



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA.410.014.06.2020

Pan  
Tomasz Kucharski  
Wójt Gminy Olsztyn  
Plac Marszałka Józefa Piłsudskiego 10  
42-256 Olsztyn

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Olsztyn Plac Marszałka Józefa Piłsudskiego 10, 42-256 Olsztyn <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kucharski Wójt Gminy Olsztyn <sup>2</sup> , od 4 grudnia 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z FDS.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli, tj. do 10 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>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/192/2020 z 15 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

---

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>2</sup> Dalej: „Wójt”.

<sup>3</sup> T.j. Dz. U. z 2020 poz. 1200; zwana dalej: *ustawą o NIK*.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Działania Gminy Olsztyn<sup>5</sup> w badanym zakresie, dotyczącym realizacji projektów drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych<sup>6</sup> prowadzone były w sposób zgodny z przepisami prawa regulującymi pozyskiwanie i wydatkowanie środków z FDS, w tym przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup>. Gmina dochowała wymogów formalnych oraz terminów dotyczących złożenia wniosków o dofinansowanie zadań współfinansowanych z FDS oraz ich rozliczenia, a w szczególności wyodrębniła ewidencję księgową otrzymanych i wydatkowanych środków Funduszu. Postępowania o udzielenie zamówień publicznych dotyczących realizacji inwestycji drogowych objętych dofinansowaniem z FDS przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami *ustawy Pzp*, choć Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia<sup>8</sup> została zdaniem NIK przygotowana nierzetelnie, a w szczególności określone w niej, a następnie wskazane we wnioskach o dofinansowanie z FDS, długości planowanych do remontu dwóch dróg, co skutkowało podaniem nierzetelnych danych w dokumentacji odbiorowej oraz w dokumentacji rozliczenia dotacji z FDS. Inwestycje drogowe współfinansowane z FDS zrealizowane zostały przez Gminę zgodnie z postanowieniami zawartymi z Wojewodą umów o dofinansowanie tych zadań.

W ocenie NIK, Gmina niewłaściwie realizowała zadania w zakresie planowania i przygotowania projektów drogowych, a prowadzona przez nią dokumentacja ewidencyjna zarządzanych dróg, nie spełniała wszystkich wymogów 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 tunelom<sup>9</sup>. Dotyczyło to w szczególności:

- nieaktualnych zapisów w książkach dróg, w zakresie ich oznakowania;
- prowadzenia dzienników objazdów dróg bez podziału na poszczególne ich kategorie, co było niezgodne z § 11 tego rozporządzenia;
- nieprowadzenia wykazu obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, co było niezgodne z § 15 ust. 1 ww. rozporządzenia;
- nienadania jednej z dróg gminnych i jednemu obiektowi mostowemu odpowiednio numeru drogi i jednolitego numeru inwentarzowego, co było niezgodne z odpowiednio § 3 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia.

W efekcie nieprawidłowo prowadzonej ewidencji dróg i obiektów, Gmina przekazywała do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>10</sup> w rocznych informacjach o sieci dróg publicznych nierzetelne informacje, pomijając posiadany obiekt mostowy, a w informacji z 2019 r. zawarto nierzetelne dane w zakresie długości dróg gminnych.

Gmina nie przeprowadzała również - co najmniej raz do roku oraz co najmniej raz na pięć lat - okresowych kontroli stanu dróg gminnych, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>11</sup>.

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

<sup>5</sup> Zwana dalej: „Gminą”.

<sup>6</sup> Zwany dalej: „FDS” lub „Funduszem”.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., zwana dalej: *ustawą Pzp*.

<sup>8</sup> Zwanej dalej: „SIWZ”.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582, zwanym dalej: *rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg*.

<sup>10</sup> Zwana dalej: „GDDKiA”.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, zwana dalej: *ustawą Prawo budowlane*.

Ponadto, Wójt (zarządca drogi) nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>12</sup> i nie sporządził projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

#### Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z FDS

Opis stanu faktycznego

##### 1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych

a) Zarządzanie siecią dróg samorządowych w zakresie ich budowy, modernizacji, remontu i utrzymania, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym<sup>13</sup>, realizował Referat Nieruchomości i Gospodarki Komunalnej, w którym sprawami tymi zajmowała się jedna osoba (Inspektor). Ponadto sprawy z zakresu inwestycji<sup>14</sup>, zamówień publicznych oraz pozyskiwania funduszy zewnętrznych, dotyczące m.in. dróg prowadził Referat Inwestycji i Zamówień Publicznych, w którym pracowały trzy osoby. Ww. referaty działały w strukturze organizacyjnej Urzędu i podlegały bezpośrednio Wójtowi. Pracownik zajmujący się drogami samorządowymi posiadał wykształcenie wyższe budowlane o specjalności konstrukcje budowlane i inżynierskie. Ogółem Gmina na dzień 31 grudnia 2019 r. zarządzała drogami publicznymi o długości 73,024 km<sup>15</sup>, z czego długość dróg twardych wynosiła 67,083 km, a gruntowych 5,941 km. Wzrost długości dróg - w stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. - wyniósł 0,366 km i dotyczył jednej drogi twardej. Ponadto, Gmina zarządzała 13 drogami wewnętrznymi o łącznej długości 13,703 km i powierzchni 25,6 tys. m<sup>2</sup>.

(akta kontroli str. 5-17)

b) Wójt nie opracował projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 257-260)

c) W Urzędzie Gminy ewidencja dróg<sup>16</sup> (książki dróg) prowadzona była w formie elektronicznej<sup>17</sup>, przy czym nie był nią objęty odcinek ulicy Kosmicznej, który miał charakter drogi wewnętrznej. Dla prowadzonej ewidencji w formie elektronicznej zastosowano zabezpieczenia przed utratą danych w postaci wykonywania kopii zapasowej na serwerze, a dodatkowo system przeprowadzał procedurę backupu na macierzy dyskowej.

Książki dróg były prowadzone oddzielnie dla każdego odcinka, wpisane były w nich m.in. osoba uprawniona do dokonywania wpisów (pracownik Urzędu zajmujący się sprawami dróg), dzienniki objazdów, protokoły odbioru robót oraz oznakowanie. Wpisy w książkach dróg nie zawierały wszystkich elementów.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 470 ze zm., zwana dalej *ustawą o drogach publicznych*.

<sup>13</sup> Zarządzenie Wójta Gminy Olsztyn Nr 40/2013 z 29 kwietnia 2013 r.

<sup>14</sup> Opracowywanie planów inwestycyjnych oraz koordynacji i nadzór nad inwestycjami i remontami.

<sup>15</sup> G (główne) – 1,858 km, Z (zbiorcze) – 3,267 km, L (lokalne) 52,366 km oraz D (dojazdowe) 15,533 km.

<sup>16</sup> Badanie przeprowadzono na próbie ośmiu odcinków dróg remontowanych w ramach umów objętych dofinansowaniem FDS (tj. ulic: Rędzinowa, Podgrabie, Polna i Zielona oraz Szczytowej, Słoneczną, Kosmiczną i Gwiazdnej), przy czym ulica Kosmiczna była drogą wewnętrzną, dla której nie prowadzono książki dróg, a wydatki na jej remont nie były kwalifikowane do dofinansowania z Funduszu. Remont ulicy Polnej i Zielonej wykazany był w umowie o dofinansowanie, lecz jego koszty nie były zaliczone do kosztów kwalifikowanych, a całość sfinansowana została ze środków własnych gminy.

<sup>17</sup> W programie OroCRM w Systemie Informacji Przestrzennej (SIP) Olsztyn w module *Drogi*.

Badaniem objęto siedem księzek dróg<sup>18</sup>, w efekcie czego stwierdzono, że w części VIII 3 dot. oznakowania<sup>19</sup> wpisy nie były kompletne i aktualne, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dzienniki objazdów prowadzone były łącznie dla dwóch kategorii dróg (gminnych i wewnętrznych). Nie prowadzono wykazu obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 22-84, 257-260, 280-306, 329-332, 642-648)

**d)** Gmina nie prowadziła okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich<sup>20</sup> znajdujących się na jej terenie, za wyjątkiem drogi „Czarna Droga” w miejscowości Kusięta i obiektu mostowego na tej drodze, dla których przeprowadzono kontrolę okresową pięcioletnią<sup>21</sup>. Ww. obiektom nie nadano numeru: drogi zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg* oraz jednolitego numeru inwentarzowego, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W zaleceniach z wymienionych wyżej kontroli pięcioletnich stwierdzono, że należy „wyrównać nawierzchnię”, wprowadzić „ograniczenie nośności wg aktualnej nośności użytkowej” i „oznakowanie obiektu A-18”. Ocena całego obiektu mostowego wyniosła 2.00, w efekcie czego zalecono pilne wykonanie ekspertyzy oraz projektu remontu kapitalnego oraz niezwłoczne wprowadzenie ograniczenia nośności.

Wójt wyjaśnił, że: *W odpowiedzi na niedawno otrzymane zalecenia pokontrolne dotyczące drogi gminnej, zwyczajowo nazywanej „Czarna Droga”, Urząd Gminy Olsztyn jest w trakcie przygotowania dokumentacji przetargowej na wykonanie nowej nawierzchni (nawierzchnia bitumiczna). Przeprowadzono również wstępne konsultacje z projektantem w sprawie wykonania oznakowania w ciągu przedmiotowej drogi pod kątem ograniczenia tonażu na moście. Realizacja zadania przewidziana jest na IV kwartał tego roku.*

(akta kontroli str. 257-260, 280-306, 668-680)

**e)** Gmina sporządzała i terminowo<sup>22</sup> przekazywała do GDDKiA roczne informacje o sieci dróg publicznych, przy czym sporządzane one były na odpowiednich formularzach w formie elektronicznej i wersji papierowej. Stwierdzono jednak, że w informacji za 2019 r. wykazano większą długość dróg publicznych (73,550 km) niż znajdowało się w zarządzie Gminy (73,024 km), a także, iż w ww. informacjach nie wpisano żadnych obiektów mostowych. Zagadnienia te opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 85-99, 280-306)

**f)** Gmina posiadała ustalone organizacje ruchu dla sieci zarządzanych przez nią dróg<sup>23</sup>, które dla odcinków ulic objętych badaniem (Gwiezdną, Słoneczną, Kosmiczną i Szczytową<sup>24</sup>, Polną i Zieloną<sup>25</sup>, Podgrabie<sup>26</sup> i Rędzinową<sup>27</sup>) zostały

<sup>18</sup> Ulice: Polna, Zielona, Szczytowa, Gwiezdną, Słoneczną, Podgrabie i Rędzinową.

<sup>19</sup> Ul. Szczytowa - w km 0,506 wpisano B-33, a powinno być B-43; ul. Gwiezdną - brak B-43, a wpisano inne znaki, których brak w zatwierdzonej organizacji ruchu m.in. B-20, T-6, A-7, T-6c, U5b dwie sztuki oraz C-10 i C-9; ul. Słoneczna - brak dwóch znaków w książce T-6 i A-7.

<sup>20</sup> Badanie przeprowadzono na próbie ośmiu odcinków dróg objętych dofinansowaniem FDS.

<sup>21</sup> Odpowiednio: 25 i 18 maja 2020 r.

<sup>22</sup> 28 marca 2019 r. oraz 30 marca 2020 r.

<sup>23</sup> Badanie przeprowadzono na próbie ośmiu odcinków dróg objętych dofinansowaniem FDS.

<sup>24</sup> Zatwierdzenie stałej organizacji ruchu wg projektu stałej organizacji ruchu dla ulic Gwiezdną, Szczytową, Słoneczną w m. Skrajnica, gm. Olsztyn w całości bez zmian z 11 maja 2020 r. nr KM-VII.7121.1.13.2020.

<sup>25</sup> Zatwierdzenie stałej organizacji ruchu wg projektu stałej organizacji ruchu w miejscowości Olsztyn – gmina Olsztyn – „Wprowadzenie progów zwalniających na drogach gminnych ul. Polnej i Zielonej” bez zmian z 15 grudnia 2017 r. nr KM-VII.7121.1.166.2017.

<sup>26</sup> Zatwierdzenie stałej organizacji ruchu wg projektu stałej organizacji ruchu w miejscowości Przymiłowice, ul. Podgrabie bez zmian z 2 lipca 2019 r. nr KM-VII.7121.1.15.2019.

ustalone i zatwierdzone przez - pełniącego rolę organu zarządzającego ruchem - Starostę Częstochowskiego.

(akta kontroli str. 100-118)

**g)** W okresie objętym kontrolą do Gminy nie wpłynęły skargi dot. dróg<sup>28</sup>, natomiast wpłynęły dwa wnioski dotyczące naprawy nawierzchni na ulicy Podgrabie i Flora i ustawienia znaków drogowych na ulicy Granicznej w Przymiłowicach<sup>29</sup>. Pierwszy wniosek dotyczył odcinka drogi dofinansowanej środkami FDS. W odpowiedzi<sup>30</sup> poinformowano wnioskodawcę o przeprowadzeniu doraźnych prac<sup>31</sup> oraz planowanym na dzień 19 kwietnia 2019 r. przekazaniu placu budowy wykonawcy remontu tej ulicy w części drogi gminnej na odcinku 600 m.

Wójt wyjaśnił ponadto, że w latach 2019-2020 od różnych organów i instytucji publicznych wpływały pisma zawierające uwagi dotyczące stanu technicznego dróg oraz organizacji ruchu<sup>32</sup>. Wszystkie trzy zawarte w tych pismach uwagi dotyczące odcinków dróg dofinansowanych z FDS zostały rozpatrzone i zrealizowane<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 119-144, 280-306)

Odnosząc się do analizowania skarg i wniosków wpływających do Urzędu w sprawie budowy i modernizacji dróg, Wójt wyjaśnił, że: *Gmina Olsztyn podczas tworzenia budżetu na kolejne lata, zawsze stara się analizować i wcielać do realizacji nowe zadania, dotyczące budowy dróg i zadań modernizacyjnych. Wójt Gminy wraz z pracownikami Urzędu, przeprowadza analizę wniosków i próśb mieszkańców wynikających z pism, zgłoszeń telefonicznych czy też kwestii poruszanych w trakcie spotkań. Dowodem przeprowadzenia analiz wniosków, są zapytania ofertowe do projektantów drogowych ws. oszacowania kosztów projektów drogowych, a także wiadomości wysłane drogą elektroniczną z dnia 15 października 2019 r. oraz z dnia 2 lipca 2020 r. Pragniemy również zaznaczyć, iż gmina Olsztyn jest inicjatorem wielu zadań projektowych i modernizacyjnych na drogach powiatowych i drodze krajowej.*

(akta kontroli str. 280-306)

## 2. Realizacja projektów drogowych

Opis stanu  
faktycznego

**a)** W okresie objętym kontrolą Wójt złożył cztery wnioski o dofinansowanie z FDS, obejmujące następujące zadania:

1. Przebudowa pasa drogowego ul. Storczykowej w Olsztynie o długości 820 mb. We wniosku z 12 kwietnia 2019 r., w ramach naboru na 2019 r., wskazano, że przewidywany koszt zadania wyniesie 781 466 zł, a projekt zrealizowany będzie w okresie od 30 listopada 2019 r. do 30 listopada 2020 r.
2. Remont dróg na terenie gminy Olsztyn: ul. Podgrabie – Przymiłowice; ul. Rędzinowa – Zrębice; ul. Szczytowa, Gwiazdna, Słoneczna – Skrajnica o łącznej długości 3 060 mb. We wniosku z 12 kwietnia 2019 r., w ramach naboru na 2019 r. wskazano, że przewidywany koszt zadania wyniesie 2 917 815 zł, a projekt zrealizowany będzie w okresie od 30 czerwca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.

<sup>27</sup> Zatwierdzenie stałej organizacji ruchu wg projektu stałej organizacji ruchu w miejscowości Zrębice, ul. Rędzinowa II bez zmian z 2 lipca 2019 r. nr KM-VII.7121.1.14.2019.

<sup>28</sup> Ich stanu technicznego, poprawy oznakowania, zmiany oznakowania lub organizacji ruchu, bądź nieprawidłowego zabezpieczenia robót na drodze lub w pasie drogowym.

<sup>29</sup> Oba wnioski z 28 marca 2019 r. złożył radny Gminy.

<sup>30</sup> Z 16 kwietnia 2019 r.

<sup>31</sup> Od 10 do 12 kwietnia 2019 r.

<sup>32</sup> 12 pism, z których trzy dot. odcinków dróg dofinansowanych z FDS.

<sup>33</sup> Dokonano poprawy oznakowania, utwardzono wnioskowany odcinek drogi oraz udzielono odpowiedzi w zakresie szerokości drogi.

3. Przebudowa drogi gminnej w Turowie – ul. Południowa, gmina Olsztyn na długości 1 269 mb. We wniosku z 28 sierpnia 2019 r., w ramach naboru na 2020 r., podano, że przewidywany koszt zadania wyniesie 3 059 987 zł, a jego realizacja nastąpi w okresie od czerwca 2020 r. do maja 2021 r.
4. Przebudowa ul. Orlich Gniazd w miejscowości Zrębice, gmina Olsztyn na długości 477 mb. We wniosku złożonym do ŚUW w sierpniu 2020 r., w ramach naboru na rok 2021, podano, że koszt zadania wyniesie 958 736 zł, a jego realizacja nastąpi w okresie od września 2021 r. do czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 153-176)

Wójt wyjaśnił, że: *Odcinki dróg wskazane we wniosku o dofinansowanie z FDS, zostały wybrane do przebudowy i remontu, ze względu na ich zły stan techniczny - na podstawie oględzin terenowych. Gmina Olsztyn na bieżąco analizuje stan techniczny dróg i podczas tworzenia budżetu na kolejne lata, zabezpiecza środki finansowe dla poprawy bezpieczeństwa na drogach. Gmina co roku określa możliwości realizacji kolejnych zadań, opierając się na posiadanej dokumentacji projektowej oraz analizując wpływające do gminy wnioski mieszkańców. Pracownik merytoryczny urzędu gminy odpowiedzialny za stan dróg gminnych przedstawia Wójtowi rekomendowane drogi do remontu i opierając się na możliwościach finansowych gminy, wspólnie zostaje dokonany wybór dróg przewidzianych do przebudowy lub remontu.*

(akta kontroli str. 329-332)

**b)** Według informacji przekazanych przez Wójta, Gmina korzystała z strony Cyfrowego Obserwatorium Bezpieczeństwa Województwa Śląskiego<sup>34</sup>, gdzie w zakładce *Historia zdarzeń drogowych i miejsc szczególnie niebezpiecznych* w okresie pięciu lat poprzedzających złożenie wniosków o dofinansowanie zadań w ramach FDS, na odcinakach nimi objętych nie odnotowano kolizji i wypadków komunikacyjnych.

Zgodnie z informacją uzyskaną z Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie w latach 2014-2019:

- w rejonie ulicy Storczykowej w Olsztynie odnotowano sześć zdarzeń (jeden wypadek i pięć kolizji) bez ofiar śmiertelnych, z jednym rannym (w 2014 r.). Przyczyną dwóch zdarzeń z 2014 r. był niewłaściwy stan nawierzchni, a do pozostałych doszło z winy kierującego;
- w rejonie ulicy Podgrabie w Przymiłowicach odnotowano w latach 2017-2019 cztery zdarzenia (kolizje) z winy kierujących, bez ofiar śmiertelnych i rannych;
- w rejonie ulicy Rędzinowej w Zrębicach odnotowano w 2016 r. dwie kolizje z winy kierujących, bez ofiar śmiertelnych i rannych;
- w miejscowości Skrajnica w rejonie ulicy Słonecznej odnotowano po dwie kolizje w latach 2018 i 2020 bez ofiar śmiertelnych i rannych, w jednym przypadku z winy kierującego, a w drugim z innych przyczyn<sup>35</sup>;
- w rejonie ulicy Szczytowej odnotowano jedną kolizję w 2018 r., bez ofiar śmiertelnych i rannych, która spowodowana była złym stanem jezdni.

Na pozostałych drogach zgłoszonych do dofinansowania z FDS (tj. ul. Gwiazdnej w Skrajnicy i ul. Południowej w Turowie) nie odnotowano żadnych zdarzeń drogowych. Ponadto ustalono, że w okresie od daty zakończenia zadań

<sup>34</sup> Strona internetowa [www.policja.orsip.pl](http://www.policja.orsip.pl).

<sup>35</sup> Kategoria: *Inne obiekty i zwierzęta na drodze.*

dofinansowanych z FDS do 28 lipca 2020 r.<sup>36</sup> nie odnotowano żadnych zdarzeń drogowych w rejonie ulic objętych ww. wnioskami o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 145-152)

c) Dane zawarte we wniosku o dofinansowanie zadania<sup>37</sup> były zgodne z dokumentacją. Gmina posiadała: dokumentację uprawniającą do realizacji zadania tj. zgłoszenie robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę<sup>38</sup> oraz dokumentację techniczną<sup>39</sup> wraz z projektami stałej organizacji ruchu dla ww. odcinków dróg (opisanych w pkt. 1 f niniejszego wystąpienia).

We wniosku zapisano numery dróg, ich łączną długość 3 060 mb, brak chodników i ścieżek rowerowych, dwa skrzyżowania oraz brak zatok autobusowych i peronów przystankowych. Zakres robót obejmował m.in.:

1. ul. Podgrabie ok. 600 mb, szerokość jezdni 5 m, pobocze 0,75 m;
2. ul. Rędzinowa 1 295 mb, szerokość jezdni 4,5 m, pobocze 0,75 m<sup>40</sup>;
3. ul. Szczytowa 506 mb, szerokość jezdni 5 m, zwężona na końcu do 4 m, a następnie do 3,5 m;
4. ul. Gwiazdna 310 mb, szerokość jezdni 5 m z przewężeniami;
5. ul. Słoneczna 349 mb, szerokość jezdni 5 m<sup>41</sup>.

Koszty ww. robót określono na 2 917 815 zł, tj. zgodnie z kosztorysami inwestorskimi tych zadań, a całość tych kosztów zaliczono do wydatków kwalifikowanych.

Wniosek został uzupełniony<sup>42</sup> zgodnie z instrukcją podaną przez wojewodę<sup>43</sup>. W treści wniosku, długość dwóch odcinków (ulice Podgrabie i Rędzinowa) została określona błędnie, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 162-226)

d) Gmina zawarła z Wojewodą dwie umowy o udzielenie dofinansowania zadań w ramach FDS:

- umowa z 29 listopada 2019 r.<sup>44</sup> na realizację zadania „Przebudowa istniejącego pasa drogowego ul. Storczykowej w Olsztynie”, przewidująca dofinansowanie w wysokości 385 422,50 zł<sup>45</sup>, tj. 50% kosztów kwalifikowanych. Umowy nie zmieniano,
- umowa z 6 listopada 2019 r.<sup>46</sup> na realizację zadania „Remont dróg na terenie gminy Olsztyn: ul. Podgrabie – Przymiłowice; ul. Rędzinowa – Zrębice; ul. Szczytowa, Gwiazdna, Słoneczna – Skrajnica”, przewidująca dofinansowanie w wysokości 1 458 907,50 zł, tj. 50% kosztów kwalifikowanych. Do umowy tej zawarto aneks z 4 lutego 2020 r., w którym ustalono wysokość dofinansowania na kwotę 924 871,41 zł (50% kosztów kwalifikowanych). Kwota dofinansowania została zmniejszona po

<sup>36</sup> Data wprowadzenia kart statystycznych zdarzeń drogowych do systemu SEWIK.

<sup>37</sup> Szczegółowym badaniem w tej części wystąpienia objęto jedno zadanie: *Remont dróg na terenie gminy Olsztyn: ul. Podgrabie – Przymiłowice; ul. Rędzinowa – Zrębice; ul. Szczytowa, Gwiazdna, Słoneczna – Skrajnica*, o największej wartości dofinansowania z FDS.

<sup>38</sup> Z 30 listopada 2017 r. oraz z 15 lutego 2019 r.

<sup>39</sup> Dokumentacje techniczne dot.: remontu odpowiednio: ulic Słonecznej i Kosmicznej oraz ulic Szczytowej i Gwiazdnej w miejscowości Skrajnica, Gmina Olsztyn i remontu dróg gminnych w m. Przymiłowice ul. Podgrabie i w m. Zrębice ul. Rędzinowa Gmina Olsztyn.

<sup>40</sup> Zakres robót dla obu ww. dróg obejmował m.in. wyznaczenie trasy i punktów wysokościowych, frezowanie nawierzchni, rozbiórka istniejących poboczy z humusu, wykonanie nowych nawierzchni i zjazdów na posesje oraz oznakowanie.

<sup>41</sup> Zakres robót dla ww. trzech dróg obejmował m.in. remont istniejącej jezdni wraz z wykonaniem poboczy, wykonanie zjazdów i wpustów chłonnych.

<sup>42</sup> Data złożenia w SÚW to 29 kwietnia 2019 r.

<sup>43</sup> Pismo nr RWII.805.28.66.2019 z 19 kwietnia 2019 r.

<sup>44</sup> Nr 805.28.67.2019.FDS.

<sup>45</sup> Ostatecznie dofinansowanie wyniosło 311 328,78 tys. zł (50%).

<sup>46</sup> Nr 805.28.66.2019.FDS.



przeprowadzeniu przetargu, w efekcie którego wartość realizacji zadania określona w umowie była niższa niż zakładano w kosztorysie inwestorskim.

(akta kontroli str. 227-256)

Gmina nie odstąpiła od realizacji żadnego z zadań, które znalazło się na ostatecznej liście zadań do dofinansowania zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 257-260)

e) W przypadku obu ww. umów realizację zadań rozpoczęto w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy o dofinansowanie<sup>47</sup>.

(akta kontroli str. 227-248)

f) W ramach zadania pn. „*Remont dróg na terenie gminy Olsztyn: ul. Podgrabie – Przymiłowice; ul. Rędzinowa – Zrębice; ul. Szczytowa, Gwiazdna, Słoneczna – Skrajnica*”, dofinansowanego z FDS, udzielono dwóch zamówień publicznych<sup>48</sup>. Szczegółowym badaniem objęto zamówienie o większej wartości, tj. *Remont dróg gminnych w Skrajnicy: ul. Słoneczna, ul. Kosmiczna*<sup>49</sup>, *ul. Szczytowa i ul. Gwiazdna*. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wyboru wykonawcy dokonano w sposób prawidłowy<sup>50</sup>, a umowę<sup>51</sup> z nim zawarto po wniesieniu zabezpieczenia i była ona zgodna ze wzorem zamieszczonym w SIWZ oraz odpowiadała złożonej ofercie.

(akta kontroli str. 261-312)

g) Środki w wysokości 924 871,41 zł na realizację zadania wpłynęły do Urzędu, na wyodrębniony rachunek bankowy, dnia 30 grudnia 2019 r., tj. w terminie wynikającym z umowy o udzielenie dofinansowania<sup>52</sup> i harmonogramem<sup>53</sup>. Oprocentowanie na ww. rachunku wynosiło: 0,63% do 31 marca 2020 r., 0,14% w kwietniu, a od maja 2020 r. - 0,0%. Środki FDS wykorzystane zostały przez Gminę na zapłatę wykonawcom w dniach: 26 marca 2020 r. - 524 374,71 zł, a 21 kwietnia 2020 r. - 400 496,70 zł. Wkład własny w realizacji inwestycji Gmina pokryła w całości posiadanymi środkami własnymi pochodzącymi z jej budżetu, finansując z nich pozostałe (50%) koszty kwalifikowane w wysokości określonej w umowie, tj. 924 871,41 zł.

(akta kontroli str. 313-328, 649-662)

h) Gmina - zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości<sup>54</sup> - prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych i wydatkowanych środków z FDS, poprzez wprowadzenie na potrzeby projektu odrębnych kont analitycznych.

(akta kontroli str. 313-328)

i) Rozpoczęcie realizacji obu zadań finansowanych w ramach umowy o dofinansowanie z FDS z 2019 r. nastąpiło po zgłoszeniu robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę<sup>55</sup> oraz zgodnie z warunkami umów zawartych z wykonawcami. Zamawiający przekazał wykonawcom teren budowy

<sup>47</sup> Odpowiednio ogłoszenia nr: 595697-N-2019 z 11 września 2019 r. (<https://www.olsztyn.bip.jur.pl/artykuly/5545>) oraz 604394-N-2019 z 1 października 2019 r. (<https://www.olsztyn.bip.jur.pl/artykuly/5560>) i nr 520212-N-2019 z 1 marca 2019 r. (<https://www.olsztyn.bip.jur.pl/artykuly/5280>).

<sup>48</sup> *Remont dróg gminnych w Skrajnicy: ul. Słoneczna, ul. Kosmiczna*<sup>48</sup>, *ul. Szczytowa i ul. Gwiazdna oraz Remont dróg gminnych ul. Rędzinowa w Zrębicach i ul. Podgrabie w Przymiłowicach, Modernizacja dróg gminnych poprzez wprowadzenie progów zwalniających na drogach gminnych ul. Polnej i Zielonej w Olsztynie*.

<sup>49</sup> Remont ul. Kosmicznej wykonano ze środków własnych Gminy (wydatki niekwalifikowalne). Po zakończeniu inwestycji droga nadal pozostała drogą wewnętrzną.

<sup>50</sup> W dniu 17 października 2019 r. otwarto siedem ofert (wszystkie w terminie), w oparciu o kryteria ustalone w SIWZ wybrano najkorzystniejszą z nich.

<sup>51</sup> Nr U/IZP.272/358/2019 z 28 listopada 2019 r. na kwotę 1 854 593,11 zł.

<sup>52</sup> Tj. po podpisaniu umowy o dofinansowanie, po zawarciu umowy z wykonawcą i po przekazaniu Wojewodzie zaktualizowanych załączników do umowy.

<sup>53</sup> Załącznik nr 3 do umowy o dofinansowanie, z którego wynikało, że gmina otrzyma całość środków do końca 2019 r.

<sup>54</sup> Zarządzenie Wójta Gminy Olsztyn nr 1/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości.

<sup>55</sup> Z 30 listopada 2017 r. oraz z 15 lutego 2019 r.

cztery dni po zawarciu umowy<sup>56</sup> i w dniu jej zawarcia<sup>57</sup> oraz ustanowił<sup>58</sup> inspektora nadzoru inwestorskiego. Odbioru końcowego robót dokonano w terminach określonych w umowie z wykonawcami<sup>59</sup>. Zadania zostały wykonane zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie.

W przypadku zadania dot. *Remontu dróg gminnych w Skrajnicy: ul. Słoneczna, ul. Kosmiczna, ul. Szczytowa i ul. Gwiezdna*<sup>60</sup>, podczas odbioru końcowego wykonawca przedstawił wszystkie wymagane postanowieniami § 7 pkt 2 umowy z wykonawcą dokumenty, tj.: oryginał dziennika budowy, dokumentację powykonawczą, protokoły badań i sprawdzeń, certyfikaty, aprobaty i atesty, mapę powykonawczą, inspekcję telewizyjną kanału deszczowego, protokoły: sprawdzeń i badań, nadzorów branżowych i z czyszczenia oraz utylizacji separatora, oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania prac budowlanych z dokumentacją projektową oraz przepisami i obowiązującymi polskimi normami oraz zestawienia zawierające długości, szerokość oraz powierzchnie dróg.

Rozliczenie robót nastąpiło w formie wynagrodzenia ryczałtowego w ustalonej w umowie wysokości. W protokole odbioru nie wpisano zastrzeżeń i nie stwierdzono wad ani usterek. W efekcie, zawiadomiono<sup>61</sup> Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Częstochowie o zakończeniu robót budowlanych prowadzonych na podstawie zgłoszenia. W trakcie oględzin stwierdzono lekkie korodowanie nawierzchni na ulicy Słonecznej.

Jak wyjaśnił Wójt: *W ocenie pracownika merytorycznego urzędu gminy odpowiedzialnego za stan nawierzchni dróg gminnych, korodowanie jezdni przy wpuście położonym na wysokości dz. nr 291/10 w miejscowości Skrajnica, na chwilę obecną nie wymaga prac gwarancyjnych. Jednakże przedmiotowy odcinek drogi, będzie stale monitorowany, a w przypadku wykrycia dalej postępującej gradacji nawierzchni, niezwłocznie zostaną zgłoszone prace naprawcze w ramach gwarancji.*

(akta kontroli str. 329-355)

W przypadku zadania „*Remont dróg gminnych ul. Rędzinowa w Zrębicach i ul. Podgrabie w Przemiłowicach, Modernizacja dróg gminnych poprzez wprowadzenie progów zwalniających na drogach gminnych ul. Polnej i Zielonej w Olsztynie*”<sup>62</sup> wykonawca w dokumentacji odbiorowej nie przedstawił wszystkich - wymaganych w § 7 pkt 2 umowy z wykonawcą - dokumentów. Przekazana dokumentacja zawierała bowiem jedynie protokoły badań i sprawdzeń, certyfikaty, aprobaty i atesty oraz oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania prac budowlanych z dokumentacją projektową oraz przepisami i obowiązującymi polskimi normami. Brak było natomiast zestawienia zawierającego długości, szerokość wykonanych dróg, oryginału dziennika budowy, dokumentacji powykonawczej przedmiotu umowy oraz mapy powykonawczej. Ponadto, brak było książki obmiarów robót wymaganej zgodnie z pkt. 6.7 *Dokumenty budowy w części Wymagania Ogólne Specyfikacji Technicznej Wykonania i Obioru Robót* (zawartej w dokumentacji przetargowej), co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Rozliczenie robót nastąpiło w formie wynagrodzenia ryczałtowego w ustalonej w umowie wysokości. W protokole odbioru nie wpisano zastrzeżeń i nie stwierdzono wad lub usterek.

(akta kontroli str. 335-337)

<sup>56</sup> 19 kwietnia 2019 r.

<sup>57</sup> 28 listopada 2019 r.

<sup>58</sup> Umowę na nadzór zawarto 24 kwietnia i 18 października 2019 r.

<sup>59</sup> 3 lipca 2019 r. i 5 czerwca 2020 r.

<sup>60</sup> Zwany dalej: „*Remontem w Skrajnicy*”.

<sup>61</sup> 10 czerwca 2020 r.

<sup>62</sup> Zwany dalej: „*Remontem ul. Rędzinowej i Podgrabie*”.

j) Dla realizowanych w ramach ww. zadań robót ustanowiono<sup>63</sup> inspektora nadzoru inwestorskiego<sup>64</sup>. Według wyjaśnień inspektora, jakość wykonania robót oraz kontrolę budowy inspektor przeprowadzał na bieżąco w zależności od potrzeb, w tym po zgłoszeniu do odbioru robót ulegających zakryciu, co tylko w przypadku jednego zadania odnotowywano w dzienniku budowy. W ramach odbiorów nie wykonywano szczegółowych badań jakości wykonanej nawierzchni.

(akta kontroli str. 356-465, 565-573, 639-641)

k) Gmina informowała użytkowników dróg o realizacji zadania z udziałem środków FDS poprzez umieszczenie trzech tablic informacyjnych w miejscowościach<sup>65</sup> objętych realizacją dofinansowanego zadania. Tablice zawierały nazwę Funduszu, nazwę zadania oraz kwoty udzielonego dofinansowania.

(akta kontroli str. 342-355)

l) Rozliczenie badanego szczegółowo zadania zostało przekazane<sup>66</sup> Wojewodzie terminowo<sup>67</sup>, przy czym zawarte w nim dane w zakresie długości wyremontowanych dróg były podane – tak samo jak we wniosku - błędnie, co opisano w dalszej treści niniejszego wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Rozliczenie zadania zawierało wyłącznie koszty i wydatki związane ze zrealizowanym zadaniem. Gmina nie składała korekt do rozliczenia i nie została poinformowana przez Wojewodę o zatwierdzeniu przedłożonego rozliczenia.

(akta kontroli str. 574-624)

m) Realizacja zadania objętego dofinansowaniem w zakresie wydatków kwalifikowanych dotyczyła dróg będących już drogami gminnymi (publicznymi).

(akta kontroli str. 23-84)

n) W wyniku realizacji zadania, które objęto szczegółowym badaniem wykonano: nową nawierzchnię bitumiczną dróg o łącznej długości 3 513,50 m<sup>68</sup> (z tego 3 008,40 m ujęto w wydatkach kwalifikowanych) wraz z pobocznymi z kruszywa o zmiennej szerokości, zjazdy na posesje z kostki brukowej, wpusty chłonne, przyłącze rowu i wpustu deszczowego do kanalizacji deszczowej w ulicy Słonecznej, studnię rewizyjną żelbetową o średnicy 1200 mm oraz rów odparowalno-wsiąkalny. Ponadto wyczyszczono separator w ul. Słonecznej oraz oznakowano ww. ulice<sup>69</sup>. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie zadanie to przez ww. remont wpłynęło na podniesienie standardów technicznych dróg gminnych (m.in. poprawa nawierzchni dróg) oraz zachowanie ich jednorodności, z uwagi na fakt, że część ulic Podgrabie i Rędzinowa (wraz z Leśną) była wyremontowana w 2018 r. Poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego zapewniono m.in. poprzez zastosowanie pięciu rozwiązań zarządzających prędkością<sup>70</sup>. Zapewnienie spójności sieci dróg publicznych osiągnięto poprzez połączenie dróg objętych zadaniem – za pomocą innych odcinków dróg - z drogami powiatowymi<sup>71</sup> oraz drogą krajową DK 46<sup>72</sup>. Zwiększenie dostępności transportowej jednostek administracyjnych nastąpiło natomiast poprzez lokalizację zadania na obszarze wiejskim i poprawę dojazdu do

<sup>63</sup> Umowy nr U/IZP.272/107/1/2019 z 24 kwietnia 2019 r. oraz U/IZP/272/310 z 18 października 2019 r. (remont dróg w Skrajnicy).

<sup>64</sup> Dla obu zadań był to firma A., która przygotowała również dokumentację techniczną do przetargów.

<sup>65</sup> Przy ulicach Słonecznej, Podgrabie i Rędzinowej.

<sup>66</sup> 21 lipca 2020 r.

<sup>67</sup> Do 30 dni od dnia, w którym dokonana została ostatnia płatność związana z dofinansowaniem zadania (§ 8 pkt 2 umowy), tj. 25 czerwca 2020 r.

<sup>68</sup> Ulice: Szczytowa – 506,3 m, Kosmiczna – 113,5 m, Gwiazdowa – 310,2, Słoneczna – 740,6 m (w tym 349 m z wydatków kwalifikowanych), Podgrabie – 567,9 m oraz Rędzinowa 1 275 m.

<sup>69</sup> 27 szt. znaków pionowych oraz linie oznakowania poziomego.

<sup>70</sup> Lokalne ograniczenia prędkości: ograniczenie widoczności oraz brak dodatkowych pasów ruchu w strefach przejazdów kolejowych, przejść, zjazdów i skrzyżowań. Uspokojenie ruchu poprzez stosowanie w celu uzupełnienia lokalnych ograniczeń prędkości oraz obszarowe ograniczenia prędkości realizowane środkami organizacji ruchu i uspokojenia ruchu.

<sup>71</sup> Podgrabie z drogą nr 1044 S oraz Rędzinowa z drogą nr 1066 S.

<sup>72</sup> Ul. Gwiazdowa, Szczytowa i Słoneczna poprzez drogę gminną (ul. Górzysta).

Domu Ludowego w Skrajnicy<sup>73</sup> oraz zlokalizowanych w tym rejonie kilkunastu mikro i małych przedsiębiorstw.

(akta kontroli str. 162-226, 329-333, 342-355, 511-564)

o) Zewnętrzne organy kontroli nie przeprowadzały kontroli zadań dofinansowanych ze środków FDS.

(akta kontroli str. 625-628)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wójt, jako zarządca dróg gminnych, nie opracował projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pomimo wymogu zawartego w art. 20 pkt 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych*.

Odnosząc się do powyższego, Wójt wyjaśnił, że: *Niezwłocznie, zostanie opracowany odrębny jednolity dokument pn. „Plan rozwoju sieci drogowej oraz projekt planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich w Gminie Olsztyn”. Gmina nie sformalizowała w postaci odrębnego dokumentu, prowadzonych na bieżąco stałych działań związanych z monitorowaniem sieci dróg gminnych i źródeł ich finansowania, ale podkreślam, że działania takie są prowadzone na bieżąco oraz w zależności od możliwości finansowych kolejne zadania projektowe i budowlane w zakresie drogownictwa są uwzględniane w budżecie gminy oraz wieloletnich prognozach finansowych. Na terenie gminy jest obecnie ok 73 km dróg publicznych, z czego 70% to nawierzchnie niewymagające na chwilę obecną działań remontowych czy modernizacyjnych. (...) Biorąc pod uwagę sytuację finansową gminy oraz spełniając oczekiwania Mieszkańców, środki przeznaczone na drogi były kierowane na zadania związane z bezpośrednim utrzymaniem dróg, realizację nowych zadań inwestycyjnych oraz modernizację istniejących dróg.*

(akta kontroli str. 257-260)

2. Wpisy w książkach dróg nie były kompletne i nie prowadzono ich na bieżąco. W objętych badaniem siedmiu książkach dróg<sup>74</sup> stwierdzono w części VIII3, że nie wpisano aktualnie obowiązującego - zgodnie z ustaloną organizacją ruchu - oznakowania<sup>75</sup> dróg.

Zgodnie z § 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.

Odpowiedzialny za rzetelność prowadzonej przez Gminę dokumentacji Wójt wyjaśnił, że: *wskazane błędy w tabeli nr 10, dotyczące oznakowania, zostaną skorygowane.*

(akta kontroli str. 23-84, 329-332, 342-355)

3. Dzienniki objazdów prowadzone były razem dla dwóch kategorii dróg (gminnych i posiadanych przez Gminę dróg wewnętrznych), mimo że zgodnie z § 11 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg* dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi.

Wójt wyjaśnił, że: *Dzienniki objazdów są prowadzone przez Gminę Olsztyn w postaci elektronicznej (arkusz kalkulacyjny), co umożliwi sprawne zarządzanie*

<sup>73</sup> Ul. Szczytowa 43.

<sup>74</sup> Ulice: Polna, Zielona, Szczytowa, Gwiazdka, Słoneczna, Podgrapie i Rędzina.

<sup>75</sup> Ul. Szczytowa - w km 0,506 wpisano B-33, a powinno być B-43; ul. Gwiazdka - brak B-43, a wpisano inne znaki, których brak w zatwierdzonej organizacji ruchu m.in. B-20, T-6, A-7, T-6c, U5b dwie sztuki oraz C-10 i C-9; ul. Słoneczna - brak dwóch znaków w książce T-6 i A-7.

informacjami, w tym natychmiastowe wygenerowanie wpisów z podziałem na kategorie dróg.

Wprawdzie w trakcie kontroli przedstawiono kontrolującemu wydruki wygenerowane z podziałem na poszczególne kategorie, jednak nie miały one zachowanej ciągłości numeracji wierszy, co świadczy o tym, że wygenerowano je przy pomocy filtrów z arkusza Excel, w którym ewidencja ta była prowadzona, bez jego rozdzielenia na odrębne arkusze, odrębnie dla każdej z kategorii dróg.

(akta kontroli str. 280-306, 642-648)

4. Gmina nie prowadziła wykazu obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, mimo, że zgodnie z § 15 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg wykaz obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów prowadzi się dla wszystkich obiektów mostowych, tuneli, promów i przepustów o świetle otworu równym lub większym niż 150 cm.

Wójt wyjaśnił, że: *Na terenie gminy Olsztyn znajduje się jeden wiadukt kolejowy, który dotychczas nie ma uregulowanego stanu prawnego. Nie ma natomiast obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów – nie sporządzono zatem wykazu tych obiektów.*

W ocenie NIK powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż Gmina ma obowiązek prowadzenia tego typu wykazu nawet w sytuacji, gdy na jej terenie znajduje się jeden tego typu obiekt. Jednocześnie należy zauważyć, że podejmowane przez Gminę działania w odniesieniu do tego wiaduktu (opisany niżej przegląd pięcioletni) wskazują, że mimo jego nieuregulowanego stanu prawnego, Gmina uznała się za uprawnioną do podjęcia określonych działań, a droga, w której ciągu był on zlokalizowany, była drogą gminną.

(dowód: akta kontroli str. 257-260)

5. Urząd nie przeprowadzał rocznych i pięcioletnich przeglądów okresowych dróg i drogowych obiektów inżynierskich, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. Przegląd pięcioletni wykonano jedynie w przypadku drogi „Czarna Droga” w miejscowości Kusięta (działka nr 134/2) oraz w odniesieniu do znajdującego się na niej wiaduktu.

Jak wyjaśnił Wójt: *Urząd Gminy Olsztyn w roku 2020, wykonał przegląd drogi gminnej w miejscowości Kusięta tzw. „Czarna Droga” oraz w trosce o bezpieczeństwo mieszkańców zlecono wykonanie przeglądu wiaduktu w ciągu ww. drogi - pomimo faktu, iż na chwilę obecną obiekt mostowy ma nieuregulowany stan prawny. Należy dodać, iż stan dróg gminnych jest na bieżąco monitorowany. Biorąc pod uwagę duże koszty wykonania przeglądów rocznych i pięcioletnich dróg gminnych nie zostały one wykonane dla całej sieci dróg.*

(dowód: akta kontroli str. 257-260)

W ocenie NIK, powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, zwłaszcza, że zapewnienie tego typu przeglądów ma bezpośrednie przełożenie na stopień bezpieczeństwa poruszających się po tych drogach osób.

6. Tzw. „Czarna Droga” w miejscowości Kusięta (działka nr 134/2) nie miała nadanego numeru drogi, mimo że zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg każdej drodze nadaje się numer<sup>76</sup>.

Jak wyjaśnił Wójt: *Przyczyną nieustanowienia numeru drogi gminnej o zwyczajowej nazwie „Czarna Droga” była zmiana pracownika ds. dróg oraz brak właściwego przekazania obowiązków przez poprzedniego pracownika. Gmina Olsztyn*

<sup>76</sup> Zwany dalej „numerem drogi”, którym dla dróg gminnych - zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia - była liczba sześciocyfrowa i wyróżnik województwa.

*niezwłocznie wystąpi o nadanie numeru drogi gminnej do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego.*

(akta kontroli tom str. 257-260)

7. Znajdujący się na tzw. „Czarnej drodze” obiekt mostowy nie posiadał nadanego numeru inwentarzowego, mimo że zgodnie z § 6 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg* zarządca drogi ustala taki numer ewidencyjny dla obiektów mostowych i tuneli.

*Wójt wyjaśnił, że: Przyczyną nieustalenia numeru ewidencyjnego dla obiektu mostowego położonego w ciągu drogi gminnej w miejscowości Kusięta jest nieuregulowany stan prawny wiaduktu. Jednocześnie, jako zarządca drogi gminnej, w ciągu, której znajduje się wiadukt, Wójt Gminy Olsztyn ustali numer ewidencyjny przedmiotowego obiektu.*

(akta kontroli tom str. 257-260)

8. W rocznych informacjach o sieci dróg publicznych przekazywanych do GDDKiA nie ujęto żadnego obiektu mostowego, pomijając tym samym obiekt mostowy zlokalizowany w miejscowości Kusięta, a w informacji z 2019 r. zawarto nierzetelne dane w zakresie długości dróg gminnych, wpisując większą długość dróg publicznych (73,550 km) niż była faktycznie w zarządzie Gminy (73,024 km).

*Jak wyjaśnił Wójt: Na terenie gminy Olsztyn znajduje się jeden wiadukt, który na chwilę obecną ma nieuregulowany stan prawny. (...) Jednocześnie pragnę zapewnić, iż obecnie Gmina Olsztyn, będzie dążyć do ustalenia zarządcy przedmiotowego obiektu. (...) Po analizie sprawozdania do GDDKiA za rok 2019 r. stwierdzono, iż podczas wprowadzania nowych dróg wybudowanych w roku 2019, omyłkowo uwzględniono drogę, która na chwilę obecną nie posiada statusu drogi publicznej. Należy zaznaczyć, iż przedmiotowa droga w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego, zatwierdzonym Uchwałą Rady Gminy Olsztyn nr XXXI/232/2005 z dnia 21 listopada 2005 r., jest przewidziana pod drogę publiczną o klasie D – drogi dojazdowe. Omyłka w wierszu dotyczącym klasy dróg lokalnych, była błędem rachunkowym.*

(akta kontroli str. 85-99, 280-306)

Przyjmując do wiadomości złożone przez Wójta wyjaśnienia w sprawie opisanych wyżej nieprawidłowości, NIK zwraca uwagę, że w świetle wskazanych przepisów, nie mogą one usprawiedliwiać ich występowania.

9. We wniosku o dofinansowanie zadania pn. Remont dróg na terenie gminy Olsztyn: ul. Podgrabie – Przymiłowice; ul. Rędzinowa – Zrębice; ul. Szczytowa, Gwiazdna, Słoneczna – Skrajnica w sposób nieprawidłowy określono długość dwóch odcinków dróg. Stwierdzono bowiem, że w pkt 8b wniosku do Wojewody wpisano m.in., że: *Zakres rzeczowy obejmuje następujący rodzaj robót budowlanych:*

- Przymiłowice ul. Podgrabie (661706 S) – długość drogi 600 mb, szerokość jezdni 5 m, pobocze 0,75 m;
- Zrębice ul. Rędzinowa (661752 S) – długość drogi 1 295 mb, szerokość jezdni 4,5 m, pobocze 0,75 m.

Tymczasem, wykonane w trakcie kontroli pomiary ww. dróg wykazały, że długość remontowanych odcinków wynosiła odpowiednio 567,9 mb i 1 275 mb, a ich szerokość była zmienna<sup>77</sup>.

(akta kontroli str. 162-176, 342-355)

<sup>77</sup> Na odcinku ul. Podgrabie wykonano osiem pomiarów: 5,2, 5,0, 5,1, 4,7, 5,2, 5,2, 5,1 i 4,6 m, natomiast na ul. Rędzinowej sześć: 4,9, 5,1, 5,2, 4,6, 4,2 i 4,4 m.

Powyższe różnice Wójt wyjaśnił tym, że: w przypadku remontu dróg w miejscowości Przymitowice - ul. Podgrabie oraz Zrębice - ul. Rędzinowa, które realizowaliśmy po tzw. istniejącym starym śladzie, co nie pozwoliło na proste wyliczenie powierzchni z iloczynu długości i szerokości. Obydwie drogi na całej swojej długości mają różną szerokość, która waha się od 4 m do 5,3 m. Wobec czego powierzchnie przewidziane do remontu zliczono ręcznie w terenie, sumując pola powierzchni jezdni o podobnych szerokościach, a nie jak się to robi w przypadku stałych parametrów drogi, mnożąc długość odcinka, przewidzianego do remontu, przez jego stałą szerokość. Jednakże z konieczności podania w opisie robót charakterystycznych parametrów drogi, przyjęto średnią szerokość remontowanej ulicy oraz jej szacunkową długość, tak aby wykonawca robót mógł skalkulować cenę usługi. Wobec powyższego dla ulicy Rędzinowej przyjęto średnią szerokość 4,5 m, co przy powierzchni jezdni obliczonej w terenie, równej 5 830 m<sup>2</sup>, dało uśrednioną długość obliczoną w następujący sposób:  $5\ 830/4,5 = 1\ 295$  mb. Analogicznie dla ulicy Podgrabie przy przyjętej szerokości średniej 5,0 m i zmierzonych 3 000 m<sup>2</sup>, dało średnią długość  $3\ 000/5 = 600$  mb. W przeciwnym razie, gdybyśmy wpisali do ogólnej charakterystyki obiektu faktyczną średnią szerokości drogi wynikającą z obliczeń parametr ten byłby równy liczbie 4,57254 m, co w ocenie sporządzającego kosztorys, było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (punkt mówiący o szerokościach dróg i pasów ruchu). Kosztorysant przyjął zatem średnią szerokość - 4,5 m, czyli zmniejszył ją w stosunku do uśrednionej, a jej kosztem, aby wyszła właściwa powierzchnia, automatycznie zwiększył długość w stosunku do faktycznej. W związku z tym, że zwiększenie długości miało charakter „wirtualny” i służyło tylko uzyskaniu faktycznej powierzchni po uśrednieniu szerokości, realizacja całej długości była niewykonalna. Dowodem na to jest sytuacja faktyczna w terenie – wykonane zostały w pełnym zakresie odcinki zadane do wykonania. Analogicznie w przypadku ul. Podgrabie kosztorysant remontu, aby wyjść na faktyczną powierzchnię i nie używać średniej szerokości – 5,28262 m, zwiększył długość w stosunku do faktycznej w terenie. Tu też cała długość zadanego odcinka została zrealizowana z wyjątkiem „wirtualnego” wydłużenia. Należy zaznaczyć, że całość prac ujętych w przetargu, zobrazowanych na mapach poglądowych, została wykonana, co odzwierciedlają oględziny terenowe oraz dokumentacja zdjęciowa. W kontekście zadanych pytań na podkreślenie zasługuje również fakt, że zakwalifikowane do refinansowania z FDS drogi – ul. Rędzinowa i ul. Podgrabie – przygotowywane do przetargu – parametryzowane - były przed ogłoszeniem konkursu FDS. Wobec powyższego zarówno dla inspektora nadzoru, jak i dla gminy jednostką rozliczeniową był metr kwadratowy, a nie metr bieżący wykonanej nawierzchni. Składając wniosek do FDS, nie mogliśmy wpisać innych danych, niż te, które stanowiły podstawę do obliczenia ilości metrów kwadratowych - jedynego logicznego i realnego wskaźnika, na podstawie którego środki publiczne mogą być wydawane w sposób racjonalny i gospodarny. Fakt, że stan faktyczny po zmierzeniu różni się [od] znajdującego się we wniosku oraz w rozliczeniu wniosku wynika, jak już wcześniej wyjaśnialiśmy, z różnej szerokości jezdni. Główną przesłanką, która przesądza o racjonalności i gospodarności remontu, jest fakt, że ilość metrów kwadratowych w zadaniu jest zgodna z umową, zamówieniem i oczekiwaniami zamawiającego oraz zobowiązaniem wykonawcy. Zrealizowane zostały całe odcinki dróg przewidziane w umowie i we wniosku do FDS, który niejako taki miał charakter wtórny do wcześniej zrealizowanych prac. Opierając się na mapach poglądowych i oględzinach terenowych jednoznacznie można stwierdzić, iż całość zamierzonego remontu została wykonana kompleksowo i w całości zgodnie z zamówieniem.

Zdaniem NIK, działanie Gminy w powyższym zakresie należy uznać za nierzetelne, gdyż w przypadku braku szczegółowych danych na temat długości planowanych do remontu dróg, Gmina – przed sporządzeniem wniosku do Wojewody – powinna przeprowadzić stosowne pomiary, a nie dokonywać hipotetycznych wyliczeń w tym zakresie, tak aby zawarte we wniosku dane zawierały rzeczywistą (faktyczną) długość planowanych do remontu dróg.

(akta kontroli str. 629-638)

10. W rozliczeniu zadania<sup>78</sup> pn. *Remont dróg na terenie gminy Olsztyn: ul. Podgrabie – Przymiłowice; ul. Rędzinowa – Zrębice; ul. Szczytowa, Gwiazdna, Słoneczna – Skrajnica* z dnia 21 lipca 2020 r., przekazanym do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w punkcie Remont Drogi postęp rzeczowy, wpisano jako planowane i wykonane 3 060 m<sup>79</sup> dróg, tj. wartość zgodną z ujętą we wniosku o dofinansowanie. Tymczasem dokonane w trakcie kontroli pomiary wykazały, że w ramach realizacji tego zadania faktycznie wyremontowano 3 007,90 m<sup>80</sup> dróg.

Jak wyjaśnił Wójt: *Zadanie polegające na remoncie ul. Podgrabie i ul. Rędzinowej rozpoczęło się 15 kwietnia 2019 r., a wniosek do Konkursu FDS o refinansowanie kosztów remontu składaliśmy 12 kwietnia 2019 r. (...). W ogłoszonym postępowaniu przetargowym kluczowa była cena za wykonanie nawierzchni, której ilość określona została w metrach kwadratowych. Wobec tego, że nasza aplikacja do FDS dotyczyła refinansowania kosztów poniesionych na remonty (refinansowanie kosztów remontowych w konkursie FDS miało miejsce po raz pierwszy w historii konkursu (!) – w ogóle nie wiedzieliśmy na etapie ogłaszania naszego przetargu, że przy refinansowaniu remontu istotne będą metry bieżące a nie metry kwadratowe), byliśmy zmuszeni do wykorzystania danych, które posłużyły do skosztorysowania zadań remontowych. (...) Wobec faktu, że w ramach FDS otrzymaliśmy refinansowanie za wykonane prace remontowe, bezpośrednio na okoliczność konkursu nie przygotowywaliśmy dodatkowych opracowań, ale podaliśmy dane i parametry pochodzące ze zlecanych już prac remontowych, gdzie – jeszcze raz podkreślamy - jednostką rozliczeniową był metr kwadratowy. (...) W wyniku uznania zadania jako kompleksowo wykonanego, do rozliczenia FDS przyjęto tę samą metodologię, jaka posłużyła do wyliczenia metrów bieżących we wniosku FDS opisaną w poprzednim punkcie. Podkreślamy, że wykonawca wykonał remont całej zadanej mu długości drogi. Ostatecznie parametr „długość” określony w metrach bieżących, miał jedynie charakter pomocniczej – porządkowej informacji. Z punktu widzenia postępowania przetargowego – określenia przedmiotu i wartości zamówienia, sporządzenia i oceny ofert oraz rozliczeń z wykonawcą, jedynym istotnym parametrem była powierzchnia, która została określona prawidłowo poprzez wskazanie odpowiedniej liczby metrów kwadratowych. Podobnie dla wszelkich wyliczeń związanych z naszą aplikacją do FDS, a w konsekwencji związanych z rozliczeniem refinansowania zadania, jedynym istotnym parametrem była powierzchnia wykonanej nawierzchni, którą należało wskazać w metrach kwadratowych. Powierzchnia została określona prawidłowo – zgodnie z rzeczywistością. W efekcie błąd w określeniu długości drogi nie wywołał żadnego skutku – ma charakter czysto formalny i jako taki, nie mógł posłużyć i nie posłużył żadnym nadużyciom.*

(akta kontroli str. 574-624, 342-355)

<sup>78</sup> Sporządzonym zgodnie z załącznikiem nr 4 do umowy.

<sup>79</sup> To jest: ul. Podgrabie 600 mb, ul. Rędzinowa 1 295 mb, ul. Szczytowa 506 mb, ul. Słoneczna 349 mb i ul. Gwiazdna 310 mb.

<sup>80</sup> To jest: ul. Podgrabie 567,9 mb, ul. Rędzinowa 1 275 mb, ul. Szczytowa 506 mb, ul. Słoneczna 349 mb, ul. Gwiazdna 310 mb.



Zdaniem NIK działanie opisane wyżej należy uznać za nierzetelne, a przywołane wyjaśnienia nie mogą usprawiedliwiać podania we wniosku i rozliczeniu niezgodnych ze stanem faktycznym długości remontowanych odcinków dróg.

11. W przypadku zadania *Remont dróg gminnych ul. Rzędzinowa w Zrębicach i ul. Podgrabie w Przymiłowicach, Modernizacja dróg gminnych poprzez wprowadzenie progów zwalniających na drogach gminnych ul. Polnej i Zielonej w Olsztynie* przekazana przez wykonawcę dokumentacja odbiorowa nie była kompletna. W dokumentacji tej brak było zestawienia zawierającego długości, szerokość wykonanych dróg, oryginału dziennika budowy, dokumentacji powykonawczej przedmiotu umowy, mapy powykonawczej oraz książki obmiarów robót.

Zgodnie § 7 pkt 2 umowy<sup>81</sup> z wykonawcą na ww. zadanie odbiór końcowy miał nastąpić m.in. po złożeniu przez wykonawcę kompletnych dokumentów odbiorowych: oryginału dziennika budowy, dokumentacji powykonawczej przedmiotu umowy, protokołów badań i sprawdzeń, zestawienia zawierające długości, szerokości wykonanych dróg, wymaganych certyfikatów, aprobat i atestów, mapy powykonawczej, wymaganych dokumentów, protokołów, zaświadczeń z przeprowadzonych przez wykonawcę sprawdzeń i badań, protokoły z nadzorów branżowych oraz oświadczenie kierownika budowy.

Ponadto, zgodnie z pkt. 6.7 *Dokumenty budowy*, w części *Wymagania Ogólne Specyfikacji Technicznej Wykonania i Obioru Robót* (zawartej w dokumentacji przetargowej) jednym z dokumentów budowy winna być książka obmiarów stanowiąca dokument pozwalający na rozliczenie faktycznego postępu każdego z elementów robót, przy czym – zgodnie z jej zapisami - *Obmiary wykonanych robót* przeprowadza się w sposób ciągły w jednostkach przyjętych w kosztorysie i wpisuje do książki obmiarów.

(akta kontroli str. 466-499, 535-564)

Odnosząc się do powyższego, Wójt wyjaśnił, że: *Na etapie realizacji remontu zrezygnowano z zapisanych w umowie dokumentów z uwagi na charakter prowadzonych robót. Wymienione dokumenty są niezbędne w procesie budowlanym, dla którego sporządzony jest projekt budowlany i uzyskane jest pozwolenie na budowę. Prace wykonywane przy realizacji dróg gminnych - ul. Rzędzinowa w Zrębicach oraz ul. Podgrabie w Przymiłowicach - to prace remontowe polegające na rekonstrukcji warstwy ścieralnej, wobec czego nie wymagały projektu budowlanego oraz pozwolenia na budowę, a co za tym idzie wymienionych w umowie U/IZP.272/85/2019 dokumentów budowy. Zgodnie z art. 3 pkt 14 (Dz.U.2020.1333 t.j. z dnia 03.08.2020r.) dokumentację powykonawczą należy rozumieć jako dokumentację budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi, natomiast pkt 13 mówi, iż dokumentacja budowy to pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych, w miarę potrzeby, rysunki i opisy służące realizacji obiektu, operaty geodezyjne i książka obmiarów, a w przypadku realizacji obiektów metodą montażu - także dziennik montażu. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż Gmina Olsztyn realizowała zadanie w oparciu o zgłoszenie robót budowlanych a nie pozwolenia na budowę, w wyniku czego nie założono dziennika budowy. Należy również dodać, że gmina posiadała częściowo dokumentację powykonawczą w postaci protokołu końcowego i częściowego odbioru robót. Zrezygnowano z książki obmiarów z uwagi na zbyt małą ilość elementów drogi objętych robotami*

<sup>81</sup> Nr U/IZP.272/85/2019 z 15 kwietnia 2019 r.

*budowlanymi. Jedynie powierzchnia warstwy ścieralnej jezdni podlegała obmiarowi. Reszta prac to prace towarzyszące remontowi warstwy ścieralnej jezdni.*

(akta kontroli str. 639-641, 695-697)

Zdaniem NIK powyższa 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 sposób uznać argumentu, że gmina odstąpiła od egzekwowania od wykonawcy postanowień umownych, tylko dlatego, że określonych wymogów nie nakładają przepisy powszechnie obowiązujące. Powyższa argumentacja prowadzi również do wniosku, że zawarte w SIWZ wymogi oraz projekt umowy z wykonawcą zostały przez Gminę przygotowane nierzetelnie, a Gmina zaakceptowała niewywiązywanie się wykonawcy z przestrzegania warunków określonych w umowie.

## 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

Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu:

1. uaktualnianie ksiąg dróg;
2. prowadzenie dzienników objazdów dróg odrębnie dla każdej kategorii dróg;
3. prowadzenie wykazu obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów;
4. przeprowadzanie rocznych i pięcioletnich okresowych kontroli stanu dróg gminnych;
5. nadanie numeru drogi tzw. „Czarnej Drodze” oraz jednolitego numeru inwentarzowego zlokalizowanemu na niej obiektowi mostowemu;
6. przekazywanie rzetelnych danych w rocznych informacjach o sieci dróg publicznych kierowanych do GDDKiA;
7. sporządzenie planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
8. poinformowanie Wojewody o błędnej długości dwóch odcinków dróg we wniosku o dofinansowanie zadania z FDS i rozliczeniu dofinansowania.

## 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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 17 listopada 2020 r.

**Kontroler**  
**Wojciech Graca**  
**Gł. specjalista kontroli państwowej**

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

.....