



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ. 411.002.06.2020

Tomasz Pyzia
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych w Dębicy
ul. Parkowa 28
39-200 Dębica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/002 Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Dębicy ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Pyzia – Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Dębicy, od dnia 1 czerwca 2020 r. Poprzednio funkcję Dyrektora Zarządu pełnił Jacek Drobot.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2020 (I półrocze). Badaniem kontrolnym mogły być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Kazimierz Ramocki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/92/2020 z 24 czerwca 2020 r. 2. Jacek Wolan, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/93/2020 z 24 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str.1-10)

¹ Dalej: Zarząd.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności.

OCENA OGÓLNA I JEJ UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Zarządu w zakresie planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w latach 2019-2020 (I półrocze).

W Zarządzie skutecznie wdrożono mechanizmy kontroli zarządczej, a pracownikom przypisano zakresy czynności odpowiadające posiadanym kwalifikacjom. Pracownicy posiadali odpowiednie kwalifikacje pozwalające na właściwy proces realizacji zadań związanych z inwestycjami drogowymi.

Prawidłowo prowadzone były postępowania o udzielanie zamówień publicznych, a w zawartych umowach zabezpieczono interesy Zarządu.

Zarząd prawidłowo monitorował przebieg i odbiór robót drogowych, wykorzystując w tym celu własny potencjał kadrowy.

Rzetelnie dokonywano rozliczeń wykonanych robót drogowych oraz monitorowano jakość dróg w okresie gwarancyjnym.

Pozytywnie ocenić należy także działania Zarządu w celu pozyskania środków na finansowanie inwestycji drogowych oraz współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego w tym zakresie.

W ocenie NIK, działania Zarządu wpłynęły na poprawę stanu sieci drogowej w powiecie dębickim, a otrzymane środki na realizację inwestycji drogowych były gospodarnie wydatkowane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności.

OBSZAR

1. Zasoby jednostki dotyczące planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja jednostki realizującej drogowe procesy inwestycyjne.

Zarząd powołany został uchwałą Zarządu Powiatu Dębickiego w dniu 17 grudnia 1998 r.⁴ i jest jednostką organizacyjną podległą Zarządowi Powiatu Dębickiego, której powierzono zadania i kompetencje Zarządcy dróg oraz pełnienie funkcji zarządu drogowego.

W skład Zarządu wchodziły:

- dwa wydziały: finansowo-administracyjny (3 etaty) i techniczny (8 etatów);
- dwa obwody drogowo-mostowe⁵: w Brzostku (7 etatów, w tym 5 stanowisk robotniczych) i w Pilźnie (8 etatów, w tym 6 stanowisk robotniczych);
- dyrektor (1 etat) i zastępca dyrektora (1 etat).

Zadania z zakresu planowania, przygotowania oraz realizacji zadań inwestycyjnych na nadzorowanych drogach powierzone zostało pracownikom wydziału technicznego. Nadzór nad realizacją tych zadań powierzony został dyrektorowi Zarządu i jego zastępcy.

W Zarządzie obowiązywał wprowadzony w 2015 r.⁶ system kontroli zarządczej. Realizując postanowienia zarządzenia w sprawie systemu kontroli zarządczej,

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Uchwała Nr 5/4/98.

⁵ Dalej: ODM.

⁶ Zarządzenie nr 10/2015 Dyrektora Zarządu z dnia 10 grudnia 2015 r.

Dyrektor złożył oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2018 r. i 2019 r. Opracowany został rejestr ryzyka kontroli zarządczej, który definiował m.in. obszary i opis ryzyka, cele oraz osoby odpowiedzialne za zarządzanie ryzykiem i mechanizmy kontrolne.

Postępowania przetargowe prowadzone były przez pracowników wydziału technicznego, a umowy na realizację zadań zawierane były przez Zarząd⁷.

(akta kontroli Tom I str. 11-47; Tom II str. 296-417)

W Zarządzie prowadzona była elektroniczna ewidencja dróg, w której odnotowane były wszystkie dane dotyczące długości i stanu technicznego dróg, a także znajdujące się w pasie drogowym wszystkie instalacje i elementy infrastruktury oraz oznaczeń i znaków drogowych.

(akta kontroli Tom II str. 184-218)

1.2. Dane o drogach

Na koniec I półrocza 2020 r. Zarząd administrował 68⁸ odcinkami dróg powiatowych o łącznej długości 374,09 km. W tym okresie nie było zmian ilości i długości administrowanych dróg.

Zarząd prowadził elektroniczną ewidencję dróg. Każda z dróg posiadała nadany numer, nazwę (jej przebieg – początek i koniec), długość i określoną klasę drogi.

Prowadzona była także ewidencja powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, których dane były zgodne z ewidencją powiatowego zasobu nieruchomości.

Dane zawarte w ewidencji były zgodne z danymi przedstawianymi przez Zarząd (do Zarządu Powiatu Dębickiego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁹) w sprawozdaniach za badany okres.

(akta kontroli Tom I str. 48-153; Tom II str. 184-218)

1.3. Raportowanie dotyczące administrowanych dróg

W okresie objętym kontrolą, Zarząd terminowo przekazał do GDDKiA informacje dotyczące administrowanych dróg publicznych (powiatowych), obiektów mostowych, tuneli oraz promów.

Podana w sprawozdaniach do GDDKiA za 2018 r. i za 2019 r. długość dróg wynosiła 374,090 km (z tego w granicach administracyjnych miast 33,804 km i poza granicami administracyjnymi miast 340,286 km), natomiast powierzchnia dróg¹⁰ wynosiła 2.106,579 tys.m² (z tego w granicach administracyjnych miast 233,614 tys.m² i poza granicami administracyjnymi miast 1.872,965 tys.m²).

Powyższe dane ujęte w sprawozdaniach do GDDKiA były zgodne z ewidencją dróg prowadzoną w Zarządzie.

(akta kontroli Tom I str. 48-153;)

1.4. Stan kadrowy i kwalifikacje

W Zarządzie zadania z zakresu planowania, przygotowania oraz realizacji zadań inwestycyjnych na nadzorowanych drogach powierzone zostały pracownikom Wydziału Technicznego. Nadzór nad realizacją tych zadań powierzony został dyrektorowi Zarządu i jego zastępcy.

⁷ Umowy podpisywane były przez Dyrektora i Główną Księgową Zarządu.

⁸ W prowadzonej ewidencji dróg wykazano 68 odcinków dróg z podziałem na drogi w granicach administracyjnych miast i poza granicami administracyjnymi miast. W poprzednio prowadzonej ewidencji nie było takiego podziału dróg.

⁹ Dalej: GDDKiA.

¹⁰ Oprócz wymienionych powierzchni dróg, w trwałym zarządzie Zarządu były nieruchomości (grunty) takie jak place, wiaty i inne powierzchnie gruntów niebędące drogami.

Pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie, w tym m.in. z zakresu budownictwa (w tym dróg i mostów), geodezji i kartografii, geologii, transportu (kierowanie ruchem), a dodatkowo czterech pracowników posiadało uprawnienia do kierowania robotami drogowymi.

Poszczególnym pracownikom przypisano zadania, zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami i doświadczeniem (w tym m.in.: przeglądy dróg i mostów, zamówienia publiczne, bezpieczeństwo ruchu drogowego, dokumentacje techniczne, wnioski o fundusze pomocowe, gospodarka gruntami i geodezja, nadzory inwestorskie, kosztorysowanie robót).

Stan kadrowy Zarządu pozwalał na prowadzenie zadań związanych z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w tym: sporządzania projektów dróg i mostów, kierowania robotami przy budowie dróg publicznych, nadzorowania robót drogowych (inspektor nadzoru), przeprowadzania przeglądów stanu technicznego dróg.

(akta kontroli Tom I str. 11-36; 46-47)

1.5. Środki finansowe na drogowe procesy inwestycyjne

Wydatki Zarządu w 2019 r. wyniosły ogółem 43.480.634¹¹ zł i były wyższe od poniesionych wydatków w 2018 r. o 110.665 zł, tj. o 0,3%. Na 2020 r. zaplanowano wydatki ogółem w kwocie 16.114.142 zł, z czego na dzień 30 czerwca 2020 r. wydatkowano kwotę 1.748.367 zł (tj. 11% planu).

Poniesione w 2019 r. wydatki dotyczące zadań remontowych dróg (w tym remonty dróg, chodników, przepustów, oznakowania itp.) wyniosły 550.087 zł (tj. 1,3% poniesionych wydatków). Inwestycje drogowe w 2019 r. (w tym budowa mostów, budowa i rozbudowa/przebudowa dróg i chodników itp.) wyniosły łącznie 37.577.751 zł (tj. 86,4%).

Łączna długość przebudowanych lub rozbudowanych dróg wykonanych przez Zarząd w 2019 r. wyniosła 5,45 km, natomiast długość remontowanych dróg wyniosła 1,63 km. W 2019 r. dokonano także wykupu gruntów na łączną kwotę 20,1 tys. zł.

Zarząd posiadał opracowany plan inwestycji drogowych na poszczególne lata objęte kontrolą. Szczegółowy plan wydatków na inwestycje drogowe opracowywany był w oparciu o przyznane środki przez Zarząd Powiatu Dębickiego oraz w oparciu o przyznane środki w ramach zawartych umów (Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego¹², Urząd Marszałkowski, Fundusz Dróg Samorządowych¹³, gminy współfinansujące zadania inwestycyjne).

Na 2019 r. i 2020 r. Zarząd otrzymał środki finansowe od Zarządu Powiatu Dębickiego zgodnie z wnioskowanymi kwotami. Nie stwierdzono ograniczeń w realizacji procesów inwestycyjnych z uwagi na niewystarczającą ilość przyznanych środków finansowych.

W latach 2019 – 2020 (I półrocze) nie stwierdzono przypadku niewydatkowania środków finansowych będących w dyspozycji Zarządu na drogowe procesy inwestycyjne.

(akta kontroli Tom I str. 48-69; 154-187; Tom II str. 92-122)

1.6. Działania w celu pozyskania dofinansowania zadań drogowych

Zrealizowane przez Zarząd w 2019 r. inwestycje drogowe finansowane były z następujących źródeł:

¹¹ Dokonano zaokrąglenia do złotych.

¹² Dalej: RPO.

¹³ Dalej: FDS.

- środki RPO wydatkowano łącznie kwotę - 16.772.785 zł (dwa zadania);
- środki przekazane przez Urząd Marszałkowski – 1.000.000 zł (jedno zadanie);
- środki FDS łączna kwota - 3.528.882 zł (trzy zadania);
- środki z rezerwy subwencji ogólnej¹⁴ - 6.185.270 zł (jedno zadanie);
- środki gmin łącznie – 790.158 zł (sześć zadań);
- środki własne – 9.112.704 zł.

Wartość wymienionych inwestycji drogowych realizowanych przez Zarząd w 2019 r. wyniosła 37.389.799 zł, w tym udział środków własnych wyniósł 9.112.704 zł, tj. 24,4% wydatków inwestycyjnych. Pozostała kwota wydatków 28.277.094 zł (tj. 75,6%) pokryta została pozyskanymi środkami zewnętrznymi.

Dodatkowo w 2019 r. Zarząd wydatkował kwotę 550.087 zł na remonty dróg.

Łączne wydatki Zarządu na inwestycje drogowe¹⁵ i remonty dróg w 2019 r. wyniosły 37.939.886 zł.

W 2020 r. (na dzień 30 czerwca) na inwestycje drogowe Zarząd wydatkował kwotę 258.938 zł, z tego środki własne wyniosły 108.938 zł, środki Gminy Czarna – 150.000 zł (realizacja jednego zadania).

(akta kontroli Tom I str. 48-69; Tom II str. 92-122)

W latach 2019-2020 (I półrocze) Zarząd złożył łącznie sześć wniosków (w tym dwa na realizację zadań w 2020 r.) o dofinansowanie inwestycji drogowych. Z wymienionych wniosków, pięć złożono w ramach FDS, a jeden dotyczył środków rezerwy subwencji ogólnej. Łączna kwota otrzymanego dofinansowania w oparciu o złożone wnioski w tym okresie, wyniosła 15.151.879 zł, z tego w 2019 r. otrzymano kwotę 9.714.152 zł.

Dodatkowo w 2019 r. i w 2020 r. Zarząd otrzymał łącznie 200.000 zł (po 100.000 zł rocznie) dofinansowania zadań związanych z poprawą bezpieczeństwa pieszych w ramach *Programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018-2020”*.

W 2020 r. Zarząd otrzymał łącznie 128.000 zł na finansowanie zadań związanych z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi – opracowanie dwóch dokumentacji projektowych.

Nie odnotowano w tym okresie przypadku odrzucenia złożonych wniosków z przyczyn formalnych. Nie stwierdzono trudności ze spełnieniem kryteriów stawianych wnioskowi o dofinansowanie projektów.

(akta kontroli Tom I str. 187-262)

W 2019 r. zawartych zostało 7 umów z gminami z terenu powiatu dębickiego, na realizację inwestycji drogowych realizowanych przez Zarząd, które dotyczyły budowy chodników i infrastruktury w ciągu dróg powiatowych.

W I półroczu 2020 r. zawarto 5 takich umów.

(akta kontroli Tom I str. 263-271)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zapewnienie przez Zarząd właściwych zasobów kadrowych w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Kadra pracownicza posiadała wystarczające kwalifikacje zawodowe pozwalające na realizację zadań w zakresie inwestycji i utrzymania dróg.

¹⁴ Przekazane przez Ministerstwo Infrastruktury.

¹⁵ W wymienionych inwestycjach drogowych nie ujęto budowy wiaty magazynowej (187.953 zł), która ujęta była w zrealizowanych inwestycjach drogowych wykazanych w sprawozdaniu.

Dyrektor Zarządu wprowadził system kontroli zarządczej, zapewniający skuteczną realizację zadań.

Rzetelnie prowadzona była ewidencja dróg, a przedkładane przez Zarząd sprawozdania były zgodne z ewidencją.

NIK pozytywnie ocenia także działania Zarządu w celu pozyskania środków na realizację inwestycji drogowych, a także współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie współfinansowania prowadzonych inwestycji drogowych.

2. Staranność działania w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Działania podjęte w celu pozyskania na drogowe procesy inwestycyjne środków finansowych z zapowiadanego przez rząd Programu Inwestycji Publicznych.

Według Dyrektora Zarządu ograniczenia wynikające ze stanu zagrożenia epidemicznego w związku z wirusem SARS-CoV-2, nie spowodowały zmian (zmniejszenia) planu finansowego jednostki, w szczególności w zakresie zaplanowanych inwestycji drogowych.

Zarząd planuje wystąpienie o środki finansowe z Programu Inwestycji Publicznych, w przypadku otrzymania takich środków przez beneficjenta – powiat dębicki. Do dnia 28 lipca 2020 r. nie była znana wysokość dofinansowania powiatu dębickiego z ww. programu.

W zależności od wysokości pomocy uzyskanej w ramach PIP, Zarząd dostrzega możliwość/potrzebę zmiany planów rzeczowych i finansowych i przeznaczenie tych środków, na:

- inwestycje w zakresie usprawnienia połączenia drogowego miasta Dębica z węzłem autostrady A4 Dębica – Zachód,
- budowę nowego mostu przez rzekę Wisłokę w ciągu drogi powiatowej 1180R Dębica- Zdziarzec,
- inwestycje w zakresie poprawy parametrów odcinków dróg prowadzących do obiektów użyteczności publicznej – wnioskowane przez lokalne społeczności.

(akta kontroli: tom II, str. 1-2)

2.2. Aktualny plan rozwoju sieci drogowej dla powiatu dębickiego.

W dniu 27 lipca 2015 r. Zarząd przedłożył Zarządowi Powiatu w Dębicy zestawienie dróg administrowanych przez Zarząd, z podziałem na drogi w poszczególnych gminach powiatu dębickiego. W zestawieniu przedstawiono drogi przebudowane w latach 2010 – 2015 oraz drogi wymagające przebudowy lub remontu – do 2025 r. Zamieszczono szczegółowe dane uwzględniające numer i nazwę drogi, wymagany zakres robót (przebudowa – P, remont/nakładka – R) oraz kilometrą i długość drogi wymagającej przebudowy lub remontu.

Według Dyrektora Zarządu przesłanką do ujęcia określonego odcinka drogi w planie była analiza i ocena istniejącego stanu dróg na terenie powiatu. Kierownicy obwodów dróg rekomendowali do umieszczenia w planie drogi o najgorszym stanie technicznym.

Zestawienie zostało sporządzone w związku przystąpieniem Zarządu Powiatu do budowy *Strategii rozwoju powiatu dębickiego na lata 2015 – 2025* (dalej Strategia) i stanowiło załącznik do Strategii. Przedmiotowy plan dotyczył wyłącznie robót w zakresie przebudowy i remontów dróg powiatowych.

Ustalono, że w okresie od przyjęcia Strategii do pierwszej połowy 2020 r. wybudowano dwa łączniki wiążące drogi powiatowe z terenu powiatu dębickiego z autostradą A-4. Założenia dotyczące tych inwestycji zamieszczone były bezpośrednio w Strategii, w celu operacyjnym p.n. *dobra dostępność komunikacyjna dla intensyfikacji zewnętrznych i wewnętrznych powiązań społeczno-gospodarczych*. W przywołanych dokumentach strategicznych Zarząd i Zarząd Powiatu do końca 2025 r. nie planowano innych – poza ww. łącznikami z autostradą – inwestycji w zakresie budowy „nowych odcinków” dróg powiatowych.

Zestawienie – wieloletni plan w zakresie przebudowy i remontów dróg powiatowych z 2015 r. przewidywał budowę i remont na 40 odcinkach dróg, tj. na 58,8% odcinkach dróg powiatowych odnotowanych w ewidencji Zarządu (68 odcinków). Stwierdzono, że od 2015 r. do końca I półrocza 2020 r. plan ten został zrealizowany w następującym zakresie:

- wykonano remonty lub przebudowę dróg na 25 odcinkach, tj. 62,5% zaplanowanego zakresu robót, na długości 76,038 km, tj. na 20,3% wszystkich dróg administrowanych przez Zarząd (374,090 km),
- wykonano łącznik autostradowy, o którym mowa w Strategii.

(akta kontroli: Tom II, str. 3-10, 11 – 88, 89 - 91)

2.3. Plany finansowe budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg.

Zarząd przygotowywał plan finansowy swojej działalności na każdy kolejny rok budżetowy. Plan finansowy Zarządu stanowił załącznik do planu finansowego powiatu dębickiego.

Według Dyrektora Zarządu określenie w planie potrzeb finansowych było następstwem procesu rozpoczynającego się od projektu planu finansowego, w którym podano listę dróg proponowanych przez Zarząd do remontu czy przebudowy. Jednocześnie określano szacunkowy koszt tych zadań i sporządzano wnioski o dofinansowanie ze środków pomocowych. Zarząd Powiatu uwzględniając możliwości finansowe, w tym możliwość pozyskania środków pomocowych podejmował decyzję o zamieszczeniu w planie finansowym powiatu określonych/proponowanych zadań. Kosztorysy (koszt) tych zadań były przygotowywane przez firmy zewnętrzne w ramach przygotowania dokumentacji technicznej.

Plany finansowe były przygotowywane corocznie w tym samym standardzie. Podawano poszczególne wydatki w dziale 600 – Transport i łączność, w rozdziale 60014 – Drogi publiczne powiatowe, z podziałem na:

- wydatki rzeczowe, w tym m. in.: bieżące utrzymanie dróg, zimowe utrzymanie dróg, wydatki bieżące obejmujące koszty dokumentacji technicznej zaplanowanych robót, remonty (drogi, chodniki w ciągu drogi, zatoki autobusowe),
- wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych z § 6050, tj. budowa i rozbudowa dróg i infrastruktury drogowej, w tym w 2019 r. zaplanowano budowę łącznika od węzła autostrady A4 Dębica – Wschód do drogi krajowej DK4 i wojewódzkiej DW 985 (inwestycja w przywołanej powyżej w Strategii). Pozostałe inwestycje zaplanowane – łącznie 12 – dotyczyły przebudowy dróg powiatowych (osiem), rozbudowy drogi wraz z budową mostu (dwa) oraz budowy mostu i wiaty,

W rozdziale 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych zaplanowano dwa zadania inwestycyjne (stabilizacja osuwisk) oraz sześć zadań remontowych.

W 2019 r. (na koniec roku budżetowego) w związku z ww. zadaniami zaplanowano wydatki w łącznej wysokości 44.332,0 tys. zł, w tym inwestycje – 38.423,1 tys. zł (86,7%).

Zgodnie z planem finansowym wydatki miały pokrycie w dochodach Zarządu. Najwyższe kwoty dochodów pozyskano:

- ze środków RPO – 16.772,8 tys. zł,
- środków własnych Zarządu – 14.242,1 tys. zł,
- środków rezerwy subwencji ogólnej – 6.185,3 tys. zł,
- Funduszu Dróg Samorządowych – 2.377,1 tys. zł.

(akta kontroli: Tom II, str. 89 – 91, 92 - 109)

Plan finansowy na 2020 r. – na dzień 30 czerwca – przewidywał cztery zadania remontowe dróg oraz osiem zadań inwestycyjnych (przebudowa i rozbudowa dróg powiatowych). W ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych zaplanowano stabilizację osuwisk wraz z odbudową przy dwóch drogach powiatowych.

Zaplanowano wydatkowanie 16.114,1 tys. zł, w tym na zadania inwestycyjne – 5.461,5 tys. zł (33,9%).

(akta kontroli: Tom II str. 110 - 122)

2.4. Realizacja inwestycji drogowych zaplanowanych do realizacji w latach 2019 – 2020 (I półrocze).

Ustalono, że aktualny plan rozwoju sieci drogowej dla powiatu dębickiego został przyjęty w 2015 r. przez Zarząd Powiatu, jako załącznik do Strategii. Perspektywę realizacji Strategii i jednocześnie planu rozwoju sieci drogowej ustalono na koniec roku 2025.

Podano powyżej (str. 7 -8) w jakim zakresie do końca I półrocza 2020 r. plan został realizowany.

Realizacja planów finansowo-rzeczowych Zarządu przyjmowanych przez Radę Powiatu Dębickiego w uchwałach budżetowych na rok 2019 i 2020 przedstawiała się następująco:

2019 r.:

- całkowite wydatki zaplanowano w kwocie – 36.744,7 tys. zł. Po zmianach planu w trakcie realizacji budżetu, wykonanie wydatków na koniec roku wyniosło - 44.332,0 tys. zł (120,6% w stosunku do planu pierwotnego),
- zadania remontowe (na drogach powiatowych) – pierwotnie zaplanowano 235,6 tys. zł. Wykonano, zmieniając plan – w wysokości 550,1 tys. zł (233,6% w stosunku do planu pierwotnego),
- inwestycje (tak jak powyżej)– plan pierwotny 31.531,7 tys. zł – na koniec roku wykonanie – 38.029,8 tys. zł (120,6%)

Na początku roku planowano wykonanie trzech zadań inwestycyjnych, tj. budowę łącznika autostradowego oraz rozbudowę dwóch dróg powiatowych połączone z budową mostów. Jedna z ww. inwestycji – rozbudowa drogi powiatowej nr 1180R połączona z budową mostu przez rzekę Wisłokę została umieszczona w planie – zarówno w początkowej jak i końcowej wersji – bez zapewnionego finansowania robót. W sprawozdaniu z wykonania budżetu w 2019 r. podano, że zadanie zostało przeniesione na 2020 r. – wykonano dokumentację techniczną. Nie przystąpiono do realizacji inwestycji z powodu braku zgody właścicieli gruntów na proponowane warianty budowy drogi.

Na koniec roku 2019 pod nadzorem Zarządu wykonano (*zadanie zakończone i oddane do użytku*) łącznie 12 zadań inwestycyjnych, tj. o dziewięć więcej w stosunku do uchwały budżetowej i o jedno mniej w stosunku do planu na koniec roku. Nie wykonano zaplanowanej przebudowy drogi powiatowej nr 1278R (budowa chodnika, planowany koszt – 278 tys. zł).

Dyrektor Zarządu podał, że brak pełnej realizacji wynikał z niewywiązania się wykonawcy z terminowego zakończenia robót. Dokonano autopoprawki do budżetu na 2020 r. Odbiór robót nastąpił w styczniu 2020 r. Naliczono i wyegzekwowano kary umowne od wykonawcy.

(akta kontroli: Tom II str. 89 -91, 92 - 109)

2020 r.:

- w uchwale budżetowej zaplanowano całkowite wydatki Zarządu w kwocie – 8.635 tys. zł. W trakcie realizacji budżetu plan był zmieniany. Wykonanie wydatków na koniec I półrocza wyniosło 16.114,1 tys. zł (186,6% planu pierwotnego),
- zadania remontowe (na drogach powiatowych) zaplanowano w wysokości – 1.750,0 tys. zł. Według stanu na koniec I półrocza wydatki na zadania remontowe zostały wykonane w wysokości – 10,0 tys. zł (0,6% pierwotnego planu),
- inwestycje – zaplanowano w wysokości 1.428,0 tys. zł. Według stanu na koniec I półrocza zadania inwestycyjne zostały wykonane w wysokości – 258,9 tys. zł (18,1% pierwotnego planu).

Na początku roku 2020 zaplanowano wykonanie czterech zadań inwestycyjnych w kwocie łącznej – 1.428,0 tys. zł. W planie zmienionym na koniec I półrocza liczba zadań inwestycyjnych wzrosła do ośmiu i do kwoty 5.461,5 tys. zł łącznie. Zaplanowano również wykonanie czterech zadań remontowych w kwocie łącznej 5.201,0 tys. zł. Do końca czerwca 2020 r. wykonano jedno z zaplanowanych zadań – przebudowa drogi powiatowej nr 1278R (budowa chodnika). Zadanie kosztowało 258,9 tys. zł, w tym 108,9 tys. zł – ze środków powiatu dębickiego i 150,0 tys. zł sfinansowane przez Gminę Czarna.

Dyrektor Zarządu podał, że przyczyną niskiego wykonania planu w I półroczu 2020 r. w zakresie prowadzonych remontów i przebudowy dróg była ustalona, wieloletnia praktyka w branży drogowej, tj. roboty drogowe w większości były wykonywane w okresie lato-jesień.

(akta kontroli: Tom II str. 89 – 91, 110 - 122)

Zarząd realizował zadania inwestycyjne i remontowe, zgodnie z przywołanym powyżej planem wieloletnim, tj. w pierwszej kolejności drogi, których stan techniczny wymagał przebudowy lub remontu. Potrzeby w przedmiotowym zakresie wykazywano w trakcie standardowych przeglądów dróg realizowanych przez służby drogowe Zarządu.

Zarząd realizował również inwestycje na drogach powiatowych – głównie w zakresie budowy chodników – w przypadkach wniosków gmin o podjęcie wspólnej realizacji i współfinansowania tych robót.

Podejmowano działania – głównie remontowe – w przypadku zdarzeń losowych na drogach powiatowych, tj. osuwisk.

2.5 Okresowe kontrole stanu technicznego dróg.

Zarząd zgodnie z dyspozycją art. 20 pkt. 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 o *drogach publicznych*¹⁶ (*uodp*) był zobowiązany do prowadzenia okresowych kontroli stanu dróg, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu jakości drogi na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Oddzielnie, przepis art. 62 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*¹⁷ (*pb*), również nakazywał przeprowadzenie corocznych kontroli stanu technicznego budowli – w tym przypadku dróg publicznych. Dodatkowo, dyspozycja zawarta w pkt. 2 cyt. powyżej przepisu nakazywała przeprowadzenie w cyklu pięcioletnim kompleksowej kontroli stanu technicznego dróg publicznych, m. in. w zakresie przydatności do użytkowania oraz estetyki obiektu budowlanego i jego otoczenia.

Kontrole te zgodnie z art. 62 ust. 4 *pb*, mogły przeprowadzać osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

Zarząd przeprowadzał coroczne kontrole stanu dróg powiatowych łącząc wymagania wynikające z obydwu przywołanych przepisów dotyczących kontroli prowadzonych w cyklu jednorocznym. Sporządzano jeden standardowy protokół kontroli zatwierdzany przez Dyrektora Zarządu.

W latach 2019 – 2020 (I półrocze) nie przeprowadzono kontroli pięcioletnich. Terminy tych kontroli wynikały z przyjętego w lutym 2020 r. harmonogramu, który ich nie przewidywał w okresie objętym kontrolą.

Kontrolę dróg Zarząd przeprowadzał we własnym zakresie. Drogi nadzorowane przez obwód drogowo-mostowy w Brzostku kontrolował kierownik tego obwodu – inspektor nadzoru z uprawnieniami Nr PDK/0152/OWOD/13. Drogi z obwodu drogowo-mostowego w Pilźnie kontrolował kierownik obwodu - inspektor nadzoru z uprawnieniami Nr PDK/BD/1754/01.

(akta kontroli: Tom II, str. 123 – 127, 128 – 130, 181 - 183)

Szczegółowej analizie poddano protokoły kontroli z trzech dróg, na których w 2019 r. prowadzono przebudowę lub remont związany z położeniem nowej nawierzchni na jezdniach¹⁸. Analizowano protokoły z kontroli okresowej (corocznej z 2018 r.) przeprowadzonej przed przebudową/remontem i kontroli przeprowadzonej w roku następnym po zakończeniu ww. robót drogowych. Wszystkie te kontrole były przeprowadzone przez kierownika obwodu drogowo-mostowego w Pilźnie – członka Podkarpackiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa¹⁹.

-Droga powiatowa 1182R 0+000-11+536 Brzeźnica – granica powiatu.

Protokół z dnia 23 listopada 2018 r., w którym wykazano stan nawierzchni, m. in.: z lokalnymi pęknięciami porzecznymi, siatkowymi i nieszczelnościami w warstwie ścieralnej – wymagany remont nawierzchni. Stan techniczny poboczy, m. in: lokalne ubytki wymagające uzupełnienia. Stan techniczny elementów odwodnienia korpusu drogi, m. in.: rowy – lokalnie zamulone wymagające oczyszczenia, przepusty – lokalnie zamulone powodujące utrudnienia przepływu. Elementy wyposażenia technicznego drogi: oznakowania pionowe – na podporach betonowych, wymagające wymiany, cztery tablice miały skrzywione podpory – wymagały wymiany. Oznakowania poziome wymagały

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

¹⁸ W 2019 r. przeprowadzono 12 inwestycji drogowych, w tym: trzy dotyczyło budowy mostów, siedem – budowy chodników, pozostałe dwie – przebudowy, w tym położenie nowej nawierzchni. W 2019 r. remontowano jeden odcinek drogi powiatowej – w tym nawierzchnie.

¹⁹ Numer identyfikacyjny – PDK-2WQ-U8D-Z7Y.

corocznego malowania. Bariery i chodniki – w dobrym stanie nie wymagały wymiany.

W 2019 r. wykonano przebudowę drogi na odcinku, w km 6+380 – 8+582. W dniu 20 listopada 2019 r. przeprowadzono kontrolę okresową na całym odcinku drogi – tak jak w 2018 r. Okresowa kontrola wykazała, że nawierzchnie bitumiczne na odcinku po przebudowie, były w bardzo dobrym stanie technicznym, pobocza gruntowe o prawidłowym profilu z lokalnymi ubytkami. Rowy lokalnie zamulone – wymagające oczyszczenia. Przepusty zostały przebudowane. Oznakowanie pionowe i poziome oraz bariery w bardzo dobrym stanie technicznym. Chodnik w części przebudowanej – wykonane z kostki brukowej betonowej.

W trakcie niniejszej kontroli dokonano oględzin przebudowanego odcinka drogi 1182R 0+000-11+536 Brzeźnica – granica powiatu, stwierdzono, że stan drogi był dobry²⁰.

(akta kontroli: Tom II, str. 131 – 141, 154 – 168)

Droga powiatowa 1279R 0+000 - 7+418 km, Róża – Stara Jastrzębka.

Protokół z dnia 16 maja 2018 r. Stwierdzono: stan nawierzchni, na odcinku km 3 + 534 – 7+418 m. in.: z lokalnymi pęknięciami poprzecznymi, siatkowymi głównie przy krawędziach jezdni świadczącymi o utracie nośności, wyluszczenia i ubytki - wymagające naprawy i uszczelnienia spękań. Stan techniczny poboczy - lokalne ubytki wymagające uzupełnienia. Stan techniczny elementów odwodnienia korpusu drogi, m. in.: rowy – lokalnie zamulone wymagały oczyszczenia i udrożnienia, przepusty – rozszczelnienia na połączeniach rur, korozja betonu, lokalnie zamulone powodowały stagnacje wody. Elementy wyposażenia technicznego drogi: oznakowania pionowe – w dobrym stanie, trzy tablice – wymagające oczyszczenia lub wymiany. Oznakowania poziome wymagające malowania. Bariery i chodniki – w dobrym stanie nie wymagały wymiany. W 2019 r. wykonano przebudowę drogi na odcinku, w km 6+419 – 5+5429. W dniu 19 grudnia 2019 r. przeprowadzono kontrolę okresową na całym odcinku drogi – tak jak w 2018 r. Okresowa kontrola wykazała, że nawierzchnie bitumiczne na odcinku po przebudowie były w dobrym/bardzo dobrym stanie technicznym. Pobocza gruntowe o prawidłowym profilu z lokalnymi ubytkami. Rowy lokalnie zamulone – wymagające oczyszczenia. Przepusty zostały przebudowane. Oznakowanie pionowe i poziome oraz bariery były w bardzo dobrym stanie technicznym. Chodnik z kostki brukowej betonowej – w bardzo dobrym stanie.

W trakcie niniejszej kontroli dokonano oględzin przebudowanego odcinka drogi powiatowej 1279R 0+000 - 7+418 km, Róża – Stara Jastrzębka. Stwierdzono, że stan drogi był dobry.

(akta kontroli: Tom II, str. 142 - 153, 154 – 168)

Droga powiatowa 1296R 0+000 - 1+735 km, ul. Wielopolska.

Protokół z dnia 18 października 2018 r. Stwierdzono, że stan nawierzchni, na odcinku km 1+525 – 1+735 m. in.: z lokalnymi pęknięciami poprzecznymi, siatkowymi głównie przy krawędziach jezdni, świadczącymi o utracie nośności. Pozostałe (wcześniejsze odcinki drogi) w bardzo dobrym stanie technicznym – były po wcześniejszej przebudowie. Stan techniczny poboczy – chodniki

²⁰ Oględzin trzech przebudowanych odcinków dróg dokonano przy udziale specjalisty z dziedziny drogownictwa – numer uprawnień PDK/0061/POWOD/18. Ocena została dokonana w czterostopniowej skali przyjętej na potrzeby kontroli NIK i w tych przypadkach była to ocena najwyższa.

w zadowalającym stanie technicznym, nie wymagały zabiegów utrzymaniowych. Stan techniczny elementów odwodnienia korpusu drogi – na odcinku km 1+525 – 1+735 wymagał przebudowy odwodnienia jezdni poprzez wymianę studzienek wraz z przykanalikami. Pozostałe (wcześniejsze) odcinki drogi w bardzo dobrym stanie technicznym w zakresie odwodnienia. Stan techniczny elementów wyposażenia technicznego drogi, tj. oznakowania pionowe, poziome – w bardzo dobrym stanie technicznym.

W 2019 r. wykonano remont drogi na odcinku, w km 1+525 – 1+735.

W dniu 18 grudnia 2019 r. przeprowadzono kontrolę okresową na całym odcinku drogi – tak jak w 2018 r. Okresowa kontrola wykazała, że nawierzchnie bitumiczne, chodnik oraz odwodnienie, na odcinku po przebudowie były w dobrym/bardzo dobrym stanie technicznym. Oznakowania pionowe były w bardzo dobrym stanie technicznym.

W trakcie niniejszej kontroli dokonano oględzin przebudowanego odcinka drogi powiatowej 1296R, ul. Wielopolska. Stwierdzono, że stan drogi był dobry.

(akta kontroli Tom II str. 154 – 168, 169 - 180)

2.6. Ewidencja dróg powiatowych.

Zarząd prowadził ewidencję dróg powiatowych przy pomocy urządzeń informatycznych. Do końca 2019 r. ewidencję prowadzono przy pomocy systemu EWIDR 2005. W systemie znajdowała się pełna ewidencja dróg powiatowych. Dla każdej z dróg od początku do końca drogi podawano w szczególności m. in.: klasyfikacje drogi, parametry jezdni, parametry – w tym nośność nawierzchni., dane dotyczące poboczy, rowów, uzbrojenia inżynierskiego, przepustów, zjazdów, wyposażenia technicznego, oznakowania, pochylenia drogi, zadrzewienia. Oddzielnie prowadzono w wersji papierowej Książki Dróg z ewidencją przeglądów, objazdów, remontów, czy przebudowy. Księgi były prowadzone i przechowywane w dwóch terenowych obwodach drogowo-mostowych.

Ewidencja dróg prowadzona przez Zarząd zawierała elementy wymagane przepisem § 9 ust. 1 pkt 1- 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom²¹.

W dniu 31 grudnia 2019 r. poprzez urządzenia księgowo przyjęto środek trwały – system komputerowy do ewidencji dróg i mostów wraz z wykonaniem ewidencji. „Nowy system komputerowy SmartGEM” do ewidencji dróg, funkcjonujący od początku 2020 r. pozwala na pokazanie wszystkich 68 odcinków powiatowych, w trybie takim samym jak pokazywał to, poprzednio funkcjonujący system .

Zakupiony zintegrowany system zarządzania drogami pozwalał na prowadzenie m. in. ewidencji: pasa drogowego, obsługi zajęcia pasa i postępowań administracyjnych, projektów organizacji ruchu, przeglądów, objazdów, utrzymania bieżącego dróg, inwestycji i remontów. Program pozwalał na generowanie wymaganych zestawień, raportów, dokumentów, w tym Książki Dróg.

Aplikacja mobilna – narzędzie na smartfon/tablet pozwalała na dokonywanie na bieżąco uwag w trakcie objazdów dróg. Oddzielne moduły: przeglądów dróg i objazdów dróg pozwalały na wprowadzanie danych z przeglądu dróg i generowanie protokołów kontroli okresowej i wpisów w Książkach drogi i dziennikach objazdów.

Ustalono w trakcie niniejszej kontroli, że do końca I półrocza 2020 r. w ramach zakupionego systemu funkcjonowała ewidencja dróg. Nie wdrożono natomiast m. in. modułu dotyczącego Książek Drogi, czy modułu dotyczącego przeglądów

²¹ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

okresowych i modułu przeglądów dróg²². Dyrektor Zarządu udzielając wyjaśnień w tej sprawie przekazał, że wdrożenie/dostosowanie nowego systemu w pełnym zakresie jego możliwości zaplanowano na koniec 2020 r.

(akta kontroli Tom II str. 89 – 91, 184 - 218)

2.7. Działania Zarządcy dróg powiatowych w zakresie zlecenia, nadzorowania i rozliczenia prac projektowych.

W 2019 r. Zarząd w ramach wydatków bieżących, wydatkował kwotę 186,9 tys. zł na dokumentację projektową związane z remontem i przebudową dróg powiatowych. Zapłacono za osiem kompletów dokumentacji, w tym najniższa kwota wynosiła 7,4 tys. zł, a najwyższa – 47,8 tys. zł.

W I półroczu 2020 r. Zarząd nie ponosił żadnych wydatków na zakup dokumentacji projektowej. W planie finansowo-rzeczowym na 2020 r. (aktualnym na dzień 30 czerwca 2020 r.) nie przewidziano wydatków z przedmiotowego tytułu.

(akta kontroli Tom II str. 92 - 122)

W dniu 2 stycznia 2019 r. Dyrektor Zarządu zatwierdził *regulamin zamówień publicznych powiatu dębickiego – Zarządu Dróg Powiatowych* (dalej w treści – *regulamin*). Według *regulaminu* m. in.:

- Zamawiającym jest Powiat Dębicki – Zarząd (...),
- zamówień (...) udziela się wyłącznie wykonawcom wybranym zgodnie z przepisami ustawy²³,
- realizacja zamówień, których wartość netto (...) nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro odbywa się w ramach jednostki z pominięciem procedur ustawowych.

W latach 2019 – 2020 (I półrocze) Zarząd nie był zobowiązany do wprowadzania procedur przetargowych wymaganych przepisami *Prawa zamówień publicznych*, w przypadkach pozyskiwania dokumentacji projektowej na roboty drogowe.

(akta kontroli Tom II str. 219 – 230, 231 - 239)

Stwierdzono, że z trzech zadań drogowych badanych w ramach niniejszej kontroli tylko dla przebudowy drogi powiatowej nr 1279R Róża – Stara Jastrząbka dokumentację projektową wykonano i przekazano Zarządowi w latach objętych programem kontroli, tj. w dniu 15 kwietnia 2019 r. Dokumentacją projektowo-kosztorysową dwóch pozostałych zadań Zarząd dysponował od 2017 r.

Wszystkie trzy ww. dokumentacje projektowo-kosztorysowe wykonane zostały przez biuro projektowe z Dębicy. Wszystkie trzy dokumentacje były autorstwa inżyniera *uprawnionego do projektowania bez ograniczeń w specjalności konstr.-bud. 120/99* oraz *do kierowania robotami bud. W specjalności konstr.-bud. bez ograniczeń 18/99*²⁴.

Na wykonanie dokumentacji dotyczącej zadania przebudowy drogi powiatowej nr 1279R Róża – Stara Jastrząbka, ww. biuro projektowe w dniu 3 kwietnia 2019 r. zgłosiło ofertę w kwocie 6 tys. zł (brutto – 7,4 tys. zł). W dniu następnym zawarto umowę w tej sprawie, a w dniu 15 kwietnia 2019 r. protokołem zdawczo-odbiorczym przekazano dokumentację projektowo-kosztorysową. Umowna kwota wykonanej dokumentacji była zgodna z ceną oferty. Przekazana dokumentacja była zgodna z zakresem ustalonym w umowie.

²² W trakcie niniejszej kontroli Książki drogi, czy protokoły z przeglądów występowały wyłącznie w wersji papierowej.

²³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

²⁴ Zaświadczenie o numerze weryfikacyjnym ważnym do dnia 31 grudnia 2019 r. – PDK-JXQ-HE6-GYM.

W kontroli analizowano dodatkowo przekazanie Zarządowi w 2019 r. dwóch kompletów dokumentacji projektowo-kosztorysowych dotyczących innych zadań zrealizowanych w tym roku, w ramach planu rzeczowo-finansowego. Zamówienia dotyczyły:

- *remontu drogi powiatowej nr 1319R (...) wraz z remontem przepustu.*

- *przebudowy drogi powiatowej nr 1303R (...) wraz z budową chodnika.*

W obydwu przypadkach Dyrektor Zarządu akceptował wnioski ws. udzielenia zamówienia publicznego o wartości szacunkowej, która nie przekraczała 30 tys. euro. W obydwu przypadkach przygotowano specyfikację istotnych warunków zamówienia (siwz) dla postępowania o udzielenie zamówienia publicznego j.w. Przygotowano: 1) instrukcję dla wykonawców, 2) wzór umowy, 3) szczegółowy opis przedmiotu zamówienia.

Informacje o zamówieniach, w tym siwz, były zamieszczone na stronach internetowych Zarządu. Cena stanowiła jedyne kryterium wyboru wykonawcy zadania.

W sprawie pierwszego z cyt. powyżej zadań zgłosiło się 14 wykonawców proponując cenę brutto od 24,4 tys. zł do 185,7 tys. zł. Wybrano wykonawcę oferującego 24,4 tys. zł.

W przypadku drugiego zadania zgłosiło się 10 wykonawców proponując cenę brutto od 47,8 tys. zł do 151,9 tys. zł. Wybrano wykonawcę oferującego 47,8 tys. zł.

Zarząd zawarł z wybranymi wykonawcami umowy określając rzeczowy zakres dokumentacji projektowej, przyjętą w trakcie udzielania zamówień cenę, terminy realizacji. W umowach Zarząd m. in. zastrzegł możliwości podjęcia działań w przypadku stwierdzenia wad i niezgodności występujących w projekcie. Uzgodniono warunki i wysokość kar dla stron umowy. Dokumentacje wykonały osoby legitymujące się stosownymi uprawnieniami do wykonywania tego typu robót. W obydwu ww. przypadkach dokumentacja projektowo-kosztorysowa została przekazana Zarządowi w terminach umownych. Zarząd zapłacił za odebraną dokumentację w cenach umownych.

(akta kontroli Tom II str. 258 - 295)

2.8. Działania Zarządcy dróg powiatowych w zakresie zlecenia nadzorów inwestorskich.

Plany finansowo-rzeczowe Zarządu na 2019 r. i na 2020 r. (do końca czerwca) nie przewidywały wydatków na nadzór inwestorski. W sprawozdaniach z wykonania budżetu w przywołanych powyżej okresach również nie wykazywano wydatków z tego tytułu. Nie wszczynano procedur zamówień publicznych w celu wyłonienia podmiotów do prowadzenia nadzorów inwestorskich.

(akta kontroli Tom II str. 92 - 122)

Analizując dzienniki budowy zadań poddanych badaniom w trakcie niniejszej kontroli stwierdzono, że wszystkie trzy nadzory wykonywał pracownik Zarządu – kierownik obwodu drogowo-mostowego w Pilźnie, z uprawnieniami inspektora nadzoru Nr PG. VIII/1/7342/385/93.

W karcie zadań i obowiązków kierownika obwodu drogowo-mostowego zapisano m. in.:

- *organizuje i nadzoruje roboty prowadzone przez Obwód,*
- *wykonuje obowiązki inspektora nadzoru budowlanego dla robót drogowych wykonywanych na terenie działania Obwodu.*

Dyrektor Zarządu przekazał w wyjaśnieniach, że Zarząd zatrudnia wykwalifikowaną kadrę techniczną, posiadającą uprawnienia do prowadzenia funkcji inspektora nadzoru i w związku z tym zadania w zakresie nadzoru wykonuje we własnym zakresie.

W przypadkach, gdy inwestycje realizowane w ramach programów pomocowych wymagają powołania zewnętrznego inspektora nadzoru, dokonuje się wyboru inspektora nadzoru w trybie zamówienia publicznego – w rygorach ustanowionych w wewnętrznym regulaminie udzielania zamówień.

(akta kontroli Tom II str. 89 – 91, 123 - 127)

2.9. Działania Zarządcy dróg powiatowych w zakresie zlecenia drogowych robót budowlanych.

W 2019 r. Zarząd przeprowadził 10 procedur w trybie przetargu nieograniczonego związanych z wyłanianiem wykonawców przebudowy lub remontu dróg powiatowych. Do końca I półrocza 2020 r. przeprowadzono pięć takich procedur.

Wśród ww. zamówień realizowanych po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego znajdowały się trzy zadania, które były badane szczegółowo w ramach niniejszej kontroli, tj.:

1. przebudowa drogi powiatowej 1182R 0+000-11+536 Brzeźnica – granica powiatu, wartość zamówienia 2.014,8 tys. zł,
2. przebudowa drogi powiatowej 1279R 0+000 - 7+418 km, Róża – Stara Jastrząbka, wartość zamówienia 979,0 tys. zł,
3. remont drogi powiatowej 1296R 0+000 - 1+735 km, ul. Wielopolska, wartość zamówienia – 235,9 tys. zł.

(akta kontroli Tom II str. 231 - 239)

Stwierdzono analizując dokumentację związaną z udzieleniem zamówień na wykonanie ww. zadań, że:

Ad. 1.

W dniu 30 kwietnia 2019 r. Dyrektor Zarządu zatwierdził siwz dla przetargu nieograniczonego, na roboty budowlane poniżej 5.549 tys. euro.

Uprzednio w dniu 26 kwietnia 2019 r. wpłynął wniosek o wszczęcie postępowania. Na podstawie kosztorysu inwestorskiego oszacowano wartość zamówienia na kwotę 2.194,1 tys. zł. Zamówienie publiczne zostało ogłoszone w dniu 26 kwietnia 2019 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych. W dniu 20 maja 2019 r. dokonano oceny ofert na podstawie kryterium: cena – 60%, termin gwarancji – 40%. Zgłosiło się sześciu oferentów: od 2.014,8 tys. zł do 2.493,6 tys. zł (brutto). Wybrano wykonawcę z najniższą ceną ofertową²⁵. Wykonawca przedłożył wszystkie niezbędne dokumenty²⁶ potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw do wykluczenia.

W dniu 12 czerwca 2019 r. zawarto umowę z Wykonawcą. W umowie Wykonawca zobowiązał się do udzielenia Zarządowi gwarancji i rękojmi na przedmiot umowy, łącznie z wbudowanymi materiałami i urządzeniami. Terminem rozpoczęcia prac był dzień podpisania umowy, a fizyczne rozpoczęcie robót ustalono na okres nie później niż 14 dni od przekazania placu budowy przez inwestora/Zarząd.

Kosztorysowe wynagrodzenie wykonawcy w wysokości netto – 1.638,0 tys. zł, było równe wysokości oferty, tj. 2.014,8 tys. zł - brutto.

Zobowiązano Wykonawcę do wykonania niezbędnych prób, badań, pomiarów, zabezpieczeń, włączeń i odbiorów technicznych wraz z opłatami. Materiały użyte do wykonania zadania miały odpowiadać, co do jakości, wymogom wyrobów

²⁵ Wszyscy oferenci zaproponowali ten sam okres gwarancji – 40 miesięcy.

²⁶ Wymagane przepisami Prawa zamówień publicznych i przez siwz.

dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie. Przed wbudowaniem materiałów oraz na każde żądanie inspektora nadzoru Wykonawca był zobowiązany do przedłożenia certyfikatu zgodności z polską normą lub aprobatę techniczną. Na każde żądanie Zamawiającego na piśmie Wykonawca zobowiązany był do zbadania jakości robót wykonanych z materiałów Wykonawcy.

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy, wniesione przez Wykonawcę – 5% wynagrodzenia umownego, tj. 100,7 tys. zł (w formie gwarancji ubezpieczeniowej).

Zabezpieczenie z tytułu rękoi – 30,2 tys. zł (30% wniesionego zabezpieczenia).

Okres gwarancji i rękoi – 60 miesięcy od daty odbioru końcowego lub daty protokołu usunięcia wad/usterek.

Ustalono katalog 11 przypadków, których zajście obligowało strony do wypłaty kar umownych.

(akta kontroli Tom II str. 296 - 329)

Ad. 2.

W dniu 22 lipca 2019 r. Dyrektor Zarządu zatwierdził siwz dla przetargu nieograniczonego, na roboty budowlane poniżej 5.549 tys. euro.

Uprzednio w dniu 18 lipca 2019 r. wpłynął wniosek o wszczęcie postępowania. Na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzonego przez uprawnionego inspektora nadzoru zatrudnionego w Zarządzie oszacowano wartość zamówienia na kwotę 1.047,0 tys. zł (brutto). Zamówienie publiczne zostało ogłoszone w dniu 23 lipca 2019 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych. W dniu 13 sierpnia 2019 r. dokonano oceny ofert na podstawie kryterium: cena – 60%, termin gwarancji – 40%. Zgłosiło się czterech oferentów: od 979,0 tys. zł do 1.440,0 tys. zł (brutto). Wybrano wykonawcę z najniższą ceną ofertową²⁷. Wykonawca przedłożył wszystkie niezbędne dokumenty²⁸ potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw do wykluczenia.

W dniu 12 września 2019 r. zawarto umowę z Wykonawcą – aneksowaną w dniu 23 października 2019 r. (przedłużono termin obowiązywania umowy o 22 dni). Wynagrodzenie kosztorysowe było w wysokości ceny oferowanej. Terminem rozpoczęcia prac był dzień podpisania umowy, a fizyczne rozpoczęcie robót ustalono na okres nie później niż 14 dni od przekazania placu budowy przez inwestora/Zarząd. W umowie Wykonawca zobowiązał się do udzielenia Zarządowi gwarancji i rękoi na przedmiot umowy, łącznie z wbudowanymi materiałami i urządzeniami. Umowa zawierała wszystkie uwarunkowania i zobowiązania odnośnie wykonania przedmiotu umowy, tak jak w umowie przedstawionej powyżej w pkt. 1.

(akta kontroli Tom II str. 330 - 368)

Ad. 3.

W dniu 9 października 2019 r. Dyrektor Zarządu zatwierdził siwz dla przetargu nieograniczonego, na roboty budowlane poniżej 5.549 tys. euro.

Uprzednio w dniu 27 września 2019 r. wpłynął wniosek o wszczęcie postępowania. Na podstawie kosztorysu inwestorskiego oszacowano wartość zamówienia na kwotę 242,8 tys. zł (brutto). Zamówienie publiczne zostało ogłoszone w dniu 9 października 2019 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych. W dniu 29 października 2019 r. dokonano oceny ofert na podstawie kryterium: cena – 60%, termin gwarancji – 40%. Zgłosił się jeden oferent proponujący wykonanie zadania za 235,9 tys. zł

²⁷ Wszyscy oferenci zaproponowali ten sam okres gwarancji – 40 miesięcy.

²⁸ Wymagane przepisami Prawa zamówień publicznych i przez siwz.

(brutto). Wykonawca przedłożył wszystkie niezbędne dokumenty²⁹ potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw do wykluczenia. W dniu 12 listopada 2019 r. zawarto umowę z Wykonawcą – aneksowaną w dniu 23 października 2019 r. Wynagrodzenie kosztorysowe było w wysokości ceny oferowanej. Terminem rozpoczęcia prac był dzień podpisania umowy, a fizyczne rozpoczęcie robót ustalono na okres nie później niż 14 dni od przekazania placu budowy przez inwestora/Zarząd. W umowie Wykonawca zobowiązał się do udzielenia Zarządowi gwarancji i rękojmi na przedmiot umowy, łącznie z wbudowanymi materiałami i urządzeniami. Umowa zawierała wszystkie uwarunkowania i zobowiązania odnośnie wykonania przedmiotu umowy, tak jak w umowie przedstawionej powyżej w pkt. 1.

(akta kontroli Tom II str. 369 - 417)

W analizowanych zamówieniach nie stwierdzono przypadków odrzucenia ofert niespełniających warunków postępowania. Nie stwierdzono przypadków zaniżania cen ofertowych, w tym cen drastycznie różniących się od ustalonego kosztorysu inwestorskiego, czy od innych ofert zaproponowanych przez wykonawców.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Zarządu w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych zostały ocenione pozytywnie. Zarząd przygotował wieloletni plan przebudowy i remontów dróg powiatowych – od roku 2015 do roku 2025. Przedmiotowy plan był przez Zarząd realizowany. Do końca pierwszego półrocza 2020 r. wykonano remonty lub przebudowę 25 odcinków dróg, tj. 62,5% zaplanowanego zakresu robót. Przebudowano lub wyremontowano 76 km dróg – 20,3% całej powiatowej sieci dróg.

Zarząd corocznie przygotowywał plany finansowo-rzeczowe stanowiące integralną część planów finansowych powiatu dębickiego. Plany uwzględniały możliwości powiatu w zakresie pozyskiwania funduszy, w tym zewnętrznych, na rozwój infrastruktury drogowej.

Zaplanowane inwestycje w okresie objętym kontrolą były realizowane, a ich zakres był powiększany w stosunku do pierwotnych planów przyjmowanych w uchwałach budżetowych organu stanowiącego powiatu.

Inwestycje drogowe realizowane w ramach planu wieloletniego i planów rocznych były następstwem m. in. rzetelnie przeprowadzanych okresowych kontroli stanu technicznego. Przeglądy dróg były wykonywane przez posiadających stosowne uprawnienia pracowników Zarządu. Również nadzory inwestorskie prowadzono w ramach własnej kadry.

Zarząd dysponował nowoczesną – prowadzoną przy pomocy systemów informatycznych – ewidencją dróg powiatowych. Ewidencja spełniała warunki wynikające z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom.*

Zarząd rzetelnie przygotowywał i przeprowadzał procedury związane ze zlecaniem podmiotom zewnętrznym prac związanych z projektowaniem i wykonywaniem robót budowlanych/drogowych. Procedury udzielania zamówień na ww. zadania były prowadzone zgodnie z przepisami ustawy – *Prawo zamówień publicznych* i wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych.

²⁹ Wymagane przepisami Prawa zamówień publicznych i przez siwz.

3. Prawidłowość i skuteczność nadzoru nad przebiegiem i jakością zleconych prac oraz egzekwowanie postanowień umów zawartych z Wykonawcami.

Opis stanu faktycznego

3.1. Rozpoczynanie inwestycji drogowych zgodnie z przepisami prawa.

Zarząd zgłaszał Staroście Dębickiemu zamiar wykonania robót budowlanych we wszystkich trzech przypadkach objętych szczegółową analizą. Zgłoszenia były dokonywane zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt. 12 oraz art. 30 ust. 1 pkt. 2 *pb*. Do zgłoszeń dołączono dokumenty spełniające wymogi art. 30 ust. 2 *ww*. ustawy.

Organ – Starosta Dębicki nie wnosił uwag i zastrzeżeń do zgłoszeń.

Zarząd protokołami przekazywał wykonawcom plance budów:

1. umowa z dnia 12 czerwca 2019 r. - przebudowa drogi powiatowej 1182R 0+000-11+536 Brzeźnica – granica powiatu, przekazanie w dniu 19 czerwca 2019 r. Wykonawca zgodnie z zapisem w wewnętrznym dzienniku budowy rozpoczął roboty w dniu 24 czerwca 2019 r.
2. umowa z dnia 12 września 2019 r. – aneksowana w dniu 23 października 2019 r. - przebudowa drogi powiatowej 1279R 0+000 - 7+418 km, Róża – Stara Jastrząbka, przekazanie w dniu 16 września 2019 r. Wykonawca zgodnie z zapisem w wewnętrznym dzienniku budowy rozpoczął roboty w dniu 23 września 2019 r.
3. umowa z dnia 12 listopada 2019 r. - remont drogi powiatowej 1296R 0+000 - 1+735 km, ul. Wielopolska, przekazanie w dniu 14 listopada 2019 r. Nie stwierdzono udokumentowanej daty rozpoczęcia prac remontowych przez Wykonawcę.

(akta kontroli Tom II str. 418 - 424)

3.2. Nadzór inwestorski nad realizacją robót.

Nadzory inwestorskie w trakcie realizacji robót drogowych (z wyjątkiem robót realizowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej, tj. budowy łącznika drogi powiatowej z autostradą) Zarząd zapewniał w ramach własnych zasobów kadrowych. Kierownicy dwóch obwodów drogowo-mostowych posiadali stosowne uprawnienia pozwalające na wykonywanie nadzoru inwestorskiego. Zadania w przedmiotowym zakresie mieli zapisane w dokumentacji kadrowej - w karcie wykonywanych obowiązków.

Według Dziennika budowy, we wszystkich analizowanych przypadkach zadania inspektora nadzoru prowadził kierownik obwodu drogowo-mostowego w Piłźnie.

(akta kontroli Tom II str. 89 – 91, 123 – 127, 425 - 434)

3.3. i 3.4 Egzekwowanie prawidłowości realizacji robót budowlanych. Prawidłowość zakończenia robót.

Stwierdzono analizując zapisy w dziennikach budów, że Zarząd egzekwował zapisy umów na przebudowę dróg powiatowych. Budowy rozpoczynano zgodnie z warunkami umowy. Również zakończenia budów były zgodne z umownymi terminami. W przypadku drogi 1296R i drogi 1279R strony poprzez aneksy do umów przesunęły pierwotne terminy zakończenia inwestycji o 20 dni.

Poza przywołanymi powyżej aneksami, pierwotne wersje umów nie były zmieniane.

Procedury dotyczące warunków technicznych realizacji i odbioru wykonywanych robót przyjęto za *Ogólną Specyfikacją Techniczną* opracowaną przez Branżowy Zakład Doświadczalny Budownictwa Drogowego i Mostowego sp. z o. o.³⁰.

Analiza dokumentacji powykonawczej wykazała, że wykonawcy przedstawiali dokumentację dotyczącą m. in. deklaracji zgodności, atestów, aprobat technicznych, świadectwa odbioru, kart technicznych dotyczących użytych materiałów i stosowanych technologii z branży drogowej.

W przypadku:

- drogi 1182R przedstawiono: osiem raportów z badań mieszanki mineralno-asfaltowej przeprowadzonej w laboratorium wykonawcy, siedem raportów z badania uwarunkowań fizycznych przebudowanej drogi, w tym trzy wykonane przez laboratorium zewnętrzne,
- drogi 1296R przedstawiono cztery raporty z badań mieszanki mastyksowo-grysowej i mieszanki mineralno-asfaltowej,
- drogi 1279 przedstawiono: pięć raportów z badań mieszanki mineralno-asfaltowej, w tym cztery przeprowadzone w laboratorium zewnętrznym, sześć raportów z badania uwarunkowań fizycznych przebudowanej drogi, w tym cztery wykonane przez laboratorium zewnętrzne.

(akta kontroli Tom II, str. 434 - 469)

Analizowane inwestycje były odbierane po sporządzeniu stosownego protokołu odbioru.

Stwierdzono w kontroli, że według protokołów odbioru i dokumentacji powykonawczej:

- droga 1182R – w dniu 24 października 2019 r. roboty uznano za wykonane zgodnie z umową, zakończone i odebrane. Jakość robót dobra, wartość robót według zweryfikowanego kosztorysu – 2.012, 7 tys. zł (według umowy - 2.014,8 tys. zł),
- droga 1296R – w dniu 23 grudnia 2019 r. roboty uznano za wykonane zgodnie z umową, zakończone i odebrane. Jakość robót dobra, wartość robót według zweryfikowanego kosztorysu – 235,9 tys. zł (według umowy - 235,9 tys. zł),
- droga 1279R – w dniu 2 grudnia 2019 r. stwierdzono na podstawie badań nawierzchni bitumicznej, że parametry nawierzchni ścieralnej drogi nie spełniają wymogów specyfikacji technicznej i w związku z tym zaszła konieczność wykonania dodatkowych badań kontrolnych celem określenia jakości powierzchni drogi. W dniu 13 grudnia 2019 r. w protokole odbioru stwierdzono, że badania kontrolne wykazały, iż na określonym odcinku drogi zachodzi konieczność wymiany nawierzchni warstwy ścieralnej oraz nawierzchni bitumicznej na zjazdach i skrzyżowaniach. Uzgodniono, że ze względu na warunki atmosferyczne wady te zostaną usunięte w warunkach sprzyjających - nie później niż do dnia 31 maja 2020 r. Stwierdzono jednocześnie, że stan nawierzchni umożliwiał eksploatację tego odcinka drogi. Oszacowano wartość usunięcia wad na kwotę 80 tys. zł (brutto). Zobowiązano w związku z tym wykonawcę do przedłożenia Zarządowi gwarancji bankowej na kwotę 60 tys. zł. W dniu 8 czerwca 2020 r. sporządzono protokół odbioru usunięcia wad. Stwierdzono usunięcie wad i uznano budowę za odebraną ostatecznie. Wartość robót według zweryfikowanego kosztorysu – 979 tys. zł (według umowy – 979 tys. zł).

(akta kontroli Tom II, str. 470 – 499)

³⁰ Stanowiącego integralną część siwz – we wszystkich analizowanych zamówieniach.

Przystąpienie do omawianych przebudów nie wymagało zgłoszenia do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, w związku z powyższym, również zakończenie inwestycji nie wymagało zgłoszenia do ww. organu nadzoru budowlanego.

Specjalista powołany w kontroli - w celu oceny zgodności wykonanych robót z dokumentacją projektową - w trakcie oględzin stwierdził, że jakość przebudowanych odcinków dróg była dobra.

(akta kontroli Tom II str. 154 – 168)

3.5. Egzekwowanie obowiązków gwarancyjnych.

Umowy o wykonawstwo przebudowy dróg powiatowych zawierane przez Zarząd w latach 2019 – 2020 (I półrocze) przewidywały udzielanie przez Wykonawców gwarancji na przedmiot umowy na 60 miesięcy liczonych od daty odbioru końcowego. Według umowy przeglądy gwarancyjne powinny odbywać się nie rzadziej niż jeden raz w roku.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli okres, który upłynął od zakończenia analizowanych przebudów (protokoły odbioru) nie przekraczał jednego roku. Wykonawcy nie przeprowadzali w tym czasie przeglądów gwarancyjnych analizowanych dróg.

Ustalono, że przedstawiciele Zarządu uczestniczyli w 2019 r. w przeglądach gwarancyjnych wykonywanych w związku z warunkami umownymi dotyczącymi innych wykonawców i innych inwestycji zrealizowanych przed 2019 r.

(akt kontroli Tom II str. 500 – 501)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Zarządu w zakresie prawidłowości i skuteczności nadzoru nad przebiegiem i jakością zleconych robót budowlanych.

Zarząd zgłaszał Staroście Dębickiemu zamiary wykonywania robót budowlanych w trybie z art. 29 ust. 2 pkt. 12 oraz art. 30 ust. 1 pkt. 2 ustawy *Prawo budowlane* uzyskując stosowne zgody.

Zarząd przekazywał wykonawcom terminowo – zgodnie z umowami - place budów i ustalał inspektora nadzoru. W trakcie wykonywania robót budowlanych egzekwowano umowne warunki dotyczące jakości stosowanych materiałów i technologii. W jednym z analizowanych w kontroli przypadków, stwierdzono, że działania inspektora nadzoru zapobiegły końcowemu odbiorowi odcinka drogi, którego nawierzchnia nie spełniała wymogów jakościowych. Badania nawierzchni bitumicznej na przebudowywanym odcinku drogi wykazały, że nawierzchnia nie spełniała parametrów wymaganych przez specyfikację warunków technicznych drogi. Wykonawca w ramach gwarancji położył nową nawierzchnię bitumiczną na zakwestionowanym odcinku. Pozostałe przebudowane odcinki dróg były odbierane bez zastrzeżeń.

Inwestycje drogowe były odbierane komisyjnie. Sporządzano na tę okoliczność rzetelne protokoły odbioru. Stwierdzano zgodność wykonanych robót z warunkami umownymi. Sporządzano kosztorys powykonawczy stanowiący podstawę zapłaty za wykonane zadania.

W umowach z wykonawcami Zarząd w każdym przypadku wprowadzał klauzulę dotyczącą gwarancji i rękojmi i egzekwował obowiązki dotyczące przeglądów gwarancyjnych.

IV. 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 Rzeszowie. 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.

Rzeszów, dnia 30 września 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontrolerzy

Dyrektor

Kazimierz Ramocki
Główny specjalista kontroli państwowej

Wiesław Motyka

/-/

/-/

Jacek Wolan
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/