



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.012.04.2020

Przemysław Pacholski
Burmistrz Miasta i Gminy Kórnik
Urząd Miasta i Gminy Kórnik
Pl. Niepodległości 1
62-035 Kórnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/005 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Kórnik, Pl. Niepodległości 1, 62-035 Kórnik (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Pacholski, Burmistrz Miasta i Gminy Kórnik od 5 listopada 2018 r. (dalej: Burmistrz Kórnika).
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli ¹ , z wykorzystaniem danych dotyczących wcześniejszych okresów (dalej: okres objęty kontrolą).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Bartosz Tomczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/101/2020 z 31 lipca 2020 r. Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/106/2020 z 25 sierpnia 2020 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

¹ tj. do dnia 30 września 2020 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Urząd prawidłowo zrealizował zadanie współfinansowane ze środków Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: FDS) obejmujące przebudowę ulic Mikołajczyka, Drożdżika, Wójkiewicza, ks. Janasika i Ładnej w Kórniku wraz z kanalizacją deszczową, na odcinku 0,726 km oraz osiągnął efekty zakładane w umowie o dofinansowanie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Urząd opracował plan rozwoju sieci drogowej na terenie Miasta i Gminy Kórnik (dalej: Gmina) wraz z określeniem nakładów finansowych niezbędnych na jego realizację, jednakże nie przeprowadzono jego obowiązkowej weryfikacji. Spowodowało to, że drogi, których przebudowa została w 2019 r. objęta dofinansowaniem, nie były ujęte w planie rozwoju. Przy wyborze ww. dróg do przebudowy kierowano się jednak poprawą bezpieczeństwa użytkowników dróg i polepszeniem ich dostępu do terenów zabudowy mieszkalnej, stanem technicznym oraz głosami mieszkańców i radnych Gminy. Urząd prowadził w formie elektronicznej ewidencję dróg, która zawierała dane wymagane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁴. Kontrole stanu technicznego zarządzanych dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, przeprowadzane były przez uprawnione osoby i w odpowiednich terminach, za wyjątkiem 2019 r., kiedy to zamiast kontroli okresowej pięcioletniej przeprowadzono okresową kontrolę roczną. Wniosek o dofinansowanie ww. przebudowy dróg zawierał rzetelne dane, a postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na jej realizację zostało właściwie przygotowane i przeprowadzone. Terminowo przygotowano niezbędną do rozpoczęcia inwestycji dokumentację, uzyskano wymagane pozwolenia oraz ustanowiono inspektorów nadzoru inwestorskiego. Przebudowę odcinka drogi zrealizowano zgodnie z dokumentacją projektową, umową dofinansowania z FDS oraz z umową z wykonawcą, za wyjątkiem dochowania terminu oddania zadania do użytkowania, jednakże wina za to opóźnienie nie leżała po stronie wykonawcy zadania ani Urzędu. W wyniku przebudowy dróg osiągnięto założone efekty, tj. poprawę standardów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ułatwiono mieszkańcom dostęp do obiektów użyteczności publicznej. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły: nieprzeprowadzenia w 2019 r. kontroli okresowej dróg pięcioletniej, wystania w 2020 r. z opóźnieniem sprawozdania o sieci dróg publicznych oraz niezwyfikowania planu rozwoju sieci drogowej na terenie Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR	Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z FDS.
Opis stanu faktycznego	1.1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych 1.1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, zadania związane m.in. z wykonywaniem remontów i utrzymaniem dróg, opracowywaniem projektów

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

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582 (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg).

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 (dalej: Prawo budowlane).

budowy, uzgadnianiem projektów stałej i czasowej organizacji ruchu, prowadzeniem ewidencji dróg gminnych, wykonywaniem okresowych kontroli stanu dróg przypisano do realizacji pracownikom Wydziału Eksploatacji Infrastruktury Technicznej Urzędu (dalej: Wydział Eksploatacji). Zadania z tego zakresu wykonywało łącznie sześć osób, z których wszystkie posiadały wykształcenie wyższe, w tym dwie osoby wyższe wykształcenie kierunkowe budowlane, a jedna posiadała uprawnienia budowlane. Zadania dotyczące realizacji inwestycji w zakresie budownictwa drogowego, zapewniania nadzoru inwestorskiego podczas ich realizacji czy udziału w pracach komisji odbioru ww. zadań należały do kompetencji pracowników Wydziału Inwestycji Urzędu (dalej: Wydział Inwestycji). Zadania te realizowały dwie osoby posiadające wykształcenie wyższe kierunkowe budowlane, a ponadto jedna osoba posiadała uprawnienia budowlane. Wszystkie osoby odbywały szkolenia związane z zarządzaniem siecią drogową lub realizacją inwestycji drogowych. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Kórnik, stan zatrudnienia odpowiadał potrzebom Urzędu związanym z bieżącym utrzymywaniem dróg w zakresie eksploatacji infrastruktury oraz wykonywaniem niezbędnych działań remontowych i inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-15, 714)

Według stanu na koniec 2018 i 2019 roku Gmina zarządzała łącznie 208,013 km dróg publicznych (224 drogi gminne publiczne zakwalifikowane jako: lokalne - 138,835 km, dojazdowe - 62,496 km, zbiorcze - 6,682 km), z czego 98,270 km o nawierzchni twardej⁶ oraz 109,743 km o nawierzchni gruntowej⁷. Dodatkowo Gmina zarządzała 152 drogami wewnętrznymi.

W ewidencji dróg, według stanu na koniec 2018 roku, ujęto łącznie 235 dróg gminnych publicznych o długości 216,101 km⁸ a także 141 dróg wewnętrznych. W 2018 r. 11 dróg wewnętrznych o długości 7,971 km zostało błędnie zakwalifikowanych do publicznych dróg gminnych, na skutek migracji danych pomiędzy różnymi systemami informatycznymi. Podmiot gospodarczy realizujący usługi przenoszenia danych dokonał weryfikacji ewidencji w 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 716-717, 720)

1.1.2. Urząd posiadał plan rozwoju sieci drogowej na lata 2015-2021, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁹ i który został przyjęty przez Burmistrza Kórnik Jerzego Lechnerowskiego w 2015 r. Plan ten zawierał dane dotyczące m. in. położenia danej drogi planowanej do budowy, przebudowy lub remontu wraz z podaniem jej długości, szerokości i powierzchni. Elementem ww. planu rozwoju był również plan finansowania budowy i przebudowy dróg, o którym mowa w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach (podano w nim planowaną szacunkową wartość zadania wraz z terminem jego realizacji). Plan ten nie był jednak weryfikowany, do czego zobowiązuje zarządcę drogi art. 35 ust. 1 ustawy o drogach. Zagadnienie to opisano szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 18-39, 720-721)

1.1.3. Dla zarządzanych dróg Urząd prowadził książki drogi, oddzielnie dla każdego odcinka, a także dziennik objazdu dróg, o których mowa odpowiednio w §§ 10 i 11

⁶ 75,402 km o nawierzchni bitumicznej, 3,225 km o nawierzchni betonowej, 4,003 km o nawierzchni z kostki, 0,538 km o nawierzchni brukowanej oraz 15,102 km o nawierzchni tłuczniowej.

⁷ 106,242 km o nawierzchni wzmocnionej żwirem, żużlem itp., 3,501 km o nawierzchni naturalnej.

⁸ W tym drogi: lokalne - 141,470 km, dojazdowe - 70,036 km, zbiorcze - 4,595 km, z czego 100,682 km stanowiły drogi o nawierzchni twardej (74,725 km o nawierzchni bitumicznej, 3,161 km o nawierzchni betonowej, 4,900 km o nawierzchni z kostki, 0,891 km o nawierzchni brukowanej oraz 17,005 km o nawierzchni tłuczniowej) oraz 115,419 km drogi o nawierzchni gruntowej (111,189 km o nawierzchni wzmocnionej żwirem, żużlem itp., 4,230 km o nawierzchni naturalnej).

⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 470 (dalej: ustawa o drogach).

rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Na próbie sześciu odcinków dróg, tj. drogi nr G2243021095P – ul. Ładna oraz pięciu odcinków dróg objętych dofinansowaniem z FDS: nr G3320643021095 (ul. Drożdżika), G3113021095 (ul. Janasika), G3320673021095 (ul. Mikołajczyka), G3320683021095 (ul. Wójkiewicza) i G323021095 (ul. Steckiego), stwierdzono, że książki drogi założone zostały w grudniu 2007 r. i prowadzone były w formie elektronicznej, a wpisy w nich dokonywane były przez osobę upoważnioną (wpisaną w dziale I książek drogi). Książki dróg prowadzono w sposób rzetelny, zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia. Zawierały one wymagane dane i były systematycznie aktualizowane, a wpisy dokonane w tabelach od 4 do 7 oraz tabeli 10 były kompletne¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 48-65, 80-95, 110-126, 143-156, 171-184, 197-213)

1.1.4. W trakcie kontroli NIK, na próbie ww. sześciu odcinków dróg, szczegółowym badaniem objęto również przeprowadzanie okresowych kontroli ich stanu technicznego. Stwierdzono, że w przypadku każdej ww. drogi, okresowe kontrole dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, tj. kontrole okresowe roczne, przeprowadzone zostały w 2018 i 2019 r.

Stwierdzono również, że w przypadku każdej ww. drogi, ostatnia okresowa kontrola ich stanu technicznego, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (tj. kontrola pięcioletnia), przeprowadzona została w 2014 r., a w 2019 r., przeprowadzono kontrole roczne, zamiast kontroli okresowej pięcioletniej, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Kontrole te przeprowadziła osoba posiadająca uprawnienia budowlane oraz zaświadczenie o przynależności do samorządu zawodowego.

W przypadku pięciu z ww. dróg (których przebudowę objęto dofinansowaniem z FDS), w protokołach kontroli rocznej stanu technicznego w 2018 r. (tj. w roku poprzedzającym ich przebudowę) stwierdzono m.in.:

- w przypadku ul. Drożdżika: dobry stan nawierzchni bitumicznej jezdni i oznakowania pionowego, brak chodników, konieczność wykonania elementów odwodnienia oraz zawyżone pobocza,
- w przypadku ul. Janasika: bardzo dobry stan nawierzchni bitumicznej jezdni, brak chodników i oznakowania pionowego, konieczność wykonania elementów odwodnienia oraz zawyżone pobocza,
- w przypadku ul. Mikołajczyka: odcinkowo bardzo dobry, dobry i bardzo zły stan nawierzchni bitumicznej jezdni, brak chodników i dobry stan oznakowania pionowego, konieczność wykonania elementów odwodnienia oraz zawyżone pobocza (w protokole wskazano na konieczność przeprowadzania prac remontowych nawierzchni jezdni o bardzo złym stanie technicznym),
- w przypadku ul. Wójkiewicza: odcinkowo bardzo dobry oraz dobry stan nawierzchni bitumicznej jezdni, brak chodników i dobry stan oznakowania pionowego, konieczność wykonania elementów odwodnienia,
- w przypadku ul. Steckiego: bardzo dobry stan nawierzchni bitumicznej jezdni, dobry stan oznakowania pionowego, konieczność wykonania remontu chodnika.

(dowód: akta kontroli str. 44-47, 66-79, 96-109, 127-142, 157-170, 185-193, 214-227)

¹⁰ W książkach drogi nie dokonano wpisów związanych z przebudową odcinków dróg objętych dofinansowaniem z FDS ponieważ oddanie tych dróg do użytkowania nastąpiło w 2020 r., a zgodnie z § 16 ww. rozporządzenia aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

1.1.5. Urząd sporządził roczną informację o drogach publicznych za 2018 r. na odpowiednim formularzu i terminowo, do końca pierwszego kwartału 2019 r., przekazał ją Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad. Natomiast roczna informacja o drogach publicznych za 2019 r. została sporządzona na odpowiednim formularzu ale przesłana została z 2,5 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do wymaganego terminu, tj. 16 czerwca 2020 r. Szczegółowy opis nieprawidłowości został zamieszczony w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 246-265)

1.1.6. W odniesieniu do odcinków dróg przebudowanych w ramach FDS ustalona została stała organizacja ruchu, która określała m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (dla ww. dróg nie ustalono stałej organizacji ruchu przed ich przebudową), co było zgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 266-289, 714)

1.1.7. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęła jedna skarga dotycząca niewłaściwego stanu technicznego drogi. Skarga ta nie dotyczyła dróg objętych dofinansowaniem środkami FDS. W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że Urząd rozpatrzył skargę w sposób rzetelny i terminowy, zgodnie z działem VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹² oraz z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹³.

(dowód: akta kontroli str. 290-301)

1.2. Realizacja projektów drogowych.

1.2.1. W latach 2019-2020¹⁴ Gmina złożyła cztery wnioski o dofinansowanie przebudowy dróg w ramach FDS, które dotyczyły następujących zadań:

- przebudowy ul. Steckiego w Kórniku na odcinku 0,136 km, z przewidywanym całkowitym kosztem zadania w wysokości 390.750,38 zł (w tym koszty niekwalifikowane w wysokości 35.433,99 zł) i czasem realizacji od lipca do sierpnia 2019 r. (dalej: zadanie nr 1); wniosek złożono 12 kwietnia 2019 r. (w naborze wniosków na 2019 r.);
- przebudowy dróg: ul.: Mikołajczyka, Drożdżika, Wójkiewicza, ks. Janasika, Ładnej w Kórniku wraz z kanalizacją deszczową na odcinku 0,726 km, z przewidywanym całkowitym kosztem zadania w wysokości 3.339.840,09 zł (w tym koszty niekwalifikowane w wysokości 1.110.698,99 zł) i czasem realizacji od czerwca do października 2019 r. (dalej: zadanie nr 2); wniosek złożono 12 kwietnia 2019 r. (w naborze wniosków na 2019 r.),
- przebudowy ulicy Błonie w Kórniku z przewidywanym całkowitym kosztem zadania w wysokości 752.902,78 zł (w tym koszty niekwalifikowane w wysokości 7.380,00 zł) i czasem realizacji od marca do czerwca 2020 r.; wniosek złożono 7 sierpnia 2020 r. (w naborze wniosków na 2021 r.);
- przebudowa drogi gminnej ul. Jaśminowej w Kamionkach z przewidywanym całkowitym kosztem zadania w wysokości 394.846,38 zł i czasem realizacji

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 256.

