



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.001.06.2022

Pan
Artur Markowski
Wójt Gminy Wojciechów
24-204 Wojciechów 5

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 Wojciechów (dalej: Urząd lub UG), 24-204 Wojciechów 5. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Artur Markowski, Wójt Gminy Wojciechów (dalej: Wójt) od 22 listopada 2018 r. W poprzednim okresie, tj. od 14 listopada 2002 r. do 21 listopada 2018 r., Wójtem Gminy był Jan Czyżewski. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom I str. 4-13)</p> |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie do realizacji wybranych zadań inwestycyjnych.2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych.3. Utrzymanie obiektów infrastruktury technicznej. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2017-2022 (do 28 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 | Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr: LLU/118/2022 z 22 sierpnia 2022 r. i LLU/158/2022 z 23 listopada 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom I str. 1-3)</p> |

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd prawidłowo zrealizował trzy skontrolowane zadania inwestycyjne polegające na przebudowie i modernizacji dwóch dróg gminnych oraz jednej powiatowej. Zadania te zostały ujęte w planie wydatków inwestycyjnych. Gmina posiadała zabezpieczenie środków finansowych oraz dokumentację projektową niezbędną do rozpoczęcia realizacji tych inwestycji, jak również dysponowała zgłoszeniami wykonania robót budowlanych, przyjętymi przez Starostę Lubelskiego (dalej: Starosta). Wykonawcy zostali wybrani zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, a zawarte umowy na wykonanie robót drogowych odpowiadały treści złożonych ofert i zabezpieczały interesy zamawiającego w zakresie ich wykonania oraz realizacji uprawnień z tytułu rękojmi i gwarancji.

Gmina przestrzegała wymogów formalnoprawnych oraz postanowień umownych, określających warunki przystąpienia i prowadzenia robót drogowych. Zadania inwestycyjne zostały zrealizowane w terminach określonych w zawartych umowach oraz zgodnie z treścią wybranych ofert. Zapewniono nadzór inwestorski

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).

nad przebudowywanymi drogami, a wpisy w dziennikach budowy odzwierciedlały przebieg robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania. W przypadku inwestycji realizowanej na drodze gminnej nr 106904L wykonano przebudowę drogi, nie zachowując reżimu technologicznego bez zgody projektanta dokumentacji technicznej, co zostało również stwierdzone w uchwale Rady Gminy⁴ w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Wójta.

Odbiory końcowe robót drogowych odbywały się komisyjnie, zgodnie z zawartymi umowami, po przeprowadzeniu oględzin, przedłożeniu geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, wyników badań laboratoryjnych oraz aprobat technicznych materiałów użytych do realizacji inwestycji.

Stan nowo położonych nawierzchni na kontrolowanych odcinkach dróg wykonanych w 2020 r. był dobry, z wyjątkiem miejsca zapadnięcia się drogi powiatowej nr 2235L w m. Stary Gaj.

NIK negatywnie ocenia natomiast działania Wójta związane z zarządzaniem i utrzymaniem dróg gminnych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezłożeniu i nieprowadzeniu ewidencji dróg oraz niewykonywaniu okresowych kontroli ich stanu przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane,
- nieprzypisaniu w regulaminie organizacyjnym Urzędu i w zakresach czynności pracowników UG zadań związanych z: wykonywaniem przeglądów dróg, prowadzeniem ich ewidencji, dokonywaniem przeglądów gwarancyjnych i okresowych kontroli stanu dróg i obiektów mostowych oraz kontroli bieżącego ich utrzymania,
- nieprzeprowadzeniu w 2021 r. przeglądu gwarancyjnego drogi powiatowej zarządzanej przez Gminę (na podstawie porozumienia zawartego ze Starostą), pomimo takiego obowiązku wynikającego z umowy na realizację inwestycji drogowej,
- nieegzekwowaniu (w dwóch spośród trzech analizowanych przypadkach) od wykonawców przebudowy dróg opracowania i przedstawienia do aprobaty programu zapewnienia jakości (dalej: PZJ),
- braku zatwierdzonej przez ok. trzy miesiące czasowej organizacji ruchu na odcinku drogi powiatowej (zarządzanej przez Gminę) wymaganej w związku z uszkodzeniem nawierzchni tej drogi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji wybranych zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 (I półrocze) Gmina Wojciechów (dalej: Gmina)⁶ zrealizowała zadania inwestycyjne w szczególności w zakresie: budowy sieci wodociągowej w miejscowościach: Maszki, Palikije, Wojciechów, Wojciechów

⁴ Uchwała Rady Gminy Wojciechów nr XXV/157/20 z 29 października 2020 r.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Jednostkami organizacyjnymi Gminy było sześć jednostek: Ośrodek Pomocy Społecznej w Wojciechowie, Zespół Szkół (dalej: ZS) w Wojciechowie, szkoły podstawowe (dalej: SP): w Łubkach, w Miłocinie, w Palikijach oraz Gminny Ośrodek Kultury w Wojciechowie. Ponadto od 2006 r. była prowadzona przez Stowarzyszenie Rozwoju i Promocji wsi Maszki Publiczna Szkoła Podstawowa w Maszkach.

Kolonia Pierwsza, Wojciechów Kolonia Piąta, Sporniak, termomodernizacji budynku Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP) w Łubkach, montażu instalacji kolektorów słonecznych i paneli fotowoltaicznych na budynkach mieszkalnych, budowy oświetlenia drogowego w m. Szczuczki oraz modernizacji oświetlenia drogowego, budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, budowy wewnętrznej instalacji gazowej w budynku Biblioteki Gminnej w Palikijach II, wykonania poszycia dachowego w SP w Łubkach oraz prac adaptacyjnych budynku SP w Miłocinie na potrzeby przedszkola, przebudowy i modernizacji dróg gminnych oraz dróg wewnętrznych, przebudowy drogi powiatowej w zakresie wykonania modernizacji nawierzchni, wykonania chodników oraz modernizacji istniejącego mostu na tej drodze.

W latach 2017-2021 wydatki inwestycyjne Gminy wynosiły odpowiednio: 635,51 tys. zł, 6768,08 tys. zł, 1878,25 tys. zł, 1639,35 tys. zł i 11 974,54 tys. zł. W 2022 r. (do 30 czerwca) zrealizowane wydatki inwestycyjne wyniosły 702,75 tys. zł. Łącznie w badanym okresie wydatkowano na inwestycje 23 598,48 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 784-845)

Kontrolą objęto realizację trzech inwestycji drogowych polegających na modernizacji (przebudowie) dróg dojazdowych do gruntów rolnych, tj.: drogi gminnej nr 106904L na odcinku o dł. 990 m w obrębie m. Góra i drogi wewnętrznej na odcinku o dł. 670 m w obrębie m. Wojciechów Kolonia Piąta oraz przebudowie drogi powiatowej nr 2235L Wąwolnica - Stary Gaj na terenie Gminy o dł. 5332 m, która została przejęta w zarząd przez Wójta Gminy na podstawie porozumienia⁷ z dnia 17 października 2018 r. zawartego ze Starostą.

Ww. inwestycje były realizowane w latach 2020-2021, a ich łączny koszt wyniósł 5 282 698,04 zł.

(akta kontroli tom II str. 241-319, 342-352, 372-377, 408-412, 764-780, 784-845, tom III str. 470-488, 563-576, 716-726)

Obowiązki związane z przygotowaniem, realizacją i nadzorem nad wykonaniem zadań związanych z przeprowadzeniem ww. inwestycji wynikały z zapisów regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz z zakresów obowiązków poszczególnych pracowników. W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy regulaminy organizacyjne Urzędu⁸.

W regulaminach organizacyjnych z 26 maja 2007 r.⁹ i z 16 kwietnia 2021 r.¹⁰ zadania dotyczące inwestycji i utrzymania infrastruktury technicznej przypisane zostały Referatowi Inwestycji i Rozwoju (RliR), nad którym nadzór sprawował Wójt. Zakres działań tego Referatu obejmował m.in. planowanie i nadzór nad realizacją inwestycji i remontów oraz nad bieżącym utrzymaniem infrastruktury gminnej, w tym infrastruktury drogowej (drogi, chodniki, mosty), polegające na odbiorze rzeczowym i rozliczeniu inwestycji (robót i materiałów) oraz zapewnieniu sprawnego funkcjonowania, modernizacji i remontów infrastruktury gminnej (drogi gminne, rowy i przepusty, instalacje elektryczne, kominowe i wentylacyjne budynków). W zakresach czynności pracowników RliR zawarto zapis dotyczący zapewnienia bieżącego sprawnego oznakowania, funkcjonowania oraz modernizacji i remontów infrastruktury gminnej (m.in. drogi gminne, rowy i przepusty). Powyższe zadania

⁷ Nr IGM.031.16.2018.ML.

⁸ Zarządzenie nr 20/07 Wójta Gminy Wojciechów z dnia 26 maja 2007 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Wojciechów ze zm., zarządzenie nr 37/21 Wójta Gminy Wojciechów z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Wojciechów ze zm., zarządzenie nr 18/22 Wójta Gminy Wojciechów z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Wojciechów (dalej: regulamin organizacyjny z 28 lutego 2022 r.).

⁹ Obowiązującym do 30 kwietnia 2021 r.

¹⁰ Obowiązującym od 1 maja 2021 r. do 28 lutego 2022 r.

zostały przypisane kierownikowi RliR oraz pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku ds. planowania przestrzennego i budownictwa drogowego.

W regulaminie organizacyjnym z 28 lutego 2022 r.¹¹, zadania inwestycyjne przypisano do nowo utworzonego Referatu Infrastruktury, Rozwoju i Gospodarki Komunalnej (Referat IRiGK), do którego zadań należało m.in. planowanie i nadzór nad realizacją inwestycji, modernizacji i remontów oraz nad bieżącym utrzymaniem infrastruktury gminnej i zapewnienie bieżącego sprawnego oznakowania, funkcjonowania oraz modernizacji i remontów infrastruktury gminnej. W zapisach regulaminów organizacyjnych obowiązujących w kontrolowanym okresie nie określono obowiązków pracowników Urzędu wynikających z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹² oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³.

