



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.002.02.2018

P/18/092

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/092 – Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR.410.002.02.2018 z dnia 5 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1 do 2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Miechowie (Zarząd lub ZDP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Suchoń, Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Miechowie (Dyrektor) (dowód: akta kontroli str. 52)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², realizację przez ZDP Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 (*Program*).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ze środków Programu w 2016 r. wydano 1,9 mln zł na przebudowę czterech dróg powiatowych (1138K, 1175K, 1176K, 1177K) a w 2017 r. 0,8 mln zł na przebudowę kolejnej (1203K). Wyboru odcinków dróg do przebudowy w ramach Programu dokonywano wspólnie z Zarządem Powiatu Miechowskiego, na podstawie zgłaszanych wniosków przez gminy lub mieszkańców. W pierwszej kolejności przyjmowano do planu modernizacji zadania, dla których można było pozyskać dotacje ze środków zewnętrznych, tj. programów rządowych lub przy udziale środków UE, oraz brane były pod uwagę wnioski gmin z potwierdzeniem współfinansowania. Pomocny był w tym dokument pn. „Plan Rozwoju Sieci Dróg Powiatowych w Powiecie Miechowskim na lata 2017 – 2030”³. Dane i informacje zawarte w złożonych wnioskach o dofinansowanie znajdowały odpowiednie potwierdzenie w dokumentach źródłowych. W wyniku inwestycji, w latach 2016 - 2017 przebudowano 21 km dróg powiatowych. Do modernizacji dróg pozyskano niezbędne dokumenty umożliwiające rozpoczęcie inwestycji. Wykonawców dróg wyłoniono w drodze postępowań o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Nie stwierdzono naruszenia procedur zamówień publicznych. Rozpoczęcie realizacji zadań nastąpiło zgodnie z warunkami umów. Prace ulegające zakryciu były dokumentowane m.in. w prowadzonych dziennikach budowy. Termin realizacji zadania na drodze 1203K został przesunięty z 31 sierpnia 2017 r. na 13 października 2017 r., co było niezgodne z zapisami umowy (zadanie miało się zakończyć 31 sierpnia). Opóźnienie było spowodowane niezakończeniem prac przez Wykonawcę. Zostały naliczone kary umowne w wysokości 139 839,68 zł oraz za wady nienadające się do usunięcia pomniejszono fakturę Wykonawcy o kwotę 120 575,69 zł. Zakres zrealizowanych zadań dotyczących modernizacji kontrolowanych dróg zgodny był z dokumentacją projektową a wartość kwalifikowana zadania ogółem wynikająca z umowy na dofinansowanie zgodna była z rzeczywiście poniesionymi kosztami. Stosowne rozliczenia i sprawozdania przesłano do Urzędu

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ stanowiący załącznik do Uchwały Zarządu Powiatu Miechowskiego nr 91/291/17 z dnia 23 czerwca 2017 r.

Wojewódzkiego. Stan techniczny przebudowanych dróg nie budził zastrzeżeń natomiast zlecono naprawy w ramach gwarancji stwierdzonych po okresie zimowym usterek (fragmenty chodników).

ZDP zatrudniało trzech pracowników, którzy posiadali przygotowanie zawodowe, związane z zarządzaniem siecią dróg, odpowiadające potrzebom jednostki, natomiast zdaniem Dyrektora jednostki, liczba zatrudnionych nie była wystarczająca do zapewnienia prowadzenia kompletnej ewidencji. Prowadzono wymagane książki drogi i obiektów inżynierskich oraz dziennik objazdów, natomiast niedokonano w nich kompletnych i aktualnych wpisów. Wprawdzie nie odnotowywano systematycznych objazdów dróg ale nie było to równoznaczne z brakiem informacji na temat stanu dróg (takie informacje pozyskiwane były z innych źródeł). NIK zwraca uwagę na potrzebę dokumentowania bieżącego monitorowania stanu dróg.

Dla odcinków dróg przebudowanych w ramach Programu ZDP ustalił stałą organizację ruchu. Zarząd terminowo sporządzał i przekazywał do GDDKiA roczne informacje o sieciach dróg publicznych. Kontrola sposobu rozpatrzenia skarg i wniosków nie wykazała zaniechań natomiast stwierdzono, że w ZDP nie odnotowywano w prowadzonym Rejestrze skarg i wniosków wszystkich wpływających pism zawierających wnioski dotyczące stanu dróg. Wykazano natomiast, że ZDP podejmował możliwe działania w sprawach opisanych w ww. niezarejestrowanych pismach.

Ponadto w czasie kontroli stwierdzono, że działki zajęte pod budowę ww. dróg nie zostały wycenione i nie ujęto ich w księgach rachunkowych ZDP. Brak wyceny działek powoduje nie ujęcie w sprawozdaniach finansowych, a tym samym zniekształcenie przedmiotowych sprawozdań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań zarządcy drogi związanych z zapewnieniem standardów lokalnej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Organizacja jednostki

Zgodnie z aktualnym Statutem⁴ Zarząd Dróg Powiatowych w Miechowie jest powołaną przez Radę Powiatu Miechowskiego jednostką organizacyjną Powiatu, przy pomocy której Zarząd Powiatu Miechowskiego wykonuje swoje obowiązki zarządcy dróg powiatowych. Zarząd Dróg Powiatowych w Miechowie nie posiada osobowości prawnej. Działa w formie jednostki budżetowej. Zarządza mieniem Powiatu Miechowskiego przekazanym w trwały zarząd. Obszarem działania Zarządu jest teren powiatu miechowskiego obejmujący gminy: Miechów, Charsznica, Gołcza, Kozłów, Książ Wielki, Słaboszów i Raclawice. Drogi zostały przyjęte na podstawie podpisanego w dniu 31 grudnia 1998 r. w Kielcach protokołu zdawczo-odbiorczego w sprawie przekazania dróg pomiędzy Dyrekcją Okręgową Dróg Publicznych w Kielcach a Zarządem Powiatu Miechowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 3 do 8)

W okresie objętym kontrolą zatrudniano od 22 pracowników w 2015 r. do 25 w 2018 r. Średnia ilość administrowanych dróg przypadająca na jednego pracownika wynosiła od 20,38 km w 2015 r. do 17,91 km w 2018 r. Zadania związane z zarządzaniem siecią dróg powiatowych w okresie objętym kontrolą realizowało pięcioro pracowników, w tym trzech posiadało uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi. Dwóch pracowników posiadało uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi (specjalność konstrukcyjno-inżynierska w zakresie dróg) a jeden posiadał uprawnienia budowlane do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie w specjalności drogowej obejmujące kierowanie robotami budowlanymi bez ograniczeń). Kolejny pracownik posiadał tytuł mgr inż. budownictwa specjalność drogi i mosty oraz ukończył szkolenie w zakresie przeprowadzania przeglądów bieżących

⁴ Uchwała nr XVIII/141/2016 Rady Powiatu Miechowskiego z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Powiatowych w Miechowie.

drogowych obiektów inżynierskich a piąty pracownik miał tytuł technika drogowego i przeszedł szkolenie w zakresie kierowania ruchem drogowym (2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 42 do 53, 70 do 99)

Dyrektor wyjaśnił, że pracownicy merytoryczni są znacznie obciążeni przygotowaniem i realizacją kolejnych inwestycji a dodatkowo w okresie zimowym są zaangażowani w dwudziestoczegogodzinne dyżury zimowe. Podał, że powoduje to dużą dezorganizację pracy urzędu, gdyż za przepracowane godziny na dyżurach i sprzęcie są odbierane przysługujące za to dni wolne od pracy w kolejnych dniach. W/w system zimowego utrzymania w powiecie miechowskim przynosi znaczne korzyści finansowe w porównaniu z utrzymaniem zimowym realizowanym przez inne zarządy dróg w sąsiednich powiatach województwa małopolskiego, gdzie zimowe utrzymanie jest zlecane kompleksowo, ale zarazem angażuje czas pracowników. W ZDP sprawy związane z prowadzeniem ewidencji, przeglądów dróg czy objazdów dróg są wykonywane po zrealizowaniu najpilniejszych zadań inwestycyjnych lub letniego i zimowego utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 544 do 557, 591 do 594)

1.2. Długość dróg lokalnych

ZDP administrował siecią dróg powiatowych na terenie powiatu miechowskiego, której długość na koniec 2017 r. wynosiła 447,777 km. Stan ten do dnia zakończenia kontroli nie uległ zmianie natomiast w wyniku prowadzonego postępowania administracyjnego regulacji stanu prawnego (podziały geodezyjne) i zmian numeracji dróg w poprzednich latach długość dróg powiatowych wynosiła: 448,354 km na 31 grudnia 2015 r. i 448,110 km na 31 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 8 do 16, 110 do 117, 124 do 125)

Dyrektor wyjaśnił ponadto, że po analizach przeprowadzonych w 2017 r. stwierdzono, że spośród 448 km dróg powiatowych tylko 210 km spełnia definicję drogi powiatowej wg ustawy o drogach, natomiast 197,55 km (44%) nie spełnia tej definicji. W związku z tym, iż istniejąca sieć dróg powiatowych w zupełności zaspokaja potrzeby mieszkańców ZDP nie występowało do gmin o wytyczenie nowych korytarzy pod przyszłe inwestycje drogowe na terenie powiatu miechowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 544 do 557, 591, 594)

1.3. Plan rozwoju sieci drogowej oraz projekty planów finansowania

ZDP posiadał następujące dokumenty dotyczące rozwoju sieci drogowej oraz finansowania jej rozwoju: przyjęty uchwałą nr 91/291/17 Zarządu Powiatu w Miechowie z dnia 23 czerwca 2017 r. Plan Rozwoju Sieci Dróg Powiatowych w Powiecie Miechowskim na lata 2017-2030 oraz „Plan finansowania, budowy, przebudowy, remontu i ochrony drogowych obiektów inżynierskich na rok 2018 oraz na kolejne lata dla zadań wieloletnich” z dnia 10 stycznia 2018 r., przesłany dopiero w dniu 16 kwietnia 2018 r. do Zarządu na wniosek dyrektora ZDP. Aktualnie ZDP posiada opracowany odrębny dokument obejmujący planu rozwoju sieci drogowej (o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych) oraz projekt planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (o których mowa w art. 20 pkt 2 ww. ustawy) jednak te dokumenty powstały dopiero w 2017 r. Sposób realizacji inwestycji opisuje Uchwała Rady Powiatu Miechowskiego Nr V/50/07 z dnia 6 czerwca 2007 r. w której określono zasady współfinansowania inwestycji przez powiat i gminy (konieczność posiadania własnego wkładu finansowego przez gminę). Podano, że planowanie zadań inwestycyjnych na drogach powiatowych powiatu miechowskiego było wypracowywane na Zarządzie Powiatu Miechowskiego na podstawie zgłaszanych wniosków przez gminy lub mieszkańców. W latach 2016-2018 przebudowano łącznie 34,279 km dróg wydając na ten cel 8 359 544,04 zł (w tym ze środków własnych 3 158 617,38 zł, ze środków dotacji od Wojewody Małopolskiego w ramach Programu 2 772 15 zł), pozostałe kwoty zostały wniesione przez gminy).

(dowód: akta kontroli str. 110 do 117, 124 do 125, 537 do 540)

Dyrektor wyjaśnił, że przygotowując inwestycję z Programu na rok 2016 podjęto decyzję, że będzie to modernizacja dróg na terenie Gminy Charsznica. Zakres rzeczowy inwestycji

przyjęto w taki sposób aby zmodernizować najbardziej zniszczone odcinki dróg powiatowych na terenie gminy, a zarazem maksymalnie wpisać się w wymogi konkursowe „Programu”, tak aby skutecznie złożyć wniosek i pozyskać środki na planowaną inwestycję. W 2017 r. w ZDP opracowano w plan rozwoju sieci drogowej i kolejna inwestycja (Gmina Miechów) zrealizowana w ramach Programu została w nim uwzględniona.

(dowód: akta kontroli str. 544 do 557, 591 do 594)

1.4. Ewidencja dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów

Kontrola ksiąg drogi i obiektów inżynierskich (drogi nr 1138K, 1175K, 1176K, 1177K oraz 1203K) wykazała, że:

- każdej drodze nadano nr drogi i numer ewidencyjny oraz założono księgę drogi i księgę obiektu mostowego (dotyczy pięciu dróg, których książki drogowe poddano oględzinom),
- książki były prowadzone oddzielnie dla każdej drogi,
- nie prowadzono dzienników objazdów (brak wpisów w tabeli 4 - wykaz dzienników objazdu dróg),
- nie dokonywano wpisów do tabeli 5 - kontrole stanu technicznej sprawności odcinka drogi,
- nie dokonywano wpisów potwierdzających przeprowadzenie kontroli okresowych stanu technicznego sprawności obiektów inżynierskich (mostów).

(dowód: akta kontroli str. 394 do 500, 537 do 540)

Dyrektor wyjaśnił, że nieaktualizowano wpisów ponieważ pracownicy merytoryczni byli zaangażowani w realizację inwestycji i przygotowanie innych wniosków, a w sezonie zimowym ich czas znacznie angażują dyżury, ponieważ zimowe utrzymanie dróg w powiecie miechowskim realizowane jest w całości przez ZDP. Powoduje to konieczność oddania dni wolnych po okresie zimowego utrzymania a przypadająca na jednego pracownika liczba kilometrów dróg jest jedną z najwyższych w województwie małopolskim. Ponadto podał, że wskazana liczba zatrudnionych pracowników w ZDP (25 osób), zawiera oprócz etatowych pracowników również pracownika zatrudnianego w ramach robót interwencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 544, 550, 591 do 594)

1.5. Okresowe kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich

W ZDP przeprowadzano okresowe kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, których obowiązek wynikał z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach⁵. Ponadto drogi znajdujące się w zarządzie ZDP, jako liniowy obiekt budowlany, podlegały w czasie ich użytkowania obowiązkowym okresowym kontrolom stanu technicznego także na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶. W czasie szczegółowej kontroli pięciu dróg objętych Programem stwierdzono, że podlegały one wymaganej okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu oraz - okresowej kontroli, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu budowlanego do użytkowania. Kontrola została przeprowadzona przez pracownika ZDP posiadającego, w dacie przeprowadzania tych czynności, uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności oraz zaświadczenie o przynależności do samorządu zawodowego (art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 4 ustawy Prawo budowlane⁷). W odniesieniu do drogi nr 1203K odnotowano stan zadawalający ale odnotowano, że istnieją do wykonania konieczne prace, które mają zostać zrealizowane w ramach planowanej w 2017 r. przebudowy.

W czasie oględzin przedmiotowych odcinków pięciu dróg stwierdzono rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym, zgodnym z projektami przebudowy dróg a zapisami w protokołach z przeglądów okresowych. Zawierały one inne dane, tj. inną długości

⁵ Dz.U z 2012, poz. 2222 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.

⁷ Dz.U z 2017 r., poz. 1332 ze zm.

szerokość jezdni i/lub chodników, informacje o braku przepustów i przejazdu kolejowego, który w rzeczywistości istnieje w ciągu drogi nr 1176K.

(dowód: akta kontroli str. 17 do 18, 70 do 99, 124 do 125, 126, 343 do 393, 531 do 540)

Dyrektor wyjaśnił, że błędy w zapisach zostały spowodowane błędem pisarskim a pracownicy merytoryczni skupiali się na działaniu w zakresie bieżącego utrzymania dróg, w oparciu o przydzielone nakłady finansowe i możliwości sprzętowe, aby zapewnić bezpieczeństwo użytkownikom dróg. Działania bieżące (w tym zimowe utrzymanie dróg realizowane także przez pracowników ZDP - nie zlecane podmiotom zewnętrznym) powoduje, że sprawy związane z prowadzeniem ewidencji, przeglądów dróg czy objazdów dróg są wykonywane po zrealizowaniu najpilniejszych zadań inwestycyjnych lub letniego/zimowego utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 591 do 594)

1.6. Stała organizacja ruchu

Dla każdego z pięciu przebudowywanych w ramach Programu odcinków dróg powiatowych ustalona została stała organizacja ruchu, która określała m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizację oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na terenie powiatu miechowskiego na 73 drogi powiatowe ustalono stałą organizację ruchu dla 17 z nich.

(dowód: akta kontroli str. 68 do 69)

1.7. Roczne informacje o sieci dróg publicznych

ZDP terminowo, tj. do 31 marca roku następnego, sporządza i przekazywał do GDDKiA roczne informacje o sieci dróg publicznych. W latach 2015-2018 na terenie powiatu Miechowskiego nie powstawały nowe ciągi dróg.

(dowód: akta kontroli str. 538)

1.8. Skargi i wnioski

W okresie objętym kontrolą Rejestr skarg i wniosków ZDP zawierał 2 skargi (dotyczące wyłącznie zimowego utrzymania dróg) i 6 wniosków lub interpelacji. Ponadto do ZDP wpłynęły 123 pisma nie zarejestrowane w ww. rejestrze, a dotyczące spraw związanych z zarządzaniem drogami (np. prośby o remont, naprawę przepustów, wykoszenie traw lub zimowe utrzymanie).

Kontroli szczegółowej poddano sposób załatwienia dwóch losowo wybranych wniosków. W wyniku kontroli ustalono, że:

- wniosek z 10 stycznia 2018 r. dotyczył prośby o dokończenie remontu drogi nr 1174K i został złożony przez sołtysa wsi. Odpowiedź na wniosek nastąpiła w formie pisma sporządzonego przez Dyrektora ZDP, w którym poinformował, że przedmiotowa droga objęta jest planem remontów nawierzchni w 2018 r. w ramach usuwania szkód powodziowych. Pismo przesłano w dniu 30 stycznia 2018 r., tj. z zachowaniem terminu wynikającego z KPA.
- wniosek z 25 lutego 2016 r. sołtysa wsi Siedliska w sprawie modernizacji drogi przebiegającej przez wieś i budowy chodnika. Pismem z dnia 15 marca 2016 r. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że „stan nawierzchni drogi powiatowej nr 1187K jest dostateczny”, a dodatkowo się poprawi po planowanych remontach wiosennych.

Ponadto kontrola wykazała, że nieujęte w Rejestrze wnioski/pisma dotyczyły 48 spośród 73 dróg będących w zarządzie ZDP. Udzielenie odpowiedzi udokumentowano w 81 przypadkach na 123 przechowywane pisma z lat 2016 – 2018 (kwiecień). W przypadku 71 poruszonych w pismach spraw ZDP zrealizowało wnioskowane zadania.

(dowód: akta kontroli str. 57 do 67, 531 do 536)

Dyrektor wyjaśnił, że przedmiotowe pisma nie były rejestrowane ponieważ „w treści pism nie wskazano, iż jest to skarga lub wniosek”. Pisma były gromadzone chronologicznie i analizowane pod względem merytorycznym przez pracowników ZDP (przeprowadzano m.in. wizje terenowe, rozmowy telefoniczne). W uzasadnionych przypadkach były realizowane przez ZDP w ramach planowanych inwestycji, w ramach zlecenia firmom zewnętrznym, w ramach środków bieżącego utrzymania lub realizowane siłami własnymi

ZDP. Część wniosków nie posiada odpowiedzi, z uwagi na braki kadrowe ZDP, gdyż wykwalifikowani pracownicy tj. kadra inżynierska zaangażowana jest przygotowaniem, realizacją i rozliczaniem inwestycji oraz sprawami związanymi z przeglądami dróg i obiektów mostowych. Sprawy załatwiane telefonicznie nie posiadały adnotacji ani notatek służbowych. Dyrektor wyjaśnił, że wyda stosowne zarządzenie o sposobie dokumentowania i załatwiania tego typu spraw.

(dowód: akta kontroli str. 591 do 594)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- nieodnotowywanie na bieżąco objazdów dróg wykonywanych zgodnie z Zarządzeniem Dyrektora ZDP⁸, tj. raz na dwa miesiące dla 69 dróg zwykłych i raz na miesiąc dla czterech dróg zbiorczych. W badanym okresie odnotowano zamiast 28 objazdów dróg zbiorczych: dwa objazdy drogi nr 1138K; sześć objazdów drogi nr 1175K i zamiast 14 objazdów drogi nr 1176K odnotowano czterokrotny objazd drogi nr 1177K – przy czym wszystkie odbyły się dopiero w 2017 r. od lutego do lipca). Objazd drogi nr 1203K został odnotowany 35 razy. Wszystkie ww. objazdy obejmowały również zimowe utrzymanie dróg.
- nie skorelowane ze stanem rzeczywistym zapisy w protokołach z przeglądów okresowych (rocznych i pięcioletnich) oraz niekompletne zapisy w prowadzonej ewidencji dróg.

Dyrektor wyjaśnił, że dokonywano objazdów dróg z odpowiednią częstotliwością, natomiast nie dokumentowano każdorazowego przejazdu. Ponadto podał, że w czasie kontroli NIK zmienił przedmiotowe zarządzenie ustalając nowy schemat częstotliwości objazdów (sprecyzowano, że dla 197,55 km dróg powiatowych – 44% całej sieci, znajdujących się w zarządzie ZDP Miechów ale nie spełniających definicji drogi powiatowej wg ustawy o drogach publicznych objazdów należy dokonywać raz na kwartał).

(dowód: akta kontroli str. 591 do 594)

- nieujmowanie w prowadzonym w ZDP Rejestrze skarg i wniosków, pism zawierających wnioski w sprawach związanych z zarządzanymi drogami.

Dyrektor wyjaśnił, że pisma te nie zostały przez nadawców określone jako „wnioski”.

(dowód: akta kontroli str. 591 do 594)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

ZDP posiadał aktualną wiedzę o stanie zarządzanych dróg jednak stwierdzono uchybienia dotyczące dokumentacji, tj. nieaktualne zapisy w ewidencji dróg i protokołach okresowych kontroli dróg oraz nieewidencjonowanie wszystkich wniosków wpływających do Zarządu.

2. Wybór do realizacji projektów dofinansowanych środkami „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”

2.1. Zadania inwestycyjne związane z budową, przebudową lub remontem dróg zrealizowano (zaplanowano do realizacji) w latach 2016-2018

W latach 2016-2018 przebudowano 34,279 km dróg wydając na ten cel 8 359 544,04 zł (w tym ze środków własnych 3 158 617,38 zł, ze środków dotacji od Wojewody Małopolskiego w ramach Programu 2 772 915 zł, pozostałe środki pochodziły z gmin, na terenie których przebiegały przebudowywane drogi).

(dowód: akta kontroli str. 40 do 41, 124 do 125, 537, 538)

⁸ Zarządzenie wewnętrzne Nr 6/13 Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Miechowie z dnia 1 sierpnia 2013 r. dotyczące objazdów dróg powiatowych

2.2. Wybór odcinków dróg do budowy, przebudowy lub remontu drogi ze środków Programu

Wyboru odcinków dróg do przebudowy wypracowywano na posiedzeniach Zarządu Powiatu Miechowskiego na podstawie zgłaszanych wniosków przez gminy lub mieszkańców. W pierwszej kolejności przyjmowano do planu modernizacji zadania dla których można było pozyskać dotacje ze środków zewnętrznych tj. programów Rządowych lub przy udziale środków UE, oraz brane były pod uwagę wnioski gmin z potwierdzeniem współfinansowania. Pomocny był w tym dokument pn. „Plan Rozwoju Sieci Dróg Powiatowych w Powiecie Miechowskim na lata 2017 – 2030” stanowiący załącznik do Uchwały Zarządu Powiatu Miechowskiego nr 91/291/17 z dnia 23 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 40 do 41, 100 do 117, 124 do 125, 159 do 162, 537 do 540,)

Dyrektor wyjaśnił, że przyjęto zasadę aby zmodernizować najbardziej zniszczone odcinki dróg powiatowych na terenie gminy, a zarazem maksymalnie wpisać się w wymogi konkursowe „Programu”. Priorytetem było przygotowanie wniosku, który miał największe szanse na pozyskanie środków na planowaną inwestycję.

(dowód: akta kontroli str. 548, 591 do 594)

2.3. Odnotowane kolizje i wypadki komunikacyjne na wybranych do dofinansowania drogach

Na pięciu drogach wybranych do Programu odnotowano kolizje i wypadki komunikacyjne, w tym jeden wypadek z ofiarą śmiertelną.

Na drogach modernizowanych ze środków Programu, wystąpiła następująca ilość zdarzeń drogowych⁹:

- droga nr 1138K, w latach 2010-2015: 8 zdarzeń, w tym jeden wypadek, jeden ranny i siedem kolizji,
- droga nr 1175K, w latach 2010-2015: 18 zdarzeń, w tym sześć wypadków, 9 rannych i 12 kolizji,
- droga nr 1176K, w latach 2012-2015: 4 zdarzenia, w tym jeden wypadek, jeden zabity i trzy kolizje,
- droga nr 1177K, w latach 2012-2015: 14 zdarzeń, w tym dziewięć wypadków, ośmioro rannych, pięć kolizji,
- droga nr 1203K, w latach 2012-2015: 35 zdarzeń, w tym dziewięć wypadków, zero rannych i 24 kolizje.

(dowód: akta kontroli str. 595 do 613)

2.4. Wnioski o dofinansowanie realizowanych przez ZDP dwóch przedsięwzięć w ramach Programu

W dniu 30 października 2015 r. złożono wniosek o dofinansowanie w ramach Programu przebudowy dróg „Charsznica”. We wniosku wskazano wkład własny w wysokości 3 000 000,00 zł, tj. 50% wartości planowanej inwestycji. Po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego kwota inwestycji wyniosła 3 924 648,34 zł, tj. 65,41% zakładanej początkowo wartości. Płatności dokonano w dwóch ratach do dnia 21 października 2016 r. W przedmiotowym wniosku wskazano m.in. następujące parametry drogi: kategorię drogi (powiatowa); szerokość pasa ruchu 2,5m; szerokość pobocza większa lub równa 0,75 m. Wykonanie parametrów drogi zostało potwierdzone w protokole odbioru końcowego. Do przebudowy drogi wymagane były: pozwolenia na budowę przepustu oraz zgłoszenie przebudowy drogi.

(dowód: akta kontroli str.159 do 162, 163 do 259)

W dniu 16 września 2016 r. złożono wniosek o dofinansowanie w ramach Programu przebudowy drogi „Piłsudskiego”. We wniosku wskazano wkład własny w wysokości 1 472 962,00 zł, tj. 49,29% wartości planowanej inwestycji. Po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego koszt inwestycji wyniósł 1 873 994,58 zł, tj. 62,71% pierwotnie planowanej kwoty. Płatności dokonano fakturą na kwotę 1 833 590,47 zł w dniu 10 listopada 2017 r. W dniu 9 listopada

⁹ na podstawie informacji uzyskanych z Komendy Powiatowej Policji w Miechowie

Wykonawcę obciążono karą umowną w wysokości 139 839,68 zł. Ponadto, w dniu 15 listopada 2017 r. ustanowiono depozyt sądowy na kwotę 78 758,13 zł (kwota zapłaty dla podwykonawcy wadliwego odcinka chodnika). W przedmiotowym wniosku wskazano m.in. następujące parametry drogi: kategorię drogi (powiatowa, klasy Z¹⁰); szerokość pasa ruchu 3 m; szerokość chodnika od 1,5 m do powyżej 2,0 m, szerokość pobocza mniejsza lub równa 1,5 m. Wykonanie parametrów drogi zostało potwierdzone w protokole odbioru końcowego. Do przebudowy drogi wymagane było zgłoszenie przebudowy drogi.

Roboty budowlane prowadzone były w okresie kwiecień - październik. Inwestycje drogowe „Charsznica” trwały w okresie od 9 maja 2016 r. do 9 września 2016r. co było zgodne z zapisami umowy, ul. Piłsudskiego trwały od 19 maja 2017 r. do 5 października 2017 r., co stanowiło niedotrzymanie warunków umowy przez Wykonawcę¹¹.

Zakres zrealizowanych zadań dotyczących przebudowy kontrolowanych dróg zgodny był z dokumentacją projektową i obejmował 19 661 km (w tym 11,393 km nawierzchni), szerokość pasów ruchu 2 x 3,00 m, przebudowa chodnika na dł. 480 m.b., budowa chodnika oraz utwardzonego pobocza na dł. 382 m.b. wzdłuż przebudowywanych ciągów nie zaplanowano i nie wybudowano ścieżki pieszo - rowerowej, natomiast wykonano pobocza utwardzone na długości 19,852 km dla inwestycji „Charsznica” oraz dla inwestycji „Piłsudskiego” długość przebudowywanej drogi 1 326 m.b., szerokość pasów ruchu 2 x 3,0 m, 2 x 3,5 m przebudowa chodnika na dł. 1 620 m, pobocza utwardzone na dł. 758 m o szerokości 1,0 m.

(dowód: akta kontroli str. 163 do 269, 270 do 342)

2.5. Efekty rzeczowe wybranych zadań

Stan techniczny dróg, sprawdzony w toku oględzin nie budził zastrzeżeń. Dla inwestycji „Charsznica” osiągnięto następujące efekty rzeczowe: długość przebudowywanej drogi 19 661 km, szerokość pasów ruchu 2 x 3,00 m, przebudowa chodnika na dł. 480 m.b., budowa chodnika oraz utwardzonego pobocza na dł. 382 m.b. wzdłuż przebudowywanych ciągów, wykonano pobocza utwardzone na długości 19,660 km.

Poprawę płynności ruchu i bezpieczeństwa komunikacyjnego osiągnięto poprzez: nowe nawierzchnie jezdni, budowę i modernizację chodników, wykonanie przejścia dla pieszych z wyspą dzielącą jezdnie, budowę przystanków komunikacyjnych z peronami, przebudowę skrzyżowania z drogą gminną, oznakowanie poziome – przejścia dla pieszych. Droga powiatowa nr 1175K bezpośrednio łączy się z drogą wojewódzką nr 783 co w połączeniu z przebudowanym ciągiem komunikacyjnym dróg 1138K, 1176K i 1177K stanowi sieć dróg poprawiających komunikację nie tylko dla mieszkańców powiatu Miechowskiego ale również łączność z ościennymi powiatami. Ponadto drogi powiatowe łącząc się bezpośrednio z drogami gminnymi umożliwiają komunikację na terenie gmin: Miechów, Charsznica.

W ramach realizacji tego zadania nastąpiła konieczność wykonania robót zamiennych dotyczących zmiany szerokości warstwy ścieralnej wykonanej przy drodze powiatowej nr 1175K z uwagi na węższą podbudowę. Przedmiar robót zakładał wykonanie warstwy ścieralnej w km 2+529-3+429 szerokości 5,6 m i w km 3+429-4+429 szerokości 6,0 m. Powierzchnia warstwy wynosi $900 \times 5,6 + 1000 \times 6 = 11\,040 \text{ m}^2$. W czasie oględzin stwierdzono, że szerokość warstwy ścieralnej wynosi ok 5,70 m – 5,80 m zamiast 6 m.

(dowód: akta kontroli str. 124 do 125, 127 do 146, 147 do 156, 537 do 540)

Inspektor nadzoru wyjaśnił, że:

„Przed warstwą ścieralną wykonana została warstwa wyrównawcza z betonu asfaltowego zmiennej grubości i szerokości. Po wykonaniu warstwy, okazało się że na tym odcinku brakuje podbudowy do wykonania sześciometrowej warstwy ścieralnej. Pojazdy poruszające się po warstwie wyrównawczej zaczęły obłamywać krawędzie jezdni co spowodowało wstrzymanie robót i dokonanie sprawdzenia szerokości podbudowy na przedmiotowym odcinku. (...) Poszerzenie podbudowy pod wykonanie sześciometrowej jezdni zostało wykluczone ze względu na brak środków finansowych na roboty dodatkowe. W km 2+529 - 3+429 szerokość warstwy została zwiększona z 5.60 m do 5.70 m a w km 3+429 - 4+429 zmniejszona z szerokości 6.00 m do 5.70 m . Dodatkowo na długości 8 m w km 2+521-2+529 wykonano warstwę ścieralną szerokości 5.70 m. Brakującą

¹⁰ droga zbiorcza

¹¹ opisane w dalszej części protokołu

powierzchnię z przedmiaru robót (11040-10875 = 165 m²) zmuszeni byliśmy wykonać na drodze nr 1176K relacji Podlesice - Charsznica (...) Roboty w zakresie warstwy ścieralnej zostały zbilansowane (11040 m² - 10875m² - 165m² = 0). Dokonane zmiany nie miały wpływu na końcową wartość odebranych robót."

(dowód: akta kontroli str. 501 do 506)

Dla inwestycji „Piłsudskiego” osiągnięto następujące efekty rzeczowe: długość przebudowywanej drogi 1 326 m.b., szerokość pasów ruchu 2 x 3,0 m, 2 x 3,5m przebudowa chodnika na dł. 1 620 m, pobocza utwardzone na dł. 758m o szerokości 1,0 m. Poprawę płynności ruchu oraz bezpieczeństwa komunikacyjnego osiągnięto poprzez: nową nawierzchnię jezdni, budowę i modernizację chodników, wykonanie przejścia dla pieszych z wyspą dzielącą jezdnie (ul. Piłsudskiego - Pęcowskiego), budowę 2 zatok autobusowych, budowę dwóch peronów przystankowych, przebudowę skrzyżowania z drogą gminną, oznakowania poziomego – przejścia dla pieszych, linie zatrzymania.

Droga nr 1203K – ul. Piłsudskiego zaczyna się od drogi nr 783 stanowiącej połączenie z Olkuszem w kierunku Śląska oraz ze Skalmierzem w woj. Świętokrzyskim od strony wschodniej, koniec ulicy Piłsudskiego łączy się z drogą krajową nr 7 stanowiącą połączenie z Krakowem i Kielcami, na granicy miejscowości (na dł. 1,326km). Droga w ciągu swojej długości ma liczne powiązania z drogami gminnymi miasta Miechów.

(dowód: akta kontroli str. 124 do 125, 537 do 540)

2.6. Kontrole realizacji zadań prowadzonych w ramach Programu

W latach 2016 – 2018 (czerwiec) w ZDP przeprowadzono jedną kontrolę dotyczącą zadań objętych Programem. W dniu 19 września 2017 r. pismem znak OKB.BOR.5012-48/2/17 PINB w Miechowie wezwał do udziału w kontroli przedstawiciela ZDP w Miechowie. Kontrolę na ul. Piłsudskiego w Miechowie przeprowadzono w dniu 22 września 2017 r. W czasie przeprowadzonych czynności stwierdzono zgodność wykonanych robót ze zgłoszeniem na podstawie, którego roboty były prowadzone. Protokół potwierdził nie zakończenie prac i nie zawierał zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 54 do 56)

2.7. Ewidencja środków trwałych

Opis stanu
faktycznego

Działki zajęte pod budowę pięciu dróg objętych Programem (1138K, 1175K, 1176K, 1177K 1203K) nie zostały wycenione wg stanu na 31 grudnia 2017 r. i nie ujęto ich w księgach rachunkowych ZDP, a tym samym nie ujęto ich w sprawozdaniach finansowych ZDP.

Drogi 1138K, 1175K, 1176K, 1177K oraz 1203K ujęte były w księgach rachunkowych, w grupie drugiej (220), w wartości kosztu poniesionych nakładów inwestycyjnych (prac budowlanych) i dokonywano od nich odpisów amortyzacyjnych. Nie dokonano ich wcześniejszej wyceny i wyceny gruntów, na których przebiegają.

(dowód: akta kontroli str. 19 do 39, 118 do 120, 122 do 123, 157 do 158, 537 do 540)

Dyrektor wyjaśnił, że dnia 31 grudnia 1998 r. w Kielcach został podpisany Protokół zdawczo-odbiorczy pomiędzy Dyrekcją Okręgową Dróg Publicznych w Kielcach a Zarządem Powiatu Miechowskiego w sprawie przekazania dróg, które wprowadzano do ewidencji środków trwałych Zarządu Dróg Powiatowych w Miechowie dnia 31 stycznia 2000 r. na podstawie w/w protokołu. Ponieważ protokół nie zawierał wartości przyjęto je z wartością „0”. Data poniesienia pierwszego nakładu inwestycyjnego stanowiła początek naliczania umorzenia. Wartość brutto dróg była podnoszona o nakłady inwestycyjne w roku ich wystąpienia i umarzana zgodnie ze stawkami amortyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 544, 550 do 552)

Ustalane
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na: nie ujęciu w ewidencji księgowej wartości działek zajętych pod drogi będące w zarządzie ZDP. Naruszało to art. 4 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 1, art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości^[1], w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 15 tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami: m.in. jednostki budżetowe powinny rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy; konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych, w tym

^[1] Dz. U. z 2018 r. poz. 395.

nieruchomości; do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie; księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in. rzetelnie, przy czym uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Dyrektor wyjaśnił, że drogi zostały przekazane w dniu 31 grudnia 1998 r. a ponieważ protokół przekazania nie zawierał wartości przyjęto je na stan ZDP z wartością „0”. Data poniesienia pierwszego nakładu inwestycyjnego stanowi początek naliczania umorzenia a wartość brutto dróg jest podnoszona o nakłady inwestycyjne w roku ich wystąpienia i umarzana zgodnie ze stawkami amortyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 550)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Wybór dróg do realizacji w ramach Programu został dokonany w oparciu o dostępne analizy, a zamierzone efekty zostały osiągnięte. Przy czym nie ujęto w księgach rachunkowych wartości działek zajętych pod drogi objęte Programem.

3. Realizacja wybranych inwestycji drogowych dofinansowanych środkami Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019

Opis stanu
faktycznego

3.1. Dokumenty umożliwiające rozpoczęcie inwestycji w planowanym terminie

Do przeprowadzonej przebudowy dróg pozyskano dokumenty umożliwiające rozpoczęcie inwestycji, tj.:

1) „Charsznica” – dokumentację projektową przebudowy dróg, projekt budowlany dla przebudowy przepustu drogowego w ciągu drogi nr 1176K, kosztorysy inwestorskie, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru,

2) „Piłsudskiego” dokumentację projektową przebudowy drogi, kosztorysy inwestorskie, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru.

Rozpoczęcie realizacji zadania „Charsznica” nastąpiło zgodnie z warunkami umowy, a zamawiający przekazał wykonawcy dokumentację projektową i plac budowy w dniu 5 maja 2016 r., tj. zgodnie z postanowieniami umowy. Inwestycje zostały rozpoczęte po uprawomocnieniu się decyzji o pozwoleniu na budowę oraz braku wniesienia zastrzeżeń do zgłoszeń przebudowy dróg.

Umowy zawarte z wykonawcami wymagały przedstawienia programu zapewnienia jakości, wykonawca przedstawił Inwestorowi przed przystąpieniem do realizacji kontraktu Plan PZJ¹². Prace ulegające zakryciu dokumentowane były w formie zapisów w prowadzonych dla obu zadań dziennikach budowy.

(dowód: akta kontroli str. 124 do 125, 163 do 342, 537 do 540)

3.2. Procedury udzielania zamówień publicznych

Wykonawców dróg wyłoniono w drodze przetargu nieograniczonego ogłoszonego odpowiednio w dniach: 15 marca 2016 r. (Charsznica) i 14 lutego 2017 r. (Piłsudskiego) i rozstrzygniętych odpowiednio w dniach: 14 kwietnia 2016 r. oraz 28 marca 2017 r.

Realizację zadań powierzono do wykonawcom zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych, z zastosowaniem właściwego trybu postępowania przetargowego (przetarg nieograniczony), przygotowany i przeprowadzony zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Stwierdzono m.in., że ustalenia wartości zamówienia dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 PZP¹³, a podstawą tej wartości był opracowany kosztorys inwestorski i ustalenia tej wartości nie dokonano wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, oraz że:

- nie wystąpiły przypadki dokonywania ocen ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego,
- umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w postępowaniach,

¹² program zapewnienia jakości, tzw. PZJ

¹³ ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.)

- zapisy umów były zgodne z warunkami wynikającymi z ofert złożonych przez wykonawców,
- wyegzekwowano od wykonawcy wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 507 do 530)

3.3. Warunki umowy

Rozpoczęcie realizacji zadania nastąpiło zgodnie z warunkami umowy, a w szczególności zamawiający przekazał wykonawcy dokumentację projektową i plac budowy w terminie określonym w umowie, tj. do 14 dni od daty zawarcia umowy. Faktyczne daty przekazania placu budowy i dokumentacji projektowej wykazano w dzienniku budowy (odpowiednio: 5 maja 2016 r. dla umowy z dnia 21 kwietnia 2016 r. oraz 6 kwietnia 2017 r. dla umowy z dnia 28 marca 2018 r.).

Inwestycje zostały rozpoczęte po uprawomocnieniu się pozwolenia na budowę (przepust) i braku wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia przebudowy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 251 do 259, 321 do 332, 537 do 540)

3.4. Zapewnienie nadzoru nad realizacją robót budowlanych

Jednostka zapewniła sprawowanie prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych, w ramach przedsięwzięć dofinansowanych środkami Programu, poprzez ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (pracownicy ZDP, posiadający stosowne uprawnienia).

Wykonawca opracował i przedstawił przedstawicielom inwestora (inspektorowi nadzoru) program zapewnienia jakości, tzw. PZJ, określono w nim zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót oraz harmonogramem robót i odpowiednimi przepisami prawa. Program podawał organizację i terminy wykonania robót, sposób i formy gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapisy pomiarów, sposobu i procedury pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość pobierania próbek), prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek asfaltowych i wykonywania poszczególnych fragmentów robót.

Roboty zanikające, ulegające zakryciu, podlegały rzetelnemu odbiorowi przez zamawiającego (inspektora nadzoru) – odnotowane w dziennikach robót.

Przy odbiorze robót ulegających zakryciu inwestor nie odnotował przypadków nierzetelnego wykonawstwa.

W prowadzonych dziennikach budowy nie wpisywano danych dotyczących pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót, podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi. Zamawiający zlecił laboratoryjne badania jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów, które potwierdziły zgodność użytych produktów z recepturami.

(dowód: akta kontroli str. 52 do 53, 537 do 540, 541 do 543, 260 do 269, 333 do 342)

3.5. Udzielanie zamówień uzupełniających

W toku realizacji inwestycji dofinansowanych środkami Programu, nie udzielono wykonawcy zamówień uzupełniających.

(dowód: akta kontroli str. 124 do 125)

3.6. Rozliczenie dotacji

W dniu 26 września 2016 r. przesłano do Urzędu Wojewódzkiego rozliczenie dotacji na przebudowę dróg „Charsznica” wraz z kopią faktury i potwierdzeniem przelewu dla wykonawcy. Zgodnie ze sporządzonym rozliczeniem wartość kwalifikowana zadania ogółem wynikająca z umowy na dofinansowanie wyniosła 3 852 081,76 zł i odpowiadała wartościom wynikającym z przedstawionych faktur za wykonanie prac. Zgodność wykonanych prac z wymogami umowy została potwierdzona protokołem odbioru z dnia 22 września 2016 r. Sprawozdanie z wykorzystania dotacji zostało złożone 15 listopada 2016 r. z korektą w dniu 22 listopada 2016 r.

Stan wykonanych prac techniczny na przedmiotowych drogach, sprawdzony w toku kontroli NIK nie budził zastrzeżeń.

W dniu 2 listopada 2017 r. (z korektą w dniu 13 listopada 2017 r.) przesłano do Urzędu Wojewódzkiego rozliczenie dotacji na przebudowę dróg wraz z kopią faktury i potwierdzeniami przelewu dla wykonawcy. Zgodnie ze sporządzonym rozliczeniem wartość kwalifikowana zadania ogółem wyniosła 1 693 750,79 zł i była zgodna z rzeczywistie poniesionymi kosztami. Zgodność wykonanych prac z wymogami umowy została potwierdzona protokołem odbioru dopiero w dniu 30 listopada 2017 r. po usunięciu usterek stwierdzonych po przystąpieniu do odbioru w dniu 13 października 2017 r. Roboty zostały odebrane ponieważ nadal występujące wady (nierówny chodnik) oceniono jako nie uniemożliwiające użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem a nienadające się do usunięcia.

W dniu 15 listopada 2017 r. ustanowiono zastaw sądowy na poczet spornej kwoty wynikłej z obniżenia zapłaty dla głównego wykonawcy tytułem rekompensaty za usterki w wykonaniu chodnika przez podwykonawcę prac.

Sprawozdanie z wykorzystania dotacji zostało złożone 30 listopada 2017 r. z wyjaśnieniem (dotyczącym ustanowionego zastawu sądowego) złożonym w dniu 21 grudnia 2017 r.

Stan wykonanych prac techniczny na przedmiotowych drogach, sprawdzony w toku kontroli NIK nie budził zastrzeżeń poza fragmentem wadliwego chodnika.

Złożone przez ZDP do Wojewody wymagane sprawozdania z wykorzystania dotacji obejmowały i potwierdzały zgodność wykonanych prac z zapisami w dokumentacji źródłowej (kosztorysy powykonawcze, protokoły odbioru, kopie faktur).

(dowód: akta kontroli str. 159 do 162, 537 do 540, 558 do 590)

3.7. Zakres zrealizowanych zadań

Dla zadania „Charsznica” osiągnięto następujące efekty rzeczowe: długość przebudowywanej drogi 19,661 km (w tym 11,393 km nawierzchni), szerokość pasów ruchu 2 x 3,00 m, przebudowa chodnika na dł. 480 m.b., budowa chodnika oraz utwardzonego pobocza na dł. 382 m.b. wzdłuż przebudowywanych ciągów nie zaplanowano i nie wybudowano ścieżki pieszo - rowerowej, natomiast wykonano pobocza utwardzone na długości 19,852 km.

Poprawę płynności ruchu i bezpieczeństwa komunikacyjnego osiągnięto poprzez: nowe nawierzchnie jezdni, budowę i modernizację chodników, wykonanie przejścia dla pieszych z wyspą dzielącą jezdnie, budowę przystanków komunikacyjnych z peronami, przebudowę skrzyżowania z drogą gminną, oznakowanie poziome – przejścia dla pieszych. Droga powiatowa nr 1175K bezpośrednio łączy się z drogą wojewódzką nr 783, co w połączeniu z przebudowanym ciągiem komunikacyjnym dróg 1138K, 1176K i 1177K stanowi sieć dróg poprawiających komunikację nie tylko dla mieszkańców powiatu Miechowskiego ale również łączność z ościennymi powiatami. Ponadto drogi powiatowe łącząc się bezpośrednio z drogami gminnymi umożliwiają komunikację na terenie gmin: Miechów, Charsznica.

Dla zadania „Piłsudskiego” osiągnięto następujące efekty rzeczowe: długość przebudowywanej drogi 1 326 m.b., szerokość pasów ruchu 2 x 3,0 m, 2 x 3,5 m przebudowa chodnika na dł. 1 620 m, pobocza utwardzone na dł. 758 m o szerokości 1,0 m. Poprawę płynności ruchu oraz bezpieczeństwa komunikacyjnego osiągnięto poprzez: nową nawierzchnię jezdni, budowę i modernizację chodników, wykonanie przejścia dla pieszych z wyspą dzielącą jezdnie (ul. Piłsudskiego - Pęckowskiego), budowę 2 zatok autobusowych, budowę dwóch peronów przystankowych, przebudowę skrzyżowania z drogą gminną, oznakowania poziomego – przejścia dla pieszych, linie zatrzymania.

Droga nr 1203K – ul. Piłsudskiego zaczyna się od drogi nr 783 stanowiącą połączenie z Olkuszem w kierunku Śląska oraz ze Skalmierzem w woj. Świętokrzyskim od strony wschodniej, koniec ulicy Piłsudskiego łączy się z drogą krajową nr 7 stanowiącą połączenie z Krakowem i Kielcami, na granicy miejscowości (na dł. 1,326 km). Droga w ciągu swojej długości ma liczne powiązania z drogami gminnymi miasta Miechów.

(dowód: akta kontroli str. 124 do 125, 537 do 540, 558 do 590, 614 do 615)

3.8. Udzielone gwarancje, rękojnia i kary umowne

W przypadku realizacji obu zadań udzielono umownych gwarancji na sześćdziesiąt miesięcy. Gwarancje dotyczyły całości wykonanych robót. Dyrektor wyjaśnił, że stan dróg

jest monitorowany na bieżąco i w ramach gwarancji dokonano naprawy chodnika w miejscowości Charsznica. Ponadto za nieterminowe wykonanie przebudowy drogi nr 1203K naliczono karę umowną i pomniejszono wartość faktury za usterki nie dające się usunąć (nierówności w chodniku przy ul. Piłsudskiego). Zostały naliczone kary umowne w wysokości 139 839,68 zł oraz za wady nie nadające się do usunięcia pomniejszono fakturę Wykonawcy o kwotę 120 575,69 zł.

(dowód: akta kontroli str. 251 do 259, 321 do 332, 537 do 540, 558 do 590, 614 do 615)

3.9. Zgłoszenie do PINB

W ramach Programu realizowano prace modernizacyjne na podstawie dokonanych do PINB zgłoszeń robót budowlanych (odpowiednio 8 i 9 października 2015 r. i 2 września 2016 r.) oraz pozwolenia na budowę (25 września 2015 r.) w przypadku przepustu odwodnieniowego rurowego 2Ø125 w km 6+232 w m. Miechów – Charsznica (droga nr 1175K)

(dowód: akta kontroli str. 125 do 126, 537 do 540)

3.10. Stan techniczny drogi po wykonanych robotach

Stan techniczny drogi po wykonanych robotach nie budził zastrzeżeń z uwzględnieniem naprawionych w ramach gwarancji usterek i wad, za które obniżono wynagrodzenie. Przebudowane odcinki zostały wyposażone w zaplanowane w projektach organizacji ruchu oznakowanie (poziome i pionowe) oraz urządzenia bezpieczeństwa (m. in. przejścia dla pieszych, przystanki komunikacyjne).

(dowód: akta kontroli str. 125 do 126, 127 do 146, 147 do 156, 260 do 269, 333 do 342)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym zakresie.

Obie inwestycje zrealizowane w latach 2016-2017, dofinansowane środkami Programu zostały wykonane. Przeprowadzono rzetelne postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przygotowano dokumentację projektową wraz ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót. Dokumentowano przebieg robót drogowych oraz dokonano rzetelnego odbioru robót. Dokonano rozliczenia wykonanych prac zgodnie z warunkami zawartych umów oraz rozliczeń przedsięwzięć dofinansowanych środkami Programu.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. zapewnienie odpowiedniego, odwzorowującego dokonane czynności, prowadzenia księgi objazdów,
2. doprowadzenie do zgodności zapisów w ewidencji dróg i protokołach kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich) ze stanem faktycznym,
3. odnotowywanie wpływających pism zawierających wnioski dotyczące stanu dróg w Rejestrze skarg i wniosków,
4. podjęcie działań w celu ustalenia wartości działek zajętych pod drogi i wprowadzenie ich do ewidencji księgowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Kraków, dnia 14 czerwca 2018 r.

Kontroler

Małgorzata Kram
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie
z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor