



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.005.05.2020

Pan Piotr Szlapa
Wójt Gminy Dobrzeń Wielki
Urząd Gminy Dobrzeń Wielki
ul. Namysłowska 44, 46-081 Dobrzeń Wielki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dobrzenu Wielkim ¹ , ul. Namysłowska 44, 46-081 Dobrzeń Wielki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Szlapa, Wójt Gminy Dobrzeń Wielki ² od 22 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. 25 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	Grażyna Powęska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/41/2020 z 18 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt Gminy.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Dobrzeń Wielki⁵ prawidłowo zaplanowała oraz zrealizowała objęty kontrolą projekt drogowy, dofinansowany ze środków Funduszu Dróg Samorządowych⁶.

Kontrolowana jednostka była przygotowana organizacyjnie do zarządzania siecią dróg samorządowych. Dokumenty ewidencyjne zarządzanych dróg gminnych prowadzone były w sposób rzetelny, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Zawierały one wymagane dane i były systematycznie aktualizowane, a posiadane informacje o sieci dróg były rzetelne i terminowo przekazywane do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Dane zawarte w tych informacjach były zgodne z danymi ewidencyjnymi dróg. W celu prawidłowego wywiązywania się z nałożonych ustawami zadań, Gmina zlecała część z nich do wykonania przez wyspecjalizowane firmy zewnętrzne, m.in. w zakresie przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich. Dzięki temu dysponowano aktualnymi informacjami, pozwalającymi na podejmowanie decyzji dotyczących planowania budowy, przebudowy, remontów oraz utrzymania i ochrony dróg. Dla zarządzanych dróg ustalona została także stała organizacja ruchu, która określała m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Dane zawarte we wnioskach o dofinansowanie zadań w ramach FDS miały swoje potwierdzenie w dokumentacji technicznej i projektowej oraz w pozostającej w dyspozycji Urzędu dokumentacji uprawniającej do realizacji zadań. Zamówienie publiczne związane z realizacją objętego kontrolą projektu drogowego zostało przeprowadzane zgodnie z obowiązującymi przepisami o zamówieniach publicznych. Gmina osiągnęła zakładane w umowie zawartej z Wojewodą Opolskim efekty tego projektu i prawidłowo rozliczyła się z otrzymanych środków finansowych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła zaniechania podjęcia działań zmierzających do opracowania 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 przepisów o drogach publicznych.

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

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Dalej: 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 zarządcy dróg gminnych w zakresie planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg⁷ były realizowane przy pomocy pracowników: a/ Referatu Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska odpowiedzialnego m.in. za zadania związane z bieżącym utrzymaniem i ewidencją dróg gminnych oraz kontrolą stanu nawierzchni – do czasu zakończenia czynności kontrolnych pracowało w nim 6 osób, w tym 1 pracownik zajmujący się problematyką zarządzania siecią dróg;

b/ Referatu Rozwoju, do którego zadań należało m.in. pozyskiwanie środków zewnętrznych i realizacja projektów w celu wsparcia rozwoju Gminy - do czasu zakończenia czynności kontrolnych pracowały w nim 3 osoby, w tym 1 pracownik zajmujący się problematyką pozyskiwania środków z FDS.

W realizację zadań związanych z zarządzaniem siecią dróg włączony był także Zastępca Wójta, który kierował Referatem Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

Osoby zaangażowane w realizację zadań w zakresie planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg posiadały odpowiednie przygotowanie zawodowe (m.in. wykształcenie wyższe w zakresie konstrukcji budowlanych i inżynierskich) lub uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie w specjalności drogowej.

Stan zatrudnienia odpowiadał zarówno potrzebom Gminy, jak i zakresowi realizowanych przez nią zadań. Z wyjaśnień przedstawionych przez Wójta wynikało, że w celu wywiązania się z nałożonych ustawami zadań, część z nich (w szczególności roczne kontrole techniczne dróg, nadzór inwestorski nad dużymi zadaniami inwestycyjnymi) była zlecana firmom zewnętrznym specjalizującym się w wykonywaniu tego typu robót i posiadającym odpowiednie zasoby do realizacji zamówień.

Długość dróg publicznych na terenie Gminy według stanu na 31 grudnia 2018 r. i 2019 r. wynosiła 71,2 km. Sieć dróg gminnych, składającą się ze 135 odcinków, stanowiły głównie drogi utwardzone o łącznej długości 65,4 km (co stanowiło 91,9% długości gminnych dróg publicznych), w tym:

a/ ulepszone z nawierzchnią bitumiczną o łącznej długości 56,5 km (79,3%),

b/ ulepszone z nawierzchnią betonową – 0,9 km (1,3%),

c/ ulepszone z nawierzchni wykonaną z kostki – 0,2 km (0,3%),

d/ nieulepszone z nawierzchni tłuczniowej – 7,8 km (10,9%).

Drogi gminne o długości 5,8 km zaliczane do dróg gruntowych stanowiły łącznie 8,1% łącznej długości dróg gminnych, w tym:

a/ drogi wzmocnione żwirem, żużlem itp. – 0,3 km (0,5%),

b/ drogi o nawierzchni naturalnej (z gruntu rodzimego) – 5,5 km (7,7%).

Ponadto Gmina zarządzała 40 odcinkami dróg wewnętrznych o łącznej długości wynoszącej 11,5 km.

⁷ Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobrzenu Wielkim przyjętego zarządzeniem nr 120.16.2018 Wójta Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobrzenu Wielkim.

W latach 2018-2019 długość zarządzanej przez Gminę sieci drogowej nie uległa zmianom.

(akta kontroli str. 6-11, 13-15, 20a)

1.2. W okresie objętym kontrolą Gmina nie opracowała 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*.

Przy planowaniu przebudowy lub remontów dróg w kontrolowanej jednostce korzystano z mapy techniczno-eksploatacyjnej dla dróg gminnych, którą sporządzono mimo braku takiego obowiązku. Zgodnie bowiem z § 12 ust. 2 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 nie ma obowiązku sporządzania map techniczno-eksploatacyjnych dla dróg gminnych.

(akta kontroli str. 11, 79-80)

1.3. Zgodnie z przepisami § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych, prowadzono książki dróg oddzielnie dla każdego poddanego szczegółowemu badaniu odcinka dróg gminnych. Książki te – poza dziennikami objazdu – prowadzono przy użyciu programu EWIDR2010, w szczególności zgodnej ze wzorem ustalonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Dzienniki objazdu dróg gminnych były prowadzone w formie papierowej zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia, oddzielnie dla każdej kategorii dróg, co było zgodne z § 11 tego rozporządzenia.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację wybranych sześciu odcinków dróg, w tym pięciu odcinków objętych dofinansowaniem z FDS⁹. Na podstawie tej analizy ustalono, że dokumenty ewidencyjne dróg gminnych (książki drogi, dziennik objazdu dróg) prowadzone były w sposób rzetelny, zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych. Zawierały one wymagane dane, były kompletne i systematycznie aktualizowane. Wpisy do książki drogi dokonywane były przez osoby do tego upoważnione.

(akta kontroli str. 28-36, 471)

1.4. W wyniku konkursu ofert Gmina zleciła podmiotowi zewnętrznemu wykonanie rocznego przeglądu technicznego dróg gminnych i obiektów mostowych¹⁰ oraz pięcioletniej kontroli stanu technicznego dróg gminnych¹¹ wraz z aktualizacją mapy sieci dróg gminnych. Zakres kontroli stanu technicznego dróg obejmował: a/ wizualną ocenę stanu nawierzchni metodą BIKB, wg której odnotowuje się uszkodzenia powierzchniowe, odkształcenia nawierzchni oraz spękania, b/ ocenę elementów pasa drogowego i jego wyposażenia oraz c/ kontrolę stanu technicznego obiektów mostowych. Prace miały zostać wykonane zgodnie z przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹² oraz instrukcją przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich, będącą załącznikiem do zarządzenia nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 5 lipca 2005 r. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej wybranych do szczegółowego badania sześciu odcinków dróg ustalono,

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

⁹ Odcinki dróg poddane szczegółowej analizie: ul. Konopnickiej/ul. Mickiewicza (PR/G/5/2018), ul. Szpitalna w Kup (FDS/G/71/2019), ul. Odrzańska (FDS/G/29/2019), ul. Korfantego (FDS/G/13/2019), ul. Dworcowa (FDS/G/9/2019), ul. Ignacego Krasickiego.

¹⁰ Umowa nr ZP.272.134.2020 z dnia 3 marca 2020 r.

¹¹ Umowa nr ZP.272.73.2019 z dnia 14 lutego 2019 r.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, dalej: ustawa Prawo budowlane.

że wszystkie odcinki zgłoszone do dofinansowania z FDS wymagały prac remontowych. W pięciu przypadkach zdiagnozowano konieczność przeprowadzania prac remontowych, w szczególności na odcinkach o ostrzegawczym, złym lub bardzo złym stanie nawierzchni. W dwóch przypadkach zalecono także wykonanie profilowania nawierzchni na odcinku nieutwardzonym. Po kontroli odcinka drogi, w stosunku do którego nie występowało o dofinansowanie z FDS, nie zostały sformułowane zalecenia pokontrolne.

Zgodnie z przepisami art. 12 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 7 ustawy Prawo budowlane dokumenty wymagane od osób przeprowadzających kontrole, potwierdzające posiadanie niezbędnych kwalifikacji (tj. posiadanie, w dacie przeprowadzania tych czynności, uprawnień budowlanych o odpowiedniej specjalności oraz zaświadczenia o przynależności do samorządu zawodowego) były dołączone do przeglądów technicznych w momencie przekazywania całej dokumentacji do Gminy.

(akta kontroli str. 28-30a, 42-76, 472)

1.5. Roczne informacje o sieci dróg publicznych za lata 2018–2019 sporządzono i przekazano Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w terminach i na formularzach wynikających z przepisów § 2 ust. 1 i ust. 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 promach¹³, tj. do końca miesiąca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego. Dane wykazane w ww. informacjach były zgodne z danymi zawartymi w prowadzonej w Urzędzie ewidencji dróg.

(akta kontroli str. 16-24)

1.6. W odniesieniu do czterech odcinków dróg przebudowanych w ramach FDS ustalono stałą organizację ruchu, a projekty organizacji ruchu po zakończeniu modernizacji (przebudowy) odcinka drogi – poza jednym przypadkiem – zostały zaktualizowane.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁴ stała organizacja ruchu została wprowadzona:

a/ na drodze gminnej ul. Konopnickiej¹⁵ i ul. Sienkiewicza w Dobrzenu Wielkim (zatwierdzona z uwagami przez Starostę Opolskiego 1 marca 2019 r.);

b/ na skrzyżowaniu drogi wojewódzkiej nr 454 w Dobrzenu Wielkim (ul. Namysłowskiej) w obrębie skrzyżowania z drogą gminną ul. Konopnickiej (zatwierdzona 15 marca 2019 r. przez Marszałka Województwa Opolskiego;

c/ na skrzyżowaniu drogi wojewódzkiej nr 454 w Dobrzenu Wielkim (ul. Namysłowskiej) w obrębie skrzyżowania z drogą gminną ul. Dworcową (zatwierdzona z uwagami przez Marszałka Województwa Opolskiego 13 kwietnia 2018 r.);

d/ na drodze gminnej ul. Dworcowej w Dobrzenu Wielkim (zatwierdzona przez Starostę Opolskiego 12 lutego 2020);

e/ w ciągu dróg gminnych ul. Szpitalnej i ul. Miarki w Kup (zatwierdzona z uwagami przez Starostę Opolskiego 12 grudnia 2019 r.).

Stała organizacja ruchu na ul. Odrzańskiej została wprowadzona w 2013 r., a przebudowa tej drogi w 2019 r. nie wymagała zmiany organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 84-93, 470)

¹³ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

¹⁵ Przedsięwzięcie pierwotnie zakwalifikowane do dofinansowania w ramach *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019*, natomiast zgodnie z ustawą o FDS Gmina uzyskała dofinansowanie w ramach FDS do realizacji tego zadania.

1.7. Na podstawie analizy książki skarg i wniosków ustalono, że w okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło ogółem sześć skarg i wniosków (cztery interpelacje radnych Rady Gminy oraz dwa wnioski mieszkańców) dotyczących polepszenia lub usprawnienia oznakowania i oświetlenia dróg. Sprawy te zostały rozpatrzone pozytywnie. Żadna skarga/wniosek nie dotyczyła niewłaściwego stanu technicznego dróg dofinansowanych ze środków FDS, bądź nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym. Ponadto, do Urzędu wpłynęła 30 stycznia 2020 r. interpelacja jednego z radnych Rady Gminy w sprawie prawidłowego ustawienia znaków informacyjnych D-40 „Strefa zamieszkania” na ul. Dworcowej w Dobrzeniu Wielkim (przebudowa tej drogi była współfinansowana ze środków FDS). W odpowiedzi z 2 lutego 2020 r. Wójt Gminy poinformował radnego o rozpoczęciu procedury wprowadzania ww. znaków na ul. Dworcowej, a 12 lutego 2020 r. Starosta Opolski zatwierdził projekt stałej organizacji ruchu dotyczącej objęcia strefą zamieszkania tej drogi gminnej.

(akta kontroli str. 461-469)

2. Realizacja projektów drogowych

2.1. W 2019 r. Gmina zgłosiła do dofinansowania w ramach FDS osiem wniosków w dwóch naborach. W ramach pierwszego naboru (na 2019 r.) złożono pięć wniosków¹⁶ na następujące zadania:

a/ *Rozbudowa odcinka drogi gminnej ul. Dworcowej w Dobrzeniu Wielkim* – odcinek o długości 0,393 km i przewidywanym koszcie realizacji (od sierpnia 2019 r. do stycznia 2020 r.) wynoszącym 1 188,9 tys. zł; zadanie to zostało wybrane do dofinansowania z FDS;

b/ *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki* – odcinek o długości 0,324 km i przewidywanym koszcie realizacji (od października do listopada 2019 r.) wynoszącym 1 656 tys. zł; zadanie zostało wybrane do dofinansowania z FDS;

c/ *Remont odcinka drogi gminnej ul. Odrzańskiej w m. Dobrzeń Mały* – odcinek o długości 0,431 km i przewidywanym koszcie realizacji (od września do grudnia 2019 r.) wynoszącym 587 tys. zł; zadanie zostało wybrane do dofinansowania z FDS;

d/ *Rozbudowa odcinka drogi gminnej ul. Korfatego w m. Dobrzeń Wielki* – odcinek o długości 0,581 km i przewidywanym koszcie realizacji (od września do grudnia 2019 r.) wynoszącym 623,8 tys. zł; zadanie nie zostało wybrane do dofinansowania z FDS z powodów formalnych¹⁷;

e/ *Rozbudowa ul. Sienkiewicza i odcinka ul. Kwaśnej w m. Chróścice – II etap* – odcinek o długości 0,390 km i przewidywanym koszcie realizacji (od listopada 2019 r. do września 2020 r.) wynoszącym 1 456,4 tys. zł; zadanie nie zostało wybrane do dofinansowania z FDS. Powyższe wnioski zostały złożone w terminie określonym w art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych¹⁸.

¹⁶ Wnioski te zostały złożone w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim 5 kwietnia 2019 r.

¹⁷ Do wniosku nie dołączono projektu stałej organizacji ruchu – z wyjaśnień Gminy wynikało, że wnioskowana do dofinansowania rozbudowa odcinka ul. Korfatego łączyła się w dwóch miejscach z drogą gminną przy ul. Leśnej. Skrzyżowania te funkcjonowały od ponad 60 lat jako równorzędne i nie posiadały żadnych oznakowań. Zdaniem Gminy nie zaistniała sytuacja, że zarządca drogi był zobligowany do sporządzenia i zatwierdzenia istniejącej organizacji ruchu.

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, dalej: ustawa o FDS.

W ramach drugiego naboru ogłoszonego w 2019 r. (na 2020 r.) Gmina złożyła następujące wnioski¹⁹ do dofinansowania z FDS:

a/ *Rozbudowa odcinka drogi gminnej ul. Korfanteo w m. Dobrzeń Wielki* – odcinek o długości 0,580 km i przewidywanym koszcie realizacji (od kwietnia do października 2020 r.) wynoszącym 764,7 tys. zł; zadanie zostało wybrane do dofinansowania z FDS;

b/ *Budowa drogi gminnej w miejscowości Chróścice* – odcinek o długości 0,249 km i przewidywanym koszcie realizacji (od kwietnia do listopada 2020 r.) wynoszącym 362,5 tys. zł; zadanie nie zostało wybrane do dofinansowania z FDS z powodów formalnych²⁰;

c/ *Rozbudowa drogi gminnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki* – odcinek o długości 0,324 km i przewidywanym koszcie realizacji (od maja do grudnia 2020 r.) wynoszącym 1 656 tys. zł; zadanie nie zostało wybrane do dofinansowania z FDS.

W związku z tym, że przepisy ustawy o FDS dopuszczały dofinansowanie inwestycji samorządowych pierwotnie zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019*, Gmina uzyskała dofinansowanie w ramach FDS do realizacji zadania pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Konopnickiej w Dobrzeniu Wielkim*, tj. odcinka o długości 0,8 km i przewidywanym koszcie realizacji tego zadania (od stycznia do października 2019 r.) wynoszącym 4 051,1 tys. zł.

Przesłankami do wyboru odcinków dróg do przebudowy z udziałem środków FDS były ustalenia pięcioletnich i rocznych kontroli stanu technicznego dróg.

(akta kontroli str. 81-83)

Ponadto, w ogłoszonym 9 lipca 2020 r. naborze wniosków na 2021 r., Gmina złożyła w terminie określonym w art. 23 ust. 3 ustawy o FDS²¹ dwa wnioski o dofinansowanie z tego funduszu następujących zadań:

a/ *Rozbudowa drogi gminnej ul. Kościuszki w m. Dobrzeń Wielki – Etap I* – długość odcinka przewidzianego do rozbudowy 0,4 km, przewidywany koszt realizacji zadania (od kwietnia do grudnia 2021 r.) wynosił 992,9 tys. zł;

b/ *Budowa drogi gminnej w miejscowości Chróścice* – długość odcinka 0,2 km, a przewidywany koszt realizacji zadania (od marca do listopada 2021 r.) wynosił 362,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 484-485)

2.2. Kontrolowana jednostka nie dysponowała danymi dotyczącymi kolizji i wypadków na odcinkach ujętych we wnioskach o dofinansowanie w ramach FDS. Zastępca Komendanta Komisariatu Policji w Dobrzeniu Wielkim, w informacji udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wskazał, że liczba zdarzeń drogowych w latach 2014–2020 na drogach gminnych, które uzyskały dofinansowanie w ramach FDS wynosiła:

a/ jedno zdarzenie drogowe na ul. Konopnickiej w Dobrzeniu Wielkim;

b/ trzy zdarzenia drogowo na ul. Szpitalnej w Kup;

c/ pięć zdarzeń drogowych na ul. Dworcowej w Dobrzeniu Wielkim.

Przyczyną tych zdarzeń było niewłaściwe zachowanie uczestników ruchu drogowego, a w ich trakcie nikt nie został ranny. Żadne z ww. zdarzeń nie miało miejsca po oddaniu danego odcinka dofinansowanego w ramach FDS do użytkowania.

¹⁹ Wnioski zostały złożone 23 sierpnia 2019 r., a korekty wniosków 5 września 2019 r.

²⁰ Z pisma Wojewody wynikało, że parametry wnioskowanej do dofinansowania z FDS drogi w Chróścicach nie spełniały warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

²¹ Wnioski złożone w dniu 7 sierpnia 2020 r.

Na ul. Odrzańskiej i na ul. Korfatego w Dobrzenu Wielkim ww. latach nie odnotowano zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 27)

2.3. Szczegółowym badaniem objęto zadanie pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki*, które uzyskało najwyższe dofinansowanie z FDS. Szczegółowej analizie poddano dokumentację uprawniającą do realizacji tego zadania – w tym zakresie ustalono, że Gmina dysponowała decyzją o pozwoleniu na budowę²² oraz zawiadomieniem o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych²³. Ponadto zarządca drogi posiadał kompletną dokumentację techniczną i projektową (obejmującą specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych: części ogólnej, drogowej, kanalizacji deszczowej, elektroenergetyki i teletechniki; projekty szczegółowe tablic drogowych stałej organizacji ruchu, a także projekty budowlane, przedmiary robót). Dokumentacja ta była załącznikiem do ogłoszenia o zamówieniu publicznym i była dostępna na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu.

(akta kontroli str. 95-103, 475-483)

Dane zawarte we wniosku o dofinansowanie zadania wybranego do szczegółowego badania miały swoje potwierdzenie w dokumentach źródłowych pozostających w dyspozycji Urzędu. Wszystkie elementy i parametry odcinków dróg ul. Szpitalnej oraz ul. Miarki objętych zadaniem (tj. długość, kategoria, numer i klasa drogi, nośność nawierzchni, szerokość jezdni, prędkość projektowa na terenie zabudowy, obciążenie nawierzchni, pochylenie podłużne i poprzeczne projektowanych dróg, szerokość chodników, wymiar miejsc postojowych, spadek daszkowy, spadek poprzeczny chodników i miejsc postojowych oraz wymiar miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych) zostały rzetelnie opisane w dokumentacji projektowej. Wszystkie planowane roboty budowlane i usługi (obejmujące rozbudowę ul. Szpitalnej i ul. Miarki, budowę chodników, budowę miejsc postojowych, przebudowę skrzyżowań z drogami podporządkowanymi, przebudowę i budowę zjazdów publicznych i indywidualnych, wykonanie odwodnienia drogi poprzez kompleksową budowę kanalizacji deszczowej, urządzenie zieleni oraz przebudowę urządzeń niezwiązanych z gospodarką drogową) zostały wskazane we wniosku o dofinansowanie zgodnie z dokumentacją projektową. Planowane na ten cel wydatki wynoszące 1 656 tys. zł zostały wskazane we wniosku o dofinansowanie i obejmowały: a/ roboty przygotowawcze – 28,4 tys. zł, b/ roboty ziemne – 260,1 tys. zł, c/ podbudowy – 338,4 tys. zł, d/ nawierzchnie – 348,5 tys. zł, e/ roboty wykończeniowe – 0,3 tys. zł, f/ urządzenia bezpieczeństwa ruchu – 23,2 tys. zł, g/ elementy ulic – 195,1 tys. zł, h/ kanalizacja deszczowa – 461,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 95-103)

Po ocenie formalnej wniosków o dofinansowanie złożony 5 kwietnia 2019 r. musiał zostać uzupełniony²⁴ z powodu błędnego wskazania szerokości chodnika (z przekroju konstrukcyjnego wynikało bowiem, że szerokość chodnika wynosiła 2 m, wobec czego wskazanie długości chodnika powinno zostać ujęte w pozycji „≥ 2”) oraz braku przedłożenia projektu stałej organizacji ruchu. Gmina dokonała poprawek zgodnie z uwagami przekazanymi przez Wojewodę Opolskiego i 17 kwietnia 2019 r. złożyła zmieniony wniosek wraz z projektem stałej organizacji ruchu zatwierdzonym przez Starostę Opolskiego 1 marca 2019 r.

²² Decyzja Starosty Opolskiego nr 4/ZRID/2016 z 23 marca 2016 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

²³ Zawiadomienie z 22 października 2019 r. skierowane do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

²⁴ Zgodnie z pismem znak IN.IV.805.2.64.2019.MP z 12 kwietnia 2019 r.

Pismem z 17 maja 2019 r.²⁵ Wojewoda Opolski poinformował, że w przedłożonej dokumentacji technicznej, tj. planie sytuacyjnym oraz projekcie organizacji ruchu wystąpiła rozbieżność w zakresie projektowanych elementów. W planie sytuacyjnym w obrębie skrzyżowania z ul. Miarki zaprojektowano dwa przejścia dla pieszych, co nie zostało ujęte w projekcie organizacji ruchu. Druga rozbieżność dotyczyła numeru drogi wojewódzkiej – w planie sytuacyjnym miała ona nr 461, a w projekcie wskazano nr 454. Przedstawiciele Gminy wyjaśnili²⁶, że przejścia dla pieszych w obrębie skrzyżowania z ul. Miarki zostaną wykonane w drugim etapie, bezpośrednio po zakończeniu I etapu inwestycji. Projekt stałej organizacji ruchu dotyczył natomiast ul. Miarki, która łączy się z drogą wojewódzką nr 454 i był zgodny z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu.

Pismem z 23 lipca 2019 r.²⁷ Wojewoda Opolski poinformował, że zadanie pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. K. Miarki* złożone w naborze wniosków do FDS, ogłoszonym przez Wojewodę Opolskiego 13 marca 2019 r. zostało ujęte na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania w ramach FDS²⁸. Odrębnym pismem²⁹ Wojewoda Opolski poinformował, że 30 sierpnia 2019 r. Prezes Rady Ministrów zatwierdził listę zadań powiatowych i gminnych rekomendowanych do dofinansowania w województwie opolskim w ramach FDS, wobec czego możliwe będzie dofinansowanie ww. projektu kwotą 993,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 104-120)

Po ogłoszeniu przez Wojewodę Opolskiego naboru wniosków w ramach FDS na 2020 r. Gmina ponownie złożyła wniosek³⁰ o dofinansowanie inwestycji pn. *Rozbudowa drogi gminnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki* pomimo tego, że tożsamy wniosek na dofinansowanie inwestycji w takim samym zakresie był na etapie zatwierdzania listy zadań rekomendowanych (na etapie zatwierdzenia list przez Ministra Infrastruktury; zgodnie z postanowieniami art. 25 i art. 26 ustawy o FDS, dopuszczone było wprowadzanie zmian w ww. liście)³¹. Po zatwierdzeniu przedmiotowej listy przez Prezesa Rady Ministrów i podpisaniu 27 września 2019 r. umowy o dofinansowanie realizacji inwestycji Wojewoda Opolski zwrócił się o wskazanie³², czy zakres wniosku złożonego w naborze na 2020 r. jest tożsamy z zakresem zadania, na które już została zawarta umowa. W odpowiedzi Gmina potwierdziła, że zakres zadania pn. *Rozbudowa drogi gminnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki*, na które 27 września 2019 r. została zawarta umowa o dofinansowanie, jest tożsamy z zakresem wniosku złożonego w ramach naboru FDS na 2020 r. Wobec powyższego Gmina zrezygnowała z dalszego procedowania wniosku złożonego w naborze na 2020 r.

(akta kontroli str. 95-197, 198-246)

2.4. W okresie objętym kontrolą, w ramach FDS, Gmina zawarła z Wojewodą Opolskim cztery umowy o łącznej wartości 4 196,5 tys. zł, tj.:

a/ na realizację od sierpnia 2019 r. do stycznia 2020 r. zadania pn. *Rozbudowa odcinka drogi gminnej ul. Dworcowej w Dobrzeniu Wielkim*³³ o całkowitych wydatkach kwalifikowalnych wynoszących 1 188,9 tys. zł, kwocie dofinansowania wynoszącej 713,3 tys. zł (tj. 60% wydatków kwalifikowalnych) i środkach własnych

²⁵ Pismo znak IN.IV.805.2.64.2019.MP z 17 maja 2019 r.

²⁶ Pismo znak RR.041.1.4.2.2019.JK z 23 maja 2019 r.

²⁷ Pismo znak IN.IV.805.2.64.2029.MP z 23 lipca 2019 r.

²⁸ Z pisma Wojewody nie wynikało, czy zadanie Gminy jest na liście podstawowej, czy na liście rezerwowej.

²⁹ Pismo znak IN.IV.805.2.64.2029.MP z 6 września 2019 r.

³⁰ Pismo znak RR.041.1.9.2019 z 22 sierpnia 2019 r.

³¹ Pismo znak IN.IV.805.2.64.2019.MP z 23 lipca 2019 r.

³² Pismo znak IV.805.3.26.2019.IK z 8 listopada 2019 r.

³³ Umowa nr FDS/G/3/2019/U/3/2019 z 27 września 2019 r.

Gminy wynoszących 475,5 tys. zł (tj. 40% wydatków kwalifikowalnych); aneksem³⁴ zmieniony został termin realizacji zadania na okres od października do grudnia 2019 r. oraz kwota dofinansowania projektu (całkowite wydatki kwalifikowalne 1 171,9 tys. zł, kwota dofinansowania 703,1 tys. zł, środki własne Gminy 468,8 tys. zł);

b/ na realizację od września do listopada 2019 r. zadania pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki*³⁵ o całkowitych wydatkach kwalifikowalnych wynoszących 1 656 tys. zł, kwocie dofinansowania wynoszącej 993,6 tys. zł (tj. 60% wydatków kwalifikowalnych) i środkach własnych Gminy wynoszących 662,4 tys. zł (tj. 40% wydatków kwalifikowalnych); aneksem nr 1³⁶ zmieniony został termin realizacji zadania na okres od października do grudnia 2019 r. oraz kwota dofinansowania projektu (całkowite wydatki kwalifikowalne 1 309,1 tys. zł, kwota dofinansowania 785,5 tys. zł, środki własne Gminy 523,6 tys. zł), a aneksem nr 2³⁷ został zmieniony termin realizacji zadania na okres od października 2019 r. do stycznia 2020 r.;

c/ na realizację od września do grudnia 2019 r. zadania pn. *Remont odcinka drogi gminnej ul. Odrzańskiej w m. Dobrzeń Mały*³⁸ o całkowitych wydatkach kwalifikowalnych wynoszących 586,9 tys. zł, kwocie dofinansowania wynoszącej 352,1 tys. zł (tj. 60% wydatków kwalifikowalnych) i środkach własnych Gminy wynoszących 234,8 tys. zł, (tj. 40% wydatków kwalifikowalnych); aneksem³⁹ zmieniony został termin realizacji zadania na okres od października do grudnia 2019 r. oraz kwota dofinansowania projektu (całkowite wydatki kwalifikowalne 400 tys. zł, kwota dofinansowania 240 tys. zł, środki własne Gminy 160 tys. zł);

d/ na realizację od daty zawarcia umowy z wybranym wykonawcą⁴⁰ do grudnia 2020 r. zadania pn. *Rozbudowa odcinka drogi gminnej ul. Korfantego w m. Dobrzeń Wielki*⁴¹ o całkowitych wydatkach kwalifikowalnych wynoszących 764,7 tys. zł, kwocie dofinansowania wynoszącej 458,8 tys. zł (tj. 60% wydatków kwalifikowalnych) i środkach własnych Gminy wynoszących 305,9 tys. zł (tj. 40% wydatków kwalifikowalnych).

Ponadto Gmina zawarła z Wojewodą Opolskim umowę⁴² na dofinansowanie w ramach FDS inwestycji pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Konopnickiej w Dobrzenu Wielkim*⁴³, realizowanej od kwietnia do grudnia 2019 r. o całkowitych wydatkach kwalifikowalnych wynoszących 2 880 tys. zł, kwocie dofinansowania wynoszącej 1 440 tys. zł (tj. 50% wydatków kwalifikowalnych) i środkach własnych Gminy w tej samej wysokości, co kwota dofinansowania. Aneks nr 1⁴⁴ została zmieniona kwota całkowitych wydatków kwalifikowalnych na 2 848,5 tys. zł, kwota dofinansowania oraz kwota środków własnych Gminy na 1 424,25 tys. zł (50% wydatków kwalifikowalnych). Aneks nr 2⁴⁵ zmieniono natomiast wysokość całkowitych wydatków kwalifikowalnych na kwotę 2 956 tys. zł, kwotę dofinansowania na 1 424,3 tys. zł (tj. 48,18% wydatków kwalifikowalnych) oraz

³⁴ Aneks nr 1 z 15 listopada 2019 r.

³⁵ Umowa nr FDS/G/6/2019/U/7/2019 z 27 września 2019 r.

³⁶ Aneks nr 1 z 15 listopada 2019 r.

³⁷ Aneks nr 2 z 19 grudnia 2019 r.

³⁸ Umowa nr FDS/G/11/2019/U/26/2019 z 27 września 2019 r.

³⁹ Aneks nr 1 z 15 listopada 2019 r.

⁴⁰ Otwarcie 10 ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego nastąpiło 6 lipca 2020 r.

⁴¹ Umowa nr FDS/G/13/2019/U/2020 z 13 maja 2020 r.

⁴² Umowa nr FDS/G/5/2018/U/20/2019 z 21 maja 2019 r.

⁴³ Gmina złożyła wniosek na dofinansowanie tej inwestycji w 2018 r. w ramach Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019. Umowa o dofinansowanie projektu w ramach FDS została zawarta w związku z brzmieniem art. 45 ust. 1 ustawy o FDS.

⁴⁴ Aneks nr 1 z 19 grudnia 2019 r.

⁴⁵ Aneks nr 2 z 24 grudnia 2019 r.

kwotę wkładu własnego Gminy na 1 531,7 tys. zł (tj. 51,82% wydatków kwalifikowalnych).

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odstąpienia przez Gminę od realizacji zadania, które znalazło się na ostatecznej liście zadań do dofinansowania zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 157-194, 322-349, 409-436)

Termin oddania do użytkowania inwestycji zrealizowanej w ramach zadania pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki* został zmieniony z listopada 2019 r. na styczeń 2020 r. Powodem tego była konieczność dokonania pilnej zamiany materiałów użytych do wykonania instalacji kanalizacyjnej. Mając na uwadze brzmienie art. 28 ust. 5 ustawy o FDS Gmina wnioskowała o przesunięcie terminu dokonania ostatniej płatności na rzecz wykonawcy i oddania rozbudowanej drogi do użytkowania. Wojewoda Opolski przychylił⁴⁶ się do wniosku Gminy⁴⁷ i 19 grudnia 2019 r. stosowny aneks został zawarty.

(akta kontroli str. 130-139, 530-531)

2.5. W kontrolowanej jednostce nie wystąpił przypadek nierozpoczęcia w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy o dofinansowanie zadania, robót budowlanych lub postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 157-194, 322-349, 409-436)

2.6. Analizie poddano postępowanie o udzielenie zamówienia na realizację zadania, które uzyskało dofinansowanie z FDS o największej wartości, tj. zadania pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki*. Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie robót budowlanych zostało wszczęte 2 września i trwało do 17 września 2019 r. W postępowaniu tym wpłynęło pięć ofert. W wyniku badania stwierdzono, że ww. postępowanie zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami o zamówieniach publicznych.

Ustalenia szacunkowej wartości zamówienia na kwotę 1 477 tys. zł dokonano 30 sierpnia 2019 r. z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i w art. 35 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁸ na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia została udostępniona na stronie internetowej od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych. Zamawiający określił warunki udziału w postępowaniu oraz wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiające ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia. Żądał także od wykonawców oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, spełnianie przez oferowane roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego oraz potwierdzających brak podstaw wykluczenia zgodnie z przepisami ww. ustawy oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia⁴⁹. Potencjalni wykonawcy wnieśli wadium zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 45 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zamawiający prawidłowo określił kryteria oceny ofert dotyczące przedmiotu zamówienia⁵⁰.

⁴⁶ Pismo znak IN.IV.805.2.64.2019.MP z 23 grudnia 2019 r.

⁴⁷ Pismo znak RR.041.1.4.2019.

⁴⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych.

⁴⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1282.

⁵⁰ Kryteriami oceny ofert były cena (60%) oraz długość okresu gwarancji (40%), przy czym minimalny okres gwarancji wynosi 36 miesięcy.

Niezwłocznie po otwarciu ofert, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 86 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamieszczono na stronie internetowej wymagane informacje, podawane przez zamawiającego bezpośrednio przed otwarciem oferty. Żaden z wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia nie został wykluczony z powodów wskazanych w art. 24 ust. 1 lub ust. 5 ww. ustawy, a żadna z ofert nie została odrzucona. Zamawiający wezwał jedynie wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do przedłożenia m.in. dokumentów, które sam mógł uzyskać za pomocą bezpłatnych i ogólnodostępnych baz danych (tj. do złożenia aktualnego odpisu z właściwego rejestru lub z centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej w celu potwierdzenia braku podstaw wykluczenia).

Umowa została zawarta z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a postanowienia umowy były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonej oferty. Wykonawca wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Prawidłowo został sporządzony również protokół postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego.

(akta kontroli str. 437-455)

2.7. Gmina otrzymała środki z FDS na realizację zadania pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki* w wysokości i w terminie wynikającym z umowy o udzielenie dofinansowania. Dofinansowanie do każdego z realizowanych zadań w ramach FDS było przekazane przez Wojewodę Opolskiego w formie zaliczek, zgodnie z ustalonym harmonogramem składania wniosków o wypłatę dofinansowania. Gmina zwróciła się 29 listopada 2019 r.⁵¹ do Wojewody o wypłatę dofinansowania w formie jednej transzy zaliczki na kwotę 785,5 tys. zł (tj. 100% przyznanej kwoty dofinansowania). We wniosku o wypłatę dofinansowania w formie zaliczki wskazano zaawansowanie prac, zgodnie z którym zakończone zostały roboty związane z wykonaniem kanalizacji deszczowej. Do zakończenia terminu wynikającego z umowy pozostało (zgodnie z harmonogramem robót) kontynuowanie robót drogowych, teletechnicznych oraz elektroenergetycznych. Wykonawca złożył dwie faktury na łączną kwotę 1 462,9 tys. zł:

a/ nr FS 21/2019 z 30 listopada 2019 r. na kwotę 595,5 tys. zł (zapłata nastąpiła 23 grudnia 2019 r.);

b/ nr FS 26/2019 z 20 grudnia 2019 r. na kwotę 867,4 tys. zł (zapłata nastąpiła 22 stycznia 2020 r.).

Gmina posiadała, wg stanu na 31 grudnia 2019 r., na rachunku bankowym środki pochodzące z FDS, przeznaczone na przedmiotowe zadanie w kwocie 457,8 tys. zł (środki te wpłynęły 23 grudnia 2019 r.). Nie wystąpiła sytuacja otrzymania zaliczek z dużym wyprzedzeniem i pozostawiania środków na rachunku bankowym Gminy przez długi czas. Gmina zabezpieczyła w swoim budżecie i przekazała na realizację zadania wkład własny w wysokości wskazanej w umowie. Źródłem finansowania wkładu własnego były dochody własne Gminy.

Zgodnie z informacją uzyskaną od Skarbnika Gminy, w przypadku pozostałych zadań na koniec poszczególnych miesięcy Gmina nie posiadała środków z FDS, ani nie posiadała nadwyżki środków z FDS.

(akta kontroli str. 157-194, 534-535)

2.8. Prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków FDS oraz wydatków dokonanych z tych środków, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FDS oraz umowami o dofinansowanie dla realizowanych zadań, zostało

⁵¹ Pismo znak RR.041.1.4.2019.DB z 29 listopada 2019 r.

zapewnione poprzez wyodrębnienie ewidencji księgowej w księgach rachunkowych jednostki budżetowej Urzędu pod nazwą *Fundusz Dróg Samorządowych*. Dla każdego z realizowanych zadań wyodrębniony został również kod rachunkowy, umożliwiający identyfikację wszystkich transakcji i poszczególnych operacji bankowych związanych z danym zadaniem.

(akta kontroli str. 473-474)

2.9. W trakcie kontroli przeprowadzono 17 sierpnia 2020 r. oględziny stanu technicznego dróg objętych zadaniem pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki*. Oględziny objęły całe zadanie dofinansowane ze środków FDS. Przeprowadzono je od skrzyżowania ul. Szpitalnej w Kup z drogą wojewódzką nr 461 (ul. Brynicką) do skrzyżowania ul. Szpitalnej i ul. Miarki wraz z rozbudowanymi ulicami. Drogi te stanowiły bezpośredni dojazd do Stobrawskiego Centrum Medycznego oraz Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej. Były także drogami dojazdowymi do Zespołu Niepublicznych Szkół im. *Alicji po drugiej stronie lustra* (dla dzieci i młodzieży z autyzmem i zaburzeniami pokrewnymi, znajdującego się przy ul. Miarki 10-12) oraz Stowarzyszenia na rzecz autyzmu „Uczymy się razem żyć”.

W trakcie oględzin stwierdzono, że stan techniczny ul. Szpitalnej oraz ul. Miarki był bardzo dobry, posadowione przy nich znaki drogowe były czytelne, a ruch pojazdów przebiegał bez zakłóceń. Łączna długość rozbudowanej drogi ul. Szpitalnej wraz z rozbudową części ul. Miarki wyniosła 324 m, przy czym długość rozbudowanego odcinka ul. Szpitalnej wyniosła 257 m, a długość odcinka ul. Miarki – 67 m. Na ww. drogach wykonano oznakowanie poziome (przejścia dla pieszych, linie ciągłe i przerywane) oraz zamontowano oznakowanie pionowe (m.in. oznaczenie miejsc do parkowania). W celu ułatwienia korzystania z obiektów publicznych osobom niepełnosprawnym, krawężniki oraz pochylnie w rejonie przejść dla pieszych oraz w rejonie miejsc postojowych zostały obniżone, a obręb przejść dla pieszych został oznaczony kostką brukową w kolorze żółtym z wypustkami na całej szerokości przejścia dla pieszych. Zarówno przy ul. Szpitalnej, jak i przy ul. Miarki, wybudowano łącznie 70 miejsc postojowych (prostopadłych i równoległych), w tym trzy miejsca wyznaczono dla osób niepełnosprawnych. Przejścia dla pieszych zostały oświetlone. Słupy oświetleniowe i sieci rozdzielczej zostały zlokalizowane w miejscach gwarantujących możliwość swobodnego poruszania się osób niepełnosprawnych na wózkach inwalidzkich, jak również samych pieszych.

(akta kontroli str. 456-460)

Rozpoczęcie realizacji zadania pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki* nastąpiło zgodnie z warunkami umowy z wykonawcą. Umowa⁵² ta zobowiązała zamawiającego do przekazania kompletnej dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, pozwolenia na budowę wraz z dziennikiem budowy oraz przekazania placu budowy. Inwestycja została rozpoczęta po tym, gdy decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę stała się ostateczna. Umowa z wykonawcą wskazywała wymagany termin zakończenia robót oraz sposób i termin zgłoszenia zakończenia robót. Termin ten, aneksem nr 2⁵³ do umowy, został przesunięty z 29 listopada na 20 grudnia 2019 r. Było to spowodowane niewystarczającym zaawansowaniem robót, mogącym spowodować ryzyko niedotrzymania terminu umownego zakończenia zadania. Jednocześnie wystąpiono do Wojewody Opolskiego o zmianę umowy o udzielenie dofinansowania ze środków FDS, co nastąpiło 19 grudnia 2019 r. Protokół odbioru końcowego obiektu

⁵² Umowa nr ZP.272.260.2019 zawarta 17 października 2019 r.

⁵³ Aneks nr 2 z 28 listopada 2019 r.

podpisany został 20 grudnia 2019 r.⁵⁴ Przedstawiciele Gminy oraz inspektora nadzoru po dokonaniu przeglądu obiektu nie stwierdzili wad, niedoróbek, ani usterek. Przed podpisaniem protokołu wykonawca przedłożył dokumentację powykonawczą oraz dokumenty pozwalające na ocenę prawidłowości wykonania przedmiotu umowy. Strony umówiły się na wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 1 462,9 tys. zł brutto, obejmujące wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu umowy. Zakres zrealizowanego zadania obejmującego przebudowę ul. Szpitalnej i ul. Miarki był zgodny z dokumentacją projektową, a wykonawca nie zgłaszał potrzeby odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego.

Pismem z 25 lutego 2020 r. zawiadomiono o zakończeniu budowy Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w powiecie opolskim. Dla ww. inwestycji nie było wymagane uzyskanie pozwolenia na użytkowanie⁵⁵.

(akta kontroli str. 154, 486-508, 532-533)

2.10. Na podstawie analizy postanowień umowy o dofinansowanie z FDS oraz umowy zawartej z wykonawcą robót budowlanych stwierdzono, że pomimo opóźnień zagrażających niedotrzymaniu umownego terminu wykonania zadania, zostało ono wykonane zgodnie z założeniami zawartymi w ww. dokumentach, a także w zakresie i na warunkach określonych w obu umowach. Zgodnie z umową zawartą z wykonawcą robót budowlanych, obowiązkiem zamawiającego było zapewnienie nadzoru inwestorskiego. Do nadzorowania i odbioru robót został wyznaczony Zastępca Wójta oraz inspektor nadzoru inwestorskiego, działający w granicach umocowania określonego przepisami ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z decyzją zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę został wyznaczony kierownik budowy, posiadający uprawnienia do kierowania robotami drogowymi. Dodatkowo zostały wyznaczone osoby posiadające odpowiednie uprawnienia do kierowania robotami sanitarnymi, elektrycznymi i teletechnicznymi. Roboty zanikające oraz ulegające zakryciu podlegały odbiorowi przez inspektora nadzoru. Czynności w zakresie wykonania zasyпки po kanalizacji, wzmocnienia podłoża, podbudowy zasadniczej i nawierzchni (2 warstwy) zostały wykonane w obecności inspektora nadzoru, który nie zgłaszał uwag odnośnie jakości wykonywanych robót i wykorzystanych materiałów⁵⁶ (materiały zostały zatwierdzone na początku budowy). Zgodnie z wymogiem zawartym w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych do dziennika budowy był wpisywany stan pogody i temperatura powietrza (w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi). Przy realizacji robót drogowych przestrzegano wymogów w zakresie warunków pogodowych.

(akta kontroli str. 486-508, 508a, 508b)

2.11. W trakcie oględzin drogi zrealizowanej w ramach zadania pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki* ustalono, że prawidłowo i zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art. 38 ust. 1-3 ustawy o FDS poinformowano użytkowników tych dróg, za pośrednictwem tablicy informacyjnej, o realizacji zadania z udziałem środków FDS. Tablica zawierała m.in. informacje dotyczące nazwy Funduszu, nazwy zadania objętego dofinansowaniem i kwoty udzielonego dofinansowania ze środków Funduszu.

(akta kontroli str. 456-460)

⁵⁴ Data podpisania protokołu końcowego zgodnie z umową była datą zakończenia realizacji przedmiotu umowy.

⁵⁵ Inwestycja pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki* zalicza się do XXV kategorii obiektów budowlanych, o których mowa w załączniku do ustawy Prawo budowlane.

⁵⁶ Zgodnie z zapisami Szczegółowej Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót badania poszczególnych warstw i materiałów wykonuje Wykonawca robót, tylko w przypadku wątpliwości co do jakości i zakresu badań.

2.12. Gmina przekazała⁵⁷ Wojewodzie Opolskiemu sprawozdanie końcowe z realizacji zadania pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki* zgodnie z terminem wskazanym w aneksowanej umowie o udzielenie dofinansowania ze środków FDS. Ze sprawozdania wynikało, że zadanie zostało zrealizowane zgodnie z umownymi założeniami (tj. obejmowało ono rozbudowę drogi wraz z wykonaniem nawierzchni, wykonanie chodników, miejsc postojowych, zjazdów, kanalizacji deszczowej, oznakowania poziomego i pionowego). W sprawozdaniu stwierdzono również, że środki finansowe zaangażowane w realizację projektu pochodzące z FDS zostały wydatkowane w 100% (w kwocie 785,5 tys. zł), natomiast nastąpiło zwiększenie kwoty wydatkowanej po stronie środków własnych Gminy. Zgodnie z aneksem nr 1 do umowy o dofinansowanie środki własne Gminy zostały określone na kwotę 523,6 tys. zł, a faktycznie wydatkowana została kwota 677,4 tys. zł. Zdaniem Wójta, różnica w środkach własnych Gminy wynikała z tego, że w kwocie wydatkowanej uwzględniono również koszty niekwalifikowalne w wysokości 153,7 tys. zł, które były związane bezpośrednio z realizacją ww. zadania.

W sprawozdaniu końcowym błędnie podano informację o umieszczeniu dwóch tablic informacyjnych o uzyskaniu dofinansowania ze środków FDS. Zarówno bowiem z § 15 umowy o dofinansowanie, jak i z oględzin stanu technicznego obiektu wynikało, że została umieszczona jedna tablica informacyjna.

Po otrzymaniu sprawozdania końcowego Wojewoda Opolski zwrócił się⁵⁸ o dokonanie korekty tego dokumentu, podkreślając, że wydatki niekwalifikowalne nie podlegają dofinansowaniu, a sprawozdanie dotyczy środków objętych wnioskiem o dofinansowanie. Dodatkowo ww. organ zwrócił się o przedłożenie rozliczenia inwestycji za 2019 r. oraz dokumentu potwierdzającego oddanie przedmiotowej drogi do użytkowania. W odpowiedzi⁵⁹ Gmina skorygowała sprawozdanie końcowe oraz przedłożyła wymagane dokumenty. Informacja o pozytywnym zaakceptowaniu przedłożonego Wojewodzie Opolskiemu rozliczenia inwestycji oraz sprawozdania z wykorzystania dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym za 2019 r. została przekazana Gminie 28 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 147-155, 195-197)

2.13. Przebudowane w ramach FDS odcinki dróg były drogami publicznymi, co skutkowało brakiem konieczności wydawania przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego uchwał w sprawie zaliczenia wykonanych dróg do odpowiedniej kategorii dróg publicznych.

(akta kontroli str. 147-155, 195-197)

2.14. Efektem realizacji zadania pn. *Rozbudowa drogi gminnej ul. Szpitalnej w Kup wraz z rozbudową części ul. Miarki* była poprawa dostępności komunikacyjnej do instytucji publicznych, tj. dojazdu do Stobrawskiego Centrum Medycznego, przychodni i poradni specjalistycznych oraz do Zespołu Niepublicznych Szkół dla dzieci i młodzieży od 3 do 24 roku życia z autyzmem i zaburzeniami pokrewnymi. W efekcie przebudowy 324 m ul. Szpitalnej i części ul. K. Miarki w Kup, wybudowania 267 m chodników, wyremontowania skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 461, doświetlenia dwóch przejść dla pieszych oraz wybudowania nowych 70 miejsc parkingowych (w tym trzech dla osób niepełnosprawnych), został uporządkowany ruch komunikacyjny w otoczeniu ww. instytucji oraz zwiększyła się dostępność transportowa do obiektów publicznych.

⁵⁷ Pismo znak RR.041.1.4.2019.DB z 9 stycznia 2020 r.

⁵⁸ Pismo znak IN.IV.805.2.64.2019.MP z 20 stycznia 2020 r.

⁵⁹ Pismo znak RR.041.1.4.2019.DB z 20 lutego 2020 r.

Nastąpiła także poprawa dostępności komunikacyjnej w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa pożarowego.

(akta kontroli str. 95-103, 456-460)

2.15. Od 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli, zewnętrzne organy kontroli nie przeprowadziły kontroli realizacji w gminie Dobrzeń Wielki zadań dofinansowanych ze środków FDS.

(akta kontroli str. 471)

2.16. W odniesieniu do zadań realizowanych w ramach FDS, Wójt Gminy zwrócił uwagę na ryzyko dotyczące terminów naboru ubiegania się o dofinansowanie. Wyjaśnił, że w przypadku terminów naboru wyznaczonych na miesiąc marzec, ich rozstrzygnięcie, tj. zatwierdzenie zadań wybranych do dofinansowania, przypada na wrzesień, a rozliczenie inwestycji na listopad/grudzień. Taka sytuacja sprawia, że realizacja zadania w danym roku jest bardzo utrudniona, biorąc pod uwagę przeprowadzenie w ciągu 3-4 miesięcy procedury przetargowej, wybór wykonawcy, realizację inwestycji i jej odbiór oraz rozliczenie wszystkich wydatków. Nie bez wpływu są także warunki pogodowe. Drugą kwestią podniesioną przez Wójta jest kwalifikowanie kosztów budowy kanałów technologicznych w ramach inwestycji drogowych. Ich budowa jest kosztowna, a wyłączona z możliwości dofinansowania, pomimo że zgodnie z przepisami prawnymi jest obowiązkowa przy każdej budowie lub przebudowie drogi.

(akta kontroli str. 536)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Urzędzie w okresie objętym kontrolą zaniechano opracowania 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.

Wójt wyjaśnił, że ze względu na zdolności finansowe budżetu gminnego, po 2016 r. Gmina nie tworzyła planów rozwoju sieci drogowej, a skupiła się na remontach i bieżącym utrzymaniu infrastruktury drogowej. Gmina przygotowuje plany przebudowy dróg w oparciu o ocenę stanu technicznego dróg dokonywaną na podstawie okresowych przeglądów technicznych dróg oraz wnioski wpływające od mieszkańców Gminy, radnych lub Rad Sołeckich dotyczących potrzeb w zakresie przebudowy dróg gminnych. Stan techniczny dróg, poza kontrolami zleconymi, przeprowadzany jest także na bieżąco przez pracownika Urzędu Gminy na podstawie wizualnych oględzin w trakcie objazdów dróg. Z wyjaśnień Wójta wynikało ponadto, że ustalenia kontroli stanu dróg są podstawą do określenia zakresu remontów częściowych dróg, generalnych remontów nawierzchni dróg oraz prac związanych z bieżącym utrzymaniem i są przekazywane jako propozycje dla Rady Gminy przy opracowaniu budżetu na przyszły rok. Natomiast sieć dróg na terenach przeznaczonych pod zabudowę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest realizowana w zależności od ilości nowo budowanych budynków mieszkalnych.

(akta kontroli str. 79-80)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi 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.

Wniosek Najwyższa Izba Kontroli wnosi o opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

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 wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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, 6 października 2020 r.

Kontroler
Grażyna Powęska
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


DIREKTOR
Delegatury NIK w Opolu
.....
podpis
Michał Zyman