Zgodnie z zakresem czynności kierownika Referatu IRiGK z 28 lutego 2022 r. do jego obowiązków należało m.in. ustalanie sposobu wykonywania zadań oraz ustalanie zakresów czynności pracowników Referatu, zapewnienie bieżącego sprawnego oznakowania, funkcjonowania oraz modernizacji i remontów infrastruktury gminnej oraz nadzór nad przeglądami instalacji kominowych i wentylacyjnych.

W zakresie czynności kierownika Referatu IRiGK z 28 lutego 2022 r. nie zapisano, iż do jego obowiązków należy wykonywanie zadań wynikających z ustawy o drogach publicznych i ustawy Prawo budowlane oraz nie przypisano obowiązku pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego.

Wójt wyjaśnił, że ww. osoba posiada odpowiednie wykształcenie, uprawnienia oraz rejestrację w Izbie Inżynierów i Techników Budownictwa. Nie było przeciwwskazań prawnych, aby ze względu na zapisy w umowie z wykonawcą wykonywał obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego. Z dniem 1 listopada 2022 r. osoba ta w drodze porozumienia zmieniającego umowę o pracę zostanie w wymiarze części etatu inspektorem nadzoru inwestorskiego w zakresie budownictwa drogowego. Powyższa deklaracja Wójta dot. zmian w umowie o pracę do dnia zakończenia kontroli NIK nie została zrealizowana.

(akta kontroli tom I str. 133-162, tom III str. 470-489, 518-520, 539-541)

W Referacie IRiGK oprócz kierownika od 17 maja 2022 r. do chwili obecnej była zatrudniona osoba na stanowisku referenta ds. planowania przestrzennego, do której obowiązków należało m.in. sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad realizowaną inwestycją bądź we współpracy z inspektorem nadzoru.

Do zadań osoby zajmującej się zamówieniami publicznymi¹⁴ należało m.in.: przestrzeganie i stosowanie procedury zamówień publicznych, dokonywanie końcowych rozliczeń zawartych umów, sporządzanie sprawozdań rocznych z udzielonych zamówień publicznych robót, usług i dostaw i ich przekazywanie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Wójt, jako zarządca dróg gminnych, nie udzielał innym osobom upoważnień do podejmowania działań w zakresie budowy, przebudowy lub remontów dróg gminnych.

(akta kontroli tom I str. 24-201, 370-378)

1.2. Realizacja przebudowy drogi gminnej w m. Góra oraz drogi wewnętrznej w m. Wojciechów Kolonia Piąta wynikała z przyjętej uchwałą¹⁵ Rady Gminy

¹¹ Obowiązującym od 1 marca 2022 r.

¹² Dz. U z 2022 r. poz. 1693, ze zm. (dalej: ustawa o drogach publicznych).

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: ustawa Prawo budowlane).

¹⁴ w okresie od 2 stycznia 2012 r. do 28 lutego 2022 r. był to kierownik RliR, a od 1 marca 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 28 listopada 2022 r. inspektor ds. zamówień publicznych.

¹⁵ NR XVII/64/15.

z 15 grudnia 2015 r. „Strategii rozwoju Gminy Wojciechów do roku 2020”. Jednym z celów strategicznych była poprawa funkcjonalności logistycznej Gminy poprzez realizację m.in. ww. inwestycji w ramach infrastruktury drogowej¹⁶.

Powyższe inwestycje zostały przyjęte do realizacji w załączniku nr 4 jako wydatki na zadania inwestycyjne realizowane w 2020 r. i w 2021 r. W uchwale¹⁷ Rady Gminy z 21 maja 2020 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie zaplanowano wydatki w dziale 600 - Transport i łączność, rozdziale 60016 - Drogi publiczne gminne, § 6050 - Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych w wysokości: 300 000 zł - na budowę drogi gminnej w m. Góra, 277 896 zł - na modernizację (przebudowę) drogi dojazdowej do gruntów rolnych w obrębie m. Wojciechów Kolonia Piąta. Wysokość wydatków została zmieniona uchwałą¹⁸ z 30 grudnia 2020 r. w sprawie zmian budżetu Gminy na 2020 r., odpowiednio na: 250 731,26 zł i 161 022,64 zł.

W uchwale¹⁹ Rady Gminy z 21 stycznia 2021 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2021 r. w dziale 600, rozdziale 60014 - drogi publiczne powiatowe zaplanowano wydatki w wysokości 4 870 944,14 zł na przebudowę drogi powiatowej nr 2235L Wąwolnica - Stary Gaj na terenie gminy Wojciechów, w tym w § 6057 - 2 999 509 zł oraz w § 6059 - 1 871 435,14 zł.

(akta kontroli tom I str. 202-369)

Według wyjaśnień Wójta dla ww. zadań inwestycyjnych przeprowadzona została analiza zasadności oraz analiza kosztów i korzyści ich realizacji. Odbyło się to na posiedzeniach Komisji Infrastruktury, Inwestycji i Rozwoju Społeczno-Gospodarczego oraz Komisji Budżetowej Rady Gminy. Radni uznali, że ww. droga jest w takim stanie degradacji, iż należy podjąć działania, aby pozyskać środki zewnętrzne i zrealizować to zadanie. Radni zalecili realizację inwestycji w oparciu o pozyskane środki zewnętrzne. Inwestycje (w m. Góra i Wojciechów Kolonia Piąta) były realizowane z uwagi na liczne wnioski mieszkańców, rolników o wykonanie przebudowy dróg i lepszy dojazd do gruntów rolnych. Przy drodze powiatowej nr 2235L Wąwolnica - Stary Gaj zlokalizowana jest gęsta zabudowa i dwie remizy OSP. Droga ta dla wielu mieszkańców stanowi jedynie możliwy ciąg wyjazdowy. W przyszłej perspektywie otwiera możliwość połączenia z gminą Wąwolnica, stanowiąc objazd – obwodnicę miasta Nałęczów.

Wójt nie przedłożył dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analizy zasadności oraz analizy kosztów i korzyści realizacji ww. inwestycji.

(akta kontroli tom II str. 655-667)

1.3. Według sporządzonych kosztorysów inwestorskich planowany łączny koszt (brutto) skontrolowanych inwestycji wynosił 6 685 612,77 zł²⁰.

W 2020 r. Gmina uzyskała dofinansowanie z budżetu Województwa Lubelskiego (dalej: WL) na realizację następujących zadań:

- modernizacja (przebudowa) drogi w obrębie m. Góra - koszt zadania przed przetargiem wynosił 449 700,31 zł, po przetargu 245 675,33 zł, w tym koszty

¹⁶ Szacunkowe koszty wyniosły: budowa drogi w m. Góra – 400 tys. zł, przebudowa drogi w m. Wojciechów Kolonia Piąta - 500 tys. zł. Przebudowa drogi powiatowej nr 2235L Wąwolnica - Stary Gaj nie została ujęta w Strategii.

¹⁷ NR XIX/122/20.

¹⁸ NR XXVIII/167/20.

¹⁹ NR XXIX/171/21.

²⁰ Przebudowa drogi powiatowej nr 2235L Wąwolnica - Stary Gaj na terenie gminy Wojciechów (5 960 889,91 zł), modernizacja (przebudowa) drogi dojazdowej do gruntów rolnych w obrębie m. Góra (449 700,31 zł), modernizacja (przebudowa) drogi dojazdowej do gruntów rolnych w obrębie m. Wojciechów Kolonia Piąta (275 022,55 zł).

- kwalfikowalne 217 324,91 zł, z tego dofinansowanie z WL²¹ 100 000 zł (46,01% kosztów kwalifikowalnych), pozostałe koszty kwalifikowalne stanowił wkład własny Gminy w kwocie 117 324,91 zł, koszty niekwalifikowalne w wysokości 28 350,42 zł zostały sfinansowane z budżetu Gminy;
- modernizacja (przebudowa) drogi w obrębie m. Wojciechów Kolonia Piąta - wartość zadania przed przetargiem wynosiła 275 022,55 zł, po przetargu 154 096,44 zł, w tym koszty kwalifikowalne 127 992,82 zł, z tego dofinansowanie z WL²² 76 000 zł (59,38% kosztów kwalifikowalnych), pozostałe koszty kwalifikowalne stanowił wkład własny Gminy w kwocie 51 992,82 zł, koszty niekwalifikowalne w wysokości 26 103,62 zł zostały sfinansowane z budżetu Gminy.
- Gmina na przebudowę drogi powiatowej nr 2235L Wąwolnica - Stary Gaj na terenie gminy Wojciechów poniosła wydatki w łącznej kwocie 4 870 944,14 zł, w tym roboty budowlane 4 826 049,14 zł oraz nadzór inwestorski 44 895 zł. Na jego realizację otrzymano dofinansowanie z WL w wysokości 2 999 509 zł na podstawie umowy²³ oraz dotację w kwocie 935 717,57 zł, przyznaną przez Powiat Lubelski na podstawie umowy²⁴ z dnia 4 listopada 2020 r. Łączna wartość środków zewnętrznych wyniosła 3 935 226,57 zł, a środków własnych Gminy 935 717,57 zł. Rzeczywisty koszt ww. trzech zadań inwestycyjnych wyniósł 5 282 698,04 zł, tym:
- przebudowa drogi powiatowej nr 2235L - 4 870 944,14 zł (roboty budowlane wraz z nadzorem inwestorskim);
 - modernizacja (przebudowa) drogi w obrębie m. Góra - 250 731,26 zł, w tym: roboty budowlane w oparciu o kosztorys powykonawczy 243 231,27 zł (nieobejmujący wykonania skropienia emulsją - asfaltem podbudowy z kruszywa), koszt wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej 7499,99 zł;
 - modernizacja (przebudowa) drogi w obrębie m. Wojciechów Kolonia Piąta 161 022,64 zł, w tym: roboty budowlane w oparciu o kosztorys powykonawczy 154 022,64 zł, koszt wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej 5000 zł, koszt opracowania stałej organizacji ruchu 1500 zł.
- (akta kontroli tom I str. 470-512, tom II str. 311-317, 411-528, 585-606, tom III str. 1-47, 287-300, 702-706, 748-752)

1.3.1. Wicemarszałek WL pismem z dnia 11 lutego 2020 r. poinformował Wójta o uruchomieniu procedury naboru wniosków o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu WL w 2020 r. w oparciu o art. 22c ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁵ jednostkom samorządu terytorialnego na budowę lub modernizację (przebudowę) dróg dojazdowych do gruntów rolnych.

