



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.014.05.2020

Pan  
Jan Chwędacz  
Burmistrz Miasta Imielin  
ul. Imielińska 81  
41-407 Imielin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Imielin <sup>1</sup> . ul. Imielińska 81, 41-407 Imielin <sup>2</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Chwiędacz Burmistrz Miasta Imielin <sup>3</sup> od 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych <sup>4</sup> .
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 29 września 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 <sup>5</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Iwona Soroczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/218/2020 z 19 sierpnia 2020 r. 2. Kinga Kołodziejczyk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/217/2020 z 19 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str.1 – 2)

---

<sup>1</sup> Zwany dalej: *Urzędem* lub „UM”.

<sup>2</sup> Zwany dalej: *Miastem*.

<sup>3</sup> Zwany dalej: *Burmistrzem*.

<sup>4</sup> 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 (31 grudnia 2020 r.), 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 fundusz będzie nazywany Funduszem Dróg Samorządowych i będzie stosowany skrót *FDS* lub *Fundusz*.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, zwana dalej: *ustawą o NIK*.

## II. Ocena ogólna<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Pozyskanie przez Urząd Miasta Imielin środków z Funduszu Dróg Samorządowych na objęte kontrolą zadanie „Przebudowa dróg gminnych ul. W. Sapety (655012S) i ul. Drzymały (655032S) w Imielinie” oraz jego realizacja przeprowadzone zostały w sposób zgodny z przepisami ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg<sup>7</sup>, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup> oraz umową o dofinansowanie zawartą z Wojewodą Śląskim<sup>9</sup>. Urząd dochował wymogów formalnych oraz terminów dotyczących złożenia wniosku o dofinansowanie zadania z FDS i rozliczenia zadania, a postępowania o udzielenie zamówień publicznych, dotyczące realizacji tej inwestycji, przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami ustawy Pzp. W wyniku realizacji zadania osiągnięto efekty zakładane we wniosku o dofinansowanie, a przy jego realizacji dochowano postanowień zawartych z wykonawcami umów. Negatywnie ocenić należy jednak niedokumentowanie czynności nadzorczych przez - będącego pracownikiem Urzędu - inspektora nadzoru inwestorskiego, który wskazany został w umowach zawartych z wykonawcami robót budowlanych.

Niewłaściwie realizowano też zadania związane z planowaniem i przygotowaniem projektów drogowych. Wbrew obowiązki określonej w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>10</sup> Burmistrz nie opracował planu rozwoju sieci drogowej, a ewidencjonowanie dróg było niezgodne z obowiązującym rozporządzeniem 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 tunelom<sup>11</sup>.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### Opis stanu faktycznego

#### 1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych

a) Zadania związane z zarządzaniem siecią dróg realizował w Urzędzie Referat Gospodarki Komunalnej<sup>12</sup>. Powyższymi zagadnieniami zajmowali się dwaj pracownicy Referatu (inspektorzy), którzy posiadali 12-letnie doświadczenie zawodowe w zakresie zarządzania zasobem drogowym miasta<sup>13</sup>. Zdaniem Sekretarza Miasta, stan zatrudnienia odpowiadał potrzebom Urzędu i był adekwatny do realizowanych zadań.

<sup>6</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>7</sup> 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*.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., zwana dalej: *ustawą Pzp*.

<sup>9</sup> Zwanym dalej: *Wojewodą*.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 470, zwanej dalej: *ustawą o drogach*.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582, zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg*.

<sup>12</sup> Zwany dalej: *Referatem*.

<sup>13</sup> Jeden - mgr inż. transportu, specjalność: inżynieria ruchu, a drugi – mgr zarządzania i marketingu.

Według stanu na koniec 2018 r. *Urząd* zarządzał drogami lokalnymi o długości: 68 km, z czego 67 km pokryte było nawierzchnią bitumiczną, 0,8 km nawierzchnią z kostki brukowej, a 0,2 km było drogą gruntową wzmocnionej nawierzchni.

W okresie objętym kontrolą, w efekcie realizacji w 2019 r. inwestycji pn.: *Budowa ścieżki rowerowej wraz z elementami drogi ul. Kolejowej w Imielinie*, w ramach której przedłużono ulicę Kolejową, zarządzana przez *Gminę* sieć dróg zwiększyła się o 748 mb<sup>14</sup>.

(akta kontroli str. 5 – 21, 25)

**b)** *Burmistrz* opracował *Plan remontu i przebudowy dróg gminnych na lata 2019-2023*. Dokument ten zawierał plan finansowy na kolejne lata i został przyjęty przez Radę Miasta Imielin 30 stycznia 2019 r. Stwierdzono jednak, że *Burmistrz* nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach. Stan ten został szczegółowo opisany w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 22 – 30, 41 – 73)

**c)** Prowadzona w *Urzędzie* ewidencja dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, była niezgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 74 – 164)

**d)** Zarządca drogi – zgodnie z art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>15</sup> – przeprowadzał okresowe<sup>16</sup> kontrole stanu dróg<sup>17</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrole te były przeprowadzane przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi (bez ograniczeń) w specjalności drogowej. Szczegółowy zakres uprawnień upoważniał m.in. do sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 165 – 168)

Kontrole techniczne dwóch odcinków dróg, przed ich przebudową i remontem dofinansowanym ze środków *FDS*, wykazały niezadawalające elementy ich stanu. W przypadku ulicy Sapety, zarówno pięcioletnia kontrola przeprowadzona 7 września 2016 r., jak roczna z 5 października 2018 r., wykazały między innymi: niezadawalający stan nawierzchni bitumicznej na odcinku 0+030 do skrzyżowania z ul. Skalną, na ogół dostateczny stan utrzymania poboczy i estetykę drogi na poziomie podstawowym. W zaleceniach naprawczych wskazano między innymi na docelową konieczność wymiany warstwy ścieralnej na odcinku jezdni o zniszczonej nawierzchni.

W wyniku zrealizowanych w 2019 r. prac remontowo-modernizacyjnych z udziałem środków z *FDS*, wykonano wymianę zniszczonej nawierzchni bitumicznej jezdni na odcinku od lokalizacji 0+030 do skrzyżowania z ul. Skalną, z nowymi obustronnymi chodnikami o nawierzchni z kostki betonowej prefabrykowanej. Ustawiono na wyżej wymienionym odcinku drogi nowe oznakowanie pionowe.

---

<sup>14</sup> Pokryte nawierzchnią bitumiczną.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm., zwana dalej *Prawem budowlanym*.

<sup>16</sup> Kontrola okresowa przeprowadzana, co najmniej raz w roku - polegająca na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu (art. 62 ust. 1 *Prawa budowlanego*) oraz kontrola okresowa przeprowadzana, co najmniej raz na pięć lat – polegająca na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu budowlanego do użytkowania (art. 62 ust. 2 *Prawa budowlanego*).

<sup>17</sup> Analizie zostało poddanych dziewięć wybranych odcinków dróg, w tym: ul. Sapety i ul. Drzymały, na których miała miejsce przebudowa i remont nawierzchni asfaltbetonowych dofinansowane z *FDS* oraz ul. Wyzwolenia, ul. Wandy, ul. Sikorskiego, ul. Pośpiecha, ul. Ściegiennego, ul. Wąska odc. 1, ul. Wąska odc. 2.

Po zrealizowaniu tej przebudowy, roczna kontrola stanu technicznego tej drogi, przeprowadzona 18 października 2019 r., wykazała dobry stan nawierzchni z kostki betonowej i kamiennej, bardzo dobry stan jezdni bitumicznej na odcinku 0+030 do skrzyżowania z ul. Skalną, zadowolający stan nawierzchni bitumicznej od skrzyżowania z ul. Skalną do końca drogi. Stwierdzono też, że zarówno nowe chodniki z betonowej kostki od 0+030 do ul. Skalnej, jak i pozostałe chodniki są w bardzo dobrym stanie technicznym, a widoczność na skrzyżowaniach jest dobra. Nie stwierdzono usterek technicznych wpustów ulicznych, oświetlenia, progów zwalniających, oznakowania. Nie zauważono też jakichkolwiek zagrożeń ruchu.

W przypadku ulicy Drzymały, zarówno pięcioletnia kontrola przeprowadzona 3 października 2016 r., jak i roczna z 8 października 2018 r., wykazały między innymi niezadowolający stan na początku odcinka do skrzyżowania z ul. Dobrą i od ul. Baranowicza do przejazdu kolejowego (ok. 450 mb), na ogół dostateczny poziom utrzymania poboczy (miejscami zaniżone lub zawyżone), oznakowanie poziome przetarte („przejście dla pieszych”), dobrą estetykę drogi jedynie na odcinku po wymianie nawierzchni, oznakowanie pionowe na ogół w dobrym stanie technicznym. W zaleceniach naprawczych wskazano m.in. na docelową konieczność wymiany warstwy ścieralnej na odcinku jezdni o zniszczonej nawierzchni.

W wyniku przeprowadzonych na tej drodze w 2019 r. prac remontowo-modernizacyjnych dofinansowanych ze środków FDS, na odcinku od lokalizacji 0+530 do przejazdu kolejowego zrealizowana została przebudowa, podczas której wymieniona została na nową zniszczona nawierzchnia bitumiczna jezdni oraz wybudowany nowy chodnik z betonowej kostki prefabrykowanej.

W efekcie, roczna kontrola stanu technicznego drogi przeprowadzona 23 października 2019 r. wykazała, że stan nawierzchni na początkowym odcinku do ul. Dobrej (ok. 245 mb) i nowej nawierzchni na odcinku 0+530 do przejazdu kolejowego jest bardzo dobry (ok. 540 mb), na odcinku od skrzyżowania z ul. Dobrą – dobry (ok. 280 mb), a na końcowym odcinku od przejazdu kolejowego - zadowolający (ok. 1.150 mb). Stwierdzono też, że w bardzo dobrym stanie są nowe chodniki z kostki betonowej na początkowym odcinku drogi i od 0+530 do przejazdu kolejowego, zaś pozostałe są na ogół w stanie dobrym. Nie stwierdzono też usterek w zakresie wpustów ulicznych, stanu progów zwalniającego i luster drogowych na skrzyżowaniu z ul. Baranowicza, drożności rowów i przepustów, ogólnej sprawności oświetlenia<sup>18</sup> oraz stanu oznakowania pionowego. Nie zauważono też jakichkolwiek zagrożeń ruchu, a widoczność na skrzyżowaniach jest wystarczająca.

(akta kontroli str. 169 – 240)

**e)** Zarządca drogi terminowo i na prawidłowych formularzach przekazał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad roczne informacje o zarządzanej przez *Miasto* sieci dróg publicznych za 2018 i 2019 rok. Z uwagi jednak na to, że w *Urzędzie* nie prowadzono ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, w sposób zgodny z *rozporządzeniem w sprawie ewidencji*, nie było możliwe ustalenie rzetelności zawartych w nich informacji.

(akta kontroli str. 241 – 250, 358 – 361)

**f)** Dla zarządzanych przez *Miasto* dróg ustalone zostały stałe organizacje ruchu, które określały m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dla odcinków dróg przebudowanych w ramach FDS<sup>19</sup> zostały opracowane projekty tymczasowej i docelowej (po przeprowadzonej

---

<sup>18</sup> Pojedyncze elementy do wymiany.

<sup>19</sup> Ul. Sapety i ul. Drzymały.

przebudowie) organizacji ruchu. Powyższe projekty zostały zatwierdzone przez Starostę Bieruńsko-Lędzińskiego.

(akta kontroli str. 251 – 324)

**g)** W okresie objętym kontrolą do *Urzędu* wpłynęła jedna skarga<sup>20</sup> dotycząca działalności *Burmistrza* w zakresie prowadzenia dokumentacji w sprawie organizacji ruchu na ulicach Ściegiennego i Wąskiej oraz w zakresie przebudowy ul. Ściegiennego. Skarżąca poruszyła kwestie organizacji ruchu i oznakowania ul. Ściegiennego, a także przywrócenia na niej ruchu jednokierunkowego – zdaniem skarżącej wprowadzony ruch dwukierunkowy stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa. Powyższa skarga nie dotyczyła dróg, których przebudowa została dofinansowana z *FDS*.

Skargę rozpatrywała Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta w dniu 21 września 2020 r., która zdecydowała o przedłużeniu terminu rozpatrzenia skargi do 4 listopada 2020 r., z uwagi na potrzebę porównania dokumentów będących w posiadaniu *Urzędu* z dokumentami złożonymi przez skarżącą.

(akta kontroli str. 325 - 357)

## 2. Realizacja projektów drogowych

**a)** W okresie objętym kontrolą *Burmistrz* zgłosił do dofinansowania z *FDS* jedno zadanie drogowe. Pierwotny wniosek w tej sprawie został złożony w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach<sup>21</sup> w dniu 10 kwietnia 2019 r. i obejmował dofinansowanie zadania pn.: „Przebudowa dróg gminnych ul. W. Sapety (655012S) i ul. Drzymały (665032S<sup>22</sup>) w Imielinie”, którego realizacja nastąpić miała w okresie od 18 kwietnia do 31 października 2019 r. Łączna długość dróg objętych zadaniem wynosiła 755 mb, w tym: 283 mb ul. Sapety i 472 mb ul. Drzymały, a przewidywany koszt zadania określony został na 2 409 619,00 zł brutto.

W odniesieniu do złożonego wniosku Wydział Rozwoju i Współpracy Terytorialnej *ŚUW* dwukrotnie<sup>23</sup> kierował do *Burmistrza* pisma z prośbą o doprecyzowanie i skorygowanie wniosku, tak aby spełniał wymogi formalne. W związku z tymi pismami wniosek był dwukrotnie aktualizowany, przy czym ostateczna jego wersja została złożona do *ŚUW* dnia 13 maja 2019 r.

Przewidywany we wniosku ostatecznym koszt zadania wynosił 2 399 330,00 zł, z czego koszt robót budowlanych - 2 395 330,00 zł.

Wyboru dróg do przebudowy dokonano na podstawie założeń zawartych w *Strategii Rozwoju Miasta Imielin na lata 2011-2020*. Wśród kryteriów przyjętych w tej strategii wskazano wpływ przebudowy ulic Drzymały i Sapety na:

- poprawę jakości życia mieszkańców poprzez zwiększenie dostępności komunikacyjnej budynków użyteczności publicznej takich jak Urząd Miasta, szkoły, przedszkola, poczta, hala widowiskowo-sportowa, Ochotnicza Straż Pożarna;

<sup>20</sup> 7 czerwca 2020 r., przy czym skarga ta stanowiła kontynuację sprawy z 2014 r.

<sup>21</sup> Zwany dalej *ŚUW*.

<sup>22</sup> We wniosku z 10 kwietnia 2019 r., w opisie zadania (pkt 8a) oraz w punkcie 10 *Charakterystyka zadania według kryteriów oceny merytorycznej*, wierszu *Numer drogi* pkt 2 błędnie podano, że ulica Drzymały ma numer 665032S, podczas gdy prawidłowym jej numerem było 655032S. Błąd ten wprawdzie został skorygowany w korekcie wniosku złożonej w *ŚUW* dnia 24 kwietnia 2019 r. (pisano o tym również w piśmie przewodnim), a także we wniosku z 13 maja 2019 r., jednakże został on powielony w przyjętej nazwie zadania oraz dokumentach publikowanych na stronach *ŚUW*. Ze względu na powyższe, w nin. wystąpieniu pokontrolnym podawana będzie nazwa zadania z prawidłową numeracją ulicy Drzymały w Imielinie.

<sup>23</sup> 17 kwietnia i 6 maja 2019 r.

- wyrównanie potencjału społeczno-gospodarczego w wyniku poprawy dostępu do miejskich terenów inwestycyjnych o powierzchni 23,39 ha oraz do około 48 podmiotów gospodarczych;
- uzyskanie jednorodności sieci drogowej, poprzez kontynuację tych samych elementów drogi, parametrów technicznych, organizacji ruchu, oznakowania, jakie zastosowano w 2018 roku przebudowując część ul. Sapety oraz zastosowanej na drodze powiatowej św. Brata Alberta łączącej się z ul. Drzymały.

(akta kontroli str. 32 – 40)

**b)** W okresie pięciu lat poprzedzających złożenie wniosku o dofinansowanie zadania w ramach FDS, na odcinkach dróg wskazanych we wniosku nie odnotowano wypadków komunikacyjnych. Z informacji uzyskanej z Komendy Powiatowej Policji w Bieruniu<sup>24</sup> wynika, że do zdarzeń drogowych doszło jedynie w 2014 roku, przy czym jedno miało miejsce na ulicy Drzymały i spowodowane było niedostosowaniem prędkości do warunków ruchu, a do dwóch na ulicy Sapety, których przyczyną było nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu.

(akta kontroli str. 520 – 522)

**c)** Wszystkie wnioski o dofinansowanie ww. zadania ze środków FDS, tj. wniosek z 10 kwietnia 2019 r. oraz jego korekty z 24 kwietnia i 13 maja 2019 r., które złożone zostały przez Burmistrza do ŚUW, sporządzone były na obowiązującym formularzu, a dane w nich zawarte były zgodne z dokumentacją projektu. Ostatecznie dokumentację tę stanowiły: uprawnienie do realizacji zadania, tj. zgłoszenie robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, dokumentacja techniczna i projektowa oraz projekt stałej organizacji ruchu. Ostateczny wniosek zawierał też wszystkie elementy i parametry dróg, chodników i poboczy, takie jak długość odcinków oraz kategoria, numer i klasa drogi oraz wymieniono w nim wszystkie planowane roboty budowlane i usługi wraz z ich kosztami, a wśród nich następujące wydatki kwalifikowane:

– roboty rozbiórkowe, przygotowawcze i ziemne	375 136,00 zł
– regulacje i zabezpieczenia, krawężniki, obrzeża, ściek	535 986,00 zł
– odwodnienie – kanalizacja, drenaż, odwodnienia liniowe	460 277,00 zł
– jezdnie – podbudowa	415 410,00 zł
– pobocze, zjazdy, zieleńce, nasadzenia	256 575,00 zł
– oznakowanie poziome, pionowe	29 961,00 zł
– jezdnie – nawierzchnia asfaltobetonowa	321 985,00 zł

oraz tablice informacyjne o wartości 4 000,00 zł.

Jako jedyny wydatek niekwalifikowany wymieniono wymianę słupa oświetleniowego przy ulicy Sapety za kwotę 10 289,00 zł.

(akta kontroli str. 523 – 531)

**d)** W wyniku pozytywnego rozpatrzenia wniosku Miasto zawarło umowę z Wojewodą o dofinansowanie ze środków FDS<sup>25</sup> zadania pod nazwą: „Przebudowa dróg gminnych ul. W. Sapety (655012S) i ul. Drzymały (655032S) w Imielinie”.

Na realizację zadania przewidziano dofinansowanie z Funduszu w wysokości 1 199 665,00 zł (tj. 50% wydatków kwalifikowanych), przy zobowiązaniu Miasta do

<sup>24</sup> Pismo Nr RD-076-23/2295/20 z dnia 9 września 2020 r.

<sup>25</sup> Nr 805.28.15.2019.FDS zawarta w dniu 5 listopada 2019 r., Aneks nr 1 z dnia 20 grudnia 2019 r., wprowadzał zmianę końcowej daty poniesionych wydatków z 30 na 31 października 2019 r.

przeznaczenia środków własnych w łącznej kwocie nie mniejszej niż 1 208 625,89 zł. Do rozliczenia dofinansowania i środków własnych przyjęto wydatki kwalifikowane poniesione przez *Miasto* w okresie od 1 stycznia do 30 października 2019 r. na:

- przygotowanie dokumentacji;
- roboty budowlane w pasie drogowym, w tym: na skrzyżowaniach z innymi drogami publicznymi, przełożenie kolidujących sieci i ich zabezpieczenie;
- nadzór inwestorski nad robotami;
- tablice informacyjne.

*Miasto* nie odstąpiło od realizacji żadnego zadania, które znalazło się na ostatecznej liście zadań do dofinansowania z *FDS*, zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 532 – 541)

**e)** Zadanie „Przebudowa dróg gminnych ul. W. Sapety (655012S) i ul. Drzymały (655032S) w Imielinie” zostało zrealizowane przez *Miasto* przed zawarciem umowy z Wojewodą o jego dofinansowanie ze środków *FDS*, zatem nie wystąpiły przesłanki do wygaśnięcia tej umowy wskazane w art. 28 ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy o *FDS*.

**f)** W ramach realizacji zadania „Przebudowa dróg gminnych ul. W. Sapety (655012S) i ul. Drzymały (655032S) w Imielinie”, które objęte było dofinansowaniem ze środków *FDS*, przeprowadzono trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego:

- postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na przebudowę ul. Drzymały w Imielinie na odcinku od skrzyżowania z ul. Baranowicza do skrzyżowania z ul. Kolejową – wartość udzielonego zamówienia, zgodnie z zawartą umową, wyniosła 1 292 500,00 zł;
- postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na przebudowę ul. Sapety w Imielinie – wartość udzielonego zamówienia, zgodnie z zawartą umową, wyniosła 820 600 zł;
- postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na remont nawierzchni asfaltobetonowych na drogach gminnych *Miasta* w 2019 r. – wartość udzielonego zamówienia, według zawartej z wykonawcą umowy, wyniosła 413 500 zł<sup>26</sup>.

Wyżej wymienione postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy *Pzp*.

(akta kontroli str. 392 – 423, 439 – 469 , 484 – 519)

**g)** W dniu 10 grudnia 2019 r. *Miasto* otrzymało w pełnej wysokości (1 199 665,00 zł) środki dofinansowania z *FDS*. Z uwagi na fakt, iż umowę zawarto 5 listopada 2019 r. a zadanie zrealizowane zostało w okresie od 1 stycznia do 31 października 2019 r., przewidziane w niej dofinansowanie było faktycznie refundacją poniesionych przez *Miasto* kosztów. Na realizację zadania, ze środków własnych przewidzianych w budżecie *Miasto* wydało łącznie 1 208 625,89 zł.

(akta kontroli str. 542 – 543)

**h)** Zgodnie z obowiązującą w *Urzędzie* polityką rachunkowości<sup>27</sup>, prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków wydatkowanych na realizację

<sup>26</sup> W ramach tego postępowania zawarto trzy umowy z wykonawcami: (1) przebudowa ul. Sapety, (2) przebudowa ul. Drzymały i (3) pokrycie nawierzchnią asfaltobetonową obu tych ulic.

<sup>27</sup> Zarządzenie Nr Z.N.0152/FB/2010 Burmistrza Miasta Imielin w sprawie zasad polityki rachunkowości w *Urzędzie Miasta Imielin*.



dofinansowanego przez FDS zadania, poprzez wprowadzenie w tym celu kont analitycznych.

(akta kontroli str. 544)

i) Realizacja zadania pn. „Przebudowa dróg gminnych ul. W. Sapety (655012S) i ul. Drzymały (655032S) w Imielinie” nastąpiła na podstawie zgłoszenia robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. Dokumentację projektową i plac budowy przekazano wykonawcom zgodnie z postanowieniami zawartych umów. Odbiory końcowe poszczególnych części zadania przeprowadzone zostały z udziałem inspektora nadzoru inwestorskiego, terminowo i w oparciu o: wizytację w terenie, projekt powykonawczy, książkę obmiarów, dziennik budowy, oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania prac budowlanych z dokumentacją projektową oraz przepisami i obowiązującymi polskimi normami, a także w oparciu o zestawienia zawierające długości, szerokość oraz powierzchnie dróg. W protokołach odbiorów, zarówno częściowych, jak i końcowych stwierdzono, że roboty zostały wykonane zgodnie z dokumentacją projektową, bez wad czy usterek.

(akta kontroli, str. 545 – 642)

Na podstawie § 11 umów zawartych z wykonawcami, zapłata wynagrodzenia za wykonanie robót budowlanych związanych z przebudową ulic Sapety i Drzymały, nastąpiła w dwóch częściach. Pierwsza po wykonaniu 50% przedmiotu umowy, druga/końcowa po zakończeniu i odebraniu wszystkich robót. Natomiast rozliczenie robót polegających na wykonaniu nawierzchni asfaltowych za każdy etap zadania, na podstawie faktury końcowej po zakończeniu i odebraniu wszystkich robót danego etapu.

(akta kontroli, str. 377 – 391, 424 – 438, 470 – 483, 643 – 650)

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny wykazały między innymi, że zgodnie z postanowieniami umów z wykonawcami oraz z umową o dofinansowanie z FDS, przebudowy ulic Sapety i Drzymały zostały zrealizowane z zachowaniem projektowanych parametrów, w szczególności w zakresie szerokości, rodzaju nawierzchni, urządzeń odwadniających, zjazdów do posesji, chodników, pobocza.

(akta kontroli str. 651 – 684)

j) W umowach zawartych z wykonawcami robót budowlanych, w ramach przedsięwzięć dofinansowanych ze środków FDS, wskazano osoby pełniące – ze strony wykonawcy - rolę kierowników budowy oraz ze strony inwestora - funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego i przedstawiciela zamawiającego. Funkcję tę, w imieniu Urzędu, pełnił pracownik (inspektor) Referatu Gospodarki Komunalnej.

Przedłożona przez Urząd w toku kontroli dokumentacja budowy zawierała elementy określone w SIWZ, za wyjątkiem dziennika budowy. Pełniący rolę inspektora nadzoru pracownik Referatu wyjaśnił, że: *Przedłożony w toku odbioru końcowego dziennik budowy, został zwrócony wykonawcy.* Dokumentacja nie zawierała także protokołów/notatek z nadzoru przeprowadzonego przez ww. inspektora nadzoru. W odpowiedzi na pytanie, dlaczego w przedstawionej dokumentacji brak jest jakichkolwiek śladów realizowanego nadzoru, ww. pracownik Referatu wyjaśnił, że: *Nadzór nie był dokumentowany, gdyż wszystkie zauważone podczas nadzoru uwagi były na bieżąco uwzględniane przez wykonawcę.* Ustalenia w tym zakresie szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

W trakcie realizacji zadania i po jego zakończeniu nie zlecano badań jakościowych wykonanych nawierzchni bitumicznych.

(akta kontroli str. 685 – 686)

**k)** Zgodnie z art. 38 ust. 1-3 *ustawy o FDS* zarówno na ul. Drzymały, jak i na ul. Sapety umieszczono tablice informujące użytkowników tych dróg o realizacji zadania gminnego z udziałem środków *Funduszu*. Zawarte na nich informacje obejmowały: nazwę funduszu, nazwę zadania objętego dofinansowaniem oraz kwotę udzielonego dofinansowania.

(akta kontroli str. 687 – 695)

**l)** Stosownie do § 8 ust. 1 umowy o dofinansowanie zadania ze środków *FDS*, *Urząd* przedłożył Wydziałowi Rozwoju i Współpracy Terytorialnej *ŚUW* rozliczenie dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym<sup>28</sup>. Wraz z rozliczeniem, stanowiącym załącznik nr 4 do umowy, przesłano: zestawienie faktur, sprawozdanie z realizacji zadania, kopie protokołów odbioru końcowego zadania, kopie faktur wraz z potwierdzeniami zapłaty, zdjęcia tablic informacyjnych. W dniu 15 stycznia 2020 r. *Urząd* został wezwany do skorygowania stwierdzonego w rozliczeniu uchybienia, związanego z błędnym ujęciem wydatków na tablice informacyjne oraz opłaceniem pięciu faktur z innego rachunku bankowego niż określonego w umowie z *Wojewodą*. W odpowiedzi przesłano skorygowane załączniki dotyczące zakwalifikowania wydatków na tablice<sup>29</sup>. *Burmistrz* wyjaśnił, że: *Zadanie zostało zrealizowane w całości przed datą podpisania umowy tj. 6.11.2019 r. Gmina Imielin posiada dwa rachunki podstawowe do obsługi budżetu, dochodowy i wydatkowy. Zapłata faktur następowała z podstawowego rachunku wydatkowego Gminy Imielin. Po otrzymaniu refundacji ze Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego kwota ta została przekazana na konto dochodowe, zgodnie z polityką rachunkowości. Do pisma załączono wyciąg bankowy potwierdzający dokonanie operacji.*

(akta kontroli str. 687 – 695)

**m)** Zadanie zrealizowane z udziałem dofinansowania środkami *FDS* obejmowało drogi zaliczone już do odpowiedniej kategorii dróg publicznych.

**n)** Efektem zrealizowania projektu pn. „*Przebudowa dróg gminnych ul. W. Sapety (655012S) i ul. Drzymały (665032S) w Imielinie*” było wykonanie nowej nawierzchni asfaltobetonowej na łącznej długości 755 m wraz z chodnikami z kostki betonowej, poboczami utwardzonymi, krawężnikami, obrzeżami, zjazdami do posesji i zieleńcami; odwodnienia na odcinku 472 m; dwóch skrzyżowań, a w ramach kosztów niekwalifikowanych wymiana słupa oświetleniowego. Zgodnie z założeniami zawartymi we wniosku o dofinansowanie ze środków *FDS*, realizacja zadania miała wpływ na zwiększenie dostępności komunikacyjnej budynków użyteczności publicznej takich jak *Urząd Miasta*, szkoły, przedszkola, poczta, hala widowiskowo-sportowa, *Ochotnicza Straż Pożarna*, poprawę dostępu do miejskich terenów inwestycyjnych, uzyskanie jednorodności sieci drogowej, poprzez kontynuację tych samych elementów drogi, parametrów technicznych, organizacji ruchu, oznakowania, jakie zastosowano w 2018 roku przebudowując część ul. Sapety oraz na drodze powiatowej św. Brata Alberta łączącej się z ul. Drzymały.

(akta kontroli str. 696 – 726)

**o)** Inne zewnętrzne organy kontroli nie przeprowadzały kontroli realizacji zadania dofinansowanego ze środków *FDS*.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>28</sup> Pismo nr FB.042.4.2019 z dnia 17 grudnia 2019 r.

<sup>29</sup> Pismo nr FB.042.4.2019 z dnia 16 stycznia 2020 r.

1. *Burmistrz* nie opracował planu rozwoju sieci drogowej, do czego był obowiązany na podstawie art. 20 pkt 1 *ustawy o drogach*. Pytany o przyczyny nieopracowania takiego planu *Burmistrz* twierdził, że rolę tę pełnią inne dokumenty obowiązujące na terenie *Miasta*, a w szczególności uchwalona w 2011 r. *Strategia Rozwoju Miasta Imielin na lata 2011-2020*<sup>30</sup>, w której określono cele strategiczne dotyczące rozwoju infrastruktury technicznej w postaci:

- *modernizacji i rewitalizacji przestrzeni publicznej w centrum Imielina;*
- *budowy i modernizacji dróg publicznych w mieście m.in. ul. Satelicka i ul. Kolejowa;*
- *kontynuacji budowy ścieżek rowerowych - komunikacyjnych i rekreacyjnych;*
- *odwodnienie dróg i obszarów zagrożonych podtopieniami,*

oraz przyjęty w 2019 r. *Plan remontu i przebudowy dróg gminnych na lata 2019-2023*<sup>31</sup>, w którym ujęto do realizacji prace na 22 odcinkach dróg<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 27-40)

Zdaniem NIK, zapisy zawarte w ww. dokumentach nie spełniają wymogów dla planu rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 *ustawy o drogach*, tj. dokumentu, który na podstawie podsumowania stanu wiedzy o danej sieci dróg (dane ewidencyjne, dane o stanie technicznym, dane o ruchu itd.) w zestawieniu z istniejącymi planami zagospodarowania i planami finansowymi danej jednostki, ma nakreślić podstawowe kierunki rozwoju i utrzymania zarządzanej przez daną jednostkę sieci drogowej<sup>33</sup>.

2. Mimo dysponowania przez *Urząd* programem komputerowym<sup>34</sup> spełniającym wymagania prawne określone w *rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg*, w *Urzędzie* nie prowadzono ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, a zgromadzona w tym zakresie dokumentacja ograniczała się do książek obiektów, w rozumieniu art. 64 *Prawa budowlanego* oraz tzw. *metryk dróg*. W *Referacie* odpowiedzialnym za ten zakres działań *Urzędu* nie prowadzono natomiast – wymaganych treścią § 9 ust. 1 ww. *rozporządzenia* - dokumentów ewidencyjnych w postaci: książek drogi oraz dzienników objazdu dróg.

Negatywnie ocenić należy również fakt, że aktualizacja prowadzonych w *Urzędzie* *metryk dróg* i *książek obiektów* nie była dokonywana na bieżąco, tj. zgodnie z § 16 *rozporządzenia w sprawie ewidencji*. Stwierdzono bowiem, że ostatnie wpisy w poddanych kontroli dokumentach tego rodzaju<sup>35</sup> dokonane były w 2016 r.

Zastępca *Burmistrza* wyjaśnił: *W książkach obiektów były umieszczane informacje dotyczące odbiorów robót na odcinkach drogi, stąd traktowaliśmy książki obiektów jako elementy ewidencji dróg. Nie realizujemy co roku przebudowy czy remontu każdej drogi gminnej stąd brak wpisów do książki obiektów. Zgodnie z § 9.1 rozporządzenia dla naszej gminy elementami ewidencji dróg jest posiadanie książki obiektu oraz wykonywanie objazdów dróg. Objazdy dróg wykonywane są na*

<sup>30</sup> Przyjęta Uchwałą Nr XV/89/2011 Rady Miasta Imielin z dnia 28 grudnia 2011 r., zwana dalej *Strategią rozwoju*.

<sup>31</sup> Przyjęty przez Radę Miasta Imielin w dniu 30 stycznia 2019 r.

<sup>32</sup> Ulice: Leśna, Bluszczowa, Poniatowskiego, Sapety, Sikorskiego, Adamskiego, Drzymały, Pośpiecha, Malonego, Karolinki, Rubinowa, Ściegiennego, Wyzwolenia, Miarki, Kolejowa, łącznik ul. Drzymały i ul. Alberta, Apteczna, Wandy, liliowa, Turystyczna, Dąbrowskiej, Rzemieślnicza, Skargi.

<sup>33</sup> Patrz: komentarz do art. 20 *ustawy o drogach* (Maciejko Wojciech, Zaborniak Paweł, *Ustawa o drogach publicznych*. Komentarz. wyd. LexisNexis 2010).

<sup>34</sup> Pn.: Rejestr Dróg 1.4.

<sup>35</sup> Analizie zostało poddanych dziewięć wybranych odcinków dróg, w tym: ul. Sapety i ul. Drzymały, na których miała miejsce przebudowa i remont nawierzchni asfaltobetonowych dofinansowane z *FDS* oraz ul. Wyzwolenia, ul. Wandy, ul. Sikorskiego, ul. Pośpiecha, ul. Ściegiennego, ul. Wąska odc. 1, ul. Wąska odc. 2.

bieżąco, dlatego uważamy, że ewidencja dróg jest również na bieżąco aktualizowana. Ponadto, Zastępca Burmistrza stwierdził, że: ewidencja dróg prowadzona jest w miarę możliwości na bieżąco, a jej forma i szczegółowość zostanie w możliwie najbliższym czasie doprowadzona do określonej w rozporządzeniu.

(akta kontroli str. 727 – 731)

Zdaniem NIK powyższe argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż obowiązek prowadzenia ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów w sposób określony w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji, a więc z pominięciem tzw. metryk drogi i książek obiektów, w rozumieniu art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego, ciąży na zarządcy drogi od 10 maja 2005 r.

Nie zasługuje na uwzględnienie również teza o bieżącym prowadzeniu wpisów do prowadzonych w Urzędzie książek obiektów. Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego w książce obiektu dokonywane być powinny również wpisy odzwierciedlające wyniki rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego obiektu, przeprowadzanych na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, których w skontrolowanych dokumentach nie było.

3. Sprawowany przez pracownika Urzędu bieżący nadzór nad realizacją zadania pn. „Przebudowa dróg gminnych ul. W. Sapety (655012S) i ul. Drzymały (655032S) w Imielinie”, nie był dokumentowany w sposób<sup>36</sup> określony w postanowieniach umów zawartych z wykonawcami oraz w załączniku nr 7 do SIWZ - *Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych*<sup>37</sup>, co – w ocenie NIK – świadczy o nierzetelności działania powołanego przez Miasto inspektora nadzoru. Brak dokumentów z czynności nadzorczych uniemożliwia w praktyce weryfikację jakości tego nadzoru oraz prawidłowości prowadzonych przez wykonawców robót, w tym robót zanikowych.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: *Potwierdzenie wykonania prac realizowane było poprzez kosztorysy powykonawcze, częściowe jak i końcowe oraz poprzez protokoły odbioru robót częściowych, jak i końcowych.*

(akta kontroli str. 685 – 686)

Zdaniem NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie, gdyż wskazane przez Zastępcę Burmistrza dokumenty stanowią podstawę do zapłaty wykonawcy określonego w umowie wynagrodzenia, a nie stanowią potwierdzenia właściwej realizacji nadzoru inwestorskiego, zwłaszcza że żaden z przedstawionych kontrolującym dokumentów tego rodzaju nie zawierał uwag ze strony inspektora nadzoru.

4. Pomimo wynikającego z umów, zawartych z wykonawcami robót drogowych, obowiązku realizacji zadania zgodnie z warunkami technicznymi jego wykonania i odbiorów, które określone zostały w SIWZ, a w szczególności w *Specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych*<sup>38</sup> przedstawiciele inwestora dopuścili podczas odbiorów końcowych do nieprzekazania przez wykonawców poszczególnych części zadania dzienników budowy, co uniemożliwia określenie sposobu ich realizacji oraz warunków, w jakich prowadzone były roboty budowlane, a także zapoznanie się – z istotnymi z punktu widzenia jakości prowadzonych robót - uwagami inspektora nadzoru inwestorskiego.

<sup>36</sup> Poprzez dokumentowanie zgłaszanych uwag za pomocą protokołów, notatek służbowych z przeprowadzonych czynności lub wpisów w dzienniku budowy.

<sup>37</sup> Część ogólna, pkt 6.2 *Zasady kontroli jakości robót.*

<sup>38</sup> Część ogólna, pkt 6.8 *Dokumenty budowy* i pkt. 8.4 *Odbiór ostateczny robót.*

Brak tych dzienników, inspektor nadzoru inwestorskiego tłumaczył tym, że inwestycja realizowana była w trybie zgłoszenia rozpoczęcia robót, który nie wymagał prowadzenia dziennika budowy, a nie w trybie pozwolenia na budowę.

Zdaniem NIK, tego typu argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż strony zawierając umowę mają prawo określać wzajemne obowiązki w stopniu bardziej szczegółowym niż wymagają tego przepisy. Tym samym, nie można uznać argumentu, że gmina odstąpiła od egzekwowania od wykonawcy postanowień umownych tylko dlatego, że określonych wymogów nie nakładają przepisy powszechnie obowiązujące.

(akta kontroli str. 543 – 563)

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Sporządzenie planu rozwoju sieci drogowej.
2. Założenie i prowadzenie ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami oraz bieżące jej aktualizowanie.
3. Wystąpienie do wykonawców poszczególnych części zadania, dofinansowanego ze środków *FDS*, o przekazanie *Miastu* oryginałów dziennika budowy.
4. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu przestrzeganie zasad nadzoru nad realizowanymi przez *Miasto* inwestycjami, w tym właściwe dokumentowanie tych czynności.

## 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 Katowicach. 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 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.

Katowice, dnia 14 stycznia 2021 r.

**Kontroler**  
**Kinga Kołodziejczyk**  
**Inspektor kontroli państwowej**

.....

**Najwyższa Izba Kontroli**  
**Delegatura w Katowicach**