



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.001.03.2022

Pan
Dariusz Szykuła
Wójt Gminy Adamów
22-442 Adamów 11b

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr S/22/001 Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych i utrzymanie infrastruktury technicznej
w województwie lubelskim

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Adamów (dalej: Urząd lub UG); 22-442 Adamów 11b.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Szykuła, Wójt Gminy Adamów (dalej: Wójt) od 19 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji wybranych zadań inwestycyjnych. 2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych. 3. Utrzymanie obiektów infrastruktury technicznej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (do 21 listopada), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Katarzyna Kuzioła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr: LLU/126/2022 z 13 września 2022 r. i LLU/155/2022 z 14 listopada 2022 r. 2. Agata Wróbel starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/136/2022 z 13 października 2022 r. (akta kontroli tom I str.3-15)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd nie w pełni prawidłowo zrealizował zadania inwestycyjne w zakresie objętym kontrolą, a Wójt nierzetelnie wypełniał obowiązki zarządcy dróg gminnych. Urząd posiadał zabezpieczenie środków finansowych oraz dokumentację projektową niezbędną do rozpoczęcia realizacji inwestycji drogowej objętej kontrolą, jak również dysponował pozwoleniem na budowę oraz zgłoszeniem wykonania robót budowlanych, które zostało przyjęte przez Starostwo Powiatowe w Zamościu (dalej: Starostwo).

Wykonawca skontrolowanego zadania został wybrany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, a zawarta umowa na wykonanie robót drogowych odpowiadała treści złożonej oferty i zabezpieczała interesy zamawiającego.

Gmina co do zasady przestrzegała wymogów formalnoprawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia do robót drogowych i prowadzenia ich na drogach publicznych. Zadanie inwestycyjne zostało zrealizowane terminowo, zgodnie z zawartą umową i dokumentacją projektową. Urząd egzekwował od wykonawcy robót ustanowienie zabezpieczenia należytego jej

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

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

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (dalej: Pzp).

wykonania, jednak w okresie jego obowiązywania nie stwierdzono okoliczności uzasadniających jego wykorzystanie. Stan nowo położonej nawierzchni na kontrolowanych odcinkach dróg po wykonanych przebudowach w 2017 r. (nr 010825L) i w 2021 r. (nr 110829L) wymagał podjęcia działań naprawczych (w przypadku drogi nr 010825L, natomiast w przypadku drogi nr 110829L był bardzo dobry).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- braku zabezpieczenia interesów Gminy Adamów (dalej: Gmina) w związku z niedokonaniem przeniesienia autorskich praw majątkowych do sporządzonej dokumentacji projektowej;
- nierzetelnego nadzoru nad realizacją obowiązków wykonywanych przez inspektora nadzoru inwestorskiego (dalej: inspektora nadzoru), w tym m.in. w zakresie organizowania na budowie okresowych narad koordynacyjnych z udziałem zamawiającego i wykonawców;
- niewyegzekwowania od wykonawcy obowiązku przedłożenia operatu powykonawczego;
- niewykonywania obowiązków zarządcy drogi, wynikających z art. 20 pkt 1-2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴, tj. nieopracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej; projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; oraz art. 10 ust. 11 i art. 20 pkt 9 tej ustawy, tj. nieprowadzenia ewidencji dróg gminnych;
- nieprzeprowadzania w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. przeglądów okresowych stanu dróg znajdujących się na terenie Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji wybranych zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 (do 30 czerwca) Gmina zrealizowała zadania inwestycyjne w szczególności w zakresie: budowy i rozbudowy sieci wodociągowej; budowy, rozbudowy oświetlenia ulicznego przy drogach gminnych i powiatowych oraz modernizacji energooszczędnego oświetlenia ulicznego; budowy, przebudowy i odbudowy dróg gminnych; budowy chodnika w m. Rachodoszce; przebudowy zatoki parkingowej przy drodze powiatowej nr 3252L w m. Bondyryz; budowy garażu Ochotniczej Straży Pożarnej (dalej: OSP) w Suchowoli Kolonii; budowy studni głębinowej przy OSP Bondyryz; termomodernizacji świetlicy wiejskiej w m. Adamów; adaptacji budynku remizy OSP odpowiednio na świetlicę wiejską w m. Rachodoszce i na Centrum Aktywności Integracji Społecznej w m. Adamów; budowy tężni solankowej w m. Jacnia; wymiany dachu na budynku świetlicy w miejscowościach Feliksówka i Suchowola (B); wykonania 296 zestawów solarnych; budowy pomostów wędkarskich na zbiorniku wodnym w Jacni; budowy placu zabaw w m. Bondyryz i Potoczek; budowy „chaty rybaka” wraz z infrastrukturą towarzyszącą; budowy parku linowego w m. Jacnia; przebudowy fragmentu czaszy zbiornika wodnego w Jacni; modernizacji terenów sportowo - rekreacyjnych w m. Jacnia; budowy

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm. (dalej: ustawa o drogach publicznych).

⁵ 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.

placu zabaw w m. Jacnia; budowy świetlicy w miejscowości Suchowola Kolonia; utworzenia parku edukacyjnego „Roztoczańska kraina ryb”.

W latach 2017-2021 Gmina poniosła wydatki inwestycyjne w kwotach odpowiednio: 4069 tys. zł, 9399 tys. zł, 5677 tys. zł, 3375 tys. zł i 2045,7 tys. W 2022 r. (do 30 czerwca) zrealizowane wydatki inwestycyjne wyniosły 606 tys. zł.

Kontrolą objęto realizację dwóch inwestycji drogowych polegających na: przebudowie dróg gminnych nr 110829L w m. Bondyrz (dalej: droga nr 110829L-B) i nr 010825L Rachodoszcze – Feliksówka (dalej: droga nr 010825L-RF) oraz podjęte przez Gminę działania związane z przygotowaniem do realizacji inwestycji polegającej na budowie drogi gminnej w m. Adamów (w km od 0+000 do km 0+327) na działkach nr: 120/1, 122, 123 i 117 (dalej: droga nr 116648L-A)⁶. Ww. inwestycje realizowane były w latach 2017-2021, a ich łączny koszt wyniósł 2096 tys. zł.

Działania Gminy związane z przygotowaniem do realizacji inwestycji polegającej na budowie drogi nr 116648L-A trwały od 2012 r., tj. od czasu, kiedy do Urzędu wpłynęła prośba od właściciela posesji i kilku działek w obrębie Adamów (m.in. działek nr: 122, 123 i 117) o ustalenie do nich drogi dojazdowej. Działania Gminy na tym etapie polegały na prowadzeniu negocjacji i złożeniu propozycji odkupienia od właścicieli części działki nr 120/1, na której miała dotychczas m.in. swój przebieg droga prywatna gruntowa wykonana jeszcze przez poprzedniego właściciela wszystkich ww. działek. Obecni właściciele działki nr 120/1 nie wyrazili zgody na sprzedaż części działki, a 17 maja 2016 r. zwrócili się z wnioskiem do Wójta o jej przekształcenie z gruntu rolnego na działkę budowlaną. Wójt na ww. pismo nie udzielił odpowiedzi w formie pisemnej, ale wniosek został rozpatrzony pozytywnie. W 2018 r. dokonano zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w którym naniesiono zmianę dotyczącą przeznaczenia działki nr 120/1 z działki rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz częściowo terenu rolnego z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej i związanej z produkcją rolną na teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych (w pozostałej części będącej użytkowaniem leśnym działki nie zmieniono przeznaczenia).

Wójt w dniu 16 grudnia 2016 r. zawarł umowę z projektantem na wykonanie projektu techniczno-wykonawczego m.in. na budowę drogi nr 116648L-A. Na zlecenie Gminy w 2018 r. zostały wyznaczone punkty graniczne dla działek nr: 120/1, 122, 123 i 117 położonych w m. Adamów. W dniu 1 czerwca 2018 r. właściciele działki nr 120/1 przesłali pismo do Urzędu, w którym poinformowali, że wyrażają sprzeciw wobec zamiaru prowadzenia budowy drogi nr 116648L-A przez Wójta. Treść tego pisma została przedstawiona w dniu 8 czerwca 2018 r. przez Przewodniczącą Rady Gminy na sesji Rady Gminy (w której brał udział właściciel działki nr 120/1). Rada Gminy nie zajęła stanowiska w tej sprawie. W dniu 16 czerwca 2018 r. do Urzędu wpłynęła kolejna petycja podpisana przez mieszkańców Adamowa, w której wyrazili sprzeciw wobec lokalizacji inwestycji publicznej polegającej na budowie drogi m.in. na działce nr 120/1. Jako jeden z argumentów uzasadniających sprzeciw było wskazanie, że właściciel działek nr: 122, 123 i 117 ma do nich dojazd po drodze wewnętrznej nr 150 łączącej się z drogą wewnętrzną na działce nr 151 (przebiegającą pomiędzy jego działkami nr: 116 i 117), która na długości wskazanych działek została zaorana. Sekretarz Gminy, działając z upoważnienia Wójta, pismem z 29 czerwca 2018 r. udzielił

⁶ W związku z decyzją Nr 1/120 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaną przez Starostę Zamojskiego (14 lipca 2020 r.), Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie z Rządowego Funduszu Polski Ład i otrzymała 14 czerwca 2022 r. wstępną promesę nr Edycja2/2021/5812/PolskiLad.

odpowiedzi na ww. petycję, w której wskazał, że zastosowanie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁷ będzie ostatecznym rozwiązaniem przy budowie drogi nr 116648L-A. Jako uzasadnienie wskazał m.in., że zaprojektowany przebieg drogi poprzez działki nr: 120/1, 122, 123 i 117 do drogi wewnętrznej na działce nr 151 jest: najbardziej ekonomicznym i optymalnym przebiegiem drogi łączącym drogi gminne; zaprojektowany przebieg drogi przez ww. działki jest tożsamy z przebiegiem drogi występującej w terenie od ponad 35 lat; dokonany po wielokrotnych rozmowach z właścicielami działki nr 120/1 w sprawie przebiegu drogi przez ww. działkę. Wójt zarządzeniem z 27 czerwca 2018 r. powołał komisję ds. zbadania sprawy zaorania drogi w obrębie Adamów. Komisja w dniu 27 czerwca 2018 r. dokonała oględzin działki nr 151 i stwierdziła, że droga na odcinku pomiędzy działkami nr: 116 i 117 nie istnieje w terenie, gdyż jest uprawiana rolniczo. Właściciel działek nr: 122, 123 i 117 został w dniu 29 czerwca 2018 r. wezwany do pozostawienia wolnej od upraw drogi wewnętrznej oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 151 na odcinku biegnącym pomiędzy działkami nr: 116 i 117. Gmina nie weryfikowała czy ww. właściciel działek zaprzestał użytkowania działki stanowiącej własność Gminy, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W związku z otrzymanym wezwaniem 6 lipca 2018 r. właściciel działek nr: 116 i 117 skierował prośbę do Wójta o przesunięcie drogi wewnętrznej położonej na działce nr 151 na działkę nr 116, deklarując też przekazanie nieodpłatnie gruntu o szerokości 6 m oraz pokrycie kosztów związanych z wytyczeniem drogi.

W dniu 2 lipca 2019 r. Gmina złożyła wniosek o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nr 116648L-A do Starosty Zamojskiego (dalej: Starosta). 20 stycznia 2020 r. Starosta odmówił wydania decyzji z uwagi na brak spełnienia wymogów wynikających z art. 35 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸. Gmina ponownie wystąpiła z wnioskiem o zezwolenie na realizację tej inwestycji, w dniu 14 lipca 2020 r. Starosta wydał zezwolenie, a następnie 16 lipca 2020 r. obwieszczenie. W dniu 13 sierpnia 2020 r. Starosta przekazał Wojewodzie Lubelskiemu (dalej: Wojewoda) odwołanie złożone przez właścicieli działki nr 120/1, który decyzją z dnia 18 września 2020 r., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Starosty. Pismem z dnia 19 października 2020 r. właściciele działki nr 120/1 złożyli skargę na decyzję Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (dalej: WSA), który wyrokiem z 18 marca 2021 r. oddalił skargę. Starosta decyzjami z 3 czerwca 2022 r. orzekł o ustaleniu odszkodowania dla wszystkich właścicieli nieruchomości oznaczonych jako działki pod realizację inwestycji drogowej nr 116648L-A i zobowiązał Wójta do ich wypłaty. Odszkodowania zostały wypłacone przez Gminę 30 czerwca 2022 r. Postępowanie Gminy przy realizacji inwestycji drogowej nr 116648L-A zostało przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Kontrolerzy w trakcie oględzin stwierdzili, że grunt przeznaczony pod budowę drogi nr 116648L-A (o długości około 327 m) przecina grunty użytkowane rolniczo po obydwu stronach, jego zakończenie łączy się z przebiegiem „starej” drogi gminnej na działce nr 151⁹. W miejscu nowo zaprojektowanej drogi znajdowała się droga gruntowa, nieutwardzona na całym jej przebiegu (z widocznymi odcinkami wysypanymi kłincem i żużlem, miejscami widocznymi drobnymi kamieniami,

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 176, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: ustawa Prawo budowlane).

⁹ Istniejącej w całym jej przebiegu tylko na mapie, w rzeczywistości od punktu styczności z nową drogą do punktu styczności z drogą na działce nr 149 użytkowanej rolniczo.

widocznymi po bokach krawężnikami (tylko w niektórych miejscach) i przebiegająca po istniejącej drodze prywatnej wykonanej przez poprzedniego właściciela gruntów.

(akta kontroli tom I str. 33-194, tom III str. 153-278, 284-498, tom IV str. 3-35)

Obowiązki związane z przygotowaniem, realizacją i nadzorem nad wykonaniem zadań związanych z prowadzeniem inwestycji, wynikały z zapisów Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Adamów¹⁰. W strukturze organizacyjnej wyodrębniono Referat Rolnictwa, Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej: Referat)¹¹, do którego zadań należała m.in.: realizacja zadań związanych z inwestycjami na terenie Gminy, przygotowywanie umów związanych z realizowanymi inwestycjami, utrzymanie w należyтым stanie technicznym obiektów mienia komunalnego, prowadzenie przeglądów, remontów, sporządzanie sprawozdań z realizacji inwestycji; nadzór nad budową, modernizacją i ochroną dróg gminnych, zarządzanie drogami gminnymi, prowadzenie ewidencji dróg; przygotowywanie wniosków celem pozyskania środków finansowych na zadania inwestycyjne i remontowe, prowadzenie spraw związanych z ustawą o zamówieniach publicznych¹².

Zatrudnieni w Referacie pracownicy posiadali zakresy obowiązków wraz ze szczegółowym określeniem zadań i odpowiedzialności oraz odpowiednie kompetencje do realizacji przypisanych im zadań.

Od 5 listopada 2018 r. do obowiązków osób zajmujących stanowisko ds. inwestycji i grupy gospodarczej¹³ należało m.in. planowanie, przygotowywanie i koordynowanie zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych i remontowych; sprawdzanie przydatności dokumentacji technicznych, prowadzenie i kompletowanie dokumentacji z zakresu inwestycji gminnych, prac remontowych i modernizacyjnych; zlecanie opracowania dokumentacji projektowych na potrzeby realizacji zadań inwestycyjnych; realizacja zaleceń inspekcji nadzoru budowlanego; udział w przekazywaniu placów budowy i odbiorze robót; rozliczanie realizowanych zadań inwestycyjnych; odpowiedzialność za kompletowanie dokumentów, stwierdzanie wykonania czynności z zakresu budownictwa drogowego, remontu dróg, wydatków dotyczących usług i remontów, rozliczenia materiałów inwestycyjnych.

Do zadań osoby zajmującej stanowisko ds. zamówień publicznych należało m.in. wykonywanie obowiązków z zakresu realizacji zamówień publicznych oraz przygotowywanie zamówień poniżej 30 tys. euro.

¹⁰ Zarządzenia Wójta Gminy Adamów nr: 1/13 z 3 stycznia 2013 r., ze zm.; 60/18 z 5 października 2018 r., ze zm. i 29/2020 z 7 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Adamów.

¹¹ W skład Referatu wchodziły, według stanu na dzień 5 października 2018 r., stanowiska pracy ds.: gospodarki gruntami, rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, zamówień publicznych, inwestycji i grupy gospodarczej, obsługi informatycznej oraz pomoc administracyjna. Na dzień 2 stycznia 2017 r. w skład Referatu wchodziły stanowiska pracy ds.: gospodarki gruntami, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, zamówień publicznych i obsługi informatycznej, inwestycji i grupy gospodarczej oraz pomoc administracyjna.

¹² Ogłaszanie i organizowanie przetargów, sporządzanie, prowadzenie i przechowywanie dokumentacji powstającej w trakcie postępowania o zamówienia publiczne, uczestniczenie w pracach komisji przetargowych, sporządzanie protokołów i innych dokumentów przewidzianych ustawą o zamówieniach publicznych, opracowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, treści ogłoszeń oraz zgłaszanie ich do biuletynu zamówień publicznych, zamieszczanie na tablicach ogłoszeń lub w prasie.

¹³ Od 30 października do 12 listopada 2020 r. pracę na tym stanowisku wykonywał pracownik, z którym została zawarta umowa na czas określony w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Następnie od 14 grudnia 2020 r. do 30 listopada 2021 r. obowiązki przypisane do tego stanowiska wykonywał pracownik zatrudniony na stanowisku pomocy administracyjnej. Od 1 września 2022 r. pracę na tym stanowisku wykonywał pracownik, z którym została zawarta umowa na czas określony w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy.

Do zadań osoby zajmującej stanowisko – pomoc administracyjna (od 1 grudnia 2021 r.) należała m.in. pomoc w wykonywaniu obowiązków z zakresu realizacji zamówień publicznych oraz prowadzenie postępowań, których wartość szacunkowa netto nie przekracza kwoty 130 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 195-337)

1.2. W latach 2017-2022 (do 21 listopada) Gmina nie przeprowadzała analiz w zakresie zasadności odpowiednio przebudowy i budowy dróg nr: 110829L-B i 116648L-A, w tym analiz kosztów i korzyści ich realizacji. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że przebudowa drogi nr 110829L-B wynikała z potrzeb lokalnego społeczeństwa związanych z lepszym dojazdem do istniejących budynków. Inwestycja poprzez przebudowę drogi, budowę chodnika i oświetlenia ulicznego poprawiła bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Wnioski o przebudowę drogi składali radni podczas sesji Rady Gminy. Wójt wyjaśnił, że Gmina nie prowadzi analiz zasadności przy wyborze inwestycji do realizacji. Każdorazowo planowane przez Gminę inwestycje, są przedstawiane na sesjach Rady Gminy i poddawane pod głosowanie. Mieszkańcy poprzez radnych składają propozycje i wybierają inwestycje, które mają zostać zrealizowane w danym Sołectwie. Ponadto Gmina w czasie ustalania budżetu kieruje się możliwościami pozyskania dofinansowań ze środków zewnętrznych. Inwestycja pt. „Budowa drogi gminnej w m. Adamów na dz. nr: 120/1, 122, 123 i 117”, a także w etapie kolejnym drogi na dz. nr 151, wynikała z wieloletniego planu finansowego Gminy, który jest realizowany od 2017 r. Ww. droga w dniu 13 maja 2022 r. otrzymała status drogi publicznej o nr 116648L. Planowana droga w przyszłości ma połączyć Adamów z uczęszczaną drogą w m. Trzepieciny. Ponadto budowa odcinka drogi na dz. nr: 120/1, 122, 123 i 117 pozwoli na dojazd służb porządkowych oraz ratowniczych do dz. nr 117/1, która obecnie ma utrudniony dojazd.

(akta kontroli tom I str. 338-341, tom IV str. 36-41)

1.3. a) Zgodnie ze sporządzonymi kosztorysami inwestorskimi (dalej: kosztorys) planowany koszt przebudowy drogi nr 110829L-B¹⁴ wynosił 677 007,40 zł¹⁵. Zadanie to było finansowane ze środków własnych Gminy oraz częściowo dofinansowane m.in. z Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: FDS). Uzyskane dofinansowanie wyniosło 270 014 zł, wkład własny w zakresie kosztu kwalifikowalnego 180 010,28 zł, a łączny koszt kwalifikowalny realizacji zadania 450 024,28 zł¹⁶.

Rzeczywisty koszt przebudowy drogi w m. Bondyryz wyniósł 453 191,01 zł (w tym: 270 014 zł dofinansowanie z FDS i 183 177,01 zł ze środków własnych).

b) Zgodnie ze sporządzonym kosztorysem z 2017 r. (zawierającym poziom cen z czwartego kw. 2016 r.) wartość kosztorysowa budowy drogi nr 116648L-A wynosiła 574 850,66 zł. Zgodnie z kosztorysem z 2020 r. (zawierającym ceny z pierwszego kw. 2020 r. oraz dodatkowe zadanie polegające na wykonaniu kanału technologicznego o wartości 65 349,57 zł) wartość kosztorysowa budowy ww. drogi wynosiła 551 174,19 zł (tj. była niższa o 23 676,47 zł od wartości kosztorysowej z 2017 r.). Stawki roboczogodziny przyjęte w obydwu kosztorysach zostały określone w tej samej wysokości w kwocie 17,62 zł. Ponadto cena wykonania 1 m² podbudowy drogi oraz podbudowy pobocza z kruszywa łamanego w kosztorysie z 2017 r. wyniosła odpowiednio 46,22 zł, 25,05 zł i 25,05 zł (co w

¹⁴ Od km 0+423,00 do km 0+655,00 (dalej: przebudowa drogi w m. Bondyryz).

¹⁵ W zakresie budowy oświetlenia ulicznego przy drodze gminnej nr 110829L w m. Bondyryz – 51 252,14 zł oraz w zakresie przebudowy drogi gminnej nr 110829L w m. Bondyryz – 625 755,26 zł.

¹⁶ Zgodnie z aneksem nr 1 do umowy nr 1682 z 4 grudnia 2020 r. w sprawie udzielenia w 2020 r. dofinansowania ze środków FDS, zawartym 8 stycznia 2021 r. pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Wojewodę a Gminą.

kosztorysie tym dało kwoty odpowiednio: 76 249,13 zł, 41 324,99 zł i 11 734,42 zł), podczas gdy cena wykonania 1 m² podbudowy drogi i pobocza z kruszywa łamanego w kosztorysie z 2020 r. została określona odpowiednio w kwotach: 5,94 zł, 4,41 zł i 4,41 zł (co dało kwoty odpowiednio: 9799,22 zł, 7275,18 zł i 2065,82 zł).

(akta kontroli tom II str. 8-45, 54-92, 393-448)

1.4. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. w Urzędzie obowiązywały regulaminy udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro (130 tys. zł)¹⁷. Według Regulaminu ZP/2017 czynność wyboru wykonawcy przeprowadzała komórka wnioskująca lub osoba wyznaczona, w jednej lub w kilku następujących formach, tj.: poprzez zamieszczenie zapytania ofertowego na stronie internetowej zamawiającego i/lub poprzez przekazanie zapytania ofertowego do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców i/lub poprzez zebranie co najmniej trzech ofert publikowanych na stronach internetowych, zawierających cenę proponowaną przez potencjalnych wykonawców i/lub poprzez rozpoznanie cen¹⁸. W przypadku braku możliwości przesłania zapytania ofertowego do wymaganej liczby wykonawców, dopuszczano jego przesłanie do mniejszej liczby wykonawców z jednoczesnym zamieszczeniem zapytania na stronie internetowej zamawiającego (zamieszczenie zapytania ofertowego na stronie internetowej zamawiającego było obowiązkowe w przypadku udzielania zamówienia o wartości przekraczającej kwotę szacunkową netto 60 tys. zł).

W Regulaminach ZP/2020 i ZP/2021 wyszczególniono trzy progi:

- do 50 tys. zł netto - dla zamówień poniżej tej wartości nie stosuje się zapisów Regulaminu w zakresie proceduralnym;
- od 50 tys. zł do 85 tys. zł (włącznie) - stosuje się formę rozeznania cenowego prowadzonego w formie sondażu telefonicznego, internetowego lub pisemnego, np. faks, e-mail, osobiście w siedzibie zamawiającego oraz na podstawie wszelkich możliwych źródeł informacji;
- od 85 tys. zł do odpowiednio 30 tys. euro/130 tys. zł przeprowadza się w formie pisemnej (np. faks, e-mail) zapraszając do składania ofert taką liczbę wykonawców, która zapewnia konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty (preferowane jest uzyskanie ofert, od co najmniej dwóch wykonawców); udzielenie zamówienia możliwe jest w przypadku otrzymania jednej ważnej oferty, jeżeli do upływu terminu składania ofert nie wpłynęło ich więcej; formularz zapytania cenowego należy przekazać w formie pisemnej (np. faks, e-mail), listownie lub zamieścić na stronie internetowej do pobrania.

(akta kontroli tom III str. 3-29)

a) W 2019 r. przy udzielaniu zamówienia (prowadzonego w trybie zapytania ofertowego) na wykonanie dwóch dokumentacji projektowych do zadania pn. „Budowa drogi gminnej nr 010848L w m. Bondyrz”¹⁹ Gmina skierowała zaproszenia do trzech potencjalnych wykonawców. W odpowiedzi zostały złożone dwie oferty, w tym: jedna na kwotę 8610 zł brutto (nie zawierała daty wpływu do

¹⁷ Ogólnie dalej: Regulamin ZP, wprowadzony zarządzeniami Wójta nr: 3/17 z 2 stycznia 2017 r. (dalej: Regulamin ZP/2017), 85/2020 z 3 września 2020 r. (dalej: Regulamin ZP/2020) i 2/2021 z 8 stycznia 2021 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Gminy Adamów regulaminu ramowych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczających równowartości kwoty 30 tys. euro (dalej: Regulamin ZP/2021).

¹⁸ Czynność zastrzeżona do równowartości zamówienia 2 tys. euro, wynikającego z aktualnej wartości zamówienia opartej na art. 35 ust. 3 Pzp.

¹⁹ Ustalono na podstawie dokumentów przedłożonych kontrolerom w trakcie kontroli.

Urzędu) i druga na kwotę 8241 zł brutto (z datą wpływu 28 maja 2019 r.)²⁰. Z przedłożonych ofert oraz dwóch umów zawartych z wykonawcą na wykonanie ww. dokumentacji wynikało, że zamówienie zostało udzielone wykonawcy, który przedstawił ofertę na niższą kwotę. Na podstawie przedłożonej kontrolerom niepełnej dokumentacji nie można jednak ustalić czy zapisy regulaminu ZP/2017 były przestrzegane, ponieważ nie przedstawiono kontrolerom notatki z rozeznania rynku.

b) W 2021 r. zamówienie na pełnienie wielobranżowego nadzoru inwestorskiego dokonano zgodnie z postanowieniami Regulaminu ZP/2021 dokonując rozeznania cenowego poprzez przeprowadzenie sondażu telefonicznego wśród dwóch potencjalnych wykonawców. Fakt ten został udokumentowany w notatce służbowej²¹, w której jako uzasadnienie wyboru oferty wskazano kryterium najniższej ceny. W związku z tym w dniu 22 stycznia 2021 r. została zawarta umowa nr 13/21/RIG na okres od 1 lutego do 31 grudnia 2021 r.²².

Wykonawca, który zgodnie z notatką z dnia 14 stycznia 2021 r. przedstawił Gminie mniej korzystną ofertę wyjaśnił, że: „w 2017 r. lub w 2018 r. otrzymałem z Gminy Adamów prośbę o przedstawienie oferty cenowej na sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad przyszłymi inwestycjami, które miały być prowadzone w Gminie Adamów. Oferta była złożona w oparciu o procentowy wskaźnik od wartości przyszłego zadania budowlanego. Niestety moja oferta nie została wybrana zapewne ze względu na fakt wpłynięcia do Urzędu korzystniejszej oferty. W kolejnych latach nie otrzymywałem z Gminy Adamów żadnych zapytań dotyczących sprawowania nadzoru inwestorskiego i nie przypominam sobie abym składał jakieś oferty dotyczące nadzoru”.

W trakcie przesłuchania, Sekretarz Gminy (którego podpis widniał na notatce z dnia 14 stycznia 2021 r.) zeznał, że nie pamięta kto przeprowadzał postępowanie i kto sporządzał notatkę. Odnosząc się natomiast do kwestii podpisania notatki jako osoby sporządzającej wyjaśnił, że złożył odruchowo podpis jako osoba sporządzająca z powodu braku podpisu pracownika i sam ją odruchowo zatwierdził.

c) W grudniu 2021 r. zamówienia na pełnienie wielobranżowego nadzoru inwestorskiego na 2022 r. udzielono zgodnie z postanowieniami Regulaminu ZP/2021 dokonując rozeznania cenowego poprzez przeprowadzenie sondażu telefonicznego wśród tych samych dwóch potencjalnych wykonawców, o których mowa w notatce z dnia 14 stycznia 2021 r. Fakt ten został udokumentowany w notatce służbowej²³, w której jako uzasadnienie wyboru oferty wskazano: porównywalny wskaźnik procentowy wartości netto oraz dostępność we wszystkich wymaganych branżach wykonawcy (który pełnił nadzór w 2021 r.). W związku z powyższym 31 grudnia 2021 r. została zawarta umowa nr 87/21/RIG na nadzór inwestorski na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. W notatce tej wskazano m.in., że drugi potencjalny wykonawca, którego oferta nie została wybrana nie świadczył usług w branży inżynierskiej (mostowej i drogowej).

Wykonawca, który zgodnie z notatką z 9 grudnia 2021 r. potencjalnie przedstawił mniej korzystną ofertę wyjaśnił, że: „prowadzone przeze mnie pełnobrańzowe

²⁰ W związku z tym, że pracownicy UG nie przedstawili kompletnej dokumentacji, niemożliwe było ustalenie czy trzeci wykonawca przedstawił swoją ofertę.

²¹ Z rozeznania rynku w zakresie udzielenia zamówienia o wartości od 50 tys. zł netto do 85 tys. zł netto przeprowadzonego 14 stycznia 2021 r.

²² Za pełnienie nadzoru inwestorskiego dla zadania polegającego na przebudowie drogi w m. Bondyrz wynagrodzenie wyniosło 5158,26 zł.

²³ Z rozeznania rynku w zakresie udzielenia zamówienia o wartości od 50 tys. zł netto do 85 tys. zł netto przeprowadzonego 9 grudnia 2021 r.

nadzory inwestorskie wykonywane są przy udziale inspektorów, którzy mają wymagane uprawnienia budowlane danej branży wraz z wymaganym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej. Inspektorzy branżowi są zatrudniani w oparciu o umowy cywilno-prawne osobno dla danej inwestycji. W latach 2017-2022 nie sprawowałem nadzorów, które obejmowałyby roboty mostowe, a tym samym nie był wymagany inspektor branży mostowej. Natomiast sprawowałem nadzór, gdzie wymagany był inspektor branży drogowej”.

W trakcie przesłuchania pracownik zatrudniony na stanowisku pomoc administracyjna (którego podpis figurował w notatce z dnia 9 grudnia 2021 r. jako osoby ją sporządzającej) zeznał, że to on przeprowadził postępowanie, a następnie sporządził z niego notatkę, której treść potwierdził podczas przesłuchania.

Zgodnie z rejestrem umów w latach 2017-2022 wielobranżowy nadzór inwestorski w Gminie sprawowany był przez tego samego wykonawcę.

(akta kontroli tom I str. 470-502, tom II str. 171-172, 174, 176-189, tom III str. 30-87)

W umowie nr 52/19/RIG z 5 czerwca 2019 r. na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej nie wskazano szczegółowego zakresu tego zlecenia. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego²⁴ zakres dokumentacji projektowej ustala zamawiający, biorąc pod uwagę tryb udzielenia zamówienia publicznego oraz wymagania dotyczące postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych wynikających z ustawy Prawo budowlane.

Wójt wyjaśnił, że w umowie wskazano, że ma ona zostać zrealizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym Prawem budowlanym. Niniejsza ustawa dokładnie określa liczbę wymaganej dokumentacji projektowej oraz rodzaje opracowań (projekt budowlany, wykonawczy, specyfikację). Ponadto wyłoniony wykonawca deklaruje posiadane doświadczenie i wiedzę techniczną, z której wynika znajomość poprawnie wykonanej dokumentacji.

Dokumentacja projektowa, przedmiary robót, kosztorysy oraz szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych skontrolowanej inwestycji drogowej (drogi nr 110829L-B) zostały opracowane terminowo przez osoby posiadające wymagane uprawnienia, a następnie załączone odpowiednio do zgłoszenia wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę (dotyczy budowy kablowej linii oświetlenia ulicznego) oraz do wniosku o pozwolenie na budowę (dotyczy przebudowy drogi) skierowanych do Starostwa.

W umowie nr 52/19/RIG z 5 czerwca 2019 r. na wykonanie projektu technicznego dotyczącego przebudowy drogi nr 110829L-B oraz w umowie nr 45/20/RIG z 10 lipca 2020 r. na wykonanie projektu budowy oświetlenia ulicznego przy drodze nr 110829L-B nie zawarto zapisów dotyczących przeniesienia majątkowych praw autorskich do ww. dokumentacji na Gminę, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom II str. 3-5, 52-53, 172, 174, tom IV str. 36, 41)

1.5. W związku z lokalizacją planowanej przebudowy drogi gminnej nr 110829L-B w otulinie Roztoczańskiego Parku Narodowego 4 października 2019 r. wystąpiono do Dyrektora Roztoczańskiego Parku Narodowego w Zwierzyńcu (dalej: Dyrektor RPN) o uzgodnienie lokalizacji ww. inwestycji. Postanowieniem z 18 października

²⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129 (dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r.).

2019 r. Dyrektor RPN pozytywnie uzgodnił projekt decyzji w przedmiocie lokalizacji inwestycji celu publicznego jako zamierzenia inwestycyjnego.

Dla przedmiotowej inwestycji nie było wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁵.

Gmina 23 października 2019 r. złożyła wniosek o wydanie pozwolenia na przebudowę drogi gminnej nr 110829L-B, do którego załączono dokumentację, o której mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, tj. oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Decyzją z dnia 31 października 2019 r. Starosta zatwierdził przedstawiony projekt budowlany i wyraził zgodę na przebudowę drogi.

W dniu 30 lipca 2020 r. Gmina dokonała zgłoszenia budowy i robót budowlanych wymagających dołączenia projektu budowlanego dla budowy oświetlenia ulicznego przy drodze gminnej nr 110829L-B, do którego Starosta nie wniósł sprzeciwu²⁶.

(akta kontroli tom II str. 25-26, 46-51, 93-95)

1.6. Wykonawca przebudowy drogi nr 110829L-B, został wybrany w trybie przetargu nieograniczonego. Łączna wartość zamówienia wynosiła 450 024,28 zł (zwiększona aneksami do kwoty 453 191,01 zł). Szacunkową wartość zamówień określono terminowo, z zachowaniem zasad określonych w art. 32-33 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 1 Pzp, na podstawie kosztorysów i przedmiaru robót. Opis przedmiotu zamówienia został sporządzony stosownie do zasad wskazanych w art. 29–31 Pzp. Wójt, działając jako kierownik zamawiającego, powołał komisję przetargową oraz stosownie do art. 21 ust. 3 Pzp określił jej organizację, skład i tryb pracy oraz zakres obowiązków. Członkowie komisji złożyli oświadczenia o bezstronności, wymagane art. 17 ust. 2 Pzp. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) zawierała elementy wskazane w art. 36 Pzp oraz została w ustawowym terminie udostępniona na stronie internetowej Urzędu. Zamawiający określił warunki udziału w postępowaniu i wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego jego wykonania, jak również żądał przedłożenia wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania. Zamawiający niezwłocznie po otwarciu ofert zamieścił na stronie internetowej informacje, wskazane w art. 86 ust. 5 Pzp oraz dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny określonych zgodnie z art. 91 ust. 1-2 Pzp. Wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, wniósł w terminie i w należnej kwocie oraz na odpowiedni okres – zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Zamawiający spełnił obowiązki informacyjne poprzez publikację ogłoszeń w: Biuletynie Zamówień Publicznych, na stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń UG (art. 40 ust. 1 i 2 oraz 95 ust. 1 Pzp) oraz zgodnie z dokumentacją źródłową sporządził protokół postępowania zawierający elementy określone w art. 96 ust. 1 Pzp.

(akta kontroli tom I str. 342-468)

1.7. Szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót (dalej: SSTWiOR), dotyczące przebudowy drogi i budowy oświetlenia ulicznego przy drodze nr 110829L-B, zostały opracowane zgodnie z wymogami określonymi

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.

²⁶ Zaświadczenie o niewniesieniu sprzeciwu w przedmiocie przystąpienia do zamiaru budowy z 5 sierpnia 2020 r.

w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. i zawierały wymagania istotne dla sprawowania nadzoru nad jakością wykonania zleconych robót.

(akta kontroli tom II str. 449-467)

1.8. Umowa o udzielenie zamówienia publicznego została zawarta w terminie określonym w art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp, a zakres świadczenia wykonawcy był tożsamy z treścią wybranej oferty. Umowa zawierała postanowienia dotyczące rękojmi za wady oraz gwarancji w zakresie całości robót wykonanych w ramach przedmiotu zamówienia zgodnie z ofertą (na okres 72 miesiące od daty dokonania odbioru końcowego). Odpowiedzialność z tytułu rękojmi obejmowała wady przedmiotu umowy, przez okres równy okresowi gwarancji. Ustalone kary umowne wynosiły 1% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień opóźnienia w ukończeniu przedmiotu umowy oraz za naruszenie obowiązków wynikających z gwarancji. Ponadto ustalono, że kary umowne zostaną naliczone w wysokości 1% wynagrodzenia brutto m.in. za brak zapłaty lub zwłokę w zapłacie wynagrodzenia podwykonawcom, za nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo oraz nieprzedłożenie poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany oraz w wysokości 10% wynagrodzenia brutto z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

W umowie z 17 grudnia 2020 r. uregulowano procedury związane z odbiorem robót zanikających i ulegających zakryciu oraz odbiorem końcowym. Wykonawca był zobowiązany poinformować nadzór inwestorski o terminie odbioru robót ulegających zakryciu lub zanikających, z wyprzedzeniem umożliwiającym odbiór tych prac. Odbiór końcowy miał nastąpić w terminie siedmiu dni roboczych od daty rozpoczęcia odbioru oraz złożenia przez wykonawcę kompletnych dokumentów odbiorowych. W przypadku stwierdzenia, że roboty nie zostały zakończone lub wystąpiły zastrzeżenia, co do kompletności i prawidłowości dokumentacji, w porozumieniu z wykonawcą zamawiający był zobowiązany wyznaczyć nowy termin złożenia wniosku o dokonanie odbioru końcowego. W przypadku stwierdzenia wad w trakcie czynności odbiorowych wykonawca zobowiązany został do zawiadomienia zamawiającego o usunięciu wad oraz do zaproponowania terminu odbioru zakwestionowanych uprzednio robót jako wadliwych.

(akta kontroli tom II str. 96-154)

1.9. Zgodnie z pkt 12 SIWZ wykonawca, którego oferta zostanie wybrana zobowiązany był przed podpisaniem umowy do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny całkowitej podanej w ofercie dla danej części zamówienia.

Wykonawca przed podpisaniem umowy na przebudowę drogi nr 110829L-B tj. 15 grudnia 2020 r. wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w kwocie 22 501,21 zł w formie gwarancji ubezpieczeniowej na okres od 17 grudnia 2020 r. do 25 lipca 2021 r. oraz zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady na okres od 25 czerwca 2021 r. do 10 lipca 2027 r. w kwocie 6750,36 zł.

Zgodnie z § 9 ust. 1 strony potwierdziły, że przed zawarciem umowy wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% wynagrodzenia ofertowego w formie gwarancji ubezpieczeniowej w terminie oraz zgodnie z warunkami określonymi w SIWZ oraz w umowie.

(akta kontroli tom I str. 416-439, tom II str. 134-135)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Po wystosowaniu przez Sekretarza Gminy wezwania (z dnia 29 czerwca 2018 r.) do właściciela działek nr: 116 i 117 nie podejmowano działań dotyczących zweryfikowania czy ww. właściciel zaprzestał użytkowania części działki nr 151, na której znajdowała się droga stanowiąca własność Gminy. W ww. piśmie Sekretarz wzywał do pozostawienia wolnej od upraw drogi gminnej w obrębie Adamów, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 151. Wskazał, że po dokonaniu zbioru rzepaku nie należy wykonywać żadnych prac polowych na przedmiotowej drodze, należy pozostawić ją wolną od upraw. Poinformował, że niedostosowanie się do powyższego spowoduje skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego. Wójt w okresie od 29 czerwca 2018 r. do 2 listopada 2022 r. nie naliczył odszkodowania za bezumowne użytkowanie, ani też nie skierował sprawy na drogę postępowania sądowego w stosunku do osoby, która bezumownie wykorzystywała część działki nr 151 do celów rolniczych.

Wójt wyjaśnił, że po przeprowadzonej kontroli w 2018 r. właściciel działek nr: 122, 123 i 117 zaprzestał użytkowania działki nr 151. W późniejszych latach Gmina nie przeprowadzała kontroli w tym zakresie, stąd nie skierowała wniosku do sądu ani nie naliczyła też kar za bezprawne użytkowanie działki nr 151. Ww. prośba²⁷ została przedstawiona na sesji Rady Gminy w dniu 20 lipca 2018 r., ale Radni nie zajęli stanowiska.

NIK zauważyła, że w trakcie oględzin stwierdzono, że część działki nr 151 na której powinna przebiegać droga gminna była zaorana i porośnięta rzepakiem podobnie jak działki z nią sąsiadujące, czyli była bezumownie wykorzystywana do celów rolniczych.

(akta kontroli tom IV str. 36-38, 41-44, 46-48)

2. W okresie od 3 września 2020 r. do dnia 21 listopada 2022 r., przy udzielaniu zamówień o wartości do 85 tys. zł, nie zapewniono przestrzegania zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości, o których mowa w art. 7 ust. 1 Pzp, jak również zasad dokonywania wydatków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸. Świadczyły o tym zapisy w regulaminach ZP/2020 i ZP/2021 w zakresie wysokości progów, liczby potencjalnych wykonawców, do których należało skierować zapytanie ofertowe oraz form dokumentowania prowadzonego postępowania. Nie zapewniały one w pełni możliwości weryfikacji przestrzegania trybu i sposobu udzielania zamówień oraz stwarzały ryzyko niezachowywania ww. zasad. Potwierdzały to przeprowadzone postępowania na sprawowanie wielobranżowego nadzoru inwestorskiego w latach 2021-2022.

Wójt wyjaśnił, że „zmiana regulaminu zamówień publicznych nastąpiła zgodnie z przepisami prawa po gruntownej analizie struktury udzielanych przez jednostkę zamówień, aby z jednej strony zagwarantować kierownikowi zamawiającego właściwy nadzór nad wydatkowaniem środków publicznych, z drugiej strony pozostawiać pracownikom odpowiedni margines działania, a nade wszystko nie paraliżować pracy jednostki nadmierną biurokracją (...). Wydanie zarządzenia nr 85/2020 w dniu 8 stycznia 2020 r. było podyktowane koniecznością dostosowania regulaminu do zmieniającej się sytuacji rynkowej oraz było poprzedzone analizami prawnymi (...). Żaden z aktualnych przepisów prawa nie wymaga, aby zamawiający przygotował regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej do 130 tys. zł. Nie mniej jednak Wójt korzystając z uprawnień jakie daje mu ustawa o samorządzie gminnym postanowił

²⁷ Prośba właściciela działek nr: 116 i 117 o przesunięcie drogi nr 151 biegnącej pomiędzy tymi działkami na działkę nr 116.

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1964, ze zm.

wprowadzić regulamin w przedstawionym brzmieniu. Wydanie zarządzenia (...) było podyktowane uchynieniem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych i obowiązkiem dostosowania zapisów regulaminu do aktualnie obowiązującej ustawy. Określone w zarządzeniu progi zdaniem Wójta były określone w sposób prawidłowy i zabezpieczały interesy Gminy poprzez sprawność i szybkość postępowań”.

W ocenie NIK, ustalenie wartości zamówienia, dla której nie wymaga się żadnej formy dokumentowania wyboru wykonawcy (do 50 tys. zł) oraz wartości, dla której dopuszcza się skierowanie zapytań ofertowych do co najmniej dwóch potencjalnych wykonawców m.in. w formie sondażu telefonicznego (50-85 tys. zł), tj. na relatywnie wysokich poziomach, nie daje usystematyzowanego i udokumentowanego zapewnienia, że wydatki publiczne są realizowane zgodnie z zasadami określonymi w przepisach o finansach publicznych, a także nie służy sprawowaniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w jednostce.

(akta kontroli tom II str. 171-172, 174, 176-189, 373-374, 380, tom III str. 3-87)

3. W postanowieniach dwóch umów na wykonanie prac projektowych²⁹ Gmina nie zabezpieczyła w sposób wystarczający swoich interesów, ponieważ nie dokonano przeniesienia autorskich praw majątkowych do sporządzonej dokumentacji projektowej.

Wójt wyjaśnił, że w umowach nie zawarto ww. zapisów z uwagi na przeoczenie.

(akta kontroli tom II str. 3-5, 52-53, 172, 175)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina posiadała zabezpieczenie środków finansowych oraz pełną dokumentację projektową niezbędną dla rozpoczęcia realizacji kontrolowanych inwestycji drogowych. Projektanci wykonali w terminie wszystkie obowiązki wynikające z zawartych umów, nie zaistniały przesłanki do naliczenia kar umownych za opóźnienia w ich realizacji. Dokumentacja projektowa zawierała niezbędne opracowania, określone w art. 31 Pzp, wymagane do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane. Urząd dysponował pozwoleniem i zgłoszeniem budowy wykonania robót budowlanych przyjętymi przez Starostwo wraz z wymaganymi dokumentami. Wykonawca zadania inwestycyjnego został wybrany zgodnie z obowiązującymi przepisami Pzp, a zawarta umowa na wykonanie robót budowlanych odpowiadała treści wybranej oferty. Postępowanie Gminy przy budowie drogi nr 116648L-A zostało przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku ustalenia i wyegzekwowania odszkodowania za bezumowne użytkowanie części działki nr 151 położonej w m. Adamów oraz braku uregulowań w umowach na wykonanie prac projektowych dotyczących autorskich praw majątkowych.

OBSZAR

2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Przed przystąpieniem do robót budowlanych dotyczących przebudowy drogi nr 110829L-B, stosownie do art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, powiadomiono Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zamościu³⁰ o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

Zgodnie z SSTWiOR oraz zawartą umową z 17 grudnia 2020 r. do obowiązków Gminy należało m.in. przekazanie wykonawcy terenu budowy wraz z pozwoleniem

²⁹ Umowa nr 52/19/RIG z 5 czerwca 2019 r. na wykonanie projektu technicznego zadania „Przebudowa drogi gminnej nr 110829L w miejscowości Bondyryz” oraz w umowie nr 45/20/RIG z 10 lipca 2020 r. na wykonanie „Projektu budowy oświetlenia ulicznego przy drodze gminnej nr 110829L w m. Bondyryz.

³⁰ W dniu 21 grudnia 2022 r.

na budowę, dziennikami budowy i dokumentacją projektową w terminie pięciu dni od daty podpisania umowy oraz zapewnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi (opisanym poniżej w pkt. 2.3). Przekazanie placu budowy wraz z niezbędną dokumentacją projektową oraz dziennikami budowy nastąpiło protokolarnie w dniu 17 grudnia 2020 r., tj. w terminie określonym w umowie.

Powołując się na art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp, w dniu 2 czerwca 2021 r. dokonano zmiany umowy z 17 grudnia 2020 r. na przebudowę drogi gminnej nr 110829L-B. Przed zawarciem aneksu sporządzono protokół konieczności wykonania robót dodatkowych dotyczących przyłącza energetycznego. Wykonawca przedstawiał na te roboty kosztorys ofertowy, który został zweryfikowany przez inspektora nadzoru. Wprowadzone zmiany były zgodne ze złożonymi ofertami i nie modyfikowały w istotny sposób zawartej umowy. W trakcie realizacji zadania, aneksem nr 1 zwiększono zakres prac objętych umową oraz jej wartość o 0,7% do kwoty 453 191,01 zł brutto, co było zgodne z art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp Termin wykonania umowy, pomimo zmiany zakresu prac, nie uległ zmianie.

Zapisy SSTWiOR zobowiązywały także wykonawcę do opracowania i przedstawienia do akceptacji inspektorowi nadzoru programu zapewnienia jakości (dalej: PZJ). Wójt wyjaśnił, że projekt PZJ został przedłożony przez wykonawcę robót do zaakceptowania inspektorowi nadzoru przed wykonaniem robót budowlanych, nieznana jest natomiast data zaakceptowania ww. programu.

W PZJ wykonawca określił m.in.: zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący ich wykonanie zgodnie z dokumentacją projektową, SSTWiOR oraz z innymi ustaleniami.

(akta kontroli tom II str. 96-133, 136-170, 191, 305-370, 449-467)

2.2. Zadanie dotyczące przebudowy drogi nr 110829L-B zrealizowano w terminie określonym w umowie. Zgłoszenie przez wykonawcę zakończenia robót budowlanych zostało potwierdzone przez inspektora nadzoru wpisem³¹ w dzienniku budowy nr 750/2020. Kierownik budowy w oświadczeniu³² potwierdził ponadto wykonanie robót budowlanych zgodnie z pozwoleniem na budowę i projektem. W trakcie oględzin nie stwierdzono niezgodności wykonania prac budowlanych z dokumentacją projektową.

Gmina przy zgłoszeniu robót do odbioru nie wyegzekwowała od wykonawcy obowiązku przedłożenia dokumentacji powykonawczej, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom II str. 96-133, 136-137, 173, 175, tom III str. 190-278)

2.3. Wykonawcę w zakresie pełnienia nadzoru inwestorskiego (wartość zamówienia³³ wynosiła 67 000 zł) wybrano zgodnie z postanowieniami Regulaminu ZP/2021, dokonując rozeznania cenowego poprzez przeprowadzenie sondażu telefonicznego wśród potencjalnych dwóch wykonawców.

W umowie zawarto zapis zabezpieczający interesy Gminy w formie kar umownych za nieterminowe opracowanie dokumentacji w wysokości 0,2% wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki.

(akta kontroli tom III str. 3-87)

³¹ W dniu 7 czerwca 2021 r.

³² Z dnia 23 czerwca 2021 r.

³³ Zamówienie na pełnienie wielobranżowego nadzoru inwestorskiego w okresie od 1 lutego do 31 grudnia 2021 r., w przypadku, gdy nadzorowana inwestycja nie zostanie zakończona w ww. terminie to nadzór będzie sprawowany do dnia jej zakończenia. Za pełnienie nadzoru inwestorskiego dla zadania dotyczącego przebudowy drogi w m. Bondyż wynagrodzenie wyniosło 5158,26 zł.

Nadzór inwestorski w trakcie realizacji ww. zadania był sprawowany przez dwóch inspektorów nadzoru posiadających wymagane uprawnienia³⁴. Do ich obowiązków należało m.in.:

- reprezentowanie zamawiającego wobec pozostałych uczestników procesu inwestycyjnego;
- kontrola realizacji i przepływu dokumentacji projektowej oraz monitorowanie jej wytwarzania przez właściwego projektanta według warunków i terminów określonych w umowie pomiędzy zamawiającym a projektantem;
- nadzorowanie przebiegu realizacji Projektu Inwestycyjnego;
- organizowanie na budowie okresowych - nie rzadziej niż raz w tygodniu – narad koordynacyjnych z udziałem inspektorów nadzoru i wykonawców;
- opracowywanie i przedkładanie zamawiającemu miesięcznych raportów o stanie realizacji Projektu Inwestycyjnego, zaawansowaniu rzeczowo-finansowym robót, występujących zagrożeniach oraz podjętych działaniach korygujących i zapobiegawczych;
- dokonywanie odbiorów częściowych i odbioru końcowego zakontraktowanej przez zamawiającego dokumentacji projektowej wraz z wymaganymi przez prawo opiniami, uzgodnieniami i pozwoleniami; weryfikacja formalna i techniczna przekazywanej dokumentacji;
- monitorowanie działań wykonawcy w zakresie zapewnienia najwyższej jakości wykonanych robót;
- organizowanie i koordynowanie czynności odbiorów częściowych i odbioru końcowego poprzez: przygotowanie organizacyjne pracy komisji odbioru końcowego robót budowlanych oraz nadzór nad skompletowaniem i przekazaniem Zamawiającemu dokumentacji powykonawczej.

Realizacja zadań z zakresu nadzoru została udokumentowana w dwóch dziennikach budowy³⁵.

Gmina jako inwestor nie weryfikowała rzetelności wykonywania obowiązków przez inspektorów nadzoru w trakcie przebudowy drogi nr 110829L-B, w tym m.in. w zakresie obowiązku: organizowania na budowie narad koordynacyjnych nie rzadziej niż raz w tygodniu; przedstawiania miesięcznych raportów o stanie realizacji projektu, zaawansowaniu rzeczowo-finansowym robót, występujących zagrożeniach oraz podjętych działaniach korygujących i zapobiegających, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom II str. 96-133, 136-154, 373, 379)

2.4. Po pisemnym zgłoszeniu gotowości do odbioru, w dniu 6 czerwca 2021 r. Komisja ds. odbioru wykonanych prac (w składzie: inspektor nadzoru, upoważnieni pracownicy Urzędu oraz przedstawiciel wykonawcy), w wyniku przeprowadzonych oględzin, stwierdziła następujące wady i usterki uniemożliwiające odbiór, tj.: rozmyte pobocza i skarpy rowów, uszkodzony ruszt na korycie ściekowym, spękaną i niewłaściwie połączoną z nawierzchnią jezdni nawierzchnię bitumiczną zjazdu leśnego oraz nierównomiernie obsadzone pobocza i skarpy (zarośnięte chwastami). Wykonawca został zobowiązany do usunięcia ww. wad i usterek w terminie do 23 czerwca 2021 r. i w tym dniu dokonał ponownego zgłoszenia

³⁴ Jeden z inspektorów nadzoru posiadał uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej, drogowej, inżynierskiej mostowej oraz do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej. Drugi posiadał uprawnienia do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.

³⁵ Dziennik budowy nr 750/2020 prowadzony na podstawie pozwolenia na budowę nr 702/2019 z dnia 31 października 2019 r. oraz nr 751/2020 na podstawie zgłoszenia nr B.6743.4.89.2020 z dnia 5 sierpnia 2020 r.

odbioru wykonanych prac. W protokole odbioru końcowego³⁶ stwierdzono, że roboty zostały wykonane zgodnie z umową. Wskazano ponadto, że inwestycja nie posiada wad, a jakość wykonanych robót i użytych materiałów jest dobra.

Odbiór końcowy został dokonany w terminie określonym w umowie, ale przy zgłoszeniu robót do odbioru Gmina nie wyegzekwowała od wykonawcy przedstawienia operatu powykonawczego oraz innych dokumentów wymaganych do odbioru końcowego, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom II str. 96-133, 155-160, 373, 379)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak rzetelnego nadzoru przez odpowiedzialnych pracowników UG nad realizacją obowiązków wykonywanych przez inspektorów nadzoru podczas przebudowy drogi nr 110829L-B, tj. nie egzekwowano od nich dokumentowania wypełnianych obowiązków wynikających z § 5 ust. 2 pkt 13 i 14 umowy z dnia 5 lutego 2019 r. Dotyczyło to:

- organizowania na budowie okresowych narad koordynacyjnych z udziałem zamawiającego i wykonawców;
- opracowywania i przedkładania miesięcznych raportów m.in. o stanie realizacji Projektu Inwestycyjnego.

Wójt wyjaśnił, że Gmina jako inwestor nie weryfikowała rzetelności wykonania obowiązków przez inspektora nadzoru, ponieważ nie jest kompetentna do kontroli osób posiadających uprawnienia budowlane. Inspektor nadzoru ustnie przekazywał Sekretarzowi Gminy ww. raporty, a w trakcie trwania inwestycji informacje o postępie wykonanych prac potwierdzał wpisem w dziennikach budów. Sekretarz Gminy wielokrotnie ustnie i telefonicznie, bezskutecznie zwracał się do inspektora nadzoru o pisemne raporty z przebiegu robót budowlanych zgodnie z zawartą umową na nadzór. Z powyższego notatek nie sporządzono. Zgodnie z przekazanymi telefonicznie przez inspektora nadzoru Sekretarzowi informacjami, prowadzona inwestycja nie wymagała pisemnych raportów zaawansowania prac oraz comiesięcznych narad koordynacyjnych z racji na jej zakres.

(akta kontroli tom II str. 96-133, 173, 175, 373, 379, tom IV str. 227-233)

2. Dokonanie odbioru końcowego przebudowy drogi gminnej nr 110829L-B, pomimo niewyegzekwowania od wykonawcy obowiązku dołączenia operatu powykonawczego (zawierającego, m.in.: niezbędne aprobaty techniczne, świadectwa jakości, atesty wbudowanych materiałów, wyniki pomiarów kontrolnych). Powyższe było niezgodne z § 5 ust. 2 umowy z dnia 17 grudnia 2020 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 21 listopada 2022 r.) UG nie otrzymał operatu powykonawczego od wykonawcy.

Wójt potwierdził w wyjaśnieniach, że wykonawca nie przedłożył operatu powykonawczego zawierającego ww. dokumenty, lecz nie wyjaśnił przyczyn niewyegzekwowania od wykonawcy tych dokumentów. Wskazał natomiast, że przedmiotowe dokumenty zostały przedłożone do zatwierdzenia przed wbudowaniem materiałów inspektorowi nadzoru.

(akta kontroli tom II str. 96-133, 136-160, 173, 175)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina przestrzegała wymogów formalno-prawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia i prowadzenia robót budowlanych, a wykonawca zrealizował przedmiot zamówienia w terminie wskazanym w umowie

³⁶ Z dnia 23 czerwca 2021 r.

oraz zgodnie z dokumentacją projektową. W toku kontroli stwierdzono jednak przypadki nieegzekwowania wypełniania obowiązków przez inspektorów nadzoru, co skutkowało m.in. tym, że przy odbiorze końcowym UG nie otrzymał od wykonawcy wymaganej dokumentacji powykonawczej. Przyczyną był brak należytego sprawowania nadzoru nad realizacją obowiązków nałożonych na ww. inspektorów.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Utrzymanie obiektów infrastruktury technicznej

3.1. W umowach³⁷ zawartych z wykonawcami dróg nr: 110829L-B i 010825L-RF oraz w protokołach odbiorów końcowych nie określono częstotliwości przeprowadzania przeglądów w okresie gwarancyjnym.

Wójt wyjaśnił, że we wskazanych umowach przewidziano końcowy przegląd gwarancyjny, na podstawie którego w razie konieczności zostanie wystosowane pismo do wykonawcy ze wskazaniem napraw gwarancyjnych i terminem ich wykonania. W okresie gwarancyjnym przewiduje się jedną końcową naprawę powstałych uszkodzeń. Podyktowane to jest względami finansowymi przy realizacji inwestycji (zmniejszeniem kosztów nadzoru inwestorskiego oraz ryczałtu na wykonanie robót).

Niżej przytoczone zapisy umów nie potwierdzają wyjaśnień złożonych przez Wójta. Zgodnie z § 2 ww. umów wykonawca zobowiązuje się w terminie obowiązywania gwarancji (tj. w terminie 72 miesięcy od dnia odbioru końcowego) usunąć wszystkie ujawnione wady dotyczące realizacji przedmiotu umowy. Według § 4 ust. 5 lit. h Wykonawca jest zobowiązany do terminowego usuwania wad, ujawnionych w czasie m.in. obowiązywania rękojmi i gwarancji.

Do 31 października 2022 r. odpowiedzialni pracownicy UG w przypadku ww. zadań nie stwierdzili przesłanek do podejmowania działań mających na celu wyegzekwowanie od wykonawcy robót realizacji zobowiązań z tytułu rękojmi i udzielonej gwarancji. W związku z powyższym nie wystąpiły również przesłanki do naliczenia kar umownych i ich egzekwowania od wykonawców robót.

W 2018 r. przeprowadzono przeglądy dróg utwardzonych będących w okresie gwarancyjnym, w tym przegląd drogi nr 010825L-RF. Komisja przeprowadzająca przegląd nie wniosła uwag i zastrzeżeń do przedmiotów robót, nie stwierdziła występowania wad i usterek. Kontrolerom NIK nie przedstawiono protokołów z przeprowadzenia kolejnych przeglądów gwarancyjnych w okresie objętym kontrolą.

Wójt wyjaśnił, że „przedkładamy oświadczenia z dnia 23 lutego 2018 r. i 11 marca 2020 r. potwierdzające przeprowadzenie kontroli na zadaniach inwestycyjnych”.

Treść oświadczenia z dnia 23 lutego 2018 r. była następująca „w 2017 r. wykonano przeglądy wszystkich inwestycji, których dotyczyły przeglądy gwarancyjne, a w inwestycjach, gdzie stwierdzono usterki wystąpiono do wykonawców o ich usunięcie”. Treść oświadczenia z dnia 11 marca 2020 r. „wszystkie przeglądy inwestycji wymagających dokonania przeglądów są wykonane oraz teczki inwestycji pozakładane.”

Z treści tych oświadczeń nie wynikało, które inwestycje zostały poddane przeglądowi i w jakim terminie oraz w jakim były stanie technicznym, w tym czy wystąpiły wady i usterki.

Podczas przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że powierzchnia odcinka drogi nr 110829L-B (wykonanej w 2021 r.) była jednolita, gładka, bez ubytków w postaci pęknięć, rys, rozszczelnień. Natomiast na powierzchni drogi nr 010825L-RF

³⁷ Nr: RIG.271.12.2020 – 93/20/RIG z 17 grudnia 2020 r. oraz RIG.272.5.2017-57/17/RIG z 31 lipca 2017 r.

(wykonanej w 2017 r.) na pięciu odcinkach wystąpiły liczne pęknięcia nieuszczelnione na krawędzi lub blisko krawędzi drogi; w zatoce autobusowej wykonanej z kostki brukowej widoczne wgłębienie (o długości około połowy długości krawężnika drogowego i głębokości ok. 5 cm) wypełnione błotem; na km: 3+167, 3+235 i 3+299 (w obydwu kierunkach) widoczne liczne pofałdowania na chodniku (zawyżenia i zaniżenia ułożonej kostki w stosunku do wysokości ułożonych krawężników drogowych) oraz liczne zbyt duże szczeliny pomiędzy krawężnikami drogowymi. Szczeliny pomiędzy kostką brukową w chodniku na całej jego długości były porośnięte mchem i chwastami. Na niektórych odcinkach szerokość chodnika dostępna dla pieszych została ograniczona poprzez rosnące wzdłuż krzaki.

(akta kontroli tom II str. 96-133, tom III str. 111-147, 190-278, tom IV str. 39-40, 45, 48-49)

3.2.–3.3. Do 2 listopada 2022 r. nie wystąpiły przesłanki uzasadniające podjęcie działań przez Gminę w zakresie wyegzekwowania od wykonawców przebudowy dróg gminnych nr: 110829L-B i 010825L-RF realizacji zobowiązań z tytułu rękojmi lub udzielonej gwarancji, wykorzystania zabezpieczenia na pokrycie roszczeń z tytułu nienależytego wykonania umowy, jak również stwarzających konieczność zastosowania kar umownych.

(akta kontroli tom IV str. 39-40, 45, 48-49)

3.4.–3.5. UG w każdej z umów (na wykonanie inwestycji polegającej na przebudowie dróg nr: 110829L-B i 010825L-RF) żądał zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykonawcy wnieśli zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Postępowanie w tym zakresie było zgodne z przepisami art. 147-150 Pzp. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy na realizację ww. dwóch zadań wygasło z dniem upływu jego ważności. Gwarancja w przypadku tych zadań, z dniem ich odbioru końcowego, w trakcie których nie zgłoszono uwag, uległa automatycznej redukcji do 30% kwoty gwarancji, stanowiącej zabezpieczenie należności z tytułu niewłaściwego usunięcia wad lub usterek w okresie jej obowiązywania. Dotychczas Zamawiający nie korzystał z zabezpieczeń należytego wykonania umowy.

(akta kontroli tom II str. 96-135, tom IV str. 39-40, 45, 48-49, 117-147)

3.6. W latach 2017-2022 (do 14 listopada) Wójt jako zarządca dróg gminnych nie opracowywał projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Wójt wyjaśnił, że od 1 września 2022 r. został stworzony wstępny plan sieci dróg gminnych na potrzeby programu rewitalizacji. Będzie on aktualizowany i doprowadzany do zgodności z wymogami ustawy o drogach publicznych.

Wójt jako zarządca w latach 2017-2022 przysyłał dane o sieci dróg publicznych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) z wyjątkiem danych za 2018 r., ale dane te nie były zgodne z danymi zawartymi np. w sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy za dany rok, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Ponadto dane te z wyjątkiem danych za 2017 r. były wysyłane raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

W okresie tym zarządca dróg gminnych poza nierzetelnie prowadzonym wykazem dróg (zawierającym niepełne lub nieaktualne dane) nie prowadził również ewidencji dróg gminnych (obejmującej m.in. książkę drogi i dziennik objazdu dróg w tym dla dróg nr: 010825L-RF i 110829L-B), co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Gmina nie prowadziła też książek obiektów budowlanych dla

wszystkich dróg gminnych. W związku z brakiem prowadzenia dzienników objazdów, nie były dokumentowane informacje dotyczące w szczególności zauważonych usterek, braków i uszkodzeń nawierzchni, a także związanych z nimi zaleceń pokontrolnych oraz terminów na ich realizację.

(akta kontroli tom I str. 33-194, tom III str. 88-110, 279-283, tom IV str. 38-39, 43-44, 47-48)

3.7. Wójt jako zarządca dróg gminnych w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. nie przeprowadzał przeglądów okresowych dróg gminnych. Kontrolerom NIK za ww. okres nie przedstawiono żadnych dowodów świadczących o ich przeprowadzaniu (poza oświadczeniami z dnia 23 lutego 2018 r. i 11 marca 2020 r. o treści opisanej w części trzeciej pkt 1). Przeprowadzanie przeglądów okresowych powinno zostać właściwie udokumentowane, tj. w postaci protokołów ze zrealizowanych przeglądów okresowych bieżących (przeprowadzanych dla całej sieci dróg, dla których uwagi i zalecenia należy potwierdzić wpisem w Dziennikach objazdów), podstawowych (okresowych kontroli rocznych przeprowadzanych dla każdej drogi oddzielnie, których wyniki należy opracować w postaci protokołów z przeglądu i wykazów stanowiących załączniki do odpowiednich ksiąg dróg) i rozszerzonych (okresowych kontroli 5-letnich przeprowadzanych dla każdej drogi oddzielnie i dokumentowanych w sposób analogiczny do przeglądów podstawowych), ewidencji dróg czy ksiąg obiektów budowlanych.

(akta kontroli tom IV str. 38-39, 43-44, 47-48)

3.8. Po oddaniu ww. dwóch inwestycji drogowych do użytkowania (tj. po 8 listopada 2017 r. oraz po 23 czerwca 2021 r.) nie dokonywano remontów/napraw tych dróg.

(akta kontroli tom IV str. 39-40, 45, 48-49)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2017-2022³⁸ Wójt nie wykonywał zadań, należących do obowiązków zarządcy drogi, wynikających z art. 20 pkt 1-2 ustawy o drogach publicznych, tj. nie opracowywał projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie posiada opracowanego projektu planowanego rozwoju sieci drogowej i opracowanego planu finansowania. Jednak posiada strategię rozwoju Gminy, w której zawarty jest wieloletni plan inwestycyjny. Ponadto Gmina podejmując decyzje o inwestycjach bierze pod uwagę wnioski zgłaszane przez mieszkańców i radnych. W chwili obecnej przekształcane są drogi i rozwijana jest sieć drogowa. Zarówno plany jak i ich finansowanie będą odpowiednio prowadzone. Do 2017 r. Gmina prowadziła niewiele inwestycji związanych z budową dróg, większość dróg gminnych była i jeszcze jest drogami gruntowymi, nieutwardzonymi, gdzie były prowadzone bieżące naprawy. W przypadku dróg wykonanych po 2017 r., jesteśmy jeszcze w okresie gwarancyjnym i przeprowadzone będą kontrole gwarancyjne zgodnie z umową zawartą z wykonawcą.

(akta kontroli tom IV str. 38, 43-44, 47)

2. Wójt jako zarządca dróg gminnych, wbrew obowiązkowi wynikającemu z treści art. 10 ust. 11 i art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, nie prowadził ewidencji dróg gminnych.

³⁸ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 21 listopada 2022 r.

Wójt wyjaśnił, że nie znana jest przyczyna takiego stanu rzeczy. Gmina niezwłocznie podejmie kroki naprawiające sytuację. Jest to przeoczenie pracownika, który od dwóch lat nie świadczy pracy na rzecz Gminy. Od 1 września 2022 r. został stworzony wstępny plan sieci dróg gminnych na potrzeby programu rewitalizacji. Obecnie będzie on aktualizowany i doprowadzany do zgodności z wymogami ustawy o drogach publicznych. Wszystkie zadania z zakresu budownictwa i inwestycji będą na bieżąco realizowane, gdyż od 1 września 2022 r. na okres trzech miesięcy (zastępstwo) w wymiarze 0,5 etatu został zatrudniony pracownik z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem z zakresu budownictwa.

(akta kontroli tom IV str. 38-39, 44, 48)

3. Wójt jako zarządca drogi nie przesłał do GDDKiA danych o sieci dróg publicznych za 2018 r., a dane za 2017 r. zostały przekazane nieterminowo. Było to niezgodne z § 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 promach³⁹, zgodnie z którym zarządcy dróg gminnych mają obowiązek sporządzania takich informacji i przekazywania w terminie do końca pierwszego kwartału danego roku za rok poprzedni.

(akta kontroli tom III str. 93-110, 279-283, tom IV str. 38-39, 44, 48)

4. Wójt jako zarządca drogi nierzetelnie sporządzał informacje o sieci dróg publicznych za lata 2017-2021. Dane przekazane do GDDKiA, nie były zgodne z zawartymi np. w sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy odpowiednio za 2017 r., 2019 r., 2020 r. i 2021 r.

Wójt wyjaśnił, że nieznana jest przyczyna takiego stanu rzeczy. Jest to przeoczenie pracownika, który od dwóch lat nie świadczy pracy na rzecz Gminy. Gmina od dwóch lat poszukuje specjalisty z zakresu budownictwa. Wszystkie zadania z zakresu budownictwa i inwestycji będą na bieżąco prowadzone.

(akta kontroli tom I str. 33-194, tom III str. 93-110, 279-283, tom IV str. 38-39, 44, 48)

5. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. Gmina nie przeprowadzała przeglądów okresowych bieżących, podstawowych (rocznych) oraz rozszerzonych (co najmniej raz na 5 lat), o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.

Wójt wyjaśnił, że prowadzone były wyłącznie kontrole dróg utwardzonych.

Kontrolerom NIK za okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. nie przedstawiono dowodów świadczących o przeprowadzaniu przeglądów okresowych dróg gminnych poza oświadczeniami z dnia 23 lutego 2018 r. i 11 marca 2020 r.).

(akta kontroli tom II str. 375, 381, tom III str. 111-112, tom IV str. 38-39, 44, 47-48)

6. Gmina w okresie gwarancji, tj. do dnia 2 listopada 2022 r. (do dnia oględzin)⁴⁰ nie zgłaszała wykonawcy wad i usterek powstałych na drodze nr 010825-RF. W toku oględzin ustalono, że na powierzchni tej drogi na pięciu odcinkach wystąpiły liczne pęknięcia; w zatoce autobusowej wykonanej z kostki brukowej widoczne wgłębienie; widoczne liczne pofałdowania na chodniku oraz liczne zbyt duże szczeliny pomiędzy krawężnikami drogowymi. Brak dokonywania zgłoszeń było

³⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 67 poz. 583

⁴⁰ W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych nie było możliwości ustalenia daty powstania wad i usterek w związku z nieprzeprowadzeniem przez Urząd dzienników objazdu dróg oraz w związku z brakiem dokonywania przeglądów w trakcie gwarancji.

działaniem nierzetelnym i wynikającym z braku przeprowadzania objazdów dróg, które należało dokumentować w dzienniku objazdu dróg.

Wójt wyjaśnił, że w przypadku drogi nr 010825L-RF, która była w okresie gwarancyjnym i zgodnie z umową zawartą z wykonawcą odbędzie się odbiór końcowy z udziałem powołanej do tego komisji. Jest to podyktowane względami finansowymi przy realizacji inwestycji (koszty nadzoru inwestorskiego i częstszych wizyt wykonawcy na budowie w okresie gwarancyjnym). Nie prowadzono kontroli 5-letnich w latach 2017-2022 (do 21 listopada), gdyż pracownik odpowiedzialny za realizację tych zadań nie wywiązał się z powierzonych obowiązków w tym zakresie. Obecnie zakupione zostały książki dróg, które będą uzupełniane.

NIK zauważa, że w umowach z wykonawcami zobowiązano ich do usuwania wszystkich wad i usterek stwierdzonych w okresie obowiązywania gwarancji w określonych terminach. W zapisach tych umów nie uzależniono wysokości wynagrodzeń wykonawców od ilości wizyt wykonawcy na budowie w okresie gwarancyjnym. Ponadto za naruszenie obowiązków wynikających z gwarancji, w tym za nieterminowe przystąpienie do usuwania wad lub wymiany rzeczy na wolną od wad, a także za nieterminowe usunięcie wad lub nieterminową wymianę rzeczy na wolną od wad Gmina ma obowiązek naliczenia kar umownych.

(akta kontroli tom II str. 375, 381, tom III str. 117-146, 190-278, tom IV str. 39-40, 45, 48-49)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Wójta Gminy zadań związanych z utrzymaniem obiektów infrastruktury technicznej. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji dróg gminnych i nie dokonywano okresowych przeglądów ich stanu. Wójt nie wykonywał zadań, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2, 9 i 10 ustawy o drogach oraz w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, tj.: nie opracował projektów planów rozwoju sieci drogowej i projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, nie prowadził ewidencji dróg i ksiąg dróg dla dróg gminnych, nierzetelnie przeprowadzał przeglądy okresowe bieżące, podstawowe oraz nie realizował przeglądów rozszerzonych. Ponadto informacje o sieci dróg publicznych przekazywane przez Wójta do GDDKiA zawierały nierzetelne dane, a za 2017 r. przedmiotowa informacja została przekazana nieterminowo.

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. Ustalenie i wyegzekwowanie odszkodowania za bezumowne użytkowanie części działki nr 151 położonej w m. Adamów.
2. Dokonanie zmiany regulaminu zamówień publicznych w zakresie wysokości progów oraz rzetelnego dokumentowania w celu zapewnienia przestrzegania zasad określonych w przepisach o finansach publicznych.
3. Zabezpieczenie w umowach na opracowanie dokumentacji projektowej interesów Gminy poprzez zapewnienie przeniesienia autorskich praw majątkowych do tej dokumentacji.
4. Sprawowanie nadzoru nad realizacją obowiązków należących do inspektora nadzoru.
5. Dokonywanie odbiorów końcowych robót drogowych zgodnie z zawartymi umowami.
6. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci dróg.

7. Opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.
8. Prowadzenie ewidencji dróg gminnych.
9. Przeprowadzanie przeglądów okresowych stanu technicznego dróg gminnych.
10. Przekazywanie rzetelnych danych, w informacjach o sieci dróg publicznych, do GDDKiA oraz w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.
11. Dokonywanie przynajmniej raz w roku objazdów dróg, szczególnie objętych gwarancją w celu uzyskania informacji o ich stanie, a w przypadku wystąpienia wad i usterek na drogach objętych gwarancją niezwłoczne ich zgłaszanie wykonawcy w celu ich usunięcia.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. 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 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.

Lublin, dnia 2 grudnia 2022 r.

Kontrolerzy:
Katarzyna Kuzioła
Główny specjalista kontroli
państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
Podpis

.....
Podpis

Agata Wróbel
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis