



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.005.05.2020

Pan
Adam Ciszkowski
Burmistrz Halinowa
Urząd Miejski w Halinowie
ul. Spółdzielcza 1
05-074 Halinów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Halinowie, ul. Spółdzielcza 1, 05-074 Halinów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Ciszkowski, Burmistrz Halinowa, od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych (dalej FDS) ¹
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli, tj. 28 grudnia 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Piotr Bielecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/85/2020 z 29 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338), z dniem wejścia w życie tej ustawy, zmieniona została nazwa funduszu z „Fundusz Dróg Samorządowych” na „Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg”. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą obowiązywała nazwa „Fundusz Dróg Samorządowych” w dalszej części wystąpienia będzie stosowany skrót „FDS”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz Halinowa prawidłowo zrealizował podlegający szczegółowemu badaniu, dofinansowany ze środków FDS, projekt pn. *Przebudowa ul. Dąbrowskiego i ul. Bema w Halinowie* oraz osiągnął zakładane efekty.

Zadanie to zostało zrealizowane przez wykonawcę wybranego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴, umową z wykonawcą oraz z projektem budowlanym. W Urzędzie Miejskim w Halinowie zgodnie z umową o dofinansowanie z FDS prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową oraz wyodrębniony rachunek bankowy dla środków z FDS, terminowo przekazywano sprawozdania z realizacji zadania oraz poinformowano użytkowników drogi o otrzymanym dofinansowaniu, umieszczając przy przebudowanym odcinku drogi tablicę informacyjną. W przypadku dróg, których przebudowa została dofinansowana ze środków FDS sporządzono i wdrożono projekty stałej organizacji ruchu, które zostały zatwierdzone do realizacji przez Starostę Mińskiego.

Stwierdzone przez wojewodę naruszenia zasad rozliczeń wynikających z umowy o dofinansowanie z FDS, które dotyczyły nieterminowego zwrotu odsetek od posiadanych środków FDS oraz przekazania części płatności dzielonej na niewłaściwy rachunek bankowy, nie miały istotnego wpływu na realizację zadania.

Burmistrz Halinowa prawidłowo sporządzał i terminowo przekazywał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad roczne informacje o sieci dróg publicznych według stanu na koniec 2018 r. i 2019 r.

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, w Urzędzie niewłaściwie realizowano zadania związane z planowaniem projektów drogowych, a także ewidencjonowaniem i obsługą obiektów drogowych. Nie opracowano wymaganych przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Ewidencja dróg prowadzona w Urzędzie nie zawierała dzienników objazdu dróg, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 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 tunelom⁶. Ponadto książki dróg zawierały nieaktualne wpisy i nie zawierały wszystkich informacji wymaganych we wzorze książki, stanowiącym załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia. Burmistrz Halinowa nie zlecił także przeprowadzenia kontroli stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷ w odniesieniu do wszystkich sześciu odcinków dróg wybranych do szczegółowej kontroli.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (dalej ustawa pzp).

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm. (dalej ustawa o drogach publicznych).

⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 582 (dalej rozporządzenie ws. ewidencji dróg).

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm. (dalej ustawa Prawo budowlane).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z FDS

1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą komórką organizacyjną odpowiedzialną w Urzędzie Miejskim w Halinowie m.in. za pełnienie funkcji zarządcy dróg gminnych, prowadzenie inwestycji, remontów i modernizacji nieruchomości komunalnych, a także prowadzenie spraw z zakresu organizacji ruchu drogowego i dróg był Wydział Gospodarki Komunalnej i Inwestycji⁸. Według stanu na 30 listopada 2020 r. w Wydziale tym zatrudnionych było łącznie 16 osób, w tym dwie, które realizowały zadania związane z zarządzaniem siecią dróg gminnych (zastępca naczelnika Wydziału i główny specjalista ds. dróg, którzy posiadali wykształcenie kierunkowe w tym zakresie, nie posiadali natomiast uprawnień budowlanych do sprawowania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie).

Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że w Urzędzie Miejskim w Halinowie występują braki kadrowe oraz trudności w pozyskaniu nowych pracowników wynikające z konieczności konkurowania z atrakcyjniejszym finansowo rynkiem pracy w Warszawie, braku zgłoszeń do pracy w Urzędzie pomimo ogłaszanych konkursów, a także rozmijania się oczekiwań osób aplikujących w zakresie wynagrodzeń finansowych z możliwościami budżetowymi gminy.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Halinowa zarządzał siecią dróg gminnych dojazdowych o łącznej długości 112,81 km, z czego według stanu na 31 grudnia 2018 r. 73,39 km (65,1%) miało nawierzchnię twardą, natomiast 39,42 km (34,9%) nawierzchnię gruntową (naturalną z gruntu rodzimego lub wzmocnioną np. żwirem). Według stanu na 31 grudnia 2019 r. 882 m gminnych dróg gruntowych uzyskało nawierzchnię utwardzoną. Ponadto, w zarządzie Burmistrza było 39,58 km dróg wewnętrznych.

(akta kontroli str. 2-6, 14-23, 27-61)

1.2 Burmistrz Halinowa nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co było niezgodne z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych (dalszy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 14-23)

1.3 Szczegółowego badania ewidencji dróg gminnych dokonano na próbie sześciu dobranych celowo odcinków dróg⁹ (w tym pięciu, których przebudowa lub remont zostały dofinansowane z FDS). Dla wszystkich odcinków dróg podlegających kontroli została założona odrębna książka drogi. Książki te były jednak wypełnione niekompletnie lub zawierały nieaktualne wpisy. Ponadto ewidencja ww. dróg nie zawierała dzienników objazdu dróg, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia ws. ewidencji dróg (dalszy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 14-23, 288-367)

⁸ § 20 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Halinowie, stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 21.2017 Burmistrza Halinowa z 20 lutego 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Halinowie.

⁹ Tj. ul. Dąbrowskiego w m. Halinów, ul. Bema w m. Halinów, ul. Południowa w m. Okuniew, ul. 1 Maja w m. Okuniew, ul. Działkowa w m. Okuniew, ul. Dworcowa w m. Cisie.

1.4 W przypadku wszystkich ww. sześciu odcinków dróg objętych szczegółowym badaniem Burmistrz Halinowa nie zlecił przeprowadzenia kontroli stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane (dalszy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 14-23)

1.5 Burmistrz Halinowa sporządził roczne informacje o drogach publicznych w Gminie Halinów za lata 2018 - 2019 i przekazał je na odpowiednich formularzach Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad w terminie określonym w § 2 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 promach¹⁰.

(akta kontroli str. 62-82)

1.6 W wyniku kontroli pięciu z ww. odcinków dróg, których przebudowa została dofinansowana z FDS ustalono, że opracowano dla nich projekty stałej organizacji ruchu, które zostały zatwierdzone do realizacji przez Starostę Mińskiego. W wyniku oględzin ul. Bema i ul. Dąbrowskiego ustalono, że projekty stałej organizacji ruchu dla tych ulic zostały wdrożone.

(akta kontroli str. 24-26)

1.7 W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miejskiego w Halinowie wpłynęły dwie skargi/wnioski związane z zarządzaniem drogami gminnymi (nie dotyczyły odcinków dróg, których przebudowa została dofinansowana z FDS). Jedna z nich dotyczyła złego stanu technicznego drogi nieutwardzonej, natomiast druga dotyczyła nieodtworzenia stanu pierwotnego nawierzchni podjazdu po przeprowadzeniu robót budowlanych związanych z budową kanalizacji sanitarnej. W obu przypadkach poinformowano wnoszących skargę/wniosek o sposobie ich załatwienia. Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że w Urzędzie, planując zadania z zakresu budowy, przebudowy i remontu dróg, bierze się pod uwagę skargi i wnioski związane ze stanem technicznym dróg, jednak nie prowadzono odrębnych, formalnych analiz w tym zakresie.

(akta kontroli str. 14-23)

2. Realizacja projektów drogowych

Opis stanu
faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą Burmistrz Halinowa złożył trzy wnioski o dofinansowanie realizacji zadań ze środków FDS:

- 12 kwietnia 2019 r. dotyczący przebudowy ul. Dąbrowskiego i ul. Bema w Halinowie (m.in. przebudowa 750 m dróg), której koszt określono na 2 158 520,46 zł, natomiast okres realizacji – od lipca do grudnia 2019 r.,
- 12 kwietnia 2019 r. dotyczący przebudowy ul. Południowej i odcinków ul. 1 Maja i ul. Działkowej w Okuniewie (m.in. przebudowa 684 m dróg), której koszt określono na 2 061 091,28 zł, natomiast okres realizacji – od lipca do grudnia 2019 r.,
- 7 sierpnia 2020 r. dotyczący remontu ul. Bema w Halinowie od skrzyżowania z ul. Kościuszki do skrzyżowania z ul. Okuniewską (m.in. remont 1032 m drogi), którego koszt określono na 4 424 277,27 zł, natomiast okres realizacji – od stycznia do grudnia 2021 r.

Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że odcinki dróg, których przebudowa została zgłoszona do dofinansowania z FDS *zostały wybrane przy uwzględnieniu wniosków płynących*

¹⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

z obserwacji prowadzonych przez pracowników Referatu ds. dróg¹¹, wniosków zgłaszanych przez mieszkańców, sołtysów i radnych oraz przy uwzględnieniu potencjału rozwojowego otaczającego przedmiotowe drogi. Jednocześnie w przedmiotowych sprawach nie prowadzono odrębnych, formalnych analiz. (...) wnioski, (...) miały charakter nieformalny, ustny i były składane głównie podczas indywidualnych spotkań Burmistrza oraz wizji terenowych i spotkań odbywanych przez pracowników Urzędu Miejskiego, zajmujących się utrzymaniem sieci dróg gminnych. Ponadto w odniesieniu do przebudowy ul. Bema w Halinowie od skrzyżowania z ul. Kościuszki do skrzyżowania z ul. Okuniewską Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że przedmiotowa droga stanowi dojazd do nowoutworzonej infrastruktury związanej z wybudowaniem odcinka autostrady A-2 i funkcjonującej przy niej, ważnej infrastruktury państwowej, tj. Archiwum Próbek Geologicznych Państwowego Instytutu Geologicznego.

Z części opisowej projektu budowlanego dotyczącego przebudowy ul. Bema i ul. Dąbrowskiego w Halinowie wynika, że drogi te przed przeprowadzeniem przebudowy funkcjonowały jako jezdnie asfaltowe szerokości sześciu metrów o znacznie zniszczonej konstrukcji nawierzchni z jednostronnym chodnikiem o szerokości nieprzekraczającej dwóch metrów z licznymi przewężeniami. Projekt przebudowy ulic 1 Maja, Działkowej i Południowej w Okuniewie stanowił natomiast, że przed przebudową były to drogi o zmiennej szerokości do pięciu i pół metra, i nawierzchni utwardzanej kruszywem łamanym.

(akta kontroli str. 14-23, 214-287)

2.2 We wnioskach do wojewody o dofinansowanie inwestycji drogowych z FDS Burmistrz Halinowa wskazywał, że ich realizacja poprawi bezpieczeństwo ruchu drogowego. Burmistrz Halinowa nie dysponował jednak informacjami na temat kolizji i wypadków komunikacyjnych, które miały miejsce na tych drogach. Z informacji uzyskanych przez NIK od Komendanta Komisarjatu Policji w Halinowie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że w okresie od kwietnia 2014 r. do rozpoczęcia robót budowlanych na ww. drogach odnotowano 35 kolizji oraz dwa wypadki, w tym:

- na ul. Dąbrowskiego - dziewięć kolizji (w tym sześć do czasu złożenia wniosku o dofinansowanie przebudowy z FDS),
- na ul. Bema – 23 kolizje i dwa wypadki (w tym 17 kolizji i dwa wypadki do czasu złożenia wniosku o dofinansowanie przebudowy z FDS),
- na ul. 1 Maja – trzy kolizje.

Przyczyną ww. kolizji i wypadków nie był zły stan dróg, ani niewłaściwe oznakowanie. Na ul. Działkowej oraz ul. Południowej w ww. okresie nie odnotowano wypadków, ani kolizji.

Po oddaniu do użytkowania ww. dróg miały miejsce cztery kolizje: po jednej na ul. Dąbrowskiego i ul. Bema oraz dwie na ul. 1 Maja.

(akta kontroli str. 214-287)

2.3 Szczegółowemu badaniu poddano realizację inwestycji o najwyższej wartości dofinansowania (tj. przebudowa ul. Dąbrowskiego i ul. Bema w Halinowie). Ustalono, że wniosek do wojewody o dofinansowanie tego zadania z FDS opierał się o dane wynikające z dokumentów źródłowych. Wszystkie elementy i parametry odcinka dróg zostały rzetelnie opisane, we wniosku zostały wymienione planowane

¹¹ Sformułowanie „Referat ds. dróg” jest używane w wyjaśnieniach Burmistrza Halinowa w znaczeniu potocznym i oznacza zespół pracowników, zaangażowanych w realizację zadań inwestycyjnych oraz zajmujących się bieżącym utrzymaniem gminnej infrastruktury drogowej w ramach Wydziału Gospodarki Komunalnej i Inwestycji Urzędu Miejskiego w Halinowie.

roboty budowlane i usługi wraz z ich kosztami, a wniosek był wypełniony zgodnie z instrukcją podaną przez Wojewodę Mazowieckiego.

Inwestycja była realizowana na podstawie zgłoszenia robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, złożonego 3 kwietnia 2019 r. do Starostwa Powiatowego w Mińsku Mazowieckim. Do zgłoszenia zostały dołączone wymagane załączniki, w tym projekt budowlany. Starosta Miński nie wniósł sprzeciwu do ww. zgłoszenia. Burmistrz Halinowa posiadał również zatwierdzony przez Starostę Mińskiego projekt stałej organizacji ruchu dla ulic podlegających przebudowie.

Przedmiotem inwestycji była przebudowa dwóch dróg gminnych i towarzyszącej infrastruktury, polegająca m.in na: poszerzeniu istniejącego chodnika dla pieszych do minimum dwóch metrów, przesunięciu istniejącej jezdni o pas wykorzystany na poszerzenie chodnika, wykonaniu nowej podbudowy w miejscu przesunięcia jezdni, wykonanie nowej nawierzchni bitumicznej na całej jezdni oraz nowej nawierzchni chodnika. Inwestycja obejmowała także wykonanie pobocza z kruszywa oraz wykonanie rowu chłonnego. Wykonanie tych robót budowlanych nie wiązało się ze zmianą przebiegu pasa drogowego.

(akta kontroli str. 214-250, 368)

2.4 13 grudnia 2019 r. Burmistrz Halinowa zawarł z Wojewodą Mazowieckim dwie umowy o dofinansowanie:

- przebudowy ul. Dąbrowskiego i ul. Bema w Halinowie, w kwocie nie wyższej niż 1 266 107,00 zł (maksymalnie 80% z 1 582 634,78 zł kosztów kwalifikowanych), których termin oddania do użytkowania określono na 31 lipca 2020 r.
- przebudowy ul. Południowej i odcinków ul. 1 Maja i ul. Działkowej w Okuniewie, w kwocie nie wyższej niż 848 011,00 zł (maksymalnie 70% z 1 211 444,33 zł kosztów kwalifikowanych), których termin oddania do użytkowania określono na 28 lutego 2020 r.

Powyższe umowy o dofinansowanie nie były zmieniane w trakcie ich realizacji.

Wniosek dotyczący dofinansowania z FDS remontu ul. Bema w Halinowie od skrzyżowania z ul. Kościuszki do skrzyżowania z ul. Okuniewską został pozostawiony przez wojewodę bez rozpoznania ze względu na niezuzupełnienie przez Burmistrza Halinowa braków formalnych w wyznaczonym, siedmiodniowym terminie.

Spośród zadań zgłoszonych przez Burmistrza Halinowa do dofinansowania z FDS nie wystąpił przypadek odstąpienia od realizacji zadania, które znalazło się na ostatecznej liście zadań do dofinansowania, zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 90-137, 251-287)

2.5 Realizacja obu inwestycji Gminy Halinów dofinansowanych z FDS rozpoczęła się przed podpisaniem umów o dofinansowanie. W związku z powyższym został zachowany 30-dniowy termin na rozpoczęcie realizacji inwestycji, o którym mowa w art. 28 ust. 7 ustawy z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg¹².

(akta kontroli str. 140-152, 188-213)

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm. Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw, z dniem wejścia w życie tej ustawy, zmieniony został tytuł ustawy z „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych” na „ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg”. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą nazwa ustawy brzmiała „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych”, w dalszej części wystąpienia będzie stosowany skrót „ustawa o FDS”.

2.6 Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na przebudowę ul. Dąbrowskiego i ul. Bema w Halinowie, które poddano szczegółowemu badaniu, zostało wszczęte 12 lipca 2019 r. poprzez umieszczenie ogłoszenia na stronie internetowej zamawiającego. Wartość zamówienia określono na podstawie kosztorysu inwestorskiego z marca 2019 r. Postępowanie przetargowe zostało przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy pzp. Umowę z wykonawcą wyłonionym w przetargu podpisano 17 września 2019 r. Wynagrodzenie wykonawcy określono na 1 532 819,78 zł. Przed podpisaniem umowy wykonawca wniósł, wymaganą w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, gwarancję należytego wykonania umowy i usunięcia wad lub usterek z 5 września 2019 r.

(akta kontroli str. 14-23, 140 -152)

2.7 Gmina Halinów otrzymała środki z FDS na realizację zadania w wysokości i terminie wynikającym z umowy o dofinansowanie. Zgodnie z § 2 ust. 1 i 3 umowy o dofinansowanie wypłata środków z FDS miała nastąpić w 2019 r., w terminie trzech miesięcy od przekazania wojewodzie oświadczenia na temat zawartych umów dotyczących realizacji inwestycji oraz związanych z tym kosztów kwalifikowanych. Oświadczenie to zostało złożone przez Burmistrza Halinowa 23 października 2019 r., natomiast wypłata środków z FDS na realizację zadania w kwocie 1 266 107,00 zł nastąpiła w całości 17 grudnia 2019 r., tj. 17 dni po pierwotnym terminie realizacji inwestycji określonym w umowie z wykonawcą (w rzeczywistości do tego dnia nie rozpoczęto robót budowlanych, a termin realizacji inwestycji został przesunięty w aneksach do umowy z wykonawcą).

Zapłata wynagrodzenia za pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego nastąpiła 16 czerwca 2020 r., natomiast zapłata wynagrodzenia dla wykonawcy robót budowlanych za realizację inwestycji nastąpiła 24 czerwca 2020 r. Przez okres sześciu miesięcy od przekazania środków z FDS do zapłaty za realizację inwestycji, środki przekazane przez dysponenta Funduszu (w wysokości 1 266 107,00 zł) znajdowały się na wyodrębnionym rachunku bankowym Urzędu Miejskiego w Halinowie. Rachunek ten posiadał zmienne oprocentowanie (tj. od 0% w czerwcu 2020 r., do 0,9% w kwietniu 2020 r.) i w okresie przechowywania na nim środków FDS przeznaczonych na realizację inwestycji zostały naliczone odsetki w łącznej wysokości 656,31 zł. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 12 umowy o dofinansowanie odsetki od środków FDS przechowywanych na rachunkach bankowych Urzędu Miejskiego w Halinowie były zwracane na rachunek bankowy dysponenta Funduszu. Odsetki za pierwszy kwartał 2020 r. zostały zwrócone nieterminowo¹³.

Gmina Halinów zabezpieczyła w swoim budżecie i przekazała na realizację zadania wkład własny w wysokości 316 527,78 zł (pochodzący ze środków własnych Gminy).

(akta kontroli str. 83-89, 115-137)

2.8 W Urzędzie Miejskim w Halinowie prowadzono dla badanego projektu wyodrębnioną ewidencję księgową dla otrzymywanych i wydatkowanych środków Funduszu, co było zgodne z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FDS i § 3 ust. 1 pkt 8 umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 83-89, 115-137)

2.9 Zadanie podlegające szczegółowemu badaniu zostało wykonane zgodnie z postanowieniami umowy z wykonawcą oraz umowy o dofinansowanie

¹³ Ustalenie Wojewody Mazowieckiego dokonane w wyniku weryfikacji sprawozdania końcowego.

z zastrzeżeniem uchybień stwierdzonych przez wojewodę w rozliczeniu sprawozdania końcowego (szczegółowy opis w pkt 2.12 wystąpienia).

Pierwotny termin realizacji inwestycji wyznaczono w umowie z wykonawcą na 30 listopada 2019 r. W październiku 2019 r. do Urzędu Miejskiego w Halinowie zgłosili się właściciele działek przylegających do ul. Dąbrowskiego z wnioskami o możliwość wykonania przyłączy gazowych, wodociągowych oraz kanalizacji sanitarnej. W związku z powyższym termin realizacji zadania przesuвано trzykrotnie (do czasu wykonania przyłączy), w aneksach do umowy z wykonawcą na 21 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2019 r. oraz finalnie na 30 maja 2020 r.

Roboty budowlane zaczęły się 21 lutego 2020 r. W dniu 27 marca 2020 r. wykonawca zgłosił, że liczba miejsc, w których wycięto nawierzchnię drogi dla wykonania brakujących przyłączy oraz niejednorodna grubość istniejącej warstwy bitumicznej (powodująca jej spękanie na etapie prowadzenia robót) nie gwarantują trwałości konstrukcji jezdni pomimo zastosowania zaprojektowanej stalowej siatki wzmacniającej. Takí stan rzeczy został potwierdzony przez zamawiającego oraz inspektora nadzoru inwestorskiego. Projektant zaproponował zastosowanie rozwiązania zamiennego ze wskazaniem, że należy je ujednoczyć dla całego opracowania projektowego. Aneksem nr 4 do umowy z wykonawcą, zawartym 8 kwietnia 2020 r., rozszerzono zakres przedmiotowy umowy o dodatkowe prace, zwiększono z tego tytułu wynagrodzenie wykonawcy o 132 840,00 zł, jednocześnie pozostawiając bez zmian dotychczasowy termin realizacji umowy. Zmiana zakresu przedmiotowego umowy z wykonawcą inwestycji nie miała wpływu na efekty rzeczowe wykazane w załączniku nr 1 do umowy o dofinansowanie inwestycji z FDS.

Wykonawca zgłosił zakończenie robót i gotowość inwestycji do odbioru 29 maja 2020 r. Powołana przez Burmistrza Halinowa komisja, 5 czerwca 2020 r. odebrała roboty budowlane bez zastrzeżeń w terminie określonym w umowie o dofinansowanie. Przystąpienie do użytkowania przebudowanych dróg nie wymagało uzyskania pozwolenia na użytkowanie, ani zgłoszenia zakończenia robót budowlanych i było możliwe bezpośrednio po dokonanych odbiorze prac. Po wykonaniu prac inwestycja została zinwentaryzowana geodezyjnie.

Oględziny ul. Bema i ul. Dąbrowskiego w Halinowie wykazały, że zrealizowano prace określone w projekcie budowlanym, a także oznakowanie dróg określone w stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 24-26, 83-89, 115-137, 188-213)

2.10 Gmina Halinów zapewniła nadzór nad realizacją inwestycji poprzez ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, który dokonywał w dzienniku budowy wpisów o odbiorze poszczególnych robót. Wynagrodzenie inspektora nadzoru inwestorskiego w wysokości 49 815,00 zł było kosztem kwalifikowanym w projekcie. Zamówienie to na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp (wartość niższa niż 30 000 euro) zostało zrealizowane z pominięciem ustawy pzp. Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że Gmina Halinów nie zlecała wykonania dodatkowych badań jakościowych zrealizowanej inwestycji.

(akta kontroli str. 14-23, 214-250)

2.11 W trakcie oględzin ustalono, że w widocznym miejscu przy ul. Bema została umieszczona tablica informująca o nazwie zadania, dofinansowaniu z FDS oraz kwocie dofinansowania (zgodnie z art. 38 ust. 1-3 ustawy o FDS oraz § 3 ust. 1 pkt 10 umowy o dofinansowanie).

(akta kontroli str. 24-26)

2.12 Pismem z 31 lipca 2020 r. Burmistrz Halinowa przekazał Wojewodzie Mazowieckiemu sprawozdanie końcowe z realizacji inwestycji, które zostało uzupełnione 14 września 2020 r. Sprawozdanie zostało złożone w terminie określonym w § 2 ust. 5 umowy o dofinansowanie. Uzupełnienie dotyczyło m.in. upoważnienia dla Zastępcy Skarbnika Gminy do złożenia sprawozdania, potwierdzenia przelewów, wyjaśnień w zakresie regulacji VAT oraz poprawienia omyłek pisarskich.

W rozliczeniu wskazano jedynie wydatki dotyczące zadania współfinansowanego ze środków FDS. Ostateczny koszt realizacji inwestycji wyniósł 1 715 474,78 zł, z czego koszty kwalifikowane wyniosły 1 582 634,78 zł (środki FDS stanowiły 1 266 107,00 zł, a wkład Gminy Halinów 316 527,78 zł), natomiast koszty niekwalifikowane, stanowiące wynagrodzenie wykonawcy za dodatkowe prace, których konieczność wykonania wynikała w trakcie realizacji inwestycji (po podpisaniu umowy o dofinansowanie) wyniosły 132 840,00 zł i zostały w całości pokryte ze środków Gminy Halinów.

Pismem z 3 października 2020 r. Burmistrz Halinowa został poinformowany o pozytywnej weryfikacji sprawozdania końcowego i jego zatwierdzeniu przez wojewodę z zastrzeżeniami dotyczącymi nieterminowego dokonania zwrotu odsetek za pierwszy kwartał 2020 r. oraz przekazania na rachunek bankowy dedykowany wyłącznie do obsługi środków dofinansowania środków do rozliczania podatku VAT w mechanizmie płatności dzielonej.

W toku realizacji inwestycji Burmistrz Halinowa przekazywał wojewodzie także kwartalne sprawozdania o jej stanie, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 11 umowy o dofinansowanie. Sprawozdania te zawierały informacje m.in. o stanie zaawansowania prac oraz wysokości wydatkowanych środków.

(akta kontroli str. 153-187)

2.13 Przebudowane w ramach FDS drogi były drogami gminnymi, stąd nie występowała konieczność wydawania przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie zaliczenia tej drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych.

(akta kontroli str. 369)

2.14 W wyniku realizacji inwestycji osiągnięto efekty rzeczowe określone w załączniku nr 1 do umowy o dofinansowanie. Przebudowano 750 m dróg gminnych o szerokości sześciu metrów, 787 m chodnika (łącznie, po obu stronach jezdni) o szerokości około dwóch metrów, wykonano pobocze o łącznej długości 603 m, przebudowano cztery skrzyżowania, wprowadzono nowe oznakowanie pionowe i poziome, wykonano dwa progi zwalniające, a także parking.

Realizowana inwestycja m.in. poprzez wykonanie nowej nawierzchni jezdni, poszerzenie chodnika dla pieszych oraz wprowadzenie nowej organizacji ruchu wpłynęła na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wykonanie nowych warstw jezdni oraz w niektórych miejscach nowej podbudowy wpłynęło na podniesienie standardów technicznych przebudowanych dróg.

(akta kontroli str. 24-26, 90-137, 214-250)

2.15 Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że zewnętrzne organy kontroli nie prowadziły dotychczas w Urzędzie Miejskim w Halinowie kontroli inwestycji dofinansowanych z FDS.

(akta kontroli str. 7-11)

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

1. Burmistrz Halinowa nie opracował projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co było niezgodne z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że do zarządcy drogi należy opracowywanie tych dokumentów oraz bieżące informowanie o planach rozwoju dróg organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że *Gmina Halinów jako jednostka samorządu terytorialnego odpowiedzialna jest zarówno za sporządzenie planów rozwoju sieci drogowej jak również sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stąd Gmina dokonywała planowania rozwoju sieci drogowej na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie ze względu na braki kadrowe, duże obciążenie pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej i Inwestycji zadaniami bieżącymi oraz realizowanymi inwestycjami, a co za tym idzie koniecznością priorytetyzacji zadań, jakie realizowali dostępni pracownicy nie sporządzono odrębnych planów rozwoju sieci drogowej. W zakresie planów finansowania budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich, Gmina Halinów dokonywała planowania wydatków w oparciu o Wieloletnią Prognozę Finansową oraz budżet roczny. Analogicznie jak w przypadku planów rozwoju sieci drogowej nie sporządzono odrębnych planów ze względów kadrowych (...).*

Zdaniem NIK, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie określają planów jednostki samorządu terytorialnego związanych z budową, przebudową czy remontem dróg. Natomiast Wieloletnia Prognoza Finansowa, czy materiały planistyczne do budżetu nie mają charakteru planu, o którym mowa w art. 20 ustawy o drogach publicznych.

(akta kontroli str. 14-23)

2. Burmistrz Halinowa nie zlecił w 2019 r. i 2020 r. (według stanu na 14 grudnia 2020 r.) przeprowadzenia rocznej kontroli stanu technicznego, a także w okresie ostatnich pięciu lat kontroli pięcioletniej stanu technicznego i przydatności do użytkowania w odniesieniu do wszystkich sześciu odcinków dróg gminnych objętych szczegółowym badaniem NIK (w tym pięciu, których przebudowa lub remont były dofinansowane z FDS). Było to niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę, co najmniej raz w roku, kontroli okresowej polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, a także, co najmniej raz na 5 lat, kontroli okresowej, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, oraz estetyki obiektu budowlanego i jego otoczenia.

Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że Gmina Halinów planuje w najbliższym czasie zlecić przeprowadzenie ww. kontroli.

(akta kontroli str. 14-23)

3. W przypadku wszystkich sześciu skontrolowanych odcinków dróg gminnych ich ewidencja nie zawierała dzienników objazdu dróg, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia ws. ewidencji dróg.

Ponadto książki drogi prowadzone dla tych odcinków dróg (stanowiące element ewidencji) nie zawierały wszystkich danych wymaganych wzorem książki drogi, stanowiącym załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia lub zawierały nieaktualne wpisy, co było niezgodne z § 16 ww. rozporządzenia, który stanowi, że aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. I tak:

- a) książki dróg nie miały wypełnionych rubryk dotyczących:
- opracowań projektowych, pomimo, że pięć z nich zostało poddanych remontom, na potrzeby których w 2019 r. opracowano dokumentację projektową,
 - szczegółowych danych technicznych w zakresie zagospodarowania oraz wyposażenia technicznego odcinka drogi,
 - rysunków przekrojów charakterystycznych drogi,
 - schematów skrzyżowań z drogami i danych charakterystycznych skrzyżowania.
- b) jako osoba upoważniona do dokonywania wpisu została wyszczególniona osoba, która nie jest już pracownikiem Urzędu od połowy 2011 r.
- c) zestawienie zbiorcze danych technicznych odcinka drogi zawierało dane według stanu na 16 lutego 2005 r. i nie zostało zaktualizowane w przypadku pięciu dróg, które zostały poddane remontowi, w tym trzech oddanych do użytkowania w 2019 r.

Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że braki kadrowe w Urzędzie, (...) a także konieczność zapewnienia ciągłości obsługi interesantów i realizacji zarówno zadań bieżących jak i inwestycyjnych, przy jednoczesnym dużym obciążeniu dostępnych pracowników przyczyniły się do braku możliwości prowadzenia przez Urząd dzienników objazdów dróg, a także braku aktualizacji wpisów w książkach dróg. Ponadto Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że (...) objazdy dróg dokonywane są na bieżąco przez pracowników Referatu ds. dróg i w tym samym trybie likwidowane są zaobserwowane nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 14-23, 288-367)

IV. Wnioski

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

1. Przeprowadzenie kontroli okresowych stanu technicznego dróg.
2. Zaktualizowanie i wypełnienie brakujących wpisów w książkach dróg, a także założenie i prowadzenie dzienników objazdu dróg.
3. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej oraz projektu planu 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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, stycznia 2021 r.

Kontroler
Piotr Bielecki
Gł. Specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
podpis