



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.005.03.2020

Pan Konrad Gęsiarz
Starosta Namysłowski
Starostwo Powiatowe w Namysłowie
pl. Wolności 12a, 46-100 Namysłów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Namysłowie, pl. Wolności 12a, 46-100 Namysłów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Gęsiarz, Starosta Powiatu Namysłowskiego ² od 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli, tj. do 28 sierpnia 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Marek Dudek główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/39/2020 z 18 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Powiat Namysłowski⁵ prawidłowo zaplanował i zgodnie z umową dofinansowania zrealizował projekt drogowy pn. *Przebudowa drogi – budowa ścieżki rowerowej przy drodze powiatowej 1102 O na odcinku Józefków – Objazda*, osiągając jego zakładane efekty.

Kontrolowana jednostka była przygotowana organizacyjnie do zarządzania siecią dróg. Prawidłowo i w wymaganych terminach przeprowadzano okresowe kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Przeglądy były rzetelnie dokumentowane i przeprowadzane przez osoby posiadające wymagane uprawnienia. Prawidłowo prowadzono również ewidencję dróg, która umożliwiała kompleksową identyfikację i rozwiązywanie problemów sieci drogowej, w tym w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dane te, jak również informacje o kolizjach i wypadkach drogowych przekazywane przez Policję, były wykorzystywane do planowania remontów i inwestycji drogowych. Dla wszystkich pięciu odcinków dróg, na których zakończone zostały zadania objęte dofinansowaniem ze środków Funduszu Dróg Samorządowych⁶, prawidłowo ustalono nową organizację ruchu. Zamówienie publiczne związane z realizacją objętego kontrolą projektu drogowego o najwyższej wartości, tj. projektu pod nazwą *Przebudowa drogi – budowa ścieżki rowerowej przy drodze powiatowej 1102 O na odcinku Józefków – Objazda*⁷ zostało przeprowadzane zgodnie z obowiązującymi przepisami o zamówieniach publicznych. Powiat osiągnął zakładane w umowie zawartej z Wojewodą Opolskim efekty tego projektu i rozliczył się z otrzymanych środków finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku opracowania przez Zarząd Powiatu, przed dniem 19 czerwca 2020 r., projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu i utrzymania i ochrony dróg na terenie Powiatu. Ponadto nie zachowano terminu przedłożenia Wojewodzie Opolskiemu rozliczenia końcowego ww. projektu drogowego, którego realizacja została współfinansowana środkami FDS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych

1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z zarządzaniem powiatową siecią dróg samorządowych w zakresie ich budowy, modernizacji, remontu i utrzymania realizowano w Wydziale Dróg Starostwa⁸, nad którym nadzór sprawował Wicestarosta⁹.

(akta kontroli str. 5-7, 8-10, 11-13, 14-47)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Powiat.

⁶ Dalej: FDS.

⁷ Dalej: zadanie pn. *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda*.

⁸ Zadania w tym zakresie ustalone w § 29 Regulaminu organizacyjnego Starostwa nadanego uchwałą nr 11/32/2019 Zarządu Powiatu z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu organizacyjnego Starostwa. Poprzednio w tym zakresie obowiązywała uchwała nr 56/222 Zarządu Powiatu z 7 lipca 2017 r.

⁹ Zarządzenie nr 11/03/2019 Starosty Namysłowskiego z dnia 20 marca 2019 r. w sprawie ustalenia zakresu nadzoru nad komórkami organizacyjnymi Starostwa Powiatowego i jednostkami organizacyjnymi powiatu oraz powiatowymi inspekcjami i strażami. Poprzednio w tym zakresie obowiązywało zarządzenie nr 29/10/2017 z dnia 12 października 2017 r., w którym wskazano, że nadzór nad Wydziałem Dróg sprawuje Członek Zarządu Powiatu.

W objętym kontrolą okresie w Wydziale Dróg zatrudnione były trzy osoby w pełnym wymiarze czasu pracy. Naczelnik Wydziału posiadał wykształcenie kierunkowe – budownictwo w zakresie specjalności inżynieria lądowa oraz uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej¹⁰, a podinspektor ds. utrzymania dróg posiadał wykształcenie średnie o specjalności drogi i mosty kołowe. Trzeci pracownik (inspektor ds. mostów, ewidencji i gospodarki nieruchomościami) legitymował się wykształceniem wyższym w zakresie inżynierii środowiska oraz uczestniczył w sześciu szkoleniach związanych z realizacją zadań z zakresu budowy, zarządzania siecią drogową i kierowania ruchem drogowym. Zadania dla ww. pracowników Starosta ustalił w zakresach czynności przyjętych przez te osoby.

Stan zatrudnienia, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe pracowników Wydziału Dróg umożliwiały realizację zadań w zakresie budowy, modernizacji, remontów i zarządzania drogami powiatowymi.

(akta kontroli str. 495-510, 533-539, 673-674, 704)

Według stanu na koniec 2018 r. i 2019 r. długość dróg powiatowych nie uległa zmianom i wynosiła ogółem 311,972 km (w tym: drogi główne (G) – 59,169 km, drogi zbiorcze (Z) – 166,545 km, a drogi lokalne (L) – 86,258 km. Drogi powiatowe posiadały nawierzchnię twardą na długości 296,153 km (w tym 288,131 km ulepszoną, a 8,022 km – nieulepszoną) oraz gruntową na długości 15,819 km (w tym wzmocnioną żwirem lub żużlem na długości 0,023 km, a naturalną – z gruntu rodzimego – na długości 15,796 km).

Ponadto Powiat (wg stanu na 31 grudnia 2018 r. i 2019 r.) zarządzał 16 odcinkami dróg wewnętrznych o ogólnej powierzchni 18 269,21 m². Stanowiły one m.in. drogi dojazdowe i przejazdowe, parkingi, place (np. przyszkolne), chodniki, drogi pożarowe oraz stanowisko do ważenia pojazdów. Drogi te zlokalizowane były na terenie nieruchomości należących do tej jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 86-87, 736-739)

1.2. Zarząd Powiatu w załączniku do uchwały nr 58/203/2020 z dnia 19 czerwca 2020 r. ustalił *Plan rozwoju i finansowania dróg powiatowych w Powiecie Namysłowskim na lata 2020-2030*¹¹. W dokumencie tym, sporządzonym na podstawie art. 20 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹², dokonano m.in. oceny istniejącego stanu dróg i obiektów mostowych, określono perspektywy realizacji remontów bądź przebudów dróg, zawarto analizę istniejącego stanu sieci dróg powiatowych oraz wykaz dróg usytuowanych w granicach administracyjnych Powiatu. Ww. plan zawierał ponadto analizę uwarunkowań technicznych szlaków komunikacyjnych oraz przeprowadzenia niezbędnych inwestycji z uwzględnieniem planowanego terminu ich realizacji. Jako źródła finansowania zadań dotyczących dróg powiatowych wskazano m.in. środki własne, dotacje z programów pomocowych Unii Europejskiej (np. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Regionalnego Programu Operacyjnego), krajowe programy wsparcia inwestycji drogowych (np. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, Fundusz Dróg Samorządowych) oraz dotacje gmin dla budżetu powiatu na finansowanie inwestycji drogowych.

¹⁰ Uprawnienia budowlane OPL/0245/OWOD/06 z 3 czerwca 2006 r., ostatnie zaświadczenie o członkostwie w Opolskiej Okręgowej Izbie Inżynierów Budownictwa i wymaganym ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej (ubezpieczenie ważne do 31 lipca 2021 r., poprzednio, na okresy roczne do 31 lipca lat 2016-2020). Naczelnik uczestniczył w dziewięciu szkoleniach związanych z zarządzaniem siecią drogową, ich budową, modernizacją, remontem, utrzymaniem oraz kierowaniem ruchem drogowym.

¹¹ Projekt *Planu rozwoju i finansowania dróg powiatowych w Powiecie Namysłowskim na lata 2020-2030*, opracowano w Wydziale Dróg (zadanie określone w § 29 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Namysłowie z 2019 r.).

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.

Przed 19 czerwca 2020 r. w kontrolowanej jednostce nie opracowano projektu planu rozwoju sieci drogowej, projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich w zakresie wskazanym w art. 20 pkt 1 i pkt 2 ww. ustawy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 14-47, 675-678, 679-703, 705, 706-720, 772-773)

1.3. Do szczegółowego badania w zakresie prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów wybrano sześć (11%) odcinków dróg¹³ o łącznej długości 57,521 km (18%). Dwa z nich objęte były dofinansowaniem ze środków FDS. Ewidencja dróg prowadzona była na bieżąco i dla każdego odcinka dróg, w formie elektronicznej z wykorzystaniem oprogramowania systemów EWIDR 2010 i EMO 2010¹⁴. Zawierała ona m.in.: a/ spis treści, b/ wykaz opracowań projektowych, c/ dane techniczne odcinka drogi (odrębnie poza granicami administracyjnymi miast i w granicach administracyjnych miast), d/ wykaz dzienników objazdów, e/ wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej drogi, f/ wykaz protokołów odbioru robót dla odcinka drogi (budowa, przebudowa, remont), g/ miejsce na protokoły z katastrof (takie zdarzenia nie wystąpiły – brak wpisów), h/ szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi, i/ informacje o zagospodarowaniu i wyposażeniu technicznym odcinka drogi oraz j/ schematy skrzyżowań z drogami. Na stronie tytułowej zamieszczono m.in.: nazwę zarządcy, numer ewidencyjny, ciąg odcinka, przebieg, lokalizację i długość, kategorię drogi oraz datę założenia księgi¹⁵. Wpisów do ewidencji dokonywała upoważniona osoba. Ustalenia te wskazują, że zarządca dróg realizował obowiązek prowadzenia ww. ewidencji określony w art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów 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 tunelom¹⁶.

(akta kontroli str. 4, 48, 299-363, 364-448, 462, 479-480)

1.4. Do szczegółowego badania wykonania obowiązków zarządcy dróg w zakresie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, wybrano sześć wskazanych powyżej odcinków dróg. W wyniku tego badania stwierdzono, że kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷ były przeprowadzane co najmniej raz w roku. Ponadto, co najmniej raz na pięć lat przeprowadzano kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Zakres i częstotliwość tych kontroli odpowiadała wymaganiom wynikającym z przepisów ustawy Prawo budowlane. Ze wszystkich kontroli sporządzono protokoły oraz odnotowywano ich przeprowadzenie w książkach dróg (w zakresie kontroli pięcioletnich) lub w dzienniku objazdów (w zakresie kontroli corocznych). W protokołach odnotowano m.in. dane o stanie technicznym

¹³ Powiat zarządzał 55 drogami o łącznej długości wskazanej w pkt 1.1 części III.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Weryfikacją objęto zapisy dotyczące dróg powiatowych: 1/ nr 1101 Namysłów – Przeczów o długości 12,543 km; 2/ nr 1102 Namysłów – Smogorzów o długości 9,888 km (dofinansowana ze środków FDS); 3/ nr 1103 Namysłów – granica województwa dolnośląskiego (Syców) o długości 10,541 km; 4/ nr 1117 Namysłów – Ziemielowice o długości 5,158 km; 5/ nr 1124 – skrzyżowanie z drogą nr 1125 – Jakubowice o długości 7,843 km; 6/ nr 1125 Pielgrzymowice – Namysłów o długości 11,548 km (dofinansowana ze środków FDS).

¹⁴ Starostwo posiadało licencję na użytkowanie oprogramowania systemów: Ewidencja Dróg i Ulic EWIDIR 2010 oraz System Ewidencji Obiektów Mostowych EMO 2010.

¹⁵ Wszystkie objęte badaniem księgi założono 8 listopada 2001 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

nawierzchni, poboczy, odwodnienia, wyposażenia technicznego, ocenę stanu bezpieczeństwa, zalecenia (uwagi) do realizacji wynikające z przeglądu bieżącego i poprzednich, a także wpływ ustalonego stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw na bezpieczeństwo ruchu drogowego. W tym zakresie wskazywano usterki, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

W odniesieniu do dróg objętych dofinansowaniem ze środków FDS (dotyczyło to DP 1102 O i DP 1125 O) oceniając stan techniczny m.in. wskazano drobne ubytki i spękania oraz zalecono remont cząstkowy części nawierzchni.

(akta kontroli str. 299-363, 364-448, 540-595, 596-616)

Wszystkie kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przeprowadził Naczelnik Wydziału Dróg posiadający wymagane uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie¹⁸.

(akta kontroli str. 533-539, 704)

1.5. Zarządca drogi, zgodnie z wymogiem określonym w art. 20 pkt 9a ustawy o drogach publicznych, przekazywał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad roczne informacje (wg stanu na ostatni dzień lat 2018-2019) o sieci dróg publicznych (powiatowych) dla dróg zlokalizowanych poza granicami administracyjnymi miast oraz w granicach administracyjnych miast¹⁹. Informacje były sporządzane na formularzach zgodnych z wzorami ustalonymi w załącznikach nr 1 i nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach²⁰ i przekazywane w terminach określonych w § 2 ust. 2 tego rozporządzenia. Dane zamieszczone w tych dokumentach były rzetelne.

(akta kontroli str. 48, 53-58, 479-480, 756-771)

1.6. W okresie objętym kontrolą Powiat zrealizował pięć zadań drogowych współfinansowanych środkami FDS²¹. We wszystkich przypadkach Starosta, jako organ zarządzający ruchem (zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²²), zatwierdził stałe organizacje ruchu określające m.in. lokalizacje znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. W przedkładanych do zatwierdzenia projektach organizacji ruchu, zgodnie z § 5 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²³ zawarto m.in. plany orientacyjne i sytuacyjne, opisy techniczne zawierające charakterystyki dróg i ruchu na nich oraz przewidywane terminy wprowadzenia czasowej i docelowej stałej organizacji ruchu. W dokumentacji projektów dotyczących docelowej organizacji ruchu na danym odcinku drogi powiatowej znajdowały się m.in. wnioski kierowane przez zarządzającego drogami do Komendanta Powiatowego Policji w Namysłowie

¹⁸ Zgodnie z art. 12 ust 7 ustawy Prawo budowlane przeprowadzający kontrole był wpisany do centralnego rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na podstawie decyzji znak OPL.OKK.7132/0287/06 z 3 czerwca 2006 r. nadającej uprawnienia budowlane nr OPL/0245/OWOD/06 do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej. Ponadto dysponował zaświadczeniami Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa o członkostwie w Opolskiej Okręgowej Izbie Inżynierów Budownictwa w latach 2015-2020 i posiadaniu ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej.

¹⁹ W latach 2018-2019 długość dróg powiatowych nie uległa zmianom i wynosiła: a/ drogi poza granicami administracyjnymi miast – 301,329 km, b/ drogi w granicach administracyjnych miast – 10,643 km (ogółem 311,972 km).

²⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

²¹ Zadania realizowane zostały na odcinkach dróg: 1/ DP 1102 O; 2/ DP 1111 O; 3/ DP 1125 O; 4/ DP 1140 O; 5/ DP 1348 O.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem.

o opinie oraz – zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia – pozytywne opinie do tych projektów. Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem, wprowadzający zmiany w organizacji ruchu zawiadamiali Starostę oraz ww. Komendanta o terminie wprowadzanych zmian w organizacji ruchu.

W Wydziale Komunikacji i Transportu Starostwa, zgodnie z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia, prowadzono odrębną ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, w której m.in. wpisano numer kolejny projektu, numer drogi i jej kilometr lub nazwę ulicy, jednostkę składającą projekt, charakter organizacji, datę zatwierdzenia i inne dane wskazane w § 9 ust. 2 tego rozporządzenia.

W odniesieniu do objętego szczegółowym badaniem zadania pn. *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda*, w toku oględzin przeprowadzonych 23 czerwca 2020 r. stwierdzono wprowadzenie organizacji ruchu zgodnie z zatwierdzonym projektem.

(akta kontroli str. 4, 48, 463-494, 623-643, 644-657, 721, 722-734, 774-781)

1.7. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęła jedna skarga dotycząca niewłaściwego stanu technicznego dróg, poprawy zmiany oznakowania lub organizacji ruchu²⁴. Obejmowała ona swoim zakresem zadanie pn. *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda* i odnosiła się do budowy ścieżki rowerowej kosztem zwężenia jezdni. Organem właściwym do rozpoznania tej skargi była Rada Powiatu. Uchwałą nr XV/124/2020 z dnia 26 lutego 2020 r. organ ten uznał skargę za bezzasadną²⁵, co uzasadniono przyjętym zakresem robót, obejmującym zmianę dotychczasowych paramentów technicznych, w tym poszerzenie jezdni z 5 m do 5,5 m oraz wykonanie ścieżki rowerowej o szerokości 2 m przylegającej do jezdni. O sposobie rozpatrzenia skargi skarżący został powiadomiony pismem z 3 marca 2020 r.

W odniesieniu do ww. zadania przeprowadzone oględziny potwierdziły szerokość jezdni wynoszącą 5,5 m oraz wykonanie ścieżki rowerowej o szerokości 2 m przylegającej do jezdni na całej długości odcinka drogi.

(akta kontroli str. 59-66, 67-85, 623-643)

2. Realizacja projektów drogowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W naborze ogłoszonym w marcu 2019 r. (na 2019 r.) kontrolowana jednostka zgłosiła do dofinansowania ze środków z FDS pięć zadań drogowych. Dwa z nich dotyczyły przebudowy dróg o łącznej długości 1,996 km, a trzy – remontu dróg o łącznej długości 4,797 km²⁶. Spośród ww. zadań cztery zostały przyjęte do dofinansowania zgodnie z listą podstawową zadań, a jedno przyjęto do dofinansowania z listy rezerwowej. Czas realizacji zadań ujętych na liście podstawowej wynosił 3 miesiące, a zadania z listy rezerwowej – sześć miesięcy. Łączne wydatki na realizację tych zadań przewidziane we wnioskach wyniosły 6 139 542,43 zł²⁷.

²⁴ Skarga złożona została pierwotnie do Urzędu Miejskiego w Namysłowie oraz do Ministra Infrastruktury.

²⁵ Skarga wpłynęła do Starostwa 8 stycznia 2020 r. Pismem z 4 lutego 2020 r. przewodniczący Rady Powiatu powiadomił skarżącego o przewidywanym terminie rozpatrzenia skargi 6 marca 2020 r. uzasadniając to tym, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji 3 lutego 2020 r. przedłożyła do Biura Rady i Zarządu projekt uchwały w sprawie skargi, a sesję Rady Powiatu zaplanowano na 26 lutego 2020 r.

²⁶ Zadania z naboru w marcu 2019 r. na 2019 r.: a/ przebudowa DP 1102 O na długości 0,998 km (wartość kosztorysowa we wniosku 1 412 499,31 zł, po przetargu 997 901,64 zł); b/ przebudowa DP 1125 O na długości 0,998 km (wartość kosztorysowa we wniosku 1 239 093,14 zł, po przetargu 888 162,02 zł); c/ remont DP 1111 O na długości 1,117 km (wartość kosztorysowa we wniosku 800 665,49 zł, po przetargu 490 671,64 zł); d/ remont DP 1140 O na długości 1,700 km (wartość kosztorysowa we wniosku 1 350 692,69 zł, po przetargu 814 982,01 zł); e/ remont DP 1348 O na długości 1,980 km dofinansowana środkami FDS z listy rezerwowej (wartość kosztorysowa we wniosku 1 336 591,8 zł, po przetargu 559 293,3 zł).

²⁷ Ostatecznie (w wyniku rozstrzygnięcia postępowań przetargowych oraz zawarcia i rozliczenia umów z wykonawcami) wydatki na ten cel wyniosły 3 731 010,61 zł.

W ramach naboru na 2020 r. (ogłoszonego w sierpniu 2019 r.) zgłoszonych zostało pięć zadań, w tym dwa dotyczące przebudowy dróg, a trzy remontów²⁸, na łączną kwotę 4 284 405,2 zł. Do dofinansowania przyjęto tylko jedno zadanie obejmujące przebudowę DP 1129 O na odcinku 0,999 km²⁹, którego przewidywany czas realizacji wynosił cztery miesiące³⁰.

Łącznie w latach 2019-2020 w ramach FDS złożono 10 wniosków, z których cztery dotyczyły przebudowy odcinków dróg o łącznej długości 3,994 km (przy czym dofinansowaniem ze środków FDS objęto trzy odcinki dróg o długości 2,995 km), a sześć – remontów odcinków dróg o łącznej długości 8,691 km (dofinansowaniem ze środków FDS objęto remonty trzech odcinków o długości 4,797 km)³¹.

W marcu 2019 r. przedstawiciele Powiatu oraz wszystkich gmin wchodzących w skład tej jednostki samorządu terytorialnego zawarli *Pakt na rzecz bezpieczeństwa komunikacyjnego mieszkańców – wspólny plan inwestycji w infrastrukturę drogową Powiatu Namysłowskiego i gmin: Namysłów, Domaszowice, Pokój, Świerczów i Wilków*. W dokumencie tym wskazano m.in. na konieczność podjęcia wspólnych działań dotyczących inwestycji w infrastrukturę drogową – planów, projektów z dofinansowaniem zewnętrznym, inwestycji w ramach środków własnych, w celu zwiększenia efektywności inwestycji i zapewnienia bezpieczeństwa komunikacyjnego mieszkańcom, a także stworzenia warunków do szybszego rozwoju gospodarczego i społecznego obszaru.

Wicestarosta kierujący Wydziałem Dróg wyjaśnił m.in., że: *W związku z podpisaniem w marcu 2019 r. Paktu (...) bieżącymi konsultacjami i spotkaniami z przedstawicielami gmin z powiatu namysłowskiego, Zarząd przyjął do realizacji remonty lub przebudowy dróg powiatowych: DP 1348 O odc. Kozuby – Jagienna, DP 1140 O odc. Gola – Bąkowice, DP 1125 O odc. Lubska – Dębnik, DP 1102 O odc. Józefków – Objazda, DP 1111 O m. Woskowice Górne. Pozostałe drogi były na bieżąco częściowo remontowane wg harmonogramu (...) Zarząd Powiatu bieżąco współpracował i informował właściwe miejscowo organy gmin o ich realizacji, w tym w zakresie ewentualnego wykorzystania tych informacji do zamian lub sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.*

Starosta wyjaśnił natomiast, że w związku z brakiem w latach 2010-2019 planu rozwoju sieci drogowej (...) Zarząd Powiatu w porozumieniu z organami gmin z powiatu z wykorzystaniem ustaleń z protokołów przeglądów dróg powiatowych i sprawozdań Wydziału Dróg, przygotowywał wykaz dróg, które wymagają niezwłocznej naprawy bieżącej, przebudowy lub remontu. W 2016 r. Zarząd opracował program funkcjonalno użytkowy do realizacji strategii niskoemisyjnej na obszarze Powiatu, (...) proponował do przebudowy dróg kolejne (dalsze) odcinki dróg, w tym przewidziane do współfinansowania środkami FDS, biorąc m.in. pod uwagę stan techniczny, bezpieczeństwo ruchu drogowego (liczbę i rodzaj zdarzeń drogowych), a także ciągłość inwestycji zakończonych w 2019 r. Ponadto Starosta wyjaśnił, że: *wójtowie gmin z powiatu namysłowskiego byli (...) w stałym kontakcie, zgłaszając m.in. swoje potrzeby związane z drogami powiatowymi, które w miarę posiadanych środków finansowych, także z udziałem środków gmin, były na bieżąco realizowane. W tych kontaktach wójtowie tych gmin byli informowani*

²⁸ Zadania z naboru na 2020 r.: a/ przebudowa DP 1129 O na odcinku 0,999 km (wartość kosztorysowa we wniosku 963 191,91 zł a po przetargu 418 488,68 tys. zł); b/ przebudowa DP 1118 O na odcinku 0,999 km (wartość kosztorysowa we wniosku 724 356,09 zł); c/ remont DP 1111 O na długości 1,491 km (wartość kosztorysowa we wniosku 963 020,51 zł); d/ remont DP 1348 O na długości 0,840 km (wartość kosztorysowa we wniosku 597 640,15 zł); e/ remont DP 1332 O na odcinku 1,563 km (wartość kosztorysowa we wniosku 1 036 196,54 zł).

²⁹ Umowa z 11 maja 2020 r.

³⁰ Przewidywany czas realizacji zadań, które nie otrzymały dofinansowania wynosił dwa miesiące.

³¹ Do dnia zakończenia kontroli NIK, Powiat w ramach naboru na 2021 r. nie składał wniosków.

o zamierzeniach związanych z drogami, które mogą mieć wpływ na zagospodarowanie przestrzenne.

(akta kontroli str. 4, 675-678, 734, 735, 754-755, 772-773, 782-901, 941-972, 997-1018)

2.2. Komendant Powiatowy Policji w Namysłowie corocznie przekazywał do Starostwa dane dotyczące liczby wypadków i kolizji na drogach powiatowych³². W informacjach tych opisywano przyczyny zdarzenia drogowego, a także wskazywano kilometrą drogi lub opis miejsca zdarzenia³³.

Na drogach objętych dofinansowaniem ze środków FDS, zgłoszonych w ramach naboru wniosków na 2019 r. doszło łącznie do trzech wypadków, w których ranne zostały trzy osoby oraz 103 kolizji. I tak: a/ na DP 1102 O – 28 kolizji i jeden wypadek³⁴; b/ na DP 1111 O – pięć kolizji i jeden wypadek³⁵; c/ na DP 1125 O – 21 kolizji³⁶; d/ na DP 1348 O – 49 kolizji i jeden wypadek³⁷; e/ na DP 1140 O – nie odnotowano żadnych zdarzeń drogowych. W opisach przyczyn tych zdarzeń wskazano: 1/ w zakresie kolizji: naruszenie przepisów ruchu drogowego (np. nieprawidłowe wyprzedzanie, nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu, niedostosowanie prędkości) oraz zły stan jezdni (wyłącznie na DP 1348 O); 2/ w zakresie wypadków: nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu (DP 1102 O Namysłów – Objazda); wtargnięcie pieszego na jezdnię (DP 1111 O Domaszowice – Dziedzice); nieostrożne wtargnięcie pieszego na jezdnię pod nadjeżdżający pojazd (DP 1348 O Kopalina – Zawieść).

Na DP 1129 O, która uzyskała dofinansowanie w naborze na 2020 r. w latach 2014-2019 odnotowano 14 kolizji i dwa wypadki³⁸.

Na odcinkach dróg objętych zadaniami współfinansowanymi ze środków FDS w ramach naboru na 2019 r. odnotowano w latach 2014-2019 łącznie 18 kolizji (w tym na DP 1102 O – sześć³⁹, na DP 1125 O – dwie⁴⁰ oraz na DP 1348 O – dziesięć kolizji⁴¹). Żadnych zdarzeń drogowych nie odnotowano natomiast na objętych dofinansowaniem odcinkach dróg DP 1111 O oraz DP 1140 O. Po oddaniu do użytkowania odcinków dróg, na których realizowane były zadania współfinansowane ze środków FDS., do 30 czerwca 2020 r. nie zanotowano żadnych zdarzeń drogowych⁴².

Na czterech odcinkach dróg zgłoszonych do naboru w 2020 r., których planowana przebudowa lub remont nie została przewidziana do dofinansowania ze środków FDS⁴³, w latach 2014-2020 (I półrocze) doszło do 86 kolizji i dwóch wypadków⁴⁴.

³² Dane obejmujące lata 2014-2019 przekazywane były w I kwartale roku następnego. Ponadto w sierpniu 2020 r. została dodatkowo przekazana informacja dotycząca I półrocza 2020 r.

³³ W informacjach wykazywano numer drogi, a nie jej odcinek.

³⁴ W 2014 r. – cztery kolizje i jeden wypadek, w 2015 r. – dwie kolizje, w 2017 r. – sześć kolizji, w 2018 r. – osiem kolizji oraz w 2019 r. dziewięć kolizji.

³⁵ W 2014 r. – jedna kolizja i jeden wypadek, w 2016 r. i w 2017 r. – po jednej kolizji, a w 2019 r. – trzy kolizje.

³⁶ W 2014 r. – pięć kolizji, w 2015 r. – dwie kolizje, w 2017 r. i w 2018 r. – po cztery kolizje, a w 2019 r. sześć kolizji.

³⁷ W 2014 r. – pięć kolizji, w 2015 r. – jedna kolizja, w 2016 r. – jedna kolizja i jeden wypadek, w 2017 r. – pięć kolizji, w 2018 r. – 14 kolizji, a w 2019 r. – 25 kolizji.

³⁸ W 2014 r. – trzy kolizje i jeden wypadek, w 2015 r. – jedna kolizja, w 2016 r. – jedna kolizja, w 2017 r. – trzy kolizje i jeden wypadek, w 2018 r. oraz w 2019 r. – po trzy kolizje.

³⁹ W 2015 r. – jedna kolizja, w latach 2017-2018 po dwie kolizje, a w 2019 r. – jedna kolizja.

⁴⁰ Po jednej w 2015 r. oraz w 2017 r.

⁴¹ W 2017 r. – jedna, w 2018 r. – dwie, a w 2019 r. – siedem.

⁴² Na odcinkach tych dróg, które nie zostały objęte zadaniami realizowanymi z udziałem środków z FDS, w I półroczu 2020 r. odnotowano 9 kolizji (na DP 1102 O – sześć, na DP 1111 O – dwie i na DP 1125 O – jedną), których przyczynami były: a/ zwierzęta na drodze, b/ nieustąpienie pierwszeństwa, c/ nieprawidłowe wymijanie, d/ niedostosowanie prędkości do warunków ruchu, e/ nieprawidłowe wykonywanie manewrów przez kierującego, f/ nieprzestrzeganie ograniczeń w ruchu wynikające z prowadzenia robót drogowych.

⁴³ Wnioski o dofinansowanie dotyczyły odcinków dróg: 1/ DP 1110 O droga przez wieś Krzyków; 2/ DP 1118 O od DW 451 do m. Idzikowice; 3/ DP 1132 O Staroścín – Domaradz – Jagienna; 4/ DP 1348 O Ligota Wolczyńska – Karłowice – DW 454.

Na odcinku DP 1129 O, remontowanym w ramach naboru zadań współfinansowanych ze środków FDS w 2020 r., przed rozpoczęciem realizacji zadania odnotowano trzy kolizje (po jednej w latach 2014-2015 i w 2017 r.).

Starosta wyjaśnił: *Na podstawie otrzymywanych od Komendanta Powiatowego Policji informacji oraz wynikających z okresowych przeglądów dróg powiatowych przeprowadzano systematyczne analizy związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego na tych drogach (nie było to dokumentowane). Wyniki tych analiz stanowiły jedną z kluczowych przesłanek do wnioskowania przez Powiat o dofinansowanie środkami FDS danego odcinka drogi powiatowej. Poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach powiatowych zawsze była podstawową przesłanką, oczywiście nie jedyną, do realizacji zadań na drogach powiatowych, w tym wnioskowania o dofinansowania środkami FDS.*

(akta kontroli str. 4, 88-92, 782, 783, 786-787, 973-978, 1019, 1027-1061, 1062)

2.3. We wniosku o dofinansowanie objętego badaniem zadania pn. *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda* stwierdzono, m.in. że zarządca drogi: a/ dysponuje kompletną dokumentacją techniczną i projektową, b/ posiada projekt organizacji ruchu i dokumentację uprawniającą do realizacji zadania, c/ wszystkie elementy i parametry przewidzianego do robót budowlanych odcinka drogi zostały rzetelnie opisane⁴⁵. Ponadto we wniosku wyszczególniono przewidziane do realizacji roboty budowlane oraz ich planowane koszty⁴⁶. Dane te wynikały z dokumentów źródłowych, którymi dysponowała kontrolowana jednostka. Wniosek sporządzony został zgodnie z wymaganiami określonymi w tym naborze, co umożliwiło zawarcie 27 września 2019 r. pomiędzy Wojewodą Opolskim a Powiatem Namysłowskim umowy nr FDS/16/2019/U/12/2019 o udzielenie dofinansowania ze środków FDS na realizację tego zadania.

(akta kontroli str. 4, 117-134, 135-145, 166-179, 1023-1026)

2.4. W objętym kontrolą okresie Powiat zawarł z Wojewodą Opolskim łącznie sześć umów o dofinansowanie zadań ze środków FDS, z czego pięć na podstawie wniosków złożonych w ramach naboru na 2019 r. oraz jedną – naboru na rok 2020⁴⁷. Po rozstrzygnięciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, do wszystkich umów wprowadzone zostały zmiany odnoszące się do kosztów realizacji tych zadań, a dodatkowo, w przypadku zadania *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda*, zmieniono termin jego zakończenia (z października 2019 r. na grudzień 2019 r.). Łączna skorygowana wysokość wydatków przewidzianych na realizację ww. sześciu zadań wyniosła 4 149 499,29 zł (od 418 488,68 zł do 977 901,64 zł za zadanie), a łączne dofinansowanie 2 074 749,65 zł (dofinansowanie każdego

⁴⁴ Liczba zdarzeń drogowych wyniosła: 1/ DP 1110 O droga przez wieś Krzyków – sześć (w latach 2014-I półrocze 2020: 0, 0, 0, jedno, jedno, cztery, jedno); 2/ DP 1118 O od DW 451 do m. Idzikowice – 16 kolizji i jeden wypadek (odpowiednio: pięć i jeden wypadek, trzy, dwa, dwa, jedno, jedno, dwie); 3/ DP 1132 O Staroścín – Domaradz – Jagienna – sześć (odpowiednio: jedno, 0, 0, jedno, dwa, jedno, jedno); 4/ DP 1348 O Ligota Wolczyńska – Karłowice – DW 454 – 58 kolizji i jeden wypadek (odpowiednio: pięć, jedno, jedna kolizja i jeden wypadek, 14, 25, siedem).

⁴⁵ We wniosku wskazano m.in. numer, klasę i kategorię drogi, jej długość (0,998 km), powierzchnię drogi i pobocza (odpowiednio 5 380 m² oraz 778 m²), powierzchnię drogi dla rowerów i ciągu pieszo-rowerowego (odpowiednio 1 907 m² i 181,25 m²), zatokę autobusową, liczbę oznakowania pionowego (w tym oznakowania aktywnego) – 33 szt. oraz powierzchnię oznakowania poziomego (200,8 m²).

⁴⁶ Np. roboty pomiarowe, budowa zatoki autobusowej, budowa ścieżki pieszo-rowerowej, poszerzenie jezdni, wykonanie: nawierzchni jezdni, pobocza, odwodnienia i oznakowania. Po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych dane we wniosku dotyczące kosztów realizacji zadania zostały odpowiednio skorygowane i stanowiły załącznik do zmienionej aneksem z dnia 7 listopada 2019 r. umowy o udzielenie dofinansowania ze środków FDS.

⁴⁷ Zadania związane z przebudową odcinków dróg na drogach powiatowych dotyczyły DP 1102 O i DP 1348 O (zadania z naboru na 2019 r.) oraz DP 1129 O (z naboru na 2020 r.). Zadania związane z remontem odcinków dróg na drogach powiatowych dotyczyły: DP 1111 O, DP 1140 O i DP 1348 O (wszystkie z naboru na 2019 r.).

zadania miało wynieść 50% kosztów kwalifikowalnych, tj. od 209 244,34 zł do 488 950,82 zł).⁴⁸

W okresie objętym kontrolą Powiat odstąpił od realizacji zadania, które znalazło się na ostatecznej liście zadań do dofinansowania zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów i które objęte było umową zawartą z Wojewodą Opolskim⁴⁹.

(akta kontroli str. 117-134, 168-169, 788-901, 928-940, 941-972)

2.5. W przypadku pięciu zadań drogowych objętych dofinansowaniem ze środków FDS (wszystkich z naboru na 2019 r.) roboty budowlane rozpoczęto pomiędzy siódmym a dwudziestym dniem od daty zawarcia umów z Wojewodą Opolskim⁵⁰. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w ramach zadania zgłoszonego w naborze na 2020 r., wszczęto w tym samym dniu (11 maja 2020 r.), w którym zawarta została umowa o jego dofinansowanie. Tym samym nie zaistniały przesłanki do wygaśnięcia ww. umów z przyczyn wskazanych w art. 28 ust. 7 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych⁵¹.

(akta kontroli str. 4, 782, 788-901, 919-927)

2.6. Zasady udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro, oraz których wartość przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro Zarząd Powiatu określił w regulaminach⁵². Regulacje te uwzględniały postanowienia ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵³ oraz umożliwiały prawidłowe przygotowanie, przeprowadzenie i udokumentowanie zamówień z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów.

Postępowanie w ramach zadania pn. *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda* przygotowano, przeprowadzono i udokumentowano na zasadach wynikających z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ww. uregulowań wewnętrznych⁵⁴. W szczególności zapewniono poprawność ustalenia wartości szacunkowej zamówienia (kosztorys inwestorski z 19 marca 2019 r. stanowiący część dokumentacji projektowej), zastosowano właściwy tryb postępowania (przetarg nieograniczony), sporządzono specyfikację istotnych warunków zamówienia (określającą m.in. zasady realizacji zadania, warunki umowy, okres gwarancji), dokonano ogłoszeń o zamówieniu oraz wyboru oferty, a także rzetelnie udokumentowano prowadzone postępowanie. W postępowaniu nie wpłynęły oferty, które nie spełniały określonych przez zamawiającego warunków. Zamówienia udzielono wykonawcy, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w SIWZ, a zawarta 15 października 2019 r. umowa była zgodna ze wzorem i złożoną przez wykonawcę ofertą.

W umowie ustalono m.in. wysokość wynagrodzenia ryczałtowego w kwocie 977 901,64 zł, zakres rzeczowy robót i termin realizacji (30 listopad 2019 r.), a także zasady i terminy odbioru oraz kary umowne. Umowa ta zabezpieczała interesy

⁴⁸ Bez zmiany terminu oddania drogi do użytkowania.

⁴⁹ Do dnia kontroli NIK (28 sierpnia 2020 r.) zrealizowano i rozliczono pięć zadań z naboru na 2019 r. Zadanie z naboru na 2020 r. było w trakcie realizacji z przewidywanym terminem zakończenia do 28 sierpnia 2020 r.

⁵⁰ Na realizację czterech zadań umowy z Wojewodą Opolskim zawarto 27 września 2019 r., a roboty budowlane rozpoczęto 15 października 2019 r. (w ramach dwóch zadań) oraz 17 października 2019 r. (w ramach dwóch kolejnych zadań). W przypadku do zadania drogowego, na którego dofinansowanie umowa z Wojewodą Opolskim zawarta została 10 grudnia 2019 r., roboty budowlane rozpoczęto 17 grudnia 2019 r.

⁵¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, dalej: ustawa o FDS.

⁵² Uchwała nr 36/162/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz uchwała nr 43/179/2016 z dnia 21 marca 2016 r. (poprzednio w tym zakresie, dla obu wartości progowych, obowiązywał uregulowania zawarte w uchwale nr 131/543/2014 z dnia 26 maja 2014 r.).

⁵³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

⁵⁴ Dotyczyło to m.in. wniosku z komórki merytorycznej prowadzącej zadanie o przygotowanie i przeprowadzenie zamówienia, które były zatwierdzone przez Starostę, a Skarbnik Powiatu potwierdził zabezpieczenie własnych środków w budżecie na jego realizację.

zamawiającego i umożliwiła realizację zadania z uwzględnieniem postanowień umowy o jego dofinansowanie⁵⁵.

(akta kontroli str. 146-165, 221-236, 237-294, 295-298, 481-487, 617-622, 658-672)

2.7. W wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w umowie o dofinansowanie zadania pn. *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda* zawartej 27 września 2019 r., wprowadzono zmiany. Aneksiem z 7 listopada 2019 r. zmniejszono wydatki kwalifikowalne (1 412 499,31 zł do 977 901,64 zł), kwotę dofinansowania (z 706 249,65 zł do 488 950,82 zł) oraz termin oddania przebudowanej drogi do użytkowania (z października 2019 r. na grudzień 2019 r.). Dofinansowanie, na podstawie wniosku z 6 grudnia 2019 r., zostało przekazane na rachunek Powiatu 29 grudnia 2019 r., tj. po dokonaniu odbioru zrealizowanej inwestycji, a zapłata na rzecz wykonawcy, w kwocie 977 901,64 zł, nastąpiła 23 grudnia 2019 r.⁵⁶ W budżecie Powiatu zabezpieczono i wykorzystano również środki stanowiące wkład własny do realizowanego zadania.

Przed złożeniem przez Powiat wniosku o wypłatę środków z FDS, pismem z 5 grudnia 2019 r. Wojewoda Opolski zaakceptował zmiany w realizacji zadania dotyczące wykonania fragmentu ścieżki rowerowej i ścieżki pieszo-rowerowej związanej z realizowanym zadaniem, informując Powiat m.in. o konieczności przedstawienia zaktualizowanych dokumentów związanych z dofinansowaniem do 9 grudnia 2019 r.

Naczelnik Wydziału Promocji i Rozwoju Powiatu wyjaśniła m.in., że: *W umowie o dofinansowanie wskazana została data złożenia przedmiotowego wniosku: „nie później niż do 1 grudnia 2019 r.” Późniejszy termin złożenia wniosku o wypłatę dofinansowania dotacji wynikał z wprowadzenia (za zgodą Wojewody Opolskiego) robót zamiennych między kategoriami wydatków we wniosku o dofinansowanie. Powyższe zmiany zostały zaakceptowane, a termin złożenia zaktualizowanych dokumentów został wydłużony do 9 grudnia 2019 r. Wniosek o wypłatę środków został złożony niezwłocznie po aktualizacji danych we wniosku o dofinansowanie. Wniosek o wypłatę był wnioskiem końcowym (zgodnie z załączonym do umowy o dofinansowanie harmonogramem składania wniosków o wypłatę dofinansowania – ustalonym na grudzień 2019 r.). Wniosek został złożony po zakończeniu inwestycji wraz z kopią faktury, kopią protokołu technicznego odbioru robót oraz kopią kosztorysu powykonawczego. Wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Promocji i Rozwoju Powiatu potwierdził Starosta.*

(akta kontroli str. 93-109, 117-145, 166-199, 734, 741, 772-773, 749-753, 932-933)

2.8. Powiat, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FDS oraz § 8 ust. 1 umowy o dofinansowanie zadania pn. *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda*, prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z FDS oraz wydatków dokonywanych na to zadanie. Dla ww. zadania Powiat posiadał dwa rozliczeniowe rachunki bankowe – jeden służący do rozliczeń dofinansowania, a drugi do ponoszenia (rozliczania) wydatków. W ewidencjach tych odnotowano wyłącznie operacje dotyczące realizacji zadania, w kwotach wynikających z umowy o jego dofinansowanie oraz umowy z wykonawcą.

(akta kontroli str. 93-99, 115-117, 117-134, 146-165, 166-179)

⁵⁵ Zamawiający nie wymagał od wykonawców wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

⁵⁶ Odbiór zrealizowanych robót wykonawca zgłosił do Starostwa w dniu 29 listopada 2019 r., a komisyjny odbiór zrealizowanego zadania nastąpił w dniu 5 grudnia 2019 r. Na realizację zadania Powiat nie otrzymał od Wojewody Opolskiego zaliczkowo żadnych środków.

2.9. W toku realizacji robót budowlanych 5 listopada 2019 r. przedstawiciele kontrolowanej jednostki⁵⁷ oraz wykonawcy spisali protokół konieczności na okoliczność zmiany sposobu wykonania przedmiotu umowy, w części dotyczącej fragmentu nawierzchni ścieżki rowerowej i pieszo-rowerowej. Zmiany te polegały na zastąpieniu warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego (warstwy nierozbieralnej) na kostkę betonową ułożoną na podsypce z miálu kamiennego (warstwy rozbieralnej). Powyższe uzasadniono tym, że w miejscu wykonywania fragmentu ścieżki występują elementy podziemnego uzbrojenia (kanalizacja sanitarna), a charakter zabudowy (jednorodzinna) może wpływać na wykonanie dodatkowych przyłączy do sieci oraz zagrożenie awarią sieci podziemnych. Wskazano także, że zastosowanie nawierzchni z kostki betonowej wpłynie na łatwość ewentualnego demontażu i powtórnego jej montażu. Strony ustaliły ponadto, że *wprowadzenie zmiany nie będzie miało wpływu na sposób i termin rozliczenia zadania inwestycyjnego oraz koszty zadania*. O powyższym Powiat powiadomił Wojewodę Opolskiego 21 listopada 2019 r., który jak wskazano powyżej, w piśmie z 5 grudnia 2019 r. uznał, że *wprowadzone zmiany są wynikiem rzeczywistego oglądu miejsca prowadzenia prac budowlanych infrastruktury podziemnej i nie wpływają negatywnie na wykonanie zadania objętego wnioskiem*. Jednocześnie Wojewoda Opolski poinformował, że wprowadzona zmiana nie powoduje konieczności zmian w umowie o dofinansowanie, a jedynie konieczność aktualizacji wniosku o dofinansowanie w pkt 9, w zakresie wartości dla pozycji 3, 4 i 6. Wymaganą aktualizację przedłożono Wojewodzie Opolskiemu 5 grudnia 2019 r.

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 30 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, Zarząd Powiatu 20 marca 2019 r. zgłosił do organu administracji architektoniczno-budowlanej zamiar przystąpienia do wykonywania robót. Po ich zakończeniu, brak było konieczności uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przebudowanej drogi, tj. decyzji, o której mowa w art. 55 ust. 1 ww. ustawy.

Na podstawie m.in. zapisów umowy o dofinansowanie zadania pn. *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda*, postanowień umowy o wykonanie tego zadania zawartej z wykonawcą oraz oględzin ustalono, że: 1/ rozpoczęcie realizacji zadania nastąpiło na zasadach ustalonych w umowie z wykonawcą zadania⁵⁸; 2/ wykonano roboty zamienne określone w protokole konieczności zaakceptowanym m.in. przez inspektora nadzoru i Wojewodę Opolskiego (na odcinkach ścieżki rowerowej i ścieżki pieszo-rowerowej, które utrzymały przewidziane własności użytkowe), co nie wpłynęło na sposób i termin rozliczenia zadania⁵⁹; 3/ po zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości, nastąpił komisyjny odbiór końcowy, a w dokumentacji odbiorczej nie wskazano usterek (odebrane roboty określono, jako wykonane bez uwag⁶⁰); 4/ wykonawca przekazał zamawiającemu operat kołaudacyjny potwierdzający odbiory i oceny zgodności dostarczonych (wbudowanych) materiałów i wykonanych robót z dokumentacją projektową oraz kosztorysem⁶¹;

⁵⁷ Wicestarosta i Naczelnik Wydziału Dróg posiadający uprawnienia budowlane bez ograniczeń o specjalności drogowej, będący z ramienia zamawiającego osobą sprawującą nadzór nad wykonaniem zadania (§ 3 ust. 2 umowy o udzielenie zamówienia publicznego).

⁵⁸ W szczególności dotyczyło to przekazania dokumentacji, placu budowy oraz zapewnienia stałej współpracy z koordynatorem zadania z ramienia Powiatu i nadzoru inwestorskiego.

⁵⁹ Roboty zamienne zostały wykazane m.in. w kosztorysie powykonawczym i w końcowym protokole odbioru.

⁶⁰ Zgłoszenie wykonawcy odbioru nastąpiło 29 listopada 2019 r., a komisyjny odbiór robót – 5 grudnia 2019 r. Ze strony zamawiającego w odbiorze uczestniczył inspektor nadzoru (Naczelnik Wydziału Dróg), Wicestarosta i Członek Zarządu Powiatu.

⁶¹ W operacie kołaudacyjnym zrealizowanego zadania zawarto m.in.: kosztorys powykonawczy (ogółem wartość robót netto 795 041,98 zł, brutto – 977 901,64 zł), deklaracje właściwości użytkowych kruszyw, sprawozdania z badań oznaczenia odporności na koleinowanie, deklaracje zgodności zastosowanego betonu towarowego i wykorzystanego cementu oraz betonu asfaltowego do nawierzchni dróg; certyfikaty zgodności: mieszanki mineralno-asfaltowej, kostki granitowej, betonowych krawężników i kostki brukowej, oznakowania pionowego (z folią), stałych znaków pionowych, chemoutwardzalnych mas natryskowych do poziomego oznakowania dróg.

5/ zakres zrealizowanych robót budowlanych był zgodny z dokumentacją projektową.

(akta kontroli str. 117-179, 180-199, 511-532, 533-539, 623-643, 919-927, 932-933)

2.10. Dla ww. zadania nie prowadzono dziennika budowy. Organ administracji architektoniczno-budowlanej nie nałożył na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Jednak w umowie z wykonawcą zamawiający, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁶², ustalił inspektora nadzoru. Na podstawie analizy dokumentacji projektowej i przetargowej, dokumentacji związanej ze zmianą sposobu wykonania przedmiotu umowy w części dotyczącej zmiany fragmentu nawierzchni ścieżki rowerowej i pieszo-rowerowej, dokumentacji odbiorowej i faktur stwierdzono m.in., że inspektor nadzoru inwestorskiego: 1/ uczestniczył w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; 2/ dokonywał inspekcji prowadzonych robót budowlanych, w tym pod kątem przestrzegania wymagań co do warunków atmosferycznych, wykorzystania materiałów budowlanych i ich wbudowywania oraz sprawdzał (odbierał) roboty zanikowe i/lub ulegające zakryciu; 3/ uczestniczył w odbiorze zrealizowanego zadania; 4/ weryfikował prawidłowość i kompletność przekazanych przez wykonawcę elementów operatu kolaudacyjnego zadania oraz zapewnił przechowywanie tych dokumentów w kontrolowanej jednostce; 5/ rzetelnie uczestniczył w finansowym rozliczeniu zakończonego zadania. W realizacji tych zadań współuczestniczył również wyznaczony przez Starostę koordynator z Wydziału Dróg. Zamawiający nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinka drogi i użytych do nich materiałów.

Przeprowadzone oględziny potwierdziły zrealizowanie zadania w zakresie przewidzianym w umowie z wykonawcą oraz umowie o dofinansowanie ze środków FDS. Stan jezdni, ścieżki rowerowej, ścieżki pieszo-rowerowej, zatoki autobusowej oraz oznakowania pionowego i poziomego nie wykazał odstępstw od założeń projektowych.

(akta kontroli str. 146-165, 184-190, 205-210, 237-294, 511-530, 633-539, 932-933)

Użytkowników przebudowanej drogi informowano o realizacji zadania z udziałem środków FDS, poprzez zamieszczenie czytelnych tablic informacyjnych⁶³. Zawierały one m.in. nazwę funduszu, nazwę zadania objętego dofinansowaniem i kwotę udzielonego dofinansowania, tj. informacje wskazane w art. 38 ust. 1-3 ustawy o FDS oraz w § 15 ust. 1-2 umowy o dofinansowanie zadania.

(akta kontroli str. 117-134, 166-179, 623-643)

2.11. Po zakończeniu realizacji ww. zadania kontrolowana jednostka, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o FDS, zobowiązana była do przekazania Wojewodzie Opolskiemu sprawozdania/rozliczenia dofinansowania (w zakresie rzeczowym i finansowym). Rozliczenie to powinno być złożone według wzoru udostępnionego przez Wojewodę, w terminie do 10 stycznia 2020 r. (§ 9 ust. 1 umowy o dofinansowanie).

Rozliczenie zostało sporządzone według wymaganego wzoru, a zawarte w nim dane były rzetelne i obejmowały m.in. informacje ogólne, rzeczowy przebieg realizacji projektu (przebudowa drogi na długości 0,998 km), finansowy zakres real projektu (w tym środki planowane i wydatkowane z podziałem na środki własne i z FDS) oraz podjęte działania informacyjno-promocyjne. Ww. rozliczenie zostało

⁶² Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

⁶³ Dwie tablice informacyjne o wymiarach 60 x 90 cm zlokalizowane na początku i na końcu wyremontowanego odcinka drogi.

przekazane Wojewodzie Opolskiemu pismem z 14 stycznia 2020 r., tj. z naruszeniem terminu określonego w § 9 ust. 1 umowy o dofinansowanie zadania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Po przekazaniu tych dokumentów do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego nie były one korygowane, a Wojewoda Opolski pismem z 28 stycznia 2020 r. poinformował, że *sprawozdanie z wykorzystania dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym za 2019 r. zostało pozytywnie zaakceptowane*.

Ponadto, na zasadach i w terminie ustalonym w § 7 umowy o dofinansowanie tego zadania 29 stycznia 2020 r. przedłożono Wojewodzie Opolskiemu sprawozdanie obejmujące rozliczenie inwestycji finansowanej ze środków budżetu państwa zakończonej w 2019 r. Dane wykazane w tym sprawozdaniu były rzetelne i przedstawione wg wzoru ustalonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu rozliczenia inwestycji z budżetu państwa⁶⁴. Wojewoda Opolskim pismem z 11 lutego 2020 r. poinformował o akceptacji tego sprawozdania.

Ostateczne wydatki na realizację zadania pn. *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda* wyniosły 977 901,64 zł, w dofinansowanie ze środków FDS – 488 950,82 zł (tj. 50% wydatków kwalifikowanych).

(akta kontroli str. 117-134, 166-179, 211-220, 740, 748, 932-933, 1085)

2.12. Wszystkie odcinki dróg przebudowywane lub remontowane z udziałem środków z FDS były powiatowymi drogami publicznymi⁶⁵. Skutkowało to brakiem konieczności podjęcia przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego uchwał w sprawie zaliczenia wykonanych dróg do odpowiedniej kategorii dróg publicznych.

(akta kontroli str. 4, 48, 721, 782, 783, 1063-1083)

2.13. Po zrealizowaniu zadania pn. *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda* osiągnięto m.in. następujące efekty rzeczowe: 1/ nawierzchnię drogi z mieszanki mineralno-asfaltowej o grubości 4 cm i długości 998 m wraz z miejscowymi poszerzeniami drogi do szerokości 5,5 m; 2/ ścieżkę rowerową wykonaną z mieszanki mineralno-asfaltowej o długości 716,5 m i szerokości 2 m; 3/ ciąg pieszo-rowerowy o długości 128,50 m² i szerokości od 2 do 2,5 m wykonany z kostki betonowej bezfazowej o grubości 3 cm; 4/ obustronne pobocza gruntowe o szerokości 1,0 m (0,5 m wykonane z tłucznia i 0,5 m wykonane z gruntu); 5/ zatokę autobusową o szerokości 3 m (w miejscowości Objazda) wykonaną z kostki betonowej gr. 8 cm, obramowaną krawężnikiem; 6/ oznakowanie poziome (w tym dwa przejścia dla pieszych); 7/ oznakowanie pionowe (w tym oznakowanie pionowe aktywne o zasilaniu solarnym – przejście dla pieszych oraz ograniczenie prędkości w miejscowości Objazda)⁶⁶.

Przeprowadzone oględziny wykazały m.in. dobry stan techniczny tej drogi – nie stwierdzono ubytków, spękań, braków utwardzonego pobocza w ciągu całej drogi, a oznakowanie było czytelne. Wszystkie elementy drogi i urządzeń współtowarzyszących nie wykazywały oznak zniszczenia (zużycia) większego niż wynikające z normalnej eksploatacji drogi oddanej do użytkowania 5 grudnia 2019 r. Zrealizowane zadanie wpłynęło m.in. na: zapewnienie spójności sieci dróg publicznych (połączenie z drogą gminną w miejscowości Objazda), podniesienie standardu technicznego dróg, w tym zachowanie jednorodności sieci pod względem

⁶⁴ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

⁶⁵ Decyzje Wojewody Opolskiego stwierdzające nabycie z dniem 1 stycznia 1999 r. przez Powiat Namysłowski z mocy prawa, nieodpłatnie, mienia Skarbu Państwa stanowiącego nieruchomości zajęte pod drogi powiatowe, m.in. remontowane i przebudowywane z udziałem środków z FDS odcinki dróg, tj. DP 1102 O, DP 1111 O, DP 1125 O, DP 1129 O, DP 1140 O, DP 1348 O.

⁶⁶ Wymienione i osiągnięte efekty rzeczowe wykazano w dokumentacji technicznej, kosztorysie inwestorskim, a wymagania jakościowe i ilościowe - w szczegółowych specyfikacjach technicznych.

tych standardów oraz poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zadanie to stanowiło kontynuację inwestycji w ramach programu *Realizacja strategii niskoemisyjnej na obszarze Powiatu Namysłowskiego droga DP 1102 O: 1/ przebudowa na odcinku Namysłów – Józefków; 2/ budowa ciągu pieszo-rowerowego w miejscowości Objazda.*

(akta kontroli str. 117-134, 237-280, 623-653, 741, 748, 932-933, 1085-1151)

2.14. Do dnia zakończenia kontroli NIK, inne podmioty nie przeprowadziły kontroli realizacji zadań dofinansowanych środkami FDS.

(akta kontroli str. 49-52, 117-134, 788-843, 844-901, 941-972)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przed 19 czerwca 2020 r. zaniechano opracowania i przyjęcia przez Zarząd Powiatu projektu planu rozwoju sieci drogowej oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pomimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z art. 20 pkt 1 i 2 oraz z art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Wicestarosta, bezpośrednio kierujący Wydziałem Dróg w związku z długotrwałą nieobecnością naczelnika tej komórki organizacyjnej⁶⁷, wyjaśnił m.in., że: *W listopadzie 2018 r. rozpoczęła się nowa kadencja władz samorządowych, dokonano zmian na stanowisku starosty i wicestarosty. Problem jakości dróg powiatowych jest problemem wielu samorządów powiatowych, głównie z powodu niewystarczających środków finansowych. W chwili objęcia przez mnie urzędu wicestarosty, w Powiecie Namysłowskim nie było planu rozwoju dróg powiatowych (...). Brak takich dokumentów wynikał głównie z tego, że nowy Zarząd Powiatu musiał zapoznać się ze wszystkim sprawami, w tym związanymi z drogami powiatowymi stanowiącymi bardzo istotny zakres zadań samorządu i dopiero wtedy projekty takie, jako wstępne, opracować w Wydziale Dróg a następnie – po konsultacjach i ich analizie – przyjąć do realizacji.*

Starosta potwierdził wyjaśnienia Wicestarosty oraz wskazał m.in. że główną przyczyną braku planu rozwoju sieci drogowej (...) przed 19 czerwca 2020 r. był fakt nieopracowania takich planów przez poprzedni Zarząd Powiatu oraz konieczność zapoznania się i analizy wszystkich spraw związanych z drogami powiatowymi przez Zarząd Powiatu wyłoniony w listopadzie 2018 r. Zarząd Powiatu w nowym składzie musiał zapoznać się ze wszystkimi zadaniami nałożonymi na samorząd powiatowy, w tym w zakresie zarządzania i utrzymania dróg powiatowych i dopiero wtedy przystąpić do opracowania dokumentów strategicznych, wieloletnich, w tym związanych z drogami powiatowymi. Dlatego też plan rozwoju sieci drogowej (...) został przyjęty przez Zarząd Powiatu 19 czerwca 2020 r. Wydział Dróg nie rzadziej niż raz na dwa miesiące w roku dokonuje przeglądu bieżącego dróg powiatowych i to stanowiło podstawową informację o stanie dróg i konieczności realizacji niezbędnych zadań remontowych i utrzymaniowych. Wydział ten corocznie z organami powiatu przygotowuje projekt budżetu samorządu na dany rok kalendarzowy, w którym zawarty jest plan potrzeb w zakresie remontów, inwestycji i bieżącego utrzymania dla dróg powiatowych.

(akta kontroli str. 675-678, 679-703, 734, 735, 742-747, 772-773, 754-755)

2. Powiat Namysłowski zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o FDS zobowiązany był do przekazania Wojewodzie Opolskiemu rozliczenia dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie określonym w § 9 ust. 1 umowy o dofinansowanie zadania pn. *Przebudowa DP 1102 O Józefów – Objazda*, tj. nie

⁶⁷ Nieobecny z powodu choroby od 29 czerwca 2020 r. do 29 sierpnia 2020 r.

później niż do 10 stycznia 2020 r. Rozliczenie takie zostało przekazane przy piśmie⁶⁸ datowanym na 14 stycznia 2020 r., a jego wysyłkę odnotowano w pocztowej księdze nadawczej Starostwa dopiero 16 stycznia 2020 r.

Naczelnik Wydziału Promocji i Rozwoju Powiatu Starostwa realizująca m.in. zadania w zakresie funduszy zewnętrznych wyjaśniła, że: *Sprawozdanie końcowe z realizacji projektu/zadania dofinansowanego w 2019 r. środkami finansowanymi w ramach Funduszu Dróg Samorządowych zostało sporządzone i podpisane zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie do 10 stycznia 2020 r. Jednak przesłane zostało w późniejszym terminie, tj. 14 stycznia 2020 r., po poinformowaniu telefonicznym OUW. Przyczyną późniejszego terminu przesłania ww. sprawozdania była nieobecność pracownika, który miał przygotować dokumentację fotograficzną dla przedmiotowej inwestycji (jest to obowiązkowy załącznik do sprawozdania końcowego).* Starosta wyjaśnił, że nie miał wcześniejszych sygnałów o trudnościach w terminowym przekazaniu sprawozdania i potwierdził, że przyczyną opóźnienia był brak w odpowiednim czasie dokumentacji fotograficznej.

(akta kontroli str. 117-134, 166-179, 211-220, 749-753, 772-773, 932-933, 1084)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wniosek	Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o zapewnienie terminowego przekazywania rozliczeń dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych w zakresie rzeczowym i finansowym.

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

⁶⁸ Dokument pn. Sprawozdanie końcowe z realizacji projektu/zadania dofinansowanego w 2019 r. środkami finansowymi w ramach Funduszu Dróg Samorządowych.

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.

Opole, 8 października 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Kontroler
Marek Dudek
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis


.....
podpis
Iwona Zyman