¹³ Dz. U. Nr 5 poz. 46.

¹⁴ Według stanu na 30 września 2020 r.

od sierpnia do listopada 2021 r. (dalej: zadanie nr 1), wniosek złożono 7 sierpnia 2020 r. (w naborze wniosków na 2021 r.).

Za wyjątkiem ul. Jaśminowej w Kamionkach ww. przebudowy dróg nie były ujęte w planie rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w punkcie 1.1.2. niniejszego wystąpienia. Wyboru tych dróg do przebudowy dokonano, zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Kórnik, kierując się m.in. poprawą bezpieczeństwa ich użytkowników (przede wszystkim poprawą bezpieczeństwa dojazdu do budynku przedszkola oraz wyjazdu wołów bojowych Straży Pożarnej), poprawą dostępu do terenów zabudowy mieszkalnej. Uwzględniono również liczne głosy mieszkańców oraz wnioski radnych Rady Miasta i Gminy Kórnik.

Stan techniczny ww. dróg, wynikający z protokołów z kontroli przeprowadzonych w roku poprzedzającym przebudowę, opisano w punkcie 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 302-311, 345-365, 396-403, 714)

1.2.2. W latach 2014-2019, tj. w pięciu latach poprzedzających złożenie wniosków o dofinansowanie ww. dwóch zadań ze środków FDS, na drogach objętych dofinansowaniem odnotowano łącznie pięć kolizji drogowych, w których nie było rannych ani ofiar śmiertelnych, z czego tylko jedna kolizja spowodowana była złym stanem drogi¹⁵. Natomiast w pierwszym półroczu 2020 r., tj. po zakończeniu realizacji ww. dwóch zadań, miała miejsce jedna kolizja drogowa, w której nie było rannych ani ofiar śmiertelnych i która nie była spowodowana złym stanem drogi.

(dowód: akta kontroli str. 404-406)

1.2.3. W trakcie kontroli NIK szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą wniosku o dofinansowanie środkami z FDS zadania nr 2. W jego wyniku stwierdzono, że dane zawarte w tym wniosku znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych. Urząd posiadał dokumentację uprawniającą do realizacji zadania, tj. aktualną decyzję o pozwoleniu na budowę, kompletną dokumentację techniczną i projektową oraz projekt stałej organizacji ruchu. We wniosku zawarto wszystkie elementy i parametry odcinków dróg objętych zadaniem (długość, kategoria, numer i klasa drogi; długość chodników oraz długość odwodnienia) oraz zostały wymienione wszystkie planowane roboty budowlane i usługi wraz z ich kosztami. Wniosek był jednokrotnie uzupełniony zgodnie z instrukcją podaną przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki.

(dowód: akta kontroli str. 345-395)

1.2.4. W wyniku złożonych w 2019 r. dwóch wniosków (zadanie nr 1 i 2) Gmina podpisała dwie umowy o dofinansowanie zadań w ramach FDS. W przypadku obu umów, dofinansowanie wyniosło 50% łącznych wydatków kwalifikowanych brutto, tj. 177.658,00 zł w przypadku zadania nr 1 (koszty kwalifikowane zgodnie z umową wyniosły 355.316,39 zł) oraz 835.807,00 zł w przypadku zadania nr 2 (koszty kwalifikowane zgodnie z umową wyniosły 1.671.614,96 zł, natomiast całkowity koszt zadania wyniósł 2.438.953,40 zł). Urząd nie odstąpił od realizacji żadnego zadania. Umowa dotycząca dofinansowania zadania nr 1 była trzykrotnie zmieniana: aneks nr 1 dotyczył zmiany wysokości dofinansowania oraz wkładu własnego Gminy (kwota dofinansowania wyniosła ostatecznie 149.072,00 zł) oraz zmiany terminów okresów realizacji zadania z powodu aktualizacji kosztów inwestycji po przeprowadzeniu postępowania przetargowego; aneks nr 2 dotyczył zmiany okresu realizacji zadania spowodowanego wydłużeniem terminu wykonania zadania przez wykonawcę; aneks nr 3 dotyczył zmiany terminu oddania zadania do użytkowania z powodu wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego.

¹⁵ Kierujący pojazdem na ul. Ładnej wjechał na niezabezpieczoną studzienkę do deszczówki i uszkodził koło pojazdu.

