



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP. 410.005.03.2020

Pan Ksawery Gut
Starosta Piaseczyński

Starostwo Powiatowe w Piasecznie
ul. Chyliczkowska 14
05-500 Piaseczno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Piasecznie, ul. Chyliczkowska 14, 05-500 Piaseczno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ksawery Gut Starosta Piaseczyński od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych (tj. 8 grudnia 2020 r.), z wykorzystaniem danych dotyczących wcześniejszych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Maciej Bukowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/86/2020 z 1 października 2020 r.

(akta kontroli str. 1, 2, 6)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i skrótowce oznaczają:

- NIK – Najwyższa Izba Kontroli,
- Starostwo – Starostwo Powiatowe w Piasecznie,
- Starosta – Starosta Piaseczyński,
- Powiat – Powiat Piaseczyński,
- zarządca lub zarządca dróg powiatowych – Zarząd Powiatu Piaseczyńskiego,
- FDS lub Fundusz – Fundusz Dróg Samorządowych,
- GDDKiA – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad,
- ustawa o FDS – ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych²,
- ustawa o drogach publicznych – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³,
- ustawa Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴,
- ustawa Prawo budowlane – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵,
- rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji o sieci dróg publicznych – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁶,
- rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg – rozporządzenie 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 tunelom⁷.

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

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiat prawidłowo zaplanował i zrealizował wybrany do szczegółowego badania projekt drogowy „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec”, dofinansowany ze środków FDS oraz osiągnął zakładane efekty. Zadanie było realizowane przez wykonawcę wybranego zgodnie z przepisami ustawy Pzp, a nadzór inwestorski nad jego realizacją pełniła wyspecjalizowana firma.

W Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków z FDS. Sprawozdanie z realizacji ww. zadania przekazano Wojewodzie Mazowieckiemu w terminie określonym w umowie o dofinansowanie. Użytkowników drogi poinformowano o otrzymanym dofinansowaniu z Funduszu, umieszczając przy przebudowanym odcinku drogi tablicę informacyjną. Dla dróg powiatowych dofinansowanych z FDS, ustalona została stała organizacja ruchu.

Drogi objęte badaniem kontrolnym były poddawane okresowym kontrolom stanu technicznego dróg.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nieopracowaniu, wbrew wymogom określonym w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- nieterminowym przekazaniu Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o drogach publicznych za 2019 r., tj. 8 dni po terminie określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o sieci dróg publicznych;
- nieegzekwowaniu od wykonawcy dodatkowych prac określonych w umowie, wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
- niezapewnieniu kompletności i aktualizacji ewidencji dróg, co naruszało § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i było nierzetelne.

W toku kontroli Starosta zadeklarował działania naprawcze zmierzające do usunięcia większości stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z FDS

1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z zarządzaniem siecią dróg powiatowych, w tym m.in. w zakresie ich budowy, modernizacji, remontu i utrzymania, przypisane były do Wydziału Inwestycji Remontów i Drogownictwa⁹. Bezpośredni nadzór nad Wydziałem sprawował Starosta.

Na 9 października 2020 r. w ww. Wydziale zatrudnionych było 37 osób, z czego 13 osób realizowało zadania związane z zarządzaniem siecią dróg. Jedna z osób w Wydziale posiadała uprawnienia budowlane. Żadna z osób nie odbyła szkoleń związanych z realizacją zadań z zakresu budowy i zarządzania siecią drogową.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne Wydziału Inwestycji, Remontów i Drogownictwa (wprowadzone zarządzeniem Starosty Piaseczyńskiego nr 43/2015 z 15 maja 2015 r. i nr 67/ORG/2019 z 12 listopada 2019 r.). W § 2 regulaminów określono zadania Wydziału, do których należało m.in.: (1) przygotowanie, realizacja i rozliczenie inwestycji, zadań remontowych i drogowych, (2) opracowanie planu i harmonogramu inwestycji, remontów i rozwoju sieci dróg powiatowych, (3) kontrola bieżąca stanu dróg powiatowych, (4) bieżące utrzymanie dróg powiatowych, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń i terenów w pasie dróg powiatowych, w tym bieżące remonty i naprawy oraz (5) administrowanie siecią dróg powiatowych. Zadania te wskazano również w regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Piasecznie (wprowadzonym uchwałą Rady Powiatu Piaseczyńskiego nr VII/3/15 z 26 marca 2015 r. i zmienionym uchwałą nr 65/12/2019 z 30 października 2019 r.).

Odnosnie stanu osobowego oraz nałożonych zadań w zakresie zarządzania drogami publicznymi Starosta podał m.in., że stan zatrudnienia nie odpowiadał potrzebom Wydziału, dlatego część zadań, np. pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego oraz przeglądy okresowe dróg i mostów były zlecane firmom zewnętrznym.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r.¹⁰ zarządca dróg powiatowych zarządzał siecią 69 dróg publicznych o łącznej długości 346,130 km, z tego 314,007 km dróg utwardzonych¹¹ oraz 32,123 km dróg gruntowych¹².

Zarządca dróg powiatowych nie posiadał w zarządzie odcinków dróg wewnętrznych.

(akta kontroli str. 13-19, 23, 24, 78-132, 556, 1511-1517, 1520, 1559)

1.2. Zarządca dróg powiatowych nie opracował projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zarządca posiadał *Studium układu drogowego Powiatu Piaseczyńskiego* z 2019 r. zawierające m.in. analizę rozkładu ruchu drogowego na drogach powiatowych oraz zapisy dotyczące poprawy infrastruktury drogowej, standardu podróży mieszkańców. W studium nie wskazano potrzeby budowy/przebudowy dróg zgłoszonych do dofinansowania z FDS.

(akta kontroli str. 13, 14, 18-20, 343-345)

1.3. Zarządca dróg powiatowych nie posiadał kompletnej i aktualnej ewidencji dróg, obiektów mostowych oraz przepustów, o której mowa w art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W zakresie prowadzonej ewidencji dróg ustalono, że zarządca:

- w sposób elektroniczny gromadził książki dróg formie plików pdf, nie posiadał programu do ewidencji dróg,
- prowadził w wersji papierowej wykaz obiektów mostowych i przepustów oraz książki obiektów mostowych.

Analiza ewidencji sześciu odcinków dróg¹³ (w tym dwóch odcinków, które były przebudowane w ramach kontrolowanego zadania objętego dofinansowaniem z FDS¹⁴) wykazała m.in., że książki dróg prowadzono oddzielnie dla każdego odcinka, stosownie do § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

(akta kontroli str. 13, 14, 18, 20, 343-456, 569-573, 617-632, 634, 635, 638, 1520, 1767-1769)

1.4. Analiza dokumentacji sześciu badanych odcinków dróg (w tym dwóch objętych dofinansowaniem z FDS) w zakresie realizacji obowiązków zarządcy dróg powiatowych dotyczących przeprowadzania obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego dróg (rocznych oraz pięcioletnich), ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykazała m.in., że stosownie do wymogów określonych w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego:

- w latach 2018 i 2019 dla wszystkich badanych odcinków dróg przeprowadzono okresową kontrolę roczną stanu technicznego drogi (przeгляд roczny); kontrole

¹⁰ Wg stanu na 31 grudnia 2019 r. długość dróg publicznych w Powiecie nie uległa zmianie w stosunku do stanu na 31 grudnia 2018 r.

¹¹ Z tego: 310,655 km - nawierzchnia bitumiczna; 0,200 km – nawierzchnia betonowa; 0,920 km - nawierzchnia z kostki; 0,870 km nawierzchnia brukowana oraz 1,362 km – nawierzchnia tłuczniowa.

¹² Z tego: 22,965 km – nawierzchnia wzmocniona żwirem, żużlem itp., 9,158 km – nawierzchnia naturalna (z gruntu rodzimego).

¹³ Nr: P0028411418000, P0028361418000, P0028071418000, P0028111418000, P0028141418000, P0028161418000.

¹⁴ Książka drogi nr P0028411418000 i P0028361418000.

dokonywane były przez pracowników firmy zewnętrznej posiadających wymagane uprawnienia (art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego);

- odcinki dróg posiadały aktualny przegląd pięcioletni (ostatnia kontrola w 2015 r.), a przypadający w 2020 r. przegląd miał zostać zakończony przez firmę zewnętrzną do połowy grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 343-345, 457-568, 1520, 574, 575, 632-636, 642-647, 1767-1769)

Na podstawie wyników ww. przeglądów okresowych odcinków dróg objętych dofinansowaniem z FDS, ustalono m.in., że przed przebudową:

- odcinek drogi 2841W – posiadał jezdnię o nawierzchni bitumicznej, liczne spękania, łaty i ubytki nawierzchni, (...) krawężnik betonowy, ubytki materiałowe i nierówności, stan ogólny odpowiedni, (protokół kontroli rocznej z 8 października 2018 i z 6 września 2019 r.). Zalecono, aby monitorować na bieżąco stan nawierzchni oraz w trybie planowym zlikwidować występujące lokalne ubytki i uszkodzenia;

- odcinek drogi 2836W – posiadał jezdnię o nawierzchni bitumicznej w bardzo dobrym stanie (protokół kontroli rocznej z 8 października 2018 r. i 30 sierpnia 2019 r.), należało go połączyć ze skrzyżowaniem i dostosować do nowego układu drogowego.

(akta kontroli str. 343-345, 457-562)

1.5. Zarządca dróg powiatowych zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o sieci dróg publicznych sporządził (na obowiązujących formularzach) i przekazał do GDDKiA roczną informację o sieci dróg publicznych. Informację za 2018 r. złożono terminowo¹⁵, natomiast za 2019 r. 8 dni po terminie, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 13, 14, 18, 20, 169-190, 576-578, 585-587)

1.6. W wyniku realizacji dwóch zadań dofinansowanych z FDS „Rozbudowa drogi powiatowej nr 2838W (ul. Millenium), od skrzyżowania z ul. Radnych do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 722, z wyłączeniem obiektu mostowego” i „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec” przebudowano trzy odcinki dróg powiatowych¹⁶. Dla przebudowanych dróg zatwierdzona została stała organizacja ruchu.

Projekty organizacji ruchu ww. odcinków dróg zawierały elementy określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁷.

Projekt organizacji ruchu na drodze przebudowanej w ramach pierwszego z ww. zadań posiadał opinie Komendanta Powiatowego Policji w Piasecznie, co stanowiło wypełnienie obowiązku, o którym mowa w § 7 ust. 2 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia. Projekt organizacji ruchu w ramach drugiego zadania był przygotowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, który nie był kontrolowany.

(akta kontroli str. 343-345, 617, 620, 621, 624, 1544, 1547, 1770-1782)

1.7. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły trzy skargi dotyczące dróg powiatowych:

- 27 września 2019 r. w sprawie poprawy skarpy rowu przy drodze powiatowej nr 2838W; Starosta w odpowiedzi z 16 października 2019 r. poinformował, że zarządca drogi naprawi uszkodzoną skarpe do listopada 2019 r., co wykonano;
- 12 listopada 2019 r. w sprawie montażu progów zwalniających i utwardzenia poboczy (na drodze powiatowej nr 2840W); Starosta w odpowiedzi z 22 stycznia 2020 r. poinformował, że pobocze utwardzono w grudniu 2019 r., a progi zwalniające nie zostaną zamontowane, gdyż na drogach klasy Z (drogi zbiorcze) progi mogą być montowane w wyjątkowych sytuacjach (zdaniem zarządcy drogi, taka sytuacja na

¹⁵ Pismo Starostwo wysłało 27 marca 2019 r.

¹⁶ Drogi powiatowe nr: 2838W (ul. Milenium), 2841W (ul. Główna) i 2836W (ul. Gołkowska). Drogi 2841W i 2836W krzyżowały się z drogą wojewódzką 722.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

przedmiotowym odcinku drogi nie występuje); ponadto zwrócono się do Policji o kontrole prędkości na wspomnianej drodze;

- 8 stycznia 2020 r. w sprawie usunięcia odpływu pod drogą powiatową nr 2855W i wykonania rowu odpływowego (zalewanie działki); z odpowiedzi z 3 lutego 2020 r. wynika, że spotkano się ze skarżącymi i poinformowano, że zadanie będzie realizowane etapowo w bieżącym roku, ze względu na skomplikowany charakter sprawy i konieczność zaangażowania znacznych środków.

Przedmiotowe skargi nie dotyczyły odcinków dróg dofinansowanych środkami FDS.

(akta kontroli str. 13, 14, 18, 21, 133-168, 1767-1769)

2. Realizacja projektów drogowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2019-2020 Zarząd Powiatu Piaseczyńskiego złożył do Wojewody Mazowieckiego osiem wniosków o dofinansowanie zadań ze środków FDS¹⁸, tj.:

- w ramach naboru na 2019 r.¹⁹ złożono 12 kwietnia 2019 r. trzy wnioski na zadania:

- 1) „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec”, na odcinku o dł. 0,169 km (planowane od stycznia do sierpnia 2019 r., przewidywany koszt 4 416 194,37 zł); na realizację zadania podpisano umowę o dofinansowanie z FDS;
- 2) „Rozbudowa drogi powiatowej nr 2838W (ul. Millenium), od skrzyżowania z ul. Radnych do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 722, z wyłączeniem obiektu mostowego”, na odcinku o dł. 1,048 km (planowane od marca 2019 r. do marca 2020 r., przewidywany koszt 5 609 690,27 zł); na realizację zadania podpisano umowę o dofinansowanie z FDS;
- 3) „Budowa drogi powiatowej nr 2859W na odcinku od ul. Rozmaitości do ul. Alternatywy, Gmina Lesznowola, Powiat Piaseczyński”, na odcinku o dł. 0,540 km (planowane od czerwca do listopada 2019 r., przewidywany koszt 2 120 592,62 zł); zadanie nie znalazło się na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania (zmodyfikowany wniosek na to zadanie został złożony w kolejnym naborze);

- w ramach naboru na 2020 r.²⁰ złożono 26 sierpnia 2019 r. trzy wnioski na zadania:

- 4) „Budowa drogi powiatowej nr 2859W na odcinku od ul. Rozmaitości do ul. Alternatywy w Łazach”, na odcinku o dł. 0,450 km (planowane od czerwca do listopada 2020 r., przewidywany koszt 2 017 449,18 zł); zadanie w listopadzie 2020 r., w wyniku aktualizacji list zadań zatwierdzonych do dofinansowania, przeszło z listy rezerwowej na podstawową (według stanu na 2 grudnia 2020 r. umowa nie została jeszcze zawarta);
- 5) „Przebudowa drogi powiatowej nr 2828W na odcinku od ul. Kasztanowej do skrzyżowania z ul. Kolejową”, na odcinku o dł. 0,843 km (planowane od kwietnia do lipca 2020 r., przewidywany koszt 992 495,54 zł); zadanie nie znalazło się na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania;
- 6) „Rozbudowa drogi powiatowej nr 2807W na odcinku Kawęczynek – Słomczyn”, na odcinku o dł. 0,962 km (planowane od kwietnia do października 2020 r., przewidywany koszt 1 750 215,42 zł); zadanie w listopadzie 2020 r., w wyniku aktualizacji list zadań zatwierdzonych do dofinansowania, przeszło z listy rezerwowej na podstawową (według stanu na 2 grudnia 2020 r. umowa nie została jeszcze zawarta);

- w ramach naboru na 2021 r.²¹ złożono 31 lipca 2020 r. dwa wnioski na zadania:

- 7) „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2859W na odcinku od skrzyżowania z ul. Alternatywy do skrzyżowania z ul. Żółtych Piasków”, na odcinku o dł. 1,570 km (planowane od maja do listopada 2021 r., przewidywany koszt 3 610 571,66 zł);
- 8) „Rozbudowa skrzyżowania drogi powiatowej nr 2827W z drogą powiatową nr 2834W w miejscowości Piskórka, Gmina Prażmów”, na odcinku o dł. 0,133 km (planowane od czerwca do października 2021 r., przewidywany koszt realizacji 2 178 921,10 zł).

¹⁸ Wg stanu na 6 listopada 2020 r.

¹⁹ Ogłoszenie Wojewody Mazowieckiego z 13 marca 2019 r.

²⁰ Ogłoszenie Wojewody Mazowieckiego z 25 lipca 2019 r.

²¹ Ogłoszenie Wojewody Mazowieckiego z 10 lipca 2020 r.

Wszystkie wnioski o dofinansowanie zadań z Funduszu złożono do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w terminie wynikającym z art. 23 ust. 3 ustawy o FDS.

(akta kontroli str. 332-339, 1140-1334, 1343-1377, 1518, 1519, 1525-1527, 1530-1543, 1566-1578, 1603-1613, 1737-1747)

Starosta wyjaśnił, że Zarządca drogi przy wyborze dróg wskazanych we wnioskach o dofinansowanie w ramach FDS kierował się ich stanem technicznym oraz znaczeniem w powiatowej sieci drogowej z uwagi na obciążenie ruchem. Priorytety określano na podstawie potrzeb wynikających z konieczności poprawy stanu technicznego, płynności ruchu, a także bezpieczeństwa w ruchu kołowym i pieszym:

- „Rozbudowa drogi powiatowej nr 2838W (ul. Millenium)...” - odcinek drogi w znacznej części o nawierzchni gruntowej, rozbudowa poprawiła komunikację w tym rejonie zapewniając połączenie drogi wojewódzkiej nr 722 z ul. Radnych - po wybudowaniu drogi ekspresowej S7 znaczenie tego odcinka wzrosło,

- „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W...” - skrzyżowanie dróg powiatowych z drogą wojewódzką nr 722 o dużym natężeniu ruchu, brak chodników, problematyczne dla wielu użytkowników, dzięki rozbudowie znacznie poprawiła się płynność ruchu i poprawiło bezpieczeństwo pieszych,

- „Budowa drogi powiatowej nr 2859W na odcinku od ul. Rozmaitości do ul. Alternatywy...” - rozbudowa drogi zakładała wykonanie nowego przebiegu w celu wyeliminowania niebezpiecznych zakrętów i poprawy komunikacji, poprawa bezpieczeństwa pieszych ze względu na budowę chodnika,

- „Przebudowa drogi powiatowej nr 2828W...” - przebudowa zakłada poszerzenie jezdni o pasy rowerowe w celu poprawy komunikacji i bezpieczeństwa rowerzystów na tym odcinku,

- „Rozbudowa drogi powiatowej nr 2807W...” - droga w złym stanie technicznym stanowiąca połączenie pomiędzy drogą wojewódzką nr 724 i pośrednio poprzez drogę powiatową nr 2811W z drogą krajową nr 79, rozbudowa wpływa na poprawę komfortu i bezpieczeństwa użytkowników,

- „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2859W na odcinku od skrzyżowania z ul. Alternatywy...” - droga w bardzo złym stanie technicznym, ważny szlak komunikacyjny, który po zrealizowaniu inwestycji związanej z budową drogi ekspresowej S7, będzie stanowił połączenie z węzłem Antoninów,

- „Rozbudowa skrzyżowania drogi powiatowej nr 2827W...” - skrzyżowanie o dużym natężeniu ruchu, lokalizacja i połączenie dwóch ważnych szlaków komunikacyjnych wpływa na częste kolizje i wypadki, inwestycja oczekiwana przez użytkowników i mieszkańców.