(akta kontroli tom I str. 618-624)

Gmina złożyła 6 marca 2020 r. dwa wnioski o dofinansowanie ze środków budżetu WL budowy i modernizacji (przebudowy) dróg dojazdowych do gruntów rolnych, tj.: pierwszy wniosek na zadanie pn. „Modernizacja (przebudowa) drogi dojazdowej do gruntów rolnych w obrębie m. Góra” i drugi na zadanie pn. „Modernizacja (przebudowa) drogi dojazdowej do gruntów rolnych w obrębie miejscowości Wojciechów Kolonia Piąta”. Zadanie pierwsze polegało na wzmocnieniu istniejącej podbudowy wykonanej z kamienia i wykonanie nawierzchni z betonu

²¹ Zgodnie z umową nr RR-IX.3032.69.2020 z dnia 17 lipca 2020 r. o udzielenie dotacji celowej na budowę/modernizację drogi dojazdowej do gruntów rolnych, zawartą przez Gminę z WL.

²² Zgodnie z umową nr RR-IX.3032.64.2020 z dnia 17 lipca 2020 r. o udzielenie dotacji celowej na budowę/modernizację drogi dojazdowej do gruntów rolnych, zawartą przez Gminę z WL.

²³ Nr 00140-65151-UM0300597/19 z dnia 10 października 2019 r. zawartej przez Gminę z WL.

²⁴ Nr IGM.031.12.2020.ML.

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.

asfaltowego²⁶. W pkt. 4 wniosku dotyczącym kategorii, statusu drogi²⁷ oraz jej aktualnego stanu technicznego wskazano, że jest to droga gminna nr 106904L o nawierzchni wykonanej z kruszywa z przelomami. Znajdująca się w dokumentacji Urzędu kopia wniosku wraz z oświadczeniem nie została podpisana²⁸ i nie została również złożona przez wnioskodawcę wymagana pieczęć imienna potwierdzająca zapoznanie się z „Zasadami dotyczącymi trybu postępowania w zakresie zgłaszania, rozliczania i kontroli zadań określonych w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych ze środków celowych budżetu WL w 2020 r.”, stanowiącymi załącznik nr 1 do uchwały nr CXIV/2367/2020 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 11 lutego 2020 r.²⁹ W dniu 17 lipca 2020 r. Gmina zawarła z WL umowę³⁰ o udzielenie dotacji celowej na budowę/modernizację drogi dojazdowej do gruntów rolnych w obrębie miejscowości Góra na kwotę 100 000 zł.

W dniu 30 września 2022 r. złożono do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (dalej: UM WL), dokumenty rozliczeniowe z realizacji zadania, z których wynikało, że wartość zadania wyniosła 243 231,27 zł, w tym przyznana dotacja celowa w wysokości 100 000 zł stanowiła 41,11% łącznych kosztów przedsięwzięcia. Koszty niekwalifikowalne wyniosły 30 601,91 zł (12,58%), natomiast udział własny Gminy 112 629,36 zł, (46,31%). We wniosku podano, że przyczyną zmiany wartości zadania po odbiorze (243 231,27 zł) było niewykonanie jednego elementu, tj. skropienia asfaltem podbudowy drogi w części kosztów kwalifikowalnych i w części kosztów niekwalifikowalnych inwestycji oraz zmniejszenie liczby znaków drogowych w części kosztów niekwalifikowalnych oraz zmiana ilości kruszywa i zakresu robót ziemnych w obrębie mijanek.

W dniu 8 grudnia 2020 r. Gmina otrzymała z UMWL dotację celową w wysokości 100 000 zł na zrealizowane zadanie.

(akta kontroli tom II str. 764-780, tom III str. 621-734)

Zadanie drugie polegało na przebudowie drogi dojazdowej do gruntów rolnych w obrębie miejscowości Wojciechów Kolonia Piąta³¹. Powyższa droga dojazdowa do gruntów rolnych była drogą wewnętrzną, nie była ujęta w wykazie dróg publicznych Gminy i nie miała nadanego numeru.

W dniu 17 lipca 2020 r. Gmina zawarła z WL umowę³² o udzielenie dotacji celowej na budowę/modernizację drogi dojazdowej do gruntów rolnych. Wartość przyznanej dotacji celowej w kwocie 76 000 zł stanowiła 59,38% kosztów

²⁶ W opisie zadania podano, że wnioskiem objęto odcinek drogi gminnej o długości 990 m i szerokości zmiennej od 3 m do 6 m o nawierzchni z kruszywa (droga o znaczeniu lokalnym łącząca miejscowości Góra i Szczuczki i stanowiąca dojazd do gruntów rolnych dla okolicznych rolników). Planowany termin wykonania zadania określono na kwiecień - sierpień 2020 r., koszt całkowity (brutto z VAT) wyniósł 449 700,31 zł, w tym: koszt kwalifikowalny (netto) - 365 610,01 zł, koszty niekwalifikowalne (netto) - 0 zł. Udział własny wnioskodawcy w kosztach kwalifikowalnych zadania wyniósł 142 244 zł (179 880,12 zł brutto), co stanowiło 40% kosztów realizacji zadania.

²⁷ Należało podać kategorię drogi zgodnie z ustawą o drogach publicznych. W przypadku braku kategorii wpisać „droga wewnętrzna”.

²⁸ Poprawiony wniosek, po dokonaniu wymaganych uzupełnień, podpisany przez Wójta Gminy został złożony w dniu 15 maja 2020 r. Koszt całkowity zadania (brutto z VAT) nie uległ zmianie i wyniósł 449 700,31 zł, natomiast zmianie uległy: koszt kwalifikowalny (netto), który wyniósł 339 952,69 zł oraz koszty niekwalifikowalne (netto) - 25 657,32 zł. Udział własny Wnioskodawcy w kosztach kwalifikowalnych zadania według wniosku miał wynieść: 135 981,08 zł netto (167 256,73 zł brutto), co stanowiło 40% kosztów realizacji zadania.

²⁹ Zwanych dalej „Zasadami zgłaszania, rozliczania i kontroli dotacji celowych dot. gruntów rolnych i leśnych”.

³⁰ Nr RR-IX.3032.69.2020.

³¹ Koszt wykonania zadania określono w wysokości 275 022,55 zł. Udział własny w kosztach kwalifikowalnych miał wynieść 89 438,23 zł netto (110 009,02 zł brutto), co stanowiło 40% kosztów realizacji zadania.

³² Nr RR-IX.3032.64.2020.

kwalifikowalnych (127 992,82 zł). Wartość umowy zawartej z wykonawcą wynosiła 154 096,44 zł³³. Gmina otrzymała przedmiotową dotację 7 grudnia 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 764-780, tom III str. 735-772)

1.4.1. Na podstawie uchwał Rady Powiatu w Lublinie³⁴ i Rady Gminy³⁵ oraz art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych Wójt, działający jako zarządca publicznych dróg gminnych, w dniu 17 października 2018 r. zawarł ze Starostą porozumienie³⁶, na mocy którego przejął prowadzenie zadania polegającego na zarządzaniu publiczną drogą powiatową nr 2235L Wąwolnica - Stary Gaj na terenie Gminy. Urząd otrzymał z Zarządu Dróg Powiatowych w Lublinie (dalej: ZDP) pełną dokumentację projektową na realizację inwestycji oraz zgłoszenie do wydziału architektoniczno-budowlanego. Ponadto dysponował: opinią Lubelskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Lublinie, iż nie ma konieczności przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko dla ww. przedsięwzięcia.

Dokumentację projektową niezbędną do rozpoczęcia inwestycji (projekt wykonawczy, przedmiar robót, kosztorys inwestorski, szczegółowe specyfikacje techniczne w branży drogowej i branży mostowej oraz stałą organizację ruchu) Urząd otrzymał 21 września 2018 r. Zgodnie z umową nr 53/2017 z 7 lipca 2017 r. koszt opracowania dokumentacji projektowej oraz pełnienia nadzoru autorskiego wyniósł 69 650 zł³⁷.

(akta kontroli tom I str. 408-448)

Zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych dokonał ZDP w dniu 30 maja 2018 r.³⁸ Dokumentacja zawierała: opis określający rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót, szkice i rysunki oraz oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Opracowany w 2018 r. projekt budowlany³⁹ został wykonany przez osoby posiadające wymagane uprawnienia.

(akta kontroli tom I str. 413-421, 449-586, tom II str. 730-741)

Gmina wybrała inspektora nadzoru inwestorskiego (wartość zamówienia wynosiła 44 895 zł) zgodnie z postanowieniami określonymi w wewnętrznym regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro⁴⁰. Zawarta umowa zawierała zapisy zabezpieczające interesy Gminy, dotyczące kar umownych za rozwiązanie lub odstąpienie od umowy z winy inspektora w wysokości 10% wynagrodzenia umownego oraz niewykonanie określonych w niej obowiązków.

(akta kontroli tom II str. 539-586)

1.4.2. Wyboru wykonawcy dokumentacji projektowo-kosztorysowej na przebudowę drogi w obrębie m. Góra oraz w m. Wojciechów Kolonia Piąta dokonano zgodnie z postanowieniami wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro.

W dniu 2 marca 2020 r. Wójt zawarł z biurem usług projektowych umowę/zlecenie na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej. Termin realizacji określono na 6 marca 2020 r., a koszt wykonania na 13 000 zł. Protokołem zdawczo-

³³ W tym: koszty kwalifikowalne 127 992,82 zł, koszty niekwalifikowalne 26 103,62 zł.

³⁴ Nr LIV/521/2018 z 4 października 2018 r.

³⁵ Nr LIII/262/18 z 15 października 2018 r.

³⁶ Nr IGM.031.16.2018.ML.

³⁷ W tym za opracowanie dokumentacji projektowej 67 650 zł oraz za pełnienie nadzoru autorskiego 2000 zł.

³⁸ Zgłoszenie to na wniosek Wójta Gminy zostało przeniesione na rzecz Gminy Wojciechów decyzją Starosty z dnia 23 października 2018 r.

³⁹ Umowa nr 53/2017 z dnia 7 lipca 2017 r. na opracowanie dokumentacji projektowej.

⁴⁰ Zarządzenie Wójta Gminy nr 63/14 z 12 listopada 2014 r. w sprawie ustalania zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej poniżej 30 tys. euro.

odbiorczym projektant przekazał Gminie dokumentację projektowo-kosztorysową obejmującą uproszczone dokumentacje techniczne oraz kosztorysy inwestorskie wraz przedmiarami robót dla ww. dróg. Ww. dokumentacja została opracowana przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia, stosownie do art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego. Ponadto projektant wykonał projekt stałej organizacji ruchu dla zadania pn. „Przebudowa drogi w m. Wojciechów Kolonia Piąta”.

W dniu 3 marca 2020 r. Gmina zgłosiła do Starostwa zamiar rozpoczęcia (od 15 kwietnia 2020 r.) przebudowy powyższych dróg, załączając do zgłoszenia: opis określający rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót, szkice i rysunki oraz oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Ww. inwestycje nie wymagały wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Nadzór inwestorski nad wykonywanymi ww. przebudowami dróg w m. Góra i w m. Wojciechów Kolonia Piąta pełnił pracownik Urzędu posiadający wymagane kwalifikacje zawodowe i uprawnienia budowlane.

(akta kontroli tom I str. 133-162, tom II str. 529-538, tom III str. 1-55)

1.5. Realizacja robót budowlanych w zakresie przebudowy kontrolowanych przez NIK odcinków dróg, nie wymagała wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Gmina dysponowała zgłoszeniami ZDP o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych przyjętymi przez właściwy organ architektoniczno-budowlany. Do ww. zgłoszeń dołączono dokumentację określoną w art. 30 ust. 2a Prawa budowlanego i stosownie do wymogów zawartych w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy, zgodne ze stanem faktycznym oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Zgłoszenia rozpoczęcia robót dwóch pozostałych analizowanych zadań inwestycyjnych dokonał UG. Do prac, zgodnie z art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, przystąpiono po upływie 21 dni od ich zgłoszenia.

(akta kontroli tom I str. 413-438, tom III str. 48-55)

1.6. Wykonawcy robót budowlanych zostali wybrani w trybie przetargu nieograniczonego. Łączna wartość zamówienia wynosiła 5 225 820,91 zł, w tym: przebudowa drogi powiatowej nr 2235L 4 826 049,14 zł, przebudowa drogi dojazdowej do gruntów rolnych w obrębie m. Góra 245 675,33 zł oraz przebudowa drogi dojazdowej do gruntów rolnych w obrębie m. Wojciechów Kolonia Piąta 154 096,44 zł. Szacunkową wartość zamówień określono terminowo, z zachowaniem zasad określonych w art. 32 ust. 1, 33 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 1 Pzp, na podstawie kosztorysów inwestorskich oraz przedmiaru robót. Opis przedmiotu zamówienia został sporządzony stosownie do zasad wskazanych w art. 29–31 Pzp.

Wójt, działając jako kierownik zamawiającego, powołał komisję przetargową⁴¹ oraz 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 (SIWZ) zawierała elementy wskazane w art. 36 Pzp oraz w ustawowym terminie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

⁴¹ Zarządzenie nr 1/19 Wójta Gminy z 2 stycznia 2019 r. w sprawie powołania komisji przetargowej do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych powyżej kwoty 30 000 euro dla Gminy Wojciechów w 2019 r. oraz zarządzenie nr 1/20 Wójta Gminy z 3 stycznia 2020 r. w sprawie powołania komisji przetargowej do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych powyżej kwoty 30 000 euro dla Gminy Wojciechów w 2020 r.

Zamawiający określił warunki udziału w postępowaniu i wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiającą 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 Urzędu informacje, wskazane w art. 86 ust. 5 ustawy oraz dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny określonych zgodnie z art. 91 ust. 1-2 Pzp. Wykonawcy, których oferty zostały wybrane jako najkorzystniejsze, wnieśli (do upływu terminu składania ofert) wadia, których wysokość została określona na podstawie art. 45 ust. 4 ww. ustawy, a następnie w terminie i w kwocie oraz na odpowiedni okres zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

Zamawiający spełnił obowiązki informacyjne poprzez publikację ogłoszeń w BIP, na stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń w 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 II str. 1-319, tom III str. 213-512)

1.7. Szczegółowe specyfikacje techniczne (dalej: SST) zostały opracowane zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu 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-użytkowego⁴² i zawierały wymagania istotne dla sprawowania nadzoru nad jakością wykonania zleconych robót.

Dla zadania przebudowa drogi powiatowej nr 2235L opracowano specyfikację techniczną branży drogowej i branży mostowej, natomiast dla zadań: przebudowa drogi dojazdowej w m. Góra oraz przebudowa drogi dojazdowej w m. Wojciechów Kolonia Piąta zostały opracowane szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót dla branży drogowej. Ww. specyfikacje techniczne zawierały:

- wymagania ogólne (przekazanie terenu budowy, dokumentacja projektowa, zabezpieczenie terenu budowy, ochrona środowiska, ochrona przeciwpożarowa, materiały szkodliwe dla otoczenia itp.),
- wymagania dotyczące właściwości materiałów budowlanych oraz niezbędne wymagania związane z przechowywaniem i składowaniem materiałów, ich transportem i sprzętem,
- wymagania dotyczące wykonania robót oraz kontroli, jakości, obmiaru robót i odbioru robót, w tym zanikających i ulegających zakryciu, odbiorów częściowych, końcowego oraz pogwarancyjnego,
- opis działań związanych z kontrolą jakości robót (PZJ, dokumenty budowy), częstotliwością i zakresem wykonywanych badań i pomiarów, pobierania próbek oraz certyfikatów i deklaracji,
- wymagania dotyczące obmiaru robót,
- opis sposobu odbioru robót (zanikających, ulegających zakryciu, częściowych, końcowych, ostatecznych oraz pogwarancyjny),
- podstawę płatności za wykonane roboty.

(akta kontroli tom I str. 587-762, tom III str. 56-212)

1.8. Umowy o udzielenie zamówienia publicznego zostały zawarte w terminach określonych w art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp, a zakres usług świadczonych przez

⁴² Dz. U. z 2013 r. poz. 1129, ze zm.

wykonawców, określony w umowach, był tożsamy z zobowiązaniem zawartym w wybranej ofercie. Umowy zawierały postanowienia dotyczące rękojmi za wady oraz gwarancji w zakresie całości robót wykonanych w ramach przedmiotu zamówienia zgodnie z ofertą na 60 miesięcy od daty dokonania odbioru końcowego. Ustalone kary umowne wynosiły 0,2% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień zwłoki po ukończeniu przedmiotu umowy lub w przypadku zwłoki (przy odbiorze końcowym oraz w okresie gwarancji i rękojmi) w usunięciu wady.

(akta kontroli tom II str. 1-319, tom III str. 213-512)

1.9. Zgodnie postanowieniami SIWZ wykonawca, którego oferta została wybrana, zobowiązany był przed podpisaniem umowy do wniesienia zabezpieczenia należytego jej wykonania w wysokości 10% ceny całkowitej podanej w ofercie dla danej części zamówienia. Zgodnie z SIWZ zabezpieczenie wnoszone w innej formie niż pieniężna powinno być wystawione na Gminę oraz złożone w depozyt w kasie UG.

Z gwarancji ubezpieczeniowych wynikało, że 100% wartości zabezpieczenia należytego wykonania umowy zawierało określony datą termin odpowiedzialności wykonawcy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zamówienia, nie krótszy niż termin realizacji umowy powiększony o minimum 30 dni potrzebne na przeprowadzanie czynności odbiorowych i zgłoszenie ewentualnych roszczeń do poręczyciela, pozostałe 30% wartości zabezpieczenia, pozostawione na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady, zawierało określony datą termin odpowiedzialności wykonawcy z tego tytułu, nie krótszy niż okres przewidziany umową na usunięcie wad stwierdzonych w okresie rękojmi powiększony o 15 dni. Do analizowanych umów nie zawierano aneksów, wydłużających termin realizacji umowy, w związku z tym nie było potrzeby przedłużenia terminów obowiązywania gwarancji ubezpieczeniowych.

W przypadku budowy drogi powiatowej nr 2235L Wąwolnica - Stary Gaj zabezpieczenie wniesiono w formie pieniężnej w wysokości 482 604,91 zł, którą zamieniono 4 marca 2020 r. na gwarancję ubezpieczeniową, zaś w przypadku przebudowy dróg gminnych w m. Góra i w m. Wojciechów Kolonia Piąta w formie gwarancji ubezpieczeniowej, której wysokość wyniosła odpowiednio: 24 567,53 zł i 15 409,64 zł.

(akta kontroli tom II str. 1-14, 66-102, 241-310, tom III str. 213-218, 266-293, 470-492)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nieprzypisanie żadnej z komórek organizacyjnych Urzędu w regulaminie organizacyjnym realizacji zadań z zakresu wykonywania przeglądów i prowadzenia ewidencji dróg, przeglądów gwarancyjnych, okresowych kontroli (przeглядów) dróg i obiektów mostowych oraz kontroli bieżącego ich utrzymania, wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane i ustawy o drogach publicznych. Również w zakresach czynności pracowników UG zajmujących się infrastrukturą budowlaną i drogową brak było zapisów dotyczących wykonywania ww. czynności, co nie odpowiadało postanowieniom pkt 2-4 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.⁴³

Wójt wyjaśnił, iż przez omyłkę nie zapisano powyższych obowiązków w regulaminach organizacyjnych Urzędu, jednakże pracownicy wykonujący

⁴³ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84 (dalej: Standardy kontroli zarządczej).

te czynności mieli świadomość, iż należy to do zakresu ich obowiązków, co wynikało z ustnych ustaleń z pracodawcą. Wyjaśnił, iż powyższe obowiązki do końca sierpnia 2021 r. pełnił jeden z pracowników Urzędu, w wyniku zmian kadrowych nastąpił podział obowiązków pomiędzy pracownikami, jednak ww. zagadnienia omyłkowo nie zostały dopisane do zakresu czynności obecnego kierownika Referatu IRiGK.

