



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.010.01.2022

Lech Janicki  
Starosta Ostrzeszowski

Starostwo Powiatowe  
w Ostrzeszowie  
ul. Zamkowa 31  
63 – 500 Ostrzeszów

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/077 – Zapewnienie trwałości inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych  
w latach 2016 - 2021

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Powiatu w Ostrzeszowie (dalej: Zarząd Powiatu)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lech Janicki, Starosta Ostrzeszowski, od 19 listopada 2002 r. (dalej: Starosta)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Działania na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016 – 2021.</li><li>2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją wybranej inwestycji drogowej oraz wykorzystaniem środków pozyskanych z programów drogowych w latach 2016 – 2021.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2021, z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli miały one związek z zagadnieniami objętymi kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/52/2022 z 28 marca 2022 r.  (akta kontroli str. 1-3)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Powiat Ostrzeszowski (dalej: Powiat) zadań w zakresie zapewnienia trwałości inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016-2021.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Powiat pozyskał środki programów drogowych umożliwiające dofinansowanie siedmiu inwestycji na drogach powiatowych, co przyczyniło się do poprawy stanu technicznego lokalnej sieci drogowej.</p> <p>W umowach z wykonawcami skontrolowanych inwestycji zastosowano rozwiązania służące zapewnieniu właściwej jakości robót oraz zabezpieczeniu praw Powiatu na wypadek wystąpienia wad lub usterek. Prawidłowo sprawowany był nadzór inwestorski nad realizacją skontrolowanego zadania.</p> <p>Szczegółowa analiza jednej inwestycji drogowej współfinansowanej ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg<sup>3</sup> wykazała, że była ona należycie przygotowana, a także rzetelnie i terminowo wykonana oraz odebrana. Środki rządowego funduszu zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem, a stosowne rozliczenia zatwierdził Wojewoda Wielkopolski.</p>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

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

<sup>3</sup> Uprzednio Fundusz Dróg Samorządowych.

Stwierdzona nieprawidłowość nie miała bezpośredniego związku z realizowanymi inwestycjami drogowymi i dotyczyła niewpisania wszystkich wymaganych danych do prowadzonych ksiąg dróg<sup>4</sup>.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Działania na rzecz zachowania w stanie niepogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016 – 2021.**

Opis stanu faktycznego

1.1. W Starostwie Powiatowym w Ostrzeszowie (dalej: Starostwo) zadania związane z zarządzaniem siecią dróg powiatowych realizowało w latach 2016-2021 od 4 do 5 pracowników wykonujących prace biurową i od 4 do 6 pracowników fizycznych. Pracownicy ci, zatrudnieni w Wydziale Zarządzania Drogami Powiatowymi (dalej: Wydział Dróg), posiadali wieloletnie doświadczenie zawodowe w pracy na stanowiskach związanych z zarządzaniem siecią dróg. W okresie od 2016 r. do 2020 r. dwóch pracowników posiadało uprawnienia budowlane związane z budową i eksploatacją dróg i przepustów, a w latach 2021-2022 jeden z pracowników posiadał ww. uprawnienia. W myśl § 40 Regulaminu organizacyjnego Starostwa<sup>6</sup>, Wydział Dróg realizował zadania związane z zarządzaniem siecią dróg powiatowych, w zakresie ich budowy, modernizacji i utrzymania<sup>7</sup>.

(akta kontroli str. 5, 37-38, 1670-1671)

1.2. Powiat administrował siecią dróg publicznych, która w kontrolowanym okresie wynosiła: 260,600 km (2016 i 2017 r.); 265,900 km (2018 i 2019 r.)<sup>8</sup>; 264,100 km (2020 r.)<sup>9</sup>; 261,200 km (2021 r.)<sup>10</sup>. W okresie objętym kontrolą na skutek prowadzonych inwestycji drogowych, w tym współfinansowanych środkami programów drogowych, następowały zmiany w jej strukturze. W 2016 r. długość odcinków o nawierzchni bitumicznej wyniosła 237,700 km, a według stanu na koniec 2021 r. wzrosła ona do 243,400 km dróg.

(akta kontroli str. 213-263)

1.3. W okresie objętym kontrolą, na finansowanie dróg publicznych wydatkowano: 1 583 918,30 zł w 2016 r., 1 621 692,03 zł w 2017 r., 2 710 864,76 zł w 2018 r., 2 633 441,13 zł w 2019 r., 8 279 062,45 zł w 2020 r. i 7 885 053,37 zł w 2021 r. Dochody uzyskane w związku z zarządzaniem drogami powiatowymi wynosiły:

<sup>4</sup> Stwierdzona nieprawidłowość nie stanowiła zasadniczej nieprawidłowości powodującej obniżenie oceny kontrolowanej działalności.

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Załącznik do uchwały Nr 52/2015 Zarządu Powiatu w Ostrzeszowie z dnia 28 września 2015 roku, a od 26 lutego 2019 r. załącznik do uchwały nr 7/2019 Zarządu Powiatu w Ostrzeszowie z dnia 26 lutego 2019 r.

<sup>7</sup> W myśl § 40 Regulaminu organizacyjnego do Wydziału należało m.in.: opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej; opracowanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu i utrzymania oraz ochrony dróg; utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów; realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu; koordynacja robót w pasie drogowym; prowadzenie ewidencji dróg; sporządzanie informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich GDDKiA; przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich; wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających; utrzymywanie zieleni przydrożnej; nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe; zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat.

<sup>8</sup> Uchwałą nr XXXIII/180/2017 Rady Powiatu w Ostrzeszowie z dnia 30 czerwca 2017 roku zaliczono drogę na terenie powiatu do kategorii drogi powiatowej dotychczasową drogę gminną nr 6232P, na odcinku Gluszyna – Wysoty – Czajków o długości 5 320 m, w tym w Gminie Kraszewice 1 500 m i w Gminie Czajków 5 320 m.

<sup>9</sup> Uchwałą nr XI/73/2019 Rady Powiatu w Ostrzeszowie z dnia 23 września 2019 r. pozbawiono kategorii drogi powiatowej odcinek drogi nr 5586P Kraszewice – Czajków od m. Muchy do m. Salamony II na długości 1830 m, tj. od km 9+680 do km 11+510 (od skrzyżowania ww. drogi powiatowej z drogą gminną nr 849550P w m. Salamony II).

<sup>10</sup> Uchwałą nr XX/135/2020 Rady Gminy Kraszewice z dnia 29 maja 2020 r. zaliczono drogę Kraszewice ul. Kaliska – Mączniki, o długości 2 840 m, od skrzyżowania z drogą powiatową nr 5585P Palaty – Czajków w m. Kraszewice do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 449 Syców Błaszkki do kategorii dróg gminnych.

640 548,79 zł w 2016 r., 1 128 109,58 zł w 2017 r., 901 050,44 zł w 2018 r., 2 788 980,30 w 2019 r., 4 487 914,86 zł w 2020 r. i 2 965 432,32 zł w 2021 r.

(akta kontroli str. 284-307)

1.4. W latach 2016-2021 zrealizowano siedem inwestycji drogowych o łącznej długości 20,970 km. Wartość zrealizowanych zadań inwestycyjnych wyniosła 13 266 649,46 zł, w tym uzyskane dofinansowanie środkami programów drogowych 6 879 682,48 zł, z czego:

- cztery inwestycje o łącznej długości 14,826 km, o wartości 7 802 252,29 zł, dofinansowano kwotą 3 911 124,00 zł z Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: FDS),
- dwie inwestycje o łącznej długości 4,544 km, o wartości 5 034 332,02 zł, dofinansowano kwotą 2 694 908,48 zł z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (dalej: RFRD),
- jedną inwestycję o łącznej długości 1,600 km, o wartości 430 065,15 zł, dofinansowano w kwocie 273 650,00 ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

(akta kontroli str. 1672-1673)

Zrealizowane zadania obejmowały:

- 1) przebudowę w latach 2016-2017 drogi powiatowej nr 5587P Grabów – Osiek – Etap I na odcinku 1,6 km. Wartość zadania wyniosła 430 065,15 zł, w tym dofinansowanie z PROW 2014-2020, 273 650 zł,
- 2) przebudowę drogi powiatowej nr 5587P Grabów – Osiek na długości 3 km. Wartość zadania wyniosła 2 495 764,32 zł, w tym dofinansowanie z FDS 1 247 881,00 0 zł,
- 3) remont w latach 2019-2020 drogi powiatowej Ostrzeszów – Mikstat na odcinku 4,038 km. Wartość zadania wyniosła 1 700 956,26 zł, w tym dofinansowanie z FDS 850 478,00 zł,
- 4) remont, w latach 2020-2021 drogi powiatowej 5599P Kępno – Doruchów na odcinku 2,075 km. Wartość zadania 1 058 254, 94 zł, w tym dofinansowanie z FDS 539 127,00 zł,
- 5) remont drogi powiatowej 5574P Mikstat – Ostrzeszów na odcinku 5, 713 km. Wartość zadania 2 547 276,77 zł., w tym dofinansowanie FDS 1 273 638,00 zł,
- 6) remont drogi powiatowej 5585P Palaty do granicy drogi wojewódzkiej – na odcinku 4,259 km. Wartość zadania 4 441 855,16 zł, w tym dofinansowanie z RFRD 2 220 927,00 zł,
- 7) realizację przedsięwzięć mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na wyniesionym przejściu dla pieszych na drodze powiatowej nr 005611 ul. Łąkowa w Ostrzeszowie wraz z wyniesionym skrzyżowaniem i przejściem dla pieszych na ul. Sportowej. Wartość zadań wyniosła 592 476,86 zł, w tym uzyskane dofinansowanie 473 981,48 zł.

(akta kontroli str. 279-283, 1672-1673)

1.5. Analiza umów dotyczących pięciu inwestycji współfinansowanych środkami programów drogowych w latach 2016-2021<sup>11</sup> pod kątem zastosowanych w nich instrumentów prawnych chroniących Powiat przed niewłaściwym wykonaniem robót budowlanych wykazała, że:

- we wszystkich umowach określono zasady dokonywania odbiorów, w tym postępowania w sytuacji stwierdzenia w trakcie odbiorów wad lub usterek. Określono również zasady naliczania kar umownych za nieterminowe lub nienależyte

<sup>11</sup> Zadania inwestycyjne wyżej w punktach 2-6.

wykonanie przedmiotu umowy oraz określono sytuacje, w których Powiat miał prawo rozwiązania lub odstąpienia od umowy.

– we wszystkich umowach zawarto postanowienia dotyczące okresów obowiązywania i warunków udzielania gwarancji i rękojmi na zrealizowane roboty budowlane. W przypadku skontrolowanych inwestycji gwarancji i rękojmi udzielono na 5 lat (60 miesięcy). We wszystkich umowach znajdowały się zapisy, że bieg terminu gwarancji i rękojmi rozpoczyna się w dniu następnym licząc od daty odbioru ostatecznego.

– w umowach przewidziano przeprowadzanie odbioru gwarancyjnego po upływie okresu gwarancji. W umowach ujęto postanowienia dotyczące udokumentowania usunięcia stwierdzonych wad oraz postępowania na wypadek niewywiązania się z ciężących na nim zobowiązań wynikających z rękojmi lub udzielonej gwarancji. Z uwagi na przyjęty 60 miesięczny termin gwarancji, dla skontrolowanych inwestycji nie wystąpił jeszcze obowiązek przeprowadzania odbioru pogwarancyjnego,

– we wszystkich umowach określono obowiązek wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy przez wykonawcę. W przypadku 3 inwestycji<sup>12</sup> było to 7% wartości zamówienia, zaś w przypadku dwóch – 5%<sup>13</sup>.

– we wszystkich umowach wskazano, że 30% wniesionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy jest przeznaczone na zabezpieczenia roszczeń z tytułu rękojmi. We wszystkich przypadkach, zabezpieczenie należytego wykonania umowy oraz roszczeń przysługujących w okresie rękojmi, wykonawca wniósł w formie gwarancji ubezpieczeniowej.

(akta kontroli str. 315, 324, 335, 345, 354, 1702-1712)

We wszystkich skontrolowanych sprawach okresy, na które wystawiono gwarancje oraz gwarantowane kwoty były zgodne z postanowieniami umów o realizację robót budowlanych.

(akta kontroli str. 334, 353, 362-533, 1702-1712)

1.6. W latach 2016-2021 w Powiecie prowadzono dziennik objazdów dróg, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie ewidencji dróg publicznych<sup>14</sup>. Łącznie w latach 2016-2022 (na dzień kontroli - 10 czerwca) dla badanych odcinków drogowych wykonano 120 objazdów, po 4 objazdy w każdym roku danej drogi.

(akta kontroli str. 1674-1689)

Dla badanych dróg prowadzono książki drogi, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1 i § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Ustalono, że w książkach dróg nie wpisano informacji o przeprowadzonych przeglądach okresowych dróg wykonywanych raz w roku, a także o odbiorach robót budowlanych wykonywanych na danych odcinkach dróg (budowa, przebudowa, remont), co zostało szczegółowo opisane w punkcie 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 394-530, 362-531, 532-533)

1.7. Dla wszystkich badanych inwestycji przeprowadzano okresowe kontrole określone w art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>15</sup> oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>16</sup>. Osoba przeprowadzająca te kontrole w dacie ich przeprowadzenia posiadała uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności i była wpisana na listę członków

<sup>12</sup> Nr dróg 5574P, 5587P, 5599P.

<sup>13</sup> 5585P, 5574P-II edycja.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67 poz. 582), dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 tj., ze zm. dalej: ustawa o drogach publicznych.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 tj., ze zm., dalej: Prawo budowlane.

Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. W wyniku kwartalnych objazdów dróg i kontroli (rocznych)<sup>17</sup> dróg i ulic powiatowych oraz okresowych kontroli stanu technicznego drogi, przeprowadzonych raz na 5 lat na podstawie art. 62 Prawa budowlanego, nie stwierdzono usterek lub wad wykonanych prac dla poszczególnych dróg, na których realizowano inwestycje drogowe z udziałem środków programów drogowych.

(akta kontroli str. 358-392, 464-466, 430-434, 494-497)

Według oświadczenia kierownika Wydziału Dróg, roboty budowlane kontrolowanych inwestycji zostały odebrane w latach 2020-2022. W ramach odbiorów nie stwierdzono usterek lub wad. Z kolei przeglądy gwarancyjne, jak podał kierownik Wydziału Dróg, są przeprowadzane na bieżąco w ramach objazdu dróg i w ich wyniku również nie stwierdzono wad i usterek wykonanych robót.

(akta kontroli str. 389-392, 430-434, 464-466, 494-497, 1675-1701)

1.8. Zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu dla wszystkich (pięciu) badanych odcinków dróg wykonanych dofinansowanych środkami programów drogowych<sup>18</sup>, określały parametry techniczno-eksploatacyjne dróg, tj. długość oraz nacisk dopuszczalny wynoszący 80 kN. Nie zawierały one żadnych uregulowań w zakresie ograniczeń dla ruchu pojazdów ciężarowych.

(akta kontroli str. 550, 585, 596, 633)

Zarządca dróg powiatowych nie prowadził kontroli użytkowników dróg w zakresie sprawdzania masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze (art. 129 d ust. 2 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym) oraz nie zwracał się o przeprowadzenie takiej kontroli do właściwych miejscowo jednostek Policji. Odcinki dróg objętych badaniem nie były wyposażone w punkty wagowe.

Z informacji uzyskanych w toku kontroli od Inspekcji Transportu Drogowego wynika, że na terenie Powiatu znajdowały się dwa punkty do wykonywania kontroli mas lub nacisków na osie pojazdów zlokalizowane na drodze krajowej. Inspektorzy WITD nie prowadzili kontroli w zakresie sprawdzenia masy lub nacisku osi pojazdów poruszających się po drogach powiatowych znajdujących się na terenie Powiatu.

Na drogach objętych badaniem nie obowiązywały ograniczenia dla ruchu pojazdów ciężarowych zarówno przed, jak i po wydaniu po wprowadzeniu przepisów zmienionej ustawy o drogach publicznych z dniem 13 marca 2021 r. W odniesieniu do pozostałych zarządzanych dróg nie wprowadzano zakazów poruszania się pojazdów obejmujących pojazdy ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 ton.

Według wyjaśnienia Starosty, w latach 2016-2022 nie stwierdzono uszkodzeń lub zniszczeń dróg powiatowych przez ruch nienormatywnych pojazdów ciężarowych. Mając powyższe na uwadze nie podjęto działań na rzecz ochrony dróg. Starosta podał, że miejsce umożliwiające pomiary mas pojazdów znajdują się na drogach krajowych.

(akta kontroli str. 550, 585, 596, 633, 1730)

<sup>17</sup> 2018, 2019, 2020, 2021 i 2022 r.

<sup>18</sup> Decyzje Starosty Ostrzeszowskiego zatwierdzające projekty stałej organizacji ruchu:

Nr KM.7121.46.2020 z dnia 31 lipca 2020 r. zatwierdzająca projekt stałej organizacji ruchu drogi powiatowej nr 5585P Palaty – Kraszewice- Czajków w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego z ustawieniem radarowego wyświetlacza prędkości na drodze publicznej. Wprowadzona od 31 grudnia 2021 r.

Nr KM.7121.15.2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r. zatwierdzająca projekt stałej zmiany organizacji ruchu drogi powiatowej nr 5599P Doruchów – Emilianów, granica powiatu. Wprowadzona od 26 kwietnia 2018 r.

Nr KM.7121.74.2019 z dnia 10 października 2019 r. zatwierdzająca projekt stałej organizacji ruchu drogi powiatowej nr 5587P Grabów – Osiek, od dnia 15 października 2019 r.

Nr KM.7121.59.2019 z dnia 21 sierpnia 2019 r. zatwierdzająca projekt stałej organizacji ruchu drogi powiatowej nr 5574P Mikstąt – Ostrzeszów, w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego z ustawieniem radarowego wyświetlacza prędkości na drodze publicznej w miejscowości Komorów oraz wyznaczenie krawędzi jezdni bez krawężników na odcinkach drogi, na których dopuszcza się postój na poboczu – liniami poziomymi, od dnia 29 maja 2021 r.

1.9. W protokołach odbioru ostatecznego robót trzech budów dróg powiatowych (wszystkich zakończonych), sfinansowanych środkami programów drogowych<sup>19</sup>, stwierdzono zgodność wykonanych robót z dokumentacją kontraktową, dobre wykonanie obiektu oraz brak konieczności dokonywania potrąceń wynagrodzenia wykonawców. Odebranie robót było jednoznaczne z oddaniem zadań do użytkowania.

(akta kontroli str. 646,818, 972)

1.10. W wyniku przeprowadzonych oględzin stanu technicznego ww. odcinków dróg (wszystkich, których realizację zakończono w kontrolowanym okresie)<sup>20</sup> stwierdzono, że:

- nie występowały uszkodzenia mogące wskazywać na niewłaściwe wykonanie przedmiotu umów lub uszkodzenia, które nie zostały przez zarządcę drogi usunięte. Na nawierzchniach nie występowały wysadziny, wyboje, ubytki i spękania, spękania siatkowe, obłamania krawędzi, koleiny, garby, sfalowania lub zapadnięcia nawierzchni,
- nie występowały obiekty zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego lub pieszych. Przydrożne rowy i pobocza były porośnięte trawami,
- zjazdy z drogi, chodniki i pobocza były w dobrym stanie. Nie stwierdzono uszkodzeń, ubytków, zaniżeń, zawyżeń ani odkształceń,
- odwodnienia były w dobrym stanie. Nie stwierdzono zastoisk wody na powierzchni drogi. Przepusty i rowy odwadniające były drożne,
- odcinki dróg zostały wyposażone w widoczne oznakowanie (poziome i pionowe) oraz urządzenia bezpieczeństwa (m.in. przejścia dla pieszych z sygnalizacją ostrzegawczą znaki D-6, P-10). W miejscach stanowiących strefy zamieszkania ustawione były znaki pionowe dotyczące ograniczenia prędkości i radar pomiaru prędkości rzeczywistej, zgodne z zatwierdzoną organizacją ruchu. Wszystkie znaki drogowe były należycie utrzymane, niezniszczone i nieosłonięte roślinnością lub innymi przeszkodami,
- w pasie drogi nie występowały obiekty zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego i pieszych, np. obiekty w skrajni drogi, obiekty blokujące chodniki dla pieszych.

(akta kontroli str. 635-641,642)

1.11. W okresie objętym kontrolą Powiat wykupował polisy ubezpieczeniowe pozwalające na naprawę uszkodzonej lub zniszczonej infrastruktury drogowej oraz w zakresie odpowiedzialności cywilnej zarządcy dróg publicznych.

(akta kontroli str. 635-641,642)

1.12. Do organów Powiatu nie wpłynęły skargi i wnioski w zakresie niewłaściwego stanu technicznego dróg, poprawy, zmiany oznakowania lub organizacji ruchu, bądź nieprawidłowego zabezpieczenia robót przy realizacji zadań dofinansowanych środkami programów drogowych.

(akta kontroli str. 1317-1322,1591-1597)

1.13. Po zakończeniu realizacji inwestycji współfinansowanych środkami z programów drogowych nie podejmowano działań skutkujących skróceniem ich okresu trwałości technicznej, organizacyjnej, finansowej lub powodujących utratę gwarancji udzielonych przez wykonawców dróg.

<sup>19</sup> Remont drogi powiatowej 5574P Mikstat – Ostrzeszów; Remont drogi powiatowej nr 5599P Doruchów – Kępno; Przebudowa drogi powiatowej nr 5587 Grabów – Osiek.

<sup>20</sup> Patrz przypis nr 19.

W kontrolowanym okresie wydano 88 uzgodnień i 197 pozwoleń na zajęcie pasa drogowego na drogach dofinansowanych środkami programów drogowych, z tego 5 zezwoleń dotyczyło zakresu robót, na który otrzymano dofinansowanie. Po zrealizowaniu inwestycji objętych uzgodnieniem i pozwoleniem na zajęcie pasa drogowego nie stwierdzono wad wykonania i dokonano odbioru pasa drogowego. Po realizacji zadań dofinansowanych środkami programów drogowych, nie wystąpiły przypadki wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowych powodujących utratę gwarancji na przebudowane odcinki drogowe.

(akta kontroli str. 1317-1322, 1591-1597)

W ramach zachowania trwałości dofinansowanych zadań, Powiat w umowach z wykonawcami wszystkich pięciu analizowanych zadań, uwzględnił uregulowania sprzyjające trwałości dofinansowanych zadań, poprzez: zobowiązanie wykonawców do wykonania umowy z należytą starannością, wymaganiami Zamawiającego, przepisami i zasadami dotyczącymi stosowanej technologii w szczególności ze specyfikacją techniczną, Polskimi Normami oraz warunkami technicznymi wykonywania robót danego rodzaju. Przewidziano także odbiór ostateczny i odbiór gwarancyjny po upływie okresu gwarancji służący ocenie jakości wykonanych robót i usunięcia stwierdzonych wad ujawnionych w okresie rękojmi i gwarancji. Przewidziano również możliwość pobrania próbek materiałów użytych do wykonania zadania i przesłania ich do niezależnego laboratorium, w celu wykonania badań.

(akta kontroli str. 790, 947, 1302, 1571, 1591-1597)

1.14. Z dokumentacji Powiatu wynika, że w okresie następującym po oddaniu do użytkowania odcinków drogowych, na których realizowane były w latach 2016-2021 inwestycje współfinansowane środkami programów drogowych, nie odnotowano zdarzeń drogowych powodujących uszkodzenie gminnej infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 394-530, 362-531, 532-533, 1730-1731)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W prowadzonych ksiązkach dróg, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1 i § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, nie dokumentowano corocznych przeglądów okresowych dróg, a także odbioru robót odcinka drogi (budowa, przebudowa, remont). Starosta wyjaśnił, że wpisy dotyczące protokołów odbioru robót odcinków dróg, zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK. Natomiast protokoły kontroli rocznych oraz protokoły objazdów drogi są prowadzone w części składowej programu informatycznego dotyczącego prowadzonej dokumentacji drogowej pn. „Dziennik Objazdów” i „Dziennik Czynności”, stanowiących integralną część dokumentacji drogowej Powiatu.

(akta kontroli str. 394-530, 362-531, 532-533, 1730-1731)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Powiat podejmował działania na rzecz zachowania w stanie nie pogorszonym użytkowanych dróg współfinansowanych środkami programów drogowych. W zawartych umowach stosowano instrumenty ochrony prawnej przed nierzetelnym wykonywaniem robót budowlanych. Przeprowadzono kontrole stanu technicznego dróg z udziałem osób do tego uprawnionych. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku wszystkich wymaganych danych w prowadzonych ksiązkach dróg.



## 2. Nadzór nad realizacją inwestycji drogowej i wykorzystaniem środków pozyskanych z programów drogowych w latach 2016-2021.

Opis stanu faktycznego

2.1. Badaniem objęto ukończoną i oddaną do użytkowania w 2022 r. inwestycję drogową pn. „Przebudowa drogi powiatowej 5587P Grabów – Osiek”. Inwestycja ta stanowiła zadanie o najwyższej kwocie zaangażowania finansowego spośród inwestycji współfinansowanych z programów drogowych w latach 2016 - 2021.

Powiat dysponował projektem budowlanym „Przebudowa drogi powiatowej nr 5587 Grabów – Osiek od km 5+600 do km + 650” z lipca 2015 r., stanowiącym podstawę do określenia wartości robót budowlanych, rozpoczęcia procedury przetargowej na wybór wykonawcy zadania oraz złożenia wniosku o dofinansowanie tej inwestycji w ramach Funduszu Dróg Samorządowych.

(akta kontroli str.279, 1607-1611)

2.2. W dniu 21 marca 2019 r. Powiat, zgłosił zamiar rozpoczęcia robót budowlanych w ramach ww. inwestycji w trybie art. 29 ust. 2 pkt 12 Prawa budowlanego, uzyskując tego dnia zaświadczenie Starosty o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu i uprawniające inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych.

Przewidywany łączny koszt realizacji zadania wyniósł 3 747 639,79 zł, a w wyniku przetargu na wybór wykonawcy, koszt tych robót został obniżony do 2 513 432,33 zł brutto.

Powiat 7 listopada 2019 r. zawarł w Wojewodą Wielkopolskim umowę<sup>21</sup> o dofinansowanie zadania „Przebudowa drogi powiatowej 5587P Grabów – Osiek” realizowanego ze środków FDS. Zgodnie z tą umową, ostateczne<sup>22</sup> dofinansowanie zadania wyniosło 1 256 716 zł, a termin oddania go do użytkowania wyznaczono do 31 października 2020 r.

(akta kontroli str. 1296, 1302)

16 grudnia 2019 r. Powiat zawarł umowę z wykonawcą robót budowlanych i tego dnia przekazał wykonawcy plac budowy wraz z kompletną dokumentacją projektową. W dokumentacji budowy 23 grudnia 2019 r. odnotowano rozpoczęcie robót przygotowawczych oraz wprowadzenie tymczasowej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 310, 1289-1291, 1296, 1302, 1621)

Nadzór nad realizacją robót budowlanych należał do obowiązków osoby zatrudnionej w Wydziale na stanowisku Podinspektora, kierownika robót drogowych<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 217)

Założenia dotyczące technologii wykonywania robót zostały określono w opisie technicznym projektu budowlanego. Definiowały one w szczególności: istniejący układ drogowy, ogólną charakterystykę inwestycji, podstawowe parametry: klasę techniczną drogi Z (zbiorcza), przekrój drogi 1x2, szerokość jezdni 5,50 m, szerokość poboczy z destruktu asfaltowego o gr. 8 cm – 1,0m, pochylenie poprzeczne jezdni, pochylenie poprzeczne poboczy, kategorię ruchu (KR 3), nawierzchnie chodników, zjazdów i parkingów, projektowane konstrukcje nawierzchni, rozwiązanie wysokościowe, odwodnienie, projektowane obciążenie wynoszące 100 kN/oś oraz rodzaje i grubość poszczególnych warstw konstrukcji jezdni, chodników i zjazdów. Warstwę ścieralną zaprojektowano z betonu asfaltowego.

<sup>21</sup> Umowa nr 10.114/19 z dnia 7 listopada 2019 r. o dofinansowanie.

<sup>22</sup> Umowę zmieniono na podstawie zawartego aneksu nr 1 z dnia 23 stycznia 2020 r.

<sup>23</sup> Zgodnie z zakresem czynności i obowiązków z dnia 2 czerwca 2015 r.

Sposób wykonywania czynności nadzoru nad realizacją inwestycji został określony w wymaganiach ogólnych Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych.

(akta kontroli str. 1622-1638,1639-1658)

Specyfikacje techniczne oraz zawarta z wykonawcą inwestycji umowa<sup>24</sup> określały sposób dokonywania odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu. Odbiór tego rodzaju robót odnotowywany był przez inspektora nadzoru w dokumentacji budowy.

W ramach budowy sporządzono karty pomiarów kontrolnych określające parametry robót ulegających zakryciu (np. badanie spadku, równości poprzecznej i podłużnej, szerokość warstwy), które zostały dołączone do dokumentacji powykonawczej<sup>25</sup>. Inspektor nadzoru potwierdzał odbiór wykonanych ww. prac wpisami do dokumentacji budowy, zatwierdzał protokoły pobrania próbek, jak również protokoły odbioru poszczególnych etapów robót, kosztorysy powykonawcze i protokoły odbioru końcowego.

(akta kontroli str. 998,1031,1060,1283-1295,1279-1281,1639-1658,1660-1665)

2.3. Odbioru końcowego robót dokonano w dniach 8 maja 2020 r. (etap I i II), 22 marca 2021 r. (etap III) i 4 marca 2022 r. (etap IV), tj. przed terminem określonym w umowie z wykonawcą i w umowie o dofinansowanie zadania<sup>26</sup>.

W ramach dokonanego ww. odbioru końcowego nie stwierdzono wad. Stwierdzono natomiast w ramach III etapu realizacji inwestycji roboty zaniechane<sup>27</sup> o wartości 17 668,01 zł, o którą następnie umniejszono wartość wykonanych robót (w kosztorysie powykonawczym). W ramach odbioru etapu IV inwestycji stwierdzono roboty zamienne i zaniechane<sup>28</sup>. Po zakończeniu inwestycji dokonano pomiaru geodezyjnego wykonanych prac sporządzając geodezyjną inwentaryzację obiektu budowlanego. Stwierdzono zgodność usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania terenu. W dniu odbioru końcowego wykonawca dostarczył dokumenty do odbioru robót wymagane w umowie o realizację inwestycji, tj. dokumentację budowy, dokumentację powykonawczą, oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania robót z dokumentacją projektową, obowiązującymi przepisami i normami, wyniki badań kontrolnych, atesty jakości wbudowanych materiałów, opinie technologiczne, sprawozdania techniczne.

(akta kontroli str. 310, 1591-1597, 1666-167)

2.4. W ramach realizacji badanej inwestycji drogowej zakres robót budowlanych dotyczył m.in. przebudowy drogi powiatowej o długości 3 km, w tym przebudowy jej jezdni do szerokości 5,5 m wraz z odwodnieniem, budowie i przebudowie zjazdów, zastosowania oznakowań pionowych i barier ochronnych. Zakres wykonanych prac był zgodny z dokumentacją projektową i umową zawartą z wykonawcą, co zostało potwierdzone w protokole odbioru końcowego oraz w geodezyjnym pomiarze powykonawczym.

---

<sup>24</sup> Par. 5 pkt 11.

<sup>25</sup> M.in. karta pomiarów kontrolnych – warstwa ścieralna przebudowa drogi 5587P Grabów – Osiek. Protokół odbioru robót nr 05 /2020 z dnia 8 maja 2020 r., karta pomiarów kontrolnych warstwa podbudowy z protokołem odbioru robót nr 05/2020 z 2020 r., Deklaracje właściwości użytkowych kruszyw, świadectwa zgodności emulsji asfaltowej, mieszanki mineralno-asfaltowej, raport z badania mieszanki, raport oznaczenia penetracji asfaltu igłą, raport z oznaczenia gęstości objętościowej próbek mieszanki mineralno-asfaltowej i obliczeń wartości wolnej przestrzeni, określenie wrażliwości mieszanki na działanie wody i mrozu, raport z badania kruszywa, deklaracje właściwości użytkowych gryków, rekomendacja techniczna IBDIM, certyfikaty zgodności za kładowej kontroli produkcji, protokoły badania próbek mieszanki mineralno-asfaltowej.

<sup>26</sup> Określonych do 31 sierpnia 2020 r. (I i II etap) i 31 sierpnia 2021 r. (III etap) i 31 sierpnia 2022 r. (IV etap).

<sup>27</sup> Wystąpiła różnica w ilości rozebranego i ułożonego obrzeża oraz różnica w ilości ułożonych przepustów rurowych pod zjazdami. Wartość robót zaniechanych: 17 668,01 zł.

<sup>28</sup> Roboty zaniechane dotyczyły różnicy wykazanych w kosztorysie ofertowym robót ziemnych w ilości 888 m<sup>3</sup>, wykonanych w ilości 441 m<sup>3</sup> oraz wykazanych w ofercie ułożenia geosiatki w ilości 884 m<sup>2</sup> a faktycznie ułożonych 1 570 m<sup>2</sup>, spowodowanych oczywistą pomyłką w kosztorysie ofertowym. Wartość robót nie uległa zmianom. Wartość robót zaniechanych i wykonanych dodatkowo była tożsama i wyniosła 15 188,04 zł.

W umowie o realizację robót budowlanych ustalono wynagrodzenie wynikające ze złożonej oferty kosztorysowej, które zawierało uzgodnioną kwotę za wykonanie całości robót budowlanych w wysokości 2 513 432,33 zł brutto. W trakcie realizacji tej inwestycji nie wprowadzono zmian ilościowych i rodzaju wykonanych prac. Analiza przyjętych robót wskazanych w protokole odbioru końcowego wykazała, roboty zaniechane<sup>29</sup> i roboty zamienne wynikające z pomyłki w kosztorysie ofertowym (nie wpływające na wartość zadania). W wyniku tego zmniejszono wynagrodzenie Wykonawcy do kwoty 2 495 764,32 zł, tj. o kwotę 17 668,01 zł. Zwrotu niewykorzystanej części uzyskanego dofinansowania w kwocie 8 835,00 zł (50%), dokonano na konto Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 30 marca 2022 r., tj. w terminie wynikającym z § 5 i 9 umowy o dofinansowanie<sup>30</sup>.

(akta kontroli str. 979a,1002,1020,1035,1037,1058,10651066,1070,1303,1593)

2.5. Zadanie objęte badaniem, zostało zrealizowane w terminach określonych w umowie o udzieleniu dofinansowania oraz zgodnie z warunkami umowy zawartej z wykonawcą<sup>31</sup>. Termin zakończenia robót budowlanych zostały utrwalone wpisem w dokumentacji budowy. W dniu 25 lutego 2022 r. wykonawca zgłosił zakończenie prac. Przebudowa drogi nie wymagała zgłoszenia zakończenia budowy do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 998,1288)

2.6. Otrzymaną pomoc finansową wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. wykonano przebudowę drogi powiatowej na długości 3 km nr 5587P Grabów – Osiek. Rozliczenie dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym nastąpiło terminowo, zgodnie z § 5 ust. 2 umowy o dofinansowanie. Nastąpiło to 16 maja 2022 r., tj. w terminie do 60 dni od dnia, w którym dokonano ostatniej płatności, która miała miejsce 30 marca 2022 r. Realizacja inwestycji nie była przedmiotem kontroli Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.

(akta kontroli str. 310, 1303, 1591-1597, 1666-1667)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Powiat należycie przygotowywał się do realizacji inwestycji drogowej dofinansowanej środkami programów drogowych. Zadanie to zrealizowano zgodnie z warunkami zawartych umów. Terminowo rozpoczęto realizację zadania oraz zgodnie ze stanem faktycznym dokonano odbioru robót budowlanych.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Zapewnienie rzetelnego dokonywania wpisów w prowadzonych książkach dróg.

## 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

<sup>29</sup> Różnica rozebranego i ułożonego obrzeża oraz ilości ułożonych przepustów rurowych pod zjazdami.

<sup>30</sup> Tj. nie później niż w terminie 50 dni od dnia odbioru końcowego zadania

<sup>31</sup> Nie sporządzono aneksów do umowy.

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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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, 28 czerwca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Jacek Młynarczyk  
gł. specjalista k.p.

p.o. Dyrektor  
dr Marcin Stefaniak



Signed by /  
Podpisano przez:

Jacek Młynarczyk

Date / Data:  
2022-06-28  
10:33



Marcin Zdzisław  
Stefaniak  
2022.06.28  
10:45:09 +02'00'

.....  
podpis

.....  
podpis