



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.005.03.2020

Pani
Anna Mołodciak
Wójt Gminy Kłodawa
ul. Gorzowska 40
66-415 Kłodawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kłodawa, ul. Gorzowska 40, 66-415 Kłodawa (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Mołodciak, Wójt Gminy Kłodawa (dalej: <i>Wójt</i>) od 28 stycznia 2007 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: <i>FDS</i> lub <i>Fundusz</i>).
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli, tj. 9 października 2020 r., z wykorzystaniem danych dotyczących wcześniejszych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Dariusz Obierzyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/38/2020 z 15 czerwca 2020 r. 2. Tomasz Przybysz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/57/2020 z 6 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina prawidłowo planowała i realizowała projekty drogowe³ dofinansowane ze środków FDS oraz osiągnęła zakładane efekty.

Prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków z FDS, a rozliczenie dofinansowania zadania⁴ zostało sporządzone rzetelnie i przekazane Wojewodzie w terminie określonym w umowie. Zadanie było realizowane przez wykonawcę wybranego zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych⁵, a nadzór nad jego realizacją został zapewniony przez ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego. Ponadto poinformowano użytkowników drogi o otrzymanym dofinansowaniu, umieszczając przy przebudowanym odcinku drogi tablice informacyjne. W przypadku dróg przebudowywanych w ramach współfinansowania ze środków Funduszu, Gmina dysponowała uzgodnionymi i zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu.

Stwierdzono jednak brak opracowania wymaganych przepisami ustawy o drogach publicznych⁶ projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, a ewidencja dróg gminnych nie była kompletna i aktualna. Gmina nie w pełni wywiązywała się również z obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli (pięcioletnich)⁷ dróg wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane⁸.

Wójt terminowo przekazywała Dyrektorowi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: *GDDKiA*) roczne informacje o sieci dróg publicznych według stanu na koniec 2018 r. i 2019 r., jednak wskazane w nich dane odnośnie długości dróg i ich rodzaju były nierzetelne.

Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli podjęto lub zadeklarowano działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

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

³ W okresie objętym kontrolą Gmina realizowała dwa zadania dofinansowane z FDS, tj.: „Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna - Gmina Kłodawa” oraz „Przebudowa nawierzchni drogi gminnej nr 002104F ul. Wiejska Kłodawa”.

⁴ Badaniem objęto zadanie „Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna - Gmina Kłodawa”.

⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), dalej: *PZP*.

⁶ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.), dalej: *ustawa o drogach publicznych*.

⁷ W przypadku sześciu z siedmiu odcinków dróg objętych szczegółowym badaniem stwierdzono brak kontroli pięcioletnich - przeprowadzono je dopiero w toku kontroli NIK.

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.), dalej: *Prawo budowlane*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z FDS

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z zarządzaniem siecią dróg gminnych, w tym m.in. w zakresie ich budowy, modernizacji, remontu i utrzymania, przypisane były⁹ do obowiązków Referatu Drogownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska¹⁰ (dalej: *Referat*).

Bezpośredni nadzór nad Referatem przydzielono zastępcy Wójta Gminy.

Na dzień 17 czerwca 2020 r. w ww. Referacie zatrudnionych było pięć osób, z czego zadania związane z zarządzaniem siecią dróg realizowały trzy osoby. Żadna z osób w Referacie nie posiadała uprawnień budowlanych ani szkoleń związanych z realizacją zadań z zakresu budowy i zarządzania siecią drogową.

(akta kontroli str. 6-33, 122-124)

Odnośnie stanu osobowego oraz nałożonych zadań w zakresie zarządzania drogami publicznymi Wójt wyjaśniła, że (...) *na bieżąco monitorujemy potrzeby kadrowe naszej jednostki. Jednakże zmienność wakatów w związku z przebywaniem poszczególnych pracowników na zwolnieniach chorobowych oraz urloпах macierzyńskich stanowiły przeszkodę w pozyskaniu specjalistów z zakresu dróg wyłącznie na okres zastępstw. Trudności z pozyskaniem kadry z odpowiednimi uprawnieniami wynikają z braku możliwości zaoferowania konkurencyjnych warunków płacowych przez j.s.t. Staraliśmy się, aby przy pomocy dostępnej kadry realizować wszystkie zadania z zakresu zarządzania drogami publicznymi. Niemniej jednak ponownie zweryfikowaliśmy stan zatrudnienia w naszej jednostce i podejmiemy działania w tym zakresie np. postaramy się znaleźć osobę z odpowiednimi kwalifikacjami na zastępstwo pracownicy, która obecnie zatrudniona jest na stanowisku zastępcy kierownika referatu RDK, a przebywa na zwolnieniu lekarskim.*

(akta kontroli str. 451-453)

Łączna długość dróg zarządzanych przez Gminę według stanu na 31 grudnia wynosiła¹¹:

- rok 2018 – ogółem 44,77 km (35 dróg gminnych publicznych zakwalifikowanych jako: lokalne - 37,79 km oraz dojazdowe - 6,98 km), w tym 25,54 km dróg utwardzonych¹² oraz 19,23 km dróg gruntowych¹³;

⁹ Na podstawie zapisów Regulaminu wewnętrznego przyjętego Zarządzeniem nr W/50/2019 Wójta Gminy Kłodawa z 31 grudnia 2019 r. z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2020 r. Wcześniej zadania związane z nadzorem nad utrzymaniem i ochroną dróg oraz wnioskowaniem w sprawach układów komunikacyjnych i kierunków rozwoju transportu publicznego przypisane były do zakresu działania Referatu Drogownictwa, Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Promocji (Zarządzenie nr 38/2011 Wójta Gminy Kłodawa z 6 czerwca 2011 r.).

¹⁰ W Regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy wskazano, że Referat odpowiada m.in. za: przygotowywanie informacji dotyczących zadań w zakresie inwestycji i remontów dróg, ścieżek rowerowych, oświetlenia; przygotowywanie dokumentacji do przetargów na realizację zadań inwestycyjnych i remontowych leżących w zakresie kompetencji referatu; sprawowanie nadzoru technicznego nad realizowanymi inwestycjami i remontami; koordynację i uczestnictwo w odbiorach technicznych inwestycji i remontów; opracowanie materiałów niezbędnych do rozliczenia finansowego inwestycji i remontów; prowadzenie ewidencji dróg i urządzeń mostowych; koordynowanie i prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem ruchem na drogach; sprawowanie funkcji zarządcy dróg gminnych; zarządzanie drogami wewnętrznymi będącymi własnością gminy; przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

¹¹ W oparciu o książki dróg oraz o wykaz nieruchomości.

- rok 2019 – ogółem 44,77 km (35 dróg gminnych publicznych zakwalifikowanych jako: lokalne - 37,79 km oraz dojazdowe - 6,98 km), w tym 28,66 km dróg utwardzonych¹⁴ oraz 16,11 km dróg gruntowych¹⁵.

Ponadto Gmina zarządzała¹⁶ 131,90 km dróg wewnętrznych o łącznej pow. 1.703.323 m².

(akta kontroli str. 109, 110)

1.2. W Gminie nie opracowano projektów planów rozwoju sieci oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, o których mowa w art. 20 ustawy o drogach publicznych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Gmina posiada opracowaną i zatwierdzoną Strategię zrównoważonego rozwoju Gminy Kłodawa na lata 2016-2025, w której znalazły się zapisy dotyczące m.in. poprawy infrastruktury drogowej¹⁷.

(akta kontroli str. 34-47)

1.3. Gmina nie posiadała kompletnej i aktualnej ewidencji dróg, obiektów mostowych oraz przepustów, o której mowa w art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Analiza ewidencji siedmiu odcinków dróg¹⁸ (w tym dwóch objętych dofinansowaniem z FDS) wykazała m.in., że:

- stosownie do § 10 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 tunelom¹⁹ (dalej: *rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg*) prowadzono oddzielnie książki dróg dla każdego odcinka;
- wpisy w książkach drogi, poza jednym przypadkiem²⁰, dokonywane były przez osoby upoważnione;
- dla wszystkich objętych analizą odcinków brak było dzienników objazdów dróg, które zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg winien prowadzić zarządca drogi;
- brak było wykazu obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg;
- nie uzupełniano wpisów w książkach drogi dotyczących wykazów dzienników objazdów (wbrew wymogowi określonemu w pkt. IV wzoru książki drogi – załącznik Nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg) – dotyczy wszystkich dróg.

(akta kontroli str. 61-89, 106-108, 109-110, 282-408, 409-411)

¹² Z tego: 18,085 km – nawierzchnia bitumiczna, 0,450 km – nawierzchnia betonowa, 6,338 km – nawierzchnia brukowana oraz 0,663 km – nawierzchnia tłuczniowa.

¹³ Z tego: 12,799 km – nawierzchnia wzmocniona żwirem, żużlem itp., 6,426 km – nawierzchnia naturalna (z gruntu rodzimego).

¹⁴ Z tego: 21,423 km – nawierzchnia bitumiczna, 0,450 km – nawierzchnia betonowa, 6,338 km – nawierzchnia brukowana oraz 0,445 km – nawierzchnia tłuczniowa.

¹⁵ Z tego: 9,679 km – nawierzchnia wzmocniona żwirem, żużlem itp., 6,426 km – nawierzchnia naturalna (z gruntu rodzimego).

¹⁶ Według stanu na 22 czerwca 2020 r.

¹⁷ W Strategii nie określono szczegółowych informacji dotyczących zakresu planowanych inwestycji.

¹⁸ Drogi o nr: 002101F, 002104F, 002105F, 002107F, 002108F, 002116F, 002118F.

¹⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582.

²⁰ Książka drogi nr 002107F – brak wskazania osoby upoważnionej.

1.4. Analiza dokumentacji siedmiu ww. odcinków dróg (w tym dwóch objętych dofinansowaniem z FDS) w zakresie realizacji, w okresie objętym kontrolą, obowiązków zarządcy dróg gminnych dotyczących przeprowadzania obowiązkowych okresowych kontroli stanu dróg (rocznych oraz pięcioletnich), ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego wykazała m.in., że:

- w roku 2019 dla siedmiu zbadanych odcinków dróg przeprowadzono okresową kontrolę roczną stanu drogi (przegląd roczny) stosownie do wymogów określonych w przepisie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, a ww. kontrole dokonywane były przez osoby posiadające wymagane uprawnienia (art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego);
- w przypadku sześciu z siedmiu ww. odcinków nie przeprowadzono kontroli stanu drogi (przegląd pięcioletni), co stanowiło naruszenie przepisu art. 20 pkt 10 ustawy o drogach oraz przepisu art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Jedynie jeden odcinek drogi nr 002101F posiadał aktualny przegląd pięcioletni. Powyższe zaniechania szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 106-108, 301-304, 327-331, 343-348, 366-370, 381-383, 405-411)

Na podstawie wyników ww. przeglądów okresowych odcinków dróg objętych dofinansowaniem z FDS ustalono m.in., że:

- Droga 002101F - stan nawierzchni asfaltowej jest dobry, poza występującymi spękaniami, stan poboczy bez uwag, a nawierzchnia gruntowa ma być utrzymywana w ramach robót bieżących (protokół kontroli rocznej z dnia 18 listopada 2019 r.). Natomiast z protokołu kontroli pięcioletniej (24 sierpnia 2018 r.) wynikało m.in., że stan nawierzchni asfaltowej jest dobry, stan poboczy bez uwag, a nawierzchnia gruntowa wymaga uzupełnienia w ramach robót bieżących;
- Droga 002104F - stan nawierzchni w części gdzie jest tłuczeń określono jako dobry, w części gruntowej wskazano jako zły - wyboje koleiny (protokół kontroli rocznej z dnia 18 listopada 2019 r.).

(akta kontroli str. 61-89, 90-93A, 94-99A, 100-104, 106-108)

1.5. Wójt zgodnie z § 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 promach²¹ terminowo²² sporządziła (na obowiązujących formularzach) i przekazała do GDDKiA roczną informację o sieci dróg publicznych.

Kontrola wykazała, że dane za lata 2018 i 2019 przesłane do GDDKiA o długości poszczególnych klas dróg i ich rodzaju nawierzchni nie były spójne z ewidencją, wykazem nieruchomości czy danymi z książek dróg, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 109-110, 125-129, 130-134)

1.6. W zakresie wprowadzenia organizacji ruchu dla odcinków dróg dofinansowanych w ramach FDS ustalono, że:

²¹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

²² Pisma Gminy z 29 marca 2019 r. i 17 marca 2020 r.

Starosta Gorzowski (organ zarządzający ruchem) pozytywnie zatwierdził wniosek Gminy²³ w zakresie projektu stałej organizacji ruchu z terminem jej wprowadzenia do 31 grudnia 2019 r. dla zadania *Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna Kłodawa-Santocko*²⁴.

Pismem z 29 listopada 2019 r. Gmina, zgodnie z wymogami określonym w § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, poinformowała Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. o wprowadzeniu z dniem 6 grudnia 2019 r. stałej organizacji ruchu. Wójt o wprowadzeniu stałej organizacji ruchu nie zawiadomiła właściwego komendanta Policji, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Gmina posiadała także uzgodnioną w dniu 17 lipca 2020 r. przez Starostę Gorzowskiego stałą organizację ruchu drogowego dla drogi gminnej nr 002104F, która w czasie przeprowadzania kontroli była w trakcie przebudowy.

(akta kontroli str. 137-145, 146-152, 450, 650-656)

1.7. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały – poza niżej opisanym przypadkiem (niedotyczącym drogi dofinansowanej ze środków FDS) – skargi ani wnioski dotyczące niewłaściwego stanu technicznego dróg, poprawy, zmiany oznakowania lub organizacji ruchu, bądź nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym.

W dniu 6 lutego 2019 r. do Urzędu wpłynęła skarga dotycząca przebudowy ul. Rzecznej w Chwałęcicach. Zdaniem autora skargi w trakcie ww. przebudowy zniszczone zostało pobocze, podbudowa oraz nakładka asfaltowa.

Kierownik Referatu pismem z 11 lutego 2019 r. poinformowała skarżącego o obowiązującej gwarancji (60 m-cy) udzielonej przez wykonawcę oraz o planowanym przeglądzie zgłoszonych usterek.

Z protokołu kontroli i oględzin z 1 kwietnia 2019 r. stanu technicznego ulicy Rzecznej wynika m.in., że nie stwierdzono usterek i nieprawidłowości w stanie technicznym nawierzchni asfaltowej oraz poboczy.

(akta kontroli str. 113, 114-119)

2. Realizacja projektów drogowych

2.1. W okresie objętym kontrolą w odpowiedzi na ogłoszenia Wojewody Lubuskiego Gmina złożyła trzy wnioski o dofinansowanie ze środków FDS następujących zadań:

- w dniu 9 kwietnia 2019 r. na przebudowę drogi gminnej nr 002101F ul. Polna - Gmina Kłodawa²⁵; w którym określono m.in.: długość przebudowywanego odcinka (2.479 mb.), koszt brutto ogółem 1.601.861 zł, w tym koszty kwalifikowane 1.601.861 zł²⁶, przewidywany terminy: realizacji sierpień-październik 2019 r., oddania zadania do użytkowania listopad 2019 r. Zgodnie z zawartą umową²⁷ zadanie zostało dofinansowane środkami z FDS w wysokości 800.930,00 zł, co stanowiło 49,99%

²³ Pismo Gminy RDK.7234.137.2019.AS z 26 listopada 2019 r.

²⁴ Pismo RU.7121.2.246.2019 z 28 listopada 2019 r.

²⁵ Wniosek złożono w odpowiedzi na ogłoszenie Wojewody Lubuskiego w dnia 13 marca 2019 r. (nabór wniosków na 2019 r.) zgodnie z art. 23 ust. 1-3 ustawy o FDS, tj. z zachowaniem terminu 30 dni od udostępnienia ogłoszenia.

²⁶ Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym ww. koszt zadania obejmował następujące elementy i rodzaje robót: ulica Polna 1.445.999 zł, roboty wykończeniowe – 44.589 zł, organizacja ruchu – 34.994 zł, nadzór – 76.279 zł.

²⁷ Nr 57/20/2/2019 z dnia 10 października 2019 r.

całkowitych kosztów realizacji zadania²⁸. Aneks nr 1 z dnia 30 kwietnia 2020 r. zmieniono: terminy rozpoczęcia realizacji zadania (z sierpnia na listopad 2019 r.), zakończenia realizacji zadania (z października na grudzień 2019 r.) oraz oddania zadania do użytkowania (z listopada 2019 na styczeń 2020 r.), a także wartość zadania na 1.223.966 zł. oraz wysokość dofinansowania na 597.155 zł. Powodem aneksowania umowy było ustalenie w wyniku przetargu kwoty na realizację zadania niższej od zakładanej na etapie wnioskowania o przyznanie środków, a zmiana terminów wynikała z długotrwałej procedury wyboru wykonawcy.

- w dniu 16 sierpnia 2019 r. na przebudowę nawierzchni drogi gminnej nr 002104F ul. Wiejska Kłodawa²⁹; w którym określono m.in.: długość przebudowywanego odcinka (1.054 mb.), koszt brutto ogółem 678.871 zł, w tym koszty kwalifikowane 678.871 zł³⁰, przewidywany termin realizacji sierpień-październik 2020 r. Zgodnie z zawartą umową zadanie zostało dofinansowane środkami z FDS w wysokości 339.435,00 zł, co stanowiło 49,99 % całkowitych kosztów realizacji zadania.
- w dniu 10 sierpnia 2020 r. na remont ul. Spokojnej w miejscowości Chwałęcice³¹; w którym określono m.in.: długość remontowanego odcinka drogi (480 mb.), koszt brutto ogółem 704.921 zł, w tym koszty kwalifikowane 704.921 zł³², przewidywany termin realizacji sierpień-październik 2021 r.

(akta kontroli str. 48-60, 611-622, 623-635)

Wójt Gminy wyjaśniła, że w przypadku ulicy Polnej za wykonaniem inwestycji przemawiały następujące argumenty: *ulica Polna spełnia warunki ponadlokalności, bowiem stanowi dojazd do obu dróg powiatowych. Z jednej strony połączenie z drogą powiatową nr 1409F to swobodny dojazd do drogi wojewódzkiej nr 155 relacji Gorzów – Barlinek, a z drugiej strony dojazd do Chwałęcic i Gorzowa Wlkp. (cmentarz, Urząd Wojewódzki, Słowianka itp.). Ponadto połączenie z drogą powiatową nr 1410F to dojazd do drogi krajowej S3. Przy drodze położonych jest ok. 30 domów mieszkalnych oraz gospodarstwa rolne, ekspansywnie powstaje zabudowa jednorodzinna, znajduje się gospodarstwo handlowo-usługowe (hodowla i sprzedaż kwiatów), baza przedsiębiorstwa handlowo – usługowego oraz punkt poboru wody Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji. Droga jest ciągiem komunikacyjnym prowadzącym do Szkoły w Kłodawie (poprzez ul. Chwałęcicką). Na nowej drodze zostanie puszczonego autobusu wiozącego dzieci z Santocka do szkoły w Kłodawie. Jest to droga alternatywna do drogi powiatowej nr 1410F (odcinek Santocko – Kłodawa przez Mironice) gdzie corocznie odnotowuje się dużą liczbę wypadków i kolizji.*

Natomiast w przypadku ulicy Wiejskiej Wójt wyjaśniła, iż *przebudowywany odcinek drogi posiada nawierzchnię żwirową utwardzoną, która ze względu na intensywne użytkowanie wymaga regularnego (kilkakrotnego w ciągu roku) wykonania prac utrzymaniowych. Droga ponadto łączy się bezpośrednio z ul. Chwałęcicką*

²⁸ Ostateczna kwota dofinansowania wyniosła 597.155,00 zł.

²⁹ Wniosek złożono w odpowiedzi na ogłoszenie Wojewody Lubuskiego w dnia 17 lipca 2019 r. (nabór wniosków na 2020 r.) zgodnie z art. 23 ust. 1-3 ustawy o FDS, tj. z zachowaniem terminu 30 dni od udostępnienia ogłoszenia.

³⁰ Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym ww. koszt zadania obejmował następujące elementy i rodzaje robót: ulica Wiejska 668.317 zł, organizacja ruchu – 554 zł, nadzór – 10.000 zł.

³¹ Wniosek złożono w odpowiedzi na ogłoszenie Wojewody Lubuskiego w dnia 19 lipca 2020 r. (nabór wniosków na 2021 r.) zgodnie z art. 23 ust. 1-3 ustawy o FDS, tj. z zachowaniem terminu 30 dni od udostępnienia ogłoszenia.

³² Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym ww. koszt zadania obejmował: roboty przygotowawcze – 88.870 zł., roboty ziemne – 46.726 zł., podbudowa, nawierzchnia, elementy ulic – 540.232 zł.; odwodnienie – 5.405 zł., roboty wykończeniowe – 12.288 zł., nadzór – 10.000 zł., tablice informacyjne – 1.400 zł.

w Kłodawie (dr. powiatowa nr 1409F), która prowadzi do Gorzowa Wlkp. i centrum miejscowości Kłodawa oraz z ul. Polną przebudowaną w 2019 roku. Planowana do przebudowy droga obecnie o nawierzchni żwirowej łączy się z drogą powiatową ul. Chwałęcicką w Kłodawie ułatwiając mieszkańcom dojazd do drogi wojewódzkiej nr 151. Ciąg ul. Wiejskiej zapewnia dostęp do dwóch różnych dróg powiatowych, zatem większej ilości sieci dróg na obszarze województwa. Warto dodać, że odcinek ul. Wiejskiej stanowi objazd w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych tj. wypadek drogowy, zdarzenie drogowe, katastrofy, bądź remont dróg powiatowych.

W przypadku ul. Spokojnej w Chwałęcicach Wójt wskazała, iż jest ona dla mieszkańców osiedla jedynym dojazdem do drogi gminnej nr 002101F na której zlokalizowane są przystanki komunikacji szkolnej oraz stanowi bezpośredni dostęp do komunikacji publicznej, kościoła, sklepów. Dzięki remontowi będzie możliwość uruchomienia komunikacji publicznej dla osób nie mogących korzystać z prywatnych pojazdów, które będą miały ułatwiony dostęp do Szkoły, przedszkola, biblioteki, ośrodka zdrowia, Urzędu Gminy.

(akta kontroli str. wnioski o wiejska, 48-60, 153-160, 161-162, 163, , 415, 465-477, 563-571, 492-493, 712)

2.2. Gmina w przypadku odcinków dróg wskazanych w ww. wnioskach o dofinansowanie, nie dysponowała informacjami na temat kolizji i wypadków komunikacyjnych, w tym wypadków z ofiarami śmiertelnymi.

Z informacji uzyskanych przez NIK z Komendy Miejskiej Policji w Gorzowie Wlkp.³³ wynika, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2020 r. na drodze nr 002101F (ul. Polna Kłodawa-Santocko) odnotowano pięć kolizji³⁴ (w tym jedną w dniu 30 maja 2020 r., tj. po oddaniu drogi do użytkowania, której przyczyną było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu), natomiast na drodze nr 002104F (ul. Wiejska) nie odnotowano żadnej kolizji.

(akta kontroli str. 61-89, 282-300, 419-424)

2.3. Na podstawie dokumentacji źródłowej dotyczącej zadania współfinansowanego ze środków FDS „Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna - Gmina Kłodawa” ustalono, że:

- zarządca drogi posiadał dokumentację uprawniającą do realizacji zadania, tj.: zgłoszenie robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, dokumentację techniczną i projektową (projekt budowlany, kosztorys inwestorski), projekt stałej organizacji ruchu;
- wszystkie elementy i parametry odcinków dróg zostały opisane zgodnie z projektem budowlanym;
- wnioski zostały uzupełnione zgodnie z instrukcją podaną przez Wojewodę i zostały w nich wymienione wszystkie planowane roboty budowlane wraz z kosztami (nie stwierdzono nierzetelności danych zawartych we wnioskach).

(akta kontroli str. 48-60, 220, 261, 465-477, 603-605, 639-646.)

2.4. Informacje dotyczące zawartych umów o dofinansowanie zadań w ramach FDS zostały zawarte w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³³ Pisma Komendy Miejskiej Policji w Gorzowie Wlkp. z 7 i 14 lipca 2020 r.

³⁴ Trzy na skutek niewłaściwego stanu jezdni, jedna w wyniku niedostosowania prędkości do warunków ruchu, jedna – przyczyna inna.

W latach 2019-2020 nie wystąpił przypadek, aby Gmina odstąpiła od realizacji zadania, które znalazło się na ostatecznej liście zadań do dofinansowania zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 464)

2.5. Ustalono, iż realizacja dwóch ww. zadań współfinansowanych ze środków FDS, rozpoczęła się³⁵ z zachowaniem terminu określonego w przepisie art. 28 ust. 7 ustawy o FDS, tj. 30 dni od dnia zawarcia umowy o dofinansowanie zadania.

Zgodnie z § 2 ust. 3 umowy o dofinansowanie zadań z FDS otrzymujący dofinansowanie był zobowiązany do niezwłocznego powiadomienia Wojewody o zawarciu umów z wykonawcą i inspektorem nadzoru inwestorskiego.

W przypadku przebudowy drogi gminnej nr 002101F ul. Polna, Gmina wywiązała się z tego obowiązku, informując w dniu 8 listopada 2019 r. Wojewodę o zawartych w dniu 4 listopada 2019 r. umowach. Natomiast dla zadania przebudowy nawierzchni drogi gminnej nr 002104F ul. Wiejska Kłodawa, o umowach zawartych z wykonawcami w dniach 14 i 17 sierpnia 2020 r., Gmina poinformowała Wojewodę 6 października 2020 r. Powyższe szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 153-160, 164-168, 563-590, 657-684, 685-687)

2.6. W celu wyłonienia wykonawcy zadania „Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna - Gmina Kłodawa” współfinansowanego ze środków FDS, Gmina przeprowadziła postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego³⁶. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej ww. postępowania³⁷ stwierdzono m.in., iż:

- wartość zamówienia ustalono w dniu 16.09.2019 r. z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 oraz art. 35 PZP, tj. nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, w oparciu o kosztorys inwestorski, z zastosowaniem prawidłowego kursu euro³⁸;
- nie wystąpiły przypadki dokonywania ocen ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego;
- umowa została zawarta z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w SIWZ (cena, czas udzielonej gwarancji);
- zapisy umowy z wykonawcą były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonej oferty;
- wyegzekwowano od wykonawcy wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli str. 172-204, 209-215, 509-562, 606, 657-670)

2.7. Gmina na podstawie złożonego w dniu 3 grudnia 2019 r. w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim wniosku o płatność w formie zaliczki³⁹ na dofinansowanie ze środków FDS zadania „Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna - Gmina Kłodawa”, otrzymała w dniu 16 grudnia 2019 r. całą kwotę dofinansowania w wysokości

³⁵ Poprzez wszczęcie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

³⁶ Wszczęte w dniu 20 września 2019 r. poprzez opublikowanie ogłoszenia o zamówieniu.

³⁷ M.in.: kosztorysu inwestorskiego, protokołu ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, ogłoszenia o zamówieniu, protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, tabeli z ofertami, umowy zawartej 4 listopada 2019 r. z wyłonionym wykonawcą.

³⁸ Wynikającego z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2477).

³⁹ Wniosek na kwotę 597.155,00 zł stanowiącą całość dofinansowania zadania ze środków FDS.

597.155,00 zł. Wysokość otrzymanego dofinansowania nie przekroczyła kwoty oraz poziomu dofinansowania⁴⁰ wskazanych w umowie nr 57/20/2/2019 o dofinansowanie ww. zadania oraz aneksie nr 1 do ww. umowy.

Na podstawie protokołu odbioru końcowego zadania z dnia 6 grudnia 2019 r. oraz otrzymanych faktur⁴¹, Gmina dokonała płatności na rzecz wykonawców⁴² w dniach 17 i 18 grudnia 2019 r. w łącznej kwocie 1.223.966,41 zł⁴³, z czego kwota 626.811,41 zł stanowiła środki własne Gminy.

Wkład własny sfinansowany został ze środków własnych (wpływy z udziałów w podatku dochodowym mieszkańców Gminy).

(akta kontroli str. 153-162, 241, 246-248, 250-251, 254, 258)

2.8. Na podstawie zapisów ewidencji księgowej Gminy ustalono, iż dla zadania „Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna – Gmina Kłodawa”, zgodnie z zapisami art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FDS oraz § 8 umowy o dofinansowanie, Gmina prowadziła wyodrębnione konta, na których ewidencjonowano środki otrzymane z FDS (konto 130/05/27/1 „Środki – projekt Santocko ul. Polna”) oraz wydatki dokonywane z tych środków (konto 130/05/27/2 „Wydatki – projekt Santocko ul. Polna”).

(akta kontroli str. 478-489)

2.9. Na podstawie dokumentacji źródłowej oraz przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin odcinka drogi gminnej nr 002101F pod kątem zgodności wykonania zadania z zapisami umowy o dofinansowanie oraz umowy zawartej z wykonawcą ustalono m.in., że:

- rozpoczęcie realizacji zadania nastąpiło zgodnie z warunkami umowy nr 57/20/2/2019 zawartej z wykonawcą w dniu 10 października 2019 r., tj.: Gmina zgodnie z zapisami ww. umowy przekazała wykonawcy teren i plac budowy, dziennik budowy oraz dokumentację projektową, a realizacja zadania rozpoczęła się 07.11.2019 r.⁴⁴ zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane, tj. po upływie 21-dniowego terminu na wniesienie przez właściwy organ sprzeciwu do zgłoszenia;
- Odbiór końcowy robót nastąpił 6 grudnia 2019 r.⁴⁵, tj. w terminie określonym w umowie zawartej z wykonawcą oraz w umowie o dofinansowanie zadania⁴⁶. Dokonano pomiarów powykonawczych wykonanych prac, a Gmina otrzymała od wykonawcy dokumentację powykonawczą⁴⁷;
- Przebudowany w ramach dofinansowania z FDS odcinek drogi nr 002101F spełnia parametry wskazane w dokumentacji projektowej, tj. posiada nawierzchnię asfaltową oraz utwardzone pobocze z kruszywa o szerokości min. 0,5 m, szerokość jezdni wynosi 3,5 m, a jej długość to 2.479 m, szerokość jezdni w miejscach gdzie znajdują się mijanki wynosi 5 m.

(akta kontroli str. 3-4, 153-162, 170-204, 254, 494-496, 591-596, 597-602)

⁴⁰ Nie więcej niż 50 % wydatków kwalifikowanych zadania.

⁴¹ Faktury vat nr: 7111/2019/68000085 na kwotę brutto 1.185.701,48 zł, 7111/2019/68000086 na kwotę brutto 29.654,93 zł z tytułu robót drogowych; 3-12-2019 na kwotę brutto 8.610,00 zł z tytułu pełnionego nadzoru inwestorskiego.

⁴² Tj. 1.215.356,41 zł na rzecz wykonawcy zadania; 8.610,00 zł za nadzór inwestorski.

⁴³ Z tego wydatki kwalifikowane stanowiły 1.194.311,48 zł.

⁴⁴ Wpis w dzienniku budowy – 07.11.2019 r. wprowadzenie tymczasowej organizacji ruchu.

⁴⁵ Protokół odbioru końcowego zadania z dnia 6 grudnia 2019 r. - wynika z niego, że zamawiający nie wniósł zastrzeżeń do wykonanego zadania.

⁴⁶ Umowa nr 57/20/2/2019 z dnia 10 października 2019 r. zawarta z Wojewodą Lubuskim wraz z aneksem nr 1, w której jako termin zakończenia realizacji zadania wskazano grudzień 2019 r.

⁴⁷ Zawierająca: mapy, sprawozdania z badań, prośby o akceptację materiałów, deklaracje ważności.

2.10. Gmina w celu zapewnienia prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych w ramach zadania „Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna – Gmina Kłodawa” ustanowiła inspektora nadzoru inwestorskiego⁴⁸, który został zobowiązany m.in. do sprawdzania i odbioru robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających.

W toku kontroli ustalono, że:

- w opisie technicznym projektu budowlanego zawarto dane dotyczące konstrukcji jezdni (kategoria drogi, szerokość i pochylenie jezdni, szerokość i pochylenie poboczy, grubości i rodzaje poszczególnych warstw);
- w dzienniku budowy znajdowały się m.in. zapisy w których kierownik budowy zgłaszał do odbioru poszczególne etapy prac (w tym roboty ulegające zakryciu) oraz wpisy inspektora nadzoru dotyczące odbioru zgłaszanych prac;
- w dokumentacji powykonawczej znajdują się m.in. wyniki badań próbek z drogi, deklaracje właściwości użytkowych materiałów;
- w dokumentacji przetargowej oraz technicznej wykonania robót nie określono wymogów w zakresie warunków pogodowych jakie mają być przestrzegane przy realizacji robót drogowych;
- zamawiający nie zlecał dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni drogi i użytych do nich materiałów.

(akta kontroli str. 170-171, 509-562, 591-596, 597-602, 639-646)

W zakresie oceny przez Gminę jakości realizowanej inwestycji Wójt wyjaśniła, że *Gmina nie zlecała dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni drogi i użytych materiałów. Inspektor Nadzoru przyjmujący do wykonania sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad zadaniem w zakresie prac przyjmuje w imieniu inwestora: reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z dokumentacją, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; sprawdzanie jakości wykonywanych robót, budowlanych, wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie; sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających; potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także kontrolowanie i rozliczenie robót. Inspektor oraz osoby odpowiedzialne za nadzór nad inwestycją nie ujawniły w trakcie jej trwania okoliczności, które wymagałyby wykonanie dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni drogi i użytych materiałów.*

(akta kontroli str. 492-493)

2.11. Oględziny odcinka drogi przebudowanego w ramach zadania „Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna – Gmina Kłodawa” wykazały, iż zarządca drogi, umieścił przy drodze w widocznych miejscach (za skrzyżowaniem z ul. Wiejską – jadąc od Kłodawy oraz przed wjazdem do Santocka) dwie tablice informacyjne zawierające m.in. elementy wskazane w art. 38 ust. 3 ustawy o FDS⁴⁹.

(akta kontroli str. 494-496)

⁴⁸ Umowa z dnia 4 listopada 2019 r. nr RDK.7031/51/2019 o ustanowienie Inspektora Nadzoru.

⁴⁹ Tablica zawierała następujące informacje: nazwę Funduszu (Fundusz Dróg Samorządowych), nazwę zadania objętego dofinansowaniem (Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna – Gmina Kłodawa), kwotę udzielonego dofinansowania ze środków Funduszu (597.155 zł).

2.12. Gmina z zachowaniem terminu wskazanego w umowie o dofinansowanie⁵⁰ przekazała w dniu 27 stycznia 2020 r. Wojewodzie Lubuskiemu końcowe rozliczenie dofinansowania ze środków FDS w zakresie rzeczowym i finansowym przekazanych na realizację zadania „Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna – Gmina Kłodawa”. W ww. rozliczeniu wskazano jedynie wydatki dotyczące zadania współfinansowanego ze środków FDS.

W dniu 30 stycznia 2020 r. Gmina złożyła uzupełnienie do ww. rozliczenia⁵¹. Końcowe rozliczenie zostało zatwierdzone przez Wojewodę lubuskiego w dniu 4 lutego 2020 r. Ostateczny koszt zadania wyniósł 1.223.966,41 zł, a wysokość dofinansowania ze środków FDS wyniosła 597.155,00 zł.

(akta kontroli str. 153-162, 243-245, 263-267)

2.13. Przedmiotem dofinansowania zadania ze środków FDS była droga gminna (publiczna).

(akta kontroli str. 48-60)

2.14. W wyniku realizacji zadania „Przebudowa drogi gminnej nr 002101F ul. Polna – Gmina Kłodawa” przebudowany został odcinek drogi o długości 2,479 km, wybudowano zatokę autobusową⁵², a przebudowana droga posiada jedną jezdnię o szerokości 3,5 m z mijankami o łącznej szerokości 5 m oraz pobocza o nawierzchni z kruszywa stabilizowanego mechanicznie. Przebudowany odcinek drogi na całej długości posiada warstwę bitumiczną.

Realizacja ww. zadania wpłynęła m.in. na:

- poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (zastosowano dwa rozwiązania zarządzania prędkością (próg wyspowy gumowy oraz zawężenie jezdni), wybudowana zatoka autobusowa zwiększa bezpieczeństwo dzieci dowożonych do szkoły);
- zapewnienie spójności sieci dróg publicznych (ulica Polna stanowi dojazd do dwóch dróg powiatowych. Połączenie z drogą powiatową nr 1409F to dojazd do drogi wojewódzkiej nr 155 Gorzów - Barlinek. Ponadto połączenie z drogą powiatową nr 1410F to dojazd do drogi krajowej S3);
- podniesienie standardu technicznego drogi oraz zachowanie jednorodności sieci dróg powiatowych i dróg gminnych pod względem spełniania tych standardów (nowa nawierzchnia bitumiczna, utwardzone pobocza, wybudowana zatoka autobusowa);
- zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych oraz poprawę dostępności terenów inwestycyjnych (droga stanowi skrót łączący dwie miejscowości. Przebudowa drogi w tym wybudowana zatoka autobusowa umożliwia wykonanie komunikacji publicznej, m.in. do zakładów pracy zlokalizowanych na terenie gminy).

(akta kontroli str. 465-477, 494-496)

2.15. Zewnętrzne organy kontroli nie przeprowadzały kontroli realizacji zadań dofinansowanych ze środków FDS.

(akta kontroli str. 463-464)

⁵⁰ W § 4 pkt 5 umowy wskazano, że termin rozliczenia wykorzystania przekazanych środków z FDS nie może być dłuższy niż 60 dni od dnia, w którym dokonana została ostatnia płatność związana z dofinansowaniem zadania. Ostatnia płatność została zrealizowana 18 grudnia 2019 r.

⁵¹ W tabeli dotyczącej kwot zaplanowanych i wykorzystanych środków finansowych z FDS dokonano zmiany i wpisano kwotę 597.155,00 zł. W szczegółowym zestawieniu zapłaconych faktur ujęto dodatkowo fakturę na kwotę brutto 29.654,93 zł, która stanowiła wydatek niekwalifikowany.

⁵² Przy skrzyżowaniu z ulicą Wiejską.

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

- 1) Wbrew wymogom określonym w art. 20 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy o drogach publicznych Wójt (Zarządca dróg gminnych) nie opracowała projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

(akta kontroli str. 109-110)

Wójt Gminy wyjaśniła, że *Gmina Kłodawa realizuje plan rozwoju sieci drogowej w oparciu o zapisy Strategii rozwoju Gminy Kłodawa na lata 2016-2025, gdzie wyznaczono główne cele realizowane w zakresie dróg. Brak wiedzy co do obligatoryjnego obowiązku prowadzenia odrębnego planu rozwoju sieci drogowej oraz projektu planu finansowego, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, spowodował przeoczenie w tym zakresie. Gmina przystąpi do wykonania obu planów.*

(akta kontroli str. 34-47, 274)

- 2) Gmina nie posiadała kompletnej i aktualnej ewidencji dróg gminnych, o której mowa w przepisie art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych. Stosownie do przepisu § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji ewidencja obejmuje następujące dokumenty ewidencyjne: książkę drogi i dziennik objazdu dróg.

W Gminie nie założono i nie prowadzono dzienników objazdu dróg, co stanowiło naruszenie wymogu określonego w § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg – dotyczy wszystkich dróg gminnych (35), a także brak było wykazu obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

W jednej książce drogi nr 002107F (z siedmiu objętych szczegółowym badaniem) nie wskazano osoby upoważnionej do dokonywania wpisów w tej książce

Ponadto nie uzupełniano wpisów w książkach drogi dotyczących wykazów dzienników objazdów (wbrew wymogowi określonemu w pkt. IV wzoru książki drogi – załącznik Nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg) – dotyczy wszystkich dróg gminnych (35).

Zgodnie z przepisem § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

(akta kontroli str. 61-89, 106-108, 109-110)

Kierownik Referatu Drogownictwa Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska⁵³ wyjaśniła, że *częściowa ewidencja dróg prowadzona jest w formie książek dróg w formie papierowej. Brak wiedzy co do obligatoryjnego obowiązku prowadzenia dzienników objazdów spowodował przeoczenie w tym zakresie. (...). Referat założył dzienniki objazdów, w których będą dokonywane wpisy przez osobę upoważnioną z wykonanych objazdów w czasie prowadzonych kontroli. (...).*

Wójt wskazała, że *z uwagi na strukturę organizacyjną referatu oraz rozległość terenową Gminy objazdy wykonywane są przez wszystkich pracowników Referatu*

⁵³ Do zadań Referatu należy m.in. prowadzenie ewidencji dróg i urządzeń mostowych oraz sprawowanie funkcji zarządcy dróg gminnych.

Drogownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska podczas wykonywania czynności służbowych w ramach pełnionych obowiązków na terenie Gminy, którzy na bieżąco przekazują uwagi do realizacji w zakresie stanu dróg. Brak wiedzy co do obligatoryjnego obowiązku prowadzenia dzienników objazdów spowodował przeoczenie w tym zakresie. Brak jest możliwości wykonywania objazdów przez jednego pracownika, który dokonywałby na bieżąco zapisów w dziennikach objazdów dróg. Referat założy dzienniki objazdów, w których będą dokonywane wpisy z wykonywanych objazdów w czasie prowadzonych kontroli.

(akta kontroli str. 21-33, 111-112, 120,121)

- 3) W przypadku sześciu z siedmiu odcinków dróg objętych badaniem, tj. dróg o nr: 002104F, 002105F, 002107F, 002108F, 002116F 002118F⁵⁴, nie dopełniono obowiązku przeprowadzania kontroli okresowych stanu dróg (co najmniej raz na 5 lat), co stanowiło naruszenie przepisu art. 20 pkt 10 ustawy o drogach oraz przepisu art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 61-89, 106-108, , 282-408, 409-411)

Kierownik Referatu Drogownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, do którego zadań należy m.in. przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, wyjaśniła, że w 2019 r. wykonano tylko okresowe roczne kontrole wszystkich dróg gminnych. Możliwość zlecenia wykonania przeglądów jest ograniczona z uwagi na brak środków finansowych, zwolnienia chorobowe, urlopy macierzyńskie oraz trudności związane z zatrudnieniem pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje wymagane ustawą Prawo budowlane. Trudności z pozyskaniem kadry z odpowiednimi uprawnieniami, które wynikają z braku możliwości zaoferowania konkurencyjnych warunków płacowych przez Urząd, ograniczonych możliwości uzyskania uprawnień budowlanych oraz duża zamienności zatrudnienia wymusza konieczność zlecenia wykonania przeglądów poza jednostkę. Zlecenia takie na zewnątrz to wysokie koszty wykonania kontroli przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia. W planie finansowym na rok 2021 zostaną ujęte środki na wykonanie niezbędnych i brakujących kontroli okresowych, co najmniej raz na pięć lat.

Kontrole okresowe, co najmniej raz na pięć lat zlecono tylko w przypadku dwóch dróg publicznych, z uwagi na działania Gminy w zakresie pozyskania środków zewnętrznych na przebudowę dróg⁵⁵.

(akta kontroli str. 412)

Z wyjaśnień zastępcy Wójta⁵⁶ wynika m.in., że miał wiedzę o obowiązku przeprowadzania kontroli, ale prawo, według niego, nie było stosowane. Było to jego przeoczenie. Zastępca Wójta zadeklarował równocześnie, że Gmina przystąpi do wykonania obowiązkowych kontroli.

(akta kontroli str. 413)

Wójt wyjaśniała, że plany finansowe sporządzane są w oparciu między innymi o wnioski kierowników poszczególnych referatów. Ze względu na brak takich wniosków nie ujęto w planach poprzednich lat środków na wykonanie przeglądów. W 2019 roku uwzględniono środki finansowe na przeglądy roczne, które zostały wykonane dla wszystkich dróg publicznych. Zgodnie z wnioskiem kierownika

⁵⁴ Dla których założono książki drogi w: grudzień 2008 r. (nr 002104F, 002105F, 002116F); maj 2014 r. nr 002107F); styczeń 2009 r. (nr 002108F); marzec 2009 r. (nr 002118F) – brak było okresowych kontroli stanu dróg (co najmniej raz na 5 lat).

⁵⁵ Jeden z przeglądów dotyczył drogi, na przebudowę której Gmina otrzymała dofinansowanie ze środków FDS (ul. Polna).

⁵⁶ Zgodnie z zakresem czynności do zakresu obowiązków należy bezpośrednie nadzorowanie referatów.

referatu uwzględniono w 2020 r. środki finansowe na przeglądy okresowe szczegółowe co najmniej raz na 5 lat, które zostaną zlecone do wykonania w trzecim kwartale 2020 r.

(akta kontroli str. 414-415)

W trakcie kontroli Gmina przeprowadziła dla ww. sześciu dróg okresowe kontrole pięcioletnie.

(akta kontroli str. 699-711)

- 4) Dane o sieci dróg publicznych wykazane w informacjach za 2018 r. i 2019 r. przekazanych do GDDKiA były niezetelne (niezgodne z danymi faktycznymi wykazanymi w wykazie nieruchomości i ksiąg dróg) w następującym zakresie:

W informacji sporządzonej według stanu na 31 grudnia 2018 r. podano:

- a) ogólną sumę długości dróg 37,840 km (w tym: lokalne 30,57 km i dojazdowe 7,27 km), podczas gdy suma dróg⁵⁷ wynosiła 44,761 km (w tym: lokalne 37,79 km i dojazdowe 6,98 km),
- b) sumę długości dróg o nawierzchni bitumicznej 25,538 km, podczas gdy długość ta wynosiła 18,085 km,
- c) sumę długości dróg o nawierzchni gruntowej 10,230 km, podczas gdy długość ta wynosiła 19,225 km,
- d) sumę długości dróg o nawierzchni tłuczniowej 1,072 km, podczas gdy długość ta wynosiła 0,663 km,
- e) sumę długości dróg o nawierzchni brukowej 0,700 km, podczas gdy długość ta wynosiła 6,338 km.

W informacji sporządzonej według stanu na 31 grudnia 2019 r. podano:

- a) ogólną sumę długości dróg 1,894 km, podczas gdy suma dróg⁵⁸ wynosiła 44,761 km (w tym lokalne 37,79 km i dojazdowe 6,98 km), w tym:
- b) sumę długości dróg o nawierzchni bitumicznej 1,894 km, podczas gdy suma dróg o tej nawierzchni wynosiła 21,423 km,
- c) sumę długości dróg o nawierzchni gruntowej 0,000 km, podczas gdy suma dróg wynosiła 16,105 km,
- d) w formularzy nie podano sumy nawierzchni dróg z bruku, podczas gdy suma tych dróg wynosiła 6,338 km,
- e) w formularzy nie podano sumy nawierzchni dróg betonowych, podczas gdy suma tych dróg wynosiła 0,450 km.

(akta kontroli str. 106-108, 109-110, 125-129, 130-134)

Kierownik Referatu Drogownictwa Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska⁵⁹ wyjaśniła, że *pracownik sporządzający sprawozdanie oparł się o dane z lat ubiegłych, których nie zweryfikował o dane zwarte w ksiągkach dróg. W sprawozdaniu za rok 2019 omyłkowo uwzględniono tylko dane dotyczące inwestycji wykonanych w 2019 roku. Sprawozdanie zostanie skorygowane i przekazane do GDDKiA w oparciu o właściwe dane.*

(akta kontroli str. 135-136)

⁵⁷ Na podstawie ksiąg dróg oraz wykazu nieruchomości.

⁵⁸ Na podstawie ksiąg dróg oraz wykazu nieruchomości.

⁵⁹ Do zadań Referatu należy m.in. prowadzenie ewidencji dróg i urządzeń mostowych oraz sprawowanie funkcji zarządcy dróg gminnych.

- 5) Wójt pismem z 29 listopada 2019 r. zawiadomiła Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. o wprowadzeniu z dniem 6 grudnia 2019 r. stałej organizacji ruchu drogi gminnej nr 002101F ul. Polna Kłodawa-Santocko na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia. Wójt o powyższym nie zawiadomiła właściwego komendanta Policji, co stanowiło naruszenie przepisu § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

(akta kontroli str. 450)

Wójt wyjaśniła, że zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. Z uwagi na interpretację, iż rozporządzenie nie wskazuje właściwego Komendanta Policji dla dróg gminnych, któremu należy złożyć zawiadomienie, Gmina nie złożyła zawiadomienia właściwemu Komendantowi Policji. Biorąc pod uwagę zaistniałą sytuację Gmina złoży zawiadomienie dla prowadzonej inwestycji do Komendanta Miejskiego Policji w Gorzowie Wlkp.

(akta kontroli str. 492-493)

6. Wbrew wymogom określonym w § 2 ust. 3 umowy nr 40/50/2019 z 12 czerwca 2020 r. o dofinansowanie zadania „Przebudowa drogi gminnej ul. Wiejska w Kłodawie” Gmina nie poinformowała niezwłocznie Wojewody o zawarciu umów z wykonawcą i inspektorem nadzoru inwestorskiego.

O umowach zawartych w dniach 14 i 17 sierpnia 2020 r. z wykonawcami, poinformowano Wojewodę w dniu 6 października 2020 r.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, iż nie poinformowano niezwłocznie Wojewody o zawartych umowach z uwagi na natłok obowiązków pracowników merytorycznych odpowiedzialnych za realizację i rozliczenie wszystkich inwestycji Gminy Kłodawa dofinansowanych ze środków zewnętrznych (w tym czasie aplikacja o środki zew. m.in :FDS-Remont ulicy Spokojniej w miejscowości Chwałęcice; 6.4 Regionalny Program Operacyjny- EFS utworzenie żłobka w Kłodawie; 8.1.1- Regionalny Program Operacyjny EFS- utworzenie nowych oddziałów przedszkolnych w Kłodawie; FIS – środki na budowę przedszkola, na wyposażenie OSP- Mały Strażak realizacja i rozliczenie, Zdalna Szkoła realizacja i rozliczenie, Zdalna Szkoła +, ponadto realizacja i rozliczenie zdania usuwanie wyrobów zawierających Azbest oraz E-aktywni mieszkańcy gminy Kłodawa –nadzór nad szkoleniami dla mieszkańców), a także okres urlopowy pracowników Biura Funduszy i Promocji, oraz Referatu Drogownictwa Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (odpowiedzialnych za realizację zadania

(akta kontroli str. 563-571, 572-590, 636, 688-689)

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg na terenie Gminy Kłodawa.

2. Prowadzenie ewidencji dróg w sposób rzetelny i odpowiadający przepisom ustawy o drogach publicznych i rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.
3. Przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg w terminach określonych w Prawie budowlanym.
4. Przekazywanie GDDKiA rzetelnych informacji o sieci dróg publicznych.
5. Zawiadamianie właściwego komendanta Policji o wprowadzeniu stałej organizacji ruchu na drogach gminnych na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia.

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 Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 16 października 2020 r.

Kontroler
Tomasz Przybysz
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektora
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis