



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.005.04.2020

Pan
Sylwester Sokolnicki
Starosta Powiatu Legionowskiego
ul. W. Sikorskiego 11, 05-119 Legionowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Legionowie, ul. W. Sikorskiego 11, 05-119 Legionowo (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwester Sokolnicki, Starosta Legionowski, od 27 kwietnia 2020 r. Poprzednio funkcję Starosty pełnił Robert Wróbel od 23 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 zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 19 listopada 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	Andrzej Brunejko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli KAP/71/2020 z 15 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiat Legionowski (dalej: Powiat) prawidłowo zaplanował oraz zrealizował wybrany do szczegółowego badania projekt drogowy³, dofinansowany ze środków Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: FDS lub Fundusz). Dane zawarte we wniosku o dofinansowanie miały swoje potwierdzenie w dokumentacji technicznej i projektowej. Dla przebudowanej drogi ustalona została czasowa i stała organizacja ruchu. Zadanie było realizowane przez wykonawcę wybranego zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych⁴ (dalej: Pzp), a nadzór nad jego realizacją został zapewniony przez ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego. Zostały osiągnięte efekty zakładane w umowie o dofinansowanie. Ponadto poinformowano użytkowników drogi o otrzymanym dofinansowaniu, umieszczając przy przebudowanym odcinku drogi tablice informacyjne. Rozliczenie dofinansowania zadania zostało sporządzone rzetelnie i przekazane Wojewodzie Mazowieckiemu w terminie określonym w umowie o dofinansowanie.

Starosta terminowo przekazywał Dyrektorowi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) roczne informacje o sieci dróg publicznych według stanu na koniec 2018 r. i 2019 r.

Stwierdzono jednak brak opracowania wymaganych przepisami ustawy o drogach publicznych⁵ (dalej: ustawa o drogach publicznych) projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Prowadzone przez Starostwo książki dróg nie były kompletne i aktualizowane, a plany orientacyjne wymagane przy organizacji ruchu zostały sporządzone w innej niż wymagana przepisami skali. Dane o długości dróg wykazane w ewidencji dróg różniły się od danych przekazywanych w informacjach do GDDKiA, co w Starostwie tłumaczono błędami oprogramowania.

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 Starostwie zadania związane z zarządzaniem drogami powiatowymi (w tym m.in. w zakresie planowania, budowy, przebudowy, remontu, prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów, sporządzania informacji o drogach publicznych oraz przekazywania ich do GDDKiA) wykonywał Wydział Inwestycji i Drogownictwa⁶. Zadania związane z drogownictwem realizowane były przez siedmiu pracowników⁷, z których dwóch posiada uprawnienia budowlane⁸. Pracownicy brali udział m.in. w szkoleniach dotyczących problematyki robót budowlanych w zamówieniach publicznych, zarządzania majątkiem drogowym, zmian w ustawie o drogach publicznych. Zadania z zakresu pozyskiwania funduszy

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

³ Szczegółowym badaniem objęto zadanie *Przebudowa drogi powiatowej nr 1807W, ul. Prosta w miejscowości Karolino w Gminie Serock, odcinek II od km 1+403,30 do km 2+652,50* (dalej: *Przebudowa drogi nr 1807W*).

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.).

⁶ Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 207/2015 Zarządu Powiatu w Legionowie z dnia 17 listopada 2015 r. ze zmianami.

⁷ Sześciu pracowników Wydziału Inwestycji i Drogownictwa oraz Kierownika Referatu Inżynierii Ruchu.

⁸ O specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń i budowy dróg.

pozabudżetowych należało do Zespołu ds. Pozyskiwania Funduszy Zewnętrznych i Polityki Rozwoju.

(akta kontroli str. 14-30, 40-107, 1280-1281)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. Starostwo zarządzało siecią dróg o łącznej długości 115,82 km (z tego: 112,17 km o nawierzchni bitumicznej, 2,200 km o nawierzchni betonowej i 1,450 km gruntowej). W 2019 r. w porównaniu do 2018 r. długość dróg była taka sama, przy czym o 0,030 km ubyło drogi o nawierzchni bitumicznej, a przybyło o nawierzchni z kostki.

(akta kontroli str. 12-13)

1.2. W okresie objętym kontrolą zarządca dróg powiatowych (Zarząd Powiatu w Legionowie) nie opracował projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1135-1141)

1.3. Zgodnie z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych do zadań zarządcy drogi należy prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. W kontrolowanej jednostce ewidencja ta była prowadzona w formie elektronicznej. Szczegółowym badaniem objęto sześć książek drogi (w tym pięć książek dotyczących odcinków dróg wskazanych we wnioskach o dofinansowanie i jedną książkę wybraną losowo). Ustalono, że w Starostwie stosownie do § 10 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 tunelom⁹ (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg) książki drogi prowadzono oddzielnie dla poszczególnych odcinków drogi. Natomiast szczegółowe badanie książek drogi wykazało, że nie były one kompletne i aktualizowane, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 420-447, 500-511, 539-550, 583-588, 626-637, 668-691)

1.4. Powiat zlecił podmiotowi zewnętrznemu wykonanie rocznej kontroli stanu technicznego dróg powiatowych oraz pięcioletniej kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania tych dróg¹⁰. Na podstawie analizy dokumentacji (obejmującej protokoły z kontroli) dotyczącej wybranych do szczegółowego badania sześciu odcinków dróg stwierdzono m.in., że zarządca drogi stosownie do art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych prowadził okresowe kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Kontrole były prowadzone w terminach i w zakresie określonym w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, przez osobę posiadającą (w dacie przeprowadzania tych czynności) uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności oraz zaświadczenie o przynależności do samorządu zawodowego.

(akta kontroli str. 472-499, 514-538, 553-582, 596-625, 640-667, 694-728, 1300)

Na podstawie wyników przeglądów okresowych dróg, które uzyskały dofinansowanie z Funduszu ustalono m.in., że:

⁹ Dz.U. Nr 67 poz. 582.

¹⁰ Umowy z: 21 lutego 2017 r. (nr IDR.273.12.2017PK1), 27 marca 2018 r. (nr IDR.273.19.2019MO2), 10 kwietnia 2019 r. (nr IDR.273.27.2019MO2), 7 kwietnia 2020 r. (nr IDR.23.2020SS1).

- w protokole kontroli rocznej z 28 marca 2018 r. dotyczącym drogi powiatowej nr 1807W (przed przebudową) podano, że *jezdnie w stanie niezadawalającym – miejscami spękania krawędziowe z wykruszeniami, siatkowe i poprzeczne oraz ubytki powierzchniowe, a także wgniecenia w nawierzchni jezdni o znacznej szkodliwości*¹¹,
- w protokole kontroli rocznej z 28 marca 2018 r. dotyczącym drogi powiatowej nr 1825W (przed przebudową) podano, że *na powierzchni bitumicznej występują pojedyncze spękania podłużne, poprzeczne i siatkowe oraz poprzeczne i siatkowe oraz ubytki powierzchniowe nawierzchni jezdni (...)*.

(akta kontroli str. 521-522, 604-611)

1.5. Zgodnie z art. 20 pkt 9a ustawy o drogach publicznych, Starosta sporządzał i przekazywał do GDDKiA roczne informacje o sieci dróg publicznych według stanu na koniec 2018 r. i 2019 r.¹². Informacje były sporządzane zgodnie ze wzorami określonymi w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępnienia danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹³ i terminowo przekazywane do GDDKiA. Ustalono jednak, że wykazywana w informacjach długość dróg różniła się od długości podawanej w ewidencji dróg Starostwa, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 271-286)

1.6. W ramach FDS przebudowano, w okresie objętym kontrolą, dwa odcinki dróg należących do Powiatu¹⁴. Dla obu z nich, w związku z przebudową, zatwierdzona została czasowa i docelowa organizacja ruchu. Projekty organizacji ruchu zostały zaopiniowane przez osobę upoważnioną w tym zakresie przez Komendanta Powiatowego Policji, co stanowiło wypełnienie obowiązku, o którym mowa w § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁵. Projekt stałej i czasowej organizacji ruchu na drodze przebudowanej w ramach zadania *Przebudowa drogi nr 1807W* nie zawierał wszystkich wymaganych dokumentów, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1201-1278)

1.7. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi ani wnioski dotyczące niewłaściwego stanu technicznego dróg, poprawy, zmiany oznakowania lub organizacji ruchu, bądź niewłaściwego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym.

(akta kontroli str. 1300)

¹¹ Protokół kontroli dotyczył całej drogi nr 1807W, a wnioski o dofinansowanie zostały złożone oddzielnie do dwóch odcinków tej drogi.

¹² Pisma z 26 marca 2019 r. i 30 marca 2020 r.

¹³ Dz. U. Nr 67 poz. 583.

¹⁴ *Przebudowa drogi powiatowej nr 1807W, ul. Prosta w miejscowości Karolino w Gminie Serock, odcinek II od km 1+403,30 do km 2+652,50 i Przebudowa skrzyżowania Drogi krajowej nr 61 – ul. Warszawska z drogą powiatową nr 1825W – ul. Jana III Sobieskiego w Legionowie w zakresie wydłużenia istniejącego pasa lewoskrętu w ulicy Sobieskiego.*

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

2. Realizacja projektów drogowych

2.1. Zgodnie z dyspozycją określoną w art. 23 ust. 1-3 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych¹⁶, Zarząd Powiatu złożył w latach 2019-2020 pięć wniosków o dofinansowanie zadań ze środków FDS:

- 11 kwietnia 2019 r. (nabór na 2019 r.) na zadanie *Przebudowa drogi powiatowej nr 1807W, ul. Prosta w miejscowości Karolino w Gminie Serock, odcinek II od km 1+403,30 do km 2+652,50* planowane do realizacji od marca do kwietnia 2019 r. (długość 1 249,2 mb i przewidywana wartość zadania 2 742 793,00 zł);
- 11 kwietnia 2019 r. (nabór na 2019 r.) na zadanie *Przebudowa skrzyżowania Drogi krajowej nr 61 – ul. Warszawska z drogą powiatową nr 1825W – ul. Jana III Sobieskiego w Legionowie w zakresie wydłużenia istniejącego pasa lewoskrętu w ulicy Sobieskiego* planowane do realizacji od czerwca do lipca 2019 r. (długość 94 mb i przewidywana wartość zadania 154 088,76 zł);
- 23 sierpnia 2019 r. (nabór na 2020 r.) na zadanie *Przebudowa drogi powiatowej nr 1807W w Gminie Serock na odcinku od skrzyżowania z drogą powiatową nr 1805W do skrzyżowania z drogą krajową nr 62 wraz z przebudową tego skrzyżowania w zakresie budowy przejścia dla pieszych* planowane do realizacji od maja do lipca 2020 r. (długość 1 932,0 mb i przewidywana wartość zadania 5 327 843,21 zł);
- 7 sierpnia 2020 r. (nabór na 2021 r.) na zadanie *Przebudowa i rozbudowa drogi powiatowej nr 1807W w Gminie Serock od drogi krajowej nr 61 do drogi krajowej nr 62 w zakresie odcinka I – ul. Promyka w miejscowości Karolino* planowane do realizacji od czerwca do października 2021 r. (długość 1 404,5 mb i przewidywana wartość zadania 3 517 382,29 zł). Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie została zawarta umowa na jego realizację;
- 7 sierpnia 2020 r. (nabór na 2021 r.) na zadanie *Rozbudowa i przebudowa drogi powiatowej nr 1810W w Gminie Nieporęt wraz z towarzyszącą infrastrukturą* planowane do realizacji od czerwca do października 2021 r. (długość 2 140,87 mb i przewidywana wartość zadania 6 364 036,91 zł). Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie została zawarta umowa na jego realizację.

Wnioski o dofinansowanie zostały złożone przez właściwego zarządcę drogi, w terminie 30 dni od daty udostępnienia przez Wojewodę Mazowieckiego ogłoszenia o naborze, a także zawierały niezbędne dane.

(akta kontroli str. 10-11, 108-116, 162-270)

Szczegółowym badaniem objęto zadanie *Przebudowa drogi nr 1807W*, które zostało zrealizowane w 2019 r. Dane zawarte w przekazanym Wojewodzie Mazowieckiemu wniosku o dofinansowanie środkami Funduszu, znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych. Ustalono, że zarządca drogi posiadał dokumentację uprawniającą do realizacji zadania (pozwolenie na budowę) oraz dokumentację techniczną i projektową (projekt budowlany, kosztorys inwestorski, projekt stałej i czasowej organizacji ruchu). Wszystkie elementy i parametry odcinka drogi objętego ww. zadaniem zostały rzetelnie opisane we wniosku o dofinansowanie, który nie był korygowany.

(akta kontroli str. 108-121, 360-362, 1189-1278)

Odnosnie wyboru dróg do dofinansowania Sekretarz Powiatu (z upoważnienia Starosty) wyjaśnił, że (...) *odcinki dróg wskazane we wnioskach o dofinansowanie*,

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm.

wyberane są zgodnie z realizowaną od lat w powiecie legionowskim polityką rozwoju spójnego układu komunikacyjnego. (...) Najważniejsze inwestycje drogowe, przeznaczone do realizacji ujęte są w Planie Operacyjnym, tj. dokumencie wykonawczym do Strategii Rozwoju Powiatu Legionowskiego na lata 2016-2025. Mając na uwadze zapisy planu oraz orientacyjne daty ogłoszenia konkursów w ramach kolejnych naborów Funduszu Dróg Samorządowych, z odpowiednim wyprzedzeniem przygotowywana jest dokumentacja projektowa i uzyskiwane są odpowiednie decyzje zezwalające na realizację przedsięwzięcia (decyzja ZRID¹⁷, pozwolenie na budowę lub zgłoszenie robót budowlanych). Na uwagę zasługuje fakt, iż zadania inwestycyjne, o których dofinansowanie wnioskuje Powiat, dotyczą dróg, które dotychczas nie były przebudowane, a obecny stan wymaga poprawy bezpieczeństwa ze szczególnym wskazaniem pieszych (zgłaszane odcinki nie posiadały przed przebudową separacji ruchu pieszego od kołowego). Ponadto planując kolejne zadania inwestycyjne, Zarząd Powiatu stara się realizować te zadania, które mają istotne znaczenie dla lokalnych społeczności.

(akta kontroli str. 7-11)

2.2. Z informacji uzyskanej przez Starostwo z Komendy Powiatowej Policji w Legionowie wynika, że liczba zdarzeń drogowych od 2014 r. na odcinkach dróg wskazanych w pięciu wnioskach o dofinansowanie ze środków FDS wynosiła:

- a) na drodze powiatowej nr 1807W – trzy kolizje, których przyczyną były: najechanie na pieszego, najechanie na zwierzę oraz niedostosowanie prędkości do warunków na drodze,
- b) na drodze powiatowej nr 1810W – 16 kolizji, których przyczyną były: niedostosowanie prędkości do warunków na drodze (cztery przypadki), nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu (cztery przypadki), nieprawidłowe omijanie/wymijanie (cztery przypadki), oraz w jednym przypadku najechanie na zwierzę, w dwóch przypadkach najechanie na słup oraz w jednym przypadku z innych przyczyn,
- c) na drodze powiatowej nr 1825W – dwie kolizje, których przyczyną było niedostosowanie prędkości do warunków na drodze oraz jazda po niewłaściwej stronie jezdni.

(akta kontroli str. 37-39, 1292-1293)

2.3. W okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu w Legionowie zawarł z Wojewodą Mazowieckim trzy umowy o udzielenie dofinansowania ze środków FDS, tj.:

- a) 18 grudnia 2019 r. na realizację zadania pn. *Przebudowa drogi powiatowej nr 1807W, ul. Prosta w miejscowości Karolino w Gminie Serock, odcinek II od km 1+403,30 do km 2+652,50*. W umowie podano m.in. wysokość dofinansowania na kwotę 2 194 234,00 zł, ze wskazaniem, że dofinansowanie nie może przekroczyć 80% wartości kosztów kwalifikowalnych, zobowiązano beneficjenta do pokrycia ze środków własnych kosztów zadania w kwocie nie niższej niż 20% wartości kosztów kwalifikowalnych oraz wskazano termin przekazania drogi do użytkowania na 31 lipca 2019 r.,
- b) 18 grudnia 2019 r. na realizację zadania *Przebudowa skrzyżowania Drogi krajowej nr 61 – ul. Warszawska z drogą powiatową nr 1825W – ul. Jana III Sobieskiego w Legionowie w zakresie wydłużenia istniejącego pasa lewoskrętu w ulicy Sobieskiego*. W umowie podano m.in. wysokość dofinansowania na kwotę 123 271,00 zł, ze wskazaniem, że dofinansowanie nie może przekroczyć

¹⁷ Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

80% wartości kosztów kwalifikowalnych, zobowiązano beneficjenta do pokrycia ze środków własnych kosztów zadania w kwocie nie niższej niż 20% wartości kosztów kwalifikowalnych oraz termin przekazania drogi do użytkowania do 31 grudnia 2019 r.,

- c) 20 sierpnia 2020 r. na realizację zadania *Przebudowa drogi powiatowej nr 1807W w Gminie Serock na odcinku od skrzyżowania z drogą powiatową nr 1805W do skrzyżowania z drogą krajową nr 62 wraz z przebudową tego skrzyżowania w zakresie budowy przejścia dla pieszych*. W umowie podano m.in. wysokość dofinansowania na kwotę 2 456 233,87 zł ze wskazaniem, że dofinansowanie nie może przekroczyć 70% wartości kosztów kwalifikowalnych, zobowiązano beneficjenta do pokrycia ze środków własnych kosztów zadania w kwocie nie niższej niż 30% wartości kosztów kwalifikowalnych oraz termin przekazania drogi do użytkowania do 31 grudnia 2020 r.

W okresie objętym kontrolą nie było przypadku odstąpienia od umowy o dofinansowanie, bądź jej zmiany. Ponadto, nie wystąpiła sytuacja odstąpienia przez Powiat od realizacji zadania, które znalazło się na liście zadań do dofinansowania zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 122-142, 172-192, 224-245)

2.4. W odniesieniu do 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 zamówienia publicznego rozpoczęto przed zawarciem z Wojewodą Mazowieckim umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 7-11, 122-142, 172-192, 224-245, 1282-1288, 1339)

2.5. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na objęte szczegółowym badaniem zadanie *Przebudowa drogi nr 1807W*, przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego¹⁸. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej ww. postępowania¹⁹ ustalono m.in., iż:

- wartość zamówienia ustalono 28 stycznia 2019 r. z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 oraz art. 35 Pzp, tj. nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, w oparciu o kosztorys inwestorski, z zastosowaniem prawidłowego kursu euro²⁰;
- nie wystąpiły przypadki dokonywania ocen ofert, które powinny zostać odrzucone;
- umowa została zawarta z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza według kryteriów określonych w SIWZ (cena, termin wykonania zamówienia, czas udzielonej gwarancji);
- zapisy umowy z wykonawcą były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonej oferty;
- wyegzekwowano od wykonawcy wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli str. 1282-1288)

2.6. Powiat otrzymał z FDS środki na realizację zadania pn. *Przebudowa drogi nr 1807W* w terminie i wysokości wynikającym z umowy o udzielenie dofinansowania oraz przekazał wymagany wkład własny. Dofinansowanie ze

¹⁸ Wszczęte 8 lutego 2019 r. poprzez opublikowanie ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych i na stronie internetowej Starostwa oraz wywieszenie na tablicy ogłoszeń.

¹⁹ M.in.: kosztorysu inwestorskiego, ogłoszenia o zamówieniu, protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, tabeli z ofertami, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, umowy zawartej 18 marca 2019 r. z wyłonionym wykonawcą.

²⁰ Wynikającego z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2477).

środków Funduszu zostało przekazane na rachunek Powiatu jednorazowo 24 grudnia 2019 r. (w formie refundacji) w kwocie 2 194 234,00 zł. Na podstawie protokołu odbioru końcowego zadania z 16 maja 2019 r.²¹ oraz otrzymanych faktur²², Starostwo dokonało płatności na rzecz wykonawcy i inspektora nadzoru inwestorskiego²³ w kwietniu i maju 2019 r., w łącznej kwocie 2 784 274,75 zł²⁴, z czego kwotę 590 040,75 zł stanowiły środki własne Powiatu.

(akta kontroli str. 143, 363-418,1134)

2.7. Na podstawie zapisów z ewidencji księgowej Starostwa ustalono, iż dla zadania *Przebudowa drogi nr 1807W*, zgodnie z zapisami art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FDS oraz § 3 umowy o dofinansowanie prowadzono wyodrębnione konto, na którym ewidencjonowano środki otrzymane z FDS i wydatkowane na realizację tego zadania.

(akta kontroli str. 729-1122)

2.8. Zadanie pn. *Przebudowa drogi nr 1807W* zrealizowano zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie oraz umowy zawartej z wykonawcą²⁵. Zamawiający przekazał wykonawcy m.in. plac budowy oraz dziennik budowy. Inwestycja została rozpoczęta 27 marca 2019 r. po tym jak decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na realizację inwestycji stała się ostateczna. Umowa z wykonawcą wskazywała m.in. wymagany termin zakończenia robót, sposób i termin zgłoszenia zakończenia robót oraz postanowienia związane z warunkami atmosferycznymi. Protokół odbioru końcowego został podpisany 16 maja 2019 r., tj. w terminie określonym w umowie z wykonawcą. Komisja, w składzie której uczestniczył inspektor nadzoru inwestorskiego, dokonała odbioru robót budowlanych nie stwierdzając usterek i wad. O zakończeniu przebudowy zawiadomiono Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str. 287-321,342-359, 373-376, 1186-1188, 1289-1291)

2.9. Starostwo w celu zapewnienia prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych w ramach zadania *Przebudowa drogi nr 1807W* ustanowiło inspektora nadzoru inwestorskiego²⁶, który został zobowiązany m.in. do sprawdzania i odbioru robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających.

(akta kontroli str. 323-337)

2.10. Starosta poinformował użytkowników drogi, za pośrednictwem dwóch tablic informacyjnych, o realizacji z udziałem środków FDS zadania pn. *Przebudowa drogi nr 1807W*. W miejscu widocznym dla użytkowników drogi, na początku oraz na końcu odcinka drogi objętego przebudową umieszczone zostały tablice informacyjne zawierające nazwę Funduszu, nazwę zadania objętego dofinansowaniem, kwotę udzielonego dofinansowania ze środków Funduszu oraz całkowitą wartość inwestycji. Powyższe wypełniało wymogi wynikające z art. 38 ust. 1-3 ustawy o FDS oraz § 15 umowy o dofinansowanie zawartej z Wojewodą Mazowieckim.

(akta kontroli str. 1129-1133)

2.11. Starosta z zachowaniem terminu wskazanego w umowie o dofinansowanie przekazał 27 stycznia 2020 r. Wojewodzie Mazowieckiemu końcowe rozliczenie dofinansowania zadania *Przebudowa drogi nr 1807W* w zakresie rzeczowym

²¹ W protokole odbioru nie stwierdzono usterek odnośnie wykonanej przebudowy drogi.

²² Faktury vat: nr 2019/U/0018 na kwotę 2 768 735,75 zł brutto z tytułu przebudowy drogi oraz nr 04/2019, nr 07/2019 i nr 8/2019 na łączną kwotę 15 521,00 zł brutto z tytułu pełnionego nadzoru inwestorskiego.

²³ Tj. 2 768 753,75 zł na rzecz wykonawcy zadania oraz 15 521,00 zł za nadzór inwestorski.

²⁴ Z tego wydatki kwalifikowalne stanowiły 2 742 793,00 zł.

²⁵ Umowa z 19 marca 2019 r. nr R.273.29.2019.SP1.

²⁶ Umowa z 28 marca 2019 r. Nr IDR.273.35.2019.SP1.

i finansowym, czym wypełnił wymogi określone § 2 ust. 5 umowy o dofinansowanie. W sprawozdaniu podano m.in., że wydatki związane z realizacją zadania wyniosły ogółem 2 784 274,75 zł, w tym środki z FDS stanowiły kwotę 2 194 234,00 zł, środki własne Powiatu 590 040,75 zł (z tego 41 481,75 zł stanowiły wydatki niekwalifikowalne). Na wniosek Wojewody Mazowieckiego²⁷ sprawozdanie zostało skorygowane m.in. w następującym zakresie: wskazano prawidłowy Numer NIP, wskazano wszystkie dokumenty załączone do sprawozdania, uzupełniono oświadczenie potwierdzające wykonanie zadania, uzupełniono dokumenty księgowo w zakresie podpisów, pieczęci i dat. Wojewoda Mazowiecki ostatecznie zaakceptował rozliczenie 16 marca 2020 r. Do sprawozdania załączono m.in. oświadczenie Starosty, iż zadanie zostało wykonane zgodnie z wykazem efektów rzeczowych i usług, stanowiącym załącznik nr 1 do umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str.144-161, 419)

2.12. Droga przebudowana w ramach ww. zadania była drogą powiatową, 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. 7-11)

2.13. W wyniku realizacji zadania *Przebudowa drogi nr 1807W* przebudowany został odcinek drogi o długości 1 249 mb. Przebudowany odcinek drogi o szerokości 6,0mb na całej długości posiada warstwę bitumiczną. Wzdłuż przebudowanej drogi wybudowano po prawej stronie jezdni chodnik o długości 1 249,20 mb. Według Starostwa realizacja ww. zadania wpłynęła m.in. na:

- poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- podniosła standard techniczny przebudowanej drogi,
- poprawiła dostępność do terenów Powiatowo - Gminnej Strefy Rozwoju *Serock* poprzez dostosowanie drogi do dużego natężenia ruchu dla samochodów ciężarowych.

(akta kontroli str. 115, 419)

2.14. W okresie objętym kontrolą, inne zewnętrzne organy nie przeprowadzały w Starostwie kontroli realizacji zadań dofinansowanych ze środków Funduszu.

(akta kontroli str. 362, 1301)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd Powiatu w Legionowie w okresie objętym kontrolą nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej, ani też projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pomimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z art. 20 pkt 1 i 2 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Sekretarz Powiatu (z upoważnienia Starosty) wyjaśnił, że *Opracowywanie projektów planów sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest podyktowane koniecznością zabezpieczenia interesu zarządcy dróg pod kątem ewentualnego rezerwowania w planach miejscowych pod przyszłe nowe odcinki dróg. Zgodnie ze Strategią Rozwoju Powiatu Legionowskiego na lata 2016-2025 zarządca dróg powiatowych nie przewiduje budowy nowych odcinków dróg wymagających dokonania zmian lub uwzględnienia w planach miejscowych stąd brak takiego opracowania.*

(akta kontroli str. 1135-1141)

²⁷ Pismo z 10 lutego 2020 r. BRI-II.805.2.112.2019.RR.

NIK zauważyła, że z przywołanego wyżej przepisu ustawy o drogach publicznych wynika jednoznaczny obowiązek sporządzenia przez zarządcę drogi planu rozwoju sieci drogowej i jego niezwłocznego przekazania organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Dokument taki może dotyczyć projektowania i budowy nowych dróg, ale także podnoszenia standardów technicznych dróg istniejących.

2. Badanie sześciu książek drogi²⁸ wykazało, że nie zawierały one części informacji wymaganych wzorem książki drogi określonym w załączniku Nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. We wszystkich zbadanych książkach:

- nie wskazano osoby upoważnionej do dokonywania wpisów w książce drogi (Tabela nr 1), co stanowiło naruszenie wymogu określonego w pkt I wzoru książki drogi,
- nie dokonano wpisów dotyczących wykazów dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi (Tabela nr 4), co stanowiło naruszenie wymogu określonego w pkt IV wzoru książki drogi,
- nie dokonano wpisów odnośnie wskazania województwa w zestawieniach zbiorczych danych technicznych odcinka drogi: a) poza granicami administracyjnymi, b) w granicach administracyjnych miast (Tabele nr 3a i 3b), co stanowiło naruszenie wymogu określonego w pkt III wzoru książki drogi.

Ponadto ustalono, że we wszystkich badanych książkach dróg nie aktualizowano wykazów protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi (Tabela nr 5). Było to niezgodne z § 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.

Dodatkowo w książce drogi P0018071408000 nierzetelnie wskazano datę jej założenia – 30 czerwca 2020 r. – podczas gdy wpisy w niej zawarte pochodzą z lat wcześniejszych.

Sekretarz Powiatu (z upoważnienia Starosty) wyjaśnił, że *Brak dokonania wpisu w książkach drogi w tabelach 1 i 4 zostanie niezwłocznie uzupełniony przez zarządcę. Należy stwierdzić, że zarządca drogi prowadził cykliczne objazdy dróg oraz dokonywał protokółarnie odbiorów remontowych i modernizowanych dróg a odnotowanie powyższego w książce drogi jest jedynie czynnością techniczną. Obecnie żaden z pracowników Wydziału Inwestycji i Drogownictwa nie posiada upoważnienia do dokonywania wpisów do książki drogi.* Dodał, że brak dokonania wpisu w książce drogi odnośnie przeglądów za 2019 r. zostanie niezwłocznie uzupełniony. Wyjaśnił również, że ewidencja dróg powiatowych (...) dla odcinka drogi P0018071408000 została założona w 2007 r. Data, która widnieje na wydruku książki (...) została automatycznie wyeksponowana przez system, a jest prawdopodobnie datą ostatniej aktualizacji (30.06.2020 r.). Zarządca drogi zgłosi ten błąd do rozwiązania twórcy oprogramowania. Wskazał również, że *ocena stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi wynika z protokołu przeglądu i zostanie z nich przepisana* (Tabela nr 5).

W trakcie czynności kontrolnych została podjęta uchwała²⁹, na podstawie której Naczelnik Wydziału Inwestycji i Drogownictwa został upoważniony do dokonywania wpisów w książkach drogi.

(akta kontroli str. 500-513, 539-552, 583-595, 626-639, 668-693, 1135-1149, 1279)

²⁸ Ustaleń dokonano na podstawie następujących książek drogi: P0018071408000, P0018101408000, P001825140811, P0018151408000, P0018191408000, P0018191408011.

²⁹ Uchwała z Nr 218/2020 Zarządu Powiatu w Legionowie z dnia 10 listopada 2020 r.

3. Pracownicy Starostwa odebrali od projektanta dokumentację stałej i czasowej organizacji ruchu dla drogi objętej szczegółowym badaniem, zawierającą plan orientacyjny organizacji ruchu sporządzony w skali 1:40 000 i 1:50 000 zamiast, jak określa § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, w skali od 1:10 000 do 1:25 000.

Sekretarz Powiatu (z upoważnienia Starosty) wyjaśnił, że plan sytuacyjny w skali 1:40 000 i 1:50 000, zdaniem zarządcy ruchu, umożliwi w sposób wystarczający lokalizację drogi w terenie.

(akta kontroli str. 1142-1149, 1201-1278)

NIK zauważa, że prawidłowo wykonany plan orientacyjny jest integralną częścią projektu organizacji ruchu. Przepisy prawa dają możliwość swobodnego wyboru skali planu orientacyjnego, ale tylko w zakresie od 1 : 10 000 do 1 : 25 000.

4. Porównanie danych w zakresie długości dróg wykazanych w ewidencji dróg w Starostwie z danymi wykazywanymi w informacjach przekazywanych do GDDKiA wg stanu na 31 grudnia 2018 i 2019 r. wykazało różnice o 1,062 km w każdym roku. (w informacji do GDDKiA podano, że długość dróg wynosi ogółem 115,820 km, a z ewidencji wynika, że wynosi ona 116,882 km).

Sekretarz Powiatu (z upoważnienia Starosty) wyjaśnił, że *Długość dróg kategorii powiatowej powinna wynikać z ewidencji dróg i mostów. Różnica pomiędzy ewidencją a informacją przesłaną do GDDKiA wynika prawdopodobnie z dublowania przez oprogramowanie (...) niektórych odcinków dróg oraz złożonych przez wykonawcę referencyjnych punktów początkowych zlokalizowanych poza granicami pasów drogowych dróg powiatowych. Błąd ten zostanie zgłoszony do twórcy oprogramowania celem korekty.*

(akta kontroli str. 420-447, 271-286, 1142-1144)

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg na terenie Powiatu Legionowskiego.
2. Prowadzenie ksiąg drogi w sposób rzetelny i odpowiadający przepisom rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.
3. Wyjaśnienie różnic pomiędzy ewidencją dróg a informacją przekazywaną do GDDKiA.
4. Zapewnienie sporządzania do projektów organizacji ruchu planów orientacyjnych w skali wynikającej z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

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 wykonania wniosku pokontrolnego 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, dnia grudnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontroler
Andrzej Brunejko
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

.....
podpis