(akta kontroli str. 322-336)

2.2. Zastępca Komendanta Policji w Piasecznie, w informacji udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, podał m.in., że pięć lat przed realizacją zadań wskazanych we wnioskach o dofinansowanie z FDS na czterech z ośmiu²² odcinków dróg (2841W²³, 2828W, 2807W, 2827W/2834W) wystąpiło łącznie 48 kolizji. Głównym powodem było: nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu (22 przypadki), niedostosowanie prędkości do warunków drogowych bądź odległości od poprzedzającego pojazdu (10 przypadków) oraz zły stan jezdni (dwa przypadki na drodze 2841W). Ponadto odnotowano dwa wypadki z powodów nieustąpienia pierwszeństwa (2841W) i prędkości (2807W). W wyniku tych zdarzeń dwie osoby zostały ranne, nie było ofiar śmiertelnych. Na drogach 2838W i 2859W nie występowały kolizje, ani wypadki.

Zastępca Komendanta Policji w Piasecznie podał m.in., że po realizacji zadań dofinansowanych z FDS²⁴ wystąpiło łącznie 17 kolizji na odcinku drogi 2841W, głównie z powodu nieustąpienia pierwszeństwa przejazdu (siedem przypadków) i niedostosowania prędkości do warunków drogowych bądź odległości od poprzedzającego pojazdu (sześć przypadków) oraz jeden wypadek, ze skutkiem śmiertelnym, z powodu wtargnięcia na

²² Osiem odcinków dróg na sześciu drogach powiatowych, w tym droga nr 2859W, której trzy odcinki zgłaszano do dofinansowania w ramach FDS.

²³ Na dane dotyczące drogi 2841W składały się również te z okolic skrzyżowania i drogi powiatowej 2836W.

²⁴ W okresie objętym kontrolą zrealizowano dwa zadania.

jezdnię pieszego przed nadjeżdżający samochód. W wyniku tych zdarzeń nie odnotowano rannych. Na drodze 2838W nie odnotowano zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 332, 333, 335, 339, 589-597)

2.3. Na podstawie dokumentacji źródłowej dotyczącej zadania współfinansowanego ze środków FDS „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec” ustalono m.in., że:

- a) zarządca drogi posiadał dokumentację uprawniającą do realizacji zadania, tj.: zezwolenie na realizację inwestycji drogowej²⁵, dokumentację techniczną i projektową (kosztorysy inwestorskie, projekty wykonawcze i budowlane), projekt stałej organizacji ruchu;
- b) dane zawarte we wniosku o dofinansowanie znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych.

(akta kontroli str. 343-345, 576-578, 582-584, 598-616, 632-637, 652, 668-697, 1335-1366, 1435-1437, 1521-1524, 1767)

2.4. Według stanu na 2 grudnia 2020 r. Powiat Piaseczyński zawarł z Wojewodą Mazowieckim trzy umowy o udzielenie dofinansowania ze środków FDS na realizację zadań:

a) „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec”; umowa nr FDS/255/2019 z 19 grudnia 2019 r. (kwota dofinansowania zadania jednorocznego nie wyższa niż 3 532 955,00 zł, dofinansowanie nie wyższe niż 80%, a środki własne nie niższe niż 20% wartości kosztów kwalifikowanych); umowa dofinansowania nie była zmieniana;

b) „Rozbudowa drogi powiatowej nr 2838W (ul. Millenium), od skrzyżowania z ul. Radnych do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 722, z wyłączeniem obiektu mostowego”; umowa nr FDS/254/2019 z 24 grudnia 2019 r. (kwota dofinansowania zadania wieloletniego nie wyższa niż 4 487 752,00 zł, dofinansowanie nie wyższe niż 80%, a środki własne nie niższe niż 20% wartości kosztów kwalifikowanych); umowa dofinansowania nie była zmieniana;

c) „Poprawa bezpieczeństwa i płynności ruchu poprzez rozbudowę drogi powiatowej nr 2860W (ul. Marii Świątkiewicz) oraz skrzyżowania z drogą powiatową nr 2840W, Gmina Lesznowola”, realizowanego na podstawie wniosku złożonego w ramach *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019*²⁶; umowa nr FDS/62/2019 z 1 października 2019 r. (kwota dofinansowania zadania jednorocznego w wysokości 4 111 529,00 zł, dofinansowanie nie wyższe niż 50%, a środki własne nie niższe niż 50% wartości kosztów kwalifikowanych); umowa dofinansowania nie była zmieniana.

(akta kontroli str. 1378-1400, 1518, 1519, 1560-1642, 1737-1766)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie odstąpił od realizacji żadnego z zadań, które znalazły się na ostatecznej liście zadań do dofinansowania zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 332-335, 340)

2.5. W odniesieniu do wszystkich zawartych umów o dofinansowanie ze środków FDS nie wystąpiły przesłanki do ich wygaśnięcia wskazane w art. 28 ust. 7 pkt 1-2 ustawy o FDS. Postępowania o udzielenie zamówień publicznych rozpoczęto przed terminem zawarcia z Wojewodą Mazowieckim umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 1530, 1767-1769)

2.6. Na podstawie dokumentacji z postępowania o udzielenie zamówienia na realizację zadania „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec” ustalono m.in., że:

- zastosowano właściwy tryb postępowania, tj. przetarg nieograniczony;

²⁵ Decyzja nr 23/2018 z 13 września 2018 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi powiatowej 2841W.

²⁶ Przepisy ustawy o FDS dopuszczały dofinansowanie inwestycji samorządowych pierwotnie zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019*. Zadanie dotyczyło odcinka drogi o dł. 1,456 km. Przewidywany koszt zadania wynosił 10 947 936,26 zł, a jego realizację przewidziano w okresie od czerwca do października 2019 r. (wniosek złożono 14 września 2018 r.).

- ustalenia wartości zamówienia dokonano, na podstawie kosztorysu inwestorskiego, z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i 35 ustawy Pzp;
- nie wystąpiły przypadki oceny ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez zamawiającego;
- umowa została zawarta z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w SIWZ, a jej zapisy były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonej oferty;
- wykonawca wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy, ale nie egzekwowano takiego zabezpieczenia w przypadku zawartego aneksu do umowy, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 698-1122, 1643-1650)

2.7. W wyniku szczegółowego badania dokumentacji zadania „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec” ustalono, że:

- Powiat po wykonaniu zadania²⁷ otrzymał 24 grudnia 2019 r. jednorazowo środki z FDS w kwocie 3 532 955,00 zł wskazanej w umowie (80% kosztów kwalifikowanych);
- Powiat przekazał wkład własny w kwocie 883 239,37 zł²⁸ (20% kosztów kwalifikowanych);
- wynagrodzenie wypłacono wykonawcy 31 października 2019 r. (4 441 367,64 zł) i 29 listopada 2019 r. (136 530,00 zł), tj. przed zawarciem umowy o dofinansowanie, a za nadzór inwestorski 30 grudnia 2019 r. (86 594,39 zł), tj. po otrzymaniu dofinansowania, ale z innego rachunku bankowego niż wskazano w umowie o dofinansowanie z powodu omyłki (o czym poinformowano Wojewodę Mazowieckiego pismem z 16 marca 2020 r.);
- odsetki w kwocie 498,29 zł za okres przechowywania środków z FDS na rachunku bankowym Starostwa (od 24 do 30 grudnia 2019 r.) przekazano 31 grudnia 2019 r. na rachunek bankowy, z którego wpłynęło dofinansowanie.

(akta kontroli str. 259-261, 275-279, 1094-1108, 1343-1502, 1544, 1547, 1556-1559, 1561, 1770-1772, 1774, 1775)

2.8. W Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z Funduszu oraz wydatków dokonywanych z tych środków zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FDS oraz postanowień § 3 ust. 1 pkt 8 zawartych umów w sprawie dofinansowania zadań z FDS.

(akta kontroli str. 191-331, 1378, 1383, 1603-1613, 1737-1747)

2.9. Na podstawie dokumentacji i oględzin realizacji zadania objętego szczegółowym badaniem w zakresie zgodności wykonania zadania z postanowieniami umowy o dofinansowanie oraz umowy z wykonawcą²⁹, ustalono m.in., że:

- inwestycja została rozpoczęta na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i była realizowana w oparciu o załączony do niej projekt budowlany³⁰. O rozpoczęciu robót budowlanych powiadomiono Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Piasecznie³¹. Wykonawcę robót objętych dofinansowaniem z FDS wprowadzono na plac budowy 14 stycznia 2019 r., tj. w terminie określonym w umowie z wykonawcą;
- termin zakończenia robót przedłużono (z 29 maja do 30 sierpnia 2019 r.) na podstawie aneksu do umowy z wykonawcą³², z powodu m.in. konieczności wykonania

²⁷ Zakończenia prac związanych z ww. zadaniem dokonano 13 września 2019 r. (spis w dzienniku budowy), komisyjnie odebrano je 30 września 2019 r.

²⁸ Wkład własny zabezpieczono zgodnie z uchwałą budżetową nr 13/2/19 z 24 października 2019 r. w sprawie zmian w uchwale budżetowej. Środki pochodziły z dochodów własnych i dotacji celowej od Gminy Piaseczno.

²⁹ Umowa nr ZPU/38/2018 zawarta 20 listopada 2018 r.

³⁰ Projekt budowlany wielobranżowy z lipca 2018 r.

³¹ Pismo z 25 września 2018 r.

³² Aneks nr ZPU.1.38.2018 z 28 maja 2019 r.

i uzgodnienia projektu oraz przebudowy linii światłowodowych, których nie ujęto w dokumentacji projektowej³³;

- wykonawca zakończył prace 13 września 2019 r., tj. 14 dni po wymaganym terminie, co odnotowano w protokole odbioru końcowego robót budowlanych, który podpisano 30 września 2019 r. Komisja odbioru robót budowlanych wskazała, że opóźnienie nie nastąpiło z winy wykonawcy (który nie mógł prowadzić robót z powodu kolizji telekomunikacyjnych nieujętych w dokumentacji projektowej) i postanowiła nie naliczać kar umownych. Komisja potwierdziła zgodność wykonanych robót z dokumentacją i wymaganiami SIWZ oraz dobrze oceniła jakość materiałów podstawowych i ich zgodność ze specyfikacją oraz warunkami umowy. Inspektor nadzoru inwestorskiego nie zgłosił uwag do jakości wykonywanych robót i wykorzystanych materiałów. Inwestor otrzymał dokumentację powykonawczą. Zakres zrealizowanego zadania był zgodny z dokumentacją projektową i techniczną;
- Decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o pozwoleniu na użytkowanie³⁴ stała się ostateczna 28 stycznia 2020 r., zgodnie terminem wskazanym w umowie o dofinansowanie. Starostwo zawiadomiło Komendanta Powiatowej Straży Pożarnej i Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Piasecznie o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania³⁵.

(akta kontroli str. 343-345, 598-616, 652, 858-867, 1094-1108, 1335-1342, 1378-1400, 1435-1437, 1458, 1485-1510, 1545, 1548, 1549, 1555)

2.10. Zarządca dróg powiatowych ustanowił inspektora nadzoru inwestorskiego³⁶ w celu zapewnienia prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych w ramach zadania „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec”. Nadzór inwestorski obejmował roboty budowlane z branż: drogowej, kanalizacyjnej, gazowej, elektryczno-oświetleniowej, telekomunikacyjnej i wodociągowej. Wykonawca został zobowiązany m.in. do udziału w pobieraniu próbek do badań, sprawdzaniu i odbiorach robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających. W dzienniku budowy znajdowały się wpisy uprawnionych osób, które informowały m.in. o rozpoczęciu i zakończeniu prac, kontynuacji robót przerwanych, kontrolach bieżących robót. Dokumentacja powykonawcza wskazywała, że inspektorzy nadzoru inwestorskiego m.in. zatwierdzali materiały planowane do wbudowania, sprawdzali jakość wykonywanych robót budowlanych.

Starosta w wyjaśnieniach podał m.in., że nie zlecano dodatkowych badań jakości wykonanych nawierzchni. Materiały przed wbudowaniem podlegały akceptacji inspektora nadzoru inwestorskiego pod kątem zgodności z dokumentacją projektową i obowiązującymi przepisami. Następnie kontrolowano czy w trakcie robót zostały wykorzystane materiały, które uzyskały wcześniej akceptację. Zamawiający nie zgłaszał uwag odnośnie jakości wykonanych robót i wbudowanych materiałów.

(akta kontroli str. 617, 619, 621, 623, 624, 1123-1139, 1412, 1485-1502, 1521-1524)

2.11. Zarządca drogi powiatowej poinformował użytkowników drogi o realizacji zadania „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec” z udziałem środków z FDS. W miejscu widocznym (w pobliżu ronda przy wlocie od ul. Głównej) zamieścił tablicę informacyjną zawierającą elementy wskazane w art. 38 ust. 3 ustawy o FDS³⁷ i § 3 ust. 1 pkt 10 umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 598-611, 1378, 1383)

³³ Wykonawca poinformował zamawiającego o niemożności dotrzymania terminu zakończenia prac z powodu nieprzewidzianych utrudnień (pismo z 29 kwietnia 2019 r.).

³⁴ Decyzja nr 29/2020 z 21 stycznia 2020 r.

³⁵ Pisma z 24 września 2019 r.

³⁶ Umowa nr IRD17.2019 z 11 marca 2019 r. o pełnienie nadzoru inwestorskiego zawarta z wyspecjalizowaną firmą zewnętrzną.

³⁷ Tablica zawierała następujące informacje: nazwę Funduszu (Fundusz Dróg Samorządowych), nazwę zadania objętego dofinansowaniem (Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841 Piaseczno-Bobrowiec), kwotę udzielonego dofinansowania ze środków Funduszu (3 532 955,00 zł).

2.12. Starosta przekazał 3 lutego 2020 r.³⁸ Wojewodzie Mazowieckiemu sprawozdanie z wykorzystania dofinansowania na zadanie pn. „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec”, czym wypełnił wymogi określone w § 2 ust. 5 umowy o dofinansowanie. Wojewoda Mazowiecki wezwał do przedłożenia korekty sprawozdania i jego załączników³⁹ m.in. w zakresie zmiany daty wykorzystania dofinansowania i oddania zadania do użytkowania oraz uzupełnienia dokumentów potwierdzających wykonanie zadania zgodnie z wykazem efektów rzeczowych zadania, wyciągów bankowych potwierdzających wykorzystanie dofinansowania oraz poprawy opisów faktur.

Ponadto Wojewoda wezwał do wyjaśnienia spraw dotyczących niewydłużenia dla wykonawcy robót terminu zakończenia robót w aneksie zwiększającym zakres rzeczowy robót oraz opłacenia wynagrodzenia dla inspektora nadzoru inwestorskiego z innego rachunku, niż wynikał z umowy o dofinansowanie.

Brakujące elementy zostały uzupełnione, udzielono wyjaśnień oraz dokonano wymaganych zmian⁴⁰. Wojewoda Mazowiecki zaakceptował sprawozdanie 15 kwietnia 2020 r.

Ostateczny koszt zadania wyniósł 4 664 492,01 zł, z czego: koszty kwalifikowane 4 416 194,37 zł (3 532 955,00 zł kwota dofinansowania z FDS wykorzystana w całości i 883 239,37 zł środki własne) oraz koszty niekwalifikowane w wysokości 248 297,64 zł.

(akta kontroli str. 1378-1400, 1406-1484, 1518)

2.13. W ramach realizacji zadania „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec” odcinek drogi był powiatową drogą publiczną, dlatego nie występowała konieczność wydawania przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie zaliczenia tej drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych.

(akta kontroli str. 1343-1355)

2.14. Starosta podał, że w wyniku realizacji zadania „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec” dofinansowanego z FDS, które objęto szczegółowym badaniem, osiągnięto następujące efekty rzeczowe:

- zbudowano skrzyżowanie typu rondo o wymiarach wyspy środkowej 13 m i średnicy zewnętrznej 26 m (przed realizacją inwestycji istniało skrzyżowanie o przesuniętych wlotach);
- rozbudowano odcinki dróg powiatowych stanowiących wloty na rondo o łącznej długości 169,32 m, z tego: 66,32 m na drodze nr 2841W oraz 103,00 m na drodze nr 2836W z wydzieleniem dodatkowych pasów ruchu do skrętu w prawo (przed rozbudową nie było wydzielonych skrętów w prawo);
- zbudowano chodniki o łącznej długości 243,82 m, z tego: 100,82 m przy drodze nr 2841W i 143 m przy drodze nr 2836W (przed rozbudową chodnik znajdował się po stronie stacji benzynowej i przystanku autobusowego w stronę Piaseczna i nie był ze sobą połączony);
- zbudowano ścieżkę rowerową z dopuszczeniem ruchu pieszych o długości 43 m (przed realizacją inwestycji nie było ścieżki rowerowej);
- zbudowano kanalizację deszczową ze studzienkami ściekowymi (przed realizacją inwestycji woda była odprowadzana powierzchniowo, częściowo do rowów przy drodze nr 2836W, a częściowo zalegała na jezdni i poboczach);
- przebudowano istniejące oświetlenie ze względu na kolizję układu drogowego z istniejącym oświetleniem;
- wybudowano 3 przejścia dla pieszych z azylami;
- przebudowano sieć gazową, wodociągową, kanalizację sanitarną oraz sieć telekomunikacyjną w celu likwidacji kolizji;
- zbudowano 15 zjazdów na sąsiadujące posesje⁴¹.

³⁸ Pismo PZE.042.2.2020.AJ z 28 stycznia 2020 r.

³⁹ Pismo BRI-II.805.2.199.2019.RR z 4 marca 2019 r.

⁴⁰ Pismo PZE.042.2.2020.AJ z 16 marca 2020 r. i notatka pracownika Starostwa z 14 kwietnia 2020 r.

⁴¹ Na podstawie oględzin stwierdzono, że 8 zjazdów z dróg powiatowych (tj. 2 zjazdy z drogi nr 2841W i 6 zjazdów z drogi nr 2836W) i 7 zjazdów z drogi wojewódzkiej nr 722 (2 zjazdy z ul. Pod Bateriami i 5 zjazdów z ul. Pułku IV Ułanów).

W obrębie przebudowanego skrzyżowania zrealizowano dwa odcinki drogi wojewódzkiej 722 wraz z chodnikami i ścieżkami rowerowymi z dopuszczeniem ruchu pieszych⁴², z peronem i zatoką autobusową, sieć: gazową, telekomunikacyjną oraz wodociagową i kanalizację sanitarną.

Jak podał Starosta, realizacja zadania przyczyniła się m.in. do:

- a) poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego za sprawą przebudowy skrzyżowania w rondo, które upłynniło ruch drogowy, ograniczyło prędkość pojazdów i w efekcie spowodowało wzrost bezpieczeństwa użytkowników (kierowców i pieszych). Wcześniej skrzyżowanie miało przesunięte wloty dróg powiatowych i drogi wojewódzkiej nr 722, co utrudniało ruch pojazdów;
- b) zapewnienia spójności sieci dróg publicznych na terenie Powiatu Piaseczyńskiego i Województwa Mazowieckiego, gdyż przebudowany odcinek drogi uzupełnia istniejącą sieć i stanowi ważny element układu komunikacyjnego. W miejscu ronda krzyżuje się ruch w kierunku wschód - zachód, prowadząc ruch lokalny, powiatowy, wojewódzki i krajowy od strony drogi krajowej nr 79, poprzez drogę wojewódzką nr 722 do drogi krajowej E77 biegnącej z północy na południe Polski;
- c) podniesienia standardów technicznych dróg powiatowych, gdyż położono nawierzchnię bitumiczną na jezdni w miejsce nakładki asfaltowej, która miała liczne spękania, bez krawężnika i równego pobocza;
- d) zwiększenia dostępności transportowej do obiektów użyteczności publicznej i jednostek administracyjnych znajdujących się na terenie powiatu i województwa mazowieckiego np.: szkół, uczelni wyższych, miejsc pracy, obiektów kultury, ośrodków zdrowia, szpitali, urzędów gminy i powiatu. Umożliwiono mieszkańcom sprawne i bezpieczne poruszanie się po regionie;
- e) poprawy dostępności terenów inwestycyjnych okolic skrzyżowania dróg powiatowych z wojewódzką, które według planów zagospodarowania przestrzennego przeznaczono pod zabudowę mieszkaniowo-usługową i znajdowało się tam wiele firm handlowo-usługowych np. stacja benzynowa i kontroli pojazdów, bank, obiekty gastronomiczne, sklepy spożywcze, a także przedszkole. Przebudowa skrzyżowania ułatwiła dojazd do funkcjonujących wokół skrzyżowania firm, ułatwiając przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 576-581, 598-616, 632-633, 635-637, 1777-1783)

2.15. W latach 2019-2020 zadania dofinansowane ze środków Funduszu nie były kontrolowane przez inne organy zewnętrzne.

(akta kontroli str. 576-578)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. Wbrew wymogom określonym w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych zarządca dróg powiatowych nie opracował projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.
Starosta wyjaśnił m.in., że nie opracowano wymaganych dokumentów z powodu dużej ilości prowadzonych procesów inwestycyjnych, a co za tym idzie dużej ilości obowiązków służbowych oraz ograniczonych możliwości kadrowych. Starosta dodał, że zarządca kierował się przy realizacjach rozbudowy i przebudowy dróg ich istniejącym stanem technicznym i znaczeniem w sieci drogowej.
(akta kontroli str. 13, 14, 18-20)
2. Zarządca dróg powiatowych przekazał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informację o drogach publicznych za 2019 r. 8 kwietnia 2020 r., tj. 8 dni po terminie określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o sieci dróg publicznych. Wymagany termin przypadał na koniec pierwszego kwartału według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

⁴² Jezdnia na odcinku o długości 216 m, chodniki o długości 135 m, ciąg pieszo-rowerowy o długości 171 m.

Starosta w wyjaśnieniach podał, że główną przyczyną była sytuacja epidemiologiczna wymuszająca pracę zdalną i rotacyjną w Starostwie w okresie 16-25 marca 2020 r. i w okresie późniejszym. Pracownik na dyżurze przygotował 3 kwietnia 2020 r. formularz z pismem przewodnim do akceptacji Starosty, który podpis elektroniczny złożył 8 kwietnia 2020 r. Tego samego dnia przesłano formularz do GDDKiA za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej.

Uwzględniając okoliczności pandemii i pracy rotacyjnej/zdalnej w Starostwie, NIK nie kwestionuje formy, a termin złożenia informacji o drogach publicznych za 2019 r., ponieważ przygotowano ją 3 kwietnia (tj. po wymaganym terminie jej przekazania) i przesłano 5 dni później.

(akta kontroli str. 181-190, 576, 578, 585-587)

3. Starostwo nie posiadało kompletnej i aktualnej ewidencji dróg, o której mowa w art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych (zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg ewidencja obejmuje: książkę drogi i dziennik objazdu dróg).
I tak:
 - 3.1. Żadna z sześciu badanych książek dróg⁴³ nie zawierała kompletnych danych wymaganych we wzorze książki drogi wskazanym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, ani nie była rzetelnie prowadzona, gdyż:
 - a) we wszystkich książkach dróg nie wypełniano spisu treści, co skutkowało brakiem informacji ile stron liczył każdy z działów książki drogi oraz ile stron liczyła łącznie ta książka, a w konsekwencji brakiem możliwości ustalenia czy książka była kompletna;
 - b) w czterech książkach dróg⁴⁴ nie wypełniono danych w dziale „I. Osoba upoważniona do dokonywania wpisów” (tabela nr 1), co uniemożliwiało sprawdzenie kto został upoważniony do dokonywania w nich wpisów i w jakim okresie; ponadto w kolejnych dwóch książkach dróg⁴⁵ nie zamieszczono podpisów osób dokonujących wpisów w książce, co uniemożliwia stwierdzenie kto i kiedy dokonywał wpisów oraz czy były to osoby uprawnione, co stanowiło naruszenie wymogu określonego w pkt I wzoru książki drogi;
 - c) we wszystkich książkach dróg nie dokonywano wpisów w dziale „IV. Wykaz dzienników objazdu dróg-kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi” (tabela nr 4), co stanowiło naruszenie wymogu określonego w pkt IV wzoru książki drogi;
 - d) do ww. książek dróg nie załączono wymaganych schematów skrzyżowań w dziale „VIII.4 Schemat skrzyżowań z drogami i dane techniczne skrzyżowania”, co stanowiło naruszenie wymogu określonego w pkt VIII.4 wzoru książki drogi;
 - e) we wszystkich książkach nie podano daty (roku) dokonania wpisu w dziale „III.a) Zestawienie zbiorcze danych technicznych odcinka drogi poza granicami administracyjnymi miasta” i „III.b) Zestawienie zbiorcze danych technicznych odcinka drogi w granicach administracyjnych miasta”, co stanowiło naruszenie wymogu określonego w pkt III.a i III b wzoru książki drogi;
Starosta w wyjaśnieniach podał m.in., że *brak kompletności danych wynikał z braku dedykowanej osoby odpowiedzialnej za kompleksowe prowadzenie ewidencji (...). W chwili obecnej podjęte zostały działania naprawcze, zatrudniony nowy pracownik, a także prowadzony nabór na kolejnego pracownika, co pozwoliło oddelegować osoby, które będą prowadziły ewidencję i dbały o rzetelne dokonywanie wpisów, przez osoby upoważnione*.
 - f) w dwóch książkach dróg⁴⁶ w dziale „VIII.4 Schemat skrzyżowań z drogami i dane techniczne skrzyżowania” opisując to samo skrzyżowanie w schemacie i w danych technicznych podawano różną długość jezdni głównej.
Starosta w wyjaśnieniach podał m.in., że nie posiada wiedzy w tym zakresie, ponieważ firma zewnętrzna zakładała książki dróg. W kolejnych wyjaśnieniach podał m.in., że *„jednostka organizacyjna Powiatu Piaseczyńskiego pod nazwą Zarząd Dróg*

⁴³ Książka drogi prowadzona dla odcinka nr: P0028411418000 dotyczyła drogi 2841W; P0028361418000 dotyczyła drogi 2836W; P0028071418000 dotyczyła drogi 2807W; P0028111418000 dotyczyła drogi 2811W; P0028141418000 dotyczyła drogi 2814W; P0028161418000 dotyczyła drogi 2816W.

⁴⁴ Nr: P0028071418000, P0028111418000, P0028141418000, P0028161418000.

⁴⁵ Nr: P0028411418000, P0028361418000.

⁴⁶ Nr: P0028111418000 i P0028141418000.

Powiatowych w Piasecznie została zlikwidowana na podstawie uchwały Rady Powiatu z dnia 26 marca 2015 r. „Pracownicy firmy zewnętrznej dokonywali aktualizacji książek dróg na zlecenie Zarządu Dróg Powiatowych (w latach 2007-2015) oraz na zlecenie Starostwa Powiatowego w Piasecznie (w latach 2015-2018)”.

Zdaniem NIK zlecenie firmie zewnętrznej aktualizacji książek dróg nie zwalniało pracowników Starostwa, od weryfikowania ujętych w nich danych.

(akta kontroli str. 343-345, 625-635, 638)

- 3.2. Żadna z książek dróg objętych badaniem nie była aktualizowana w działach: III.a) Zestawienie zbiorcze danych technicznych odcinka drogi poza granicami administracyjnymi miasta”, „III.b) Zestawienie zbiorcze danych technicznych odcinka drogi w granicach administracyjnych miasta” oraz „VIII.1. Szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi-parametry techniczne”, „VIII.2. Zagospodarowanie odcinka drogi”, „VIII.3. Wyposażenie techniczne odcinka drogi”. Ostatnie wpisy w ww. działach pochodziły z 2015 r. lub 2016 r., mimo że w późniejszych latach – jak wynika z informacji z innych działów tych książek – Starostwo prowadziło budowy, przebudowy, rozbudowy dróg. Brak aktualizacji stanowił naruszenie § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, który stanowi, że aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

Starosta w wyjaśnieniach podał, m.in. że „brak zaktualizowania danych wynika z braku dedykowanej osoby odpowiedzialnej za kompleksowe prowadzenie ewidencji, co wynikało m.in. z przyczyn losowych i braku możliwości kadrowych ze względu na dużą ilość prowadzonych zadań inwestycyjnych”. Starosta podał, że „ostatnia aktualizacja książek dróg zlecona firmie zewnętrznej odbyła się w marcu 2018 r. na zlecenie Starostwa. Pracownicy dokonywali aktualizacji w książkach dróg w tabelach (w działach) nr 2, 5 oraz 6 na bieżąco.

Zdaniem NIK książki dróg powinny być aktualizowane całościowo (nie tylko wybrane działy), aby informacje były spójne i zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 343-345, 625-638)

- 3.3. Wbrew wymogom § 9 ust. 1 pkt 2 oraz § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, w Starostwie nie prowadzono dzienników objazdów dróg, które objęto kontrolą. Starosta w wyjaśnieniach podał m.in., że „w latach objętych kontrolą Starostwo nie prowadziło dzienników objazdów dróg (prowadzona była videorejestracja stanu dróg oraz przejazdy kontrolne bez wpisów do dzienników) ze względu na ograniczone możliwości kadrowe Wydziału Inwestycji, Remontów i Drogownictwa oraz dużą ilość prowadzonych procesów inwestycyjnych. W roku 2020 został zatrudniony inspektor z uprawnieniami drogowymi, ponadto 14 października 2020 r. ogłoszono nabór na głównego specjalistę w Wydziale IRD. Wzmocnienie kadrowe pozwoliło na podjęcie działań naprawczych i wskazanie osoby, do prowadzenia dziennika objazdu dróg”.

Ponadto Starosta w wyjaśnieniach podał, że „w związku ze stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami i uchybieniami w zakresie ewidencjonowania dróg powiatowych, zostaną poczynione działania w postaci pozyskania programu dedykowanego do ewidencji dróg, który pozwoli na prowadzenie ewidencji zgodnie z rozporządzeniem 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. Należy podkreślić, że podjęto już działania naprawcze w postaci wskazania osób odpowiedzialnych za prowadzenie ewidencji, które zostaną skierowane na dodatkowe szkolenie. Ponadto, zostanie poddany analizie obecny system referencyjny dróg powiatowych i jego możliwość aktualizacji, bądź wprowadzenie nowego ze wskazaniem na zmiany przebiegu dróg powiatowych po zrealizowaniu inwestycji GDDKiA polegającej na budowie trasy S7. Będą prowadzone dzienniki objazdu dróg, a dzięki zastosowaniu programu do ewidencji, wszystkie wpisy będą

udokumentowane, a dane łatwe do wygenerowania. Zostanie także wprowadzony obowiązek aktualizowania odcinków dróg w książkach dróg, po oddaniu ich do użytkowania”.

(akta kontroli str. 343-345, 625-638)

4. Zamawiający (Starosta) nie wyegzekwował od wykonawcy (który prowadził dodatkowe prace o wartości 248 297,64 zł w ramach zadania „Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 2841W Piaseczno-Bobrowiec”) wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o którym mowa § 1 aneksu z 11 lipca 2019 r. nadającym § 4 ust. 3 umowy podstawowej brzmienie „*najpóźniej do dnia podpisania aneksu Wykonawca dla zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesie gwarancję w wysokości 10% wartości robót budowlanych nieujętych w dokumentacji projektowej określonych § 1 ust. 2 umowy, tj. kwotę 24 829,76 zł*”.

Starosta w wyjaśnieniach podał, że „*wykonawca nie wniósł takiego zabezpieczenia. Natomiast w związku z tym, że Wykonawca nie złożył płatności częściowych do umowy ZPU/38/2018, Zamawiający dysponował w całości wynagrodzeniem Wykonawcy i gdyby zaszła konieczność wykorzystania zabezpieczenia należytego wykonania w wysokości 24 829,76 zł na zasadzie art. 498 kodeksu cywilnego⁴⁷ Zamawiający dokonałby potrącenia tej wierzytelności*”.

Zdaniem NIK, skoro zamawiający określił termin i kwotę zabezpieczenia należytego wykonania umowy z wykonawcą to powinien respektować i egzekwować te wymogi, które w drodze umowy zostały nałożone na wykonawcę zadania.

(akta kontroli str. 1105-1108, 1544-1547, 1549)

IV. 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. Opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg na terenie Powiatu Piaseczyńskiego stosownie do wymogów ustawy o drogach publicznych.
2. Prowadzenie ewidencji dróg w sposób rzetelny oraz odpowiadający przepisom rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.
3. Terminowe przekazywanie informacji o sieci dróg publicznych do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad stosownie do wymogów rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o sieci dróg publicznych.
4. Egzekwowanie od wykonawców wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w przypadku gdy to zabezpieczenie zostało przewidziane w umowie.

⁴⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740).

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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. 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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, grudnia 2020 r.

Kontroler

Maciej Bukowski
Specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
podpis