



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.002.07.2020

Zdzisław Szmyd
Starosta Brzozowski
Starostwo Powiatowe w Brzozowie
ul. Armii Krajowej 1
36-200 Brzozów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Brzozowie, ul. Armii Krajowej 1, 36-200 Brzozów ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Szmyd – Starosta Brzozowski, od dnia 21 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie właściwych zasobów jednostki w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Prawidłowość i staranność działania w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych. Prawidłowość i skuteczność nadzoru nad przebiegiem i jakością zleconych prac oraz egzekwowaniem postanowień umów zawartych z wykonawcami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2020 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem dotyczących przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Maciej Pilecki starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/104/2020 z 8 lipca 2020 r. Agnieszka Pomykała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/103/2020 z 8 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej Starostwo

² Dalej Starosta

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności.

OCENA OGÓLNA I JEJ
UZASADNIENIE

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Starostwo wykonywało zadania w zakresie planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Zapewniono odpowiednie zasoby w tym celu i gospodarnie realizowano drogowe procesy inwestycyjne.

Podejmowano skuteczne działania w celu pozyskiwania środków finansowych na realizację inwestycji drogowych.

Zadania zarządcy drogi zostały powierzone Zarządowi Dróg Powiatowych w Brzozowie⁵, ale mimo to pracownicy Starostwa wykonywali zadania związane z planowaniem oraz realizowaniem inwestycji drogowych. Zadania te zostały im przypisane w zakresach czynności oraz Regulaminie Organizacyjnym. Jednakże zakresy czynności nie zostały zaktualizowane w stosunku do obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego. Stan osobowy kadry i jej kwalifikacje były odpowiednie do zadań z zakresu drogowego procesu inwestycyjnego realizowanych w Starostwie.

Wykonawcy inwestycji drogowych wyłaniani byli zgodnie z przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych*⁶. Umowy zawarte z wykonawcami tych robót zabezpieczały interes Starostwa. Inwestycje drogowe były realizowane zgodnie z przepisami ustawy *Prawo budowlane*⁷ i zawartymi umowami. W okresie gwarancji egzekwowano obowiązki wykonawcy robót wynikające z zapisów umów.

Za nieprawidłowość należy uznać sporządzenie informacji o sieci zarządzanych dróg powiatowych dla Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, w sytuacji, gdy należało to do obowiązków Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie. Zadania przypisane ZDP w regulaminie ZDP były częściowo realizowane przez Starostwo, co w ocenie NIK nie sprzyjało przejrzystości podziału kompetencji między Starostwem a podległą mu jednostką organizacyjną.

W ocenie NIK stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w realizacji zadań świadczą o słabości kontroli zarządczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności.

OBSZAR

1. Zapewnienie właściwych zasobów jednostki w celu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.

Opis stanu
faktycznego

1. Z Regulaminu Organizacyjnego Starostwa wynika, że zadania z zakresu drogowego procesu inwestycyjnego powierzono pracownikom Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg oraz Wieloosobowego stanowiska ds. inwestycji drogowych. Nadzór nad tymi komórkami powierzony został Wicestarosćcie. Do zadań Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg m.in. należało:

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej ZDP

⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – zwana dalej upzp

⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.)

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- współpraca z ZDP w zakresie spraw merytorycznych, ustawowo przypisanych do kompetencji Starosty,

- koordynowanie potrzeb w zakresie bieżącego utrzymania dróg i ich modernizacji.

Do zadań Wieloosobowego stanowiska ds. inwestycji drogowych m.in. należało:

- przygotowanie dokumentacji i realizacja inwestycji powiatowych i remontów, w tym przygotowanie dokumentacji technicznej i kosztorysowej, uzgadnianie dokumentacji, nadzór nad realizacją inwestycji i remontów, rozliczanie zadań inwestycyjnych po ich zakończeniu, przygotowanie dokumentacji przekazywania inwestycji w użytkowanie, oraz sporządzanie sprawozdawczości z realizacji inwestycji i remontów,

- prowadzenie procedur związanych z udzielaniem zamówień publicznych, zgodnie z upzp,

- prowadzenie rejestru zamówień publicznych, odwołań i protestów.

Zadania te wykonywano mimo tego, że zadania zarządcy drogi powierzone były ZDP.

(akta kontroli str. 7-100, 780-785)

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Starosty za 2019 r. nie stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu Starostwa.

(akta kontroli str. 101-134)

2. W latach 2019 - 2020 (I połowa) ZDP zarządzał 49 odcinkami dróg o łącznej długości 240,424 km, w tym drogi w granicach administracyjnych miast wynosiły 9,660 km, natomiast drogi poza granicami miast 230,764 km. Wszystkie drogi posiadały kategorię dróg publicznych. W ww. okresie sieć dróg zarządzana przez ZDP nie uległa zmianie.

W Starostwie prowadzona była ewidencja środków trwałych w zakresie dróg przez siebie administrowanych oraz ewidencja powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi powiatowe. Dane zawarte w powyższych ewidencjach były zgodne z danymi przekazywanymi przez Starostwo do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Powierzchnia nieruchomości zajęta pod drogami wynosiła 1.219,633 tys. m², w tym pod drogami położonymi na terenie miasta 39,297 tys. m² a poza granicami miast 1.180,336 tys. m².

Ewidencja dróg (w tym: książki dróg, mapa techniczno-eksploatacyjna, dzienniki objazdów dróg) dla 49 administrowanych odcinków dróg prowadzona była przez ZDP.

(akta kontroli str. 7-12, 135-266, 379-389, 429-434)

3. W latach 2019 – 2020 Starostwo przekazywało informacje o drogach publicznych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, pomimo, że zadanie to przypisane zostało Dyrektorowi ZDP. Informacje te przekazywane były terminowo. Długość i powierzchnia dróg ujętych w sprawozdaniach była zgodna z danymi ujętymi w dokumentach wytworzonych przez Starostwo.

(akta kontroli str. 7-12, 135-248, 249-266)

4. Zadania z zakresu drogowego procesu inwestycyjnego przypisano w zakresach czynność czterem pracownikom zatrudnionym w:

1) Wydziale Komunikacji, Transportu i Dróg (dwóch pracowników, w tym Naczelnik Wydziału). Do zadań pracowników należały:

- współpraca z ZDP w zakresie spraw merytorycznych, ustawowo przypisanych do kompetencji Starosty,

- koordynowanie potrzeb w zakresie bieżącego utrzymania dróg i ich modernizacji.

Naczelnikowi Wydziału powierzono również zadanie związane z opracowywaniem projektów planów finansowania budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych.

2) Wieloosobowym stanowisku ds. inwestycji i zamówień publicznych (dwóch pracowników). Do ich zadań należało m.in.:

- przygotowanie dokumentacji i realizacja inwestycji powiatowych i remontów,
- współpraca przy sporządzaniu wniosków o dofinansowanie inwestycji powiatowych ze środków zewnętrznych oraz realizacja projektów,
- prowadzenie procedur związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

Jeden z zatrudnionych pracowników posiadał uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

Nad działaniami tych komórek nadzór sprawował Wicestarosta.

Zakresy czynności powyższych pracowników zawierały odniesienie do nieobowiązującego w czasie prowadzenia czynności kontrolnych Regulaminu Organizacyjnego Starostwa⁹. Powyższym stanowiskom przypisane zostały zadania związane z przygotowaniem oraz realizacją procesu inwestycyjnego. W Starostwie nie utworzono stanowisk wymagających uprawnień budowlanych. Zadania te były wykonywane przez pracownika ZDP zatrudnionego na stanowisku inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 37-72, 270-282)

5. Wydatki Starostwa na inwestycje drogowe w 2019 r. wyniosły ogółem 3.605,1 tys. zł (na trzy zadania). Nie ponoszono wydatków na wykupy gruntów, na wykonanie dokumentacji projektowych ani na nadzór inwestorski.

W Starostwie nie wprowadzano odrębnych zasad planowania i wydatkowania środków finansowych na inwestycje drogowe. *Środki finansowe na inwestycje drogowe planowane były na etapie tworzenia budżetu Starostwa na dany rok. Inwestycje drogowe planowano na podstawie zgłaszanych potrzeb i oceny stanu dróg zgłaszanych przez pracowników ZDP. W 2020 r. zaplanowano realizację dwóch inwestycji drogowych.*

(akta kontroli str. 283-378)

6. Inwestycje drogowe w Starostwie w 2019 r. finansowane były ze środków własnych w kwocie 1.220,4 tys. zł, z Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie 2.307,9 tys. zł., oraz ze środków pozyskanych od Gminy Nozdrzec i Dydnia w kwocie 76,8 tys. zł.

W 2019 r. Starostwo złożyło cztery wnioski o dofinansowanie czterech inwestycji drogowych w ramach Funduszu Dróg Samorządowych na łączną kwotę 5.601,6 tys. zł. Nie wystąpił żaden przypadek odrzucenia wniosku z przyczyn formalnych. Kwota przyznanych środków pokrywała się z kwotą wnioskowaną.

W 2020 r. Starostwo w trakcie czynności kontrolnych opracowywało wnioski dotyczące trzech zadań inwestycyjnych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych wnioski nie zostały złożone.

Starosta nie stwierdził trudności związanych ze spełnianiem kryteriów stawianych w projektach.

W przypadku realizowanych inwestycji drogowych, w ramach których powstawał chodnik dla pieszych, Starostwo nawiązywało współpracę z samorządami

⁹ Regulamin Organizacyjny Starostwa, stanowiący załącznik do uchwały nr 208/2016 Zarządu Powiatu w Brzozowie z dnia 29 grudnia 2016 r. Obowiązujący Regulamin Organizacyjny stanowił załącznik do uchwały nr 27/19 Zarządu Powiatu w Brzozowie z dnia 18 stycznia 2019 r.

właściwych terytorialnie gmin w zakresie wspólnego finansowania tych części zadania (Gminy Nozdrzec i Dydnia).

(akta kontroli str. 390-428)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Zgodnie §2.1 pkt 5 *Statutu Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie*, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXVIII/152/17 Rady Powiatu w Brzozowie z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie *uchwalenia statutu Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie: ZDP pełni funkcję zarządcy dróg powiatu brzozowskiego w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych*.

Zadania zarządcy drogi określone w art. 20 udp zostały powierzone ZDP w §3 Statutu, z którego wynika, że obowiązkiem jednostki jest m.in. pełnienie funkcji inwestora.

Z ustaleń kontroli wynika, że Starostwo wypełniało część zadań zarządcy drogi powierzonych ZDP, tj. prowadziło procesy inwestycyjne drogowe na drogach powiatowych, w tym wnioskowało o środki, przeprowadzało działania związane z wyłonieniem wykonawcy, prowadziło nadzór nad wykonywanymi pracami oraz rozliczało wykonane prace.

Starosta wyjaśnił m.in., że jego zdaniem *zarządcą dróg powiatowych jest Zarząd Powiatu. W myśl art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej, będącej zarządem drogi. Utworzenie ZDP nie spowodowało automatycznego uzyskania przez tę jednostkę organizacyjną zadań i kompetencji zarządcy drogi. Z przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika wyraźnie, że zarządca drogi/zarząd powiatu/ nie przekazuje swoich obowiązków, a jedynie może te obowiązki wykonywać przy pomocy jednostki organizacyjnej zwanej zarządem drogi. Oznacza to, że z chwilą utworzenia zarządu dróg, zarządca nie traci przymiotu zarządcy i nadal może wykonywać swoje uprawnienia z zakresu zarządzania drogami. W Powiecie, pomimo utworzenia ZDP, Zarząd Powiatu nie przekazał tej jednostce zadań związanych z przygotowaniem i bezpośrednią realizacją inwestycji na drogach powiatowych. Prowadzenie inwestycji drogowych przez Zarząd Powiatu uzasadnione jest względami zarówno organizacyjnymi jak i oszczędnościowymi. ZDP jest małą jednostką, prowadzenie inwestycji wymagałoby zatrudnienia w niej specjalistów, czy to w zakresie budownictwa, czy też zamówień publicznych. Tymczasem tacy pracownicy zatrudnieni są w Starostwie i są oni w stanie w ramach swoich obowiązków służbowych zająć się również inwestycjami drogowymi. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne i zgodne z prawem.*

(akta kontroli str. 7-100, 778-785)

2) Pracownicy zatrudnieni w Starostwie w Wydziale Komunikacji, Transportu i Dróg (dwóch pracowników, w tym Naczelnik Wydziału), oraz w Wieloosobowym stanowisku ds. inwestycji i zamówień publicznych (dwóch pracowników) nie posiadali spójnych z regulaminem zakresów czynności. Zakresy czynności powyższych pracowników zawierały odniesienie do nieobowiązującego w czasie prowadzenia czynności kontrolnych Regulaminu Organizacyjnego Starostwa¹⁰.

¹⁰ Regulamin Organizacyjny Starostwa, stanowiący załącznik do uchwały nr 208/2016 Zarządu Powiatu w Brzozowie z dnia 29 grudnia 2016 r. Obowiązujący Regulamin Organizacyjny stanowił załącznik do uchwały nr 27/19 Zarządu Powiatu w Brzozowie z dnia 18 stycznia 2019 r.

Zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹: Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika¹².

Starosta wyjaśnił, że zakresy czynności pracowników, którym powierzono zadania z zakresu drogowego procesu inwestycyjnego nie zostały zaktualizowane po wprowadzeniu nowego Regulaminu Organizacyjnego. Zakresy czynności zostaną zaktualizowane.

(akta kontroli str. 52-100, 267-279)

3) Zgodnie z §2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach: Zarządcy dróg powiatowych sporządzają informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

W latach 2019 – 2020 (I połowa) Starosta sporządzał informacje o drogach publicznych i przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, mimo że zgodnie z §3 statutu ZDP należało to do zadań ZDP.

Starosta wyjaśnił, że informacje do Dyrektora GDDKiA przekazywane były przez Starostę w imieniu ZDP. Informacje były podpisywane przez dwóch członków Zarządu Powiatu. Przedmiotowa informacja była przygotowywana przez pracowników Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg Starostwa oraz pracowników ZDP. Informacje były dostarczane w sposób skuteczny i terminowy, a GDDKiA nie kwestionowała informacji w zakresie obejmującym organ przekazujący przedmiotowe informacje.

(akta kontroli str. 7-12, 249-269)

4) W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Starosty za 2019 r. nie wykazano nieprawidłowości w funkcjonowaniu Starostwa. Oświadczenie to zostało sporządzone w sposób nierzetelny z uwagi na niezwrócenie uwagi na:

- posiadanie przez pracowników Starostwa zakresów czynności niespójnych z obowiązującym Regulaminem Organizacyjnym (czterech pracowników),
- przekazywanie informacji o drogach publicznych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (zadanie to powinno być realizowane przez ZDP).

Starosta wyjaśnił, że: w celu spełnienia standardów kontroli zarządczej sektora finansów publicznych, zakresy czynności powyższych pracowników zostaną zaktualizowane.

(akta kontroli str. 101-134, 249-282)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo zapewniło rzetelność danych o drogach wytworzonych w jednostce. Organizacja jednostki umożliwia sprawną realizację zadań inwestycyjnych. Stan kadrowy był odpowiedni do zadań inwestycyjnych

¹¹ Standard A3

¹² Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84

Na realizację zadań inwestycyjnych zapewniono środki finansowe adekwatne do potrzeb oraz podejmowano skuteczne działania w celu pozyskania dofinansowania zadań drogowych.

Starosta przekazywał informacje o drogach publicznych do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, do czego zobowiązał ZDP. Zakresy czynności pracowników Starostwa zaangażowanych w drogowy proces inwestycyjny były nieaktualne. Starosta ponadto nierzetelnie sporządził oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za 2019 r.

OBSZAR

2. Prawidłowość i staranność działania w zakresie planowania i przygotowania inwestycji drogowych.

Opis stanu faktycznego

1. Jak wyjaśnił Starosta, czasowe ograniczenia wynikające ze stanu zagrożenia epidemiologicznego, w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 nie spowodowały opóźnień, zmniejszenia zakresów bądź zmian w planach jednostki dotyczących drogowych procesów inwestycyjnych. W przypadku pojawienia się możliwości, Starostwo zamierza występować o środki z Programu Inwestycji Publicznych (PIP). Starostwo nie dysponowało planem rozwoju sieci drogowych, jednakże planując jego opracowanie zamierzało zawrzeć w nim następujące inwestycje drogowe:

- 1) Przebudowa drogi powiatowej Nr 2039R Izdebki – Obarzym w km 0+000 – 1+146 oraz 3+420 – 4+860,
- 2) Przebudowa drogi powiatowej Nr 2048R Niebocko przez wieś w km 1+330 – 1+940,
- 3) Przebudowa drogi powiatowej Nr 2041R Niewistka przez wieś w km 0+000 – 0+555,
- 4) Przebudowa drogi powiatowej Nr 2043R Huta Poręby przez wieś w km 1+030 – 1+315.

W zakresie oczekiwań dotyczących PIP, Starosta wskazał na:

- jak najmniejszy poziom sformalizowania wniosku o dofinansowanie, w szczególności poprzez ograniczenie do niezbędnego minimum ilości i złożoności wymaganych załączników do wniosku,
- brak ograniczeń co do zakresu rzeczowego zadań i ich wartości,
- wysokość dofinansowania zadań na poziomie nie mniejszym niż 80% ich kosztów.

(akta kontroli str. 435)

2. Starostwo nie posiadało planu rozwoju sieci drogowej ani innego opracowania w tym zakresie. Opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej należało do obowiązku Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie.

(akta kontroli str. 7-11)

3. Starostwo nie posiadało planu finansowania i budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg ani innych opracowań w tym zakresie. Opracowanie powyższego planu należało do obowiązku pracowników Zarządu Dróg Powiatowych w Brzozowie.

(akta kontroli str. 7-11)

4. W 2019 r. Starostwo planowało realizację dwóch zadań inwestycyjnych na drogach, polegających na ich przebudowie o szacunkowej wartości 2.803 tys. zł. Decyzje o ujęciu w planie inwestycji wynikały ze złego stanu technicznego dróg oraz zniszczeń wywołanych przez powódzie. Środki na dane zadania inwestycyjne

ustalano na podstawie sporządzonych kosztorysów. Z dwóch planowanych inwestycji została zrealizowana jedna.

Przyczyną niezrealizowania planowanego zadania o wartości 650 tys. zł, był brak dofinansowania z budżetu państwa w ramach środków przeznaczonych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Oprócz planowanej inwestycji drogowej w 2019 r. Starostwo zrealizowało dwie dodatkowe inwestycje. Łączna kwota poniesionych wydatków wyniosła 3.605,1 tys. zł. Inwestycje te pierwotnie nie były planowane do realizacji w 2019 r. Późniejsza ich realizacja była następstwem złożonych w trakcie roku wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Funduszu Dróg Samorządowych, których dodatkowy nabór ogłoszono w marcu 2019 r.

W 2020 r. planowano realizację dwóch zadań inwestycyjnych na drogach, polegających na ich przebudowie, o ogólnej szacunkowej wartości 3.722,6 tys. zł. Uzasadnieniem planowanych prac był zły stan dróg i wnioski mieszkańców. Zaplanowane zadania były w trakcie realizacji. Ich wartość po udzieleniu zamówienia wyniosła 2.908,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 436-474)

5. – 6. Starostwo nie prowadziło okresowych kontroli stanu technicznego dróg ani ewidencji dróg, gdyż działania związane z przeglądami okresowymi oraz prowadzeniem ewidencji dróg wykonywane były przez ZDP.

(akta kontroli str. 7-11)

7. Kontrolą w zakresie zlecenia, odbioru, nadzorowania i rozliczania prac projektowych, nadzorów inwestorskich oraz drogowych robót budowlanych objęto trzy inwestycje drogowe o największej wartości końcowego rozliczenia robót budowlanych:

- Przebudowa drogi powiatowej Nr 2028R Jasienica Rosielna - Blizne w km 0+380 – 1+027, 2+011 – 2+359 w miejscowości Jasienica Rosielna dł. 995 m wraz z przebudową chodnika,

- Przebudowa drogi powiatowej Nr 2038R Dydnia - Wydrna w km 2+700 – 3+690 w miejscowości Wydrna dł. 990 m,

- Przebudowa drogi powiatowej Nr 2040R Dynów – Jabłonica Ruska w km 0+000 - 3+010 w miejscowości Siedliska.

W ramach badanych zadań inwestycyjnych Starostwo nie zlecało wykonania prac projektowych ani przygotowania kosztorysów inwestorskich firmom zewnętrznym. Kosztorysy inwestorskie przygotowywane były przez pracownika zatrudnionego w ZDP. Pracownik ten również przygotowywał projekty inwestycji drogowych, jednakże podpisywane były one przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia, niezatrudnione w Starostwie.

Starosta wyjaśnił, że ze względu na krótki termin opracowania wniosków o dofinansowanie zadania z Funduszu Dróg Samorządowych oraz brak możliwości kadrowych, każdorazowo przeprowadzano konsultacje z projektantami w zakresie drogownictwa, odnośnie możliwości opracowania takiej dokumentacji na potrzeby sporządzanych wniosków – z wykorzystaniem już opracowanych elementów dokumentacji projektowej. Wynikiem tych działań były jedynie deklaracje projektantów, informujące o gotowości nieodpłatnego sprawdzenia i autoryzacji opracowanych przez ZDP materiałów obejmujących przekroje i arkusze wykonane na potrzeby zagospodarowania terenu. W związku z tym, aby nie zablokować możliwości złożenia wniosków o dofinansowanie, sporządzono wymaganą dokumentację. Po ich wykonaniu projektanci, którzy nie byli pracownikami Starostwa, nieodpłatnie sprawdzali przygotowane materiały i je autoryzowali – nie pobierając za te czynności żadnego wynagrodzenia.

8. Starostwo nie zlecało nadzorów inwestorskich. Działania z zakresu nadzoru prowadzone były natomiast przez inspektora nadzoru inwestorskiego zatrudnionego w ZDP.

Starosta wyjaśnił, że inspektor nadzoru inwestorskiego nadzorująca realizację trzech zadań inwestycyjnych była etatowym pracownikiem ZDP – będącego jednostką organizacyjną Powiatu Brzozowskiego. *Z uwagi na fakt, że Starostwo nie posiada pracowników posiadających uprawnienia budowlane do kierowania i nadzorowania robotami budowlanymi w specjalności drogowej, sprawowanie nadzoru nad tymi inwestycjami powierzono pracownikowi ZDP posiadającemu odpowiednie uprawnienia. Przyjęcie takiego modelu zarządzania inwestycją, podyktowane jest w szczególności możliwościami kadrowymi obu jednostek, ich strukturami organizacyjnymi oraz względami ekonomicznymi.*

W mojej ocenie wykonywanie zadań, do których powiat jest zobowiązany, poprzez swoje jednostki organizacyjne, nie wyklucza możliwości współpracy tych jednostek – również w zakresie personalnym. Powoływanie pracownika ZDP do uczestnictwa w komisjach odbiorowych wykonanych robót było naturalnym następstwem jego zaangażowania w proces inwestycyjny.

(akta kontroli str. 472-509)

9. Roboty budowlane na badanych inwestycjach drogowych zlecono w trybie przetargów nieograniczonych. Analiza przedmiotowych postępowań wykazała, że zostały one przygotowane i przeprowadzone zgodnie z przepisami *upzp*. Wartość szacunkową zamówień określono na podstawie kosztorysów inwestorskich sporządzonych na podstawie dokumentacji projektowej (przedmiaru robót). Wartość ta dla zadania:

- Przebudowa drogi powiatowej Nr 2028R Jasienica Rosielna - Blizne wynosiła 671,3 tys. zł,
- Przebudowa drogi powiatowej Nr 2038R Dydnia - Wydrna wynosiła 875,1 tys. zł,
- Przebudowa drogi powiatowej Nr 2040R Dynów – Jablonica Ruska wynosiła 2.498,4 tys. zł.

W umowach na inwestycje drogowe w ramach badanych inwestycji zabezpieczono interes Starostwa, jako zamawiającego. W dokumentach tych ustalono kary umowne m. in. za: opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze i w okresie rękojmi, odstąpienie od umowy przez Zamawiającego z powodu okoliczności, za które odpowiada wykonawca, opóźnienia w rozpoczęciu realizacji robót, w przypadku nieuzasadnionej nieobecności kierownika budowy, brak zapłaty lub nieterminową zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy. Ustalono również zasady i warunki zgłaszania przez Starostwo wad i usterek przedmiotów zamówienia i usuwania ich przez wykonawców w ramach rękojmi i gwarancji oraz zobligowano wykonawców do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Zapisy umów były zgodne z warunkami złożonych ofert.

(akta kontroli str. 458-721)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Proces planowania i przygotowywania inwestycji drogowych w Starostwie był prowadzony w pełnym zakresie i z należytą starannością.

Starostwo wyłaniało wykonawców robót budowlanych na inwestycjach drogowych w ramach przetargów nieograniczonych zgodnie z przepisami *upzp*. Zawarte umowy na wykonanie robót budowlanych zabezpieczały interesy Starostwa.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. – 2. Objęte analizą inwestycje drogowe zostały rozpoczęte zgodnie z art. 30 *Prawa budowlanego* na podstawie zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych. We wszystkich przypadkach do wniosków zgłoszenia robót budowlanych załączono m.in.: oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz mapę z zaznaczonym przebiegiem inwestycji. Wszystkie prace budowlane rozpoczęły się po przekazaniu protokołem placu budowy oraz po uzyskaniu zaświadczenia o braku podstaw do sprzeciwu wydanego przez właściwy organ (art. 30 ust. 5a *Prawa budowlanego*). Nadzór inwestorski sprawowany był przez pracownika ZDP posiadającego odpowiednie uprawnienia.

(akta kontroli, str. 608-678, 761-777)

3. Przy realizacji robót egzekwowano zapisy umów z wykonawcami w zakresie sposobu realizacji zleconych robót i ich dokumentowania. Roboty zostały wykonane zgodnie z opisami przedmiotów zamówienia, obmiarami i przedmiarami robót oraz kosztorysem ofertowym i różnicowym przy zachowaniu parametrów technicznych określonych w Specyfikacjach Technicznych. Zakres wykonanych robót został udokumentowany protokołami odbioru wykonanych robót, kosztorysami powykonawczymi i protokołami rzeczowo-finansowymi końcowego odbioru robót. Na badanych inwestycjach drogowych nie dokonywano zmian w zakresach robót określonych zapisami umów. Starostwo nie zlecało badań laboratoryjnych wbudowanych materiałów budowlanych.

(akta kontroli, str. 679-742)

4. Końcowego odbioru robót zrealizowanych w ramach wszystkich kontrolowanych inwestycji drogowych dokonano w terminach określonych w umowach. W wyniku oględzin¹³ stanu realizacji odebranych robót oraz ich zgodności z dokumentacją projektową¹⁴ stwierdzono, że zakres odebranych robót był zgodny z dokumentacją przygotowaną dla badanych inwestycji.

¹³ Oględziny przeprowadzono w dniu 4 marca 2020 r. przy udziale specjalisty w dziedzinie drogownictwa. W zależności od natężenia oraz skali uszkodzeń, poszczególne nawierzchnie oceniane są - wg przyjętej na potrzeby kontroli NIK - czterostopniowej skali:

1) dobry - występuje nie więcej niż trzy rodzaje uszkodzeń, a ich natężenie oraz stopień szkodliwości jest bardzo mały. Odczuwalny jest komfort w czasie jazdy.

2) zadowolający - występują pojedyncze uszkodzenia, których natężenie oraz skala szkodliwości jest mała. Oznacza to, że natężenie uszkodzenia jest mniejsze niż 10% nawierzchni. Poza nielicznymi nierównościami zachowany jest komfort w czasie jazdy.

3) niezadowolający - występuje wiele uszkodzeń, których natężenie oraz skala szkodliwości jest średnia. Oznacza to, że natężenie uszkodzenia mieści się w przedziale 10-50% nawierzchni. Z powodu licznych nierówności nie zachowany jest komfort w czasie jazdy.

4) zły - występuje wiele rodzajów uszkodzeń, większość z nich występuje w natężeniu oraz skali dużej oznacza to, że natężenie uszkodzeń jest większe niż 50% nawierzchni. Odczuwalny jest dyskomfort w czasie jazdy

¹⁴ Oględzinami objęto 3 inwestycje drogowe, tj.: Przebudowa drogi powiatowej Nr 2028R Jasienica Rosielna - Blizne w km 0+380 – 1+027, 2+011 – 2+359 w miejscowości Jasienica Rosielna dł. 995 m wraz z przebudową chodnika, Przebudowa drogi powiatowej Nr 2038R Dydnia - Wydrna w km 2+700 – 3+690 w miejscowości

W zakresie inwestycji drogowej, pn. „Przebudowa drogi powiatowej Nr 2040R Dynów – Jabłonica Ruska w km 0+000 – 3+010” zauważono uszkodzenie nowej nawierzchni bitumicznej na początkowym odcinku remontowanej drogi.

Inwestycje drogowe zostały rozliczone zgodnie z faktycznie wykonanymi zakresami prac oraz postanowieniami umów. Zapłaty wynagrodzeń dokonano na podstawie faktur końcowych, protokołów odbioru wykonanych robót oraz kosztorysów powykonawczych. Na realizację zadań poniesiono następujące wydatki:

- Przebudowa drogi powiatowej Nr 2028R Jasienica Rosielna – Blizne – 657 tys. zł,
- Przebudowa drogi powiatowej Nr 2038R Dydnia - Wydna – 1.261,8 tys. zł,
- Przebudowa drogi powiatowej Nr 2040R Dynów – Jabłonica Ruska – 1.686,2 tys. zł.

Zgodnie z zapisami umów na roboty budowlane, wykonawcy poszczególnych inwestycji drogowych do odbioru końcowego przedkładali:

- Dzienniki budowy,
- Oświadczenia Kierownika budowy o zgodności wykonania robót z obowiązującymi przepisami i normami,
- Świadectwa jakości, certyfikaty, atesty i aprobaty techniczne,
- Geodezyjne inwentaryzacje powykonawcze.

Odbiorów końcowych wykonanych robót dokonano komisyjnie. W skład komisji wchodził przedstawiciel Starostwa, wykonawców, Dyrektor ZDP oraz pracownik ZDP pełniący funkcję inspektora nadzoru.

W trakcie odbioru końcowego robót dla inwestycji „Przebudowa drogi powiatowej Nr 2040R Dynów – Jabłonica Ruska”, stwierdzono pojawianie się zastoju wody. Komisja zobowiązała Wykonawcę do usunięcia usterek w terminie do 31 października 2019 r. Usterki zostały usunięte w określonym terminie.

Podczas pozostałych odbiorów nie stwierdzono usterek.

Prace na drogach realizowane były na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ustawy *Prawo budowlane*, tym samym Starostwo nie zgłaszało do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego faktu zakończenia robót, gdyż nie miało takiego obowiązku.

(akta kontroli, str. 679-754)

5. Egzekwowanie obowiązków ciążących na wykonawcach robót w okresie gwarancji sprawdzono w odniesieniu do trzech inwestycji drogowych zrealizowanych w 2019 r. Zgodnie z zawartymi umowami w ramach gwarancji Wykonawcy byli zobowiązani na żądanie Zamawiającego do usunięcia na własny koszt wszelkich wad i usterek powstałych w przedmiocie umowy w okresie objętym gwarancją. Z czynności przeglądu gwarancyjnego miał zostać sporządzony protokół. W przypadku stwierdzenia wad i usterek, Wykonawca był zobowiązany do ich usunięcia w terminie wyznaczonym w dniu przeglądu. Umowy na roboty budowlane nie zawierały zapisów wskazujących konkretne terminy przeglądów gwarancyjnych w trakcie okresu gwarancji.

Kontrola badanych inwestycji drogowych pod kątem egzekwowania obowiązków wykonania robót w okresie gwarancji wykazała, że wszystkie trzy inwestycje drogowe poddane były przeglądowi gwarancyjnemu¹⁵. Ustalono, że w przypadku dwóch inwestycji nie stwierdzono wad ani usterek, natomiast w jednym przypadku¹⁶ stwierdzono: uszkodzenie barier ochronnych w okolicach szkoły, zatarcie linii krawędziowych i oznakowania poziomego przejść dla pieszych, naruszenie

Wydna dł. 990 m, Przebudowa drogi powiatowej Nr 2040R Dynów – Jabłonica Ruska w km 0+000 - 3+010 w miejscowości Siedliska.

¹⁵ Zgodnie z protokołem z czynności gwarancyjnego przeglądu robót nr 40/2020 z dnia 22 czerwca 2020 r.

¹⁶ Przebudowa drogi powiatowej nr 2038R Dydnia - Wydna

osadzenia oznakowania pionowego oraz miejscowe pęknięcia nawierzchni przy krawężnikach. Termin wykonania zaleceń został określony na 17 sierpnia 2020 r.

W trakcie przeprowadzania oględzin drogi powiatowej Nr 2040R Dynów – Jabłonica Ruska zauważono uszkodzenie nowej nawierzchni bitumicznej na początkowym odcinku remontowanej drogi. W protokole z czynności gwarancyjnego przeglądu wykonanych robót dla tego odcinka nie stwierdzono wad ani usterek.

Starosta wyjaśnił, że *stwierdzone miejscowe uszkodzenie nawierzchni na początkowym odcinku przebudowanej drogi jest najprawdopodobniej następstwem nawałnych opadów deszczu, jakie miały miejsce w tym rejonie w dniach 27-28 czerwca 2020 r. Pęknięcia w nawierzchni sugerują możliwość powstania utraty stabilności namokniętego korpusu drogi.*

(akta kontroli, str. 755-760)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo prowadziło nadzór nad przebiegiem i jakością robót zleconych w ramach inwestycji drogowych oraz egzekwowało postanowienia umów zawartych z ich wykonawcami.

Realizacja inwestycji drogowych oraz nadzór nad ich wykonaniem prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zawartymi umowami. W okresie gwarancji Starostwo egzekwowało obowiązki wykonawcy robót wynikające z zapisów umów, w tym dotyczące naprawy usterek ujawnionych w tym okresie. Zakres wykonanych robót badanych inwestycji drogowych był zgodny z przygotowaną dla nich dokumentacją projektową.

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. Podjęcie działań zmierzających do sporządzenia aktualnych zakresów czynności dla pracowników Starostwa.
2. Zapewnienie rzetelnego sporządzania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej Starostwa.
3. Podjęcie działań zmierzających do prawidłowego podziału kompetencji między ZDP i Starostwem oraz realizacji zadań zarządcy drogi zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Rzeszów, 30 września 2020 r.

Maciej Pilecki
Starszy inspektor kontroli państwowej

Kontroler

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/