W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 26 października 2022 r. Wójt zarządzeniem⁴⁴ wprowadził zmianę w obowiązującym regulaminie organizacyjnym Urzędu poprzez dodanie zapisów, iż do obowiązków Referatu IRiGK należy wykonywanie ww. czynności w zakresie przeglądów dróg, prowadzenia ewidencji dróg, przeglądów gwarancyjnych, okresowych kontroli (przebiegów) dróg i obiektów mostowych oraz kontroli bieżących utrzymania dróg, wynikających z ustawy Prawo budowlane i z ustawy o drogach publicznych. W tym samym dniu kierownikowi Referatu IRiGK zwiększono zakres wykonywanych obowiązków o ww. czynności.

(akta kontroli tom I str. 24-93, 114-156, 167-182, tom II str. 668-681)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina posiadała środki finansowe oraz dokumentację projektową niezbędną do rozpoczęcia realizacji trzech kontrolowanych inwestycji drogowych. Projektanci wykonali w terminie 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 zgłoszeniami o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych, przyjętymi przez Starostę, wraz z wymaganymi dokumentami. Wykonawcy zadań inwestycyjnych zostali wybrani zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Pzp, a zawarte umowy na wykonanie robót budowlanych odpowiadały treści wybranych ofert i zabezpieczały interesy zamawiającego. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzypisania w regulaminie organizacyjnym Urzędu i w zakresie czynności pracowników faktycznie realizowanych zadań i obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane i z ustawy o drogach publicznych.

OBSZAR

2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z zawartymi umowami do obowiązków zamawiającego należało m.in. przekazanie wykonawcy placu budowy wraz z dokumentacją projektową oraz zapewnienie nadzoru inwestorskiego. Przy realizacji przebudowy drogi w m. Góra i w m. Wojciechów Kolonia Piąta do pełnienia ww. obowiązków w umowie wyznaczono pracownika Urzędu, który posiadał wymagane kwalifikacje, lecz nie miał przypisanych tych czynności w zakresie swoich obowiązków. W przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 2235L Gmina w dniu 18 lutego 2020 r. zawarła umowę na nadzór inwestorski z inspektorem, który posiadał wymagane uprawnienia budowlane. W analizowanych umowach na realizację inwestycji, termin przekazania placu budowy określono na 14 dni od daty podpisania umowy. Analizowana dokumentacja zawierała protokoły wprowadzenia na budowę wraz potwierdzeniem przekazania dokumentacji przez inwestora i szczegółowej specyfikacji technicznej, potwierdzenie zgłoszenia wykonania robót budowlanych, projekt stałej organizacji ruchu. W przypadku przebudowy drogi powiatowej prowadzono dziennik budowy, a w pozostałych dwóch przypadkach prowadzono wewnętrzny dziennik przebiegu prac budowlanych.

⁴⁴ Zarządzenie nr 150/2022 Wójta Gminy z 27 października 2022 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Wojciechów.

Zapisy SST zobowiązywały wykonawcę przebudowy drogi dojazdowej w m. Góra oraz przebudowy drogi dojazdowej w m. Wojciechów Kolonia Piąta do opracowania i przedstawienia do akceptacji inżynierowi/kierownikowi projektu PZJ, w którym wykonawca powinien określić: zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący ich wykonanie zgodnie z dokumentacją projektową, SST oraz z innymi ustaleniami. Dla ww. inwestycji PZJ nie został opracowany. Ustalenia w powyższym zakresie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W przypadku trzeciej analizowanej inwestycji dot. przebudowy drogi powiatowej nr 2235L Wąwolnica - Stary Gaj wykonawca robót zgodnie z wymogami zawartymi w SST opracował PZJ.

(akta kontroli tom I str. 133-162, 587-762, tom II str. 241-279, 318-319, 549-584, 703-719, tom III str. 56-222, 513-514)

2.2. Terminy realizacji trzech analizowanych zadań (tj. termin rozpoczęcia i zakończenia robót) były zgodne z ustalonymi w zawartych umowach. Faktyczne terminy rozpoczęcia i zakończenia robót były utrwalone zapisami w dzienniku budowy i w dziennikach przebiegu prac budowlanych oraz w protokołach odbioru końcowego robót. Powyższe umowy na realizację zadań inwestycyjnych nie były zmieniane.

Dokumentacja powykonawcza przebudowy drogi powiatowej nr 2235L zawierała oświadczenia kierownika budowy oraz geodety o zgodności wykonanych robót z umową i z projektem budowlanym.

W przypadku przebudowy drogi dojazdowej w m. Góra oraz przebudowy drogi dojazdowej w m. Wojciechów Kolonia Piąta nie przedłożono inwestorowi ww. oświadczeń kierownika budowy o wykonaniu robót zgodnie z umową i projektem budowlanym.

(akta kontroli tom II str. 241-279, 311-356, 549-584, 703-719, tom III str. 56-194, 457-489, 518-528, 539-549, 557-576)

Przy przebudowie drogi gminnej nr 106904L w m. Góra nie zrealizowano jednego z elementów procesu technologicznego wykonywania nawierzchni drogi, tj. zrezygnowano z oczyszczenia i skropienia warstw konstrukcyjnych emulsją asfaltową (pozycja D-04.03.01 SSTWiOR). Według kosztorysu ofertowego, stanowiącego załącznik do umowy, powierzchnia drogi, na której nie wykonano prac, wynosiła 3284,42 m² (tj. na całej długości odcinka przebudowywanej drogi gminnej), a koszt niewykonanych robót wyniósł 4807,46 zł. Jednocześnie zwiększono zakres innych robót nieuwjętych w kosztorysie ofertowym. Dodatkowo wykonano podbudowę o grubości 10 cm z kruszyw łamanych na powierzchni 275,50 m² zamiast 34,50 m² (łącznie zwiększając pozycję kosztorysową do wartości 310 m²). Wartość ww. robót dodatkowych wyniosła 4574,68 zł.

Uchwałą Rady Gminy nr XXV/157/20 z dnia 29 października 2020 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Wójta uznano, że jest ona zasadna podając w uzasadnieniu, iż na drodze wystąpiło szereg niedociągnięć wykonawczych, które pogorszyły jakość jej wykonania. Ponadto stwierdzono, że wprowadzone zmiany w technologii wykonania nawierzchni nie były konsultowane z projektantem i nie zostały przez niego zaakceptowane.

(akta kontroli tom III str. 1-14, 56-194, 266-293, 457-492, 518-547, 557-565)

Na powyższe zmiany wyraził zgodę pracownik Urzędu pełniący funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego, który wyjaśnił: „Po wykonaniu i odebraniu podbudowy, jako inspektor nadzoru wyraziłem zgodę na układanie dolnej wiążącej warstwy podbudowy. Za zgodą stron, tj. kierownika budowy oraz mnie odstąpiono od skropienia emulsją asfaltową podbudowy z kruszywa (ze względu na odcinek około jednego kilometra cofania samochodami naczepami z masą asfaltową i przy

bardzo upalnej aurze, kruszywo ulegałoby wrywaniu i wynoszeniu przez koła pojazdów). Ponieważ w oparciu o kosztorys ofertowy określony został koszt skropienia emulsją na 3908,50 zł, firma za zgodą stron wykonała dodatkowo zjazdy nieujęte w projekcie i w kosztorysie ofertowym za kwotę nie mniejszą niż wartość skropienia. Odstąpienie od skropienia nie wpływa na nośność drogi i nie zmienia parametrów wytrzymałościowych, gdyż kruszywo było na tyle szorstkie, że zapewniło odpowiednie powiązanie podbudowy z warstwą wiążącą nawierzchni asfaltowej. Zgodnie z §10 umowy zamawiający ma prawo polecać wykonawcy na piśmie (notatka służbowa oraz wpis do dziennika prowadzenia prac) dokonywanie następujących zmian dotyczących tych robót: zwiększyć, zmniejszyć ilość robót objętych kosztorysem ofertowym lub pominąć jakieś roboty; wykonać rozwiązania zamiennie, tj. roboty rzeczowo przewidziane w zamówieniu, ale wykonanych inaczej niż to pierwotnie zakładano, np. przy zastosowaniu innych technologii oraz zrezygnować z wykonania pewnych robót przewidzianych w dokumentacji projektowej w sytuacji, gdy wykonanie tych robót będzie zbędne do prawidłowego, tj. zgodnego z zasadami wiedzy technicznej i obowiązującymi na dzień odbioru przepisami wykonania przedmiotu umowy (tzw. roboty zaniechane), wówczas zmianie ulega również wynagrodzenie wykonawcy.

Ponadto pracownik ten wyjaśnił, że zwiększono ilość kruszywa na ww. budowie z 34,50 m² na 310 m². W zamian za niewykonanie skropienia wykonano dodatkowo zjazdy, które nie były ujęte w projekcie.

Przedstawione w złożonych wyjaśnieniach stanowisko Wójta Gminy było zbieżne z wyjaśnieniami inspektora nadzoru.

(akta kontroli tom I str. 403, tom II str. 697-702)

Wykonawca dokumentacji projektowo-kosztorysowej wyjaśnił: „Jako autor opracowania pn. Przebudowa drogi gminnej nr 106904L - dz. nr ewid. 507 w miejscowości Góra - odcinek o długości 990 m, nie wyrażałem zgody na dokonanie żadnych zmian w sposobie wykonania drogi, nikt mnie o takie zmiany nie prosił (w tym nie wyrażałem zgody na niewykonanie skropienia). Nie pełniłem nadzoru autorskiego na ww. zadaniu. Według mnie technologicznie nie można zrezygnować z wykonania skropienia emulsją asfaltową podłoża wykonanego z kruszywa w zamian za wykonanie dodatkowych zjazdów wykonanych z kruszywa. (...). Według projektanta celem skropienia międzywarstwowego jest uzyskanie połączenia pomiędzy poszczególnymi warstwami asfaltowymi. To połączenie sprawia, że podczas przejazdu pojazdów (szczególnie ciężarowych), kiedy nawierzchnia drogowa odkształca się sprężyste pod wpływem danego obciążenia, warstwy asfaltowe współpracują ze sobą. Brak poślizgu pomiędzy warstwami zapewnia znacznie poprawioną trwałość zmęczeniową całej konstrukcji. W przypadku braku szczepności pomiędzy warstwą ścieralną a warstwą wiążącą może wystąpić przedwczesna konieczność wymiany warstwy ścieralnej nowo wybudowanej nawierzchni drogowej. Mniejszy wpływ na trwałość konstrukcji nawierzchni ma skropienie powierzchni warstw pod pakietem warstw asfaltowych. W tym przypadku skropienie poprawia współpracę między warstwami, wydłużając żywotność konstrukcji nawierzchni. Skropienie warstwy niezwiązanej emulsją powoduje dostabilizowanie warstwy z kruszywa, a tym samym ułatwia zagęszczanie pierwszej warstwy bitumicznej. Po drugie, prawidłowo wykonane pozwala na zabezpieczenie warstw niezwiązanych na etapie budowy przed wpływem niekorzystnych warunków atmosferycznych takich jak opad deszczu lub śniegu, co może w konsekwencji umożliwić szybsze wykonanie warstw asfaltowych po ustaniu opadu, lub kontynuację prac przy warstwach bitumicznych po okresie zimowym. Wykonana podbudowa z kruszywa podczas opadów deszczu nasiąka wodą i podbudowa traci swoją nośność,

najeżdżanie kołami samochodów budowy powoduje występowanie kolein i inne nierówności. Wykonanie warstwy asfaltowej na nienośnej i przewilgoconej podbudowie z kruszywa może spowodować spękania tej warstwy po zagęszczeniu walcem oraz późniejszym ruchu pojazdów po warstwie.”

(akta kontroli tom I str. 404-407)

2.3. W przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 2235L sprawowanie kompleksowego nadzoru inwestorskiego zlecono inspektorowi nadzoru posiadającemu wymagane uprawnienia oraz zaświadczenie o posiadanym ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej. Z osobą pełniącą funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego zawarto w dniu 7 lipca 2017 r. umowę nr 53/2017⁴⁵ na opracowanie projektu wykonawczego dla ww. zadania oraz na pełnienie nadzoru autorskiego nad wykonywanym projektem.

W przypadku przebudowy drogi dojazdowej w m. Góra oraz przebudowy drogi dojazdowej w m. Wojciechów Kolonia Piąta, funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego pełnił pracownik Urzędu, posiadający wymagane uprawnienia oraz zaświadczenie o posiadanym ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej.

(akta kontroli tom I str. 133-162, 439-461, tom II 470-471, 574-585, 734-745)

2.4. W przypadku przebudowy trzech analizowanych dróg odbiory końcowe robót odbywały się zgodnie z postanowieniami zawartych umów, po pisemnym zgłoszeniu gotowości do odbioru były przeprowadzane przez komisje odbiorcze w składzie: inspektor nadzoru inwestorskiego, upoważnieni pracownicy Urzędu, kierownik budowy oraz przedstawiciel wykonawcy. W przypadku odbioru drogi powiatowej nr 2235L członkami komisji byli ponadto przedstawiciel Powiatu Lubelskiego i ZDP. Po zakończeniu robót wykonawca przekazał sprawozdania techniczne, zawierające wyniki badań i pomiarów materiałów użytych do realizacji przebudowy dróg, deklaracje zgodności i aprobaty techniczne.

Komisje po dokonaniu oględzin wykonanych prac i po przeanalizowaniu przedłożonych dokumentów nie wniosły uwag do jakości wykonanych robót drogowych, które zostały uznane za odebrane.

Inspektorzy nadzoru inwestorskiego dokonali obmiaru wykonanych robót drogowych, weryfikując kosztorysy powykonawcze. Komisja potwierdziła zgodność wykonania robót z umową i zaakceptowała dopuszczenie odebranych odcinków dróg do użytkowania. Jakość robót w przypadku dwóch inwestycji komisja oceniła jako dobrą, natomiast w przypadku przebudowy drogi gminnej nr 106904L w m. Góra - jako zadowalającą. Wykonawcy robót w trakcie odbioru robót złożyli oświadczenia gwarancyjne o udzieleniu 60-miesięcznej gwarancji na przedmiot zamówienia od daty odbioru końcowego.

(akta kontroli tom II str. 241-279, 320-359, tom str. 470-492, 518-617)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie wyegzekwowano od wykonawcy dwóch zadań inwestycyjnych polegających na przebudowie drogi dojazdowej w m. Góra oraz przebudowie drogi dojazdowej w m. Wojciechów Kolonia Piąta opracowania i przedstawienia do akceptacji PZJ przed przystąpieniem do robót budowlanych na ww. odcinkach dróg.

Zgodnie z zapisami SSTWiOR wykonawca był zobowiązany sporządzić PZJ, który powinien określać: zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący ich wykonanie zgodnie z dokumentacją projektową, SST oraz z innymi ustaleniami.

⁴⁵ Przedmiotową umowę zawarł ZDP w Lublinie, który miał realizować to zadanie.

Wójt wyjaśnił, że „przed rozpoczęciem robót budowlanych wykonawca przedłożył PZJ inspektorowi nadzoru do wglądu. PZJ nie jest dokumentem kluczowym w realizacji kontraktu, a jego zawartość odzwierciedla zapisy SST, które są dokumentem kontraktowym. Z uwagi na zbyt długi okres od ostatecznego odbioru inwestycji nie można zaświadczyć, że PZJ był dołączony do dokumentacji odbiorowej, jednakże z całą pewnością został opracowany przez wykonawcę robót”.

Do zakończenia czynności kontrolnych PZJ nie został przedłożony kontrolerowi NIK. Dokument ten nie znajdował się również w dokumentacji dot. realizacji tego zadania.

(akta kontroli tom I str. 597-598, tom II str. 470-492, 703-725, tom III str. 56-194, 266-283, 457-492)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina przestrzegała wymogów formalnoprawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia i prowadzenia robót budowlanych, a wykonawcy zrealizowali przedmiot zamówienia w terminach wskazanych w zawartych umowach, a w przypadku dwóch inwestycji zgodnie z dokumentacją projektową. W przypadku przebudowy drogi gminnej nr 106904L odstępiono od rozwiązań zawartych w dokumentacji projektowej po uprzednim uzgodnieniu niewykonania skropienia z inspektorem nadzoru inwestorskiego i kierownikiem budowy, bez uzyskania opinii projektanta. Odbiory końcowe trzech zadań odbywały się zgodnie z postanowieniami zawartych umów, po przeprowadzeniu oględzin wykonanych prac oraz w przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 2235L na podstawie dokumentacji powykonawczej. Nieprawidłowość dotyczyła niewyegzekwowania opracowania PZJ od wykonawcy dwóch zadań inwestycyjnych, pomimo że taki obowiązek został określony w SST, stanowiącej załącznik do zawartych umów.

OBSZAR

3. Utrzymanie obiektów infrastruktury technicznej

Opis stanu faktycznego

3.1. W przypadku trzech skontrolowanych zadań na przebudowanych i zmodernizowanych odcinkach dróg do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przeprowadzono przeglądów gwarancyjnych, pomimo upływu 18 miesięcy od daty odbioru robót (w przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 2235L) oraz 26 miesięcy od daty odbioru przebudowy dróg dojazdowych do gruntów rolnych w m. Góra i w m. Wojciechów Kolonia Piąta.

W przypadku budowy drogi powiatowej nr 2235L Wąwolnica - Stary Gaj w § 12 pkt 15 umowy z wykonawcą robót zapisano, że przeglądy gwarancyjne przeprowadzane będą do końca roku kalendarzowego, rozpoczynając od roku następnego po dacie odbioru robót, ostatni przegląd gwarancyjny nie później niż 30 dni przed upływem okresu gwarancji (opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W umowie na roboty budowlane dot. wykonania modernizacji dróg dojazdowych do gruntów rolnych w m. Góra i w m. Wojciechów Kolonia Piąta nie zamieszczono zapisów dot. wykonania przeglądów gwarancyjnych.

W protokołach odbioru końcowego ww. inwestycji nie zamieszczono zapisów dot. terminu i wykonywania przeglądów gwarancyjnych.

W obydwu umowach okres gwarancji i rękojmi wynosił 60 miesięcy od daty odbioru końcowego. W przypadku umowy dot. przebudowy drogi powiatowej nr 2235L zapisano, że stwierdzone podczas przeglądu gwarancyjnego wady i usterki objęte rękojmią lub gwarancją wykonawca powinien usunąć w ciągu 7 dni od daty stwierdzenia, a w przypadku umowy na wykonanie modernizacji dróg dojazdowych do gruntów rolnych w m. Góra i w m. Wojciechów Kolonia Piąta w terminie wyznaczonym przez zamawiającego.

(akta kontroli tom II str. 241-310, 342-343, 697-702, tom III str. 470-492, 563-572)

3.2. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 28 listopada 2022 r. nie wystąpiły przesłanki uzasadniające podjęcie działań w zakresie wyegzekwowania zobowiązań z tytułu rękojmi lub udzielonej gwarancji od wykonawcy robót drogowych dot. wykonania modernizacji dróg dojazdowych do gruntów rolnych w m. Góra i w m. Wojciechów Kolonia Piąta.

W przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 2235L wystąpiły przesłanki do podjęcia działań zmierzających do ustalenia odpowiedzialności podmiotów zaangażowanych w proces inwestycyjny.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że na odcinku przebudowywanej drogi powiatowej nr 2235L w m. Stary Gaj nastąpiło miejscowe zapadnięcie się drogi. Z wyjaśnień Wójta oraz ze sporządzonej na tę okoliczność notatki służbowej⁴⁶ wynika, że przyczyną zapadnięcia się drogi były ulewne opady deszczu w dniu 5 lipca 2022 r., które spowodowały rozmycie skarp, uszkodzenie elementów odwodnienia oraz konstrukcji jezdni. Ustalono, że inspektor nadzoru inwestorskiego i jednocześnie projektant przebudowy drogi przedstawi sposób naprawy awarii. Miejsce zapadnięcia się drogi tymczasowo zabezpieczono poprzez ustawienie zapór U-3d i tablic kierujących U-21a i U21b oraz zastosowanie taśmy ostrzegawczej.

W dniu 19 lipca 2022 r. Urząd wystąpił do projektanta drogi powiatowej o określenie zakresu rzeczowego naprawy oraz z pytaniem, czy awaria drogi związana z bardzo ulewnymi deszczami jest objęta gwarancją i czy ubezpieczyciel powinien pokryć koszty naprawy. W odpowiedzi na ww. pismo projektant określił, jakie prace naprawcze należałoby wykonać, aby przywrócić drogę do stanu pierwotnego. Jednocześnie stwierdził, iż zaistniałe zdarzenie nie może być objęte gwarancją wykonawcy przebudowy drogi powiatowej nr 2235L, gdyż spowodowane to jest ulewnym deszczem. W pismach z 5 sierpnia 2022 r. oraz z 5 września 2022 r. wykonawca poinformował Urząd, iż do opracowania wyceny naprawy uszkodzeń drogi niezbędny jest szczegółowy opis robót koniecznych do wykonania, a także dokumentacja techniczna przedstawiająca stan techniczny nawierzchni i podłoża, ponadto przekazane przez projektanta informacje nie są wystarczające do wykonania wyceny naprawy uszkodzeń drogi. Jednocześnie wykonawca poinformował, że w związku z dużym zaangażowaniem w realizację bieżących inwestycji nie widzi możliwości przystąpienia do robót w 2022 r.

W dniu 22 września 2022 r. Urząd, działając na podstawie § 12 ust. 1 i ust. 4 oraz ust. 7 umowy z wykonawcą, wezwał wykonawcę do naprawienia uszkodzeń powstałych na drodze nr 2235L na odcinku od km 7+168,65 do km 6+771,06, zgodnie z udzieloną gwarancją i rękojmią w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia telefonicznego o wystąpieniu wad, tj. od dnia 22 września 2022 r. W ww. wezwaniu określono, że awaria drogi obejmuje rozmycie skarpy i uszkodzenie elementów odwodnienia, konstrukcji nawierzchni oraz barier ochronnych w obrębie obiektu mostowego. W ocenie inspektora nadzoru należałoby wymienić całą konstrukcję nawierzchni w miejscu uszkodzenia. W wezwaniu zamieszczono zapis, że prace należy wykonać w możliwie najszybszym terminie w trybie § 12 ust. 6 umowy⁴⁷, gdyż obecny stan nawierzchni stwarza zagrożenie dla wszystkich uczestników ruchu drogowego.

⁴⁶ Notatka spisana 6 lipca 2022 r. podczas wizji w terenie w obecności: wykonawcy drogi, inspektora nadzoru inwestorskiego, który jednocześnie był projektantem, Wójta oraz kierownika Referatu IRiGK.

⁴⁷ W szczególnych przypadkach, gdy wada stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub szkodę bardzo dużych rozmiarów, wykonawca zobowiązany jest do niezwłocznego zabezpieczenia miejsca awarii w celu usunięcia zagrożeń lub niedopuszczenia do powiększenia się szkody.

W odpowiedzi na ww. wezwanie wykonawca stwierdził, że w ramach udzielonej gwarancji lub rękojmi w przypadku wystąpienia wad zobowiązany jest do ich usunięcia w terminie 14 dni od dnia powiadomienia (§ 12 ust. 5 umowy), niemniej naprawa uszkodzeń drogi, wywołanych gwałtownymi ulewami, nie jest tożsama z definicją wady⁴⁸, co powoduje, iż jako taka nie znajduje się w zakresie obowiązków wykonawcy określonym w umowie. Jednocześnie wykonawca stwierdził, iż pismo Gminy do wykonawcy jest pozbawione podstaw prawnych.

Ponadto w dniu 11 października 2022 r. Urząd zlecił Instytutowi Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowemu Instytutowi Badawczemu sporządzenie ekspertyzy dot. warunków atmosferycznych w zakresie natężenia opadu atmosferycznego w dniu 5 lipca 2022 r. w rejonie m. Stary Gaj. Według ww. ekspertyzy w dniu 5 lipca 2022 r. w miejscu awarii drogi wystąpiły kilkakrotnie opady deszczu, w tym o godz. 18.30 opad trwający do końca doby, częściowo miał charakter burzy. Jednak przy chwilowych natężeniach opadu jego współczynnik wydajności nie osiągnął wartości 4 czyli opad ten nie osiągnął charakteru opadu deszczu nawalnego.

Koszt usunięcia ww. awarii, określony na podstawie kosztorysu inwestorskiego opracowanego przez inspektora nadzoru inwestorskiego określono na kwotę 153 794,12 zł (netto 125 035,87 zł). Natomiast z dokumentu ubezpieczenia gwarancyjnego (wykonawcy) należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek wynikało, że w okresie od 10 kwietnia 2021 r. do 24 kwietnia 2026 r. wykonawca był zobowiązany do usunięcia wad i usterek do kwoty 144 781,47 zł.

(akta kontroli tom I str. 402, 688-696, 803-820, tom II str. 309-310)

Przeprowadzone oględziny miejsca zapadnięcia się drogi wykazały, że w m. Stary Gaj występują zapadliska drogi na długości ok. 25 mb i szerokości od 1 m do 1,5 m, powstałe w wyniku wymycia przez wody powierzchniowe podbudowy i nawierzchni asfaltowej drogi wraz z poboczem i odwodnieniem (wykonanym z krawężników betonowych i betonowych cieków liniowych) oraz uszkodzenia mocowania słupków do gruntu bariery ochronnej stalowej na moście. Po stronie drogi z Wojciechowa w kierunku Wąwolnicy stwierdzono ustawienie tablicy prowadzącej U3d oraz czterech tablic kierujących U-21a/b (oznaczających skrajnię). Po stronie przeciwnej w kierunku Wąwolnicy do Wojciechowa stwierdzono dwa miejsca wymycia pobocza - podbudowy i skarpy na długości ok. 5 mb, które zostały oznakowane jedynie dwiema tablicami kierującymi U-21a/b (oznaczającymi skrajnię). Powyższe oznakowanie funkcjonowało od dnia wystąpienia awarii, tj. od 5 lipca 2022 r., do dnia przeprowadzenia oględzin (do 20 września 2022 r.). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 28 listopada 2022 r. nie wykonano czynności naprawczych na ww. drodze powiatowej. Zdaniem Wójta wykonawca uchyła się od naprawy ww. drogi.

Na zdjęciach wykonanych w trakcie oględzin nie widać wyraźnej różnicy w wykonaniu dwóch warstw nawierzchni jezdni oraz nie jest widoczna położona pomiędzy nimi siatka wzmacniająca. Na zdjęciach widać, że na starą nawierzchnię została położona kolejna nawierzchnia z masy bitumicznej.

(akta kontroli tom I str. 402, tom II str. 655-667, 682-687, 746-759)

Projektant przebudowy ww. drogi powiatowej wyjaśnił, że zapadnięcie się jezdni w miejscu występowania zagłębienia w terenie na jezdni w sąsiedztwie obiektu mostowego nie było spowodowane złą jakością robót czy niedopilnowaniem robót budowlanych zrealizowanych przez Wykonawcę, ale wynikało z zaistniałego zjawiska atmosferycznego, jakim był deszcz nawalny. Ponadto projektant w wyjaśnieniach podał: „niezwłocznie po tym fakcie Urząd zorganizował wizję

⁴⁸ W zawartej z wykonawcą umowie z 19 lutego 2020 r. nie określono definicji wady.

lokalną w terenie przy moim udziale i okolicznych mieszkańców. Z informacji uzyskanych od zamieszkujących w sąsiedztwie osób uzyskaliśmy wiedzę o skali tego zjawiska pogodowego, czego potwierdzeniem były zastate uszkodzenia w nawierzchni i elementach odwodnienia drogi. Ilość opadu w okresie krótkotrwałego nawałnego deszczu była tak duża, że droga była całkowicie nieprzejezdna a dopiero po opadnięciu wody możliwa była ocena uszkodzeń. Pismem z 25 lipca 2022 r. do Urzędu wskazałem, że „intensywny i gwałtowny deszcz nawałny spowodował rozmycie skarp, uszkodzenie elementów odwodnienia jak i samej konstrukcji nawierzchni. Wskutek tego zdarzenia awarii uległy również mocowania barier ochronnych w obrębie obiektu mostowego (brak połączenia słupków z podłożem). W celu przywrócenia stanu pierwotnego sprzed awarii należy wymienić/odtworzyć całą konstrukcję nawierzchni w miejscu jej uszkodzenia wg przekroju konstrukcyjnego jak na poszerzeniach wg projektu bazowego przebudowy drogi, odtworzyć elementy odwodniające, które uległy zapadnięciu”. Wskazałem również w cytowanym piśmie sposób naprawy powstałych uszkodzeń, zaznaczając, że całość prac naprawczych powinna zostać wykonana w możliwie jak najszybszym terminie, bo obecny stan stwarza zagrożenie dla wszystkich uczestników ruchu drogowego.

Zgodnie z dokumentacją projektową, biorąc pod uwagę obie krawędzi jezdni zakres wzmocnienia nawierzchni jezdni geosiatką 120x120 KN/m dotyczy wyłącznie poszerzeń jezdni, które były przewidziane jedynie na długości ok. 24% całego odcinka. Zgodnie z przekrojem poprzecznym nr 144, w okolicach którego zaistniało zdarzenie związane z uszkodzeniem nawierzchni, nie była przewidziana geosiatka w dokumentacji projektowej i nie została w związku z tym wykonana. Na całej powierzchni jezdni została wykonana warstwa wyrównawcza z betonu asfaltowego o zmiennej grubości zgodnie z tabelą wyrównań i warstwa ścieralna o stałej grubości 4 cm. Zasadniczo dokumentacja projektowa przewidywała wykonanie po obu stronach jezdni opornika z kruszywa kamiennego bez wykonywania poszerzeń, a tylko w miejscach, gdzie wprowadzono w dokumentacji projektowej korekty przebiegu osi drogi, zaszła konieczność wykonania poszerzeń i wzmocnień krawędzi przy użyciu geosiatki”. Ponadto projektant wyjaśnił, że najważniejszym aspektem w prawidłowym funkcjonowaniu systemu odwodnienia jest należyte jego utrzymywanie, tj. odmulanie i czyszczenie urządzeń odwadniających, bo jeśli takie zabiegi nie są wykonywane to skuteczność ich działania maleje i może to doprowadzić do uszkodzeń korpusu drogowego. System odwodnienia drogi powiatowej nr 2235L został zwymiarowany na podstawie Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie z prawdopodobieństwem pojawienia się deszczu miarodajnego $p=50\%$.

(akta kontroli tom II str. 734-745)

W związku z uszkodzeniem nawierzchni drogi powiatowej nr 2235L nie został opracowany projekt czasowej organizacji ruchu, co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 799-802)

3.3. Z dzienników budowy i protokołów odbioru końcowego wynika, że nie wystąpiły okoliczności uzasadniające zastosowanie kar umownych, wobec wykonawców trzech skontrolowanych zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli tom II str. 241-279, 320-334, 342-356 tom III str. 470-492, 518-520, 539-541, 563-570)

3.4. Zgodnie z § 16 ust. 6 umowy na przebudowę drogi powiatowej nr 2235L oraz § 16 ust. 3 umowy na modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych w m.

Góra i w m. Wojciechów Kolonia Piąta, 70% wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy zostanie zwrócone wykonawcy w terminie 30 dni od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego, a 30% w ciągu 15 dni od upływu okresu rękojmi za wady. We wszystkich trzech umowach wykonawcy wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umowy i usunięcia wad i usterek w formie gwarancji ubezpieczeniowej. W przypadku przebudowy dwóch odcinków dróg dojazdowych do gruntów rolnych w m. Góra i w m. Wojciechów Kolonia Piąta Gmina do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 28 listopada 2022 r. nie skorzystała z ww. form zabezpieczenia należytego wykonania umowy i nie egzekwowała swoich roszczeń od wykonawcy z tytułu nienależytego jej wykonania. W przypadku przebudowy drogi powiatowej nr 2235L Gmina podjęła próbę wyegzekwowania od wykonawcy robót naprawy drogi powiatowej (szczegółowo opisano w pkt 3.2.) zgłaszając konieczność jej naprawy 22 września 2022 r., tj. po upływie 79 dni od dnia wystąpienia zdarzenia (5 lipca 2022 r.).

(akta kontroli tom I str. 791-794, tom II str. 241-279, 305-310, tom III str. 470-492)

3.5. W Urzędzie nie była prowadzona ewidencja dróg gminnych i obiektów mostowych, w tym na skontrolowanym odcinku drogi gminnej nr 106904L (szczegóły w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli tom II str. 607-649)

3.6. Urząd wykonujący w imieniu Wójta obowiązki zarządcy dróg gminnych nie dokonywał okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich dróg i obiektów mostowych. Okresowych kontroli nie prowadzono również na przebudowanej i odebranej 10 grudnia 2020 r. drodze powiatowej nr 2235L Wąwolnica - Stary Gaj, zarządzanej przez Wójta na mocy porozumienia zawartego ze Starostą, na której znajduje się most (szczegóły w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli tom II str. 607-649)

3.7. Na trzech analizowanych odcinkach dróg po wykonaniu ich przebudowy i oddaniu do użytkowania nie dokonywano remontów ani napraw.

(akta kontroli tom II str. 837)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprzeprowadzenie przeglądu gwarancyjnego przebudowanej drogi powiatowej nr 2235L, pomimo upływu 18 miesięcy od daty końcowego odbioru, co było niezgodne z postanowieniami § 12 ust 15 umowy zawartej przez Gminę z wykonawcą tego zadania.

Wójt wyjaśnił, że w przypadku drogi powiatowej nr 2235L, w pierwszym roku po odbiorze dobry stan drogi nie wymagał przeglądu, a kolejne lata gwarancyjne się jeszcze się zakończyły, więc przeglądy gwarancyjne w okresie gwarancji będą dokonywane. W przypadku dwóch pozostałych analizowanych dróg Wójt wyjaśnił, że zapisy umowy nie wskazują konkretnych terminów wykonywania przeglądów gwarancyjnych. Stan tych dróg jest dobry i nie wymaga jakichkolwiek napraw.

(akta kontroli tom II str. 241-310, 342-343, 697-702)

2. Wójt jako zarządca dróg gminnych, wbrew obowiązkowi nałożonemu na zarządców dróg w art. 10 ust. 11 i art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, nie prowadził ewidencji dróg gminnych.

W 2022 r. na terenie Gminy znajdowało się 30 odcinków dróg gminnych o łącznej długości 80,85 km, w tym: 26,75 km utwardzonych i 54,10 km nieutwardzonych. Na terenie Gminy znajdują się dwa obiekty mostowe na drodze gminnej oraz dwa mosty na drogach powiatowych zarządzanych przez Gminę, tj. na drogach nr.: 2235L i 2229L.

Wójt wyjaśnił: „Gmina przed 2017 r. nie prowadziła ewidencji dróg i obiektów mostowych i nie było to kontynuowane w latach 2017-2022. Wykonanie książek dróg wraz z mapą techniczno-eksploatacyjną wiąże się z dość dużymi kosztami (ok. 15 tys. zł bez map, a z mapami ok. 59 tys. zł). Za działania związane z budową dróg i prowadzeniem ich ewidencji oraz wszelkiej dokumentacji (m.in. książki dróg) byli odpowiedzialni pracownicy Urzędu”.

Zgodnie z przepisami art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych dla poszczególnych kategorii dróg właściwy zarządca drogi prowadzi m.in. ewidencję dróg, obiektów mostowych i przepustów.

(akta kontroli tom II str. 607-649, 668-673, 726-729)

3. Nieprzeprowadzanie w latach 2017-2022 obowiązkowych okresowych, rocznych i pięcioletnich, kontroli stanu dróg gminnych nr: 106904L, dojazdowej do gruntów rolnych w m. Wojciechów Kolonia Piąta oraz zarządzanej przez Gminę drogi powiatowej nr 2235L. Zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy w szczególności przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym stan bezpieczeństwa szczególnie zagrożonych uczestników ruchu drogowego. Obowiązek przeprowadzania obowiązkowych kontroli wynikał również z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.

Wójt wyjaśnił, że Gmina w latach 2017-2022 nie dopełniła obowiązku poddawania kontroli okresowej rocznej stanu kontrolowanych dróg gminnych i drogi powiatowej nr 2235L. Jednak Gmina prowadziła doraźne i nie tylko raz w roku czy raz na pięć lat kontrole dróg. Sprowadzały się do stwierdzenia uszkodzeń czy zanieczyszczeń. Nie posiadam wiedzy o przeglądach pięcioletnich i nie posiadam też dokumentacji o takich przeglądach.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego kontrole okresowe obiektów budowlanych powinny być przeprowadzane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności oraz ważne ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej.

(akta kontroli tom II str. 607-649, 726-729)

4. Wójt w okresie od 5 lipca do 4 października 2022 r. nie sporządził projektu czasowej organizacji ruchu na zarządzanej drodze powiatowej nr 2235L, w miejscu awarii drogi i nie przedstawił jej do zatwierdzenia Staroście. Było to niezgodne z § 10 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴⁹, który stanowi, że wprowadzając tymczasowe ograniczenia lub zakazy: właściwy zarząd drogi niezwłocznie dokumentuje zmienioną organizację ruchu, określając przewidywany termin przywrócenia stanu pierwotnego, i przedstawia właściwemu organowi zarządzającemu ruchem. Ponadto do zadań zarządcy drogi w ramach utrzymania drogi i urządzeń z nią związanych oraz inżynierii ruchu (art. 20 pkt 4–5 ustawy o drogach publicznych) należy obowiązek podejmowania działań w celu ustalenia organizacji ruchu.

Dopiero po trzech miesiącach od czasu wystąpienia uszkodzenia drogi, opracowano projekt czasowej organizacji ruchu, który w dniu 6 października

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

2022 r. został zatwierdzony przez Starostę. Ważność czasowej organizacji ruchu ustalono na sześć miesięcy, tj. do 6 kwietnia 2023 r.

Wójt wyjaśnił, że odcinek drogi powiatowej nr 2235L, na którym wystąpiła awaria, został zabezpieczony tymczasową organizacją ruchu, jednak nie sporządzono na tę okoliczność planu organizacji ruchu. Ze względu na uchylanie się wykonawcy przebudowy nie było wiadomo, w jaki sposób i na jaki czas taką organizację wprowadzić.

(akta kontroli tom I str. 797-802, tom II str. 655-667)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd Gminy wykonujący w imieniu Wójta obowiązki zarządcy dróg gminnych nie wywiązał się z obowiązków związanych z prowadzeniem ewidencji dróg gminnych i obiektów mostowych oraz dokonywaniem okresowych przeglądów stanu tych dróg i obiektów mostowych.

Stan nowo położonej nawierzchni na przebudowanych odcinkach trzech dróg był dobry i nie wymagał podejmowania działań naprawczych. Na uszkodzonym odcinku drogi wprowadzono na okres trzech miesięcy tymczasową organizację ruchu, która została zatwierdzona przez Starostę dopiero po upływie trzech miesięcy od dnia uszkodzenia drogi.

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. Założenie i prowadzenie ewidencji dróg gminnych i obiektów mostowych, w tym książek dróg.
2. Przeprowadzanie kontroli okresowych dróg i obiektów mostowych zgodnie z wymogami Prawa budowlanego.
3. Egzekwowanie od wykonawców robót opracowania i przedstawienia do akceptacji PZJ przed przystąpieniem do prac budowlanych.
4. Dokonywanie przeglądów gwarancyjnych drogi powiatowej nr 2235L zgodnie z zapisami w umowy z wykonawcą.
5. Terminowe wprowadzanie na zarządzanych przez Gminę drogach zatwierdzonej organizacji ruchu w miejscach trwałych awarii.

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 6 grudnia 2022 r.

Kontroler:
Jerzy Bielak
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....

Podpis

.....

Podpis