



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.012.02.2020

Sylvia Kosicka
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych w Szamotułach
ul. Bolesława Chrobrego 6, 64-500 Szamotuły

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Szamotułach, ul. Bolesława Chrobrego 6, 64-500 Szamotuły (dalej: ZDP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylvia Kosicka Dyrektor ZDP od 1 stycznia 2017 r. (dalej: Dyrektor)
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: FDS)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli, tj. do 2 września 2020 r., z wykorzystaniem danych dotyczących wcześniejszych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Ryszard Kokociński, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/79/2020 z 24 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-11)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zrealizowanie projektu drogowego pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1870P Kaźmierz-Buk na odcinku od km 0+000 do km 0+544,00 w Kaźmierzu – etap II”.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Zadanie to zostało odpowiednio zaplanowane i następnie zrealizowane zgodnie z zawartą z Wojewodą Wielkopolskim umową o dofinansowanie z FDS. Osiągnięte zostały zakładane w tej umowie efekty. ZDP opracował projekt planu realizacji inwestycji i remontów dróg powiatowych, zawierający określenie nakładów niezbędnych na ich sfinansowanie. Zarząd powiatu, na podstawie tego projektu, wskazał odcinki dróg do przebudowy, w tym odcinek drogi 1870P dofinansowany środkami FDS. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na realizację przebudowy tego odcinka drogi zostało właściwie przygotowane i przeprowadzone. Terminowo przygotowano niezbędną do rozpoczęcia inwestycji dokumentację, uzyskano wymagane pozwolenia oraz ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego. Prace związane z przebudową odcinka drogi zrealizowano zgodnie z dokumentacją projektową, postanowieniami umowy o dofinansowanie z FDS i umowy zawartej z wykonawcą. Za dziewięciodniowe, wynikające z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, opóźnienie zakończenia prac budowlanych ZDP naliczył i wyegzekwował kary umowne w wysokości 43.921,63 zł. Na wniosek inwestora, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: PINB) wydał pozwolenie na użytkowanie przebudowanego odcinka drogowego. Zrealizowana przebudowa odcinka drogi powiatowej w Kaźmierzu, przyczyniła się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zwiększenia atrakcyjności i dostępności terenów do niej przyległych. Niesporządzenie przez ZDP planu rozwoju sieci drogowej, w sposób wymagany przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³, pozostawało bez wpływu na realizowanie ocenianego zadania. Prowadzona elektronicznie i w formie papierowej ewidencja dróg zawierała dane wymagane rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych⁴. Zgodnie z przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, kontrole stanu technicznego zarządzanych dróg przeprowadzane były przez uprawnione podmioty, a sprawozdania o sieci dróg publicznych były terminowo składane Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm., dalej: ustawa o drogach publicznych.

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582 (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg).

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z FDS

1.1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Wykonywanie czynności związanych z budową, modernizacją, remontami oraz utrzymaniem sieci dróg powiatu szamotulskiego należało do zadań ZDP. Obowiązki zarządcy dróg realizowało pięciu pracowników administracyjnych, w tym dwóch pracowników działu drogowego, tj. inspektor i podinspektor ds. dróg, którzy posiadali wykształcenie średnie ogólnokształcące oraz ukończone szkolenia z zakresu: projektowania, opiniowania i zatwierdzania stałej organizacji ruchu, zarządzania drogami, stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych, postępowań administracyjnych i dróg publicznych, a także ośmiu pracowników fizycznych pracujących w trzech brygadach utrzymania dróg.

(akta kontroli str. 12-35, 37 i 843)

Dyrektor wyjaśniła, że stan zatrudnienia odpowiadał potrzebom i zakresowi zadań realizowanych przez ZDP. W przypadku choroby lub urlopu wypoczynkowego, pracownika zarządzającego drogami, obowiązki przejmował inny wyznaczony pracownik ZDP, któremu ten zakres przypisano.

(akta kontroli str. 36)

Na dzień 31 grudnia 2018 i 2019 r. ZDP administrował 361,0 km dróg, w tym: 338,2 km dróg posiadało nawierzchnię bitumiczną oraz 22,8 km dróg stanowiło drogi gruntowe. Długość sieci drogowej zarządzanej przez ZDP w kontrolowanym okresie nie uległa zmianie. W zarządzie ZDP nie było dróg wewnętrznych.

(akta kontroli str. 38-40 i 47)

1.1.2. Stosownie do postanowień art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶ oraz regulaminu ZDP, do jego zadań należało w szczególności opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

ZDP opracował dokument pn. „Projekt zadań inwestycyjnych i remontowych na drogach powiatowych w latach 2019-2020” zawierający wykaz zaplanowanych do przebudowy lub remontu 33 odcinków dróg o długości 94,2 km, w tym cztery odcinki dróg zgłoszone do dofinansowania ze środków FDS. Projekt ten zawierał opis stanu technicznego poszczególnych odcinków dróg, informacje o posiadanej przez ZDP dokumentacji projektowo-kosztorysowej, proponowany zakres remontów oraz szacowane koszty przebudowy i remontów poszczególnych odcinków. Łączna suma tych nakładów wyniosła 108,3 mln zł. Projekt ten został przedłożony zarządowi powiatu, który podjął decyzję o przygotowaniu do realizacji i zabezpieczeniu środków finansowych dla 10 z 33 zadań drogowych, w tym dla wszystkich czterech zadań zgłoszonych do dofinansowania z FDS.

Propozycje przebudowy i remontów dróg, jak wyjaśnił Wicestarosta, konsultowano z władzami gmin, na terenie których przebiegają drogi wskazane do przebudowy.

(akta kontroli str. 48-50)

W uchwalonym przez Radę Powiatu Szamotulskiego⁷ planie rozwoju publicznego transportu zbiorowego stwierdzono, że gęsta sieć dróg na terenie powiatu

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.

⁷ Nr XV/84/2016 z dnia 17 lutego 2016 r.

szamotulskiego stanowi dobre zaplecze do przemieszczania się mieszkańców i towarów.

(akta kontroli str. 48-50, 53-68, 849-850)

Dyrektor wyjaśniła, że ze względu na ograniczone środki finansowe będące w dyspozycji powiatu, w pierwszej kolejności podejmowane są remonty i przebudowy dróg, w których kosztach partycypują gminy.

(akta kontroli str. 51)

Wicestarosta wyjaśnił, że dobrze rozwinięta sieć dróg powiatowych nie wymaga budowy nowych odcinków dróg, a w dniu 15 maja 2019 r. zarząd powiatu⁸ zapoznał się z projektem zadań inwestycyjnych i remontowych na drogach powiatowych opracowanym przez ZDP na lata 2019-2020. Podał ponadto, że przyjęty plan nie jest możliwy w całości do sfinansowania w ciągu kadencji zarządu powiatu, dlatego przedstawione propozycje inwestycyjne i remontowe są co roku analizowane i weryfikowane przy konstruowaniu budżetu powiatu, w zakresie możliwości ich sfinansowania ze środków własnych oraz innych źródeł zewnętrznych.

(akta kontroli str. 52 i 849-850)

1.1.3. Ewidencję dróg, obiektów mostowych oraz przepustów ZDP prowadził w formie elektronicznej i papierowej, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg. Dziennik objazdu drogi prowadzony był dla jednej kategorii dróg zarządzanych przez ZDP, tj. dróg powiatowych. Dla sześciu skontrolowanych odcinków dróg⁹, w tym drogi przebudowanej w ramach FDS, książki drogi prowadzono zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych, oddzielnie dla każdego odcinka drogi. Wpisów w tych książkach dokonywała osoba uprawniona. Tabela nr 3 zawierała zbiorcze dane techniczne odcinka drogi. Tabela nr 4 zawierała wykaz dzienników objazdu drogi. W tabeli nr 5 wpisano kontrole stanu technicznej wartości użytkowej odcinka drogi, w tabeli nr 6 wykaz protokołów odbioru robót. Tabela nr 7 pn. „Wykazy protokołów katastrof odcinka drogi” nie zawierała wpisów ze względu na brak tego rodzaju zdarzeń drogowych. Tabela nr 8 zawierała szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi. Zawierała informacje o wszystkich elementach inżynierii ruchu odcinka drogi¹⁰. Wpisy w tabelach były kompletne.

(akta kontroli str. 585-839)

1.1.4. Zgodnie z przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, ZDP przeprowadzał raz w roku i raz na pięć lat kontrole stanu dróg i drogowych obiektów mostowych dla wszystkich 65 zarządzanych odcinków dróg publicznych, uwzględniając jego wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrole te przeprowadzały osoby posiadające, w dacie przeprowadzania tych czynności, uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności oraz zaświadczenia o przynależności do samorządu zawodowego przewidziane w art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego. Protokoły rocznych kontroli okresowych drogi nr 1870P Kaźmierz-Buk na odcinku od km 0+000,00 do km 0+554,00 w Kaźmierzu, stwierdzały zły stan nawierzchni tego odcinka przed przebudową.

(akta kontroli str. 164-274)

1.1.5. Stosownie do przepisów zawartych w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz

⁸ Pkt 6 druk Z-262/19 protokołu nr 30/2019 z posiedzenia zarządu powiatu w dniu 15 maja 2019 r.

⁹ O numerach 1858P Szamotuły – Kępa – Baborówko – Pamiątkowo, 1870P Kaźmierz – Buk, 1855P Śmitowo - Jastrowo-Gałow, 1839P Pierwoszewo - Ćmachowo, 1856P Gałow – Przyborowo, 1859P Pamiątkowo – Żydowo.

¹⁰ Znaki poziome i pionowe, bariery, sygnalizację oraz o ich lokalizację.

gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹¹, ZDP przekazał do GDDKiA roczne informacje o zarządzanej sieci dróg publicznych sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia 2018 i 2019 roku. Informacje te sporządzono i przekazano przed upływem I kwartału następującego po roku, za który sporządzono informację.

(akta kontroli str. 39-40 i 47)

1.1.6. ZDP zarządzał 65 odcinkami dróg, z czego 29, tj. 44,6 % posiadało opracowaną i zatwierdzoną przez Starostę stałą organizację ruchu¹². Organizacji ruchu nie posiadały drogi nieremontowane oraz drogi o nawierzchni gruntowej. Przebudowany ze środków FDS odcinek drogi nr 1870P Kaźmierz-Buk, posiadał opracowaną na okres prowadzonej przebudowy i zatwierdzoną przez starostę tymczasową organizację ruchu oraz - po modernizacji - aktualną stałą organizację ruchu, która określała m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przed zatwierdzeniem organizacji ruchu przez starostę, była ona opiniowana przez Komendę Powiatową Policji w Szamotułach

(akta kontroli str. 41-46, 68-80, 415-416)

1.1.7. Prowadzona w ZDP książka skarg i wniosków, nie zawierała żadnych wpisów. Dyrektor wyjaśniła, że w latach 2018 – 2019 do ZDP nie wpłynęły żadne skargi dotyczące złego stanu dróg powiatowych oraz poprawy ich oznakowania. Jednocześnie w tym okresie wpłynęło 35 wniosków, złożonych przez mieszkańców oraz Policję, dotyczących poprawy stanu dróg powiatowych, ich oznakowania lub zmiany w stałej organizacji ruchu. Spośród 35 wniosków, pięć dotyczyło potrzeby przebudowy trzech zadań zgłoszonych przez powiat do dofinansowania z FDS¹³. Według wyjaśnień Dyrektor, wnioski te rejestrowano w książce podawczej i na bieżąco rozpatrywano. W zakresie drobnych ubytków nawierzchni lub zniszczonego oznakowania, wnioski realizowano poprzez przekazywanie stosownej dyspozycji brygadzie remontowej. Dyrektor podała ponadto, że zmiany w stałej organizacji ruchu rozpatrywane były komisyjnie, a w przypadku pozytywnej decyzji przekazywano je kolejno do realizacji, tj. opracowywano projekt, uzyskiwano wymagane opinie, zatwierdzano i wprowadzano ustalone organizacje ruchu. Wnioski dotyczące przebudowy dróg wraz z opracowaną opinią przekazywano zarządowi powiatu celem podjęcia decyzji, co do ich realizacji.

(akta kontroli str. 428-430 i 851)

1. 2. Realizacja projektów drogowych

1.2.1. W latach 2019-2020 powiat szamotulski złożył wojewodzie wielkopolskiemu cztery wnioski o dofinansowanie z FDS następujących zadań drogowych realizowanych w cyklu jednorocznym:

a) W dniu 11.04.2019 r. wniosek o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 1870P Kaźmierz-Buk na odcinku od km 0+000 do km 0+544,00 w Kaźmierzu - etap II, za kwotę 1.214.908,51 zł¹⁴ (nabór wniosków na 2019 r.).

¹¹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

¹² Odcinki tych dróg w ostatnich 10 latach poddano remontowi, przebudowie lub modernizacji.

¹³ Dwa wnioski wójta i mieszkańców gminy Kaźmierz dotyczyły przebudowy drogi powiatowej nr 1870P Kaźmierz –Buk, dwa wnioski Burmistrza i mieszkańców na przebudowę drogi 1857P Szamotuły –Górka oraz jeden wniosek złożony przez dyrekcję Szkoły Podstawowej w Nojewie na poprawę bezpieczeństwa na drodze powiatowej 1875P Nojewo-Buszewo.

¹⁴ Kwota podana we wniosku wynikająca z kosztorysu inwestorskiego, która uległa zmianie po przeprowadzonym przetargu i w umowie z Wojewodą oraz skorygowanym wniosku wynosiła 976 036,24 zł.

b) W dniu 26.08.2019 r.¹⁵ wniosek o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 1875P Nojewo-Zajączkowo-Buszewko o długości 800m w miejscowości Nojewo, za kwotę 836.839,60 zł (nabór wniosków na 2020 r.).

c) W dniu 26.08.2019 r. wniosek o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 1857P (ul. Gąsawska) na odcinku od ronda do ul. Sikorskiego w Szamotułach (332 m drogi 0+000 do km 0+332), budowę chodnika o szerokości 2 m na długości 305 m oraz kolektora kanalizacji deszczowej na dł. 310 m, za łączną kwotę 1.339.870,08 zł (nabór wniosków na 2020 r.).

Wojewoda poinformował powiat szamotulski, że złożone wnioski zostały ujęte na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków Funduszu, jednak otrzymanie dofinansowania będzie uzależnione od zatwierdzenia listy przez Prezesa Rady Ministrów.

Spośród ww. wniosków tylko przebudowa drogi powiatowej nr 1870P Kaźmierz – Buk w Kaźmierzu (etap II) uzyskała dofinansowanie z FDS.

d) w dniu 6.08.2020 r wniosek o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 1855P Śmiłowo-Gałowo odcinek II od km 0+035,44 do km 2 +100,00 Śmiłowo-Jastrowo wraz z budową ronda w miejscowości Jastrowo – odcinek w części od km 2 +100 do km 2 + 278,69 za łączną kwotę 8.730,490,99 zł (nabór wniosków na 2021 r.).

Wyboru odcinków dróg do przebudowy wskazywanych we wnioskach, dokonano na podstawie aktualnego planu przebudowy i remontu sieci drogowej, który zawierał również opis stanu technicznego odcinka drogi wynikający z okresowych ocen rocznych i 5-letnich kontroli stanu technicznego nawierzchni.

(akta kontroli str. 48-50, 81-161, 852-856 i 850-902)

1.2.2. Komenda Powiatowa Policji w Szamotułach poinformowała NIK, że na drodze:

- 1870P na odcinku 0,000 do km 0,544 w miejscowości Kaźmierz w okresie pięciu lat poprzedzających jej przebudowę, tj. w latach 2014-2018, w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji odnotowano cztery zdarzenia drogowe o charakterze kolizji (bez osób rannych). Przyczyną zdarzeń były zwierzęta i obiekty na drodze oraz nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu. W okresie od zakończenia przebudowy tego odcinka drogi, tj. 20 listopada 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. nie odnotowano żadnych zdarzeń drogowych. Zdaniem Policji przebudowa drogi przyczyniła się do poprawy stanu bezpieczeństwa. Inwestycja została pozytywnie odebrana przez lokalną społeczność;
- 1875P na odcinku 800 m w miejscowości Nojewo, w okresie pięciu lat poprzedzających złożenie wniosku o dofinansowanie, tj. w latach 2014-2018, odnotowano cztery zdarzenia drogowe o charakterze kolizji. Przyczyną zdarzeń były zwierzęta i obiekty na drodze, niezachowanie bezpiecznej odległości między pojazdami, niedostosowanie prędkości do warunków ruchu oraz nieprawidłowe wyprzedzanie;
- 1857P w miejscowości Szamotuły na ul. Gąsawska, w okresie pięciu lat poprzedzających wniosek o dofinansowanie, tj. w latach 2014-2018, odnotowano dwie kolizje drogowe, których przyczyną był zły stan jezdni oraz nieudzielenie pierwszeństwa pieszemu.

(akta kontroli str. 162-163)

1.2.3. Informacje i dane zawarte we wniosku o dofinansowanie przebudowy odcinka drogi powiatowej 1870P w ramach FDS, znajdowały potwierdzenie w aktualnych

¹⁵ W naborze na rok 2020 termin do złożenia wniosków upływał 26 sierpnia 2019 r.

dokumentach źródłowych takich jak pozwolenia i zaświadczenia, dokumentacji projektowej i kosztorysowej przewidującej rozwiązania zgodne z normatywnem określonym w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹⁶. Do wniosku dołączona była m.in. opinia komendy powiatowej Policji¹⁷ oraz uchwała rady powiatu zapewniająca udział środków własnych.

Z przekazanej kontrolującemu przez zarząd powiatu dokumentacji wynika, że we wniosku przedłożonym wojewodzie wymieniono wszystkie planowane roboty budowlane wraz z ich kosztami, jednak złożony wniosek wymagał uzupełnienia w następującym zakresie:

- umniejszenia wartości wydatków kwalifikowanych o koszty nadzoru inwestorskiego (pozwolenie na budowę nie przewidywało obowiązkowego ustanowienia nadzoru inwestorskiego);
- wskazania jednego numeru wyodrębnionego rachunku wnioskodawcy, dedykowanego do obsługi środków Funduszu;
- skorygowania harmonogramu rzeczowo-finansowego o jednoznaczne określenie klasy jezdni oraz poprawienie błędnej długości nowo projektowanych chodników.

Powyższe zalecenia wojewody, zostały przez powiat wykonane.

(akta kontroli str. 147-160, 324-325, 431-479 i 845-848)

1.2.4. Z przedłożonej przez zarząd powiatu dokumentacji złożonych w 2019 r. trzech wniosków o dofinansowanie z FDS wynika, że wojewoda wielkopolski zawarł z powiatem tylko jedną umowę o dofinansowanie zadania pn. Przebudowa drogi powiatowej nr 1870P Kaźmierz-Buk na odcinku od km 0+000,00 do km 0+554,00 w Kaźmierzu – etap II o wartości całkowitej 976 036,24 zł brutto. Przyznane dofinansowanie ze środków FDS wynosiło 683 225,00 zł, tj. 70% całości zadania. Powiat zobowiązał się wnieść wkład własny w wysokości 292 811,24 zł. Umowa o dofinansowanie zawarta w dniu 29 października 2019 r, została zmieniona aneksem nr 1 z dnia 22 listopada 2019 r. w zakresie dotyczącym terminów zakończenia:

- rzeczowego (zmiana z 15 września 2019 r. na 22 październik 2019 r.),
- finansowania (z 30 października 2019 r. na 31 grudzień 2019 r.),
- oddania do użytkowania (z 30 października 2019 r. na 10 grudnia 2019 r.).

Podstawą sporządzenia aneksu był skierowany do wojewody wielkopolskiego wniosek powiatu o wydłużenie terminu rzeczowego i finansowego realizacji zadania, co było spowodowane opóźnieniem po stronie wykonawcy oraz ujawnionymi podczas odbioru końcowego usterkami, co skutkowało naliczeniem wykonawcy kar umownych.

(akta kontroli str. 568-583)

Nie stwierdzono odstępiania od realizacji zadania ujętego na ostatecznej liście zadań do dofinansowania zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 81-161)

1.2.5. Zarząd powiatu posiadał pozwolenie na budowę¹⁸ drogi nr 1870P, której I etap przebudowy realizowany był w latach 2017-2018. Dofinansowanie z FDS badanego zadania inwestycyjnego, nastąpiło na podstawie zawartej przez Powiat Szamotulski z Wojewodą Wielkopolskim umowy nr 10.223/19 z dnia 28.10.2019 r. Ogłoszenie

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz.124, ze zm.

¹⁷ W opinii tej wskazano, że planowana inwestycja pomoże realizować zadania o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa mieszkańców oraz poprawi połączenia drogowe istotne dla funkcjonowania służb bezpieczeństwa.

¹⁸ Nr 674/2015 z 24 września 2015 r.

o zamówieniu publicznym ukazało się w BIP 30.04.2019 r. ZDP zawarł umowę z wykonawcą wyłonionym 4 czerwca 2019 r. w drodze przetargu nieograniczonego. Rozpoczęcie prac zgłoszono PINB 5 czerwca 2019 r., na podstawie obowiązującego pozwolenia na budowę.¹⁹

(akta kontroli str. 275-293, 324-334)

1.2.6. Przebudowę drogi 1870P w Kaźmierzu, powierzono wykonawcy wyłonionemu zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych. Wartość zamówienia określono z zachowaniem reguł art. 32-33 i art. 35 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰, tj. w oparciu o kosztorys inwestorski, opracowany w terminie nieprzekraczającym sześciu miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Nie dokonano oceny ofert, które powinny zostać odrzucone lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego. Umowę zawarto z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w postępowaniu. Zapisy umowy były zgodne z SIWZ²¹ oraz warunkami wynikającymi ze złożonej oferty. Wykonawca zadania, wniósł wymagane przez inwestora zabezpieczenie należytego wykonania robót w postaci gwarancji ubezpieczeniowej.

(akta kontroli str. 275-323)

1.2.7. Prace przy przebudowie drogi nr 1870P Kaźmierz – Buk w Kaźmierzu rozpoczęto 6 czerwca 2019 r.

Umowa o dofinansowaniu tego zadania, zawartej 28 października 2019 r., określała, że warunkiem przekazania beneficjentowi środków finansowych będzie ich otrzymanie przez wojewodę zgodnie z zapisami art. 10 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych²² (dalej: ustawa o FDS), w imieniu którego zaciąga on zobowiązanie, a także dostępność tych środków na rachunku bankowym. Harmonogram rzeczowo – finansowy stanowiący załącznik nr 1 do ww. umowy stanowił, że dofinansowanie w kwocie 683.225,00 zł przekazane zostanie jednorazowo w listopadzie 2019 r. Ww. środki, wojewoda przekazał 7 listopada 2019 r. w formie jednej transzy na wydzielony rachunek powiatu służący do obsługi tego zadania inwestycyjnego. Przekazanie środków nastąpiło po zakończeniu budowy i odbiorze ostatecznym. W dniu 14 listopada 2019 r. rachunek ten powiat zasilil kwotą 292.811,24 zł stanowiącą wkład własny finansowany dotacją celową w wysokości 139.817,00 zł, otrzymaną z tytułu pomocy finansowej od gminy Kaźmierz oraz wolnymi środkami pochodzącymi z niewykorzystanych środków roku poprzedniego w kwocie 152.994,24 zł. Całość zgromadzonych środków, tj. 976.036,24 zł, przekazana została na wydzielony rachunek ZDP. W dniu 18 listopada 2019 r. ZDP przekazał na konto wykonawcy umniejszoną o karę umowną kwotę 932 114,61 zł.

(akta kontroli str. 327, 486-487, 544-567, 580-582)

1.2.8. Starostwo Powiatowe w Szamotułach oraz ZDP prowadziły wyodrębnioną ewidencję księgową dla środków finansowych FDS przyznanych na przebudowę drogi 1870P w Kaźmierzu (etap II), co było zgodne z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FDS. Środki finansowe gromadzono na wyodrębnionych rachunkach bankowych starostwa powiatowego i ZDP.

(akta kontroli str. 544-567 i 857-858)

¹⁹ Decyzja Starosty Powiatu Szamotulskiego 674/2015 z 24 września 2015 r. I etap przebudowy drogi powiatowej rozpoczęto w 2017 r.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

²¹ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1430.

1.2.9. Załącznikami do Umowy²³ z wykonawcą przebudowy drogi nr 1870P była dokumentacja projektowo-wykonawcza, specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót oraz formularz ofertowy wykonawcy. Plac budowy wraz z dziennikiem budowy przekazano wykonawcy 25 czerwca 2019 r.²⁴ W tym samym dniu kierownik budowy oraz inspektor nadzoru inwestorskiego złożyli oświadczenia o przyjęciu obowiązków, a ZDP powiadomił PINB o terminie rozpoczęcia robót, co nastąpiło po tym jak decyzja pozwolenie na budowę stała się ostateczna.

Umowa przewidywała zakończenie przebudowy drogi 15 września 2019 r. Wpisem z 24 września 2019 r. inspektor nadzoru inwestorskiego potwierdził zakończenie robót oraz zalecił uzupełnić roboty na terenie przylegającym, zgodnie z ustaleniami dokonanymi podczas przeglądu technicznego. W czasie odbioru końcowego w dniu 26 września 2019 r. stwierdzono potrzebę poprawienia oznakowania poziomego, uporządkowania i dowiązania wysokości terenu przyległego oraz wyregulowania wjazdu studzienki – wszystko w terminie do 11 października 2019 r.²⁵ Dokonano geodezyjnego obmiaru powykonawczego prac²⁶. Wykonawca dostarczył wszystkie wymagane umową dokumenty i certyfikaty niezbędne do odbioru robót, który ostatecznie nastąpił 22 października 2019 r.

Za nieterminową realizację przedmiotu umowy (dziewięciodniowe opóźnienie), naliczono i wyegzekwowano od wykonawcy przewidziane umową kary²⁷ w kwocie 43.921,63 zł. Wykonawca udzielił zamawiającemu gwarancji jakości i rękojmi na okres pięciu lat. Przeprowadzona 16 czerwca 2020 r. kontrola okresowa, roczna i pięcioletnia, stanu technicznego²⁸ tego odcinka drogi nie wykazała usterek.

ZDP 29 października 2019 r. złożył do PINB wniosek o pozwolenie na użytkowanie ww. odcinka drogi. Po przeprowadzeniu kontroli obowiązkowej, PINB wydał w dniu 20 listopada 2019 r. decyzję o pozwoleniu na użytkowanie.

W trakcie wykonywanej przebudowy, ruch na drodze odbywał się wahadłowo, zgodnie z zatwierdzoną tymczasową organizacją ruchu.

Ogłędziny kontrolowanego odcinka drogi 1870P potwierdziły, że wykonano ją zgodnie z dokumentacją projektową. Nawierzchnię drogi wykonano z masy mineralno-bitumicznej ułożonej równo, bezszwowo. Nie ujawniono wysadzin, wybojów, ubytków lub spęknięć. Przy krawężnikach drogi, ścieki wody wykonano z kostki brukowej. Wpusty kanalizacji deszczowej były prawidłowo osadzone, nie stwierdzono zastoin wody. Pokrywy kanalizacyjne osadzono na tym samym poziomie jak nawierzchnia jezdni, kanalizacja była drożna. Znaki drogowe umieszczono na wysokości powyżej 220 cm od poziomu chodnika oraz w odległości minimum 50 cm od krawędzi drogi. Znaki posiadały metryczki informujące o producencie i klasie odbłaskowości znaku. Na przejściach dla pieszych wymalowano białe pasy i oznakowano je znakiem D-6. Dwie zatoki autobusowe posiadały nawierzchnię wykonaną z kostki brukowej. Chodniki wykonano z szarej kostki, natomiast zjazdu z drogi, z kostki grafitowej. Chodniki z kostki brukowej

²³ Nr 15/2019 z 6 czerwca 2019 r.

²⁴ Umowa zawarta w dniu 6 czerwca 2019 r. przewidywała przekazanie przez ZDP placu budowy w terminie trzech dni. Od jej podpisania. Ponieważ wykonawca nie posiadał zatwierdzonej tymczasowej organizacji ruchu ZDP odmówił przekazania placu budowy w terminie umownym do czasu przedłożenia przez wykonawcę zatwierdzonej tymczasowej organizacji ruchu, która zatwierdzona została w dniu 17 czerwca 2019 r.

²⁵ Umowa przewidywała, że zamawiający przystąpi do odbioru końcowego, w terminie do 14 dni roboczych od dnia zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru.

²⁶ Uprawniony geodeta przekazał do PINB w Szamotułach informację stanowiącą załącznik do geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, w której oświadcza, że zlokalizowany obiekt jest zgodny z planem zagospodarowania a odległości od granic ewidencyjnych nie przekraczają wielkości granicznych dopuszczalnych błędów pomiaru.

²⁷ Umowa przewidywała kary umowne w wysokości 0,5% wynagrodzenia brutto za każdy dzień zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy.

²⁸ Przeprowadzona przez osoby posiadające, w dacie przeprowadzania tych czynności, uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności oraz zaświadczenia o przynależności do samorządu zawodowego

posiadały równą nawierzchnię, nie stwierdzono jej uszkodzenia. Na odcinku 0+010 funkcjonowało przejście dla pieszych wraz z oznakowaniem aktywnym, wzbudzającym ruchem pieszych. Przy drodze ustawiono tablicę informacyjną o dofinansowaniu przebudowy tego odcinka drogi z FDS. Powyższe zadanie inwestycyjne wykonane zostało zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie oraz postanowieniami umowy o dofinansowaniu z FDS.

(akta kontroli str. 68-80, 232-236, 267-268, 262-293, 326, 348-356, 367, 418-427)

1.2.10. W celu zapewnienia właściwego nadzoru prac nad przebudowywanym odcinkiem drogi, ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego, który posiadał wymagane uprawnienia. Jego wybór nastąpił w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Inspektor nadzoru dokonywał odbioru robót zanikających, co potwierdzał wpisem do dziennika budowy. Kanalizacja deszczowa tego odcinka drogi wykonana została w latach 2017-2018.

Wykonawca przedłożył inwestorowi atesty i deklaracje stosowanych do przebudowy materiałów oraz protokoły badań laboratoryjnych emulsji i asfaltu. Układanie nawierzchni bitumicznej prowadzono po wpisie w dzienniku budowy, dokonanym przez inspektora nadzoru, w którym udzielał on zgody na prowadzenie tych prac zgodnie z wymogami pogodowymi określonymi w dokumentacji przetargowej. ZDP nie zlecał wykonania dodatkowych badań jakościowych wykonanej nawierzchni drogi oraz nie zgłaszał uwag, co do jakości wykonanych robót i wbudowanych materiałów.

(akta kontroli str. 337-367, 380-414)

1.2.11 Zgodnie z art. 38 ust. 1-3 ustawy o FDS, ZDP informował użytkowników drogi 1870P, za pośrednictwem umieszczonej w widocznym miejscu tablicy informacyjnej, o realizacji zadania powiatowego z udziałem środków Funduszu. Przedmiotowa tablica zawierała wszystkie wymagane informacje.

(akta kontroli str. 418-419 i 423-424)

1.2.12. Umowa dofinansowania przebudowy odcinka drogi nr 1870P w Kaźmierzu zawarta przez Wojewodę Wielkopolskiego z Powiatem Szamotulskim przewidywała, że środki FDS stanowić będą kwotę 683.225,00 zł, tj. 70% wartości zadania, a wkład własny powiatu 292.811,24 zł, tj. 30% całości zadania. Wkład powiatu sfinansowany został dotacją celową w kwocie 139.817,00 zł otrzymaną z tytułu pomocy finansowej od gminy Kaźmierz oraz wolnymi środkami własnymi w kwocie 152.994,24 zł. Rozliczenie dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym, po aneksowaniu umowy, ustalono odpowiednio na 22 października i 31 grudnia 2019 r. W związku z nieterminowym zrealizowaniem zadania przez wykonawcę, ZDP naliczył wykonawcy karę umowną w kwocie 43.921,63 zł. Dokonując w dniu 18 listopada 2019 r. zapłaty za prace budowlane (faktura na kwotę 976.036,24 zł), ZDP umniejszył należność wykonawcy o kwotę kary umownej (zapłacono 932.114,61 zł). Potrącona kwota, przekazana została w tym samym dniu na wydzielony rachunek powiatu, który 22 listopada 2019 r. stosownie do zapisów umowy o dofinansowaniu zadania, przekazał 30.749,14 zł, tj. 70% kary umownej na rachunek Funduszu oraz 13.172,49 zł na rachunek dochodów własnych. Na dzień 30 listopada 2019 r. na rachunku prowadzonym na potrzeby ww. zadania bank naliczył odsetki: dla powiatu 116,55 zł oraz dla ZDP 91,77 zł. W dniu 3 grudnia 2019 r. odsetki w kwocie 208,32 zł, zgodnie z umową Nr 10.223/19, przekazane zostały na wydzielony rachunek Funduszu Dróg Samorządowych Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Naliczone przez bank za miesiąc grudzień odsetki w kwocie 0,01 zł od środków zgromadzonych na koniec grudnia 2019 r., przekazano 10 stycznia 2020 r.

również na rachunek Funduszu. W pozostałych okresach rachunki bankowe powiązane z realizacją zadania wykazywały saldo 0,00 zł.

Ostateczny koszt przebudowy drogi nr 1870P wyniósł 932.114,61 zł brutto, w tym środki funduszu 652.475,86 zł oraz wkład własny powiatu 279.638,75 zł.

Przekazane 27 listopada 2019 r. wojewodzie wielkopolskiemu rozliczenie płatności i wykonanych robót, wymagało korekty załącznika nr 5 pkt 16 w zakresie długości drogi objętej zadaniem. W pierwotnym rozliczeniu mylnie wpisano długość 0,54 km, podczas gdy należało podać długość 0,544 km. Po skorygowaniu²⁹ ww. pomyłki, wojewoda³⁰ zatwierdził przedłożone rozliczenie końcowe z wykorzystania środków na dofinansowanie zadania „Przebudowa drogi powiatowej 1870P Kaźmierz – Buk na odcinku od km 0 + 000,00 do km 0 + 544,00 w Kaźmierzu – etap II” realizowanego w ramach FDS.

(akta kontroli str. 481-583, 844)

1.2.13. Odcinek drogi nr 1870P w Kaźmierzu przed przebudową był drogą publiczną, zaliczoną do klasy L. Po przebudowie został zaliczony do klasy Z³¹.

W trakcie prowadzonej kontroli, zarząd powiatu podjął uchwałę³² o zmianie klasy odcinka drogi 1870P w Kaźmierzu z L na Z.

(akta kontroli str. 158, 840-842)

1.2.14. Przebudowując odcinek drogi 1870P Kaźmierz - Buk w Kaźmierzu, wykonano nową nawierzchnię jezdni mineralno-bitumicznej na długości 544 m i szerokości 6 m. Ułożono nowe chodniki po obu stronach jezdni o łącznej długości 1.030 m, wybudowano dwie zatoki autobusowe oraz wykonano w obrębie przebudowanego odcinka drogi, łączącego się z rondem oznakowanie aktywne na przejściu dla pieszych.

Wykonana przebudowa poprawiła w Kaźmierzu stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Komenda Powiatowa Policji w Szamotułach podała, że na zmodernizowanym odcinku drogi nie odnotowano żadnych zdarzeń drogowych. Na poprawę bezpieczeństwa pieszych i ruchu wpłynęło wykonanie dwóch zatok autobusowych, wybudowanie dwustronnie chodników oraz wykonanie aktywnego oznakowania na przejściu dla pieszych.

Przebudowany odcinek drogi łączy się w Kaźmierzu z drogami powiatowymi 1864P, i 1869P a z drugiej strony w miejscowości Młodasko, krzyżuje się z drogą krajową nr 92 (Rzepin-Poznań-Warszawa). Stanowi on alternatywę dla ruchu tranzytowego, rolniczego i ratowniczego (umożliwia dojazd do drogi krajowej nr 92), zwiększa atrakcyjność terenów inwestycyjnych zlokalizowanych w jej otoczeniu, w tym terenów w miejscowości Kaźmierz pod budownictwo mieszkaniowe oraz poprawia parametry techniczne drogi w zakresie możliwości transportowych. Stanowi dogodne połączenie komunikacyjne Kaźmierza z okolicznymi miejscowościami, usprawnia dojazd do centrum gospodarczego Wielkopolski oraz poprawia dostępność transportową gminy Kaźmierz i powiatu szamotulskiego.

(akta kontroli str. 158-159, 418-419)

1.2.15 Starosta wyjaśniła, że projekt pn. Przebudowa drogi powiatowej 1870P Kaźmierz - Buk na odcinku od km 0+000,00 do km 0+544,00 - etap II,

²⁹ Na pismo wojewody wielkopolskiego z 5 lutego 2020 r. o wyjaśnienie sposobu naliczenia kary umownej zwróconej na konto FDS w dniu 22.11.2019 r. starostwo udzieliło wyjaśnienia 10 lutego 2020 r. Pismem z dnia 28.05.2020 r nr IR -VII.801.10.223.2019.2 wojewoda wezwał powiat do złożenia korekty rozliczenia długości odcinka drogi, którą przekazano 3 czerwca 2020 r.

³⁰ Pismem nr IR-VII.801.10.223.2019.2 z dnia 9 lipca 2020 r.

³¹ Drogi publiczne w tym drogi powiatowe posiadają następujące klasy dróg: drogi główne oznaczone symbolem G, drogi zbiorcze oznaczone symbolem Z oraz drogi lokalne oznaczone symbolem L Drogi powiatowe posiadają klasy GP, G i Z.

³² Uchwała Zarządu Nr 167/2020 z dnia 25 sierpnia 2020 r.

dofinansowany w ramach FDS na podstawie umowy o dofinansowanie nr 10.223/19 z dnia 28.10.2019 r., poza kontrolą NIK, nie był poddany kontrolom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 480)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z art. 35 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, „zarządca drogi sporządza i weryfikuje okresowo plany rozwoju sieci drogowej i przekazuje je, niezwłocznie po sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego”.

ZDP nie sporządził takiego planu. Nie spełnia jego wymogów opracowany przez ZDP „Projekt zadań inwestycyjnych i remontowych na drogach powiatowych w latach 2019-2020”, który stanowić może jedynie projekt planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, o którym mowa w art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych.

Z wyjaśnień Dyrektor wynika, że w pierwszej kolejności Powiat Szamotulski podejmuje decyzje o remoncie i przebudowie dróg, natomiast Wicestarosta wyjaśnił, że programu rozwoju powiatowej infrastruktury drogowej nie opracowano, gdyż dobrze rozwinięta siatka dróg powiatowych zaspokaja potrzeby transportowe mieszkańców.

NIK, nie kwestionując tej opinii, wskazuje jednak, że z zacytowanego wyżej przepisu ustawy o drogach publicznych wynika jednoznaczny obowiązek sporządzenia przez zarządcę drogi planu rozwoju sieci drogowej i jego niezwłocznego przekazania organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, a także okresowego weryfikowania tego planu. Przy czym dokument taki nie musi dotyczyć jedynie projektowania i budowy nowych dróg, lecz także (lub nawet wyłącznie) podnoszenia standardów technicznych dróg istniejących³³.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o sporządzenie projektu planu rozwoju sieci drogowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

³³ Porównaj np.: Maciejko Wojciech, Zborniak Paweł – Ustawa o drogach publicznych. Komentarz. Wydawnictwo LexisNexis 2010.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosku

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

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

Poznań, 25 września 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Ryszard Kokociński
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
z u.p. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis