



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP. 410.005.04.2020

Pan Edward Plicko
Burmistrz Białej
Urząd Miejski w Białej
Rynek 10, 48-210 Biała

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białej ¹ , Rynek 10, 48-210 Biała
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edward Plicko, Burmistrz Białej ² , od 8 grudnia 2014 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. 20 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	Wojciech Goleński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/40/2020 z 18 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz lub zarządca drogi.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Biała prawidłowo zaplanowała oraz zrealizowała (zgodnie z założeniami wybranej do badania umowy o dofinansowanie w ramach Funduszu Dróg Samorządowych⁵) projekt drogowy. Gmina dochowała wymogów formalnych oraz terminów dotyczących złożenia wniosku o dofinansowanie ze środków FDS. Przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego dotyczące realizacji inwestycji drogowej objętej dofinansowaniem z FDS było zgodne z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶. Gmina wyodrębniła ewidencję księgową otrzymanych i wydatkowanych środków Funduszu. Realizując inwestycję drogową w ramach FDS dochowano postanowień umowy o dofinansowanie tego zadania oraz we właściwy sposób prowadzono nad nią nadzór.

W Gminie Biała do dnia 24 czerwca 2020 r. nie dochowano natomiast obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷ w zakresie określonym w § 9 ust. 1 pkt 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 tunelom⁸, gdyż Urząd nie prowadził ksiąg dróg. W Urzędzie, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie sporządzano także dzienników objazdów dróg, nie dochowując obowiązku wynikającego z § 9 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia. Dodatkowo zarządca drogi nie wywiązał się z obowiązków określonych w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych dotyczących sporządzenia projektu planów rozwoju sieci drogowej, a także planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. W Gminie Biała nie przeprowadzano także, co najmniej raz do roku, okresowych kontroli stanu technicznego dróg gminnych, pomimo obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z FDS

1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W Gminie Biała zadania związane z zarządzaniem siecią dróg gminnych w zakresie ich budowy, modernizacji, remontu i utrzymania realizowane były przez Referat Gospodarki Komunalnej i Zamówień Publicznych Urzędu Miejskiego¹⁰. W tej komórce organizacyjnej zatrudnionych było 10 pracowników, a ww. zadania realizowało dwoje z nich, przy czym żaden nie posiadał uprawnień budowlanych¹¹. Jeden z tych pracowników odbył szkolenie w zakresie zajęcia pasa drogowego. Kierownik GKZP wyjaśniła: *jeżeli chodzi o prowadzenie bieżących spraw administracyjnych zatrudnienie w referacie jest wystarczające, ale jeżeli chodzi*

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

⁵ Dalej: FDS lub Fundusz.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm., dalej: ustawa o drogach publicznych.

⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg publicznych.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, dalej: ustawa Prawo budowlane.

¹⁰ Dalej: Referat GKZP.

¹¹ Kierownik Referatu GKZP – mgr inż. budownictwa (inżynieria drogowo-mostowa); inspektor ds. gospodarki mieszkaniowej i drogownictwa – inż. marketingu i zarządzania.

o kontrolę i nadzór nad bieżącą siecią dróg gminnych jest niewystarczające. Nie ma możliwości sprawowania odpowiedniego nadzoru podczas pracy w terenie. Albo się siedzi za biurkiem albo pracuje się w terenie. Staramy się w miarę możliwości realizować wszystkie obowiązki. Kierownik GKZP wyjaśniła, że w razie konieczności, pracownicy tej komórki organizacyjnej mogą liczyć na pomoc innych pracowników urzędu.

(akta kontroli str. 14-29d, 264-265)

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. oraz na 31 grudnia 2019 r. Gmina Biała administrowała siecią dróg publicznych o łącznej długości 47,8 km (w tym 28,3 km stanowiły drogi o nawierzchni twardej¹², a 19,5 km – drogi gruntowe¹³). W gminie prowadzony był także wykaz działek drogowych (niepublicznych), obejmujących działki, na których znajdują się drogi wewnętrzne¹⁴.

(akta kontroli str. 29-59)

1.2. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, w okresie objętym kontrolą zarządca drogi nie opracował projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 385-386)

1.3. Spośród ogólnej liczby 56 odcinków dróg gminnych zarządzanych przez Gminę Biała szczegółowym badaniem objęto ewidencję sześciu odcinków dróg¹⁵. Prowadzona w Urzędzie ewidencja dróg, nie obejmowała niektórych elementów wskazanych w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Począwszy od 24 czerwca 2020 r. w Urzędzie prowadzone były (w sposób zgodny z wymogami zawartymi w ww. rozporządzeniu) książki drogi w formie elektronicznej oddzielnie dla każdego odcinka drogi, które zawierały niekompletne wpisy. Książki dróg zawierały m.in. szczegółowe dane techniczne charakteryzujące dany odcinek, a wpisy do nich dokonywane były przez osobę uprawnioną.

(akta kontroli str. 29-32, 60-62, 191-193)

1.4. W Gminie Biała zlecano podmiotowi zewnętrznemu wykonywanie okresowych kontroli na podstawie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, w terminach i formie zgodnych z wymaganiami wynikającymi z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, tj. kontroli pięcioletnich stanu technicznego dróg gminnych o łącznej długości 55 km oraz 48 km (we wrześniu 2015 r. i w maju 2020 r.)¹⁶. Różnica w długości dróg gminnych we wskazanych latach wynikała z wyłączenia części odcinków dróg z kategorii dróg publicznych w okresie między kontrolami, co nie wymagało objęcia tych odcinków kontrolą w 2020 r. W przypadku kontroli przeprowadzonej w maju 2020 r. umowa z jej wykonawcą obejmowała także wprowadzenie wpisów do książek dróg. Obie kontrole zostały przeprowadzone przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do wykonywania samodzielnej

¹² W tym: 24,6 km – drogi o nawierzchni bitumicznej; 2,7 km – o nawierzchni z kostki; 0,95 km – o nawierzchni brukowanej; 0,04 km – drogi o nawierzchni betonowej.

¹³ W tym: 18,5 km – drogi wzmocnione żwirem, żużlem itp., a 1,0 km – drogi naturalne (z gruntu rodzimego).

¹⁴ W wykazie zawarto 1 323 działki o łącznej powierzchni dróg 287,6 ha.

¹⁵ W tym odcinki dróg objęte dofinansowaniem z Funduszu Dróg Samorządowych: nr 105639 O Biała, ul. Tysiąclecia A; nr 105640 O Biała, ul. Tysiąclecia B; nr 105663 O Biała, ul. Lipowa; nr 106558 O Biała, ul. Prudnicka oraz odcinki dróg nieobjętych finansowaniem z FDS: nr 106509 O Gostomia-Czartowice i nr 106511 O Prężyna-Miłowice.

¹⁶ Umowa nr GKZP.7234.11.2015 zawarta 31 lipca 2015 r. na kwotę 9 876,90 zł oraz umowa nr GKP.7021.14.2020 zawarta 4 marca 2020 r. opiewająca na kwotę 30 827,49 zł. Obie umowy zostały zawarte pomiędzy Gminą Biała a firmą wykonującą kontrole.

funkcji technicznej w budownictwie w specjalności drogowej, należąca do Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

Odcinki dróg objętych dofinansowaniem z Funduszu Dróg Samorządowych były kontrolowane przed dokonaniem inwestycji współfinansowanej ze środków tego funduszu (we wrześniu 2015 r.) oraz po ich dokonaniu (w maju 2020 r.). W wyniku wcześniejszej kontroli ustalono, że na fragmentach wybranych odcinków dróg stan nawierzchni był zróżnicowany oraz należało zaplanować i przeprowadzić jej remont (co dotyczyło ul. Tysiąclecia A i B, ul. Lipowej i ul. Prudnickiej)¹⁷. Wskazane obiekty nadawały się do użytkowania, a ich stan techniczny nie zagrażał bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Zarządca drogi nie wywiązywał się z obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, polegającego na przeprowadzeniu okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, w celu sprawdzenia stanu technicznego dróg gminnych, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 63-196)

1.5. Zgodnie z art. 20 pkt 9a ustawy o drogach publicznych zarządca drogi sporządził i przekazał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad dane o sieci dróg publicznych za lata 2018 i 2019 w terminach¹⁸ i w formie wymaganej § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹⁹.

(akta kontroli str. 29b, 317-337)

1.6. W kontrolowanej jednostce dysponowano dokumentami określającymi stałą organizację ruchu dla odcinków dróg objętych współfinansowaniem z FDS. Starosta Prudnicki 5 lipca 2017 r. zatwierdził stałą zmianę organizacji ruchu dla ul. Prudnickiej, ustalając termin wprowadzenia docelowej organizacji ruchu na 29 grudnia 2019 r. Organ zarządzający ruchem 9 kwietnia 2019 r. zatwierdził także stałą zmianę organizacji ruchu dla ul. Lipowej i ul. Tysiąclecia, z terminem ważności tego zatwierdzenia do końca 2020 r. Wskazane powyżej dokumenty zawierały elementy określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁰, w tym m.in. plany sytuacyjne i orientacyjne, lokalizację znaków drogowych, opis techniczny drogi oraz imiona i nazwiska projektantów.

(akta kontroli str. 339-340)

1.7. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło pięć wniosków dotyczących napraw dróg gminnych, z czego cztery wnioski wskazywały na konieczność gruntownego remontu dróg o nawierzchni nieutwardzonej, znajdujących się na różnych działkach w Chrzelicach²¹. Jeden wniosek dotyczył natomiast naprawy fragmentu nawierzchni z kostki brukowej w Kolnowicach²². Zgłaszane wnioski nie dotyczyły odcinków dróg współfinansowanych z FDS. Wniosek dotyczący naprawy nawierzchni w Kolnowicach został uwzględniony, w efekcie czego dokonano koniecznej naprawy. Wnioski dotyczące napraw w Chrzelicach nie zostały uwzględnione do czasu rozpoczęcia czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Kierownik GKZP wyjaśniła, że *każdy wniosek, który wpływa pisemnie, lub*

¹⁷ Stan fragmentów nawierzchni na ww. ulicach został oceniony jako: bardzo dobry, dobry, ostrzegawczy, zły. W protokołach nie oceniono stanu nawierzchni tych fragmentów jako bardzo zły.

¹⁸ Tj. 7 marca 2019 r. i 30 marca 2020 r.

¹⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

²¹ Wnioski zgłoszone 30 maja 2019 r.

²² Wniosek zgłoszony 17 stycznia 2019 r.

w trakcie sesji Rady jest analizowany. Bierzemy pod uwagę przeglądy i możliwości finansowe w tym względzie. Czasami nie ma możliwości modernizacji dróg dojazdu np. do posesji mieszkańców, którzy zgłaszają wnioski lub skargi. Za każdym razem takie wnioski są analizowane. Jeżeli chodzi o drogi w Chrzelicach ostatnio były tam prowadzone dwie duże modernizacje, a zgłaszane wnioski dotyczące zasobu drogowego w tej miejscowości dotyczą głównie dojazdów do posesji, które będą sukcesywnie realizowane. Ponadto 10 grudnia 2018 r. wpłynął do Burmistrza wniosek dotyczący założenia progów zwalniających na ul. Oświęcimskiej w Białej. Wniosek ten został uwzględniony²³.

(akta kontroli str. 216-262)

2. Realizacja projektów drogowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W odpowiedzi na nabór wniosków w ramach FDS ogłoszony przez Wojewodę Opolskiego 13 marca 2019 r., Gmina Biała zgłosiła do dofinansowania dwa zadania: 1) przebudowę dróg gminnych – ul. Lipowej i ul. Tysiąclecia w Białej oraz 2) przebudowę drogi gminnej – ul. Prudnickiej w Białej. Oba wnioski o dofinansowanie zostały 12 kwietnia 2019 r. złożone w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim²⁴, tj. w terminie określonym w art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych²⁵.

Po dokonanej ocenie Wojewoda Opolski wskazał na braki formalne obu wniosków²⁶ w następstwie czego 25 kwietnia 2019 r. (tj. 6 dni od dnia otrzymania wezwania) Burmistrz złożył poprawione wnioski dochowując terminów określonych w art. 23 ust. 4 ustawy o FDS. Kolejne uchybienia formalne obu wniosków zostały wskazane przez Wojewodę Opolskiego 29 kwietnia 2019 r.²⁷, a skorygowane wnioski zostały złożone w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim 6 maja 2019 r. (tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 23 ust. 4 ww. ustawy).

W przypadku wniosku dotyczącego przebudowy ul. Lipowej i ul. Tysiąclecia długość odcinków dróg nim objętych wynosiła 983 m, a szacowana wartość inwestycji 2 491 500,91 zł. We wniosku dotyczącym przebudowy ul. Prudnickiej długość odcinka drogi objętego planowanym zadaniem wynosiła 1 393 m, a szacowana wartość inwestycji – 2 345 024,90 zł. W obu wnioskach przewidziano ich realizację od września do grudnia 2019 r.

Gmina Biała w odpowiedzi na ogłoszony przez Wojewodę Opolskiego 26 lipca 2019 r. nabór wniosków na 2020 r., 23 sierpnia 2019 r. ponownie złożyła wniosek o dofinansowanie ze środków Funduszu przebudowy dróg gminnych ul. Lipowej i ul. Tysiąclecia. Jak wyjaśniła kierownik GKZP: *Z uwagi na otrzymaną w międzyczasie informację o przyznaniu środków w ramach poprzedniego naboru, w dniu 6 listopada Gmina Biała pisemnie wycofała wniosek złożony w kwietniu 2019 r.*

W ramach naboru dotyczącego dofinansowania ze środków FDS na rok 2021, ogłoszonego przez Wojewodę Opolskiego 9 lipca 2020 r., Gmina Biała złożyła do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego dwa wnioski. Wnioski te zostały złożone

²³ Poprzez zatwierdzenie 30 listopada 2019 r. przez Starostę Prudnickiego stałej zmiany organizacji ruchu na drodze gminnej nr 106541 O.

²⁴ 29 dni od dnia ogłoszenia naboru.

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, dalej: ustawa o FDS.

²⁶ Pisma znak IN.IV.805.2.89.2019 GT i znak IN.IV.805.88.2019 GT z 19 kwietnia 2019 r.

²⁷ Pisma znak IN.IV.805.2.89.2019 GT i znak IN.IV.805.88.2019 GT.

7 sierpnia 2020 r. i dotyczyły: 1) przebudowy drogi gminnej w Krobuszu²⁸ oraz 2) przebudowy drogi gminnej w Prężynie²⁹.

(akta kontroli str. 266-313, 500)

Podstawą wyboru ul. Prudnickiej, ul. Lipowej i ul. Tysiąclecia, jako odcinków dróg gminnych zgłoszonych do współfinansowania w ramach FDS, była przede wszystkim potrzeba poprawy stanu infrastruktury drogowej głównych ciągów komunikacyjnych w mieście, które wymagały modernizacji. Kierownik GKZP wyjaśniła: *Jeżeli chodzi o ul. Prudnicką to tu kierowaliśmy się chęcią zakończenia przebudowy ciągu komunikacyjnego biegnącego przez miasto, na który składają się ulice: Opolska, Rynek i Prudnicka. Wcześniej zakończono przebudowę ul. Opolskiej i Rynku. Na ul. Prudnicką posiadaliśmy dokumentację techniczną i pozwolenie na budowę przed rozpoczęciem inwestycji z FDS. To jest główny powód. Przy ul. Prudnickiej także znajdowała się ścieżka rowerowa, na którą już chyba wtedy mieliśmy dofinansowanie i przy realizacji dwóch zadań mieliśmy gotową kompletną przebudowę. Ulica Lipowa była to tak naprawdę jedyną główną ulicą w mieście, która dotychczas nie była remontowana. Ul. Lipową także prowadzony jest objazd dla samochodów ciężarowych, które mają zakaz wjazdu na Rynek. Ul. Tysiąclecia jest to główna ulica prowadząca do Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Białej i łączy się ona bezpośrednio z ul. Lipową. Przebudowa tych dwóch ulic zamykała kompleksową przebudowę ulic w tej części miasta.*

(akta kontroli str. 272-315, 338)

2.2. W kontrolowanej jednostce nie dysponowano danymi na temat odnotowanych kolizji i wypadków na odcinkach dróg objętych współfinansowaniem z FDS mających miejsce w okresie pięciu lat poprzedzających złożenie wniosków o dofinansowanie. W latach 2014-2020 (do 30 czerwca), wg danych uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Komendy Powiatowej Policji w Prudniku, na odcinkach dróg objętych współfinansowaniem z FDS odnotowano łącznie osiem zdarzeń drogowych (kolizji), w wyniku których ich uczestnicy nie odnieśli obrażeń ciała powodujących pobyt w szpitalu powyżej siedmiu dni. Nie odnotowano również ofiar śmiertelnych. Wszystkie ww. kolizje miały miejsce na ul. Prudnickiej. Siedem zdarzeń miało miejsce przed oddaniem do użytku przebudowywanego odcinka tej ulicy. Jedna kolizja wydarzyła się po zakończeniu przebudowy ul. Prudnickiej. Na odcinkach dróg gminnych zgłoszonych do dofinansowania ze środków FDS w naborze na 2021 r. w ww. okresie odnotowano jedno zdarzenie drogowe w miejscowości Prężyna. Uczestnicy tej kolizji nie odnieśli obrażeń ciała powodujących pobyt w szpitalu powyżej siedmiu dni. Wszystkie te zdarzenia były spowodowane niewłaściwym zachowaniem uczestników ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 263-263b, 430)

2.3. Szczegółowym badaniem dotyczącym realizacji projektów drogowych współfinansowanych z FDS objęto zadanie o najwyższej kwocie dofinansowania, tj. *Przebudowę drogi gminnej – ul. Prudnickiej w Białej*. Dane zawarte we wniosku o dofinansowanie tego zadania były spójne z danymi zawartymi w dokumentacji źródłowej. Zarządca drogi dla realizacji ww. zadania uzyskał decyzję Starosty

²⁸ Zakres rzeczowy wniosku obejmował przebudowę odcinka drogi długości 1083 m, wraz z przebudową jezdni z asfaltu, budową i przebudową chodników z kostki betonowej, wykonanie odcinka kanalizacji deszczowej, oznakowania pionowego i poziomego, zjazdów indywidualnych i publicznych. Koszt inwestycji określono na 2 539 572,88 zł, a termin jej wykonania na marzec-listopad 2021 r.

²⁹ Zakres rzeczowy wniosku obejmował przebudowę odcinka drogi długości 989,5 m, wraz z przebudową jezdni z asfaltu, budową i przebudową chodników z kostki betonowej, wykonanie odcinka kanalizacji deszczowej, rozbudowę oświetlenia ulicznego oraz przebudowę sieci elektroenergetycznej, wykonanie oznakowania pionowego i poziomego, zjazdów indywidualnych i publicznych. Zakładany koszt inwestycji to 2 752 114,53 zł. Planowane wykonanie: marzec-listopad 2021 r.

Prudnickiego zatwierdzającą projekt budowlany oraz udzielającą pozwolenia na budowę³⁰. Burmistrz dysponował ponadto projektem stałej organizacji ruchu, a także posiadał kompletną dokumentację techniczną i projektową zadania, zawierającą opis wszystkich elementów i parametrów planowanej przebudowy. We wniosku o dofinansowanie wykazano i opisano m.in.: 1) długość, kategorię, numer i klasę drogi; 2) długość oraz powierzchnię chodników; 3) liczbę zatok autobusowych; 4) znaczenie drogi dla rozwoju gminy; 5) kwestie poprawy dostępności komunikacyjnej dla obywateli i instytucji korzystających z przebudowywanego odcinka drogi.

Wniosek o dofinansowanie przebudowy ul. Prudnickiej został wypełniony zgodnie z instrukcją wypełniania wniosku wskazaną na stronie internetowej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. We wniosku zostały wymienione wszystkie wskazane w dokumentacji projektowej elementy i rodzaje wykonywanych robót wraz z kwotami wydatków kwalifikowalnych, terminami płatności za ich wykonanie oraz terminami ich realizacji.

(akta kontroli str. 281- 289, 341)

2.4. Gmina Biała zawarła 26 września 2019 r. z Wojewodą Opolskim dwie umowy dotyczące dofinansowania zadań ze środków FDS: 1) nr FDS/G/29/2019/U/40/2019 dotyczącą przebudowy dróg gminnych – ul. Lipowej i ul. Tysiąclecia oraz 2) nr FDS/G/28/2019/U/6/2019 dotyczącą przebudowy drogi gminnej – ul. Prudnickiej.

Ujęte w pierwszej ww. umowie wydatki kwalifikowalne z tytułu realizacji zadania przebudowy ul. Lipowej i ul. Tysiąclecia wynosiły 2 491 500,91 zł, a dofinansowanie zadania z FDS obejmowało 80% całości tej kwoty, tj. 1 993 200,73 zł. Do umowy nr FDS/G/29/2019/U/40/2019 zawarty został 29 listopada 2019 r. aneks, zgodnie z którym zmieniona została kwota całkowitych wydatków kwalifikowalnych zadania (na 1 498 512,42 zł) oraz kwota dofinansowania z FDS (80% całości wydatków, tj. 1 198 809,94 zł). W aneksie tym dokonano także zmiany terminów realizacji przebudowy na okres od września 2019 r. do marca 2020 r.³¹

Wydatki kwalifikowalne zadania dotyczącego przebudowy ul. Prudnickiej według zapisów umowy miały wynieść 2 345 024,90 zł, a dofinansowanie z FDS (stanowiące 80% tej kwoty) – 1 876 019,92 zł. Do umowy nr FDS/G/28/2019/U/6/2019 zawarty został 2 grudnia 2019 r. aneks, zgodnie z którym zmieniona została kwota całkowitych wydatków kwalifikowalnych zadania (na kwotę 1 931 913,11 zł) oraz kwota dofinansowania z FDS (80% całości wydatków, tj. 1 545 530,49 zł). W aneksie tym dokonano także zmian terminów realizacji zadania na okres od września 2019 r. do marca 2020 r.³²

Kierownik GKZP wyjaśniła, że: w umowach z Wojewodą: *podstawowa kwota opiewała na koszty (...) na podstawie kosztorysu inwestorskiego*. Natomiast w przypadku obu umów, ujęte w aneksach zmiany wysokości wydatków przewidzianych na realizowane zadania wynikały z *umów z Wykonawcami, były to kwoty przetargowe*. Z kolei zmiany terminu realizacji zadań były spowodowane względami technologicznymi, ale pomimo ich obowiązywania zadanie przebudowy ul. Prudnickiej zostało ukończone w pierwotnie zakładanym terminie, tj. do końca grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 197-215, 484-485)

³⁰ Decyzja nr 378 Starosty Prudnickiego z 16 listopada 2017 r.

³¹ Wraz z aneksem zmieniono także treść załączników do umowy o udzielenie dofinansowania, tj. wniosku o dofinansowania oraz harmonogramu składania wniosków o wypłatę dofinansowania.

³² Wraz z aneksem zmieniono także treść załączników do umowy o udzielenie dofinansowania, tj. wniosku o dofinansowania oraz harmonogramu składania wniosków o wypłatę dofinansowania.

2.5. W przypadku zadania objętego szczegółowym badaniem, obejmującego przebudowę ul. Prudnickiej, rozpoczęcie budowy w rozumieniu art. 41 ust. 1 ustawy Prawo budowlane nastąpiło przed podpisaniem umowy o dofinansowanie zadania z FDS. Podstawowe prace przy rozpoczęciu robót budowlanych miały miejsce 9 września 2019 r., tj. 17 dni przed podpisaniem umowy z Wojewodą Opolskim. Podstawowe prace przy rozpoczęciu przebudowy obejmującej ul. Lipową i ul. Tysiąclecia rozpoczęły się natomiast 24 września 2019 r. (tj. 2 dni przed podpisaniem umowy o dofinansowanie).

W kwestii robót budowlanych związanych z zadaniami przebudowy ul. Prudnickiej oraz ulic Lipowej i Tysiąclecia, Gmina nie informowała Wojewody Opolskiego o rozpoczęciu prac w terminie 30 dni od daty podpisania umowy o dofinansowanie. Kierownik GKZP wyjaśniła, że *7 listopada przekazano do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego kopie umowy z wykonawcą robót budowlanych, kosztorysu ofertowego, umowy z inspektorem nadzoru inwestorskiego oraz zaktualizowany harmonogram składania wniosków o płatność. Dokumenty te stanowiły zarówno podstawę zawarcia aneksu do umowy o dofinansowanie (...), jak i informacje o wykonywaniu prac budowlanych.*

(akta kontroli str. 197-215, 359-360, 387-390)

2.6. Ogłoszenie o wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego dotyczące realizacji zadań: *a/ Przebudowa drogi gminnej – ul. Prudnickiej w Białej oraz b/ Budowa ścieżki pieszko-rowerowej przy ul. Prudnickiej w Białej*³³ w formie przetargu nieograniczonego zostało zamieszczone 4 czerwca 2019 r. Na etapie analizy złożonych ofert żaden z oferentów nie został wykluczony z prowadzonego postępowania, ani też żadna z ofert nie została odrzucona.

(akta kontroli str. 428, 494-499)

Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art. 32 i z art. 33 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁴, podstawą ustalenia wartości zamówienia obejmującego przebudowę ul. Prudnickiej były trzy kosztorysy inwestorskie dotyczące: 1) robót związanych z budową jezdni, chodników i innych elementów odcinka drogi (sporządzony 20 marca 2019 r.³⁵); 2) robót związanych z budową infrastruktury kanalizacji deszczowej (sporządzony 20 marca 2019 r.³⁶); 3) robót związanych z instalacją oświetlenia (sporządzony 20 września 2019 r.³⁷). Wskazane kosztorysy opiewały na łączną kwotę wynoszącą 1 102 638,78 zł. W odniesieniu do daty kosztorysu dotyczącego robót obejmujących instalację oświetlenia Kierownik GKZP wyjaśniła, *to była omyłka pisarska, powinna być tam data 20 marca 2019 r. Kosztorys elektryczny był robiony przez innego kosztorysanta, który także był projektantem części elektroenergetycznej. Opracowanie kosztorysów jest objęte umową na wykonanie całości dokumentacji technicznej i kosztorysy wykonano w 2017 r. tak jak była wykonana cała dokumentacja, natomiast kosztorysy z marca 2019 r. jest to aktualizacja wcześniej wykonanych dokumentów.*

³³ Zamówienie nie zostało podzielone na części i dotyczyło realizacji dwóch zadań, z których jedno (obejmujące przebudowę ul. Prudnickiej) było współfinansowane ze środków FDS, a drugie (obejmujące budowę ścieżki rowerowej) było współfinansowane ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2014-2020.

³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

³⁵ Kosztorys na kwotę 938 337,05 zł, obejmujący: a/ roboty przygotowawcze; b/ jezdnię; c/ chodniki; d/ zjazdy o nawierzchni z kostki betonowej; e/ zjazdy o nawierzchni bitumicznej; f/ elementy ulic; g/ zatokę autobusową; h/ nasypy; i/ roboty uzupełniające; j/ tereny zielone; k/ pobocza; l/ rowy; l/ oznakowanie drogowe.

³⁶ Kosztorys na kwotę 95 081,89 zł, obejmujący: a/ sieć kanalizacji deszczowej; b/ przykanaliki kanalizacji deszczowej; c/ przepusty pod zjazdami.

³⁷ Kosztorys na kwotę 69 219,84 zł, obejmujący: a/ demontaże opraw UG; b/ demontaże opraw TD S.A.; c/ montaż oświetlenia na słupach UG; d/ montaż oświetlenia na słupach TD S.A.; e/ dobudowę nowego oświetlenia UG.

Skarbnik Gminy w sprawie różnicy kwoty przeznaczonej na przebudowę ul. Prudnickiej a kwoty przedstawionej w kosztorysach inwestorskich oświadczyła: *Kwota wyższa została udzielona na pisemny wniosek kierownika GKZP, kwota ta uwzględnia nie tylko kwoty związane z budową drogi, ale także wydatki niekwalifikowalne, takie jak odsetki od kredytu w trakcie trwania inwestycji. Pozostawiamy sobie kwotę do dyspozycji, wyższą niż w kosztorysie inwestorskim w razie wystąpienia wydatków niekwalifikowalnych. Kwota w budżecie jest zawsze wyższa. Stąd kwota, która w kosztorysie inwestorskim jest niższa od faktycznie zaplanowanej na daną inwestycję. Plan finansowy prowadzony jest wg. klasyfikacji budżetowej. Gmina Biała nie prowadzi budżetu zadaniowego. Dlatego nie mamy ewidencji w zakresie planu przypisanego do tej konkretnej drogi.*

Wartość całości udzielonego zamówienia wyniosła 2 400 589,25 zł, w tym 1 809 713,11 zł na przebudowę ul. Prudnickiej.

(akta kontroli str. 436-470, 484-485, 487)

Umowa nr GKZP.042.5.2019 na realizację ww. zadania została zawarta 3 września 2019 r. z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych zarówno w ogłoszeniu o zamówieniu, jak i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W trakcie prowadzonego w Urzędzie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie wystąpiły przypadki dokonywania ocen ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego. Jedna z ofert została odrzucona z powodu braku wyrażenia zgody na przedłużenie terminu związania z ofertą, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zapisy umowy zawartej z wykonawcą były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonej oferty. Wykonawca wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy w postaci ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek, w zakresie oraz kwotach określonych w § 15 ust. 1 ww. umowy.

(akta kontroli str. 391-405, 480-483, 491)

2.7. Gmina na przebudowę ul. Prudnickiej otrzymała (jednorazowo, w formie zaliczki) ze środków FDS kwotę 1 545 530,49 zł – nastąpiło to 12 grudnia 2019 r., tj. 3 dni przed przewidywaną datą wypłaty określonej w harmonogramie stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie³⁸. Wypłata przez Gminę należności na rzecz wykonawcy przebudowy za wykonane zadanie nastąpiła 18 grudnia 2019 r. Gmina zabezpieczyła w swoim budżecie i przekazała na realizację zadania wkład własny w wysokości wskazanej w aneksie nr 1 do umowy, tj. 386 382,62 zł. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że *źródłem pokrycia wkładu własnego przedmiotowych inwestycji były środki własne gminy, tj. dochody własne (podatki i opłaty lokalne).*

(akta kontroli str. 197-205, 345, 361-362)

2.8. W związku z zadaniami obejmującymi przebudowę ul. Prudnickiej, ul. Lipowej i ul. Tysiąclecia w Urzędzie prowadzone były wyodrębnione ewidencje księgowe zarówno środków otrzymanych z FDS, jak i wydatków dokonywanych z tych środków. Tym samym realizowany był obowiązek określony w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FDS.

(akta kontroli str. 361-384)

2.9. Rozpoczęcie realizacji zadania obejmującego przebudowę ul. Prudnickiej nastąpiło zgodnie z warunkami wynikającymi z umowy zawartej z wykonawcą. Inwestycja została rozpoczęta na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Gmina Biała przekazała wykonawcy plac budowy 6 września 2019 r.³⁹ wraz

³⁸ 15 grudnia 2019 r.

³⁹ Rozpoczęcie prac nastąpiło 9 września 2019 r.

z dokumentacją techniczną (projektem budowlanym i wykonawczym), szczegółową specyfikacją techniczną oraz projektem docelowej organizacji ruchu. Działania w tym zakresie były zgodne z postanowieniami wynikającymi z § 3 ust.1 pkt 1 lit. a-c umowy z wykonawcą.

Na podstawie przeprowadzonych 17 lipca 2020 r. oględzin oraz analizy materiałów źródłowych stwierdzono, że zakres zrealizowanego zadania był zgodny z dokumentacją projektową. Stan techniczny drogi był bardzo dobry – nie stwierdzono ubytków nawierzchni, spękań lub braku utwardzonego pobocza w ciągu całej drogi. Wszystkie elementy podlegające przebudowie nie wykazywały oznak zniszczenia większego niż wynikające z normalnej eksploatacji drogi oddanej do użytkowania w marcu 2020 r. W trakcie oględzin stwierdzono ponadto, że: a/ przebudowany odcinek drogi miał długość 1 401 m⁴⁰; b/ nawierzchnię drogową wykonano z masy ścieralnej SMA 11; c/ rowy melioracyjne znajdowały się w dobrym stanie, były odmulone, zarośnięte miejscami trawą; d/ w rowach melioracyjnych znajdowało się 7 szt. przepustów drogowych pod zjazdami na pola uprawne; e/ przy drodze znajdowały się dwie zatoki autobusowe wykonane z kostki granitowej; f/ na drodze zlokalizowanych było sześć przejść dla pieszych oraz pięć skrzyżowań; g/ droga została wyposażona w trzy nowe punkty świetlne a na pozostałych 23 punktach dokonano wymiany i dostosowania obudowy opraw oświetleniowych; h/ zastosowane oznakowanie drogowe było czytelne i trwałe. Zadanie zostało wykonane zgodnie z zawartą z wykonawcą umową oraz postanowieniami umowy o dofinansowanie.

Wykonawca nie zgłaszał potrzeby odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego. Obmiar powykonawczy zawierał wszystkie elementy ww. projektu budowlanego.

W kosztorysie powykonawczym sporządzonym łącznie dla zadań: a/ *Przebudowa drogi gminnej – ul. Prudnickiej w Białej* oraz b/ *Budowa ścieżki pieszko-rowerowej przy ul. Prudnickiej w Białej* ujęto taką samą wartość robót, co w umowie z wykonawcą⁴¹. Po zakończeniu realizacji ww. zadania zamawiający dysponował całością dokumentacji określonej w specyfikacjach technicznych i w umowie.

(akta kontroli str. 341, 408-425, 471-478, 486)

Odbiór końcowy zadania nastąpił 29 listopada 2019 r., tj. w terminie zgodnym z postanowieniami umowy zawartej z wykonawcą. W trakcie odbioru nie stwierdzono usterek, a jakość wykonanych robót oceniono jako dobrą. Inspektor nadzoru inwestorskiego nie zgłaszał uwag odnośnie jakości wykonywanych robót i wykorzystanych materiałów. W umowie z wykonawcą nie wyznaczono terminu usunięcia wad ujawnionych przy odbiorze końcowym – wskazano natomiast, że w przypadku wad nadających się do usunięcia, zamawiający wyznaczy termin na ich usunięcie⁴². W trakcie odbioru nie ujawniono wad.

Gmina zgłosiła zakończenie budowy do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Prudniku 2 marca 2020 r. w zakresie jezdni, chodników, oświetlenia ulicznego i kanalizacji deszczowej a 8 czerwca 2020 r. w zakresie całości inwestycji. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nie zgłosił w tym zakresie uwag⁴³.

(akta kontroli str. 342, 408-425, 428-429)

2.10. Pomimo nieuwzględnienia w zapisach decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę obowiązku powołania przez inwestora inspektora nadzoru inwestorskiego (przewidzianego w § 2 rozporządzenia

⁴⁰ W dokumentacji projektowej długość poddanego oględzinom odcinka drogi wynosiła 1 393 m jezdni.

⁴¹ Kwota wynagrodzenia w formie ryczałtowej wyniosła 2 400 589,25 zł.

⁴² § 11 ust. 12 pkt. 1 ww. umowy.

⁴³ Gmina nie otrzymała pozwolenia na użytkowanie przebudowanego odcinka drogi ul. Prudnickiej. Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przystąpienie do użytkowania tego obiektu nie wymagało uzyskania przez Gminę decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁴⁴), dla zadania obejmującego przebudowę ul. Prudnickiej ustalono osobę pełniącą funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego⁴⁵. Roboty zanikające (w ww. zadaniu były one przede wszystkim związane z instalacją elektroenergetyczną) podlegały odbiorowi przez inspektora nadzoru inwestorskiego. Przy odbiorze robót ulegających zakryciu inspektor nadzoru inwestorskiego nie ujawniał nierzetelnego ich wykonania. Odbiór robót zanikających został potwierdzony wpisem do dzienników budowy. Zamawiający nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg, ani też użytych do nich materiałów.

Inspektor nadzoru inwestorskiego potwierdził w dzienniku budowy przestrzeganie przez wykonawcę wymogów dotyczących warunków pogodowych prowadzonych robót (temperatura).

(akta kontroli str. 342-344, 359-360, 486)

2.11. Zarządca drogi informował użytkowników drogi o realizacji zadania z udziałem środków FDS według wytycznych wynikających z art. 38 ust. 1-3 ustawy o FDS. W miejscu widocznym dla użytkowników drogi, na początku oraz na końcu odcinka drogi objętego przebudową umieszczone zostały tablice informacyjne zawierające wszystkie wymagane elementy, tj. w szczególności: informacje dotyczące nazwy Funduszu, nazwy zadania objętego dofinansowaniem, kwoty udzielonego dofinansowania ze środków FDS.

(akta kontroli str. 197-203, 484-485)

2.12. Ostatnia płatność za wykonane zadanie przebudowy ul. Prudnickiej została przekazana przez gminę wykonawcy 18 grudnia 2019 r. Gmina Biała przekazała Wojewodzie Opolskiemu rozliczenie dofinansowania tego zadania 13 lutego 2020 r. - po 55 dniach od ostatniej płatności (tj. w terminie określonym w umowie o dofinansowanie⁴⁶ oraz zgodnie z zapisami art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o FDS). Burmistrz wyjaśnił: *w dniu 27 lutego 2020 r. otrzymano pismo OUW nr IN.IV.805.2.88.2019.AŚ w sprawie konieczności korekty dokumentów. Korekta rozliczenia została przekazana 2 marca 2020 r.* W skorygowanym rozliczeniu zostały ujęte m.in. planowane i rzeczywiste koszty oraz podstawowe efekty rzeczowe inwestycji, okres jej realizacji, źródła finansowania inwestycji. W dokumencie tym wskazano, że rzeczywiste koszty inwestycji po jej zakończeniu wyniosły 1 931 277,82 zł⁴⁷ i były niższe o 635,29 zł od kosztów planowanych. Wskazana różnica w wysokości kosztów związana była z niższym niż pierwotnie planowano kosztem wykonania tablic informacyjnych. Kwota (508,25 zł) stanowiąca środki pochodzące z FDS została zwrócona na rachunek Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego 18 grudnia 2019 r. Wojewoda Opolski zatwierdził rozliczenie zadania 16 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 197-205, 346-358)

⁴⁴ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

⁴⁵ Umowa nr GKZP.042.5.2.2019 z dnia 4 września 2019 r. W § 2 ww. umowy wykazano, że w imieniu Inspektora Nadzoru obowiązki na terenie budowy pełnić będą osoby posiadające kwalifikacje i uprawnienia budowlane do wykonywania nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi bez ograniczeń: 1) w specjalności drogowej; 2) w specjalności instalacyjnej; 3) w specjalności elektrotechnicznej.

⁴⁶ Tj. nie później niż 60 dni od dnia dokonania ostatniej płatności ze środków przekazanych podmiotowi, która w aneksie do umowy (o udzielenie dofinansowania ze środków Funduszu nr FDS/G/28/2019/U/6/2019) została określona na marzec 2020 r.

⁴⁷ W tym: 1 545 022,24 zł stanowiły środki z FDS, a 386 255,58 zł – środki własne Gminy.

2.13. Odcinki dróg gminnych objętych dofinansowaniem w ramach FDS stanowiły drogi publiczne w obrębie miasta, a tym samym Rada Miejska nie podejmowała uchwał w sprawie zaliczenia modernizowanych dróg do odpowiedniej kategorii dróg publicznych.

(akta kontroli str. 31-32)

2.14. Efekty rzeczowe zadania polegającego na przebudowie ul. Prudnickiej obejmowały: a/ 1 401 m jezdni; b/ 814 m chodników; c/ sześć przejść dla pieszych; d/ pięć skrzyżowań; e/ dwie zatoki autobusowe; f/ trzy nowe punkty świetlne; g/ rozbudowanie oświetlenia drogowego – wymiana i dobudowa oświetlenia na istniejących słupach (23 sztuki)⁴⁸.

Przebudowana z udziałem środków z FDS ul. Prudnicka jest jedną z głównych osi komunikacyjnych miasta. Droga ta łączy się z drogą wojewódzką nr 414 prowadzącą do Prudnika oraz gmin ościennych, będącą podstawowym ciągiem komunikacyjnym służącym mieszkańcom gminy w celu dojazdów do Opola i Krapkowic. Do ul. Prudnickiej włącza się także droga powiatowa nr 1614 O Biała-Prudnik oraz drogi gminne. Ul. Prudnicka wraz z ul. Opolską stanowią objazd obwodnicy miasta. Kierownik GKZP wyjaśniła, że w odniesieniu do podnoszenia standardów technicznych dróg powiatowych i gminnych oraz zachowania jednorodności sieci tych dróg pod względem spełniania tych standardów, ww. zadanie: pozwoliło na uzyskanie poszczególnych elementów drogi zgodnych z obecnie obowiązującymi przepisami (szerokość poszczególnych elementów pasa drogowego).(...) Przebudowa ul. Prudnickiej była jednym z ostatnich elementów przebudowy całej sieci drogowej miasta, co pozwoliło na uzyskanie ujednoliconego systemu drogowego.

W kwestii poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego Kierownik GKZP wyjaśniła, że wskazana inwestycja spowodowała: unormowanie szerokości jezdni i wykonanie nowej nawierzchni z asfaltu oraz wyprowadzenie ruchu rowerzystów i pieszych na nowy ciąg pieszo – rowerowy, ścieżkę rowerową (wykonanych w ramach odrębnego zadania) i wyremontowane chodniki. Ponadto doświetlono drogę na odcinku miejskim poprzez rozbudowę oświetlenia ulicznego, (...) wykonanie nowego oznakowania pionowego i poziomego.

W odniesieniu do wpływu wskazanego zadania na zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych oraz poprawę dostępności terenów inwestycyjnych w Gminie Biała Kierownik GKZP wyjaśniła, że ul. Prudnicka łączy się bezpośrednio z ul. Rynek, przy której znajduje się Urząd Miejski w Białej oraz liczne punkty usługowe i handlowe. Ponadto bezpośrednio przy ul. Prudnickiej znajdują się: Ośrodek Pomocy Społecznej, Gminne Centrum Kultury, Ochotnicza Straż Pożarna, Policja, siedziba przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego (...), liczne punkty usługowe (...), tereny przeznaczone pod inwestycje i użytki (...) oraz bank. Ulica ta stanowi także bezpośredni dojazd do terenów sportowo-rekreacyjnych. Przebudowa drogi (...) znacznie ułatwiła dostęp do w/w punktów i instytucji, co przekłada się na ich rozwój.

(akta kontroli str. 272-289, 387-390, 471-479)

2.15. Zewnętrzne organy kontroli do dnia 17 sierpnia 2020 r. nie przeprowadzały kontroli realizacji zadań dofinansowanych ze środków FDS.

(akta kontroli str. 490-491)

⁴⁸ W ramach odrębnego, nie objętego kontrolą zadania obejmującego budowę ścieżki pieszo-rowerowej przy ul. Prudnickiej w Białej osiągnięte zostały komplementarne efekty rzeczowe tj. a/ 1 353 m ścieżek rowerowych; b/ jedno oświetlenie przejścia dla pieszych; c/ jeden przejazd dla rowerzystów.

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

1. Przed 24 czerwca 2020 r. w gminie nie dochowano obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych w zakresie określonym w § 9 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych obejmującego. prowadzenie ksiąg dróg oraz dzienników objazdu dróg, gdyż jak ustalono, w Urzędzie nie prowadzono takich ksiąg i dzienników. Po 24 czerwca 2020 r. kontrolowana jednostka dysponowała książkami dróg dla całej sieci dróg gminnych, ale ich treść nie była kompletna⁴⁹. Burmistrz wyjaśnił, że *z uwagi, iż książki zostały założone i przekazane do Urzędu w ostatnim czasie nie zawierają one żadnych informacji związanych z bieżącym utrzymaniem dróg*. Informacje w tym zakresie będą, zdaniem zarządcy drogi sukcesywnie uzupełniane.

W Urzędzie nie zapewniono także prowadzenia dziennika objazdów dróg w sposób wskazany w § 11 ww. rozporządzenia. Burmistrz wyjaśnił, że *Gmina nie prowadziła dotychczas takich dokumentów. Z uwagi na niewielką rozległość sieci dróg publicznych (...) drogi te są na bieżąco monitorowane przez pracowników urzędu w ramach wykonywania ich obowiązków. Ponadto o wszelkich zdarzeniach na drogach gminnych w obrębie sołectw urząd informowany jest przez sołtysów miejscowości i podejmowane są czynności wyjaśniające i naprawcze. (...) Wykonywane są wszystkie możliwe czynności mające na celu utrzymanie sieci drogowej we właściwym stanie technicznym.*

Jednocześnie w kontrolowanej jednostce nie zapewniono bieżącej aktualizacji ewidencji dróg pomimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z § 16 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym aktualizacja ewidencji dróg następować powinna nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku za rok bezpośrednio poprzedzający. Kierownik GKZP wyjaśniła, że Urząd zawiera umowę z firmą przeprowadzającą aktualizację ww. ewidencji, gdy ma taką możliwość: *teraz zawarliśmy ją w marcu, aby jak najszybciej wszystko przeprowadzić. Wyszliśmy z założenia, że kontrola stanu technicznego dróg gminnych i wynikająca z niej aktualizacja ewidencji ma być przeprowadzona do końca 2020 r. W momencie, gdy uzyskaliśmy zgodę od przełożonego, że możemy zrealizować ten obowiązek zawarta została umowa.*

(akta kontroli str. 60-62, 191-193, 264-265)

2. W Urzędzie w okresie objętym kontrolą zaniechano opracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej oraz projektu planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 i 2 oraz z art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Burmistrz wyjaśnił, że *jesteśmy małym samorządem o niewielkim budżecie i dopiero w momencie układania budżetu na kolejny rok i analizie mijającego roku możemy planować ewentualne najbardziej niezbędne inwestycje. Bez zewnętrznych środków dofinansowania nie mielibyśmy szans na realizację wielomilionowych inwestycji w tym również drogowych.*

(akta kontroli str. 385-386)

3. Wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane zaniechano przeprowadzania, co najmniej raz w roku, okresowych kontroli stanu technicznego dróg gminnych. Burmistrz wyjaśnił, że *brak kontroli rocznych spowodowany jest brakiem środków finansowych na ten cel w środkach bieżących przeznaczonych na utrzymanie bieżącej sieci drogowej. (...) Burmistrz zaznaczył, że co roku organizuje we wszystkich sołectwach zebrania i tam uzyskuje informacje na*

⁴⁹ Nie zawierały m.in.: protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinków dróg, protokołów odbioru robót oraz protokołów katastrof odcinka drogi.

temat stanu dróg gminnych, a ponadto stan dróg monitorują także pracownicy urzędu.

(akta kontroli str. 60-61, 191-193)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane okresowe kontrole powinny przeprowadzać osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Brak corocznych kontroli stanu technicznego dróg powoduje, że użytkownicy dróg nie mają gwarancji bezpieczeństwa użytkowania tych obiektów budowlanych.

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 uwagi i wnioski:

Uwaga Brak planów rozwoju sieci drogowej opracowywanych przez zarządcę drogi utrudnia identyfikację i rozwiązywanie problemów sieci drogowej występujących na obszarze Gminy. Tym samym istnieje ryzyko, że do dofinansowania ze środków FDS nie zostanie zgłoszone zadanie o najwyższym priorytecie.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie prawidłowego prowadzenia ewidencji dróg gminnych, poprzez uzupełnienie zapisów w książkach dróg i prowadzenie dziennika objazdu dróg.
2. Opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.
3. Zapewnienie przeprowadzania, co najmniej raz w roku, okresowych kontroli stanu technicznego dróg gminnych.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i 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.

Opole, 30 września 2020 r.

Kontroler
Wojciech Goleński
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman


Dyrektor
Delegatura w Opolu
.....
podpis
Iwona Zyman