



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.012.05.2020

Bartosz Maciej Derech
Wójt Gminy Rokietnica
ul. Golęcińska 1
62-090 Rokietnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Rokietnicy; ul. Gołęcińska 1, 62-090 Rokietnica (dalej: Urząd lub Gmina).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartosz Maciej Derech, Wójt Gminy Rokietnica (dalej: Wójt).
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, tj. do 22 września 2020 r., z wykorzystaniem danych dotyczących wcześniejszych okresów.
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 Poznaniu
Kontrolerzy	Piotr Kręt, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/86/2020 z 2 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina prawidłowo zaplanowała i zrealizowała projekt drogowy pn. „Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu”, dofinansowany ze środków Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: FDS). W wyniku przeprowadzonej budowy dróg osiągnięto poprawę standardów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zwiększono atrakcyjność terenów do nich przyległych. Sporządzony przez Urząd wniosek o dofinansowanie środkami FDS zawierał dane zgodne z dokumentami źródłowymi, a wyboru wykonawcy tego zadania dokonano w wyniku zastosowania właściwego trybu postępowania przetargowego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Prawidłowo przeprowadzono inwestycję i wydatkowano na jej przeprowadzenie środki publiczne.

W toku kontroli stwierdzono natomiast nieprawidłowości w obszarze wykonywania zadań zarządcy drogi oraz sprawowania nadzoru nad przebiegiem robót budowlanych. Dotyczyły one:

- nieopracowania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg,
- nieprzeprowadzania kontroli okresowych dróg i nierzetelnego prowadzenia ewidencji dróg,
- niedokumentowania warunków realizacji robót, w tym parametrów robót ulegających zakryciu,
- nieegzekwowania postanowień specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.

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).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z FDS

Opis stanu faktycznego

1.1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych

1.1.1. Zadania zarządcy drogi, o których mowa w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ Wójt wykonywał przy pomocy swojego zastępcy oraz Referatu Inwestycji i Infrastruktury Urzędu. Zarządzaniem siecią dróg gminnych zajmowało się pięcioro pracowników ww. referatu, w tym jego kierownik. Czoro z nich legitymowało się wyższym wykształceniem technicznym, a jeden średnim. Żaden z pracowników nie posiadał wykształcenia wyższego kierunkowego w specjalności budowy dróg i mostów. Pracownicy Referatu ukończyli szkolenia związane z realizacją m.in. następujących zadań: projektowanie, opiniowanie i zatwierdzanie stałej organizacji ruchu, wydawanie zezwoleń i licencji, kontrola przewoźników, zajęcie pasa drogowego, korzystanie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych.

(akta kontroli str. 33-37)

Z wyjaśnień Wójta wynika, że Gmina posiadała odpowiednią liczbę zatrudnionych pracowników w zakresie realizowania przez nią zadań dotyczących zarządzania drogami gminnymi. Dodał, że Gmina zlecała także wspomagająco ich wykonywanie podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 1327-1329)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. Gmina była właścicielem dróg publicznych o długości 192,600 km oraz 13,997 km dróg wewnętrznych. Drogi publiczne posiadały twardą nawierzchnię o długości 85,100 km⁵, a ponadto 107,500 km stanowiły drogi gruntowe. Długość zarządzanej sieci drogowej w kontrolowanym okresie nie uległa zmianie. W porównaniu do 31 grudnia 2018 r. zmienił się rodzaj nawierzchni dróg, tj. wzrosła o 4,320 km długość dróg o nawierzchni bitumicznej oraz zmniejszyła się długość dróg utwardzonych tłuczniem o 0,600 km i dróg gruntowych o 3,720 km.

(akta kontroli str. 119-131)

1.1.2. Wójt, jako zarządca dróg gminnych, nie opracował projektów planu rozwoju sieci drogowej ani projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, określonych w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Brak wskazanych powyżej dokumentów został szczegółowo opisany w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 37-43)

1.1.3. Ewidencja dróg zawierała łącznie 409 odcinków drogowych o różnym statusie własności, w tym: 359 odcinków drogowych posiadało status dróg publicznych, 49 odcinków dróg wewnętrznych oraz jeden odcinek posiadał status drogi prywatnej.

(akta kontroli str. 119-131)

Wójt wyjaśnił, że w trakcie kontroli przedstawiono wykaz wszystkich dróg na terenie gminy Rokietnica. Z uwagi na dużą rotację pracowników w Referacie Inwestycji

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm. – dalej: ustawa o drogach publicznych.

⁵ Nawierzchnię bitumiczną 51,280 km, betonową 0,780 km, z kostki brukowej 7,920 km, brukową 2,000 km, utwardzoną tłuczniem 23,120 km.

i Infrastruktury, prowadzona ewidencja ma charakter pomocniczy, w celu usprawnienia pracy szczególnie dla nowych pracowników. Dodał, że Ewidencja dróg (książki dróg) prowadzona jest wyłącznie dla dróg będących własnością Gminy Rokietnica, bądź pozostających w jej zarządzie.

(akta kontroli str. 1327-1329)

Urząd prowadził książki drogi, o których mowa w § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁶, w formie elektronicznej za pomocą dedykowanego systemu informatycznego przeznaczonego do prowadzenia ewidencji dróg. System umożliwiał wydrukowanie papierowej wersji książki drogi.

Badaniem objęto książki 17 odcinków dróg, w tym trzy przebudowane w ramach FDS. Prowadzone książki dróg odpowiadały wzorowi określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji. Książki drogi prowadzono odrębnie dla każdego odcinka drogi, zgodnie z § 10 ww. rozporządzenia.

W analizowanych książkach dróg, w tabeli nr 1, nie wpisano osoby upoważnionej do dokonywania wpisów. W tabelach nr 4 i 5 poszczególnych książek dróg nie wpisywano danych dotyczących objazdów dróg i okresowych kontroli stanu technicznego z uwagi na nieprzeprowadzanie tych czynności. Tabela nr 6 dotycząca wykazu protokołów odbioru robót nie zawierała wpisów. W analizowanych książkach dróg tylko tabele nr 3 i 10 zawierały kompletne informacje o elementach inżynierii ruchu odcinka drogi⁷. Wójt wyjaśnił, że aktualizację książek dróg zlecono osobie z zewnątrz, posiadającej do tego uprawnienia. Dodał, że osoba ta współpracuje z Urzędem od momentu zainstalowania programu do ewidencji dróg.

Urząd nie prowadził dzienników objazdu dróg gminnych, wymaganych dyspozycją § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji. Zostało to opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 834-1110, 1327-1329)

1.1.4. W latach objętych kontrolą Urząd nie przeprowadzał kontroli okresowych, zarówno rocznych jak i pięcioletnich, wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸, w odniesieniu do dróg wewnętrznych oraz publicznych. Z przedłożonych dokumentów wynika, że w roku 2015 została przeprowadzona kontrola pięcioletnia dróg o nawierzchni twardej. Spośród analizowanych 17 odcinków drogowych, protokoły okresowej kontroli pięcioletniej sporządzono dla czterech⁹. Urząd posiadał protokoły kontroli okresowych dla 54 z 359 zarządzanych odcinków dróg publicznych. Powyższe zostało opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 805-819, 826-833)

Kontrole okresowe dróg zostały przeprowadzone przez osobę posiadającą: uprawnienia budowlane w specjalności drogowej obejmującej kierowanie robotami budowlanymi bez ograniczeń, wpis do centralnego rejestru Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego wraz z wymaganym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej.

(akta kontroli str. 820-825)

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582. (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji).

⁷ Znaki poziome i pionowe, bariery, sygnalizacja oraz ich lokalizacja.

⁸ Dz. U. z 2020 r. Nr 1333, ze zm., dalej: ustawa Prawo Budowlane.

⁹ Nie były to odcinki dróg przebudowane w ramach FDS.

1.1.5. Stosownie do treści § 2 ust. 1 i 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 promach¹⁰, w Gminie sporządzano informacje o sieci dróg publicznych będących w jej zarządzie i przekazywano je Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) w terminie, tj. do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Sprawozdanie za rok 2018 wpłynęło do GDDKiA w dniu 2 kwietnia 2019 r. (drogą mailową przekazano je w dniu 28 marca 2019 r.), natomiast sprawozdanie za rok 2019 GDDKiA otrzymała w dniu 3 kwietnia 2020 r. (drogą mailową w dniu 30 marca 2020 r.).

(akta kontroli str. 322-339)

1.1.6. Do zadań zarządcy drogi, w myśl art. 20 pkt 5 ustawy o drogach publicznych, należy realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu na drodze. Zgodnie z § 4 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, podstawą wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Spośród 359 gminnych odcinków dróg publicznych, 13 odcinków o łącznej długości 9,755 km posiadało stałą organizację ruchu zatwierdzoną przez Starostę Poznańskiego. Dla odcinków dróg przebudowanych w ramach FDS ustalono stałą organizację ruchu obowiązującą po zakończeniu przebudowy danego odcinka drogi.

(akta kontroli str. 132)

1.1.7. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹². Do Referatu Inwestycji i Infrastruktury Urzędu, w ramach bieżących interwencji, zgłoszono 15 wniosków dotyczących zmiany sposobu organizacji ruchu poprzez m.in. wyznaczenie miejsc dla pieszych, wprowadzenie urządzeń spowalniających ruch lub ograniczenie prędkości, uzupełnienie oznakowania. Wnioski te składali przedstawiciele Policji, PKP PLK S.A. oraz mieszkańcy gminy. Z przeprowadzonej analizy losowo wybranych wniosków wynika, że były one rozpatrywane w terminie do jednego miesiąca zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego oraz rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹³, a wnioskodawcom udzielono odpowiedzi w formie pisemnej.

Sprawy te nie dotyczyły odcinków dróg budowanych przy udziale środków FDS. W wyjaśnieniach Wójt podał, że po weryfikacji wniosku przeprowadzona była wizja terenowa oraz rozmowy z radnymi, określające zasadność zmiany organizacji ruchu. W uzasadnionych przypadkach, z uwzględnieniem posiadanych zdolności finansowych, Gmina zlecała jednostce zewnętrznej opracowanie stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 37-40, 1111-1116)

¹⁰ Dz. U. nr 67, poz. 583.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem.

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) dalej: Kodeks postępowania administracyjnego.

¹³ Rozporządzenie z dnia 8 stycznia 2002 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 46) dalej: rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.

Opis stanu
faktycznego

1.2. Realizacja projektów drogowych

1.2.1. W okresie objętym kontrolą Gmina złożyła pięć wniosków do Wojewody Wielkopolskiego o dofinansowanie zadań w ramach FDS:

- w dniu 10 kwietnia 2019 r. wniosek dot. zadania pn. „Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu” o łącznej długości 0,992 km, dla którego przewidywany koszt budowy wynosił 2.055.447,00 zł, z terminem realizacji w okresie czerwiec - wrzesień 2019 r. (nabór wniosków na 2019 r. – zadanie ujęte na liście zadań podstawowych),
- w dniu 26 sierpnia 2019 r. pn. „Rozbudowa pasa drogowego ul. Poznańskiej w Kiekrzu polegająca na budowie chodnika” o długości 2,173 km, przewidywany koszt budowy 3.017.920,00 zł, termin realizacji marzec - październik 2020 r. (nabór wniosków na 2020 r. – lista podstawowa),
- w dniu 26 sierpnia 2019 r. pn. „Budowa ul. Sportowej w Rokietnicy” o długości 0,328 km, przewidywany koszt budowy 1.744.531,00 zł, termin realizacji marzec - październik 2020 r. (nabór wniosków na 2020 r. – lista podstawowa),
- w dniu 26 sierpnia 2019 r. pn. „Budowa ul. Witkowej w Rokietnicy” o długości 0,930 km, przewidywany koszt budowy 3.364.022,00 zł, termin realizacji marzec - październik 2020 r. (nabór wniosków na 2020 r. - nieujęte na liście zadań do dofinansowania),
- w dniu 5 sierpnia 2020 r. pn. „Budowa ulicy Wierzbowej w Rokietnicy od ul. Miłej do skrzyżowania z ul. Obornicką” o długości 0,939 km, przewidywany koszt budowy 8.705.747,63 zł, termin realizacji marzec - październik 2021 r. (nabór wniosków na 2021 r.).

(akta kontroli str. 552-567, 741-804, 1161-1181)

Z wyjaśnień Wójta wynika, że wyboru dróg do budowy ze środków FDS dokonuje się na podstawie analizy dostępnych środków finansowych, kosztów ponoszonych na bieżące utrzymanie drogi, liczby osób mieszkających bezpośrednio przy drodze, znaczenia odcinka w odniesieniu do uzupełnienia sieci drogowej, możliwości zastosowania najkorzystniejszych rozwiązań.

(akta kontroli str. 39-43)

1.2.2. Urząd nie posiadał informacji o liczbie kolizji lub wypadków komunikacyjnych na drogach dla których złożył wnioski do Wojewody o dofinansowanie ich budowy ze środków FDS. Z informacji z Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu wynika, że w dniu 31 maja 2016 r. doszło do jednej kolizji drogowej na ul. Faustyny Kowalskiej. Przyczyną kolizji było nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu. Do dnia 27 lipca 2020 r. nie odnotowano żadnych zdarzeń w rejonie wybudowanych ulic, a Komenda Miejska Policji w Poznaniu nie składała wniosków w zakresie nieprawidłowej infrastruktury i oznakowania na ulicach: Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu.

(akta kontroli str. 146-148)

1.2.3. Informacje i dane zawarte we wniosku o dofinansowanie zadania pn. „Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu” w ramach FDS, znajdowały potwierdzenie w aktualnych dokumentach źródłowych takich jak: pozwolenie na budowę, zawiadomienie o zakończeniu budowy obiektu, dokumentacja projektowa i kosztorysowa przewidująca rozwiązania zgodne z normatywem określonym w rozporządzeniu Ministra Transportu

i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹⁴.

Wniosek wypełniono zgodnie ze wzorem wymagany przez wojewodę wielkopolskiego. We wniosku ujęto wszystkie planowane roboty budowlane wraz z ich kosztami.

Do wniosku dołączona była ostateczna decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydana przez starostę poznańskiego, plan zagospodarowania terenu oraz uchwała Rady Gminy Rokietnica w sprawie zaliczenia tych dróg do kategorii dróg gminnych w miejscowości Kiekrz¹⁵.

(akta kontroli str. 362, 507-540, 596-597, 740)

1.2.4. W wyniku złożenia czterech wniosków o dofinansowanie zadań w ramach naboru do realizacji zadań ogłoszonego przez wojewodę wielkopolskiego w 2019 r., (z tego jeden wniosek w ramach naboru na rok 2019), podpisana została umowa na zadanie pn. „Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu”.

Wartości całkowite zadania to 1.389.500,00 zł brutto. Przyznane dofinansowanie ze środków FDS wynosiło 694.750,00 zł, tj. 50% całości zadania, a Gmina zobowiązała się wnieść wkład własny w wysokości 694.750,00 zł. Umowa o dofinansowanie numer 10.76/19 zawarta w dniu 9 października 2019 r. została zmieniona aneksem nr 1 z dnia 18 listopada 2019 r. w zakresie wysokości środków własnych oraz terminów zakończenia realizacji zadania:

- rzeczowego z 31 października 2019 r. na 30 listopada 2019 r.¹⁶,
- oddania do użytkowania z 31 grudnia 2019 r. na 31 stycznia 2020 r.,
- beneficjent zobowiązał się do przekazania na realizację zadania środków własnych w łącznej kwocie 764.552,50 zł (z uwagi na konieczność sfinansowania robót dodatkowych wzrósł całkowity koszt zadania w części finansowanej przez Gminę - kwota dofinansowania z FDS nie uległa zmianie).

Podstawą sporządzenia aneksu był skierowany do Wojewody Wielkopolskiego wniosek Gminy o wydłużenie terminu rzeczowego i oddania do użytkowania zadania. W trakcie prowadzenia robót drogowych stwierdzono konieczność wykonania dodatkowego obrzeża grubości 12 cm na połączeniu jezdni z utwardzonym poboczem i zjazdami na posesję. Na tę okoliczność sporządzono protokół konieczności podpisany przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, zaakceptowany przez Zastępcę Wójta.

(akta kontroli str. 568-595)

W trakcie trwania kontroli NIK, w dniu 21 lipca 2020 r., Gmina podpisała umowę nr 5.33/2020 z Wojewodą Wielkopolskim o dofinansowanie zadania pn. „Budowa ulicy Sportowej w Rokietnicy” realizowanego ze środków FDS w ramach naboru ogłoszonego na rok 2020. Wartość całkowitą zadania określono na kwotę 854.517,32 zł brutto. Przyznane dofinansowanie ze środków FDS wyniosło 427.258,66 zł, tj. 50% całości zadania, a Gmina zobowiązała się wnieść wkład własny w wysokości 427.258,66 zł. W umowie określono następujące daty realizacji zadania:

- rozpoczęcie realizacji zadania – 28.04.2020 r.,
- zakończenie rzeczowe realizacji zadania – 31.08.2020 r.,
- zakończenie finansowe realizacji zadania – 31.10.2020 r.,

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 124, j.t.

¹⁵ Uchwała nr XII/94/2011 z dnia 29.08.2011 r.

¹⁶ W aneksie do umowy omyłkowo podano dzień 31 listopada 2019 r.

- oddanie do użytkowania przedmiotu zadania – 30.09.2020 r.

(akta kontroli str. 1182-1202)

W dniu 21 lipca 2020 r. Gmina podpisała również umowę nr 5.9/2020 z Wojewodą Wielkopolskim o dofinansowanie zadania pn. „Rozbudowa pasa drogowego ul. Poznańskiej w Kiekrzu polegająca na budowie chodnika” realizowanego ze środków FDS w ramach naboru ogłoszonego na rok 2020. Wartość całkowitą zadania określono na kwotę 3.017.919,78 zł brutto. Przyznane dofinansowanie ze środków FDS wyniosło 1.508.959,89 zł, tj. 50% całości zadania, a Gmina zobowiązała się wnieść wkład własny w wysokości 1.508.959,89 zł. W umowie określono następujące daty realizacji zadania:

- rozpoczęcie realizacji zadania – 01.06.2020 r.,

- zakończenie rzeczowe realizacji zadania – 31.10.2020 r.,

- zakończenie finansowe realizacji zadania – 31.12.2020 r.,

- oddanie do użytkowania przedmiotu zadania – 15.12.2020 r.

(akta kontroli str. 1331-1351)

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK Gmina nie odstąpiła od realizacji zadania ujętego na ostatecznej liście zadań przeznaczonych do dofinansowania ze środków FDS.

(akta kontroli str. 1327-1329)

1.2.5. Umowy o dofinansowanie zadań zawarto z Wojewodą Wielkopolskim na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych¹⁷, tj. po zawarciu przez Gminę umów na realizację zadań objętych wnioskiem o dofinansowanie z FDS. Umowa nr 169/2019 zawarta z wykonawcą robót drogowych w sprawie realizacji zadania pn. „Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu” została podpisana w dniu 10 września 2019 r., umowę nr 99/2020 r. na realizację zadania pn. „Budowa ul. Sportowej w Rokietnicy” podpisano w dniu 28 kwietnia 2020 r. oraz umowę nr 99/2020 na realizację zadania pn. „Rozbudowa pasa drogowego ul. Poznańskiej w Kiekrzu polegająca na budowie chodnika” podpisano w dniu 21 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 388-409)

1.2.6. Budowę ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu powierzono wykonawcy wyłonionemu zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych, z zastosowaniem trybu przetargu nieograniczonego. Wartość zamówienia określono z zachowaniem reguł art. 32-33 i art. 35 ustawy Pzp, tj. w oparciu o kosztorys inwestorski, opracowany w terminie nieprzekraczającym sześciu miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Nie dokonano oceny ofert, które powinny zostać odrzucone lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego. Umowę zawarto z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w postępowaniu. Zapisy umowy były zgodne ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia oraz warunkami wynikającymi ze złożonej oferty. Wykonawca zadania wniósł wymagane przez inwestora zabezpieczenie należytego wykonania robót – środki przelano na konto Urzędu w dniu 9 września 2019 r.

(akta kontroli str. 238-321, 410)

1.2.7. Harmonogram rzeczowo – finansowy, stanowiący załącznik nr 1 do umowy o dofinansowanie zadania pn. „Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu” zawartej 9 października 2019 r.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1430 . (dalej: ustawa o FDS).

określał, że dofinansowanie w kwocie 694.750,00 zł przekazane zostanie jednorazowo w listopadzie 2019 r. Ww. środki, wojewoda przekazał Gminie 7 listopada 2019 r. w postaci jednej transzy na wydzielony rachunek bankowy gminy służący do obsługi ww. zadania inwestycyjnego. W okresie od 7 listopada 2019 r. do 12 grudnia 2019 r. Gmina nie uzyskiwała odsetek od kwoty przekazanego jej dofinansowania. Z otrzymanych środków w dniach 18 listopada 2019 r. i 12 grudnia 2019 r. opłacono dwie faktury na kwotę 347.375,00 zł każda, wystawione przez wykonawcę z tyt. częściowej realizacji robót (faktura nr III i IV). W pozostałym zakresie, w dniach 2 października 2019 r., 25 października 2019 r. i 12 grudnia 2019 r., sfinansowano zadanie w części stanowiącej środki własne gminy w łącznej kwocie 764.552,50 zł, pochodzące z tytułu bieżących opłat i podatków.

(akta kontroli str. 237, 480, 568-587)

1.2.8. Urząd prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową dla środków finansowych FDS, przyznanych na budowę ww. zadania inwestycyjnego, co było zgodne z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FDS.

(akta kontroli str. 360-362, 376-387)

1.2.9. Integralną część umowy zawartej z wykonawcą robót drogowych dla zadania pn. „Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu” stanowiły załączniki, tj. dokumentacja projektowa, specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych (dalej: STWiORB) oraz oferta przetargowa wykonawcy przygotowana zgodnie z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Rozpoczęcie prac budowlanych nastąpiło zgodnie z warunkami umowy zawartej z wykonawcą. W dniu 10 września 2019 r. kierownik budowy oraz inspektor nadzoru inwestorskiego złożyli oświadczenia o przyjęciu obowiązków, a w dniu 11 września 2019 r. Gmina powiadomiła Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Poznaniu (dalej: PINB) o terminie rozpoczęcia robót. Wpisem dokonany w dniu 12 września 2019 r. kierownik robót potwierdził przejęcie dokumentacji i placu budowy, co było zgodne z warunkami umowy.

W dniu 15 października 2019 r. spisano protokół konieczności, z którego wynikało, że w trakcie prowadzenia robót ziemnych istniejące pobocze gruntowe nie posiadało odpowiedniej nośności, wobec czego konieczne było zabezpieczenie jezdni na połączeniu z poboczem utwardzonym i zjazdami na posesję za pomocą oporników grubości 12 cm. W dniu 29 października 2019 r. podpisano z wykonawcą robót aneks nr 1 do umowy zmieniający wartość zadania (na kwotę 1.459.302,50 zł) oraz termin ostateczny wykonania robót drogowych z 31 października na 30 listopada 2019 r. W dniu 31 października Urząd złożył wniosek do Wojewody Wielkopolskiego, w którym wskazał konieczność wykonania robót dodatkowych. Aneks nr 1 z dnia 18 listopada 2019 r. Wojewoda zaakceptował zmianę umowy o dofinansowanie jednocześnie określając termin zakończenia rzeczowego realizacji zadania na dzień 30 listopada 2019 r. i termin oddania do użytkowania zadania na dzień 31 styczeń 2020 r.

W dniu 30 listopada 2019 r. przeprowadzono odbiór końcowy zadania. W protokole odbioru wskazano na wykonanie robót drogowych zgodnie z umową o realizację zadania wraz z aneksem oraz dokumentacją projektową. Komisja odbiorowa nie stwierdziła usterek. Wykonawca robót drogowych przedłożył wymagane certyfikaty i deklaracje zgodności użytych materiałów oraz powykonawczą inwentaryzację geodezyjną.

W dniu 12 grudnia 2019 r. Urząd złożył do PINB zawiadomienie o zakończeniu robót budowlanych. W dniu 2 stycznia 2020 r. PINB wystosował zaświadczenie do Urzędu

o braku wniesienia sprzeciwu w drodze decyzji odnośnie zawiadomienia o zakończeniu budowy ww. ulic.

Kontrola przeprowadzona przez Starostwo Powiatowe w Poznaniu (opisana szczegółowo w pkt 1.2.15 wystąpienia), stwierdziła niezgodność pomiędzy oznakowaniem drogowym a zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu. Gmina nakazała wykonawcy robót doprowadzenie oznakowania do zgodności z zatwierdzonym projektem.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny kontrolowanych ulic potwierdziły, że wykonano je zgodnie z dokumentacją projektową. Nawierzchnię drogi wykonano z masy mineralno-bitumicznej ułożonej równo, bezszwowo. Nie ujawniono wysadzin, wybojów, ubytków lub spęknięć. Ścieki wody przy krawężnikach drogi wykonano z kostki brukowej. Wpusty kanalizacji deszczowej były prawidłowo osadzone, nie stwierdzono zastoin wody. Pokrywy kanalizacyjne osadzono na tym samym poziomie jak nawierzchnia jezdni, kanalizacja była drożna. Znaki drogowe umieszczono na wysokości powyżej 220 cm od poziomu chodnika oraz w odległości minimum 50 cm od krawędzi drogi. Znaki posiadały metryczki informujące o producencie i klasie odblaskowości znaku. Na przejściu dla pieszych wymalowano białe pasy i oznakowano je znakiem D-6. Chodniki wykonano z szarej kostki natomiast zjazd z drogi z kostki grafitowej. Chodnik z kostki brukowej posiadał równą nawierzchnię, nie stwierdzono jej uszkodzenia. Przy drodze ustawiono tablicę informacyjną o dofinansowaniu przebudowy ulic z FDS. Powyższe zadanie inwestycyjne wykonane zostało zgodnie z wnioskiem oraz postanowieniami umowy o dofinansowaniu z FDS.

(akta kontroli str. 154-159, 388-409, 588-595, 736-740, 1327-1329)

1.2.10. W celu zapewnienia właściwego nadzoru nad budową ulic, ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego, z którym w dniu 28 sierpnia 2019 r. została podpisana umowa nr 168/2019. Inspektor nadzoru inwestorskiego posiadał uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności oraz zaświadczenia o przynależności do samorządu zawodowego, przewidziane art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z § 2 ww. umowy, zakres czynności inspektora nadzoru obejmował m.in.: przygotowanie i przedstawienie comiesięcznych sprawozdań z postępu robót i realizacji planowanych nakładów finansowych; organizowanie cyklicznych Rad Budowy, co najmniej raz w tygodniu; sprawdzanie przedstawionych przez wykonawcę obmiarów wykonanych robót; sprawdzanie, sporządzanie dokumentacji fotograficznej oraz odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających czy pisemne zgłoszenie Zamawiającemu inwestycji do odbioru końcowego.

Inspektor nadzoru dokonywał odbioru robót zanikających, co potwierdzał wpisem do dziennika budowy, jednak była to informacja ogólna, z której nie wynikała wielkość, ilość czy lokalizacja robót. Układanie nawierzchni bitumicznej prowadzono po wpisie w dzienniku budowy kierownika budowy oraz udzielonym pozwoleniu przez inspektora nadzoru. W dzienniku budowy inspektor nadzoru nie odnotował odbioru i zakończenia układania warstwy ścieralnej.¹⁸

Wykonawca przedłożył inwestorowi atesty i deklaracje stosowanych do przebudowy materiałów oraz protokoły badań laboratoryjnych emulsji i asfaltu. Urząd nie zlecał wykonania dodatkowych badań jakościowych wykonanej nawierzchni drogi oraz nie zgłaszał uwag co do jakości wykonanych robót i wbudowanych materiałów.

(akta kontroli str. 411-430)

¹⁸ Powyższe zostało szczegółowo opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

1.2.11. Zgodnie z art. 38 ust. 1-3 ustawy o FDS, Gmina informowała użytkowników budowanych ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu, za pośrednictwem umieszczonej w widocznym miejscu tablicy informacyjnej, o realizacji zadania z udziałem środków Funduszu. Tablica ta zawierała wszystkie wymagane informacje. Informacje o zrealizowaniu inwestycji przy udziale środków FDS zamieszczono w prasie lokalnej i na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 154-159, 360-362, 431-435)

1.2.12. Urząd przekazał Wojewodzie rozliczenie końcowe dofinansowania zadania realizowanego ze środków FDS w dniu 20 stycznia 2020 r., tj. w terminie wynikającym z umowy o dofinansowanie. Rozliczenie to sporządzono w oparciu o: faktury VAT wystawione przez wykonawcę zadania i potwierdzenia ich zapłaty oraz protokoły odbiorów częściowych i końcowych wykonanych robót. Zawierało one informacje finansowe, w tym planowane i wykonane koszty kwalifikowane realizacji zadania określonego w umowie o dofinansowanie, koszty rzeczywiste obliczone po zakończeniu realizacji zadania, charakterystykę zadania.

W dniu 30 stycznia 2020 r. Urząd przekazał wojewodzie korektę ww. rozliczenia. W pierwotnym rozliczeniu nie wykreślono oświadczenia beneficjenta o zaliczeniu dróg objętych dofinansowaniem do kategorii dróg gminnych (zadanie to obejmowało drogi posiadające status publicznych dróg gminnych).

W dniu 14 lutego 2020 r. wojewoda poinformował Wójta, iż rozliczenie końcowe zostało przyjęte i zatwierdzone. Wykorzystanie środków FDS nastąpiło poprzez faktyczne, pełne wydatkowanie środków przyznanych za realizowane zadanie. Ostateczny koszt zadania wyniósł 1.459.302, 50 zł, z tego dofinansowanie z FDS 694.750,00 oraz wkład własny Gminy 764.552,50 zł.

(akta kontroli str. 436-502)

1.2.13. Po realizacji zadania pn. „Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu” Rada Gminy Rokietnica nie podejmowała uchwały w sprawie zaliczenia przedmiotowych dróg do kategorii dróg publicznych, gdyż drogi te były już zaliczone do kategorii dróg publicznych na mocy Uchwały Rady Gminy Rokietnica NR XII/94/2011 z dnia 29 sierpnia 2011 r.

(akta kontroli str. 503-506)

1.2.14. W wyniku realizacji zadania pn. „Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu” dofinansowanej środkami z FDS, przebudowano 993 mb drogi o szerokości 6 i 5 m, wybudowano 130 mb chodnika o szerokości 2,0 m oraz wybudowano jedno skrzyżowanie i trzy progi zwalniające ruch. Zgodnie z celem zadania określonym we wniosku o dofinansowanie, wymiana nawierzchni przyczyniła się do zwiększenia bezpieczeństwa na drodze, a lepsza jakość nawierzchni stworzyła warunki do sprawniejszego transportu i polepszenia płynności ruchu. Zastosowane rozwiązania wpłynęły na uporządkowanie zagospodarowania pasa drogowego, a także jego prawidłowe odwodnienie.

(akta kontroli str. 154-159, 615-632)

1.2.15. Starostwo Powiatowe w Poznaniu, w dniu 17 kwietnia 2020 r., przeprowadziło kontrolę wdrożenia projektu stałej organizacji ruchu dla zadania pn. „Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu”. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono ustawienie jednego, dodatkowego znaku drogowego nieujętego w projekcie stałej organizacji ruchu (znak A-7 „Ustąp pierwszeństwa”). Ponadto zalecono usunięcie roślinności

znajdującej się w szerokości pobocza, która uniemożliwiała swobodne poruszanie się pieszych.

W dniu 5 czerwca 2020 r., w odpowiedzi na powyższy protokół kontroli, Urząd poinformował Starostwo Powiatowe w Poznaniu o zrealizowaniu działań zgodnych ze wskazaniami Starosty. Wykonawca inwestycji usunął znak drogowy i wymalował linię wyznaczającą krawędź jezdni w miejscu połączenia drogi i zjazdu.

(akta kontroli str. 149-153)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt będący zarządcą dróg gminnych nie opracował projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Zarządcę dróg zobowiązuje do tego art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

Wójt wyjaśnił, że nie posiada ww. projektów planów z powodu znacznego wzrostu zabudowy mieszkaniowej oraz ograniczonych zdolności finansowych związanych z realizacją przedmiotowego planu. Dodał, że środki finansowe gminy możliwe do przeznaczenia na realizację inwestycji drogowych pozwalają na budowę czy przebudowę kilku kilometrów dróg rocznie. To, w porównaniu do ponad stu kilometrów dróg przeznaczonych do budowy obrazuje, że możliwość realizacji tych inwestycji rozkłada się na dziesięciolecia.

(akta kontroli str. 47-51)

2. W latach 2015-2020 (do dnia 22 września) Wójt jako zarządcą dróg gminnych, nie przeprowadził rocznych i pięcioletnich kontroli okresowych dróg dla wszystkich zarządzanych odcinków dróg. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa Budowlanego i art. 20 ust. 10 ustawy o drogach publicznych.

Z przeprowadzonej analizy 17 losowo wybranych odcinków dróg publicznych, tylko dla czterech sporządzono dokumenty świadczące o przeprowadzonej kontroli okresowej w 2015 r. wykonywanej raz na 5 lat. Ponadto przedłożone w toku kontroli NIK protokoły kontroli okresowych dla 54 spośród 359 odcinków dróg publicznych (15% wszystkich odcinków dróg) nie posiadały wymaganych prawem budowlanym odpowiednich informacji. W opisie i w samych arkuszach odcinków dróg nie wskazano podstawy prawnej przeprowadzenia tej kontroli. W całym dokumencie nie zawarto informacji o sprawdzeniu zaleceń z poprzedniej kontroli wymaganych dyspozycją art. 62 ust. 1a ustawy Prawo Budowlane.

Wójt w wyjaśnieniach podał, że Gmina w 2015 r. zleciła firmie zewnętrznej wykonanie okresowej kontroli stanu dróg gminnych o nawierzchni twardej – w ramach pięcioletniego przeglądu stanu technicznego. Dodał, że nieprzeprowadzenie kontroli okresowych spowodowane było ograniczonymi środkami finansowymi możliwymi do przeznaczenia na tego typu działania. Dodał, iż posiadane środki pozwalają jedynie na bieżące naprawy umożliwiające utrzymanie przejezdności dróg.

(akta kontroli str. 47-51, 358-362, 805-833)

3. Ewidencja dróg prowadzona była w sposób nierzetelny z uwagi na brak informacji wymaganych we wzorze książki drogi określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji. Do książek prowadzonych odrębnie dla odcinków dróg: „ulica Siostry Faustyny Kowalskiej”, „ulica Powstańców Wielkopolskich”, „ulica Powstańców Śląskich w Kiekrzu” nie wpisano danych o odbiorach zrealizowanych robót (tabela nr 6), które zakończono w 2019 r. W książkach dróg brak było informacji o osobie upoważnionej do dokonywania wpisów. Pomimo tego braku, w książkach naniesiono aktualne dane o rodzaju

i długości nawierzchni (tabela 3a), a także o wykonanym oznakowaniu (tabela 10) powstałym w wyniku budowy tych dróg w 2019 r.

Niezgodnie z dyspozycją określoną w rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg Urząd nie prowadził dziennika objazdu dróg zarządzanych dróg gminnych, który to obowiązek wynika z § 9 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia.

Wójt wyjaśnił, że w Urzędzie nie została upoważniona osoba do dokonywania wpisów w książkach dróg. Dodał, że upoważnienie takie zostanie przygotowane i przedłożone w późniejszym terminie¹⁹. Wójt wyjaśnił ponadto, że z uwagi na ograniczone środki finansowe przeznaczone na bieżące utrzymanie dróg gminnych, a także z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe pracowników Urzędu, Gmina nie posiada wyodrębnionej jednostki do zarządzania i administrowania drogami, jak to ma miejsce w przypadku zarządców powiatowych czy wojewódzkich mających nierzadko podobną długość sieci drogowej. Z tego powodu nie prowadzono m.in. dzienników objazdu dróg, jednak rutynowe objazdy dróg połączone z odbiorami pasów drogowych dawały pracownikom Urzędu bieżący i najbardziej aktualny obraz stanu pasów drogowych oraz potrzeb remontowych na terenie Gminy. Wójt wskazał ponadto, że aktualizacja książek dróg następuje z opóźnieniem z uwagi na intensywny rozwój Gminy i ogromną skalę wydawanych decyzji na budowę infrastruktury w pasach drogowych. Wójt zobowiązał się do sukcesywnego uzupełniania ewidencji drogowej.

(akta kontroli str. 47-50)

4. Dziennik budowy zadania pn. „Budowa ulic Faustyny Kowalskiej, Powstańców Wielkopolskich i Powstańców Śląskich w Kiekrzu”, w zakresie w jakim jego wypełnienie należało do obowiązku Urzędu, prowadzony był w sposób nieprawidłowy.

Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia²⁰ na pierwszej stronie dziennika budowy inwestor powinien zamieścić imię i nazwisko lub nazwę (firmę) wykonawcy lub wykonawców oraz osób sprawujących kierownictwo budowy i robót budowlanych, nadzór autorski i inwestorski, podając ich specjalności i numery uprawnień budowlanych. Osoby te powinny potwierdzić podpisem i datą przyjęcie powierzonych im obowiązków. Ponadto dziennik ten powinien zawierać ponumerowane strony stosownie do wymogów określonych w § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Wpisów na pierwszej stronie dziennika budowy dokonały osoby pełniące funkcje techniczne na budowie, a nie inwestor. Ponadto osoby te nie wpisały daty przyjęcia przez nie obowiązków, a kolejne strony dziennika nie zostały ponumerowane.

(akta kontroli str. 712-716)

Wójt wyjaśnił, że wpisy w dzienniku budowy dotyczące kierownika robót inspektora nadzoru oraz uprawnionego geodety zostały dokonane przez te osoby za zgodą inwestora w celu czytelnego prowadzenia dziennika budowy.

(akta kontroli str. 541-548)

5. Gmina nie sprawowała należytego nadzoru nad przebiegiem procesu budowlanego oraz wykonywaniem zadań przez powołanego inspektora nadzoru inwestorskiego. Z ustaleń kontroli wynika bowiem że:

¹⁹ Do dnia zakończenia kontroli ww. upoważnienie nie zostało przedłożone.

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 983 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy.

- w dzienniku budowy nie odnotowano szczegółowych parametrów odebranych robót zanikających i ulegających zakryciu (np. grubość warstwy podbudowy i warstwy wiążącej i ścieralnej), a sporządzane w ramach budowy protokoły określające parametry robót ulegających zakryciu (np. badanie zagęszczenia i nośności podbudowy) nie zostały wpisane do dziennika budowy, co było niezgodne z § 2 oraz § 8 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy,
- Gmina nie wyegzekwowała od inspektora nadzoru inwestorskiego obowiązku wykonania obmiarów robót przy sporządzaniu protokołów odbiorów częściowych, tj. obowiązku zapisanego w umowie o wykonywanie nadzoru inwestorskiego oraz w STWiORB.
- w dzienniku budowy brak było informacji o temperaturze powietrza panującej podczas układania warstwy wiążącej oraz ścieralnej. STWiORB wymagała, aby prace dotyczące układania nawierzchni asfaltowej, tj. warstwy ścieralnej i warstwy wiążącej były wykonywane w minimalnej temperaturze otoczenia wynoszącej co najmniej 5^o C. Roboty te wykonywano w okresie jesiennym, a z dokumentów wydanych przez laboratorium producenta mieszanki mineralno-asfaltowej wynika, że w dniach układania warstwy wiążącej i ścieralnej temperatura otoczenia w godzinach porannych wynosiła +3 °C²¹ i +2 °C²²,
- wykonawca robót budowlanych nie przedłożył inwestorowi programu zapewnienia jakości określającego m.in. organizację wykonywania robót, zasady bezpieczeństwa i higieny pracy, kwalifikacje i doświadczenie pracowników, metody i procedury kontroli oraz sterowania jakością robót, a także procedury kontroli podwykonawców, pomimo zapisania tego obowiązku w STWiORB.

(akta kontroli str. 712-716, 633-707, 160-175)

Z wyjaśnień Wójta wynika, że dziennik budowy wraz z innymi dokumentami został przesłany do PINB, który nie wniósł do nich uwag. W wyjaśnieniach Wójt podał ponadto, że Gmina odstąpiła od konieczności wykonania przez inspektora nadzoru comiesięcznych sprawozdań z postępu robót i realizacji planowanych nakładów finansowych z uwagi na niespełna trzymiesięczny okres realizacji zadania. Według Wójta informacje te zawierały się w protokołach odbioru częściowego, obrazujących procentowe zaawansowanie prac. Dodał, że z powodu znikomego skomplikowania inwestycji Urząd nie wymagał przedłożenia programu zapewnienia jakości oraz odstąpiono od konieczności zwoływania cotygodniowych rad budowy, z których sporządzano by protokoły (za wyjątkiem jednej rady budowy). Wójt podkreślił, że wszystkie wątpliwości i zagadnienia dotyczące przebiegu budowy rozwiązywane były bezpośrednio na budowie przy udziale przedstawicieli gminy, inspektora nadzoru oraz wykonawcy.

Odnosnie braku wpisów o wysokości temperatur Wójt podał, że w przypadku występowania warunków atmosferycznych mających negatywny wpływ na jakość wykonanych robót zostałyby one udokumentowane wpisem do dziennika budowy przez nadzór lub kierownictwo budowy.

(akta kontroli str. 541-546, 549-551)

NIK wskazuje że, Gmina zleciła i odebrała w dniu 9 kwietnia 2018 r. pełną dokumentację projektową dla ww. zadania, w tym również STWiORB, uznając ją tym samym za dokumentację obowiązującą.

(akta kontroli str. 422-430)

²¹ W dniu 27 listopada 2019 r. w którym zakończono układanie warstwy wiążącej z betonu asfaltowego temperatura o godz. 6:00 wynosiła +3 °C.

²² W dniach 28 i 29 listopada 2019 r., w czasie układania warstwy ścieralnej, temperatura o godz. 6:00 wynosiła +2 °C.

W związku z tym Urząd zobowiązany był realizować inwestycję zgodnie m.in. z warunkami określonymi w przyjętych STWiORB, które stanowiły integralną część zawartej umowy i jednoznacznie zobowiązywały do sporządzenia przez Wykonawcę Programu Zapewnienia Jakości.

(akta kontroli str. 388-406, 633-707)

NIK zwraca ponadto uwagę, że dziennik budowy jest dokumentem, do którego - co do zasady - dostęp posiada m.in. inwestor. Dziennik budowy, zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy Prawo budowlane, stanowi bowiem część dokumentacji budowy. Inwestor jest również upoważniony m.in. do dokonywania wpisów w tym dokumencie na podstawie § 5 ust. 3 oraz § 9 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy²³. Gmina, jako inwestor - poza powołaniem inspektora nadzoru inwestorskiego - działając przez swoich przedstawicieli, posiada prawo bezpośredniego wglądu i nadzorowania przebiegu procesu budowlanego.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

- 1) sporządzenie wymaganego przepisami projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich,
- 2) przeprowadzanie rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg, zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego,
- 3) rzetelne prowadzenie ksiąg drogi,
- 4) prowadzenie dziennika objazdu dróg gminnych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji,
- 5) opracowywanie STWiORB w sposób odpowiedni do zakresu lub rodzaju robót budowlanych w procesach inwestycyjnych oraz egzekwowanie jej realizacji.

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 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²³ Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2019

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
Piotr Kręt
specjalista kontroli państwowej

z up. Dyrektora
Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektor

podpis

podpis

