



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.008.01.2018

P/18/092

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@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”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Bartosz Tomczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/64/2018 z 3 kwietnia 2018 r. 2. Tomasz Otworowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/88/2018 z 18 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Lesznie, Pl. Kościuszki 4, 64 - 100 Leszno (dalej: ZDP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Kaczmarek, Kierownik Zarządu Dróg Powiatowych w Lesznie (dalej: Kierownik). (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

ZDP w latach 2015-2018 (do 1 czerwca)² prawidłowo realizował zadania zarządcy dróg związane z zapewnieniem standardów powiatowej sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nieprawidłowo natomiast odebrano roboty po zrealizowaniu zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 4771P w miejscowości Wilkowice”, dofinansowanego w ramach „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”³ (dalej: Program), potwierdzając wykonanie części prac, które nie zostały wykonane. W następstwie tego, co najmniej 145,5 tys. zł (brutto) z dotacji udzielonej na to zadanie wykorzystanych zostało niezgodnie z przeznaczeniem, gdyż wykonawcy zapłacono za niewykonane prace.

ZDP wywiązał się z obowiązku sporządzenia planu rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy i przebudowy dróg, a także prowadził zgodne z wymaganym wzorem dzienniki objazdu dróg oraz książki drogi - oddzielnie dla każdego odcinka drogi. Zapisy w książkach drogi nie były jednak dokonywane na bieżąco. Na podkreślenie zasługuje fakt, że ZDP dla wszystkich zarządzanych dróg posiadał ustalone stałe organizacje ruchu. Terminowo przeprowadzano wymagane przepisami Prawa budowlanego kontrole stanu technicznego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dalej także: okres objęty kontrolą.

³ Tj. programu ustanowionego uchwałą nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019”, zmienionego uchwałą nr 159/2016 z 16 grudnia 2016 r. oraz uchwałą nr 120/2017 z 1 sierpnia 2017 r.

zarządzanych przez ZDP dróg. Rzetelnie ujęto w ewidencji środków trwałych ZDP drogi przebudowane w ramach Programu.

Sporządzone przez ZDP wnioski o dofinansowanie dwóch objętych kontrolą zadań dofinansowanych środkami Programu zawierały dane zgodne z dokumentami źródłowymi, a wyboru wykonawców tych zadań dokonano w wyniku zastosowania właściwego trybu postępowania przetargowego, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą wykonania indywidualnych zjazdów z dróg publicznych do posesji o szerokości niezgodnej z wymogami technicznymi oraz potwierdzenia wykonania całości robót pomimo niewykonania części prac i zapłaty całości wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy inwestycji „Przebudowa drogi powiatowej nr 4771P w miejscowości Wilkowice”. objętych wnioskiem o dofinansowanie z budżetu Wojewody Wielkopolskiego. Stanowiło to wykorzystanie części otrzymanej pomocy finansowej niezgodnie z umową o dofinansowanie.

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. Zadania związane z zarządzaniem siecią dróg powiatu leszczyńskiego w zakresie ich budowy, modernizacji i utrzymania realizował w kontrolowanym okresie ZDP. Zadania z ww. zakresu wykonywały łącznie 24 osoby, z czego trzy posiadały uprawnienia budowlane, siedem posiadało wykształcenie kierunkowe, a dwie osoby odbyły szkolenia związane z realizacją zadań z zakresu budowy i zarządzania siecią drogową. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika ZDP, stan zatrudnienia odpowiadał potrzebom ZDP do bieżącego utrzymywania dróg w zakresie eksploatacji infrastruktury oraz wykonywania niezbędnych działań remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 9-17, 263)

1.2. Według stanu na koniec 2017 roku ZDP zarządzał łącznie 383,7 km dróg. W stosunku do lat 2015-2016 długość ta uległa zmniejszeniu o 3,5 km⁴.

(dowód: akta kontroli str. 18, 230-253)

1.3. ZDP posiadał plan rozwoju sieci drogowej, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ (dalej: ustawa o drogach), którego elementami były m. in. charakterystyka układu drogowego powiatu leszczyńskiego, jego diagnoza i trendy rozwojowe oraz karty opisowe przedsięwzięć związanych z przebudową i budową dróg. ZDP posiadał również projekty planów finansowania budowy i przebudowy dróg, o których mowa w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach.

(dowód: akta kontroli str. 19-41)

1.4. Dla zarządzanych dróg ZDP prowadził książki drogi, oddzielnie dla każdego odcinka, a także dziennik objazdu dróg, o których mowa odpowiednio w §§ 10 i 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu

⁴ W 2016 r. zgodnie z uchwałą nr XXI/166/2016 Rady Powiatu Leszczyńskiego pozbawiono dotychczasowej kategorii drogę powiatową nr 4776P od granicy powiatu leszczyńskiego do Kaczkowa.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm.

numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg). Na próbie pięciu odcinków dróg (nr 3822P, 4785P, 4793P oraz dwóch odcinków dróg przebudowanych w ramach Programu tj. dróg nr 4801P i 4771P), stwierdzono, że książki drogi prowadzone były w formie elektronicznej, a wpisy w nich dokonywane były przez osobę upoważnioną (wpisaną w dziale I książek drogi). W przypadku każdej badanej książki drogi, w dziale V „Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi” wpisano protokoły z kontroli z 2016 r., natomiast tabele nr 10 książek „Wyposażenie techniczne odcinka drogi” zawierały informacje o elementach inżynierii ruchu oraz o ich lokalizacji na każdej z dróg.

(dowód: akta kontroli str. 42-140, 263)

1.5. W objętym kontrolą okresie ZDP przeprowadził okresowe kontrole dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷. Kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego przeprowadzono w 2015 i 2017 r., a o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy przeprowadzono w 2016 r. Kontrole te przeprowadziły osoby posiadające uprawnienia budowlane oraz zaświadczenie o przynależności do samorządu zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 141-208)

1.6. Dla wszystkich zarządzanych dróg powiatowych, ustalone zostały stałe organizacje ruchu. Na próbie ww. pięciu odcinków dróg stwierdzono, że określały one m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komendanta Miejskiego Policji w Lesznie oraz zatwierdzone przez Starostę Leszczyńskiego. W przypadku dwóch odcinków dróg przebudowanych w ramach Programu stwierdzono, że zostały one wprowadzone. Uwzględniały one m.in. wybudowane bariery ochronne oraz aktywną sygnalizację świetlną przy przejściu dla pieszych, a ponadto zostały zaktualizowane po zakończeniu przebudowy.

(dowód: akta kontroli str. 209-229, 625-637)

1.7. ZDP terminowo, zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁸, przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad roczne sprawozdania o sieci dróg publicznych na terenie powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 230-253)

1.8. W objętym kontrolą okresie do ZDP nie wpłynęły żadne skargi i wnioski dotyczące niewłaściwego stanu technicznego zarządzanych dróg, poprawy bądź zmiany oznakowania lub organizacji ruchu albo nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 254-256)

1.9. Z informacji uzyskanych od Starosty Leszczyńskiego wynikało, że nie prowadził, w granicach swojej własności rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, w związku z przebudowanymi drogami powiatowymi.

(dowód: akta kontroli str. 260-261)

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583

Ustalona
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na próbie pięciu odcinków dróg (nr 3822P, 4785P, 4793P, 4801P i 4771P) stwierdzono, że ZDP prowadził książki drogi dla zarządzanych dróg, jednakże nie dokonywano w nich w ogóle zapisów w dziale IV. „Wykaz dzienników objazdu dróg-kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi”. Było to niezgodne z § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, według którego aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. Kierownik ZDP wyjaśnił, że ww. braki te wynikały z niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 42-142, 263)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność ZDP w zbadanym obszarze.

2. Wybór do realizacji projektów dofinansowanych środkami Programu

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zadania inwestycyjne związane z przebudową lub remontem zarządzanych dróg ZDP zrealizował w latach 2016-2017 na drogach o łącznej długości 58.897 mb na kwotę 30.149 tys. zł, z czego 12.874 tys. zł stanowiły środki własne⁹. W ramach Programu, w 2016 r. zrealizowano „Przebudowę drogi powiatowej nr 4801P na odcinku DK5-Dąbcze” (dalej: przebudowa drogi nr 4801P), w przypadku której środki własne poniesione przez ZDP wyniosły 1.629 tys. zł, a współfinansowanie środkami Programu wyniosło 1.629 tys. zł. Natomiast w 2017 r. zrealizowano „Przebudowę drogi powiatowej nr 4771P w miejscowości Wilkowice” (dalej: przebudowa drogi 4771P), w przypadku której środki własne oraz współfinansowanie środkami Programu wyniosło po 2.389 tys. zł. W toku kontroli NIK szczegółowemu badaniu poddano ww. dwa zadania, współfinansowane środkami Programu.

Na 2018 r. zaplanowano do realizacji przebudowę 5 odcinków dróg o łącznej długości 11.006 mb na kwotę 12.566 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 264)

2.2. Wyboru ww. odcinków dróg do przebudowy ze środków Programu dokonano na podstawie aktualnego planu rozwoju sieci drogowej powiatu leszczyńskiego, o którym mowa w punkcie 1.3 wystąpienia pokontrolnego. W przypadku ww. dróg, w protokołach kontroli rocznej stanu technicznego w 2015 r. stwierdzono m.in.:

- w przypadku drogi 4771P: zadowalający lub zły stan nawierzchni jezdni, zadowalający stan chodników i oznakowania pionowego, dobry stan oznakowania poziomego oraz zły stan poboczy;
- w przypadku drogi 4801P: zadowalający lub dobry stan nawierzchni jezdni, dobry stan chodników, oznakowania pionowego i poziomego oraz poboczy.

W protokole z kontroli okresowej stanu technicznego drogi nr 4771P wykonywanej raz na pięć lat, przeprowadzonej w 2016 r., stan nawierzchni określono jako zadowalający, dobry i niezadowalający, a stan spękań określono jako zły. Stwierdzono również zniszczenia, deformacje i zapadnięcia chodników i zalecono

⁹ W 2016 r. wartość remontów i przebudów wyniosła łącznie 4.905 tys. zł 2016 r. (w tym środki własne ZDP wyniosły 3.276 tys. zł), a w 2017 r. wartość ta wyniosła 25.244 tys. zł (w tym środki własne wyniosły 9.598 tys. zł).

wykonanie remontu chodnika oraz wykonanie elementów odwodnienia, a także udrożnienie rowów.

(dowód: akta kontroli str. 19-41, 150-155, 175-188, 201-206)

2.3. W latach 2011-2016, poprzedzających złożenie wniosku o dofinansowanie ww. zadań ze środków Programu, na drodze nr 4801P miało miejsce 16 kolizji oraz cztery wypadki, w których osiem osób zostało rannych. Na drodze nr 4771P wystąpiło 30 kolizji oraz dziewięć wypadków, w których dziewięć osób zostało rannych.

(dowód: akta kontroli str. 265-266)

2.4. Dane i informacje zawarte we wnioskach o dofinansowanie z Programu ww. dwóch przedsięwzięć znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych, w zakresie: zapewnienia finansowego wkładu własnego powiatu leszczyńskiego¹⁰, zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych oraz informacji Starosty o braku zastrzeżeń wobec przystąpienia do realizacji robót, parametrów inwestycji drogowych planowanych do realizacji w zakresie: ilości, długości i szerokości pasów ruchu, usytuowania i szerokości chodników oraz poboczy¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 267-277, 308-327, 430-431, 433-454, 532-533, 535-559)

2.5. W wyniku realizacji przebudowy drogi nr 4801P przebudowano 2.640 mb drogi o szerokości 6 m, przebudowano 250 m chodnika oraz wybudowano 2.425 m ciągu pieszo-rowerowego, wybudowano lub przebudowano trzy przejścia dla pieszych oraz jedno przejście pieszo-rowerowe, jedno skrzyżowanie, jedną zatokę autobusową z peronem. Ponadto w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji celowej podano, że poprzez wymianę nawierzchni zwiększy się bezpieczeństwo i zmniejszy się wypadkowość na drodze, lepsza jakość nawierzchni spowoduje sprawniejszy transport, polepszenie płynności ruchu, zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych.

W wyniku realizacji przebudowy drogi nr 4771P¹² przebudowano łącznie 2.714 mb drogi o szerokości jezdni wynoszącej 6 m i 2.144 mb chodnika oraz wybudowano 2.657 mb ścieżki rowerowej, przebudowano lub wybudowano cztery przejścia dla pieszych i dwa przejścia pieszo-rowerowe, przebudowano dwa skrzyżowania, zamontowano cztery sztuki oświetlenia przy przejazdach dla pieszych i rowerów oraz dwie sztuki aktywnej sygnalizacji, a także przebudowano sześć przystanków komunikacyjnych wyposażonych w perony. Ponadto w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji celowej podano, że ww. przebudowa spowodowała wzrost bezpiecznych zachowań uczestników ruchu poprzez całkowite wyeliminowanie ruchu rowerowego z ulicy, a zastosowane rozwiązania związane z przebudową chodników i poboczy oraz ich oświetleniem przyczynią się do spadku liczby wypadków spowodowanych ruchem pieszych w obrębie drogi. Nastąpił również

¹⁰ W przypadku przebudowy drogi nr 4801P wkład własny budżetu Powiatu Leszczyńskiego wyniósł 529.107,06 zł, a wkład partnerów wyniósł 500.000 zł w przypadku budżetu Miasta Leszna oraz 600.000 zł z budżetu Gminy Rydzyna. W odniesieniu do przebudowy drogi nr 4771P wkład własny wyniósł budżet Powiatu Leszczyńskiego 889.395,91 zł, wkład partnerów wyniósł 1.000.000 zł (Miasto Leszno) i 500.000 zł (Gmina Lipno).

¹¹ Droga nr 4801P-m.in.: przebudowa 2.640 mb drogi i jej poszerzenie do 6 m, przebudowa 250 mb chodników, budowa 2.425 mb ciągu pieszo-rowerowego o szerokości 2.50 m, budowa jednej zatoki autobusowej, przebudowa trzech przejść dla pieszych oraz budowa jednego przejścia pieszo-rowerowego; droga 4771P-m.in. przebudowa 2.714 mb drogi jej poszerzenie do 6 m, przebudowa 2.144 mb chodnika, wykonanie ciągu pieszo-rowerowego na długości 2.657 mb, przebudowa i budowa łącznie sześciu przejść dla pieszych i pieszo-rowerowych, montaż czterech sztuk oświetlenia przy przejazdach dla pieszych i rowerów, budowa dwóch aktywnych sygnalizacji oraz przebudowa dwóch przystanków komunikacyjnych.

¹² Dane na podstawie wniosku ZDP o wypłatę dotacji i sprawozdania z wykorzystania dotacji celowej w 2017 r.

rozwój infrastruktury transportowej, wsparta została mobilność mieszkańców przy jednoczesnym obniżeniu emisji CO₂.

W toku kontroli NIK stwierdzono odstępstwa od realizacji tej inwestycji w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego i kosztorysu inwestorskiego, co zostało opisane w punkcie 3.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 300-308, 355-369, 625-638, 643)

2.6. W objętym kontrolą okresie zewnętrzne organy kontroli¹³ nie przeprowadzały bezpośrednio w ZDP kontroli realizacji ww. zadań, na które przyznane zostały dotacje. W kwietniu 2018 r. Wielkopolski Urząd Wojewódzki przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Lesznie kontrolę przebudowy drogi nr 4771P, przekazując Staroście po tej kontroli wystąpienie pokontrolne, w którym m.in. opisano nieprawidłowości w zakresie realizacji ww. inwestycji oraz wykorzystania dotacji udzielonej na jej przebudowę. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK tekst wystąpienia nie był ostateczny¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 257-260, 648-666)

2.7. Przebudowane drogi zostały ujęte w ewidencji środków trwałych ZDP w klasyfikacji rodzajowej (KŚT) – 220 „Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe”. Ich wyceny dokonano w oparciu o koszty wytworzenia, na podstawie faktur za roboty budowlane, wykonanie map, projektów i wynagrodzenia inspektora nadzoru. Grunty pod drogami zostały ujęte w ewidencji środków trwałych Starostwa Powiatowego w Lesznie (dalej: Starostwo).

(dowód: akta kontroli str. 370-416)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP w zbadanym obszarze.

3. Realizacja wybranych inwestycji drogowych dofinansowanych środkami Programu

Opis stanu faktycznego

3.1. ZDP posiadał dokumenty umożliwiające rozpoczęcie badanych inwestycji w planowanym terminie, wskazanym we wniosku o dofinansowanie, tj.: zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę (do zgłoszeń dołączono oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz opisy i szkice określające rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych), dokumentacje projektowe (projekt budowlano-wykonawczy, kosztorys inwestorski, projekt oznakowania i organizacji ruchu na czas stały, przedmiary robót, założenia do planu Bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych oraz kosztorys ofertowy). Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót precyzowały m.in.: wymagania dotyczące materiałów budowlanych, warunków badania tych materiałów oraz warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych, a także warunki dotyczące kontroli jakości robót, opis sposobu odbioru robót budowlanych, co było zgodne z § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy

¹³ Np. wojewoda wielkopolski, regionalna izba obrachunkowa czy organy nadzoru budowlanego.

¹⁴ Projekt wystąpienia pokontrolnego przekazany został Staroście Leszczyńskiemu, w trybie art. 38 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011r. nr 185, poz. 1092). Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych przez NIK, ustalenia zawarte w tym projekcie nie były ostateczne, gdyż Staroście Leszczyńskiemu przysługiwało prawo zgłoszenia zastrzeżeń do przekazanego mu projektu.

dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 430-454, 474-482, 532-559, 591-599)

3.2. Realizację obu zadań powierzono wykonawcy wybranemu zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych. W obu przypadkach zastosowano tryb przetargu nieograniczonego, a ustalenia wartości zamówień dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ (podstawą do ich określenia był kosztorys inwestorski opracowany nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia). Nie wystąpiły przypadki dokonywania ocen ofert, które powinny zostać odrzucone lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez ZDP. Umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w postępowaniach, a ich zapisy były zgodne z warunkami wynikającymi z ofert. W obu przypadkach wykonawca wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania robót.

(dowód: akta kontroli str. 455-457, 560-562)

3.3. Rozpoczęcie realizacji obu zadań nastąpiło zgodnie z warunkami umowy. ZDP przekazał wykonawcy dokumentację projektową, dziennik budowy i plac budowy w terminach określonym w umowach¹⁷. Inwestycje zostały rozpoczęte po upływie terminu na wniesienie przez Wydział Architektury i Budownictwa Starostwa sprzeciwu do zgłoszenia zamiaru przeprowadzenia robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 430-431, 459, 473, 485, 532-533, 564, 599-603)

3.4. Dla obu przebudowywanych dróg ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego.

Wykonawca nie opracował programu zapewnienia jakości, ale jego elementy, dotyczące organizacji i terminów wykonania robót, sposobu i procedury pomiarów i badań, wytwarzania mieszanek asfaltowych, wykonywania poszczególnych fragmentów robót i ich odbioru, wymagania dotyczące materiałów budowlanych (miały posiadać certyfikat na znak bezpieczeństwa, deklarację lub certyfikat zgodności z odpowiednią Polską Normą albo aprobatą techniczną), badania tych materiałów, a także wymagania dotyczące sprzętu i postanowienia dotyczące wpływu warunków pogodowych na realizację robót drogowych zostały zawarte w Specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (stanowiących załączniki do umów z wykonawcą danej przebudowy) oraz w Planach bezpieczeństwa i ochrony zdrowia opracowanych przez wykonawcę.

W obu przypadkach roboty zanikające, ulegające zakryciu, podlegały odbiorowi przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, którzy nie zgłosili do nich żadnych uwag. W dziennikach budowy nie odnotowano warunków atmosferycznych niesprzyjających realizacji robót drogowych. Badania kontrolne jakości materiałów i wykonanych prac, zgodnie z postanowieniami umów na przebudowę tych dwóch dróg, zostały przeprowadzone przez wykonawców inwestycji. ZDP nie zgłaszał uwag odnośnie jakości wykonywanych robót i wbudowywanych materiałów ani nie zlecił z własnej inicjatywy dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów ponieważ, zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika ZDP, przedstawianie na bieżąco przez wykonawców robót posiadanych

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.

¹⁷ W przypadku przebudowy drogi nr 4801P był to 1 marca 2016 r., a w przypadku przebudowy drogi nr 4771P był to 30 maja 2017 r (I i II etap inwestycji) oraz 15 lipca 2017 r. (III i IV etap).

certyfiatów i deklaracji zgodności używanych materiałów oraz bezpośredni nadzór inspektora nadzoru inwestorskiego były wystarczające do zagwarantowania poprawnej jakości wykonanych prac budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 435-454, 472-482, 493-514, 537-559, 586-598, 611-616)

3.5. W toku realizacji obu inwestycji nie udzielono wykonawcom zamówień uzupełniających.

(dowód: akta kontroli str. 457, 562)

3.6. Odbiory końcowe robót obu badanych zadań dokonane zostały w terminach wynikających z umowy, dokonano obmiaru powykonawczego w postaci mapy inwentaryzacji powykonawczej, a ZDP wyegzekwował od wykonawców dostarczenie wszystkich dokumentów niezbędnych do odbioru robót.

W trakcie odbioru końcowego dwóch badanych zadań nie stwierdzono żadnych wad ani usterek. W obu przypadkach strony ustaliły wynagrodzenia ryczałtowe wykonawców, a ich wysokość wynikająca z zestawień wartości wykonanych robót budowlanych, protokołu odbioru ostatecznego i faktur VAT wystawionych przez wykonawców inwestycji, odpowiadała kwotom określonym w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 291-296, 345-352, 459, 461, 492, 503-518, 564-565, 610, 617-624)

3.7. Terminy realizacji obu zadań były zgodne z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami, a także z terminami określonymi w umowach o udzieleniu dotacji w ramach Programu.

(dowód: akta kontroli str. 279, 331-332, 459, 564)

3.8. W trakcie przebudowy drogi nr 4771P wykonawca w dwóch przypadkach zgłosił potrzebę odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego (miało to związek z lokalizacją dodatkowych zjazdów do posesji oraz złym stanem technicznym przepustu). Inspektor nadzoru inwestorskiego wyraził zgodę na ich wykonanie, a koszty ich wykonania, zgodnie z uzgodnieniami z ZDP, ponieśli właściciele posesji w przypadku zjazdów oraz inwestor w przypadku przepustu. W trakcie przebudowy drogi nr 4801P wykonawca nie zgłaszał potrzeby odstępstwa od projektu budowlanego.

Zakres zrealizowanego zadania wynikający z zestawienia wykonanych robót w przypadku przebudowy drogi nr 4801P był zgodny z kosztorysem inwestorskim. W trakcie oględzin ww. odcinka drogi stwierdzono wykonanie z betonu asfaltowego dwupasmowej drogi jednojezdniowej o szerokości 6 m i długości 2.640 m, chodnika o szerokości od 1 m do 2.8 m i długości 250 m wykonanego z betonowej kostki brukowej oraz ciągu pieszo-rowerowego wykonanego z betonowej kostki brukowej (851 m długości) oraz z betonu asfaltowego (długość 1.614 m). Stwierdzono również wykonanie m. in. trzech przejść dla pieszych oraz jednego przejścia pieszo-rowerowego, jednego skrzyżowania, jednej zatoki autobusowej z peronem, zamontowanie barier zabezpieczających ruch pieszy (typ U-11a) o łącznej długości 20 m.

W przypadku przebudowy drogi nr 4771P, w trakcie przeprowadzonych oględzin stwierdzono wykonanie z betonu asfaltowego dwupasmowej drogi jednojezdniowej o szerokości 6 m i długości 2.714 m, wykonanie chodnika (o szerokości 1.5 m i długości 2.144 m) oraz ciągu pieszo-rowerowego (o szerokości 2.5 m i długości 2.657 m) z betonowej kostki brukowej. Stwierdzono również wykonanie czterech przejść dla pieszych, dwóch przejść pieszo-rowerowych, zamontowanie dwóch sztuk aktywnej sygnalizacji, montaż czterech sztuk oświetlenia przy przejazdach dla pieszych i rowerów, przebudowę dwóch skrzyżowań, wybudowanie sześciu przystanków autobusowych z peronem. W trakcie oględzin stwierdzono jednak

opisane dalej różnice pomiędzy zakresem prac zrealizowanych w ramach tego zadania, a zakresem prac wynikającym z projektu budowlanego oraz „Zestawienia wartości do odbioru końcowego”.

(dowód: akta kontroli str. 417-429, 483-492, 516-530, 601-610, 622-638)

3.9. W obu przypadkach wykonawca udzielił ZDP gwarancji jakości oraz rękojmi dla całości wykonanych prac, na okres 60 miesięcy. W objętym kontrolą okresie nie przeprowadzono przeglądów gwarancyjnych przebudowanych dróg ponieważ, jak wyjaśnił Kierownik ZDP, takie przeglądy przeprowadza się przed upływem terminu gwarancji, a ponadto do maja 2018 r. nie stwierdzono żadnych wad czy usterek na przebudowanych drogach, wymagających napraw gwarancyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 468-469, 576-577, 616)

3.10. ZDP nie zgłaszał zakończenia przebudowy obu dróg do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lesznie ponieważ w przypadku obu inwestycji nie było wymogu uzyskania pozwolenia na budowę, a więc, zgodnie z art 54 Prawa budowlanego, nie istniał obowiązek zgłaszania ich zakończenia.

(dowód: akta kontroli str. 616)

3.11. ZDP przekazał wojewodzie sprawozdania z wykorzystania obu dotacji w terminie wynikającym z umowy dotacji, do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, w którym dotacja została udzielona, co było zgodne z § 10 ust. 1a pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych¹⁸. Sprawozdania te zostały sporządzone w oparciu o: faktury VAT wykonawców zadań i potwierdzenia ich zapłaty, protokoły odbiorów częściowych i ostatecznych wykonanych robót. Zawierały również informacje finansowe, w tym planowane i wykonane koszt kwalifikowane realizacji zadań określonych w umowach o udzielenie dotacji, koszty rzeczywiste obliczone po zakończeniu realizacji zadania, charakterystykę zadań oraz informacje o sposobie przyczynienia się do realizacji celów Strategii rozwoju kraju Polska 2030, Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 oraz Strategii rozwoju transportu 2020. Rozliczenia te zostały przyjęte i zatwierdzone przez wojewodę po skorygowaniu sprawozdań przez ZDP¹⁹. Wykorzystanie obu dotacji nastąpiło poprzez faktyczne wydatkowanie przyznanych środków na realizowane zadania, przy czym w przypadku przebudowy drogi nr 4771P, w trakcie niniejszej kontroli NIK stwierdzono niewykonanie części robót, co zostało opisane dalej.

(dowód: akta kontroli str. 288-308, 344-369, 630-637)

3.12. W trakcie oględzin obu odcinków dróg stwierdzono, że stan oznakowania poziomego i pionowego był prawidłowy, a ich lokalizacja była zgodna z projektami stałej organizacji ruchu. Znaki pionowe były należycie utrzymane i nieosłonięte roślinnością lub innymi przeszkodami. Ogólny stan nawierzchni drogi był dobry (nie stwierdzono występowania w nawierzchni spękań podłużnych albo poprzecznych, spękań siatkowych, łat, wybojów, kolein oraz ubytków ziaren lub lepiszcza czy zastoisk wody na jezdni). Nawierzchnia chodnika oraz ciągu piesz-

¹⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 316, ze zm.

¹⁹ W przypadku przebudowy drogi nr 4801P korekty w sprawozdaniu wymagały kwoty dotyczące wartości robót wykonanych w pozycji „Roboty przygotowawcze” i „Roboty wykończeniowe” (podano dane z pierwotnego harmonogramu rzeczowo-finansowego, a nie z jego uaktualnionej wersji), nie wypełniono tabeli „Wykonanie finansowe zadania (kwalifikowane)” oraz nie załączono dowodów na rozpowszechnianie wiedzy wśród lokalnej społeczności o pozyskanym dofinansowaniu. W przypadku przebudowy drogi nr 4771P korekty w sprawozdaniu wymagały kwoty w tabeli „Elementy i rodzaje robót” w kolumnie „Koszty kwalifikowane planowane” (podano dane z pierwotnego harmonogramu rzeczowo-finansowego, a nie z jego uaktualnionej wersji).

rowerowego była równa w przypadku drogi nr 4801P, jednak na drodze 4771P w km 0+125 str. P stwierdzono nierówności nawierzchni chodnika. Krawężniki betonowe i obrzeża betonowe nie miały wykruszeń i ubytków (droga nr 4801P), natomiast w przypadku drugiej badanej drogi, na krawężnikach betonowych powstały miejscowe uszkodzenia i wykruszenia. Ponadto na 20% długości tej drogi stwierdzono ułożenie warstwy humusu o niepełnej grubości, a ściek przykrawężnikowy był częściowo pozostałością niewłaściwie odciętej masy bitumicznej z betonu asfaltowego.

(dowód: akta kontroli str. 625-644)

Kierownik ZDP wyjaśnił, że bezpośrednio po zakończeniu przebudowy drogi nr 4771P nie stwierdzono nierówności chodnika czy wykruszeń oraz ubytków krawężników betonowych, które powstały prawdopodobnie po okresie zimowym w efekcie wad materiałowych. W przypadku niepełnej grubości humusu, najprawdopodobniej nie został on wystarczająco zagęszczony przez wykonawcę. W związku z gwarancją wykonawcy, wszelkie uszkodzenia lub błędy wykonawcze zostaną zgłoszone w ramach napraw gwarancyjnych. W odniesieniu do niewłaściwie odciętej masy bitumicznej, Kierownik ZDP wyjaśnił, że prawdopodobnie podczas wykonywania robót bitumicznych, inspektor nadzoru inwestorskiego nie zwrócił na to uwagi ale powstała wada nie ma wpływu na nośność jezdni oraz drożność ścieku przykrawężnikowego.

W trakcie oględzin drogi nr 4801P stwierdzono, że rowy przydrożne na całej długości badanego odcinka drogi były zarośnięte roślinnością, na całej długości ścieków przykrawężnikowych zalegał piasek, a w km 0+470 strona P wystąpił ubytek w poboczu drogi.

Do czasu zakończenia kontroli NIK wykonano wszystkie prace naprawcze w przypadku drogi nr 4801P.

(dowód: akta kontroli str. 625-638)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Zgodnie z § 79 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakimi powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²⁰ zjazd indywidualny powinien mieć szerokość nie większą niż szerokość jezdni na drodze.

W trakcie przeprowadzonych oględzin wykonania zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 4771P w miejscowości Wilkowice” stwierdzono, że szerokość przebudowanej drogi wyniosła 6 m, a szerokość 7 zjazdów indywidualnych była większa niż 6,0 m i wyniosła:

- na ulicy Dworcowej 7,2 m i 7,15 m;
- na ul. Święciechowskiej: 7,5 m, 8 m, 6,9 m i 8 m.

Kierownik ZDP wyjaśnił, że ww. zjazdy istniały przed przebudową drogi w ww. wymiarach, a ustawa o drogach publicznych w art. 29 ust. 2 bezpośrednio nakazuje zarządcy drogi budowę lub przebudowę zjazdów dotychczas istniejących w przypadku budowy lub przebudowy drogi, a ponadto zostały one wykonane na podstawie projektu opracowanego przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje zawodowe i w związku z tym nie uchybiają przepisom ww. rozporządzenia.

W ocenie NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Z regulacji zawartej w art. 29 ust. 2 ustawy o drogach wynika wprawdzie obowiązek przebudowy

²⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 124, dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg publicznych.

dotychczas istniejących zjazdów przez zarządcę drogi jednakże parametry techniczne zjazdów zostały jednoznacznie określone w § 79 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych. Wskazuje on jednoznacznie, że zjazd indywidualny nie powinien być szerszy od jezdni.

(dowód: akta kontroli str. 630-637, 643-644)

2. W protokole odbioru końcowego robót nr 5/ZDP/2017 z dnia 9 listopada 2017 r. potwierdzono wykonanie w całości robót dotyczących zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 4771P w miejscowości Wilkowie” o wartości wynikającej z kosztorysu ofertowego wykonawcy robót (4.778,8 tys. zł), podczas gdy faktycznie części z tych robót nie wykonano. W odbiorze robót uczestniczyli i potwierdzili swoimi podpisami odbiór całości wykonanych robót: Zastępca Kierownika ZDP, pracownik ZDP (specjalista ds. dróg i mostów), [...] ²¹. Całość prac Komisji Odbioru zatwierdził Kierownik ZDP.

Także, w „Zestawieniu wartości do odbioru końcowego” sporządzonym na okoliczność zakończenia budowy, potwierdzono wykonanie robót budowlanych w całości. Zestawienie to zostało podpisane przez [...] ²².

W wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin oraz na podstawie mapy inwentaryzacji powykonawczej stwierdzono, że nie wykonano:

1. całej ściany prefabrykowanej o dł. 100 m (pozycja 42 ww. zestawienia),
2. 77 m bariero-poręczy stalowych sztywnych o dł. 2,50 m, z zaplanowanych 165 m barier (pozycja 44 ww. zestawienia),
3. 1.350 m obrzeży betonowych z zaplanowanych 8.020 m (pozycja 45 ww. zestawienia),
4. 248 m kolektora deszczowego z zaplanowanych 2.240 m (pozycja 47 ww. zestawienia),
5. 15 studni rewizyjnych z zaplanowanych 69 sztuk (pozycja 48 ww. zestawienia),
6. 130 m przykanalików z zaplanowanych 685 m (pozycja 49 ww. zestawienia)
7. 34 studzienek ściekowych z zaplanowanych 150 sztuk (pozycja 50 ww. zestawienia).

Kierownik wyjaśnił, że przedmiot zamówienia odebrano bez uwag, ponieważ wykonawca roboty budowlane wykonał w całości, bez wad, zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i obowiązującymi przepisami technicznymi, co zostało potwierdzone przez [...] ²³. Ponadto Kierownik ZDP wyjaśnił, że nie miał uwag odnośnie jakości wykonywanych robót i wbudowywanych materiałów oraz nie zlecił z własnej inicjatywy dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów, ponieważ przedstawianie na bieżąco przez wykonawców robót posiadanych certyfikatów i deklaracji zgodności używanych

²¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

materiałów oraz [...] ²⁴ były wystarczające do zagwarantowania poprawnej jakości wykonanych prac budowlanych.

Z informacji uzyskanych od Starosty Leszczyńskiego wynika, że podstawą rozliczenia z wykonawcą i podpisania protokołu odbioru końcowego było podpisane przez [...] ²⁵ „Zestawienie wartości do odbioru końcowego”, zawierające zakres rzeczowy wykonanych robót oraz ich wartość, w którym potwierdzili oni wykonanie całości pracy objętych umową. Starosta dodał również, że [...] ²⁶ nie informował ZDP o konieczności wprowadzenia zmian do projektu budowlanego, nie sporządził żadnych protokołów konieczności wykonania robót zamiennych lub konieczności zaniechania robót, nie dokonywał też żadnych wpisów w dzienniku budowy, które dotyczyłyby konieczności wykonania prac dodatkowych czy zamiennych.

Zgodnie z § 3 pkt 2 umowy nr 5/IN/ZDP/2017 r. z 5 kwietnia 2017 r. o [...] ²⁷

[...] ²⁸ w wyznaczonym terminie nie udzielił wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 519-531, 583-590, 616-624, 630-646, 668-674)

Na skutek ww. nieprawidłowości ZDP, z naruszeniem zasady gospodarnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych określonej w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ²⁹ wypłacił wykonawcy zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 4771P w miejscowości Wilkowice” wynagrodzenie w pełnej wysokości, tj. za całość wykonanych prac pomimo, że nie zostały one w całości wykonane. Nie obniżono przy tym wynagrodzenia ryczałtowego proporcjonalnie do zakresu niewykonanych prac opisanych powyżej, tj. o kwotę 291.035,30 zł brutto ³⁰. Ponadto, wypłata ww. wynagrodzenia, współfinansowanego ze środków Programu, była niezgodna z art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona.

Działanie to było także niezgodne z § 4 ust. 4 umowy nr 5/ZDP/2017 z 23 marca 2017 r. zawartej z wykonawcą, a także z § 4 ust. 9 umowy o dofinansowanie nr 33/17 z dnia 13 lipca 2017 r. zawartej przez Zarząd Powiatu Leszczyńskiego

²⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²⁹Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

³⁰ Kwota została obliczona na podstawie kosztorysu inwestorskiego i ustalonego zakresu niewykonanych prac. Została ona potwierdzona przez Kierownika ZDP.

z Wojewodą Wielkopolskim, który stanowił że ze środków dotacji mogły być finansowane tylko wydatki bezpośrednio związane z realizacją zadania³¹.

(dowód: akta kontroli str. 332, 565-565, 622-625, 630-638)

Kierownik ZDP wyjaśnił, że Zarząd Dróg zapłacił za cały przedmiot zamówienia ponieważ strony umowy ustaliły wynagrodzenie ryczałtowe. Według Kierownika ZDP wynagrodzenie nie zostało obniżone ponieważ wykonawca wykonał roboty dodatkowe (dodatkowe: perony przystanków, frezowanie nawierzchni, oświetlenie przejść dla pieszych, regulacja wysokościowa włazów zaworów i studni itp.), dla których nie sporządzono protokołów konieczności potwierdzonych przez [...]³², do czego zobowiązywała umowa z [...]³³. Kierownik ZDP dodał, że nie zna przyczyn ich niesporządzenia.

W trakcie przeprowadzonych przez NIK oględzin stwierdzono jedynie wykonanie czterech dodatkowych peronów przystanków autobusowych.

NIK wskazuje, że w przypadku niewykonania przez wykonawcę wszystkich robót, za które w umowie określone zostało wynagrodzenie ryczałtowe, podlega ono proporcjonalnemu obniżeniu, stosownie do zakresu niewykonanej części³⁴. Ponadto, wszelkie zmiany zakresu przedmiotowego umowy zawartej z wykonawcą, w tym zlecenie dodatkowych robót budowlanych, powinny zostać udokumentowane i przeprowadzone z zachowaniem warunków i procedur przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych (art. 67 i art. 144).

W ocenie NIK, niepełne wykonanie zakresu rzeczowego zadania dofinansowanego środkami Programu, skutkowało dodatkowo podaniem nierzetelnych danych w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa za rok 2017 r., opracowanym przy udziale ZDP. W dokumencie tym wskazano bowiem, że zadanie to wykonano w pełnym, zaplanowanym pierwotnie, zakresie.

Z informacji uzyskanych od Starosty Leszczyńskiego wynika, że nie posiadał on wiedzy na temat odstępstw w realizacji przebudowy drogi 4771P. Poinformował ponadto, że Zarząd Powiatu Leszczyńskiego zlecił radcy prawnemu przygotowanie zawiadomienia do Prokuratury Rejonowej w Lesznie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na poświadczeniu przez [...]³⁵ nieprawdy, co do okoliczności mających znaczenie prawne, tj. o czyn z art. 271 § 1 kk, a także pisma do wykonawcy robót budowlanych z żądaniem zwrotu nienależnego wynagrodzenia za wykonane prace.

(dowód: akta kontroli str. 362-369, 630-637, 644, 672-674)

NIK zwraca uwagę na fakt, że w trakcie przeprowadzonych oględzin przebudowanej drogi powiatowej nr 4771P w miejscowości Wilkowice stwierdzono wykonanie

*Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności:*

³¹ Na podstawie § 7 ust. 3 ww. umowy Wojewoda jest uprawniony do żądania zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z umową.

³² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

³³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

³⁴ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 8 marca 2016 r. (I ACa 788/15), wyrok Sądu Najwyższego z 25 marca 2015 r. (Sygn. akt II CSK 389/14).

³⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

13 indywidualnych zjazdów z drogi publicznej obsługujących po dwie położone obok siebie nieruchomości. W związku z niewyodrębnieniem poszczególnych zjazdów do sąsiadujących ze sobą nieruchomości (tzw. „zjazdy podwójne”), szerokość tych zjazdów nie odpowiada wytycznym określonym w § 79 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakimi powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

(dowód: akta kontroli str. 630-637)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 4771P w miejscowości Wilkowice”, w szczególności rzetelność sprawowania [...]³⁶, dokonania odbioru prac i rozliczeń z wykonawcą.

Prawidłowo zrealizowane zostało natomiast zadanie dotyczące przebudowy drogi nr 4801P.

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 Kontroli³⁷, wnosi o podjęcie działań mających na celu :

- 1) zapewnienie bieżącej aktualizacji ksiąg dróg,
- 2) zapewnienie realizowania indywidualnych zjazdów z dróg publicznych do posesji zgodnie z wymogami technicznymi,
- 3) zapewnienie rzetelnego nadzoru nad realizowanymi inwestycjami, w szczególności w zakresie odbioru robót i rozliczeń z wykonawcami,
- 4) zweryfikowanie protokołu odbioru końcowego robót dotyczących zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 4771P w miejscowości Wilkowice” i wyegzekwowanie od wykonawcy nienależnej kwoty wynagrodzenia,
- 5) zwrócenie na rachunek Wojewody Wielkopolskiego odpowiedniej kwoty wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem dotacji, uzyskanej na zrealizowanie zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 4771P w miejscowości Wilkowice”.

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

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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

³⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w określenia osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

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.

Poznań, 15 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Bartosz Tomczyk
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....

.....