie internetowej BIP Urzędu wszystkich dokumentów składających się na SIWZ.
3. Prowadzenie dziennika objazdu dróg i ujmowanie w książkach dróg wszystkich wymaganych informacji.
4. Przeprowadzanie, co najmniej raz w roku, kontroli okresowych obiektów budowlanych – dróg gminnych.
5. Prowadzenie procesu inwestycyjnego z uwzględnieniem zapisów zawartych w umowach i szczegółowych warunkach wykonania i odbioru robót budowlanych.
6. Egzekwowanie wykonywania przez inspektorów nadzoru obowiązków określonych w zawartych z nimi umowach.
7. Zapewnienie weryfikacji merytorycznej dowodów księgowych dotyczących realizacji inwestycji drogowych przez pracowników Urzędu, których obowiązki są związane z prowadzeniem takich zadań.
8. Ewidencjonowanie i rozpatrywanie wniosków mieszkańców zgodnie z procedurą określoną w Kpa.

Uwagi

Najwyższa Izba kontroli nie formułuje uwag.

⁴⁴ https://mfiles.pl/pl/index.php/Kontrola_obiegu_dokument%C3%B3w_ksi%C4%99gowych.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 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.

Szczecin, 1 lipca 2022 r.

Kontroler:

Radosław Kropiowski
doradca ekonomiczny

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
Podpis