Umowa dotycząca dofinansowania zadania nr 2 nie była zmieniana.

(dowód: akta kontroli str. 314-340, 407-417, 445-460, 655-697)

1.2.5. Umowy o dofinansowanie zadań nr 1 i 2 zostały podpisane 9 października 2019 r. Rozpoczęcie robót budowlanych w ramach zadania nr 1 nastąpiło 17 października 2019 r. (wszczęcie postępowania przetargowego miało miejsce 13 sierpnia 2019 r.), natomiast rozpoczęcie robót budowlanych dotyczących zadania nr 2 miało miejsce jeszcze przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, tj. 10 lipca 2019 r. (wszczęcie postępowania przetargowego miało miejsce 17 kwietnia 2019 r.). Urząd poinformował Wojewodę Wielkopolskiego o zawarciu umów z wykonawcami wybranymi w tych postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 314, 320, 341-344, 407, 412, 434, 520)

1.2.6. W wyniku badania dokumentacji dotyczącej udzielenia zamówienia publicznego na realizację zadania nr 2 stwierdzono, że zastosowano tryb przetargu nieograniczonego, a ustalenia wartości zamówienia dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ (podstawą do ich określenia był kosztorys inwestorski opracowany nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia). Nie wystąpiły przypadki dokonywania ocen ofert, które powinny zostać odrzucone lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego, a umowa została zawarta z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w SIWZ. Zapisy umowy z wykonawcą były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonej oferty, a wykonawca wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania robót.

(dowód: akta kontroli str. 419-460)

1.2.7. Gmina otrzymała środki z FDS na realizację zadania nr 2 w wysokości i terminie wynikających z umowy o dofinansowanie (wg ustalonego harmonogramu), tj. jednorazowo w kwocie 835.807,00 zł w dniu 7 listopada 2019 r. Środki te otrzymano po zakończeniu rzeczowym realizacji zadania. W umowie o dofinansowanie nie zawarto zapisów wiążących wypłatę ww. środków z zaawansowaniem prac i terminami płatności na rzecz wykonawców robót i usług. Urząd posiadał na rachunku bankowym środki z FDS przeznaczone na to zadanie w wysokości 807.787,85 zł na koniec listopada 2019 r. oraz 0,00 zł na koniec grudnia 2019 r. (daty opłacenia faktur wystawionych przez wykonawcę zadania: 30 września 2019 r. - kwota faktury: 658.248,79 zł; 6 listopada 2019 r. - kwota faktury: 1.532.404,48 zł oraz 20 grudnia 2019 r. - kwota faktury: 248.300,12 zł). Gmina zabezpieczyła w swoim budżecie i przekazała na realizację zadania środki własne w wysokości wymaganej w umowie, tj. 835.807,96 zł oraz środki na pokrycie wydatków niekwalifikowanych w wysokości 767.338,44 zł, których źródłem finansowania były dochody Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 407-417, 461-482, 540)

1.2.8. Urząd prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych i wydatkowanych środków z FDS, co było zgodne z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FDS oraz § 13 umowy o dofinansowanie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 483-489)

1.2.9. Zadanie nr 2 zostało wykonane w zakresie i na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie, w tym zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie i obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi. Nie dochowano jednak określonego w umowie o dofinansowanie terminu oddania zadania do użytkowania. Zgodnie z § 3 pkt 1 umowy nr 10.132/19 z 9 października 2019 r. o dofinansowanie

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

zadania nr 2, oddanie do użytkowania miało nastąpić do 31 grudnia 2019 r., natomiast zaświadczenie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o braku sprzeciwu odnośnie zawiadomienia o zakończeniu budowy wydano 24 lutego 2020 r.

Burmistrz Kórnik wyjaśnił, że termin uzyskania zaświadczenia o braku sprzeciwu do zgłoszenia oddania do użytkowania nie został dochowany z uwagi na wydłużone procedury wprowadzenia map inwentaryzacji geodezyjnej do zasobów Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Wniosek o wpis w ww. zasobie został złożony przez geodetę 14 listopada 2019 r., a wprowadzenie tych danych nastąpiło 15 stycznia 2020 r. Uzyskanie przedmiotowego wpisu było niezbędne do zgłoszenia przez Urząd zakończenia budowy powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego.

Pozostałe terminy, określone w umowie z wykonawcą zadania i umowie o dofinansowanie zadania z FDS (tj. termin rozpoczęcia i zakończenia zadania) zostały dochowane. Zgodnie z warunkami umowy z wykonawcą, rozpoczęcie realizacji zadania nr 2 nastąpiło 13 czerwca 2019 r. a zamawiający przekazał wykonawcy całość dokumentacji projektowej, docelową organizację ruchu oraz dziennik budowy. Protokolarne przekazanie placu budowy oraz ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego miało miejsce 25 czerwca 2019 r. Prace budowlane rozpoczęły się 10 lipca 2019 r., tj. po uprawomocnieniu się decyzji o pozwoleniu na budowę. Wykonawca robót zgłosił gotowość do odbioru końcowego 25 października 2019 r.

Odbiór końcowy robót dokonany został w terminie określonym w umowie z wykonawcą (tj. od 7 listopada do 11 grudnia 2019 r.), a wykonawca dostarczył całość wymaganej dokumentacji (m.in. dzienniki budowy i obmiar powykonawczy, wyniki badań kontrolnych, atesty jakości wbudowanych materiałów, opinie technologiczne, sprawozdanie techniczne) za wyjątkiem wymaganej umową z wykonawcą dokumentacji geodezyjnej, wniesionej do zasobów Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

Burmistrz Kórnik wyjaśnił, że inspektor nadzoru inwestorskiego, z uwagi na wydłużony okres uzyskania poświadczenia wniesienia dokumentacji do zasobów Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, dopuściła do odbioru końcowego otrzymane od wykonawcy szkice geodezyjne opracowane przez uprawnionego geodetę, kopię wniosku z 14 listopada 2019 r. złożenia mapy inwentaryzacyjnej do Starostwa Powiatowego w Poznaniu oraz kopię mapy inwentaryzacyjnej podpisanej przez uprawnionego geodetę. Dokumentacja geodezyjna, wniesiona do zasobów Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej została dostarczona do Urzędu 15 stycznia 2020 r.

W trakcie odbioru końcowego nie stwierdzono żadnych wad ani usterek i potwierdzono, że zakres zrealizowanego zadania był zgodny z dokumentacją projektową. W umowie z wykonawcą nie zawarto zapisów zobowiązujących go do dokonywania przeglądów gwarancyjnych. W trakcie realizacji tego zadania wprowadzone zostały trzy odstępstwa od projektu budowlanego¹⁷ (które nie miały wpływu na wartość zadania, zostały określone przez projektanta jako nieistotne i przez niego zaakceptowane), które zostały następnie naniesione w projekcie budowlanym. Wykonawca otrzymał wynagrodzenie ryczałtowe, zgodnie z § 4 ust. 1 umowy, w wysokości 2.438.953,40 zł brutto.

Inwestor zgłosił zakończenie budowy do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego 6 lutego 2020 r., a 24 lutego otrzymał zaświadczenie o braku sprzeciwu odnośnie ww. zawiadomienia. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza

¹⁷ Tj. zmiana niwelety, niewykonanie studni UD48 oraz wykonanie dodatkowej studni na ul. Mikołajczyka.

Kórniku, po tym terminie przystąpiono do użytkowania dróg, a wcześniej, z uwagi na intensywną zabudowę mieszkaniową wzdłuż przebudowywanych dróg, warunkowo dopuszczono dojazd mieszkańców do swoich posesji.

W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK oględzin stwierdzono, że zadanie zrealizowano zgodnie z dokumentacją projektową, za wyjątkiem wykonania trzech zjazdów indywidualnych, nieprzewidzianych w projekcie i dokumentacji powykonawczej¹⁸, a ponadto wprowadzono obniżenie chodnika i krawężnika na odcinku między dwoma zjazdami na jednej ulicy¹⁹. Zmiany te nie wpłynęły na całkowity koszt zadania ani na termin jego wykonania.

Burmistrz Kórniku wyjaśnił, że ww. trzy zjazdy indywidualne zostały zrealizowane przez samych właścicieli przyległych nieruchomości na ich koszt po zakończeniu realizacji zadania, natomiast obniżenia chodnika i krawężnika dokonano w trakcie realizowanych prac, na prośbę mieszkańców związaną ze zmianą sposobu zagospodarowania przyległej działki.

Obniżenie chodnika nie stanowiło istotnej zmiany w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego i warunków pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 345-365, 407-417, 445-460, 490-654, 715, 720-721)

1.2.10. Urząd zapewnił sprawowanie prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych w ramach badanego zadania nr 2 poprzez ustanowienie trzech inspektorów nadzoru inwestorskiego (tj. w branży drogowej, elektrycznej i sanitarnej). Roboty zanikające oraz ulegające zakryciu podlegały odbiorowi przez inspektorów nadzoru inwestorskiego na odpowiednich etapach budowy, co zostało odnotowane w dzienniku budowy. Inspektorzy nadzoru nie zgłosili do tych odbiorów żadnych uwag. W dzienniku budowy nie odnotowano warunków atmosferycznych niesprzyjających realizacji poszczególnych robót drogowych. Badania kontrolne jakości materiałów i wykonanych prac zostały przeprowadzone przez wykonawcę inwestycji. Urząd nie zgłaszał uwag odnośnie jakości wykonywanych robót i wbudowywanych materiałów ani nie zlecił z własnej inicjatywy dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 445-450, 495-538, 615-636)

1.2.11. W wyniku przeprowadzonych oględzin dróg przebudowanych w ramach zadania objętego szczegółowym badaniem, stwierdzono, że Urząd zainstalował, zgodnie z art. 38 ust. 1-3 ustawy o FDS, tablicę informacyjną, zawierającą informacje dotyczące nazwy Funduszu, nazwy zadania objętego dofinansowaniem oraz kwoty udzielonego dofinansowania ze środków Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 648-654)

1.2.12. Urząd, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o FDS, przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu rozliczenia dofinansowania w zakresie rzeczowym oraz finansowym w terminach określonych w umowie o dofinansowanie, tj. informację o rozliczeniu dokonanych płatności i wykonanych robót w ramach FDS w dniu 28 stycznia 2020 r. (zgodnie § 4 ust. 3 umowy o dofinansowanie) oraz rozliczenie końcowe dofinansowania zadania realizowanego w ramach FDS w dniu 21 lutego 2020 r. (zgodnie z § 5 ust. 2 umowy o dofinansowanie). Urząd przekazał również zgodnie z § 5 ust. 1 umowy o dofinansowanie roczne sprawozdanie z realizacji dofinansowanego zadania. Rozliczenie końcowe zostało sporządzone rzetelnie i zawierało jedynie wydatki związane z realizowanym zadaniem. Rozliczenie to nie było korygowane, a Wojewoda Wielkopolski zatwierdził je 27 lutego 2020 r.

¹⁸ Dwa zjazdy na ul. Mikołajczyka w km 0+130 (str. L) oraz 0+205 (str. P) oraz jeden zjazd na ul. Wójkiewicza w km 0+040 (str. P).

¹⁹ Na ul. Ładnej między zjazdami km 0+081,26 i 0+089,22 (str. P).

Ostateczny koszt zadania wyniósł 2.438.953,40 zł brutto (wydatki kwalifikowane wyniosły 1.671.614,96 zł, a koszty niekwalifikowane wyniosły 767.338,44 zł), w tym wysokość dofinansowania z FDS wyniosła 835.807,00 zł, a wkład własny Gminy wyniósł 835.807,96 zł (zgodnie z umową o dofinansowanie zadania) oraz 767.338,44 zł na pokrycie wydatków niekwalifikowanych.

(dowód: akta kontroli str. 655-698)

1.2.13. Jedna z dróg przebudowywana w ramach zadania nr 2 (tj. ul. Ładna) nie posiadała kategorii drogi gminnej. Całość kosztów związanych z jej przebudową stanowiły koszty niekwalifikowane (tj. koszty, które nie były objęte dofinansowaniem), a więc nie miał zastosowania do niej art. 30 ust. 1 ustawy o FDS zobowiązujący do zaliczenia tej drogi do odpowiedniej kategorii w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. Burmistrz Kórnik wyjaśnił jednocześnie, że zaplanowano kategoryzację tej drogi, która ma nastąpić do końca 2020 r.

(dowód: akta kontroli str.345-365, 715)

1.2.14. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że w efekcie realizacji zadania nr 2 m.in.: przebudowano łącznie 0,726 km drogi (z tego cztery ulice o szerokości jezdni 5,5 m, a jedna o szerokości 4,5 m), wybudowano 0,636 km chodnika oraz odwodnienie w postaci kolektora kanalizacji deszczowej o długości 0,579 km, wykonano trzy przejścia dla pieszych, przebudowano cztery skrzyżowania, postawiono 19 znaków pionowych oraz wykonano oznakowanie poziome. Na wszystkich ww. ulicach wykonano warstwę ścieralną nawierzchni jezdni oraz warstwę ścieralną nawierzchni chodników z betonowej kostki brukowej. Na wszystkich ww. ulicach jezdni ograniczona była krawężnikiem, a chodnik obrzeżem betonowym. Stan techniczny (m. in. stabilizacja, czytelność) oznakowania poziomego i pionowego był prawidłowy, a ich lokalizacja była zgodna z projektem stałej organizacji ruchu. Nie stwierdzono występowania znaków niewynikających z projektu stałej organizacji ruchu. Znaki pionowe były należycie utrzymane, czyste, niezniszczone oraz ustawione w wymaganej odległości od skrajni jezdni, nieosłonięte roślinnością lub innymi przeszkodami.

W wyniku ww. przebudowy poprawiono bezpieczeństwo pieszych (poprzez wykonanie wyniesionych chodników oraz właściwe oznakowanie przejść dla pieszych znakami pionowymi i poziomymi, zamontowanie oświetlenia ulicznego na ul. Janasika). Wykonane ww. odwodnienie poprawiło odprowadzanie wód opadowych i roztopowych (co również stwierdzono w wyniku przeprowadzanych przez NIK oględzin²⁰). Przebudowane drogi zapewniły spójność sieci dróg publicznych (przebudowane drogi stanowią ulice dojazdowe z osiedli domów jednorodzinnych do głównej drogi) oraz ułatwiły mieszkańcom tego terenu dostęp do centrum miasta, gdzie zlokalizowane są obiekty użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 362-363, 648-655, 687-694)

1.2.15. W kontrolowanym okresie jedynie Starosta Poznański, jako organ zarządzający ruchem, przeprowadził na obu inwestycjach objętych dofinansowaniem z FDS kontrolę zgodności oznakowania z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu. W ich wyniku stwierdzone zostały niezgodności pomiędzy danym projektem a oznakowaniem w terenie, które zalecono skorygować. W toku kontroli sprawdzających stwierdzono wykonanie zaleceń pokontrolnych i wprowadzenie organizacji ruchu zgodnie z zatwierdzonymi projektami.

(dowód: akta kontroli str. 699-711)

²⁰ Oględziny przeprowadzono 30 min po ustaniu długotrwałych opadów deszczu (okresowo o natężeniu nawałnym). Nie stwierdzono żadnych zastoisk wody na powierzchni chodnika i jezdni.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na próbie sześciu odcinków dróg zarządzanych przez Gminę (ul.: Ładna, Drożdżika, Janasika, ul. Mikołajczyka, Wójkiewicza i Steckiego) stwierdzono, że w 2019 r. przeprowadzono roczne okresowe kontrole tych dróg (o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego), zamiast kontroli pięcioletniej (o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego).

Burmistrz Kórnik wyjaśnił, że ta sytuacja spowodowana była omyłkowym zleceniem w 2019 r. kontroli okresowej rocznej.

(dowód: akta kontroli str. 66-79, 96-109, 127-142, 157-170, 185-193, 214-227, 714)

2. Roczna informacja o drogach publicznych za 2019 r. została sporządzona na odpowiednim formularzu ale przesłana została do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 76-dniowym opóźnieniem, tj. dopiero 16 czerwca 2020 r., co było niezgodne z § 2 ust. 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 promach²¹, zgodnie z którym informacja powinna zostać przesłana w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Ponadto w informacji o drogach publicznych za 2018 r. zawyżono o 7,971 km długość dróg publicznych z uwagi na błędne ujęcie w ewidencji prowadzonej w formie elektronicznej 11 dróg wewnętrznych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik Wydziału Eksploatacji, ww. opóźnienie spowodowane było zmianami kadrowymi w Wydziale oraz wystąpieniem w marcu 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego (pracownicy wykonywali swoją pracę zdalnie oraz byli zaangażowani w dodatkowe działania związane z pandemią).

Burmistrz wyjaśnił, że różnica w ilości dróg publicznych i wewnętrznych ujętych w ewidencji Gminy wynikała z błędnego zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych przez podmiot dokonujący migracji danych w systemie informatycznym.

(dowód: akta kontroli str. 246-265, 720-721)

3. Plan rozwoju sieci drogowej na terenie Miasta i Gminy Kórnik nie był weryfikowany od 2015 r., co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy o drogach.

Burmistrz Kórnik wyjaśnił, że ww. plan nie był weryfikowany ponieważ uznano, że wnioski wynikające z bieżących i okresowych przeglądów dróg, wnioski mieszkańców, sołtysów i radnych składane do budżetów gminy oraz wieloletniej prognozy finansowej, które rozpatrywane były przez Burmistrza Kórnik, a następnie na komisjach i sesjach Rady Miasta i Gminy Kórnik były weryfikacją przyjętego wcześniej planu. Burmistrz Kórnik poinformował jednocześnie, że Rada Miasta i Gminy Kórnik jest obecnie na etapie weryfikacji ww. planu (tematem zmiany planu zajmuje się Komisja Infrastruktury, Rozwoju i Polityki Przestrzennej Rady).

(dowód: akta kontroli str. 18-22, 302, 311, 397-403, 720-721)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Zapewnienie przeprowadzania odpowiednich, okresowych kontroli zarządzanych dróg, w terminach wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.

²¹ Dz. U. Nr 67 poz. 583.

2. Zapewnienie terminowego przekazywania do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad prawidłowo sporządzonych rocznych informacji o drogach publicznych.
3. Weryfikowanie planu rozwoju sieci drogowej na terenie Miasta i Gminy Kórnik.

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

Poznań, dnia 3 listopada 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Bartosz Tomczyk
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
p.o. wicedyrektora

.....
Podpis

.....
Podpis