



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.001.04.2022

**Pan
Jan Łukasik
Wójt Gminy Wola Uhruska**

ul. Parkowa 5
22-230 Wola Uhruska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Wola Uhruska (dalej: UG lub Urząd), ul. Parkowa 5, 22-230 Wola Uhruska.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Łukasik, Wójt Gminy od 1990 r. (dalej: Wójt).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji wybranych zadań inwestycyjnych. 2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych. 3. Utrzymanie obiektów infrastruktury technicznej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (do 25 listopada), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Małgorzata Dobrowolska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/116/2022 z 17 sierpnia 2022 r. (akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd rzetelnie przygotował oraz zapewnił prawidłowy nadzór nad realizacją zadań pn. „Budowa drogi gminnej nr 104416L w Woli Uhruskiej” oraz „Przebudowa drogi gminnej nr 104395L w miejscowości Siedliszcze”. NIK negatywnie ocenia natomiast sposób wywiązywania się Wójta z obowiązków zarządcy dróg gminnych, wynikających z przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³.

Wykonawcy robót budowlanych zostali wybrani zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Zawarte umowy na roboty budowlane odpowiadały treści ofert złożonych przez wykonawców w postępowaniach przetargowych i zabezpieczały interesy zamawiającego. Dokumentacja projektowa zawierała niezbędne opracowania, wymagane do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane. W trakcie realizacji zadań inwestycyjnych nie wystąpiły zmiany istotne, które wymagałyby sporządzenia projektów zamiennych lub dokonania zmian zawartych umów. Przestrzegano wymogów formalno-prawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia i prowadzenia robót budowlanych oraz odbiorów. Zapewniono rzetelny nadzór inwestorski nad budową i przebudową ww. dróg. Systematyczne dokonywanie wpisów w dziennikach, pozwoliło na ustalenie zastosowanej przez wykonawcę technologii oraz sposobu wykonania poszczególnych etapów (elementów) robót, w tym prawidłowości przeprowadzenia częściowych odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, potwierdzonych wynikami badań laboratoryjnych. Nieprawidłowości dotyczyły niewyegzekwowania od wykonawców i inspektorów nadzoru inwestorskiego opracowania planów zapewnienia jakości (dalej: PZJ), co ostatecznie nie miało wpływu na dobrą jakość

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

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

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm., dalej: ustawa o drogach publicznych.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: Pzp.

wykonanych dróg. Pomimo zaniżenia wartości kosztorysów inwestorskich względem cen jednostkowych ujętych w ogólnodostępnych bazach cenowych, wartość ofert nie przekroczyła kwot, jakie Urząd zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia.

NIK ocenia negatywnie działania Wójta w zakresie utrzymania obiektów infrastruktury technicznej oraz pełnienia funkcji zarządcy dróg. Nie założono i nie prowadzono ewidencji dróg oraz nie wykonywano okresowych kontroli stanu dróg przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane. Nie opracowywano również projektów planów rozwoju sieci drogowej. Nie przeprowadzono przeglądów gwarancyjnych dróg gminnych nr: 104416L oraz 104395L w częstotliwości wynikającej z umów na roboty budowlane.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego wysięgowania kwoty w wysokości 171,1 tys. zł stanowiącej zabezpieczenia należytego wykonania dwóch umów na roboty budowlane z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu oraz nierzetelnego sporządzenia harmonogramu rzeczowo-finansowego do umowy na budowę drogi nr 104416L, co stwarzało ryzyko konieczności uregulowania całości zobowiązania wynikającego z umowy w tym samym roku budżetowym, w przypadku wcześniejszego zakończenia robót, tj. w terminie wskazanym w harmonogramie, a nie w treści umowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji wybranych zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 Gmina Wola Uhruska (dalej: Gmina) zrealizowała m.in. inwestycje polegające na: rozbudowie infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie gminy, w tym budowie oczyszczalni ścieków w Bytyniu; rozbudowie Szkoły Podstawowej w Macoszynie Dużym; poprawie efektywności energetycznej budynków szkół podstawowych w Macoszynie Dużym, w Woli Uhruskiej i w Uhrusku oraz budynku UG, budowie świetlicy w Kosyniu wraz z zagospodarowaniem jej terenu; budowie oświetlenia ulicznego w Zbereżu; kompleksowym zagospodarowaniu przestrzeni publicznej w centrum Woli Uhruskiej (byłe obiekty PKP); budowie zadaszanej, ogólnodostępnej sceny w Woli Uhruskiej, budowie placów rekreacyjnych w Piaskach, Zbereżu oraz Stulnie. Gmina dofinansowała również budowę 67 zestawów instalacji fotowoltaicznych na terenie gminy, a także wybudowała drogi gminne nr: 104395L w msc. Siedliszcze, 104416L, 104413L oraz odcinek od drogi wojewódzkiej nr 819 do drogi powiatowej nr 1732L w Woli Uhruskiej o łącznej długości 6,494 km. Ponadto Gmina współfinansowała przebudowę dróg powiatowych relacji Uhrusk-Łukówek, nr 1722L w Stulnie oraz nr 1722L w Kosyniu. W okresie objętym kontrolą zrealizowano następujące wydatki inwestycyjne:

- w 2017 r. – 2237,4 tys. zł, w tym 1140,4 tys. zł z dofinansowania zewnętrznego;
- w 2018 r. – 1444,3 tys. zł, w tym 541,6 tys. zł z dofinansowania zewnętrznego;
- w 2019 r. – 4647,3 tys. zł, w tym 2454,1 tys. zł z dofinansowania zewnętrznego;
- w 2020 r. – 5313,5 tys. zł, w tym 1809,4 tys. zł z dofinansowania zewnętrznego;
- w 2021 r. – 2824,1 tys. zł, w tym 2889,1 tys. zł z dofinansowania zewnętrznego;
- w 2022 r. (wg stanu na dzień 30 czerwca) – 485,7 tys. zł, bez dofinansowania zewnętrznego.

(akta kontroli tom I str. 24-30, 287-292, 304)

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

Kontrolą objęto realizację dwóch inwestycji drogowych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, działanie 7. Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich, poddziałanie 7.2. Wsparcie inwestycji związanych z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycji w energię odnawialną i w oszczędzanie energii, typ operacji „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych” (dalej: PROW), tj.:

- „Budowę drogi gminnej nr 104416L w Woli Uhruskiej” zakończono w 2017 r. Całkowity koszt tego zadania inwestycyjnego wyniósł 1473,8 tys. zł, z czego 854 tys. zł stanowiło dofinansowanie z PROW, a wkład własny 619,8 tys. zł;
- „Przebudowę drogi gminnej nr 104395L w miejscowości Siedliszcze” zakończono w 2019 r. Całkowity koszt inwestycji wyniósł 2181,5 tys. zł, z czego 1165 tys. zł stanowiło dofinansowanie z PROW, a wkład własny 1016,8 tys. zł. Wartość robót budowlanych została określona z podziałem na dwa odcinki: od km 0+000 do km 3+423,81 na terenie gminy Wola Uhruska oraz od km 3+423,81 do km 3+793 na terenie gminy Ruda-Huta i wyniosła odpowiednio 1914 tys. zł oraz 195,2 tys. zł. Gmina Ruda-Huta udzieliła UG dotacji w wysokości 100,6 tys. zł, na mocy porozumienia z 8 stycznia 2016 r. w sprawie przekazania i przejęcia zarządzania publiczną drogą gminną nr 104935L na odcinku położonym na terenie gminy Ruda-Huta w trybie art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych⁶.
(akta kontroli tom I str. 278-279, 284, 299-300, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD – pliki nr S.1, S.51, W.35)

W okresie objętym kontrolą obowiązki polegające na przygotowaniu, realizacji i nadzorze nad wykonaniem zadań inwestycyjnych zostały określone w Regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy Wola Uhruska⁷ i zostały przydzielone Referatowi Rozwoju Gospodarczego (dalej: RRG), do którego zadań należała m.in.: obsługa spraw związanych z zarządzaniem drogami gminnymi, w tym projektowanie przebiegu dróg, budowa, modernizacja i ochrona dróg; przygotowanie inwestycji do realizacji, prowadzenie spraw związanych z organizacją przetargów, zapewnienie nadzoru i obsługi geodezyjnej w trakcie realizacji inwestycji, zabezpieczenie eksploatacji wykonanego obiektu oraz obsługa przetargów na wykonawstwo robót na drogach gminnych oraz przetargów na inne inwestycje gminne. Od 30 listopada 2018 r. zakres obowiązków RRG został rozbudowany o prowadzenie spraw związanych z remontami i bieżącym utrzymaniem dróg oraz z zagospodarowaniem i zarządzaniem mieniem gminnym, a od 27 października 2020 r. również o prowadzenie spraw związanych z realizacją projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych. W Urzędzie powołano również Zespół ds. gospodarczych i społecznych, któremu powierzono m.in.: współpracę z instytucjami wdrażającymi programy pomocowe; przygotowanie wniosków na dofinansowanie zadań własnych Gminy oraz opracowanie dokumentów programowych niezbędnych do realizacji projektów.

Według stanu na koniec 2017 r. i 2018 r. w RRG zatrudnionych było czterech⁸, 2019 r. – pięciu⁹, a od 2020 r. sześciu¹⁰ pracowników. Przez cały okres objęty

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm.

⁷ Zarządzenie nr 28/2007 Wójta Gminy Wola Uhruska z 30 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania Urzędowi Gminy Wola Uhruska Regulaminu Organizacyjnego, zmienione zarządzeniami nr: 1/2011 z 3 stycznia 2011 r.; 32/2013 z 20 maja 2013 r.; 8/2015 z 30 stycznia 2015 r.; 50/2015 z 30 czerwca 2015 r.; 102/2018 z 30 listopada 2018 r.; 109/2019 z 31 grudnia 2019 r.; 84/202 z 27 października 2020 r. oraz 42/2022 z 3 czerwca 2022 r.

⁸ Przez cały okres objęty kontrolą: [1] Kierownik Referatu RRG oraz osoby zatrudnione na stanowiskach ds.: [2] gospodarki komunalnej, a od 30 listopada 2018 r. gospodarki komunalnej i planowania przestrzennego, [3] ochrony środowiska i turystyki, [4] obsługi informatycznej Gminy.

⁹ Od 18 stycznia 2019 r. – Stanowisko ds. gospodarowania nieruchomościami i rolnictwa.

kontrolą zadania związane z realizacją inwestycji wykonywały trzy¹¹ osoby. W zakresach obowiązków wyznaczonym pracownikom powierzono zadania związane z przygotowaniem inwestycji do realizacji, prowadzeniem spraw dotyczących organizowania przetargów i innych postępowań, zapewnieniem nadzoru i obsługi geodezyjnej w trakcie realizacji inwestycji oraz zabezpieczeniem eksploatacji wybranego obiektu. Do zadań osoby zatrudnionej na stanowisku ds. ochrony środowiska i turystyki należało także prowadzenie spraw związanych z pozyskiwaniem środków finansowych z zewnętrznych źródeł. Osobie zatrudnionej na stanowisku ds. gospodarki komunalnej przydzielono obsługę przetargów na wykonawstwo robót przy inwestycjach gminnych, w tym na drogach oraz spraw związanych z zarządzaniem drogami gminnymi, w tym projektowanie przebiegu, budowę, modernizację i ochronę dróg. Kierowanie i nadzór nad bezpośrednim wykonawstwem zadań RRG oraz organizację szkoleń na temat integracji z Unią Europejską oraz korzystania ze środków pozarządowych powierzono kierownikowi Referatu.

Zadania dotyczące utrzymania infrastruktury technicznej wybudowanej w ramach projektów inwestycyjnych realizowanych przez Urząd były powierzane, w zależności od ich rodzaju i funkcji, również jednostkom organizacyjnym Gminy, tj.: Gminnemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Woli Uhruskiej (infrastruktura turystyczna, rekreacyjna i sportowa); Zespołowi Szkół w Woli Uhruskiej (infrastruktura oświatowa) oraz Przedsiębiorstwu Usługowo-Wytwórczemu Sp. z o. o. w Woli Uhruskiej, będącemu spółką komunalną ze stuprocentowym udziałem Gminy (infrastruktura wodociągowo-kanalizacyjna).

(akta kontroli str. 14-23, 277, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD pliki nr O.1 O.10)

1.2. Dla badanych inwestycji nie przeprowadzono w Urzędzie analiz zasadności ich podjęcia, w tym analiz kosztów i korzyści z ich realizacji. Z wyjaśnień Wójta wynika, że głównym czynnikiem wskazującym konkretną inwestycję była możliwość pozyskania finansowania na realizację tego zadania, a w szczególności spełnianie warunków przyznania pomocy dla danej drogi oraz dodatkowych kryteriów punktowych. O kolejności realizacji zadań decydowały możliwości finansowe Gminy oraz możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych (PROW, Fundusz Dróg Samorządowych itp.). Wójt wskazał, że potrzeba realizacji objętych kontrolą zadań inwestycyjnych wynikała ze zgłoszeń radnych, sołtysów i mieszkańców, ponoszenia znacznych kosztów remontów i utrzymania tych dróg (nawierzchnia gruntowa oraz asfaltowa wykonana w latach 80-tych XX w. w złym stanie technicznym) oraz z możliwości pozyskania środków finansowych. Ponadto została poparta następującymi argumentami:

- położenie odcinka drogi gminnej nr 104416L w centrum Woli Uhruskiej, w obszarze zabudowanym zabudową jednorodzinną, która w tym rejonie wypiera typową zabudowę zagrodową oraz intensywne jego użytkowanie z uwagi na fakt, iż stanowi jedyny dojazd do kościoła parafialnego;
- przebieg linii komunikacji zbiorowej (w tym dowozy uczniów do szkół) oraz trasy rowerowej GreenVelo, a także położenie wzdłuż odcinka drogi nr 104395L około 70 gospodarstw.

Wójt, jako zarządca dróg gminnych, nie opracowywał projektów planów rozwoju sieci drogowej, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁰ Od 27 października 2020 r. – Stanowisko pracy ds. projektów.

¹¹ Kierownik Referatu RRG oraz osoby zatrudnione na stanowiskach ds. ochrony środowiska i turystyki oraz gospodarki komunalnej i planowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 268, 273-274)

1.3. Inwestycje polegające na budowie drogi nr 104416L oraz przebudowie drogi 104395L zrealizowano na podstawie umów o przyznaniu pomocy zawartych 30 czerwca 2016 r. z Samorządem Województwa Lubelskiego¹². Na dzień ich podpisania wysokość udzielonej pomocy ustalono odpowiednio na 897 tys. zł oraz 1093,2 tys. zł. Budowę drogi nr 104416L rozpoczęto 24 kwietnia i zakończono 18 grudnia 2017 r. Przebudowę drogi nr 104395L planowano pierwotnie zrealizować w trybie „zaprojektuj i wybuduj”. Po dwukrotnie unieważnionym postępowaniu o zamówienie publiczne (24 października oraz 21 listopada 2017 r.) podjęto decyzję o ogłoszeniu przetargu na opracowanie dokumentacji projektowej (7 marca 2018 r.). Inwestycję zrealizowano w okresie od 14 maja do 19 czerwca 2019 r.

W uchwale nr XIX/131/2016 Rady Gminy z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2017 na budowę drogi nr 104416L zabezpieczono kwotę w wysokości 925,1 tys. zł, z czego w § 6050 – 50,4 tys. zł, w § 6059 – 318,2 tys. zł oraz w § 6057 – 556,6 tys. zł. Według stanu na 24 kwietnia 2017 r. wykonanie planu finansowego w ramach ww. inwestycji wyniosło 3,1 tys. zł. W tym samym dniu zawarto dwie umowy: nr RRG.272.7.2017 na pełnienie nadzoru inwestorskiego na kwotę 18 tys. zł oraz nr RRG.272.8.2017 na roboty budowlane na kwotę 1390,1 tys. zł w podziale na dwa etapy z terminem realizacji odpowiednio do 4 września 2017 r. oraz do 31 stycznia 2018 r. W umowie na roboty budowlane nie ustalono harmonogramu płatności. Dokumentem wskazującym na możliwy scenariusz finansowania inwestycji był harmonogram rzeczowo-finansowy, z którego wynikało, że zakończenie I etapu inwestycji o wartości 848,8 tys. zł planowano na 31 sierpnia 2017 r. natomiast II etapu o wartości 541,3 tys. zł na 31 października 2017 r. Zrealizowanie robót w terminie wskazanym w harmonogramie wiązało się z ryzykiem konieczności wypłaty zobowiązania wynikającego z umowy w pełnej wysokości jeszcze w 2017 r., co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Uchwałą nr XXV/172/2017 Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2017 r. z 10 lipca 2017 r. zwiększono kwotę na to zadanie do wysokości 1460 tys. zł. W związku z realizacją ww. inwestycji, w 2017 r., wydatkowano kwotę 1411,5 tys. zł, w tym 840,1 tys. zł z dotacji z UE.

(akta kontroli str. 25, 73, 84-85, 299-300, 306, 308)

Kwotę wynikającą z umowy nr RRG.272.10.2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r. na opracowanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi nr 104395L w kwocie 43 500 zł zabezpieczono w budżecie Gminy na 2019 r., w związku z koniecznością wydłużenia terminu realizacji umowy do 30 marca 2019 r. Plan wydatków na to zadanie w roku 2018 został zmniejszony do kwoty 217 zł, a jednocześnie w wieloletniej prognozie finansowej oraz w budżecie Gminy na 2019 r. zaplanowano środki finansowe w wysokości 1703,3 tys. zł¹³. Przed zawarciem umów nr: RRG.272.14.2019 (20 maja 2019 r.) na pełnienie nadzoru inwestorskiego na kwotę 2,2 tys. zł oraz nr RRG.272.12.2019 (14 maja 2019 r.) na roboty budowlane w kwocie 2109,2 tys. zł w dniu 9 kwietnia 2019 r. zabezpieczono środki finansowe w budżecie Gminy na 2019 r.¹⁴ w wysokości 2190,2 tys. zł, z czego w § 6058 – 1074,2 tys. zł oraz w § 6059 – 1116 tys. zł. W związku z realizacją ww. inwestycji, w 2019 r., wydatkowano kwotę 2166,3 tys. zł, w tym 1064,4 tys. zł z dotacji z UE oraz 100,1 tys. zł z dotacji z Gminy Ruda-Huta.

¹² Umowy o przyznaniu pomocy nr 00045-65151-UM0300423/16 (droga nr 104416L) zmienionej aneksem nr 1 z 14 października 2016 r. oraz nr 00026-65151-UM0300424/16 (104395L).

¹³ Uchwała nr III/13/2018 Rady Gminy z 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2019.

¹⁴ Uchwała nr VII/42/2019 Rady Gminy z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2019.

(akta kontroli str. 26-27, 115, 126, 135-145, 299-300, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr O.12-O.13, S.1)

1.4. W Urzędzie nie wprowadzono regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 tys. euro. Postępowanie na projekt Przebudowy drogi gminnej nr 104416L w Woli Uhruskiej przeprowadzono w wyniku rozpoznania rynku z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości, o których mowa art. 7 ust. 1 Pzp. Ogłoszenie o zamówieniu¹⁵ z 16 lipca 2015 r. zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) oraz zamieszczone na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu. Dodatkowo, 17 lipca 2015 r. wystosowano telefonicznie, do projektantów branży drogowej, trzy zaproszenia do złożenia ofert. Wpłynęła jedna oferta spełniająca warunki udziału w postępowaniu na kwotę 29 397 zł brutto i z tym wykonawcą została zawarta umowa¹⁶. Postępowanie na projekt Przebudowy drogi gminnej nr 104395L w miejscowości Siedliszcze przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z przepisami Pzp. W wyniku postępowania zawarto umowę¹⁷ o wartości 44 000 zł.

(akta kontroli str. 89-114, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr W.1)

Przedmiotem ww. umów na prace projektowe było m.in. uzyskanie aktualnych map do celów projektowych, opracowanie projektów budowlanych i wykonawczych, sporządzenie ogólnych i szczegółowych specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (dalej: STWiORB), kosztorysów inwestorskich, pozyskanie wszelkich dokumentów niezbędnych do uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej oraz pełnienie nadzorów autorskich.

W treści umów z projektantami zabezpieczono interes Gminy m.in. poprzez: wprowadzenie kar umownych w przypadku zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy¹⁸, przeniesienie autorskich praw majątkowych wraz z opisem pól eksploatacji utworu oraz nieodpłatne usunięcie wad opracowanej dokumentacji. Urząd wymagał opracowania dokumentacji projektowej zgodnie z rozporządzeniami Ministra Infrastruktury: z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁹ oraz z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym²⁰.

Dokumentacja została opracowana przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane. Stosownie do art. 41 ust. 4a pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²¹, projektanci oraz sprawdzający złożyli oświadczenia o sporządzeniu projektów technicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami, zasadami wiedzy technicznej, projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym oraz rozstrzygnięciami dotyczącymi zamierzenia budowlanego. Urząd otrzymał pełną dokumentację projektową

¹⁵ RRG.271.18.2015.

¹⁶ RRG.271.13.2015 z 27 lipca 2015 r.

¹⁷ RRG.271.10.2018 z 20 kwietnia 2018 r.

¹⁸ W wysokości 2% wynagrodzenia w umowie nr RRG.271.13.2015 oraz 0,2% wartości umowy za każdy dzień zwłoki w umowie nr RRG.271.10.2018.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129, obowiązującego do 31 grudnia 2021 r., dalej: rozporządzenie w sprawie dokumentacji projektowej.

²⁰ Dz. U. Nr 130 poz. 1389, obowiązującego do 31 grudnia 2021 r., dalej: rozporządzenie w sprawie kosztorysowania.

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

niezbędną do rozpoczęcia inwestycji, w tym pozwolenia wodnoprawne²² oraz decyzję o braku potrzeby przeprowadzenia oddziaływania na środowisko dla przebudowy drogi gminnej nr 104395L²³. W obu przypadkach dokumentacja projektowa została opracowana terminowo²⁴. Starosta Włodawski, reprezentujący organ administracji architektoniczno-budowlanej na terenie gminy Wola Uhruska, nie wydał postanowienia o uzupełnieniu braków w dokumentacji na etapie wydawania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (dalej: ZRID). Zapytania oferentów²⁵ w postępowaniu o zamówienie publiczne na przebudowę drogi gminnej nr 104395L nie wpłynęły na konieczność zmiany Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ).

(akta kontroli str. 53-56, 115-145)

Zgodnie z art. 35 ust. 1 Pzp ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane. Wartość zaktualizowanych przez projektanta, przed opublikowaniem ogłoszenia o zamówienie publiczne na budowę drogi nr 104416L, kosztorysów inwestorskich nie została zmieniona od czasu ich przedłożenia do Urzędu wraz z dokumentacją projektową²⁶. Przy sporządzeniu kosztorysu inwestorskiego na przebudowę drogi nr 104395L na dzień 11 marca 2019 r. powołano się na poziom cen za I kw. 2019 r. Na dzień sporządzenia kosztorysu, stawki za I kw. 2019 r. nie były jeszcze dostępne²⁷. Wartość wybranych w postępowaniach o zamówienie publiczne ofert nie przekroczyła wartości szacunkowej wynikających z kosztorysów inwestorskich.

Wójt wyjaśnił, że kosztorysy zostały przekazane do aktualizacji kosztorysantowi, który w oparciu o swoją wiedzę i doświadczenie potwierdził ich aktualność na dzień złożenia podpisu na kosztorysach.

Sporządzone kosztorysy inwestorskie nie zawierały wszystkich elementów, o których mowa w § 7 rozporządzenia w sprawie kosztorysowania, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

²² Decyzja znak WS.6341.27.2015.AM z 9 listopada 2019 r. dotycząca pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych – dwóch wylotów kanalizacji deszczowej z rur PCV służących do wprowadzania wód opadowych i roztopowych – podczyszczonych ścieków do ziemi z powierzchni projektowanych do przebudowy ulic w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Budowa i przebudowa drogi gminnej nr 104416L – ul. Zielona, Ogrodowa, Przelotowa i część ul. Nadbużańskiej w Woli Uhruskiej oraz decyzja nr 32/D/ZUZ/2019 z 20 lutego 2019 r. dotycząca pozwolenia wodnoprawnego na wymianę istniejącego przepustu betonowego pod konstrukcją drogi gminnej w km 3+601,13 na przepust HDPE o średnicy 100 cm i dł. 12 m dla inwestycji „Przebudowa drogi gminnej nr 104395L w msc. Siedliszcze gm. Wola Uhruska i gm. Ruda-Huta”.

²³ Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 60 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71) do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie w decyzji WOOS.420.84.2018.SM z 10 października 2018 r. ocenił, iż nie ma potrzeby przeprowadzenia oceny w przypadku drogi gminnej nr 104395L. Droga gminna nr 104416L w Woli Uhruskiej była drogą gruntową, a zakres robót obejmował budowę odcinka drogi o długości 0,933 km.

²⁴ Dokumentacja na budowę drogi gminnej nr 104416L została odebrana w dniu 28 grudnia 2015 r., natomiast na przebudowę drogi gminnej nr 104395L w dniu 29 marca 2019 r.

²⁵ Dotyczyły przedmiarów robót oraz upewnienia się oferenta co do zakresu odtworzenia geometrii rowów w km 3+100 do km 3+423,81 i w km 3+423,81 do km 3+600.

²⁶ Kosztorysy inwestorskie zostały sporządzone w październiku oraz w grudniu 2015 r. na bazie cen z II i III kw. 2015 r. Postępowanie na wybór wykonawcy robót wszczęto 7 kwietnia 2017 r. Wartość kosztorysów zaktualizowanych 20 lutego 2017 r. była tożsama z kwotą wynikającą z kosztorysów sporządzonych w 2015 r. i wynosiła 1 176 813,02 zł netto.

²⁷ Zgodnie z publikacją Sekocenbud (poziom cen IV kw. 2018 r.) stawka minimalna dla robót inżynierskich wyniosła 16 zł/r-g netto, koszty pośrednie [Kp] 63,4%, a zysk 11,1%. Wartości przyjęte w kosztorysie inwestorskim były zaniżone w stosunku do poziomu cen z dostępnych publikacji i wyniosły odpowiednio: 12,75 zł/r-g, [Kp] 55% i zysk 5%, co mogło mieć wpływ na zaniżenie wartości zamówienia.

(akta kontroli str. 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.26, W.5-W.8, W.15-W.17)

SIWZ dla zamówień publicznych na roboty budowlane zostały opracowane przez podmiot zewnętrzny²⁸. Ich treść odpowiadała wymogom art. 36 Pzp, w tym zawierała wymagania dotyczące umowy o podwykonawstwo, której przedmioty są roboty budowlane.

(akta kontroli str. 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.27, S.54, W.25, W.61-W.77)

Przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowych, STWiORB oraz przedmiarów robót w zakresie umożliwiającym przeprowadzenie postępowań oraz realizację inwestycji. W ramach zadania Budowa drogi gminnej nr 104416L w Woli Uhruskiej zaplanowano budowę drogi przebiegającej wzdłuż czterech ulic o łącznej długości 0,9 km polegającą na wzmocnieniu istniejącej nawierzchni w ul. Zielonej, kompleksowym wykonaniu nawierzchni jezdni z betonu asfaltowego wraz z podbudową w ul. Zielonej, Ogrodowej i Nadbużańskiej, budowie zjazdów, parkingów, chodników i ul. Przelotowej z kostki brukowej wraz z podbudową oraz wykonanie kanalizacji deszczowej z dwiema zlewniami wyposażonymi w osadnik i separator substancji ropopochodnych, z odprowadzeniem wód poprzez ściek skarpowy oraz rów rozsączająco-przelewowy. Ponadto, w związku z budową drogi, zaplanowano przebudowę następujących kolizji: istniejącej sieci napowietrznej niskiego i średniego napięcia, sieci telefonicznej, rozdzielczej oraz światłowodowej, dwóch hydrantów, przyłączy wodociągowych oraz odcinka sieci kanalizacyjnej w ul. Nadbużańskiej oraz budowę wodociągu. W ramach przebudowy drogi nr 104395L zaprojektowano przebudowę odcinka o łącznej długości 3,8 km, w tym odcinek od km 0+000 w miejscowości Siedliszcze do km 3+424,86 (granica powiatów) stanowiący obszar Gminy Wola Uhruska oraz odcinek od km 3+424,86 w miejscowości Przymiarki do km 3+793,00 krawędź drogi powiatowej (skrzyżowanie), administrowane przez Powiat chełmski. Planowany zakres prac związanych z rozbudową drogi gminnej obejmował wykonanie poszerzeń jezdni na łukach oraz na odcinkach wymagających doprowadzenia istniejącego stanu do wymaganej stałej szerokości; wymianę istniejącego przepustu rurowego betonowego na przepust z PVC o średnicy 100 cm i długości 12 m; wykonanie warstwy wyrównawczej, wiążącej oraz ścieralnej z betonu asfaltowego, budowę dwóch zatok autobusowych wraz z peronami (chodnikami) oraz wykonanie nowego oznakowanie poziomego i pionowego.

(akta kontroli str. 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.53-S.63, W.60-W.78)

1.5. Gmina zrealizowała obie inwestycje na podstawie decyzji ZRID: nr 1/2016 z 11 stycznia 2016 r. na budowę i przebudowę drogi gminnej nr 104416L – ul. Zielona, ul. Ogrodowa, ul. Przelotowa i część ul. Nadbużańskiej oraz włączenie do drogi wojewódzkiej w Woli Uhruskiej²⁹ oraz nr 1/2019 z 28 marca 2019 r. obejmującej rozbudowę drogi gminnej nr 104395L od km 0+000 do km 3+793 oraz nadanie rygору natychmiastowej wykonalności³⁰.

(akta kontroli str. 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.49, W.14)

1.6. Skontrolowane zadania powierzono do realizacji wykonawcom wybranym w postępowaniach o zamówienie publiczne przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. Członkowie komisji przetargowej, złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp. Ogłoszenia o zamówieniach zamieszczano w Biuletynie

²⁸ Umowa z 16 lutego 2017 r. oraz umowa z 29 stycznia 2018 r.

²⁹ Znak WB.6740.6.23.2015.LD.

³⁰ Znak WB.6740.6.1.2019.LD.

Zamówień Publicznych³¹ (dalej: BZP), w siedzibie zamawiającego (na tablicy ogłoszeń Urzędu) oraz w BIP. Podstawą ustalenia wartości zamówienia były kosztorysy inwestorskie. Aktualizacji kosztorysu inwestorskiego na przebudowę drogi nr 104416L opracowanego 28 grudnia 2015 r. dokonano 20 lutego 2017 r. bez zmiany jego wartości. Z kolei kosztorys inwestorski na drogę nr 104395L opracowany 11 marca 2019 r. ze wskazaniem poziomu cen za I kw. 2019 r., które nie zostały jeszcze opublikowane. Więcej na ten temat w pkt 1.4 wystąpienia pokontrolnego.

Umowy na roboty budowlane zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najbardziej korzystne wg kryteriów określonych w SIWZ, a warunki umów zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonych ofert. Wykonawcy wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wymaganej wysokości oraz w terminach umownych, co opisano szerzej w pkt 1.10 i w pkt. 3.3. wystąpienia pokontrolnego.

Zamawiający spełnił obowiązki informacyjne poprzez publikację ogłoszeń w BIP, stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń w Urzędzie (art. 40 ust. 1 i 2 oraz 95 ust. 1 Pzp) oraz zgodnie z dokumentacją źródłową sporządził protokół postępowania zawierający elementy określone w art. 96 ust. 1 Pzp.

(akta kontroli str. 31-52, 174, 196, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.15, S.25-S.26, S.38, W.5, W.7-W.8, W.10, W.15-W.17)

1.7. Opracowane na potrzeby opisu przedmiotu zamówienia oraz w celu realizacji umowy specyfikacje techniczne (ogólne i szczegółowe)³² zawierały elementy wskazane w § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dokumentacji projektowej, tj. opis: przedmiotu specyfikacji, materiałów; wymagania odnośnie: sprzętu, transportu, wykonania robót, kontroli jakości robót, w tym obowiązku opracowania i przedstawienia do akceptacji PZJ, zasady kontroli jakości robót, pobierania próbek, prowadzenia badań i pomiarów, prowadzenia dokumentacji budowy; prowadzenia obmiarów robót i odbiorów robót, podstaw dokonywania płatności oraz wyspecyfikowanie przepisów związanych.

W opisie przedmiotu zamówienia w BIP w pliku elektronicznym pn. Załącznik nr 1h do SIWZ – szczegółowa specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót – budowa drogi gminnej nr 104416L w Woli Uhruskiej do przetargu: Budowa drogi gminnej nr 104416L w Woli Uhruskiej zamieszczono projekt organizacji ruchu. Ponadto nie opracowano szczegółowych STWiORB w branży elektroenergetycznej w związku z zaprojektowaną przebudową kolizji sieci napowietrznej niskiego i średniego napięcia w rejonie budowanych ulic oraz w branży sanitarnej obejmującej przebudowę dwóch hydrantów, przyłączy wodociągowych oraz odcinka sieci kanalizacyjnej w ul. Nadbużańskiej.

Wójt wyjaśnił, że STWiORB dla branży sanitarnej (wymiana hydrantów, przyłączy, sieci kanalizacyjnej) oraz elektroenergetycznej (przebudowa kolizji) nie zostały opracowane, z uwagi na mały zakres robót branżowych i tego, że dotyczyły wymiany istniejących urządzeń, w związku z powyższym nie wymagano ich opracowania. Poinformował, że brak zamieszczenia STWiORB w BIP wynikał z błędu technicznego. W trakcie postępowania żaden z oferentów, ani nikt z pracowników nie zauważył braku tego dokumentu. Powyższa specyfikacja została przekazana wykonawcy, co zostało udokumentowane w protokole przekazania placu budowy.

³¹ Ogłoszenie z 15 marca 2017 r. nr 44290-2017 oraz z 20 lutego 2018 r. nr 520275-N-2018.

³² Dalej: STWiORB. Dla budowy drogi nr 104416L – STWiORB (ogólna i szczegółowa) w branży drogowej; Szczegółowa STWiORB w branży telekomunikacyjnej; Szczegółowa STWiORB w branży sanitarnej – kanalizacja deszczowa. Dla przebudowy drogi nr 104395L – STWiORB (ogólna i szczegółowa) w branży drogowej.

(akta kontroli str. 260-262, 301, 303, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.27, S.54, W.25, W.61-W.77)

1.8. Umowy o roboty budowlane zostały zawarte w terminach określonych w art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp, a zakres świadczenia wykonawców w nich określony, był tożsamy z zobowiązaniem zawartym w ofercie. Umowy zawierały postanowienia dotyczące rękojmi za wady oraz gwarancji w zakresie całości robót wykonanych w ramach przedmiotu zamówienia zgodnie z ofertą na 60 miesięcy od daty dokonania odbioru końcowego. Odpowiedzialność z tytułu rękojmi obejmowała wady przedmiotu umowy, a w okresie gwarancji wykonawca zobowiązał się do nieodpłatnego usunięcia wad i usterek w terminie odpowiednio: siedmiu (104416L) oraz 14 dni (104395L), z zastrzeżeniem możliwości wykonywania uprawnień z tytułu rękojmi za wady fizyczne wynikających z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³³, niezależnie od uprawnień wynikających z gwarancji.

Ustalone kary umowne wynosiły odpowiednio: 0,5% (104416L) oraz 0,1% (104395L) wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień zwłoki w ukończeniu przedmiotu umowy lub w przypadku zwłoki (przy odbiorze końcowym oraz w okresie gwarancji i rękojmi) w usunięciu wady. Dodatkowo ustalono, że kary umowne zostaną wykonawcy naliczone głównie za działania przeciwko podwykonawcom (m.in. za brak zapłaty lub zwłokę w zapłacie wynagrodzenia podwykonawcom, za nieprzedłożenie kopii umowy z podwykonawcą) oraz w wysokości odpowiednio 15% (104416L) oraz 10% (104395L) wynagrodzenia brutto z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

W umowach o roboty budowlane uregulowano również procedury związane z odbiorem robót zanikających i ulegających zakryciu. Wykonawcy byli zobowiązani złożyć stosowny wniosek poprzez wpis w dzienniku budowy oraz dodatkowo zawiadomić inspektora nadzoru, który miał za zadanie dokonać odbioru w ciągu trzech (104416L) oraz dwóch (104399L) dni od dnia powiadomienia.

(akta kontroli str. 31-52, 62-88, 174-237)

1.9. Wykonawcy, przed podpisaniem umów, wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowych³⁴. Zgodnie z treścią dokumentów niezależnie od tego czy zostałyby zwrócone wykonawcy, ich zobowiązania wygasły automatycznie i całkowicie, a roszczenia Urzędu stały się bezskuteczne z upływem okresu ważności gwarancji.

Zamawiający zobowiązał również wykonawców do ubezpieczenia na własny koszt robót od zdarzeń losowych, ważnej co najmniej przez okres realizacji umowy, o sumie ubezpieczenia nie niższej niż wartość umowy brutto.

(akta kontroli str. 77, 220-221, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.36, W.19)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.

³⁴ Gwarancja ubezpieczeniowa należytego wykonania kontraktu oraz właściwego usunięcia wad i usterek z 12 kwietnia 2017 r. – nr 998-A680099 (do kwoty 139 010,49 zł obowiązującej w okresie od 21 kwietnia 2017 r. do 16 marca 2018 r.) oraz nr 998-A680100 (do kwoty 41 703,15 zł obowiązującej od 17 marca 2018 r. do 31 marca 2023 r.). Wysokość gwarancji została określona w § 13 ust 1 umowy nr RRG.272.8.2017 z 24 kwietnia 2017 r. w wysokości 10% wynagrodzenia brutto oznaczonego w § 8 ust. 1 umowy. Termin realizacji umowy ustalono na 31 stycznia 2018 r. Odbiór końcowy przedmiotu umowy – 18 grudnia 2017 r. Gwarancja ubezpieczeniowa należytego wykonania umowy i usunięcia wad lub usterek nr 28000165919 z 9 maja 2019 r. (do wysokości 105 457,77 zł obowiązującej od 9 maja 2019 r. do 4 sierpnia 2019 r. oraz do wysokości 31 637,33 zł obowiązującej od 6 lipca 2019 r. do 21 lipca 2024 r.). Wysokość gwarancji została określona w § 17 ust 1 umowy nr RRG.272.12.2019 z 14 maja 2019 r. w wysokości 5% ceny brutto przedstawionej w ofercie. Termin realizacji umowy ustalono na 15 czerwca 2019 r. Odbiór końcowy przedmiotu umowy – 19 czerwca 2019 r.

1. Nieopracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, do obowiązków Wójta, jako zarządcy dróg gminnych, należy w szczególności opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

Wójt wyjaśnił, że inwestycje związane z rozwojem sieci drogowej uwzględniane były w strategii rozwoju Gminy i z tego powodu nie opracowywano dodatkowych dokumentów planistycznych, które dublowałyby zapisy strategii.

NIK zauważa, że w Strategii Rozwoju Gminy Wola Uhruska na lata 2021-2030³⁵ zawarto informacje na temat dziewięciu dróg gminnych³⁶, w tym o szacowanej wartości inwestycji oraz przybliżonym czasie realizacji, natomiast bez doprecyzowania szczegółów technicznych, takich jak: ocena stanu technicznego poszczególnych odcinków dróg, ich długości czy zakresu planowanych prac (rodzaj nawierzchni, chodniki, oświetlenie itp.). W ww. opracowaniu dokonano jedynie ogólnej oceny infrastruktury drogowej: „parametry techniczne i użytkowe części dróg powiatowych i gminnych nie odpowiadają wymaganym standardom. Wiele odcinków dróg nie posiada dostatecznej nośności (...). Postępująca degradacja dróg wymaga przeprowadzania znacznego zakresu remontów bieżących, poprawy stanu poboczy i odwodnienia oraz uregulowania stanu prawnego pasów drogowy”.

(akta kontroli str. 269, 274)

2. Nierzetelne opracowanie harmonogramu rzeczowo-finansowego do umowy na roboty budowlane nr RRG.272.8.2017 z 24 kwietnia 2017 r. o wartości 1390,1 tys. zł. Ww. umowa zakładała realizację inwestycji w podziale na dwa etapy z terminem realizacji odpowiednio do 4 września 2017 r. oraz do 31 stycznia 2018 r. Harmonogram rzeczowo-finansowy stanowiący załącznik do umowy był jedynym dokumentem na podstawie, którego można było ustalić wartość poszczególnych etapów budowy drogi oraz możliwe terminy płatności. Zgodnie z harmonogramem zakończenie I etapu inwestycji o wartości 848,8 tys. zł zaplanowano na 31 sierpnia 2017 r. natomiast II etapu o wartości 541,3 tys. zł na 31 października 2017 r., podczas gdy, zarówno w uchwale nr XIX/131/2016 Rady Gminy z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2017, jak i w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2017-2020³⁷, na budowę drogi nr 104416L zabezpieczono kwotę w wysokości 925,1 tys. zł. Według stanu na dzień podpisania umowy (24 kwietnia 2017 r.) wykonanie planu finansowego w ramach ww. inwestycji wyniosło 3,1 tys. zł. W tym samym dniu zawarto również umowę³⁸ na pełnienie nadzoru inwestorskiego na kwotę 18 tys. zł, co dało w sumie zobowiązanie o wartości 1408,1 tys. zł w 2017 r. Zgodnie z § 10 ust. 5 umowy na roboty budowlane w celu dokonania odbioru końcowego wykonawca zobowiązany był wykonać wszystkie roboty, badania, próby końcowe, wraz z pisemnym wnioskiem o ich zakończeniu i o dokonanie odbioru końcowego, nie później niż do 31 stycznia 2018 r. Zgodnie z § 10 ust. 8 ww. umowy zamawiający miał dokonać odbioru końcowego w terminie 14 dni od daty pisemnego

³⁵ Wprowadzonej uchwałą nr XXXII/198/2021 Rady Gminy z dnia 29 grudnia 2021 r.

³⁶ [1] Budowa drogi gminnej 104413L w Woli Uhruskiej – ul. Parkowa i Sportowa (1952 tys. zł – lata 2021/22); [2] Budowa ciągu komunikacyjnego – ul. Dolna, Piaskowa, część Leśnej i Al. Odrodzenia (1270 tys. zł – lata 2021/23); [3] Budowa ul. Klonowej (715 tys. zł – lata 2021/23); [4] Budowa ul. Krótkiej i Nadbużańskiej w Woli Uhruskiej (500 tys. zł – lata 2024/26); [5] Budowa drogi w Nadbużance (300 tys. zł – lata 2024/25); [6] Budowa drogi – połączenie ul. Spokojnej z drogą powiatową oraz ul. Brzozową i Cichą (500 tys. zł – 2025/26); [7] Budowa drogi – od ul. Sportowej w kierunku cmentarza: Wola Uhruska – Bytyń (500 tys. zł – lata 2026/27); [8] Budowa drogi ul. Jasna w Woli Uhruskiej (1000 tys. zł – 2027/29); [9] Utwardzenie asfaltem dróg dojazdowych do pól na terenie 16 Sołectw Gminy: drogi do pól i do zabudowań – po 1 km drogi o szerokości ok. 3,5 m w każdym sołectwie (9 600 tys. zł – 2024/30).

³⁷ Uchwała XIX/130/2016 Rady Gminy z dnia 29 grudnia 2016 r.

³⁸ Nr RRG.272.7.2017.

powiadomienia, a zgodnie z § 8 ust. 7 ww. umowy płatność powinna nastąpić w terminie 30 dni od daty otrzymania przez zamawiającego prawidłowo wystawionej faktury.

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z § 10 ust. 6 i 8 umowy, Urząd miał 14 dni na dokonanie odbioru. Uwzględniając konieczne badania i próby, które były niezbędne do sprawdzenia prawidłowości wykonanych robót, termin na jego dokonanie oraz trzydziestodniowy termin płatności, uznano, że ostateczny termin płatności za ich wykonanie nie będzie mógł przypadać na dzień wcześniejszy, niż 1 stycznia 2018 r., a płatność końcowa zrealizowana zgodnie z WPF.

NIK zauważa, że podejmowane dalsze kroki przez UG w zakresie zabezpieczenia środków finansowych na to zadanie wskazują na dostosowanie zabezpieczenia płatności w zakresie tego zadania jeszcze w 2017 r. Uchwałą nr XXV/172/2017 Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2017 r. z 10 lipca 2017 r. zwiększono kwotę na to zadanie do wysokości 1460 tys. zł.

(akta kontroli str. 25, 71-73, 84-85, 299-300, 306, 308, 311-314, 355-358)

3. Dokonanie w sposób nierzetelny odbioru sporządzonych kosztorysów inwestorskich. W § 1 ust. 6 umowy nr RRG.272.13.2015 z 27 lipca 2015 r. oraz w § 4 ust. 3 pkt 11 umowy nr RRG.272.10.2018 z 20 kwietnia 2018 r. Zamawiający zastrzegł, że kosztorysy inwestorskie wraz z przedmiarami robót muszą być zgodne z rozporządzeniem w sprawie kosztorysowania. Analiza kosztorysów inwestorskich wykazała, że w odniesieniu do wymagań § 7 ww. rozporządzenia, kosztorys inwestorski nie zawierał:

- w branży teletechnicznej (droga nr 104416L): nazw i kodów Wspólnego Słownika Zamówień (dalej: nazw i kodów CPV), lokalizacji, nazwy i adresu jednostki opracowującej kosztorys, ogólnej charakterystyki obiektu lub robót, zawierającej krótki opis techniczny wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót, przedmiaru robót i kalkulacji uproszczonej;
- w branży elektroenergetycznej (droga nr 104416L): nazw i kodów CPV, lokalizacji; nazwy i adresu zamawiającego; ogólnej charakterystyki obiektu lub robót, zawierającej krótki opis techniczny wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót i kalkulacji uproszczonej;
- w branży drogowej (droga nr 104395L): ogólnej charakterystyki obiektu lub robót, zawierającej krótki opis techniczny wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót oraz kalkulacji szczegółowej cen jednostkowych.

Ponadto w kosztorysie inwestorskim dotyczącym przebudowy drogi nr 104395L sporządzonym 11 marca 2019 r. powołano się na poziom cen z I kw. 2019 r., które nie były jeszcze na ten czas dostępne. Wartości przyjęte w kosztorysie inwestorskim były zaniżone w stosunku do poziomu cen z dostępnych publikacji i wyniosły odpowiednio: 12,75 zł/r-g netto, koszty pośrednie [Kp] – 55% i koszty zakupu – 5%, co mogło mieć wpływ na zaniżenie wartości zamówienia. Zgodnie z publikacją Sekocenbud (poziom cen IV kw. 2018 r.) stawka minimalna dla robót inżynierskich wyniosła 16 zł/r-g netto, 63,4% [Kp], 11,1% zysku.

Kosztorysy inwestorskie dotyczące przebudowy drogi nr 104416L zostały sporządzone w październiku oraz w grudniu 2015 r. na bazie cen z II i III kw. 2015 r. Postępowanie na wybór wykonawcy robót wszczęto 7 kwietnia 2017 r. Wartość kosztorysów zaktualizowanych 20 lutego 2017 r. była tożsama z kwotą wynikającą z kosztorysów sporządzonych w 2015 r. i wynosiła 1 176 813,02 zł netto.

Wójt wyjaśnił, że kosztorysy w branży telekomunikacyjnej oraz elektroenergetycznej dla drogi nr 104416L odebrano łącznie uznając, że zawarte w części drogowej elementy kosztorysu dotyczą całości robót, natomiast na etapie postępowania

przetargowego oraz realizacji robót nie było wątpliwości ze strony oferentów oraz wykonawcy robót co do zakresu rzeczowego ww. kosztorysów.

Kosztorysy inwestorskie dotyczące drogi nr 104395L odebrano w taki stanie ze względu na konieczność terminowego zakończenia i rozliczenia dotacji przyznanej na realizację zadania. Projekt miał być realizowany w formule „zaprojektuj i wybuduj”, jednak dwa postępowania prowadzone w tej formule zostały unieważnione³⁹. Za zgodą Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (dalej: UMWL) zmieniono formułę realizacji zamówienia na odrębne wykonanie dokumentacji technicznej oraz wykonanie robót budowlanych. Wybrany w przetargu wykonawca niestety nie był w stanie terminowo wykonać projektu, co spowodowało konieczność wydłużenia terminów prac projektowych. Wskazane braki nie miały wpływu na możliwość ogłoszenia przetargu na roboty budowlane i w związku z tym nie żądano już uzupełnienia i poprawiania kosztorysów. W zakresie wskaźników i poziomu cen kosztorysu przyjęto, że kosztorysant, będąc profesjonalistą, przyjął właściwe stawki. Realność tych cen potwierdziły wyniki przetargów na roboty budowlane. W przypadku drogi nr 104416L wartość kosztorysowa netto robót wyniosła 1176,8 tys. zł, natomiast wartość najkorzystniejszej oferty 1130 tys. zł netto, natomiast w przypadku przebudowy drogi nr 104395L wartości te wyniosły odpowiednio: 2335,7 tys. zł netto (kosztorys), 1714,8 tys. zł netto (wybrana oferta).

Z informacji uzyskanych od projektanta wynika, że kwota końcowa pojawiająca się w kosztorysie inwestorskim jest wynikiem „wskazań i sugestii” inwestora. Zjawisko aktualizowania kosztorysów bez zmiany kwoty finalnej jest dość powszechne i wynika z faktu przyznania gminom środków w ramach projektów wspierających, a każda zmiana kwoty wymusza dodatkowe procedury wyjaśniania i zmieniania już wcześniej złożonych wniosków. NIK zauważa, że taka praktyka prowadzi do naruszenia art. 32 ust. 1 oraz art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp oraz rozporządzenia w sprawie kosztorysowania.

(akta kontroli str. 53-56, 115-145, 242, 246, 269, 274-275, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.26, W.5, W.7-W.8)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był przygotowany do zrealizowania zadań inwestycyjnych objętych badaniem NIK. Wykonawcy dokumentacji projektowych zostali wyłonieni z zachowaniem zasady konkurencyjności oraz wywiązali się terminowo z obowiązków wynikających z zawartych umów. Dokumentacja projektowa zawierała niezbędne opracowania, określone w art. 31 ust. 1 Pzp, wymagane do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane. Wykonawcy robót budowlanych zostali wybrani zgodnie z obowiązującymi przepisami Pzp, a zawarte umowy na wykonanie robót budowlanych odpowiadały treści złożonych ofert i zabezpieczały interesy zamawiającego. Zmiana jednej z umów nastąpiła zgodnie z obowiązującymi przepisami Pzp i była uzasadniona. Posłużenie się niezaktualizowanymi kosztorysami inwestorskimi, nie miało wpływu na wynik prowadzonych postępowań. Dokonana 10 lipca 2017 r. zmiana budżetu Gminy na ten sam rok, pozwoliła na wyeliminowanie ryzyka braku środków finansowych niezbędnych do dokonania zapłaty wykonawcy w przypadku zakończenia robót budowlanych w terminie przewidzianym w harmonogramie. Nieprawidłowością było również nieopracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, do czego Wójt jako zarządca drogi był zobowiązany na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

OBSZAR

³⁹ Brak ofert niepodlegających odrzuceniu, kwota najkorzystniejszej oferty znacznie przekraczała zaplanowane środki finansowe.

2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych.

2.1. Przed przystąpieniem do robót budowlanych, stosownie do art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, Urząd powiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Włodawie (dalej: PINB) oraz projektantów o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych⁴⁰.

Zgodnie z zawartymi umowami do obowiązków zamawiającego należało m.in. przekazanie wykonawcy terenu robót wraz z dokumentacją projektową oraz zapewnienie na swój koszt nadzoru inwestorskiego. W § 3 ust. 2 umowy o roboty budowlane na budowę drogi nr 104416L zawarto zapis, że wprowadzenie wykonawcy na budowę nastąpi w terminie uzgodnionym przez strony, z kolei w § 4 ust. 1 pkt 2 umowy na zadanie nr 2 protokolarne przekazanie wykonawcy placu budowy miało nastąpić w ciągu 14 dni od daty zawarcia umowy⁴¹. Przekazanie placów budowy wraz z niezbędną dokumentacją projektową, STWiORB oraz dziennikami budowy nastąpiło protokolarnie w terminach umownych, tj. 8 maja 2018 r. (104416L) – 14 dnia od daty podpisania umowy oraz 15 maja 2019 r., w pierwszym dniu od podpisania umowy.

RRG nie wyegzekwował od wykonawców opracowania i przedstawienia do akceptacji inspektorów nadzoru inwestorskiego PZJ. Obowiązek jego opracowania został wskazany w ogólnych STWiORB, jako jeden z elementów kontroli jakości robót. Ustalenia w powyższym zakresie opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 62-85, 197-240, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.48, S.52, W.22, W.32)

2.2. Zmiana umowy nr RRG.272.8.2017 z 24 kwietnia 2017 r. została dokonana z zachowaniem zasad, o których mowa w art. 144 ust. 1 Pzp. Zamawiający przewidział w treści umowy okoliczności tych zmian. W dniu 19 września 2017 r. aneksem nr 1 zmieniono harmonogram rzeczowo-finansowy, w którym przesunięto termin realizacji budowy odcinka drogi oraz kanalizacji deszczowej w obrębie ul. Zielonej. Była to zmiana nieistotna w rozumieniu art. 144 ust. 1e Pzp, gdyż harmonogram nie stanowił części oferty⁴². Ponadto, w § 2 ust. 5 i 6 ww. umowy, wykonawca został zobowiązany do aktualizacji harmonogramu w zależności od faktycznego postępu prac oraz wpływu tego postępu na powiązania z innymi robotami. Podpisanie ww. aneksu nie spowodowało zmiany wartości umowy oraz nie miało wpływu na termin realizacji inwestycji.

Umowa na przebudowę drogi nr 104395L nie była zmieniana.

(akta kontroli str. 62-88)

Budowę drogi nr 104416L oraz przebudowę drogi nr 104395L zrealizowano w terminach wynikających z umów o roboty budowlane. Zgłoszenia wykonawców o zakończeniu robót zostały potwierdzone przez inspektorów nadzoru inwestorskiego w dziennikach budowy. W przypadku drogi nr 104416L zgłoszenia dokonano 8 grudnia 2017 r. (termin realizacji umowy do 31 stycznia 2018 r.), natomiast w przypadku drogi nr 104395L 14 czerwca 2019 r. (termin realizacji umowy określono do 15 czerwca 2019 r.). W toku kontroli nie stwierdzono niezgodności wykonania prac budowlanych z projektami wykonawczymi.

⁴⁰ Droga nr 104416L – zawiadomienie PINB oraz projektanta w dniu 8 maja 2017 r. Droga nr 104395L – zawiadomienie PINB w dniu 15 maja 2019 r., zawiadomienie projektanta w dniu 16 maja 2019 r.

⁴¹ Data podpisania umowy 14 maja 2019 r.

⁴² Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 umowy nr RRG.272.8.2017 z 24 kwietnia 2017 r. wykonawca zobowiązał się do opracowania i uzgodnienia z zamawiającym harmonogramu rzeczowo-finansowego w terminie siedmiu dni od podpisania umowy. Harmonogram został podpisany 28 kwietnia 2017 r., tj. w terminie 4 dni od podpisania umowy.

(akta kontroli str. 73, 199, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.37, W.27)

2.3. Pracownicy RRG nie posiadali uprawnień budowlanych do kierowania i wykonywania nadzoru inwestorskiego. Usługi tego typu były świadczone przez podmioty zewnętrzne. Urząd zapewnił nadzór inwestorski nad realizacją zadań objętych kontrolą, poprzez ustanowienie inspektorów nadzoru posiadających uprawnienia budowlane w wymaganych specjalnościach⁴³.

W ramach zawartych umów powierzono inspektorom nadzoru pełny zakres czynności określonych w art. 25 i 26 Prawa budowlanego oraz upoważniono ich do reprezentowania zamawiającego w kontaktach z osobami trzecimi w sprawach związanych z robotami. Inspektorzy zobowiązani byli m.in. do wizytowania budowy, monitorowania realizacji inwestycji, sprawowania kontroli zgodności realizacji inwestycji z dokumentacją projektową, ZRID, umową z wykonawcą inwestycji oraz z harmonogramem rzeczowo-finansowym.

Inspektorzy nadzoru inwestorskiego zostali wyłonieni z zachowaniem zasad konkurencyjności. W przypadku drogi nr 104416L poprzez ogłoszenie na stronie internetowej BIP, a w przypadku drogi nr 104395L przeprowadzono przetarg nieograniczony.

(akta kontroli str. 57-61, 146-173, 277, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.35, S.48, W.18, W.22)

2.4. Dla badanych inwestycji, zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, założono i prowadzono dzienniki budowy, w których odnotowywano szczegółowo zdarzenia i okoliczności zachodzące w toku wykonywania robót budowlanych. Zapisy w dziennikach budowy umożliwiały ustalenie zastosowanej przez wykonawcę technologii oraz sposobu wykonania poszczególnych etapów (elementów) robót, w tym przeprowadzenie częściowych odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu. Analiza przekazanej przez wykonawców dokumentacji powykonawczej, zawierającej m.in. wyniki przeprowadzonych badań laboratoryjnych, wykazała, że sposób wykonania robót był na bieżąco kontrolowany, a odbiory częściowe poprzedzone pobraniem próbek (np. badanie składu betonu asfaltowego warstwy wiążącej, mieszanki wbudowanej w warstwę ścieralną), oznaczeniem wytrzymałości betonu ław fundamentowych pod krawężniki oraz badań wskaźników zagęszczenia: podłoża pod warstwy konstrukcyjne; warstwy odcinającej (jako konstrukcji podbudowy); podbudowy z gruntu stabilizowanego cementem oraz z kruszywa łamanego frakcji 0÷31,5 mm, ze wskazaniem partii, z której pobrano próbki oraz lokalizacji miejsc, w których wykonano badanie zagęszczenia poszczególnych warstw.

Odbiory końcowe robót budowlanych dróg nr 104416L i 104395L odbyły się w ciągu 14 dni od dnia zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru.⁴⁴ Zgodnie

⁴³ Do nadzoru inwestorskiego nad budową drogi nr 104416L w ramach umowy na pełnienie nadzoru inwestorskiego nr RRG.272.7.2017 z 24 kwietnia 2017 r. powołano trzech inspektorów posiadających uprawnienia budowlane do kierowania i wykonywania nadzoru inwestorskiego bez ograniczeń w specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej – nr ewid. 499/Lb/2001 (wg pisma Przewodniczącego Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa (dalej: LOIIB) z dnia 15 lipca 2014 r. uprawnienia obejmowały również budowle takie jak: drogi i nawierzchnie lotniskowe; mosty, w tym wiadukty, przepusty, tunele i eskapady; hydrotechniczne gospodarki wodnej, melioracji wodnych); instalacyjnej, w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych – LUB/0005/PWOS/05; instalacji i urządzeń elektrycznych – 1292/Lb/72 (wg pisma Przewodniczącego Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej LOIIB z dnia 23 maja 2012 r. posiadane uprawnienia obejmowały specjalność telekomunikacyjną).

Do nadzoru inwestorskiego nad przebudową drogi nr 104395L w ramach nr RRG.272.14.2019 z 20 maja 2019 r. powołano inspektora posiadającego uprawnienia budowlane bez ograniczeń w specjalności inżynierskiej drogowej – LUB/0436WBD/15.

⁴⁴ W przypadku drogi nr 104416L zgłoszenie gotowości do odbioru nastąpiło 8 grudnia, a odbioru dokonano 18 grudnia 2017 r., tj. 10 dnia od daty zakończenia umowy, a w przypadku drogi nr 104395L zgłoszenie

z postanowieniami umów o roboty budowlane odbiory zostały przeprowadzone komisyjnie, przez wyznaczonych pracowników Urzędu, przy udziale branżowych inspektorów nadzoru oraz przedstawicieli wykonawców robót. W końcowych protokołach odbioru robót jakoś robót oceniono jako dobrą i nie stwierdzono usterek. Urząd dopełnił formalności związanych z przekazaniem dróg do użytkowania i dokonał niezbędnych zgłoszeń o zakończeniu robót odpowiednio 22 marca 2018 r. (104416L) oraz 10 lipca 2017 r. (104395L).

(akta kontroli str. 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.37, S.39-S.42, S.47, S.51, W.26-W.27, W.33-W.34, W.39-W.59)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie wyegzekwowano od wykonawców opracowania PZJ i przedstawienia do akceptacji przed przystąpieniem do robót budowlanych budowy i przebudowy dróg nr: 104416L i 104395L. Zgodnie z pkt 6.1. ogólnych STWiORB wykonawca był zobowiązany sporządzić PZJ, w którym powinien określić zamierzony sposób wykonania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący ich wykonanie zgodnie z dokumentacją projektową, STWiORB oraz innymi ustaleniami.

Wójt wyjaśnił, że nie egzekwowano opracowania PZJ wskazanych w STWiORB, gdyż na budowach ustanowiono nadzór inwestorski, który zapewniał wystarczający poziom oceny jakości wykonywanych robót.

(akta kontroli str. 269-270, 275, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.27, W.25)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd przestrzegał wymogów formalno-prawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia i prowadzenia robót budowlanych. Terminowo wprowadzono na budowę wykonawców, przekazując im niezbędną dokumentację. Ustanowiono inspektorów nadzoru inwestorskiego posiadających uprawnienia budowlane adekwatne do zakresu realizowanych robót. W trakcie realizacji nie zaistniała konieczność wprowadzenia zmian istotnych, które spowodowałyby zmianę wartości umowy, co świadczy o dołożeniu należytej staranności przy opracowaniu dokumentacji projektowej. Rzetelnie prowadzono dokumentację powykonawczą poprzez systematyczne dokonywanie wpisów w dziennikach, pozwalających na ustalenie zastosowanej przez wykonawcę technologii oraz sposobu wykonania poszczególnych etapów (elementów) robót, w tym przeprowadzenie częściowych odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu potwierdzonych wynikami badań laboratoryjnych. Niewyegzekwowanie od wykonawców i inspektorów nadzoru inwestorskiego opracowania PZJ nie miało wpływu na dobrą jakość wykonanych dróg.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Utrzymanie obiektów infrastruktury technicznej.

3.1. W umowach o roboty budowlane⁴⁵ przewidziano przeprowadzanie przeglądów gwarancyjnych po pierwszym i w dalszych latach eksploatacji komisyjnie, z udziałem zamawiającego, inspektorów nadzoru oraz wykonawcy robót. Urząd nie dokonywał przeglądów gwarancyjnych w przypadku badanych inwestycji (opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 66, 77, 214, 301-302, 304)

gotowości do odbioru nastąpiło 14 czerwca 2019 r., a odbioru dokonano 19 czerwca 2019 r., tj. piątego dnia od daty zakończenia umowy.

⁴⁵ W § 4 ust. 1 pkt 31 umowy z 24 kwietnia 2017 r. (104416L) oraz w § 12 ust. 14 umowy z 14 maja 2019 r. (104395L).

3.2. W latach 2017-2022 nie wystąpiły przesłanki do podjęcia działań wobec wykonawców inwestycji budowy i przebudowy dróg gminnych nr: 104416L i 104395L w celu wyegzekwowania realizacji zobowiązań z tytułu udzielonej gwarancji. Nie naliczono również kar umownych, gdyż nie stwierdzono usterek na ww. odcinkach dróg.

Na dzień 17 października 2022 r. stan nawierzchni odcinków dróg objętych badaniem NIK był dobry.

Na drodze nr 104395L relacji Siedliszcze – Ruda-Huta, w nawierzchni zatoki autobusowej, w km 1+325, stwierdzono płytkie koleiny, a w km 1+810, utworzyły się szczeliny wzdłuż chodnika drugiej zatoki autobusowej. Pomiędzy nawierzchnią chodnika z kostki brukowej a krawężnikiem zatoki oraz pomiędzy nawierzchnią chodnika a obrzeżem chodnikowym, do którego dochodziło umocnienie skarpy betonowymi płytami ażurowymi, nastąpiło miejscowe wysunięcie się dwóch kostek z nawierzchni chodnika od strony skarpy oraz nieznaczne pochylenie się barierki ochronnej w kierunku skarpy.

Ujawnione w trakcie przeprowadzenia czynności kontrolnych ustereki zostały zgłoszone wykonawcy 16 listopada 2022 r. Został on równocześnie poinformowany o terminie przeglądu gwarancyjnego ustalonego na 21 listopada 2022 r.

Na drodze nr 104416L, na placach postojowych, przy ul. Zielonej, zlokalizowanych przed ogrodzeniem kościoła, wydzielono, za pomocą kostki betonowej w kolorze grafitowym, miejsca parkingowe o długości 3,60÷4,20 m. Zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴⁶ stanowiska postojowe dla samochodów powinny mieć wymiary wynoszące co najmniej: szerokość 2,5 m i długość 5m – w przypadku samochodów osobowych.

Wójt wyjaśnił, że wstawki z kostki w innym kolorze niż pozostała nawierzchnia placu⁴⁷ nie stanowi oznakowania poziomego w rozumieniu przepisów prawa. W związku z istniejącym murem oporowym kościoła parafialnego nie było możliwości doprowadzenia tych miejsc do zgodności z wymaganiami określonymi w ww. rozporządzeniu. Z tego powodu nie utworzono tam miejsc parkingowych, a plac postojowy powinien być wykorzystywany z uwzględnieniem wymiarów pojazdów, które są w tym miejscu pozostawiane (za prawidłowe parkowanie pojazdu odpowiada kierowca).

Ponadto na końcowym odcinku drogi wewnętrznej (boczna ul. Ogrodowej) utworzyła się zastoja wody obejmująca szerokość jezdni oraz trzech miejsc parkingowych na długości ok. 15 m.

Wójt wyjaśnił, że zaobserwowane zastoisko wód powstaje w wyniku samowolnego podniesienia terenu przez właścicieli działki sąsiedniej, w tym wykonania nasypu na poboczu do krawężnika. Uniemożliwia to wchłanianie wody poprzez pobocze gruntowe. Odcinek ten został wykonany zgodnie z projektem, który przewidywał najniższy punkt w km 0+055, zgodnie z lokalnym kilometrażem. Wykonany nasyp uniemożliwia odpływ wody na pobocze i dalsze jej, naturalne wsiąkanie.

(akta kontroli str. 263-266, 302, 305, 362-363)

3.3. Zgodnie z § 13 ust. 1 i 2 umowy z 24 kwietnia 2017 r. oraz z § 17 ust. 1 i 6 umowy z 14 maja 2019 r. zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało wniesione przez wykonawców w formie gwarancji ubezpieczeniowych odpowiednio w wysokości 139 tys. zł oraz 105,5 tys. zł w terminach określonych w umowach o roboty budowlane. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy z tytułu niewykonania lub należytego wykonania kontraktu, w wysokości 70% sumy

⁴⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225.

⁴⁷ Kostka brukowa w kolorze szarym.

ubezpieczenia powinna zostać zwrócona oraz wyksięgowana w terminie 30 dni od dnia wykonania przedmiotu umowy. Kwota w wysokości 97,3 tys. zł (104416L) została wyksięgowana 30 marca 2018 r., a powinna do 17 stycznia 2018 r.⁴⁸, natomiast kwota w wysokości 73,8 tys. zł (104395L) została wyksięgowana 31 grudnia 2019 r., a powinna do 19 lipca 2019 r. Ponadto zabezpieczenie, w kwocie 31,6 tys. zł, z tytułu nie usunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek powstałych w przedmiocie umowy, zostało zaksięgowane dwukrotnie, zwiększając tym samym sumę ubezpieczenia wynikającą z gwarancji z 14 maja 2019 r. do 137,1 tys. zł. Ustalenia w powyższym zakresie opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 62, 77, 197, 220-221, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.36, W.19)

3.4. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji dróg (obiektów mostowych), o której mowa w art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 269, 275)

3.5. W Urzędzie nie przeprowadzono okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, do czego zobowiązywał Wójtą, jako zarządcę dróg przepis art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych (opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 362)

3.6. W okresie objętym kontrolą obiekty administrowane przez Urząd były kontrolowane przez organy zewnętrzne łącznie siedem razy. W zakresie inwestycji objętych kontrolą NIK przeprowadzono postępowanie administracyjne wszczęte z urzędu przez PINB skutkujące wydaniem 20 grudnia 2017 r. decyzji NB-7356/84/17 w sprawie zabezpieczenia wykonanej skarpy na końcu ul. Zielonej w Woli Uhruskiej w km 0+238 (droga nr 104416L), gdzie zlokalizowano zlewnię kanalizacji deszczowej wyposażoną w osadnik i separator substancji ropopochodnych, z odprowadzeniem wód poprzez ściek skarpowy. PINB potwierdził wykonanie balustrady o wys. 1,10 m i dł. min. 8 m stanowiącej zabezpieczenie przed upadkiem z wykonanej skarpy w decyzji z 15 marca 2018 r.⁴⁹

(akta kontroli str. 242, 245-246, 318-328)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprzeprowadzenie do końca 2021 r. odpowiednio czterech i dwóch przeglądów gwarancyjnych przewidzianych w § 4 ust. 1 pkt 31 umowy nr RRG.272.8.2017 z 24 kwietnia 2017 r. (104416L) oraz w § 12 ust. 14 umowy nr RRG.272.14.2019 z 14 maja 2019 r. (104395L). Przeglądy miały być dokonywane komisyjnie, przy udziale inspektorów nadzoru i wykonawcy, do końca każdego roku kalendarzowego rozpoczynając od roku następującego po dacie odbioru robót. Odbiór końcowy drogi nr 104416L nastąpił 18 grudnia 2017 r., a gwarancja upływa 17 grudnia 2022 r., natomiast drogi nr 104395L – 19 czerwca 2019 r., a gwarancja obowiązuje do 18 czerwca 2024 r.

Wójt wyjaśnił, że w związku z utrzymującym się stanem zagrożenia epidemicznego nie organizowano przeglądów z udziałem wykonawców. Oceny stanu dróg

⁴⁸ Zgodnie z gwarancją ubezpieczeniową z 12 kwietnia 2017 r. łączna suma gwarancyjna z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu w okresie od 21 kwietnia 2017 r. do 16 marca 2018 r. wyniosła 139,0 tys. zł, natomiast z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek w okresie od 17 marca 2018 r. do 31 marca 2023 r. wyniosła 41,7 tys. zł. Odbiór robót w przypadku budowy drogi nr 104416L nastąpił 18 grudnia 2017 r., zatem 70% kwoty ubezpieczenia powinno zostać zwrócona w ciągu 30 dni od dnia wykonania przedmiotu umowy, tj. do 17 stycznia 2018 r.

⁴⁹ Decyzja znak NB-7356/84/17.

dokonywano na bieżąco i w związku z brakiem zastrzeżeń i ujawnionych wad nie sporządzano protokołów. W związku ze zbliżającym się końcem okresu gwarancyjnego robót wykonanych na drodze nr 104416L na koniec listopada planowany jest przegląd (przed upływem okresu gwarancji). Przegląd gwarancyjny w Siedliszcu zostanie zaplanowany przed końcem roku.

(akta kontroli str. 62, 66, 77, 197, 214, 301-302, 304, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.51, W.34)

2. Nieterminowe wyksięgowanie z konta 910 zabezpieczenia należytego wykonania umów o roboty budowlane w łącznej wysokości 171,1 tys. zł. Wykonawcy wnieśli zabezpieczenie należytego ich wykonania w formie gwarancji ubezpieczeniowych wynoszących odpowiednio:

- w przypadku umowy z 24 kwietnia 2017 r.⁵⁰ – 139 tys. zł – z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu w okresie od 21 kwietnia 2017 r. do 16 marca 2018 r. oraz 41,7 tys. zł., z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek w okresie od 17 marca 2018 r. do 31 marca 2023 r.;
- w przypadku umowy z 14 maja 2019 r.⁵¹ – 105,5 tys. zł – z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu w okresie od 9 maja do 4 sierpnia 2019 r. oraz 31,7 tys. zł – z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek w okresie od 6 lipca 2019 r. do 21 lipca 2024 r.

Zgodnie z § 13 ust. 2 umowy z 24 kwietnia 2017 r. oraz z § 17 ust. 6 i 7 umowy z 17 maja 2019 r. kwoty w wysokości odpowiednio: 97 307,34 zł oraz 73 820,44 zł, stanowiące 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy powinny zostać zwrócone oraz wyksięgowane w ciągu 30 dni od dnia wykonania przedmiotu umów. W przypadku budowy drogi nr 104416L odbiór robót nastąpił 18 grudnia 2017 r., zatem wyksięgowanie zwrotu 70% kwoty ubezpieczenia powinno nastąpić do 17 stycznia 2018 r., a nastąpiło 30 marca 2018 r., tj. 72 dni po terminie umownym i 14 dni po upływie ważności gwarancji z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu. W przypadku przebudowy drogi nr 104395L odbiór robót nastąpił 19 czerwca 2019 r., zatem wyksięgowanie zwrotu 70% kwoty ubezpieczenia powinno nastąpić do 19 lipca 2019 r. Zabezpieczenie wyksięgowano 31 grudnia 2019 r., tj. 165 dni po terminie umownym i 149 dni po upływie ważności gwarancji z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu.

Wójt wyjaśnił, że ww. gwarancje ubezpieczeniowe składały się z dwóch części: z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktu w wysokości 70% kwoty ubezpieczenia oraz z tytułu należytego usunięcia wad i usterek w wysokości 30%, zatem po zakończeniu robót budowlanych, w związku z koniecznością zachowania ich na okres gwarancji, fizyczny zwrot tych dokumentów nie był możliwy, zaś nieterminowe wyksięgowanie zobowiązań wynikało z przeoczenia, a zidentyfikowano je w procesie weryfikacji dokumentów podczas prac inwentaryzacyjnych.

(akta kontroli str. 77, 221, 359, 361-362, 485-498 – akta elektroniczne na płycie CD, pliki nr S.36, W.19)

3. Ujęcie w księgach rachunkowych prowadzonych przez Urząd Gminy kwoty 137,1 tys. zł, jako zabezpieczenia należytego wykonania umowy nr RRG.272.12.2019 z 14 maja 2019 r., podczas gdy wykonawca wniósł zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej na kwotę 105,5 tys. zł, zgodnie z § 17 ust. 1 ww. umowy.

Wójt wyjaśnił, że podczas prac inwentaryzacyjnych na 31 grudnia 2019 r. sprostowano omyłkowe księgowanie, poprzez wyksięgowanie kwoty 105 457,77 zł. Saldo wykazało kwotę 31 637,33 zł – tj., właściwą wartość kwoty ubezpieczenia

⁵⁰ Gwarancja ubezpieczeniowa nr 280000165919 z 9 maja 2019 r.

⁵¹ Gwarancja ubezpieczeniowa nr 998-A680099 i 998-A680100 z 12 kwietnia 2017 r.

z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek gwarancji ubezpieczeniowej nr 280000165919 z 9 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 367-368, 500, 502-503)

4. Niezałożenie i nieprowadzenie ewidencji dróg gminnych. Zgodnie z art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych dla poszczególnych kategorii dróg zarządca drogi prowadzi ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Ewidencja dróg publicznych, zgodnie z § 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 tunelom⁵², powinna obejmować m.in.: książkę drogi, dziennik objazdu dróg, mapę techniczno-eksploatacyjną dróg, wykaz przepustów.

Wójt wyjaśnił, że w latach 2019-2021 planowano założenie takiej ewidencji wraz z elektroniczną tą ewidencją, jednak ze względu na brak środków finansowych na wydatki bieżące, zadanie to nie zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 269, 275)

5. Nieprzeprowadzanie obowiązkowych okresowych, rocznych i pięcioletniej, kontroli stanu dróg gminnych nr: 104416L oraz 104395L w latach 2017-2022. Zgodnie z art. 20 ust. 11 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy w szczególności przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym stan bezpieczeństwa szczególnie zagrożonych uczestników ruchu drogowego. Obowiązek przeprowadzania obowiązkowych kontroli wynika również z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.

Wójt wyjaśnił, że stan dróg oceniany był na bieżąco, w szczególności w okresie wiosennym, w celu oceny stanu dróg po okresie zimowym oraz ustalenia zakresu i kosztów koniecznych napraw. Z przeglądów tych nie sporządzano protokołów, a wyniki uwzględniano przy zlecaniu prac związanych z remontem i utrzymaniem dróg.

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

(akta kontroli str. 362)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Urzędu w zakresie utrzymania obiektów infrastruktury technicznej. Wójt nie wywiązywał się z obowiązków zarządcy drogi dotyczących prowadzenia ewidencji dróg oraz wykonywania okresowych kontroli stanu dróg przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane. Nie przeprowadzano również przeglądów gwarancyjnych dróg gminnych nr: 104416L oraz 104395L w częstotliwości wynikającej z umów na roboty budowlane. Nie wyksięgowano także terminowo zabezpieczenia należytego wykonania dwóch umów na roboty budowlane o łącznej wartości 171,1 tys. zł.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych.

⁵² Dz. U. nr 67, poz. 582.

2. Sporządzanie harmonogramów rzeczowo-finansowych w sposób zgodny z treścią zawartych umów o roboty budowlane oraz z założeniami dotyczącymi planowanych płatności w poszczególnych latach budżetowych.
3. Egzekwowanie od wykonawców i inspektorów nadzoru inwestorskiego sporządzania i wytwarzania dokumentów, do których opracowania i prowadzenia zobowiązywały zapisy STWiORB (PZJ).
4. Przeprowadzenie przeglądów gwarancyjnych odcinków dróg gminnych nr: 104416L oraz 104395L, w szczególności przeglądu ostatecznego przed upływem okresu gwarancji.
5. Założenie i prowadzenie ewidencji dróg gminnych i obiektów mostowych, w tym książek dróg.
6. Przeprowadzanie kontroli okresowych dróg i obiektów mostowych zgodnie z wymogami Prawa budowlanego.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, 25 listopada 2022 r.

Kontroler
Małgorzata Dobrowolska
Główny specjalista kontroli państwowej

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

.....
Podpis

.....
Podpis