



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA.410.014.04.2020

Pani  
Joanna Wons-Kleta  
Wójt Gminy Pawonków  
ul. Lubliniecka nr 16  
42-772 Pawonków

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Pawonków <sup>1</sup> , ul. Lubliniecka nr 16 <sup>2</sup> , 42-772 Pawonków.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Wons-Kleta, Wójt Gminy Pawonków <sup>3</sup> od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych <sup>4</sup> .
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2020 do czasu zakończenia kontroli, tj. 9 października 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 <sup>5</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Andrzej Pakuła - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/ 183 /2020 z 9 lipca 2020 r.

(akta kontroli str.1-2)

---

<sup>1</sup> Zwany dalej: „Urzędem”.

<sup>2</sup> Adres siedziby Urzędu od dnia 1 września 2020 r., ustalony zarządzeniem Nr 93.2020 Wójta z 1 września 2020 r. Do dnia 31 sierpnia 2020 r. siedziba Urzędu mieściła się w Pawonkowie przy ul. Zawadzkiego nr 7.

<sup>3</sup> Zwana dalej: „Wójtem”.

<sup>4</sup> Zwanego dalej: „FDS”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 poz.1200, zwana dalej: „ustawą o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Działania Gminy Pawonków<sup>7</sup> w zakresie realizacji kontrolowanego projektu drogowego, współfinansowanego z Funduszu Dróg Samorządowych<sup>8</sup>, prowadzone były w sposób zgodny z przepisami ustawy z 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych<sup>9</sup>. W wyniku realizacji tego projektu Gmina osiągnęła zakładane efekty w zakresie poprawy standardu technicznego dróg i poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu, a także zwiększenia dostępności transportowej jednostek administracyjnych Gminy i zapewnienia spójności z siecią innych dróg publicznych.

Gmina dochowała wymogów formalnych oraz terminów dotyczących złożenia wniosków o dofinansowanie zadań współfinansowanych z FDS oraz ich rozliczenia, za wyjątkiem sporządzenia i złożenia do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach<sup>10</sup> kwartalnego sprawozdania z realizacji tego zadania za I kwartał 2020 r. W szczególności Urząd wyodrębnił ewidencję księgową otrzymanych i wydatkowanych środków Funduszu, a ich wydatkowanie było zgodne z umowami zawartymi z wykonawcami i Wojewodą. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego realizacji inwestycji drogowej objętej dofinansowaniem z FDS przeprowadzone zostało zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup>, za wyjątkiem nieuwzględnienia w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia<sup>12</sup> wymogu określonego w art. 29 ust. 3a i art. 36 ust. 2 pkt 8a *ustawy Pzp*, tj. obowiązku określenia przez zamawiającego, w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane, zatrudnienia przez wykonawcę osób niezbędnych do wykonania zamówienia na podstawie umowy o pracę oraz sposobu udokumentowania tego przez wykonawcę robót.

NIK negatywnie ocenia jednak nadzór ze strony Urzędu nad realizacją kontrolowanego zadania<sup>13</sup>. Ocenę tę uzasadnia fakt, że nie wyegzekwowano od wykonawcy robót budowlanych prowadzenia dokumentacji postępu prac wskazanej w umowie, do czego był on zobowiązany na podstawie warunków przetargu i umowy, a także to, że dokonano ostatecznych odbiorów wykonania zadania bez przekazania przez ich wykonawców oryginałów dokumentacji inwestycyjnej (książek budowy i książek obmiarów stanowiących dokumenty pozwalające na rozliczenie faktycznego postępu każdego z elementów robót), do czego wykonawcy byli zobowiązani na podstawie zawartych umów.

W ocenie NIK, Gmina niewłaściwie realizowała zadania w zakresie planowania i przygotowania projektów drogowych. W szczególności negatywnie należy ocenić brak dokumentacji ewidencyjnej zarządzanych dróg, do której posiadania Gmina została zobowiązana na podstawie art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>14</sup> oraz §§ 6-11 i 13-15 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

<sup>6</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>7</sup> Zwana dalej: Gmina.

<sup>8</sup> Zwany dalej: FDS lub Funduszem.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 1430 ze zm., zwana dalej *ustawą o FDS*.

<sup>10</sup> Zwanego dalej: ŚUW.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., zwana dalej *ustawą Pzp*.

<sup>12</sup> Zwanej dalej: SIWZ.

<sup>13</sup> Przebudowy nawierzchni ulic: Rolnej, Polnej i Lompy w Łągowicach Wielkich.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 470 ze zm., zwana dalej *ustawą o drogach publicznych*.

drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>15</sup>. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprowadzenia wymaganych tymi przepisami: książek dróg gminnych i ich objazdów, kart obiektów mostowych, wykazów obiektów mostowych i przepustów oraz prowadzenia książek obiektów mostowych w sposób niezgodny z przepisami tego rozporządzenia, a także nienadania numerów ewidencyjnych znajdującym się na terenie Gminy obiektom mostowym<sup>16</sup>.

W efekcie, Gmina w rocznych informacjach o sieci dróg publicznych przekazywała do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>17</sup> niezetelne informacje, w tym w zakresie konstrukcji tych mostów i ich liczby. Zauważyć należy również, że powyższe informacje Gmina przekazywała z naruszeniem obowiązujących terminów.

Gmina nie przeprowadzała również - co najmniej raz do roku oraz co najmniej raz na pięć lat - okresowych kontroli stanu dróg gminnych, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>18</sup>.

Ponadto, Wójt - jako zarządca dróg gminnych - nie wywiązała się z obowiązku określonego w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych i nie sporządziła planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

NIK ocenia negatywnie również niezgodnienie dokumentacji projektowej realizowanego zadania z organem zarządzającym ruchem na drogach gminnych przed zgłoszeniem wykonywania robót budowlanych, do czego Wójt była obowiązana na podstawie art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego. Brak takiego uzgodnienia lub nieopracowanie stałej organizacji ruchu dla przebudowanych odcinków dróg, z uwagi na występowanie na tych drogach miejsc niebezpiecznych i niewłaściwie oznakowanych, może stwarzać zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego.

W ocenie NIK, na występowanie powyższych nieprawidłowości w zakresie planowania, przygotowania i realizacji projektów drogowych, wpływ miało niewskazanie przez Wójta w obowiązującym Regulaminie organizacyjnym Urzędu, komórki odpowiedzialnej za realizację zadań zarządcy dróg gminnych oraz brak przygotowania urzędników do realizacji tych zadań.

OBSZAR

## **Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z FDS**

Opis stanu faktycznego

### **1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych**

Zadania Gminy w zakresie objętym kontrolą realizował Referat Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu<sup>19</sup>, przy czym w Regulaminie organizacyjnym Urzędu<sup>20</sup> stwierdzono jedynie, że do jego zadań - w zakresie obowiązków związanych z zarządzaniem drogami gminnymi - należało wydawanie decyzji na zajęcie pasa drogowego oraz planowanie, przygotowanie i prowadzenie inwestycji gminnych (§ 11 pkt 1 i 8 Regulaminu).

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582, zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg.

<sup>16</sup> Zwanych dalej: numerami JNI.

<sup>17</sup> Zwana dalej: GDDKiA.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, zwana dalej Prawem budowlanym.

<sup>19</sup> Zwany dalej: „Referatem”.

<sup>20</sup> Wprowadzonego Zarządzeniem Wójta Nr 0138/49/2003 z 31 grudnia 2003 r., zwanego dalej: „Regulaminem”.

W latach 2019-2020 w *Referacie* zatrudnione były trzy osoby, w tym kierownik *Referatu*<sup>21</sup>, a ich zadania - w zakresie zarządzania siecią dróg gminnych – określone były w indywidualnych zakresach czynności i obowiązków<sup>22</sup>, wydanych przez Wójta na podstawie § 6 pkt 8 *Regulaminu*. Żaden z pracowników *Referatu* nie posiadał uprawnień budowlanych i wykształcenia kierunkowego w zakresie budowy, modernizacji, remontu i utrzymania dróg, przy czym jeden z inspektorów odbył w latach 2019-2020 dwa szkolenia dotyczące zarządzania pasem drogowym. Szczegółowy opis stwierdzonego stanu zamieszczono w pkt. 10 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 73-87)

Wójt wyjaśniła, że w jej opinii: *stan zatrudnienia w Referacie (jak i w innych obszarach zadań Gminy) uniemożliwia spokojną realizację nałożonych na Gminę obowiązków administracyjnych, przy jednoczesnym zaspakajaniu potrzeb społeczności lokalnej, a niski stan zatrudnienia determinowany był ograniczonymi możliwościami finansowymi Gminy, zaś rozbudowa administracji Urzędu odbywałaby się kosztem i tak już niewystarczającej aktywności inwestycyjnej Gminy. Na potwierdzenie powyższego, Wójt wskazała, że w latach 2018-2019 koszty administracyjne, związane z funkcjonowaniem Urzędu<sup>23</sup> stanowiły odpowiednio 36,1% i 31,7% dochodów majątkowych i bieżących Gminy<sup>24</sup>.*

(akta kontroli str. 61)

W latach 2018-2019 Gmina zarządzała 111,0 km dróg gminnych, z czego 51,5% na koniec 2018 r.<sup>25</sup> i 55,1% na koniec 2019 r.<sup>26</sup> posiadało nawierzchnie twarde, a reszta była drogami gruntowymi. Na podstawie szacunkowych danych z ewidencji gruntów ustalono ponadto, że na terenie Gminy znajdowało się około 25 km<sup>27</sup> dróg wewnętrznych (gruntowych) o nieuregulowanym stanie prawnym, które nie były ujmowane w corocznych informacjach składanych przez Gminę do GDDKiA.

(akta kontroli str. 6, 13 i 89)

Plan budowy i modernizacji infrastruktury drogowej gminy Pawonków stanowił część *Strategii Rozwoju Gminy Pawonków na lata 2016-2025*, przyjętej w 2016 r.<sup>28</sup> przez Radę Gminy<sup>29</sup>. W strategii tej wskazano, że jednym z celów strategicznych był rozwój infrastruktury, w ramach którego ustalono m.in. zadania w zakresie: budowy nowych dróg gminnych (sześć zadań), przebudowy dróg gminnych (11 zadań<sup>30</sup>) i modernizacji infrastruktury drogowej (trzy zadania do realizacji we współpracy z GDDKiA).

(akta kontroli str. 52-60)

W kontrolowanym okresie Wójt nie opracowała projektów planów: rozwoju sieci drogowej oraz projektów planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, do czego była

---

<sup>21</sup> Zwany dalej: *Kierownikiem*.

<sup>22</sup> Z lat 2016-2017.

<sup>23</sup> Odpowiednio: 2 675,3 tys. zł i 2 846,9 tys. zł.

<sup>24</sup> Odpowiednio: 7 405,3 tys. zł i 8 990,1 tys. zł.

<sup>25</sup> 54,7 km dróg o nawierzchni bitumicznej i 2,5 km o nawierzchni z tłucznia.

<sup>26</sup> 58,0 km dróg o nawierzchni bitumicznej, 0,7 km o nawierzchni z kostki oraz 2,5 km o nawierzchni z tłucznia.

<sup>27</sup> O łącznej pow. około 87,5 tys. m<sup>2</sup>.

<sup>28</sup> Uchwałą Nr XI/67/2016 z 22 marca 2016 r.

<sup>29</sup> Zwana dalej: „*Radą Gminy*”.

<sup>30</sup> W tym: dwie ulice (Polna i Rolna) w Łagiewnikach Wielkich, na których modernizację przeznaczono środki FDS objęte kontrolą.

zobowiązana na podstawie art. 20 pkt 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych*. Szczegółowy opis stwierdzonego stanu zamieszczono w pkt. 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 90-91)

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji dróg gminnych i przepustów, co zgodnie z art. 20 pkt 9 *ustawy o drogach publicznych* należało do obowiązków zarządcy dróg. W Urzędzie prowadzono natomiast książki obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach dróg gminnych, lecz nie były one kompletne. Szczegółowy opis stwierdzonego stanu zamieszczono w pkt. 1 i 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 90-108)

Wójt, jako zarządca dróg gminnych, nie przeprowadziła w kontrolowanym okresie, wymaganych na podstawie art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych* oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *Prawa budowlanego*, okresowych kontroli stanu technicznego dróg gminnych i przydatności do użytkowania. Kontrole takie prowadzone były jedynie dla ośmiu obiektów mostowych znajdujących się w ciągach dróg gminnych<sup>31</sup> i jednej kładki dla pieszych<sup>32</sup>. Zarówno kontrole pięcioletnie<sup>33</sup> tych obiektów, jak i ich kontrole roczne<sup>34</sup> przeprowadzone były w latach 2007-2019 przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, należące do Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa i posiadające wymagane ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Szczegółowy opis stwierdzonego stanu zamieszczono w pkt. 3 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 90-91 i 109-116)

W dniach 2 kwietnia 2019 r. i 1 kwietnia 2020 r. Urząd przesłał do GDDKiA informacje o sieci dróg gminnych na terenie Gminy Pawonków, według stanu na koniec odpowiednio 2018 i 2019 r. Informacje te sporządzono na formularzach określonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach<sup>35</sup>. W informacjach tych Urząd podał całkowitą długość dróg gminnych (111,0 km), rodzaj ich nawierzchni, a także dane nt. siedmiu mostów w ciągu dróg gminnych o łącznej długości 120 m<sup>36</sup>. Dane zawarte w sprawozdaniach nie były zgodne ze zgromadzoną w Urzędzie dokumentacją oraz ze stanem stwierdzonym w trakcie kontroli, co zostało przedstawione w pkt. 5 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5-16)

Na łącznie 104 ulice lub wyodrębnione odcinki dróg gminnych, jedynie dla 17 z nich (tj. 16,3%) ustalona została stała organizacja ruchu, a dla pięciu ulic projekty takie wdrażane były w trakcie kontroli. Nie dotyczyło to jednak żadnego z trzech odcinków dróg przebudowanych z udziałem środków z FDS, a brak stałej organizacji ruchu na tych odcinkach dróg gminnych potwierdził Starosta Lubliniecki, tj. organ zarządzający ruchem na drogach gminnych w powiecie lublinieckim. Organizacja ruchu obowiązująca na nieobjętym przebudową odcinku ul. Lompy w Łagiewnikach Wielkich<sup>37</sup>, wprowadzająca na tym odcinku m.in. ograniczenie prędkości, nie przewidywała oznakowania skrzyżowania przebudowanego z udziałem środków

<sup>31</sup> Trzech mostów miejscowości Łagiewniki Małe, dwóch w Kośmidrach oraz po jednym w Koszvicach, Skrzydłowicach i Solarni.

<sup>32</sup> W Kośmidrach.

<sup>33</sup> Kontrole stanu technicznego obiektu i jego przydatności do użytkowania

<sup>34</sup> Kontrole stanu technicznego.

<sup>35</sup> Dz. U. nr 67, poz. 583, zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie informacji o drogach”.

<sup>36</sup> W tym trzy żelbetowe o łącznej długości 60 m i cztery drewniane o łącznej długości 60 m.

<sup>37</sup> Zatwierdzony przez Starostę Lublinieckiego 19 kwietnia 2018 r.

FDS odcinka ul. Lompy z przedłużeniem ul. Polnej<sup>38</sup>. Brak projektu oznakowania tego skrzyżowania - według wyjaśnień *Kierownika* - wynikał z tego, że w 2018 r., tj. w czasie, gdy sporządzono i zatwierdzono obowiązujący projekt organizacji ruchu, ulice te posiadały różnego typu nawierzchnię<sup>39</sup>.

Stałą organizację ruchu<sup>40</sup> Urząd wprowadził natomiast na ulicach: Dębowej, Kanuskiej i Granicznej w Łagiewnikach Wielkich, tj. na drogach wskazanych w dwóch wnioskach o dofinansowanie zadań ze środków FDS z lat 2019-2020, na które – do czasu zakończenia kontroli – Gmina nie uzyskała dofinansowania. *Kierownik* wyjaśnił, że na części dróg gminnych funkcjonuje organizacja ruchu według stanu istniejącego (zastanego) od wielu lat. Stwierdził też, że: *ewentualne usterki lub braki w oznakowaniu uzupełniane było po zgłoszeniach m.in. przez funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Lublińcu, a aktualizacja i dostosowanie projektów organizacji ruchu do przepisów i potrzeb, dokonywane były przy każdym remoncie lub przebudowie dróg gminnych. Szczegółowy opis stwierdzonego stanu zamieszczono w pkt. 9 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 124-126, 203, 283-284)

W latach 2018-2020 (do 15 września) do Urzędu oraz Rady Gminy wpłynęło łącznie 100 skarg i wniosków<sup>41</sup>, z czego 29 dotyczyło dróg i infrastruktury dróg gminnych. Spośród nich, 23 skargi lub wnioski dotyczyły budowy lub niewłaściwego stanu dróg, po dwa - budowy lub przebudowy chodników, ścieżek rowerowych oraz remontu mostów, a trzy - organizacji ruchu<sup>42</sup>. Z powyższych skarg i wniosków tylko jedna<sup>43</sup> dotyczyła przebudowy dróg objętych kontrolą, tj. ulic Lompy, Rolnej i Polnej w Łagiewnikach Wielkich. Według wyjaśnień Wójta ww. skargi nie miały wpływu na kolejność wyboru dróg gminnych do przebudowy, modernizacji lub remontu. Wybór ten dokonywany był na podstawie długości dróg, liczby mieszkańców realnie zamieszkujących przy danej drodze<sup>44</sup> oraz listy rankingowej ulic do remontu i przebudowy, sporządzonej w ramach realizacji tzw. „*schetynówek*”<sup>45</sup>.

(akta kontroli str. 51. 117-118 i 285-305)

## 2. Realizacja projektów drogowych

W latach 2019-2020 (do dnia zakończenia kontroli<sup>46</sup>) Gmina złożyła do ŚUW trzy wnioski<sup>47</sup> o dofinansowanie zadań ze środków FDS:

- 1) W dniu 12 kwietnia 2019 r., w ramach naboru ogłoszonego przez Wojewodę 13 marca 2019 r., Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie przebudowy w okresie od września 2019 r. do maja 2020 r. nawierzchni ulic: Rolnej, Polnej i Lompy w Łagiewnikach Wielkich. Wniosek ten przewidywał przebudowę łącznie 3 400 mb dróg za kwotę 3 000 000 zł, z czego na przygotowanie dokumentacji – 50 000 zł, na roboty budowlane - 2 900 000 zł<sup>48</sup>, na nadzór inwestorski –

<sup>38</sup> Który na mapach oznaczony jest jako inna część ul. Lompy.

<sup>39</sup> Ul. Polna była drogą z nawierzchnią żużlową, a ul. Lompy posiadała nawierzchnię asfaltową.

<sup>40</sup> Której projekt zatwierdził Starosta Lubliniecki 10 stycznia 2020 r.

<sup>41</sup> W tym: 98 do Rady Gminy i dwie do Urzędu.

<sup>42</sup> Przy czym, żadna nie dotyczyła dróg objętych wnioskami o dofinansowanie przebudowy ze środków FDS.

<sup>43</sup> Z 2018 r.

<sup>44</sup> Model ten - według informacji Wójta - został przedstawiony radnym Gminy Pawonków na posiedzeniu Komisji Budżetu, Rozwoju Gospodarczego i Rolnictwa Rady Gminy Pawonków w dniu 13 grudnia 2018 r.

<sup>45</sup> Zatwierdzona na wspólnym posiedzeniu Komisji Ładu i Porządku Publicznego, Budżetu, Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa i Oświaty Rady Gminy Pawonków w dniu 31 sierpnia 2011 r. i obejmująca po jednej drodze w każdej z miejscowości Gminy.

<sup>46</sup> Do 9 października 2020 r.

<sup>47</sup> Dwa w 2019 r. i jeden w 2020 r.

<sup>48</sup> Obejmujące następujące roboty: przygotowawcze (ziemne) – 490 000 zł, odwodnienie – 175 000 zł, przebudowę drogi – 2 000 000 zł, budowę chodnika – 60 000 zł, rozbudowę oświetlenia drogowego – 55 000 zł, przebudowę przepustów – 35 000 zł i roboty wykończeniowe – 85 000 zł.

45 000 zł, a na wykonanie tablic informacyjnych – 5 000 zł. We wniosku wskazano, że dokonanie wypłat na rzecz wykonawców zamówionych robót nastąpi 30 czerwca 2020 r. Po jego rozpatrzeniu, wniosek powyższy został ujęty przez Wojewodę na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków FDS<sup>49</sup>.

- 2) W dniu 27 sierpnia 2019 r., w ramach naboru ogłoszonego 29 lipca 2019 r., Gmina złożyła do ŚUW wnioski o dofinansowanie przebudowy w okresie od czerwca do października 2020 r. łącznie 3 430 mb nawierzchni ulic: Dębowej, Kanuskiej, Pawonkowskiej i Granicznej w Łagiewnikach Wielkich i Dralinach. Wniosek ten przewidywał wykonanie zadania za kwotę 3 000 000 zł, z czego na przygotowanie dokumentacji – 50 000 zł, na roboty budowlane - 2 050 000 zł, na nadzór inwestorski – 40 000 zł, a 5 000 zł na wykonanie tablic informacyjnych. We wniosku wskazano, że wpłaty na rzecz wykonawców robót nastąpią 30 listopada 2020 r. Wniosek nie spełniał jednak wymogów formalnych<sup>50</sup> i nie został dopuszczony do oceny merytorycznej<sup>51</sup>.
- 3) W dniu 10 sierpnia 2020 r., w ramach naboru ogłoszonego przez Wojewodę 27 lipca 2020 r., Gmina ponownie złożyła wnioski o dofinansowanie przebudowy w okresie od marca 2021 r. do października 2022 r. ulic: Dębowej, Kanuskiej, Pawonkowskiej i Granicznej w Łagiewnikach Wielkich i Dralinach. Wniosek ten obejmował przebudowę łącznie 3 802 mb dróg<sup>52</sup> za kwotę 3 825 710 zł<sup>53</sup>. Do dnia 21 września 2020 r. nie nastąpiło rozstrzygnięcie tego konkursu przez ŚUW.

W Gminie nie stwierdzono przypadku odstąpienia od realizacji zadania ujętego na ostatecznej liście zadań do dofinansowania zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 127-170)

Wójt wyjaśniła, że: *ujęcie ww. dróg we wnioskach o dofinansowanie ich przebudowy odbywało się wg przyjętego w Gminie trybu, tj. wynikało głównie z liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały przy tych ulicach. Ponadto na ujęcie we wnioskach tych dróg wpływ miała również kalkulacja szans na uzyskanie zewnętrznego wsparcia tych inwestycji. Przyjęcie zasady ilości mieszkańców realnie zamieszkujących przy ulicach zgłaszanych we wnioskach, pozwoliła (wg założeń) uzyskać w ocenach konkursowych dużą liczbę punktów za oddziaływanie inwestycji na jak największą ilość mieszkańców. Według przedstawionego przez Wójta zestawienia dróg gminnych oraz liczby mieszkańców przy nich zamieszkujących, odcinki dróg zgłoszonych w ww. wnioskach o dofinansowanie posiadały nawierzchnie gruntową.*

(akta kontroli str. 306-309, 407-410)

Według przedstawionego przez Wójta zestawienia dróg gminnych oraz liczby mieszkańców przy nich zamieszkujących, przy objętych realizowanym wnioskiem ulicach w Łagiewnikach Wielkich zamieszkiwało 234 osób<sup>54</sup>, natomiast przy ulicach

<sup>49</sup> Pismo ŚUW nr RWII.805.28.178.2019 z 22 lipca 2019 r.

<sup>50</sup> Brakiem wymaganego dla przebudowy dróg gruntowych pozwolenia na budowę (dokonano jedynie zgłoszenia robót budowlanych, które obejmowało na zakres przedstawiony we wniosku).

<sup>51</sup> O czym Urząd poinformowany został, pismem ŚUW nr RWII.805.28.243.2019 z 15 października 2019 r.

<sup>52</sup> W tym: 100 000 zł na przygotowanie dokumentacji, 212 276 zł na roboty przygotowawcze i rozbiórkowe, 996 042 zł na roboty ziemne i odwodnienie, 2 089 266 zł na przebudowę dróg, 144 945 zł na rozbudowę oświetlenia, 191 281 zł na urządzenia bezpieczeństwa ruchu i roboty wykończeniowe, 36 900 zł na budowę chodnika, 5 000 zł na wykonanie tablic pamiątkowych i 50 000 zł na nadzór inwestorski.

<sup>53</sup> W tym: 1 800 tys. zł w 2021 r. i 2 025,7 tys. zł w 2022 r.

<sup>54</sup> 83 osoby przy ul. Rolnej, 19 osób przy ul. Polnej i 132 osoby przy ul. Lompy.



objętych pozostałymi wnioskami 87 osób<sup>55</sup>. W przypadku pozostałych dróg gminnych o nawierzchni gruntowej lub częściowo gruntowej, liczba mieszkańców przy nich zamieszkujących wahała się od zera do 29 osób. Zgłoszone w ww. wnioskach o dofinansowanie ze środków FDS drogi<sup>56</sup> ujęte były w rankingu dróg do wykonania, ustalonym 31 sierpnia 2011 r. przez połączone komisje Rady Gminy Pawonków<sup>57</sup>. Pozostałe drogi ujęte w ww. rankingu - według wyjaśnień Wójta - zostały wyremontowane w latach 2012–2016, oprócz drogi łączącej miejscowości Łagiewniki Małe i Koszwice, przy której nikt nie mieszka i która nie jest jedyną drogą dojazdową do tych wsi. W *Strategii Rozwoju Gminy Pawonków na lata 2016-2025*, spośród ww. dróg zgłoszonych we wnioskach o dofinansowanie ich modernizacji ze środków FSD, do przebudowy wskazano jedynie ul. Lompy i Polną w Łagiewnikach Wielkich.

(akta kontroli str. 58, 304, 306-309 i 407-410)

Urząd nie posiadał informacji o liczbie zdarzeń drogowych (kolizji i wypadków) na zarządzanych drogach gminnych. Wójt wskazała, że Urząd nie dysponował takimi informacjami, ponieważ w corocznych raportach otrzymywanych z Policji wskazywano jedynie liczbę takich zdarzeń na terenie Gminy Pawonków, bez ich rozróżnienia na poszczególne drogi i ich kategorie.

(akta kontroli str. 277-278)

Według danych przekazanych przez Komendę Powiatową Policji w Lublińcu, w latach 2013-2019 na drogach objętych ww. wnioskami nie odnotowano żadnych kolizji i wypadków komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 254-256)

Wniosek Gminy o dofinansowanie przebudowy nawierzchni ulic: Rolnej, Polnej i Lompy w Łagiewnikach Wielkich przewidywał przebudowę: 1 370 mb ul. Rolnej, 1 750 mb ul. Polnej i 280 mb ul. Lompy. Planowane roboty budowlane obejmowały budowę, przebudowę, remont lub rozbudowę jezdni, chodników, poboczy, systemu odwodnienia i oświetlenia ulicznego, a także skrzyżowania z innymi drogami, tj. skrzyżowania przedłużenia ul. Polnej<sup>58</sup> z ul. Lompy.

Na dzień złożenia do ŚUW wniosku o dofinansowanie przebudowy ulic Rolnej, Polnej i Lompy w Łagiewnikach Wielkich<sup>59</sup> Urząd nie posiadał kompletnej dokumentacji technicznej realizacji tego zadania, przy czym we wniosku o dofinansowanie, w pozycji, w której powinno się znaleźć oświadczenie wnioskodawcy w zakresie jej posiadania, wpisano kreskę<sup>60</sup>. Dokumentacja taka, w zakresie drogowym<sup>61</sup> i elektrycznym<sup>62</sup> sporządzona została przez projektanta na zlecenie Urzędu w sierpniu i wrześniu 2019 r. W dniu 26 marca 2019 r. Wójt zgłosiła do Starostwa Powiatowego w Lublińcu zamiar przebudowy nawierzchni ww. dróg. Do zgłoszenia Wójt dołączyła: kopie mapy z zaznaczeniem dróg objętych zgłoszeniem, oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane<sup>63</sup>. Załączono też opis zakresu i sposób prowadzenia

<sup>55</sup> 39 osób przy ul. Dębowej w Łagiewnikach Wielkich, 33 osoby przy ul. Kanuskiej oraz 15 osób przy ul. Granicznej.

<sup>56</sup> Tj. ulice: Rolna i Dębowa w Łagiewnikach Wielkich i ul. Kanuska w Dralinach.

<sup>57</sup> Komisje Ładu i Porządku Publicznego oraz Budżetu, Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa i Oświaty.

<sup>58</sup> Na mapach oznaczonej jako ul. Lompy.

<sup>59</sup> 12 kwietnia 2019 r.

<sup>60</sup> Pkt. 4 wniosku.

<sup>61</sup> Przedmiar robót budowlanych, kosztorys inwestorski robót budowlanych, projekt budowlany oraz opinia geotechniczna.

<sup>62</sup> Projekt wykonawczy, kosztorys inwestorski, przedmiar robót oraz specyfikacja techniczna.

<sup>63</sup> W oświadczeniu Gmina wskazała 12 działek, na których realizowane będą roboty, z czego pięć stanowiła własność Gminy, jedna była w trakcie komunalizacji, a w przypadku sześciu wykazano zgody ich właścicieli.

robót, z wyszczególnieniem zakresu planowanych robót<sup>64</sup> i planowanych parametrów tych dróg<sup>65</sup>, w tym konstrukcji drogi, poboczy, wjazdów i chodników, które stanowiły podstawę do obliczenia kosztów planowanego przedsięwzięcia. Jako dzień rozpoczęcia robót wskazano w ogłoszeniu 25 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str. 127-137, 219-221 i 432-442)

Umowę z Wojewodą o udzielenie dofinansowania zadania pn. „Przebudowa nawierzchni dróg gminnych – ulicy Rolnej, Polnej i Lompy w Łagiewnikach Wielkich”<sup>66</sup> Gmina zawarła 26 listopada 2019 r. W umowie stwierdzono, że ze środków FDS dofinansowana zostanie realizacja przedmiotowego zadania w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.<sup>67</sup>, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym<sup>68</sup>. Dofinansowanie to wynieść miało 1 787 712 zł, co wynosiło 60% szacowanych kosztów zadania ogółem. Kwota ta w całości miała zostać przekazana przez Wojewodę do Gminy<sup>69</sup> w grudniu 2019 r. W umowie wskazano, że kosztami kwalifikowanymi – przewidzianymi do rozliczenia ze środków FDS - miały być koszty: przygotowania dokumentacji, roboty budowlane w pasie drogowym, w tym: robót budowlanych na skrzyżowaniach z innymi drogami publicznymi, przełożenia kolidujących sieci i ich zabezpieczenie, nadzór inwestorski nad ww. robotami budowlanymi oraz wykonanie tablic informacyjnych. W umowie Wójt zobowiązała się m.in. do:

- wydatkowania przez Gminę na realizację tego zadania kwoty nie mniejszej niż 1 191 808 zł<sup>70</sup>,
- przygotowania i realizacji zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych w ramach dofinansowania,
- sporządzania i przekazywania Wojewodzie kwartalnych raportów o stanie realizacji zadania<sup>71</sup>,
- osiągnięcia efektów rzeczowych określonych we wniosku o dofinansowanie,
- zamieszczenia na przebudowanych drogach tablic informacyjnych o realizacji zadania,
- niezwłocznego pisemnego poinformowania Wojewody o oddaniu zadania do użytkowania,
- złożenia Wojewodzie rozliczenia udzielonego dofinansowania w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia ostatniej płatności.

W dniu 10 lutego 2020 r. strony umowy z 26 listopada 2019 r. podpisały Aneks nr 1, w którym ustalono, że Wojewoda zapewni dofinansowanie zadania ze środków FDS w łącznej kwocie 1 200 968,73 zł<sup>72</sup>, co stanowiło 60% nowej wartości zadania ustalonej na 2 001 614,55 zł<sup>73</sup>. Postanowiono też<sup>74</sup>, że kwota dofinansowania w całości zostanie przekazana w grudniu 2019 r., przy czym bez zmian pozostał termin realizacji dofinansowanego zadania określony w umowie na 26 listopada 2019 r. Wójt wyjaśniła, że powyższe zmniejszenie wielkości dofinansowania ze środków FDS spowodowane było przeprowadzeniem przetargu na realizację

<sup>64</sup> Rozbiórkowych, konstrukcyjnych, budowlanych i remontowych.

<sup>65</sup> Ich długości, szerokości, obciążenia, dopuszczalnego nacisku oraz rodzaju nawierzchni.

<sup>66</sup> Nr 805.28.178.2019.FDS, zwana dalej: „umową z 26 listopada 2019 r.”.

<sup>67</sup> Tj. terminu oddania zadania do użytkowania.

<sup>68</sup> Stanowiącym załącznik nr 1 do tej umowy, w którym określono wartość zadania na 2 979 520 zł.

<sup>69</sup> Zgodnie z Przewidywanym harmonogramem przekazywania środków FDS, będącym zał. nr 3 do umowy.

<sup>70</sup> Tj. co najmniej 40% wartości zadania ogółem.

<sup>71</sup> Do 15 dnia miesiąca następnego po kwartale, za który został on sporządzony.

<sup>72</sup> Zmniejszono kwotę pierwotnego dofinansowania o 586 743,27 zł, tj. o 32,8%.

<sup>73</sup> W nowym załączniku nr 1 do umowy.

<sup>74</sup> W nowym załączniku nr 3 do umowy.

zadania, w wyniku którego wynagrodzenie za realizację zakresu objętego przetargiem było niższe od wynikało z kosztorysu inwestorskiego.

(akta kontroli str. 204-218 i 222-224)

W odniesieniu do umowy z 26 listopada 2019 r. nie wystąpiły przesłanki do jej wygaśnięcia wskazane w art. 28 ust. 7 pkt 1 i 2 *ustawy o FDS*. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania rozpoczęło przed dniem zawarcia z Wojewodą umowy o dofinansowanie<sup>75</sup>.

Pomimo, wynikającego z § 11 *umowy z 26 listopada 2019 r.* obowiązku przesyłania do ŚUW kwartalnych raportów o stanie realizacji zadania, w okresie realizacji zadania Urząd przesłał do ŚUW tylko jeden taki raport<sup>76</sup>. Wójt wyjaśniła, że raport o stanie zawansowania robót za I kwartał 2020 r. nie został sporządzony i przesłany do ŚUW w wyniku przeoczenia pracownika za to odpowiedzialnego, a sporządzenie takiego raportu za II kwartał było niezasadnie, w związku z tym, że realizacja zadania została zakończona 7 maja 2020 r. i w związku z tym 30 czerwca 2020 r. Gmina przesłała do ŚUW pełne rozliczenie zadania.

(akta kontroli str. 226-227 i 310-311)

W ramach realizacji robót objętych wnioskiem o dofinansowanie i *umową z 26 listopada 2019 r.*, Gmina zawarła następujące umowy:

- 1) W dniu 4 grudnia 2019 r. zawarto umowę<sup>77</sup> na przebudowę nawierzchni dróg objętych dofinansowaniem. Umowa ta przewidywała realizację robót, w okresie od dnia przekazania placu budowy do 25 maja 2020 r., w zakresie określonym w szczegółowej specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót oraz w ich przedmiarze. W umowie tej ustalono wynagrodzenie dla *Wykonawcy* w wysokości 1 795 927,38 zł brutto, płatne na podstawie jednej faktury w terminie 21 dni od daty jej doręczenia, która zostanie wystawiona po odbiorze końcowym, potwierdzonym protokołem odbioru wykonanych robót. W umowie tej, *Wykonawca* zobowiązał się również do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy<sup>78</sup> oraz udzielenia gwarancji na przedmiot umowy na okres 84 miesięcy liczonych od daty odbioru końcowego.

W dniu 10 stycznia 2020 r. na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 6 *ustawy Pzp*, strony zawarły Aneks nr 1 do umowy, w którym dokonano rozszerzenia jej zakresu o roboty dodatkowe, nieobjęte przedmiarem i dokumentacją techniczną<sup>79</sup>, za kwotę 123 141,06 zł<sup>80</sup>. W aneksie tym ustalono też, że rozliczenie robót dodatkowych nastąpi kosztorysem powykonawczym, sporządzonym w oparciu o wskaźniki cenotwórcze zastosowane w kosztorysie ofertowym. Powyższy aneks sporządzony został na podstawie protokołu konieczności z dnia 14 stycznia 2020 r. oraz przedstawionych 8 stycznia 2020 r. przez *Wykonawcę* kosztorysów ofertowych na łączną kwotę 142 209,19 tys. zł. Obejmowały one wykonanie:

- chodnika za kwotę 116 868,84 zł,
- zamontowanie czterech kształtek PCV za kwotę 6 248,65 zł,

<sup>75</sup> Ogłoszenie o przetargu nieograniczonym ukazało się 25 września 2019 r., w Biuletynie Zamówień Publicznych (zwanym dalej „BZP”), pod poz. 602077-N-2019.

<sup>76</sup> Raport ten wysłano 15 stycznia 2020 r. i obejmował stopień realizacji zadania na koniec 2019 r.

<sup>77</sup> Umowa Nr ZP-8/2019 z *Wykonawcą* zawarta została po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Spośród 10 ofertów, oferta firmy, z którą zawarto umowę była najkorzystniejsza i zawierała najniższą cenę za realizację zadania.

<sup>78</sup> Którą wniósł w postaci gwarancji ubezpieczeniowej TU Europa Nr 911/CWU/12/2019.

<sup>79</sup> Wykopania rowu do odwodnienia korony o długości ok. 810 mb, zamontowania dodatkowych czterech trójników (o średnicy  $\phi$  500 mm) na kanalizacji deszczowej celem podłączenia odwodnienia z posesji oraz wykonania chodnika z kostki brukowej na odcinku 280,1 m.

<sup>80</sup> Wartość tych robót nie przekraczała kwoty 179 592,73 zł, tj. 10% wartości zamówienia.

- wykopanie jednego mb rowu za kwotę 23,57 zł.

Według wyjaśnień Wójta i Kierownika, konieczność zmiany umowy z 4 grudnia 2019 r. na przebudowę nawierzchni dróg objętych dofinansowaniem, wynikała z: „niemożności wykonania oczyszczenia rowów<sup>81</sup> na całej przewidzianej w obmiarze długości (2 200 m)<sup>82</sup>, nieprzewidzianej w projekcie<sup>83</sup> [konieczności] wykonania czterech przyłączy do kanalizacji deszczowej<sup>84</sup> oraz chodnika w miejscu utwardzonego pobocza, pełniącego funkcję chodnika w terenie zabudowanym”. Wójt wyjaśniła ponadto, że roboty dodatkowe objęte aneksem były robotami niezbędnymi do prawidłowego wykonania i zakończenia zadania, a nie robotami zamiennymi, w przypadku których Gmina miała – na postawie § 2 pkt 5 umowy z 26 listopada 2019 r. - obowiązek poinformowania Wojewody o zawartym aneksie.

(akta kontroli str. 395-406, 410-429)

- 2) W dniu 5 lutego 2020 r. Gmina zawarła z Wykonawcą oświetlenia umowę<sup>85</sup> na budowę, w okresie od 5 lutego do 30 marca 2020 r., zgodnie z przekazaną specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót oraz ich przedmiarem<sup>86</sup> - oświetlenia ulicznego na ul. Polnej i ul. Lompy w Łagiewnikach Wielkich. Wartość realizacji zadania określono na kwotę 31 616,42 zł brutto.

Według wyjaśnień Wójta i Kierownika dwa przewidziane w ww. umowie do zabudowy nowe słupy oświetleniowe ustawione zostały w miejscu starych, zniszczonych, które ze względu na stan techniczny nie nadawały się już do odtworzenia i dalszej eksploatacji.

(akta kontroli str. 181-202 i 422-429)

- 3) W dniu 4 grudnia 2019 r. Gmina zawarła z umowę<sup>87</sup> na pełnienie funkcji inspektora nadzoru nad realizacją zadań objętych dofinansowaniem z FDS oraz wykonanie czynności związanych z końcowym odbiorem robót. Zakres przedmiotowy umowy obejmował w szczególności wykonywanie obowiązków wynikających z prowadzenia nadzoru inwestorskiego, określonych w art. 25 Prawa budowlanego oraz dokonanie odbioru końcowego i odbioru robót związanych z usunięciem ewentualnych wad stwierdzonych w trakcie odbioru końcowego inwestycji<sup>88</sup>. W umowie ustalone zostało wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 30 750 zł brutto.

(akta kontroli str. 172-180)

- 4) Gmina zleciła za kwotę 2 214 zł wykonanie trzech tablic informacyjnych, wykonanych zgodnie z wymogami określonymi w art. 38 ust. 1-3 ustawy o FDS wraz z ich montażem i wykonaniem robót porządkowych.

(akta kontroli str. 430-431)

<sup>81</sup> Z namulów o grubości 20 cm z ich wyprofilowaniem.

<sup>82</sup> Ww. roboty możliwe były do wykonania na odcinku 345 m, a na pozostałym odcinku 1 855 mb, w związku z grubością istniejącego namułu, konieczne było wykopanie nowego rowu.

<sup>83</sup> Zakładającym jedynie wymianę istniejących rur betonowych na rury z PCV.

<sup>84</sup> Wód opadowych z posesji i drenażu z czterech posesji.

<sup>85</sup> Umowa Nr ZP-10/2019, zawarta z Wykonawcą oświetlenia, po przeprowadzeniu postępowania o udzieleniu zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Spośród 11 oferentów, Wykonawca oświetlenia zaproponował wykonanie przedmiotu zamówienia za najniższą cenę.

<sup>86</sup> Dokumentacja ta przewidywała m.in.: budowę linii napowietrznej i kablowej, budowę dwóch latarni (słupów aluminiowych o wysokości 6 m), zamontowanie łącznie 16 opraw oświetleniowych LED z wysięgnikami, podłączenie tych opraw z szafą sterowania oświetleniem ulicznym oraz przebudowę tej szafy.

<sup>87</sup> Umowę z Inspektorem nadzoru zawarto po przeprowadzeniu rozeznania cenowego i po przedstawieniu wykazu osób zdolnych do wykonania zamówienia, w tym posiadających odpowiednie uprawnienia w branży drogowej, sanitarnej i elektrycznej.

<sup>88</sup> W tym: przygotowanie: kompletnej dokumentacji odbiorowej, protokołów odbioru robót i danych do sporządzenia PT, OT i książki obiektu, sporządzenie raportu końcowego i wymaganych sprawozdań oraz rozliczenie rzeczowe i finansowe zadania.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę nawierzchni dróg przeprowadzone było - za wyjątkiem kwestii opisanych w pkt. 7 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* - zgodnie z *ustawą Pzp*. W szczególności, Urząd - zgodnie z art. 32-35 *ustawy Pzp* - ustalili<sup>89</sup> na podstawie kosztorysu inwestorskiego wartość zamówienia<sup>90</sup>, prawidłowo zamieścił ogłoszenie o zamiarze jego udzielenia<sup>91</sup> oraz poinformował o wyborze oferty<sup>92</sup> i udzieleniu zamówienia<sup>93</sup>. W trakcie prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego postępowania<sup>94</sup>, spośród zgłoszonych 10 ofert<sup>95</sup> - na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 7a *ustawy Pzp* - odrzucono<sup>96</sup> siedem ofert (wszystkie znacząco odbiegały od ceny najniższej<sup>97</sup>), a z pozostałych wybrano ofertę najkorzystniejszą<sup>98</sup>, z ceną 1 795 927,38 zł. Umowa z *Wykonawcą*<sup>99</sup> zgodna była z warunkami wynikającymi ze złożonej oferty i wzorem umowy załączonym do SIWZ<sup>100</sup>. Przed podpisaniem umowy, *Wykonawca* - zgodnie z art. 147-150 *ustawy Pzp* i SIWZ - wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy<sup>101</sup>.

(akta kontroli str. 314-406)

W latach 2019-2020 środki z FDS na realizację powyższego zadania, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 *ustawy o FDS* i § 4 ust. 7 i 8 *umowy z 26 listopada 2019 r.*, Urząd gromadził na odrębnym rachunku bankowym oraz ewidencjonował na odrębnych kontach dochodowych i wydatkowych. Ustalone w umowie o dofinansowanie środki na realizację zadania w wysokości 1 200 968,73 zł, Gmina otrzymała z ŚUW w terminie przewidzianym *umową z 26 listopada 2019 r.*, tj. 30 grudnia 2019 r., zaś płatności wynikające z realizacji zadania dokonane przez nią zostały po odpowiednio od 142 do 169 dniach od otrzymania tych środków<sup>102</sup>. W ww. okresie oprocentowanie rachunków rozliczeniowych Gminy, na podstawie umowy z bankiem, prowadzącym obsługę budżetu Gminy<sup>103</sup> wynosiło 0,00%.

(akta kontroli str. 17-18, 28-33 i 171)

Realizacja kontrolowanego zadania ujęta była w przyjętej przez Radę Gminy<sup>104</sup> *Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2019-2030*. Na ten cel przewidziano w latach 2019 i 2020 łącznie 3 029 520 zł, przy limicie wydatków w poszczególnych latach w wysokości odpowiednio 29 520 zł i 3 000 000 zł. Ostatecznie wkład własny Gminy w badaną inwestycję wyniósł 831 497,22 zł.

(akta kontroli str. 34-50)

<sup>89</sup> W dniu 6 września 2019 r. (tj. na 19 dni od opublikowania ogłoszenia w BZP o zamówieniu).

<sup>90</sup> W wysokości 2 671 966,49 zł (619 701,39 euro).

<sup>91</sup> W dniu 25 września 2019 r. w BZP nr 602077-N-2019, w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej Urzędu.

<sup>92</sup> W dniu 20 listopada 2019 r. oferentom pocztą e-mail.

<sup>93</sup> W dniu 31 grudnia 2019 r. w BZP nr 510283854-N-2019.

<sup>94</sup> Przeprowadzonego przez Komisję przetargową powołaną przez Wójta zarządzeniem nr 61/2011 z 7 października 2011 r.

<sup>95</sup> Odrzucone oferty opiewały na kwotę od 1 795,9 tys. zł do 3 103,1 tys. zł

<sup>96</sup> W związku z niewyrażeniem zgody przez tych oferentów na przedłużenie terminu związania ofertą.

<sup>97</sup> Z oferowanymi cenami od 2 187,6 tys. zł do 3 103,1 tys. zł.

<sup>98</sup> Według kryteriów oceny ofert, na które składały się: cena – 60%, okres gwarancji - 20%, doświadczenie personalne – 15% i wysokość kary umownej – 5%.

<sup>99</sup> Umowa Nr ZP-8/2019 z 4 grudnia 2019 r.

<sup>100</sup> Zatwierdzonej przez Wójta 25 września 2019 r.

<sup>101</sup> W formie gwarancji ubezpieczeniowej na kwotę 179,6 tys. zł (na okres od 4 grudnia 2019 r. do 9 czerwca 2027 r.), wystawionej przez TU Europa SA nr 911/CWU/12/2019 r. z 2 grudnia 2019 r.

<sup>102</sup> Odpowiednio: 20 maja 2020 r. kwoty 1 780 938,60 zł i 28 maja 2020 r. kwoty 151 602,91 zł – z tytułu robót budowlanych drogowych, 20 maja 2020 r. kwotę 30 750 zł z tytułu wykonywania nadzoru, 29 maja 2020 r. kwotę 31 616,42 zł z tytułu budowy oświetlenia ulicznego oraz 16 czerwca 2020 r. kwotę 2 214 zł z tytułu wykonania tablic pamiątkowych.

<sup>103</sup> Na podstawie umowy z 21 października 2019 r.

<sup>104</sup> Uchwałą Rady Gminy Nr IX/76/2019 z 26 sierpnia 2019 r.

Zgodnie z warunkami umowy zawartej z *Wykonawcą*, rozpoczęcie realizacji robót drogowych nastąpiło 5 grudnia 2019 r., po protokolarnym przekazaniu placu budowy. Odbioru końcowego robót dokonano w terminach określonych w umowie z wykonawcami poszczególnych robót<sup>105</sup>. W przypadku robót drogowych *Wykonawca* przedłożył i przekazał Gminie: dokumentację powykonawczą, protokoły badań i sprawdzeń, certyfikaty, aprobaty i atesty<sup>106</sup>, mapę powykonawczą, oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania prac budowlanych z dokumentacją projektową, kosztorysami powykonawczymi oraz przepisami i obowiązującymi polskimi normami oraz sporządzone przez uprawnionego geodetę zestawienia zawierające długość, szerokość oraz powierzchnie dróg, chodników i odwodnienia, wraz z oświadczeniem tego geodety o zgłoszeniu geodezyjnej inwentaryzacji w Starostwie Powiatowym w Lublińcu. Rozliczenie robót nastąpiło w formie wypłaty wynagrodzenia ryczałtowego w wysokości ustalonej w umowie. W protokole odbioru nie wpisano zastrzeżeń i nie stwierdzono wad ani usterek.

Brak zgłoszenia zakończenia robót budowlanych do powiatowego nadzoru budowlanego, *Kierownik* wyjaśnił tym, że roboty prowadzone były na podstawie zgłoszenia, a nie w oparciu o pozwolenie na budowę, a w takim przypadku nie ma takiego obowiązku.

Oględziny kontrolowanego zadania potwierdziły wykonanie robót w zakresie rzeczowym objętym umowami.

(akta kontroli str. 88, 430-431, 443-479 i 481)

Po zakończeniu realizacji zadania, nie opracowano projektów i nie wprowadzono stałej organizacji ruchu na przebudowanych odcinkach tych dróg, pomimo stwierdzenia przez NIK w trakcie oględzin występowania miejsc mogących stwarzać zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 222 i 467-479)

Gmina zapewniła nadzór nad realizacją przebudowy dróg w Łągiwnikach Wielkich, poprzez wyłonienie i zlecenie tych obowiązków, w drodze zawartej umowy<sup>107</sup>, *inspektorowi nadzoru*, który zobowiązał się do wykonywania obowiązków nadzoru inwestorskiego określonych w art. 25 *Prawa budowlanego* oraz dokonania po zakończeniu robót budowlanych odbioru końcowego i ewentualnego odbioru robót związanych z usunięciem wad, przygotowania kompletnej dokumentacji odbiorowej, protokołów odbioru robót i danych do sporządzenia protokołu przekazania środka trwałego (PT), dowodu przejęcia środka trwałego (OT) i książki obiektu, sporządzenie raportu końcowego i wymaganych sprawozdań oraz rozliczenia rzeczowego i finansowego zadania.

Pomimo obowiązku wynikającego z - będącej częścią SIWZ - specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (w części ogólnej w pkt 6.8, 7.1 i 8.4) oraz technicznej branży elektrycznej (w zasadach odbioru robót w pkt 7.3 – dokumenty do odbioru końcowego robót) wykonawcy nie prowadzili i przy odbiorze nie przekazali Gminie dzienników budowy realizowanych robót oraz książek obmiarów realizowanych robót, w których dokumentowane być powinno prawidłowe

---

<sup>105</sup> Odpowiednio: 5 maja 2020 r. – robót drogowych objętych umową z 4 grudnia 2019 r., 7 maja 2020 r. – robót elektrycznych, 7 maja 2020 r. – robót drogowych dodatkowych zleconych aneksem do umowy z 10 stycznia 2020 r., 7 maja 2020 r. – z tyt. pełnienia funkcji inspektora nadzoru, a 10 czerwca 2020 r. – za dostawę i montaż tablic informacyjnych.

<sup>106</sup> W tym m.in. recepty stabilizacji próbek materiałów z: dna koryta, warstwy podbudowy i mieszanki asfaltobetonu.

<sup>107</sup> Umową z 4 grudnia 2019 r. (zawartą po przeprowadzeniu rozeznania cenowego i po przedstawieniu wykazu osób zdolnych do wykonania zamówienia, w tym posiadających odpowiednie uprawnienia w branży drogowej, sanitarnej i elektrycznej) na kwotę ryczałtową 30,8 tys. zł brutto.

wykonanie robót zanikających i ulegających zakryciu oraz opis warunków pogodowych przy realizacji robót drogowych.

*Kierownik* w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że w trakcie realizacji kontrolowanego zadania, nad jakością i prawidłowością jego wykonania czuwał *inspektor nadzoru*, który na bieżąco weryfikował badania i jakość użytych materiałów. Inspektor ten - według tych wyjaśnień - w trakcie realizacji zadania nie zgłaszał do Urzędu nieprawidłowości w tym zakresie. Wyjaśnił też, że *inspektor nadzoru* dokonywał odbioru i dokumentował poprzez bieżące fotografowanie roboty zanikające. Sporządzona dokumentacja fotograficzna została dostarczona do Urzędu, który ją zarchiwizował w formie elektronicznej. Jednocześnie *Kierownik* nie przedstawił kontrolującemu dokumentacji poświadczającej wykonanie przez *inspektora nadzoru* powyższych czynności.

(akta kontroli str. 172-180, 436, 442 i 480-481)

Zgodnie z art. 38 ust. 1-3 *ustawy o FDS* oraz § 4 ust. 15 *umowy z 26 listopada 2019 r.* Urząd - poprzez postawienie trzech tablic informacyjnych, które zawierały informacje wymagane w art. 38 ust. 3 *ustawy o FDS* - zapewnił informowanie użytkowników przebudowanych dróg o zrealizowaniu tego zadania z udziałem środków FDS. Tablice ustawione zostały w widocznych miejscach, odpowiednio na początku przebudowanych dróg (skrzyżowania ul. Rolnej z DK-46), na ich końcu (przy skrzyżowaniu przedłużenia ul. Polnej z ul. Lompy) oraz w ich środkowej części (przy skrzyżowaniu ul. Rolnej i ul. Polnej).

(akta kontroli str. 467-468, 470, 473 i 479)

Pierwotne rozliczenie rzeczowo-finansowe otrzymanego dofinansowania ze środków FDS<sup>108</sup>, Urząd sporządził i przesłał do ŚUW w dniu 30 czerwca 2020 r. Sporządzone ono zostało według wzoru i w terminie ustalonym w § 8 ust. 1-3 *umowy z 26 listopada 2019 r.*<sup>109</sup> W dniach 1 lipca, 27 lipca i 18 sierpnia 2020 r. Urząd przesłał do ŚUW autokorekty tego sprawozdania, przy czym ostatnią po zwrocie 4 sierpnia 2020 r. na konto ŚUW, kwoty 5 824,02 zł. Zwrot ten wynikał z nadmiernie pobranego dofinansowania, co wynikało z pisma ŚUW z 4 sierpnia 2020 r.<sup>110</sup>, w którym wskazano, jako wydatek niekwalifikowany wynagrodzenie pobrane przez *Wykonawcę*<sup>111</sup> z tytułu robót dodatkowych<sup>112</sup>. Ostateczny – wykazany w ostatnim rozliczeniu do ŚUW - koszt realizowanego zadania wyniósł 2 026 641,93 zł, z czego 1 991 907,86 zł stanowiły wydatki kwalifikowane. Ze środków FDS po korektach wydatkowano ostatecznie 1 195 144,71 zł, tj. 60% wydatków kwalifikowanych.

(akta kontroli str. 228-253)

Po zakończeniu zadania, Rada Gminy nie podejmowała - w trybie art. 30 ust. 1 *ustawy o FDS* - uchwały o zaliczeniu wykonanych dróg do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, ponieważ drogi te były zaliczone do kategorii dróg gminnych od 2005 r.<sup>113</sup>, a ich numery nadane zostały przez Zarząd Województwa Śląskiego w 2006 r.<sup>114</sup>

(akta kontroli str. 62-72)

---

<sup>108</sup> Kwoty 1 200 968,73 zł.

<sup>109</sup> Na drukach ustalonych w aneksach nr 4, 4a i 4b do umowy z 26 listopada 2019 r., przed upływem 30 dni od ostatniej płatności z realizowanego zadania (16.06.2020 r.) oraz z załączeniem potwierdzonych za zgodność faktur i potwierżeń zapłaty.

<sup>110</sup> Nr R.WIIB.805.28.178.2019.

<sup>111</sup> Ujęte na zapłaconej przez Gminę, fakturze nr 0044/20/FVS z 7.05.2020 r.

<sup>112</sup> Zamontowanie czterech trójkątów  $\phi$ 500, celem podłączenia do odwodnienia drogi odwodnienia nieruchomości mieszkańców.

<sup>113</sup> Uchwałą nr 112/XXI/2005 Rady z 18 marca 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2005 r. Nr 77, poz. 2132).

<sup>114</sup> Uchwałą nr 620/357/II/2006 z 11 kwietnia 2006 r., tj. nr.: 668024S (ul. Lompy), 668025S (ul. Polna) i 668026S (ul. Rolna).

W wyniku realizacji ww. zadania osiągnięto cele wskazane w art. 24 ust. 1 ustawy o FDS oraz § 4 pkt 10 umowy z 26 listopada 2019 r., które określone były we wniosku o jego dofinansowanie. Dotyczyły one:

- poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprzez: przebudowę łącznie 3 400 m trzech dróg gminnych<sup>115</sup> obejmującą wykonanie nowej nawierzchni z asfaltobetonu oraz poboczy, wykonanie odwodnienia tych dróg poprzez odtworzenie rowów przydrożnych, budowę łącznie 515,9 m<sup>2</sup> chodników na zabudowanym odcinku ul. Lompy oraz przebudowę oświetlenia ulicznego,
- zapewnienia spójności sieci dróg publicznych, poprzez bezpośrednie połączenie tych dróg z drogą krajową DK 46 i pośrednie połączenie z drogą powiatową S2308,
- podniesienia standardu technicznego tych dróg oraz zachowania jednorodności sieci dróg powiatowych i gminnych pod względem spełnienia tych standardów, poprzez dostosowanie tych dróg<sup>116</sup> do pozostałych dróg gminnych w sąsiedztwie realizowanego zadania,
- zwiększenia dostępności transportowej jednostek administracyjnych Gminy, poprzez zapewnienie lepszego dojazdu do zlokalizowanych w Łagiewnikach Wielkich obiektów: świetlicy społeczno-kulturalnej, przedszkola, Ochotniczej Straży Pożarnej, boiska sportowego, kościoła i cmentarza,
- usprawnienia powiazania tych dróg z siecią dróg na terenie Gminy, w tym z drogami krajowymi, wojewódzkimi i powiatowymi, poprzez bezpośrednie połączenie ul. Rolnej z drogą krajową DK46 i pośrednie połączenie ul. Lompy z drogą powiatową S 2308.

Realizacja zadania nie miała natomiast wpływu na poprawę dostępności terenów inwestycyjnych, ponieważ w obrębie realizowanego zadania brak było takich terenów<sup>117</sup>.

(akta kontroli str. 127-137 i 222-224)

Realizacja kontrolowanego zadania objętego dofinansowaniem środkami FDS nie była objęta kontrolami innych zewnętrznych organów kontroli.

(akta kontroli str. 407)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie prowadzono wymaganej art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, a w szczególności nie prowadzono: ksiąg dróg gminnych i ich objazdów, kart obiektów mostowych oraz wykazów obiektów mostowych i przepustów, do czego Urząd był obowiązany na podstawie § 9 ust. 1 pkt 1, 2, 5 i 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Natomiast prowadzone w Urzędzie książki obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach dróg gminnych nie zawierały wszystkich obowiązkowych elementów określonych w załączniku nr 4 do ww. rozporządzenia, a w szczególności: numeru drogi i lokalizacji danego obiektu mostowego, według kilometrażu na tej drodze, a także numeru ewidencyjnego danego obiektu mostowego i długości objazdów.

(akta kontroli str. 90-108 i 257-265)

<sup>115</sup> W tym: ul. Rolnej na odcinku 1 370 m, ul. Polnej na odcinku 1 750 m i ul. Lompy na odcinku 280 m.

<sup>116</sup> W zakresie wykonania jezdni z asfaltobetonu i utwardzonych poboczy, budowy chodnika, wykonania odwodnienia korony tych dróg oraz korekty skrzyżowań.

<sup>117</sup> Co Gmina wskazała we wniosku o dofinansowanie zadania.



Nieprowadzenie w Urzędzie ewidencji dróg gminnych i przepustów oraz w pełnym zakresie ewidencji obiektów mostowych, *Kierownik* tłumaczył brakiem w budżecie wystarczających środków finansowych na bieżące utrzymanie sieci dróg gminnych. Wskazał też, że niedostosowanie prowadzonej ewidencji do formy wymaganej rozporządzeniem, wynikało z racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi przeznaczonymi na utrzymanie dróg, poprzez kierowanie ich głównie na bieżące utrzymanie dróg i tym samym zagwarantowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wyjaśnił też, że pracownicy *Referatu* wielokrotnie w trakcie roku, szczególnie w okresie wiosennym, dokonywali - we współpracy z sołtysami, radnymi oraz funkcjonariuszami KPP w Lublińcu - objazdów dróg gminnych, potwierdzając otrzymywane informacje o nieprawidłowościach lub usterkach, w efekcie czego, zlecano ich usunięcie. Według tych wyjaśnień, zakres zbieranych w ten sposób danych o drogach obejmował większość informacji wymaganych w *rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg*, choć w Urzędzie brak było potwierdzenia tych działań w postaci rejestrów czy dzienników objazdów dróg gminnych. Wyjaśnił również, że corocznie firmy zewnętrzne, na zlecenie Urzędu, przeprowadzają wiosenne przeglądy stanu dróg gminnych, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu oraz sposobu wykonania ich remontów bieżących. Efektem tych przeglądów były wykazy usterek oraz przedmiary i kosztorysy inwestorskie niezbędnych do wykonania robót<sup>118</sup>. Stwierdził też, iż w uzgodnieniu z Wójtem, podjęte zostaną w najbliższym czasie działania naprawcze, pozwalające na dostosowanie posiadanej dokumentacji do wymagań ww. rozporządzenia.

Wójt wskazała natomiast, że w okresie sprawowania swojej funkcji nie otrzymywała sygnałów o ww. brakach i nieprawidłowościach oraz, że wszystkie wskazane w kontroli NIK uchybienia, stanowiąc będą w najbliższym czasie przedmiot działań naprawczych, pozwalających na dostosowanie posiadanej w Urzędzie dokumentacji do wymagań rozporządzenia.

(akta kontroli str. 266-282)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ Wójt - jako zarządca dróg gminnych - zobowiązana jest do realizacji zadań zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Brak ksiąg dróg gminnych i ich objazdów, kart obiektów mostowych oraz wykazów obiektów mostowych i przepustów oraz prowadzenie ksiąg obiektów mostowych w sposób niezgodny z powyższymi przepisami, miały bezpośrednie przełożenie na rzetelność realizacji przez Gminę obowiązków sprawozdawczych w tym zakresie i skutkowało składaniem do GDDKiA nierzetelnych informacji. Wskazać też należy, że zgodnie z § 21 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*, od ustawowego terminu założenia przez zarządców dróg ewidencji dróg, przepustów i obiektów mostowych upłynęło ponad 13 lat.

2. Urząd nie ustalił numerów dla znajdujących się w ciągach dróg gminnych obiektów mostowych, a także nie złożył do GDDKiA wniosków o nadanie im numerów ewidencyjnych JNI. Tym samym, Wójt nie dopełnił obowiązku określonego w § 6 ust. 1 i ust. 3 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*.

(akta kontroli str. 266)

Wójt oraz *Kierownik* wyjaśnili, że nadanie numerów JNI znajdującym się na terenie gminy obiektom mostowym planowane było w trakcie zakładania ewidencji dróg gminnych, która nie powstała dotychczas ze względu na brak środków finansowych

---

<sup>118</sup> Do złożonych wyjaśnień *Kierownik* dołączył faktury potwierdzające wykonanie w latach 2018-2020 przedmiarów, kosztorysów i specyfikacji technicznych dla remontów cząstkowych dróg gminnych na 3,1 tys. zł, 2,5 tys. zł i 2,5 tys. zł.

w budżecie oraz w związku problemami kadrowymi Urzędu<sup>119</sup>. Wskazywali również na to, że GDDKiA nie zwracała się do Urzędu w sprawie niekompletnych danych, w tym braku numerów JNI, zawartych w składanych do niej przez Urząd informacjach. Jednocześnie Wójt zadeklarowała podjęcie niezwłocznych działań w tym zakresie oraz wystąpienie do GDDKiA o nadanie numerów JNI dla ww. obiektów.

(akta kontroli str. 422-429)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia przyczyn braku numeracji nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ Wójt - jako zarządca dróg gminnych - zobowiązany jest do realizacji zadań zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, a zgodnie z § 21 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*, obowiązek założenia przez zarządców dróg ewidencji obiektów mostowych, w tym nadania im numerów JNI upłynął w marcu 2007 r.

3. W okresie objętym kontrolą Gmina nie przeprowadzała wymaganych art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych* oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *Prawa budowlanego*, rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg gminnych oraz ich przydatności do użytkowania.

(akta kontroli str. 90-91)

Kierownik tłumaczył ten stan brakiem wystarczających środków finansowych w budżecie na utrzymanie sieci dróg gminnych. Wskazał przy tym na dokonywanie przez pracowników *Referatu* objazdów dróg gminnych oraz na przeprowadzane corocznie na wiosnę, przez firmy zewnętrzne przeglądy tych dróg, pod kątem identyfikacji powstałych w nich usterek. Wójt Gminy wskazała natomiast na brak wiedzy w tym zakresie oraz potwierdziła, że tego typu przeglądów Gmina nie przeprowadzała w okresie ostatnich kilku lat, w tym przed 2018 r. Jednocześnie Wójt zapewniła, że podjęte zostaną działania naprawcze celem zaplanowania przeprowadzenia niezbędnych kontroli stanu technicznego dróg.

(akta kontroli str. 266-282)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, a zaniechania w tym zakresie należy uznać za naruszające obowiązujące przepisy *Prawa budowlanego*, zwłaszcza, że zapewnienie przeprowadzania systematycznych przeglądów stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg i obiektów mostowych ma bezpośredni wpływ na stopień bezpieczeństwa osób poruszających się po tych drogach.

4. Wójt, jako zarządca dróg gminnych, mimo obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych*, nie opracowała planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Wskazywany przez Wójta *Plan budowy i modernizacji infrastruktury drogowej gminy Pawonków*, który stanowił część *Strategii Rozwoju Gminy Pawonków na lata 2016-2025* uchwalonej przez Radę Gminy w 2016 r., nie może być uznany za plan rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 *ustawy o drogach publicznych*. Zauważyć bowiem należy, że ustawodawca nie przewidział udziału rady gminy w procesie opracowywania tego dokumentu<sup>120</sup>, a w tym przypadku został on przyjęty przez organ stanowiący gminy.

<sup>119</sup> Wynikających z zatrudniania osób bez odpowiedniego przygotowania, przy jednoczesnym braku na rynku specjalistów gotowych do przyjęcia pracy za niskie wynagrodzenie oferowane w administracji gminnej.

<sup>120</sup> Co potwierdza m.in. Wojewoda Śląski w swoim rozstrzygnięciu nadzorczym Nr NPII.4131.1.219.2016 z 12 maja 2016 r.

W złożonych wyjaśnieniach Wójt wskazała na brak wiedzy w zakresie konieczności opracowania takich planów, mimo przeprowadzenia w Urzędzie audytu wewnętrznego dotyczącego weryfikacji najistotniejszych zagadnień, związanych z funkcjonowaniem Gminy. Wskazała również, że podjęte zostaną działania naprawcze celem dostosowania dokumentacji do wymogów prawa.

(akta kontroli str. 276-282)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż opracowanie planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, należy do ustawowych obowiązków Wójta, jako zarządcy dróg gminnych.

5. Informacje o sieci dróg gminnych na terenie gminy Pawonków za lata 2018 i 2019 zostały przesłane przez Urząd do GDDKiA odpowiednio w dniach 2 kwietnia 2019 r. i 1 kwietnia 2020 r., tj. z naruszeniem terminu ustalonego w § 2 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie informacji o drogach*, który wymagał przesłania tych informacji do końca pierwszego kwartału roku następnego. Ponadto, części B tych informacji, odnosząca się do danych dotyczących obiektów mostowych, tuneli i promów, była sporządzona nierzetelnie. Urząd wykazał łącznie siedem mostów, w tym cztery mosty trwale o konstrukcji drewnianej. Jednocześnie w Urzędzie prowadzono osiem ksiąg mostów i jedną książkę kładki dla pieszych<sup>121</sup>, z których wynikało, że żaden z obiektów mostowych w ciągach dróg gminnych nie posiadał konstrukcji drewnianej (pięć obiektów mostowych było konstrukcji żelbetowej, a trzy o konstrukcji stalowej).

(akta kontroli str. 5-15, 90-92, 97)

Wójt wyjaśniła, że zwłoka w przesłaniu ww. informacji do GDDKiA wynikała z błędów w komunikacji pomiędzy pracownikami *Referatu*, zaś *Kierownik*, który był bezpośrednio odpowiedzialny za ich sporządzenie i wysłanie do GDDKiA stwierdził, że błędne zakwalifikowanie mostów do kategorii „drewnianych” zamiast „stalowych”, było skutkiem przeoczenia i błędu wynikającego z faktu, że choć konstrukcja tych mostów była stalowa, to ich nawierzchnia była drewniana. Nieujęcie pozostałych obiektów mostowych w sprawozdaniach, w tym kładki dla pieszych, wynikało – według *Kierownika* - z błędnej interpretacji przepisów i z lokalizacji tych obiektów.

(akta kontroli str. 277-280 i 480)

Departament Technologii Budowy Dróg GDDKiA potwierdził niewłaściwe wykazywanie przez Urząd mostów stalowych, jako mostów o konstrukcji drewnianej, wskazując w przesłanej opinii<sup>122</sup>, że mosty posiadające dźwigary stalowe i drewniany pomost, winny być ujmowane w składanych do GDDKiA informacjach, jako mosty stalowe.

(akta kontroli str. 312-313)

W ocenie NIK, nieterminowe i nierzetelne wywiązywanie się Gminy z obowiązków informowania GDDKiA o sieci dróg gminnych i obiektów mostowych, wynikało z nieprzestrzegania przepisów *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*, a w szczególności z nieprowadzenia przez Wójta ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów i prowadzenia ksiąg obiektów mostowych z naruszeniem zawartych w nim przepisów. Wpływ na to miało również, niewystąpienie przez Wójta do GDDKiA o nadanie obiektom mostowym nr JN1, w efekcie czego powinno dojść do rozstrzygnięcia ewentualnych wątpliwości w zakresie klasyfikacji obiektów mostowych na terenie gminy.

<sup>121</sup> O konstrukcji stalowej w miejscowości Kośmidry, książka założona w 2008 r.

<sup>122</sup> Pismo DTB.WM.406.1.2020.JB z 29 września 2020 r.

6. Pomimo obowiązku wynikającego z zawartych umów z wykonawcami robót drogowych i oświetlenia ulicznego<sup>123</sup>, zobowiązujących ich do realizacji zadań zgodnie z warunkami technicznymi ich wykonania i odbiorów, które określone zostały w SIWZ, a w szczególności w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (w części ogólnej w pkt 6.8 *Dokumenty budowy*, 7.1 *Ogólne zasady obmiaru robót* i 8.4 *Odbiór ostateczny robót*) oraz specyfikacji technicznej branży elektrycznej (pkt 7.3 *Dokumenty do odbioru końcowego robót*), Gmina dopuściła do:

- nieprowadzenia ksiąg budowy przez wykonawców,
- nieprowadzenia przez *Wykonawcę* książki obmiarów i dokonywania w niej wpisów wyników obmiarów robót wykonanych, w tym robót ulegających zakryciu.

Jednocześnie, dokonano ostatecznych odbiorów tych robót bez przekazania przez ich wykonawców kompletu wymaganej dokumentacji realizacji zadań (dzienników budowy i ksiąg obmiarów stanowiących dokumenty pozwalające na rozliczenie faktycznego postępu każdego z elementów robót), które wykonawcy zobowiązani byli na podstawie zawartych umów.

(akta kontroli str. 434-466)

Według wyjaśnień Wójta i *Kierownika*, brak ww. dokumentacji wynikał z realizacji zadania w trybie zgłoszenia rozpoczęcia robót, który nie wymagał prowadzenia dziennika budowy, a nie w trybie pozwolenia na budowę. Stwierdzili też, że opracowana dla tego zadania specyfikacja wykonania i odbioru robót została sporządzona przez projektanta poprzez kopiowanie zapisów z podobnych zamówień, gdy zakres i szczegółowość robót był znacznie większy niż realizowane zadanie, a brak weryfikacji tej dokumentacji przez Urząd, wynikał z błędu i znacznego zakresu zadań realizowanych wówczas w Urzędzie. W swoich wyjaśnieniach wskazali również, że powyższe braki, według ich opinii, nie miały wpływu na prawidłową realizację kontrolowanego zadania.

(akta kontroli str. 486-489)

Zdaniem NIK, tego typu argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż strony zawierając umowę mają prawo określać wzajemne obowiązki w stopniu bardziej szczegółowym niż wymagają tego przepisy. Tym samym, nie sposób uznać argumentu, że gmina odstąpiła od egzekwowania od wykonawcy postanowień umownych tylko dlatego, że określonych wymogów nie nakładają przepisy powszechnie obowiązujące. Powyższa argumentacja prowadzi również do wniosku, że zawarte w SIWZ wymogi oraz projekt umowy z wykonawcą zostały przez Gminę przygotowane nierzetelnie, a Gmina zaakceptowała niewywiązywanie się wykonawcy z przestrzegania warunków określonych w umowie. Należy zwrócić uwagę, że dokumentacja postępu prac wymagana w umowie oraz rzetelny nadzór nad działaniami wykonawcy stanowią kluczowe narzędzia zapewnienia jakości.

7. W sporządzonej przez Urząd SIWZ na roboty budowlane przebudowy nawierzchni dróg gminnych (ulic Rolnej, Polnej i Lompy w Łagiewnikach Wielkich) i znajdującym się tam opisie przedmiotu zamówienia (pkt III.3.1), nie zawarto wymogu zatrudnienia przez wykonawcę osób niezbędnych do wykonania zamówienia na podstawie umowy o pracę, tj. wymogu określonego w art. 29 ust. 3a i art. 36 ust. 2 pkt 8a *ustawy Pzp*.

(akta kontroli str. 189-202)

Odnosnie do braku ww. zapisów Wójt wyjaśniła, że to na zamawiającym spoczywa obowiązek określenia, czy do wykonania określonych czynności wymagane jest

<sup>123</sup> § 1 ust. 2 zawartych z tymi wykonawcami umów.

zatrudnienie osób na podstawie umowy o pracę, a jej zdaniem, stawianie tak rygorystycznych warunków dotyczących zatrudnienia pracowników, może ograniczyć konkurencję i dyskryminować małe przedsiębiorstwa, a w efekcie, mogło mieć wpływ na wybór wykonawcy zamówienia.

(akta kontroli str. 484)

Zdaniem NIK powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, zaś podjęte działanie należy uznać za niezgodne z przepisami *ustawy Pzp*. Nie ulega bowiem wątpliwości, że obowiązkiem Gminy było dokonanie oceny, czy określone czynności w zakresie realizacji zamówienia będą polegały na wykonywaniu pracy - w rozumieniu art. 22 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>124</sup> - oraz wskazania sposobu dokumentowania zatrudnienia tych osób. Ponadto wykazanie przez oferentów zatrudnienia osób niezbędnych do wykonywania zamówienia na podstawie umowy o pracę wynika wprost z przepisów *ustawy Pzp* i służyć ma przede wszystkim zachowaniu konkurencyjności przy wyborze wykonawcy.

8. Gmina, mimo ciążącego na niej obowiązku określonego w § 11 *umowy z 26 listopada 2019 r.* nie sporządziła i nie przesłała do ŚUW sprawozdania kwartalnego z realizacji dofinansowanego zadania za I kwartał 2020 r.<sup>125</sup>

(akta kontroli str. 226-227 i 310-311)

*Kierownik* wyjaśnił, że niesporządzenie i nieprzesłanie raportu z realizacji zadania za I kwartał 2020 r.<sup>126</sup>, spowodowane było przeoczeniem wynikającym z natłoku obowiązków związanych realizacją szeregu innych zadań bieżących i realizowanymi inwestycjami. Wskazał również na brak monitów w tym zakresie ze strony ŚUW oraz fakt, zgłoszenia przez *Wykonawcę* zakończenia robót budowlanych już 24 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 480)

Zdaniem NIK, argumentacja ta nie zasługuje na uwzględnienie, a powyższe zaniechanie należy uznać za działanie nierzetelne. Należy bowiem zauważyć, że zawierając 26 listopada 2019 r. z Wojewodą Śląskim umowę o dofinansowanie kontrolowanego zadania ze środków FDS, Gmina zobowiązała się do spełnienia konkretnych obowiązków, w tym do sporządzania i przesyłania w terminach kwartalnych raportów z realizacji zadania, a przedstawione przez *Kierownika* okoliczności nie zwalniały jej z realizacji ww. wymogu.

9. Wójt nie uzgodniła dokumentacji projektowej objętego kontrolą zadania z organem zarządzającym ruchem na drogach gminnych przed zgłoszeniem wykonywania robót budowlanych, do czego była obowiązana na podstawie art. 30 ust. 2 *Prawa budowlanego*, w związku z § 2 ust. 1a i § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach<sup>127</sup>, a także nie opracowała projektu stałej organizacji ruchu dla przebudowanych odcinków dróg, co zdaniem NIK może wpływać na poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Dotyczyło to w szczególności braku właściwego oznakowania:
- na skrzyżowaniu przebudowanego przedłużenia ul. Polnej<sup>128</sup> z ul. Lompy, zlokalizowanego w terenie zabudowanym o ograniczonej widoczności z obu dróg oraz dużym nachyleniu w przypadku odcinka ul. Lompy (przedłużenie ul. Polnej) przed tym skrzyżowaniem,

<sup>124</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1320

<sup>125</sup> Jednego z dwóch, jakie zgodnie z zawartą *umową z 29 listopada 2019 r.* miała obowiązek sporządzić i przekazać do ŚUW w okresie realizacji inwestycji

<sup>126</sup> Którego termin złożenia upłynął 15 kwietnia 2020 r.

<sup>127</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 784.

<sup>128</sup> Na mapach geodezyjnych noszącej nazwę ul. Lompy.

- podwójnych łuków na przebudowanym przedłużeniu ul. Polnej, przy ograniczonej widoczności wynikającej z istniejącej zabudowy oraz rosnących na poboczu gęstych krzewów,
- dwóch niebezpiecznych łuków (o krzywiźnie 90°) na ul. Polnej<sup>129</sup>, w miejscach pozbawionych oświetlenia ulicznego.

Wójt Gminy wyjaśniła, że nie sporządzono nowych projektów organizacji ruchu na przebudowanych odcinkach dróg, w związku z brakiem uwag i wniosków w tym zakresie ze strony ich użytkowników, a projekty takie zostaną opracowane i wprowadzone w przypadku wniosków mieszkańców lub zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 222 i 467-479)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ brak oznakowania w powyższych miejscach może stwarzać zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego, a Gminę narazić na odpowiedzialność za skutki powstałe w tych miejscach zdarzeń drogowych.

10. W obowiązującym w Urzędzie *Regulaminie*<sup>130</sup> nie wskazano komórki odpowiedzialnej za wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem spraw zarządu drogami gminnymi, tj. w zakresie określonym w art. 20 *ustawy o drogach. Referat*, który faktycznie realizował te zadania, zgodnie z tym regulaminem, uprawniony był jedynie do wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz planowania, przygotowania i prowadzenia inwestycji gminnych (§ 11 pkt 1 i 8), lecz żaden z jego pracowników nie posiadał uprawnień budowlanych i wykształcenia kierunkowego w zakresie budowy, modernizacji, remontu i utrzymania dróg, choć jeden z inspektorów odbył w latach 2019-2020 dwa szkolenia w zakresie zarządzania pasem drogowym.

(akta kontroli str. 73-87)

Wójt Gminy, która na podstawie art. 33 ust. 2 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*<sup>131</sup> określa organizację i zasady funkcjonowania Urzędu, wyjaśniła ten stan tym, że sprawuje funkcję Wójta dopiero od 22 listopada 2018 r. oraz tym, że do chwili obecnej nie posiadała informacji pozwalających zidentyfikować, zweryfikować i naprawić tego typu braki i nieprawidłowości. Wskazała ponadto, że ww. uchybienia będą przedmiotem działań naprawczych, pozwalających dostosować dokumentację Urzędu, w tym ww. regulamin, do wymagań prawa.

(akta kontroli str. 276-277 i 279)

W ocenie NIK, powyższe zaniechania przez Wójta działań w zakresie organizacji pracy Urzędu, w szczególności w zakresie realizacji zadań zarządcy dróg gminnych należy ocenić jako nierzetelne i mające wpływ na powstanie opisanych powyżej nieprawidłowości.

### III. Wnioski

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

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Założenie i prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg*.

<sup>129</sup> Początki tych łuków odpowiednio na odległości 2 270 m i 3 335 m od skrzyżowania ul. Rolnej z DK-46.

<sup>130</sup> Ustalonym przez poprzedniego Wójta zarządzeniem Nr 0138/49/2003 z 31 grudnia 2003 r.

<sup>131</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

2. Nadanie obiektom mostowym w ciągu dróg gminnych numerów JNI.
3. Przeprowadzanie rocznych i pięcioletnich – kontroli stanu dróg gminnych.
4. Sporządzenie planu rozwoju sieci drogowej w Gminie oraz projektu planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz drogowych obiektów inżynierskich.
5. Sporządzenie i przesłanie do GDDKiA korekty informacji za 2019 r. o sieci dróg gminnych, w której dane oparte zostaną na rzetelnie prowadzonej ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, uwzględniającą m.in. rzeczywistą liczbę i rodzaj obiektów mostowych.
6. Opracowanie i wdrożenie stałej organizacji ruchu na ulicach Lompy i Polnej, ze szczególnym uwzględnieniem miejsc mogących stwarzać zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego.
7. Wskazanie w *Regulaminie organizacyjnym* Urzędu, komórek lub pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań zarządcy dróg gminnych.
8. Podjęcie działań organizacyjnych, mających na celu wywiązywanie się Gminy z obowiązków wynikających z zawartych z wykonawcami umów oraz egzekwowanie od nich realizacji tych obowiązków.

#### IV. 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 Katowicach. 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 wniosku

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.

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.

Katowice, dnia 30 listopada 2020 r.

**Kontroler**  
**Andrzej Pakuła**  
Gł. specjalista kontroli państwowej

**Najwyższa Izba Kontroli**  
Delegatura w Katowicach