



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.014.03.2020

Pan
Tomasz Kotajny
Dyrektor
Powiatowego Zarządu Dróg
ul. Leśniana 102A
34-300 Żywiec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE*

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.037.2021
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 21 kwietnia 2021 r.

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

*- Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 330) Najwyższa Izba Kontroli ze względu na prywatność osoby fizycznej wyłączyła jawność informacji poprzez usunięcie fragmentów wystąpienia pokontrolnego w miejscach oznaczonych nawiasem [...].

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu ¹ , ul. Leśnianka 102A, 34-300 Żywiec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kotajny, Dyrektor <i>PZD</i> ² od 27 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych ³
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli, tj. 12 stycznia 2021 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Mieczysław Handzel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/227/2020 z 26 sierpnia 2020 r., nr LKA/295/2020 z 21 października 2020 r., nr LKA/365/2020 z 17 grudnia 2020 r. i nr LKA/3/2021 z 4 stycznia 2021 r.2. Aleksander Małysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/228/2020 z 26 sierpnia 2020 r.3. Tomasz Kaczyński, doradca techniczny w Delegaturze NIK w Katowicach, na podstawie legitymacji służbowej nr 21974.

(akta kontroli: str. 1-3, 5)

¹ Zwany dalej: *PZD*.

² Zwany dalej: *Dyrektorem*.

³ Na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 2338), z dniem wejścia w życie tej ustawy (31 grudnia 2020 r.), zmieniona została nazwa funduszu z: *Fundusz Dróg Samorządowych*, na: *Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg*. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą obowiązywała nazwa *Fundusz Dróg Samorządowych*, w dalszej części nin. wystąpienia fundusz ten nazywany będzie *FDS* lub *Funduszem*.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; zwana dalej: *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pracownicy zatrudnieni w PZD posiadali odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe oraz doświadczenie do przygotowania i realizacji projektów drogowych. Kwalifikacji tych i umiejętności nie wykorzystywano jednak – zdaniem NIK - w pełni, gdyż w całym okresie objętym kontrolą opracowanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej, a także nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych, w tym dofinansowanych ze środków *Funduszu*, zlecane było przez PZD podmiotom zewnętrznym. Dotyczyło to również dwóch analizowanych przez NIK zadań związanych z budową chodnika wraz z kanalizacją deszczową wzdłuż części drogi powiatowej nr 1455 S oraz wymianą nawierzchni jezdni na dwóch odcinkach tej drogi. Ponadto, pracownicy PZD odbierając od podmiotów zewnętrznych opracowaną na zlecenie PZD dokumentację projektową nie byli obowiązani na podstawie wewnętrznych procedur do jej weryfikacji pod kątem merytorycznym. W efekcie, w projektach będących podstawą do ubiegania się przez Zarząd Powiatu Żywieckiego o środki z *FDS* na realizację tych zadań zamieszczono niezgodny z prawdą zapis, że w wyniku wymiany wierzchniej warstwy jezdni zostanie podniesiona nośność drogi. Argument ten został następnie powtórzony w ww. wnioskach o dofinansowanie z *FDS*⁶. Stwierdzono również, że PZD zlecając na zewnątrz opracowanie dokumentacji projektowej lub kosztorysowej, a także prowadzenie nadzorów inwestorskich, nie przestrzegał zasad udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷, a także w obowiązującym w PZD *Regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości do 30 tys. euro*⁸.

W okresie objętym kontrolą PZD realizował cztery zadania, na których realizację Starostwo Powiatowe w Żywcu⁹ pozyskało dofinansowanie ze środków *FDS*. Podkreślić jednak należy, że żadne z tych zadań nie było ujęte w opracowanym przez PZD i zatwierdzonym uchwałą Zarządu Powiatu *Planie rozwoju sieci dróg powiatowych w Powiecie Żywieckim na lata 2018-2020*¹⁰, o którym to planie mowa w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹¹. Ponadto, mimo realizacji tych inwestycji i uzyskania dofinansowania z *FDS*, PZD nie opracował i nie przedstawił Zarządowi Powiatu do akceptacji aktualizacji tego planu, mimo że to do PZD należała realizacja przedsięwzięć w nim określonych.

W przypadku dwóch z czterech zadań, które w okresie objętym kontrolą realizował PZD z wykorzystaniem środków z *FDS*, pierwotnie planowano wyłącznie budowę chodnika i kanalizacji deszczowej. Po ogłoszeniu w marcu i lipcu 2019 r. przez

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Wniosek o dofinansowanie w 2019 r. zadania *Przebudowa drogi powiatowej nr 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 6+071 do km 7+041 wraz z budową chodnika dla pieszych oraz kanalizacją deszczową w miejscowości Lipowa* oraz wniosek o dofinansowanie w 2020 r. zadania *Przebudowa odcinka drogi powiatowej nr 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 4+774 do km 6+071 w miejscowości Lipowa*.

⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm., zwana dalej: *ustawą PZP*, w wersji obowiązującej w okresie dokonywania zamówień.

⁸ Zatwierdzony przez Dyrektora PZD dnia 1 września 2015 r. (zwanym dalej *Regulaminem zamówień do 30 tys. euro*), który w § 2 pkt 2 stanowił, że niedopuszczalne jest dzielenie i zaniżanie wartości zamówienia w celu ominięcia obowiązku stosowania *ustawy Pzp*.

⁹ Zwane dalej: *Starostwem*.

¹⁰ Który to został przyjęty przez Zarząd Powiatu uchwałą z dnia 8 marca 2018 r.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm., zwana dalej: *ustawą o drogach*.

Wojewodę Śląskiego¹² naboru wniosków o dofinansowanie zadań drogowych jednostek samorządu terytorialnego ze środków *FDS* na lata 2019 i 2020, decyzją Zarządu Powiatu Żywieckiego¹³ rozszerzono jednak zakres rzeczowy tych zadań m.in. o sfrezowanie i położenie na nowo wierzchniej warstwy jezdni na całej długości modernizowanych odcinków drogi nr 1455 S, mimo że według ustaleń kontroli NIK, a także opisu tej drogi zawartego w projekcie budowlanym stanowiącym podstawę do wydania 22 lutego 2019 r. przez Starostę Powiatu Żywieckiego¹⁴ pozwolenia na budowę dla realizacji pierwotnego zakresu tej inwestycji, nawierzchnia ta nie wymagała tego typu działań. Rozszerzenie zakresu rzeczowego tych zadań, w tym zlecenie przez *Dyrektora PZD* projektantowi opracowania dodatkowej dokumentacji projektowej obejmującej wymianę nawierzchni, spowodowane było – według zeznań *Dyrektora PZD* i *Starosty* - błędnym przekonaniem, że rozszerzenie to zwiększy szanse obu wniosków na pozyskanie dofinansowania¹⁵, gdyż projekty całościowe miały być lepiej punktowane i oceniane¹⁶. W efekcie, koszt wymiany wierzchniej warstwy jezdni na remontowanych w ramach tych zadań odcinkach drogi nr 1455 S wyniósł w przypadku pierwszego z zadań - 488 665,93 zł, z czego 75% pochodziło ze środków *FDS*, a w przypadku drugiego - 320 373,76 zł, z czego 70% sfinansowano ze środków *FDS*.

Stwierdzono również, że *Dyrektor PZD* bez zastosowania procedur przewidzianych w obowiązującym w tej jednostce *Regulaminie zamówień do 30 tys. euro* – zlecił ustnie projektantowi sporządzenie dodatkowej dokumentacji technicznej na wymianę nawierzchni na remontowanych odcinkach drogi nr 1455 S, a dopiero po jej sporządzeniu i przekazaniu do *PZD*, podjął działania mające na celu stworzenie dokumentacji uzasadniającej wydatkowanie środków na ten cel. W ocenie NIK, działanie takie naruszało zasady gwarantujące przejrzystość działania jednostki i wydatkowania środków finansowych, a biorąc pod uwagę fakt, że *Dyrektor PZD* w kontrolowanym okresie, jako osoba fizyczna realizował również - na podstawie zawartych z firmą projektanta umów cywilnoprawnych - usługi na rzecz tej firmy, powyższe działania mogą wskazywać na występowanie zjawisk o charakterze korupcyjnym, zaś w przypadkach, gdy usługi te dotyczyły drogowych inwestycji gminnych powiatu żywieckiego, w odniesieniu do których *Dyrektor PZD* dokonywał uzgodnień projektowych, wskazują na występowanie konfliktu interesów.

W latach 2018-2019, stosownie do wymogu określonego w art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach*, *PZD* przeprowadzał roczne okresowe kontrole stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 *ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane*¹⁷. Kontrole te przeprowadziły osoby z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności, stosownie do wymogu określonego w art. 62 ust. 4 tej *ustawy*, jednak nie we wszystkich przypadkach były one prawidłowo dokumentowane. Stwierdzono ponadto, że *PZD* nie wywiązywał się z obowiązku przeprowadzania pięcioletnich okresowych kontroli stanu technicznego dróg powiatowych¹⁸ oraz ich przydatności do użytkowania, mimo że obowiązek taki wynikał bezpośrednio z art. 62 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego*.

¹² Zwany dalej: *Wojewodą*.

¹³ Zwany dalej: *Powiatem*.

¹⁴ Zwanego dalej: *Starostą*.

¹⁵ W żadnym z ww. naborów, wśród kryteriów oceny wniosków ustalonych przez *Wojewodę* i opublikowanych na stronie Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, nie było kryteriów i dodatkowych punktów preferujących wnioski zakładające kompleksową modernizację lub remont dróg.

¹⁶ Podnoszono też argument, że wymiana wierzchniej warstwy jezdni zwiększy jej trwałość po dobudowaniu chodnika i kanalizacji deszczowej.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 zwana dalej: *Prawem budowlanym*.

¹⁸ Ostatnia tego typu kontrola została przeprowadzona przez pracowników *PZD* w 2009 r.

Stosownie do wymogu określonego w § 9 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 tunelom¹⁹, w PZD prowadzona była²⁰ ewidencja dróg²¹. Prowadzone w jej ramach Książki dróg były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia, a wpisy w poddanych kontroli ksiązkach dokonywane były przez osoby do tego upoważnione. Stwierdzono jednak, że ww. książki nie były prowadzone na bieżąco, a zamieszczone w nich wpisy nie we wszystkich przypadkach były rzetelne.

Stosownie do wymogu określonego w § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, w PZD prowadzono Dziennik objazdu dróg powiatowych, który był zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia. Dziennik ten nie był jednak prowadzony w sposób rzetelny, gdyż nie dokumentowano w nim wszystkich wykonanych objazdów, a dokonane w nim wpisy nie były kompletne²².

Informacje o drogach publicznych za lata 2018 i 2019, o których mowa w art. 20 pkt 9a ustawy o drogach, sporządzone zostały przez PZD na wymaganych przepisami formularzach i przekazane zostały do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad²³ w terminie określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia 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 promach²⁴.

W ocenie NIK, nadzór nad realizacją dofinansowanego ze środków FDS i objętego szczegółowym badaniem zadania *Przebudowa drogi powiatowej nr 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 6+071 do km 7+041 wraz z budową chodnika dla pieszych oraz kanalizacją deszczową w miejscowości Lipowa* sprawowany był prawidłowo, a zadanie to zostało zrealizowane terminowo i zgodnie z umową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Planowanie i realizacja projektów drogowych współfinansowanych z FDS

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie projektów drogowych

- 1.1 Na podstawie uchwały Rady Powiatu w Żywcu z dnia 29 maja 2006 r.²⁵, PZD wykonywał w imieniu Zarządu Powiatu obowiązki zarządcy dróg powiatowych w zakresie m.in.: budowy, modernizacji, remontu i utrzymania dróg, chodników i drogowych obiektów inżynierskich, prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli i przepustów, przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg

¹⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 582, zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg*.

²⁰ Ustalenia dokonano na podstawie wybranej próby sześciu odcinków dróg (1407 S; 1408 S; 1415 S; 1425 S; 1426 S; 1455 S), gdzie trzy wybrano w sposób celowy (odcinki, na których realizowano projekty dofinansowane z FDS), a pozostałe trzy wybrano wg osądu kontrolera.

²¹ Odrębnie dla każdego odcinka drogi.

²² Przykładowo: nie odnotowywano liczby porządkowej objazdu, daty wykonania zalecenia, a w niektórych przypadkach nie wskazywano jednoznacznej lokalizacji stwierdzonych usterek.

²³ Zwanej dalej: GDDKiA.

²⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 583. zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie informacji o sieci dróg*. Według § 2 ust. 2 tego rozporządzenia, informacje zawierające dane o sieci dróg publicznych przekazywane są Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

²⁵ Uchwała Nr XLIII/429/06, zmieniona uchwałą Rady Powiatu Nr VIII/58/07 z dnia 26 marca 2007 r.

i drogowych obiektów inżynierskich, pełnienia funkcji inwestora oraz sporządzania informacji o drogach publicznych i przekazywania do GDDKiA.

(akta kontroli: str. 7-12)

W PZD zatrudnionych było²⁶ 14 pracowników realizujących zadania związane z zarządzaniem siecią dróg na terenie powiatu, z czego 10 ukończyło wyższe studia inżynierskie, w tym w zakresie budowy dróg, ulic i autostrad, inżynierii mostowo-drogowej, konstrukcji budowlanych, inżynierskich lub technologii i organizacji budownictwa. Uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi posiadało 8 pracowników, z czego 4 w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, 3 w specjalności inżynierskiej drogowej, a 1 w specjalności inżynierskiej mostowej. Stwierdzić jednak należy, że mimo posiadania przez pracowników PZD kwalifikacji zawodowych do realizacji zadań w zakresie projektowania i kosztorysowania, żadnemu z nich nie przypisano tego typu zadań w zakresie obowiązków, a ich realizację zlecano na zewnątrz.

Pracownicy PZD ukończyli szkolenia dotyczące m.in.:

- remontów cząstkowych i kapitalnych nawierzchni dróg powiatowych i gminnych,
- zamówień publicznych na roboty budowlane,
- przeprowadzania przeglądów bieżących, podstawowych i rozszerzonych drogowych obiektów inżynierskich,
- sporządzania zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie,
- procedur i wymogów niezbędnych przy przekazywaniu obiektów budowlanych do użytkowania,
- prowadzenia ewidencji dróg,
- sporządzania projektów organizacji ruchu,
- zarządzania siecią dróg z wykorzystaniem aplikacji mobilnych.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że powyższy stan zatrudnienia odpowiadał zakresowi realizowanych przez PZD zadań. Ustalenia niniejszej kontroli wskazują jednak, że niektóre zadania określone w zakresach obowiązków tych pracowników, były przez nich wykonywane nierzetelnie²⁷ lub nie były wykonywane wcale²⁸, gdyż PZD zlecała je na zewnątrz, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 15-18, 477-478, 825-834, 855-906)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., łączna długość dróg powiatowych wynosiła 345,4 km, w tym 341,8 km (99%) dróg o nawierzchni twardej²⁹ i 3,6 km (1%) dróg o nawierzchni gruntowej. Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. łączna długość dróg lokalnych wynosiła 346,6 km (wzrosła o 1,2 km), w tym 343,0 km dróg o nawierzchni twardej³⁰ i 3,6 km dróg o nawierzchni gruntowej.

(akta kontroli: str. 13-14)

²⁶ Według stanu na dzień 27 sierpnia 2020 r.

²⁷ Opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego ustalenia wskazują na nierzetelne prowadzenie *Książek dróg* i *Dziennika objazdu dróg* oraz na nieprzestrzeganie obowiązujących w PZD zasad udzielania zamówień publicznych.

²⁸ Mimo tego, że sprawowanie nadzoru nad inwestycjami PZD miało wpisane w zakresie obowiązków pięciu pracowników tej jednostki, tylko jedna z nich – nie licząc Dyrektora PZD - wykonywała w okresie objętym kontrolą tego typu czynności.

²⁹ W tym 337,6 km dróg o nawierzchni bitumicznej, 2,3 km dróg o nawierzchni tłuczniowej oraz 1,9 km dróg o pozostałych nawierzchniach (kostka brukowa i tłuczeń).

³⁰ W tym 338,8 km dróg o nawierzchni bitumicznej, 2,3 km dróg o nawierzchni tłuczniowej oraz 1,9 km dróg o pozostałych nawierzchniach (kostka brukowa i tłuczeń).

1.2 PZD opracował projekt *Planu rozwoju sieci dróg powiatowych w Powiecie Żywieckim na lata 2018-2020*, który został zaakceptowany i przyjęty przez Zarząd Powiatu uchwałą³¹ z dnia 8 marca 2018 r., stosownie do art. 20 pkt 1 *ustawy o drogach*. W planie tym wymieniono łącznie 75 planowanych na ww. lata inwestycji dotyczących dróg powiatowych i drogowych obiektów inżynierskich, z uwzględnieniem nakładów finansowych, jakie będą niezbędne do poniesienia w związku z ich realizacją³². Plan ten nie uwzględniał jednak żadnego z zadań, w odniesieniu do których Starosta wystąpił do Wojewody z wnioskiem o dofinansowanie ze środków FDS, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 188-262, 266-267)

1.3 PZD prowadził ewidencję dróg powiatowych w formie elektronicznej. *Książki dróg*³³, stosownie do wymogu określonego w § 10 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*, prowadzone były odrębnie dla każdego odcinka drogi, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia. Wpisów do poddanych kontroli *Książek dróg* dokonywały osoby do tego upoważnione. Stwierdzono jednak, że książki te nie były prowadzone na bieżąco, a zamieszczone w nich wpisy nie we wszystkich przypadkach były rzetelne, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 19-20, 79-104, 116-187)

PZD, stosownie do wymogu określonego w § 11 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*, prowadził *Dziennik objazdu dróg powiatowych*, który był zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia. Dziennik ten nie był jednak prowadzony w sposób rzetelny, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 25-61)

1.4 W latach 2019-2020, PZD stosownie do wymogu określonego w art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach* przeprowadzał roczne okresowe kontrole stanu technicznego dróg powiatowych i obiektów drogowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 *Prawa budowlanego*. Kontrole te przeprowadzane były przez osoby posiadające uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności, stosownie do wymogu określonego w art. 62 ust. 4 *Prawa budowlanego* i które należały do samorządu zawodowego. Stwierdzono jednak, że kontrole te nie były w sposób prawidłowy dokumentowane, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

PZD nie przeprowadzał jednak pięcioletnich okresowych kontroli ww. obiektów, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego*, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W protokołach z rocznych okresowych kontroli stanu technicznego dróg, na których w okresie objętym kontrolą realizowano zadania dofinansowane ze środków FDS, w odniesieniu do ich stanu technicznego stwierdzono:

- 1) droga 1415 S o długości 9 417 metrów:
 - 20 czerwca 2018 r. w punkcie 1 protokołu *Stan techniczny nawierzchni jezdni*, wpisano: *odcinkami stan dobry, lokalnie występują spękania oraz*

³¹ Nr 946/18/V.

³² Co spełniało wymagania planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, o którym mowa w art. 20 pkt 2 *ustawy o drogach*.

³³ Ustalenia dokonano na podstawie wybranej próby sześciu odcinków dróg (1407 S; 1408 S; 1415 S; 1425 S; 1426 S; 1455 S), gdzie trzy wybrano w sposób celowy (odcinki, na których realizowano projekty dofinansowane z FDS), a pozostałe trzy wybrano według osądu kontrolera.

ubytki, zaś w sformułowanych w nim zaleceniach: *przeprowadzenie remontów cząstkowych, uszczelnienie powierzchniowe łączeń nawierzchni*;

- 8 maja 2019 r. w punkcie 1 wpisano: *lokalne spękania nawierzchni, lokalne deformacje podłużne i poprzeczne, ubytki*, a w zaleceniach: *przeprowadzenie remontów cząstkowych, zalecona odcinkami nakładka*.

2) droga 1425 S o długości 18 013 metrów:

- 3 lipca 2018 r. w punkcie 1 wpisano: *odcinkami stan dobry, odcinkami występują spękania i ubytki*, zaś w zaleceniach: *przeprowadzenie remontów cząstkowych, uszczelnienie powierzchniowe spękań nawierzchni*;
- 18 czerwca 2019 r. w punkcie 1 wpisano: *ubytki nawierzchni, spękania, deformacja*, zaś w zaleceniach: *przeprowadzenie remontów cząstkowych*;

3) droga 1455 S o długości 14 920 metrów:

- 21 czerwca 2018 r. w punkcie 1 wpisano: *lokalne ubytki i spękania siatkowe*, zaś w zaleceniach: *wykonać remont cząstkowy nawierzchni*;
- 24 czerwca 2019 r. w punkcie 1 wpisano: *lokalne ubytki i spękania siatkowe*, zaś w zaleceniach *wykonać remont cząstkowy nawierzchni*.

(akta kontroli: str. 62-104, 111-187, 479-482, 495-512)

1.5 Informacje o drogach publicznych za lata 2018 i 2019, o których mowa w art. 20 pkt 9a ustawy o drogach, sporządzone zostały przez PZD na wymaganych przepisami formularzach i przekazane do GDDKiA w terminie określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg.

(akta kontroli: str. 627-646)

2. Realizacja projektów drogowych

2.1 W okresie objętym kontrolą PZD realizowało cztery inwestycje, na które Starostwo uzyskało dofinansowanie ze środków FDS³⁴:

1) *Przebudowa drogi powiatowej nr 1425 S Wieprz-Juszczyna-Jeleśnia od km 8+115 do km 8+555 w miejscowości Juszczyna*³⁵.

Wniosek do Wojewody złożony został przez Starostwo 12 kwietnia 2019 r. Przewidywany koszt realizacji zadania wynosił 1 146 222,00 zł, w tym: wydatki kwalifikowane w wysokości 969 538,00 zł i wydatki niekwalifikowane za kwotę 176 684,00 zł. Zgodnie z zawartą z Wojewodą dnia 19 listopada 2019 r. umową, zadanie przewidziano do realizacji w okresie od 1 sierpnia 2019 r. do 31 lipca 2020 r.;

2) *Przebudowa drogi powiatowej nr 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 6+071 do km 7+041 wraz z budową chodnika dla pieszych oraz kanalizacją deszczową w miejscowości Lipowa*³⁶.

Wniosek do Wojewody złożony został przez Starostwo 12 kwietnia 2019 r. Przewidywany koszt realizacji zadania³⁷ wynosił 2 320 203,00 zł, w tym wydatki kwalifikowane 2 224 197,00 zł, a wydatki niekwalifikowane za 96 006,00 zł. Zgodnie z zawartą z Wojewodą dnia 19 listopada 2019 r. umową, zadanie przewidziano do realizacji w okresie od 1 sierpnia 2019 r. do 31 lipca 2020 r.;

³⁴ Umowę z Wojewodą o dofinansowanie zadań ze środków FDS zawarł Starosta.

³⁵ Zwane dalej: *zadaniem nr 1*.

³⁶ Zwane dalej: *zadaniem nr 2*.

³⁷ Według dokonanej w dniu 30 kwietnia 2019 r. korekty wniosku o dofinansowanie z dnia 12 kwietnia 2019 r.

- 3) *Przebudowa drogi powiatowej nr 1415 S od km 8+216 do km 8+546 wraz z budową chodnika i kanalizacji deszczowej od km 8+471 do km 9+411 (ul. Jasnogórska) w miejscowości Ślemień, gmina Ślemień*³⁸.

Wniosek do Wojewody złożony został przez Starostwo 12 kwietnia 2019 r.³⁹ Przewidywany koszt realizacji zadania wynosił 1 214 735,00 zł, w tym wydatki kwalifikowane 1 199 765,00 zł, a wydatki niekwalifikowane 14 970,00 zł. Zgodnie z zawartą z Wojewodą dnia 19 listopada 2019 r. umową, zadanie przewidziano do realizacji w okresie od 1 września 2019 r. do 31 października 2020 r.;

- 4) *Przebudowa odcinka drogi powiatowej nr 1455S Pietrzykowice - Lipowa-Ostre-Twardorzeczka - Leśna w km od 4+774 do km 6+071 w miejscowości Lipowa*⁴⁰.

Wniosek do Wojewody złożony został przez Starostwo 28 sierpnia 2019 r. Przewidywany koszt realizacji zadania wynosił 2 744 543,00 zł, w tym wydatki kwalifikowane 2 673 522,00 zł, a wydatki niekwalifikowane 71 021 00 zł. Zgodnie z zawartą z Wojewodą dnia 16 lipca 2020 r. umową, zadanie przewidziano do realizacji w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 lipca 2021 r.

Według ustaleń poczynionych w PZD i Starostwie, propozycja zadań możliwych do zgłoszenia o dofinansowanie z FDS wyszła z PZD, lecz decyzja o wyborze konkretnych zadań do ubiegania się o dofinansowanie ze środków FDS podjęta została przez Zarząd Powiatu. Podkreślić jednak należy, że kwestie związane z propozycjami PZD w zakresie wyboru zadań do zgłoszenia o dofinansowanie z FDS nie zostały w tej jednostce w żaden sposób udokumentowane.

(akta kontroli: str. 266-267, 701-706, 910-913)

- 2.2** Przetarg na realizację zadania nr 2⁴¹ przeprowadziło Starostwo w trybie przetargu nieograniczonego. Po jego rozstrzygnięciu Dyrektor PZD zawarł umowę z wykonawcą, który w tym postępowaniu złożył najkorzystniejszą ofertę i w odpowiednim terminie wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy⁴². Umowa ta została podpisana 6 listopada 2019 r., a jej postanowienia były zgodne ze złożoną ofertą. Integralną częścią umowy był m.in. przedmiar robót, projekt wykonawczy budowy i projekt budowlany przebudowy drogi, które to dokumenty określały szczegółowy zakres planowanych robót budowlanych. Obejmował on m.in. wybudowanie chodnika i wykonanie kanalizacji deszczowej wzdłuż istniejącej drogi, a także sfrezowanie i położenie na odcinku realizowanych robót wierzchniej warstwy jezdni.

Zadanie to⁴³ było częścią szerszego zadania *Budowa chodnika dla pieszych wraz z kanalizacją deszczową i przebudową urządzeń obcych w ciągu DP 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 3+730 do km 7+120 od granicy administracyjnej z Gminą Łodygowice do skrzyżowania z drogą powiatową nr 1405 w m. Lipowa*, które PZD zamierzał realizować i w stosunku do którego 22 lutego 2019 r. Starosta wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, zatwierdzając tym samym opracowany dla tego zadania w maju 2018 r. projekt budowlany⁴⁴.

³⁸ Zwane dalej: *zadaniem nr 3*.

³⁹ W dniu 30 kwietnia 2019 r. dokonano aktualizacji ww. wniosku.

⁴⁰ Zwane dalej: *zadaniem nr 4*.

⁴¹ Zadanie to objęto szczegółowym badaniem. W pewnym zakresie, badaniem takim objęto również zadanie nr 4. Wynikało to z tego, że zadanie to realizowane było na tej samej drodze 1455 S i był kontynuacją zadania nr 2, zaś jego zakres rzeczowy ujęty był w tym samym projekcie budowlanym, co zadania nr 2, dla którego dnia 22 lutego 2019 r. Starosta wydał pozwolenie na budowę.

⁴² W wyznaczonej kwocie i na odpowiedni okres.

⁴³ Bez zakresu związanego z wymianą wierzchniej warstwy jezdni.

⁴⁴ Zwanym dalej: *projektem na budowę chodnika i kanalizacji deszczowej*.

Podkreślić jednak należy, że o ile część robót wykonanych była w oparciu o ww. projekt budowlany, to część prac dotyczących remontu jezdni na ww. odcinku, wykonana została w oparciu o złożone przez PZD do Starostwa zgłoszenie o zamiarze przystąpienia do robót drogowych i o opracowany na zlecenie PZD - odrębnie dla tego zakresu - projekt przebudowy odcinka drogi powiatowej 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 6+071 do km 7+041 w miejscowości Lipowa. Koszt sfrezowania i położenia nowej nawierzchni w przypadku zadania nr 2 wyniósł 488 665,93 zł, z czego 75% sfinansowane zostało ze środków Funduszu.

W zawartej z wykonawcą umowie, realizacja zadania nr 2 podzielona została na dwa etapy: tj. etap I – obejmujący roboty przygotowawcze i rozbiórkowe, z terminem realizacji do 31 grudnia 2019 r. oraz etap II – obejmujący pozostałe roboty budowlane, z terminem realizacji do 31 maja 2020 r. Nadzór nad realizacją zadania pełnił wyłoniony przez PZD⁴⁵ inspektor nadzoru, na podstawie zawartej przez PZD 6 listopada 2019 r. umowy. Wynagrodzenie za realizację nadzoru inwestorskiego ustalone zostało na 32 800,00 zł brutto.

Wartość realizacji zadania nr 2 ustalona została w dniu 27 sierpnia 2019 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego, sporządzonego przez projektanta zadania⁴⁶ i wyniosła 1 788 861,94 zł, co stanowiło równowartość 414 885,53 euro według kursu określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych⁴⁷.

(akta kontroli: str. 268-280, 722-734)

- 2.3** W marcu 2019 r. Wojewoda ogłosił nabór wniosków o dofinansowanie z FDS zadań drogowych realizowanych przez powiaty i gminy województwa śląskiego, przy czym termin ich składania określony został na 12 kwietnia 2019 r.

W dniu 5 kwietnia 2019 r. PZD złożył do Starostwa zgłoszenie o zamiarze przystąpienia do robót drogowych od 2 maja 2019 r., które nie wymagają pozwolenia na budowę i dotyczą przebudowy odcinka drogi powiatowej 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 6+071 do km 7+041. Do zgłoszenia załączono - sporządzony przez tego samego projektanta, co w przypadku projektu na budowę chodnika i kanalizacji deszczowej – projekt przebudowy odcinka drogi powiatowej 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeczka-Leśna w km od 6+071 do km 7+041 w miejscowości Lipowa⁴⁸, obejmujący swoim zakresem wymianę wierzchniej warstwy jezdni na ww. odcinku.

Oficjalne zlecenie na wykonanie projektu wymiany nawierzchni nr 1 wystawione zostało przez Dyrektora PZD na rzecz tego projektanta 10 kwietnia 2019 r., a więc pięć dni po przekazaniu tego projektu do Starostwa.

Projektant w piśmie z dnia 2 lipca 2020 r. skierowanym do PZD poinformował, że: otrzymał wymienione zlecenie [na opracowanie dokumentacji złożonej w Starostwie 5 kwietnia 2019 r. – przyp. NIK] w trybie pilnym, z uwagi na konieczność złożenia przez zlecającego przygotowywanej dokumentacji łącznie z wcześniej wykonanym projektem budowy chodnika do organu dofinansującego całość przedsięwzięcia.

⁴⁵ Stosując przewidzianą w obowiązującym w PZD Regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości do 30 tys. euro z dnia 1 września 2015 r., procedurę polegającą na rozpoznaniu rynku potencjalnych wykonawców, i uzyskaniu - od co najmniej dwóch wykonawców - informacji o oferowanych przez nich warunkach wykonania zamówienia.

⁴⁶ Sporządzonego przez [...].

⁴⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 2477.

⁴⁸ Zwany dalej: projektem wymiany nawierzchni nr 1.

Dnia 12 kwietnia 2019 r. *Starosta* złożył w *ŚUW* wniosek o dofinansowanie *zadania nr 2*, po jego uzupełnieniu wniosek ten został ponownie złożony 30 kwietnia 2019 r. Po jego rozpatrzeniu i zaakceptowaniu, w dniu 19 listopada 2019 r. pomiędzy *Wojewodą* i *Starostą* doszło do zawarcia umowy o dofinansowanie ze środków *FDS* realizacji *zadania nr 2*.

(akta kontroli: str. 465-468, 601-620, 693)

- 2.4** W dniu 21 listopada 2019 r. - w ramach realizacji *zadania nr 2* - przekazano wykonawcy plac budowy i rozpoczęto prace budowlane, przygotowawcze i rozbiórkowe. W trakcie realizacji *zadania*, wykonawca każdorazowo zgłaszał inspektorowi nadzoru inwestorskiego roboty ulegające zakryciu, który po ich odebraniu zezwalał na kontynuację prac na budowie⁴⁹. Zakończenie robót przygotowawczych i rozbiórkowych zgłoszono 7 stycznia 2020 r.⁵⁰ do *PZD*, zaś zakończenie pozostałych robót zgłoszono 29 maja 2020 r.⁵¹ Było to zgodne z postanowieniami zawartej z wykonawcą umowy. Dokonując odbioru danego etapu potwierdzono, że wykonanie *zadania* nastąpiło zgodnie z umową i przedmiarem wykonawczym, a warunki techniczne realizacji były zgodne z obowiązującymi normami branżowymi. Przy odbiorze końcowym, dokonano obmiaru powykonawczego i odebrano od wykonawcy wszystkie dokumenty związane z realizacją *zadania*⁵².

Badania jakości zastosowanej mieszanki mineralno-asfaltowej zlecił wykonawca, a ich wyniki przedstawił zamawiającemu. Wynikało z nich, że zastosowane mieszanki spełniały wymagania normatywne.

W wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji przebudowano 970 metrów nawierzchni drogi oraz wybudowano 970 metrów chodnika i 904 metry kanalizacji deszczowej. Inwestycja ta przyczyniła się do poprawy bezpieczeństwa pieszych oraz podniosła standard techniczny tego odcinka drogi.

(akta kontroli: str. 21-24, 268-476, 479-485, 585-597, 601-626, 675-684, 701-706)

- 2.5** W związku z realizacją *zadania nr 2*, z rachunku bankowego *Starostwa* - wyodrębnionego dla środków *FDS* - przekazywano środki na rachunek bankowy *PZD*, z którego - w tym samym dniu, w którym otrzymano środki - dokonywane były płatności na rzecz wykonawców. Ich łączna wartość wyniosła 1 649 945,25 zł⁵³, z czego 1 205,40 zł zapłacono 20 stycznia 2020 r., 96 907,46 zł dnia 31 stycznia 2020 r., a 1 519 032,39 zł i 32 800,00 zł dnia 19 czerwca 2020 r.

(akta kontroli: str. 914)

- 2.6** Na podstawie oględzin przeprowadzonych na terenie zrealizowanego *zadania nr 2* ustalono, że z każdej strony przed przebudowanym odcinkiem drogi znajduje się, stosownie do wymogu określonego w art. 38 ust. 1-3 ustawy z dnia 23 października

⁴⁹ Na tę okoliczność każdorazowo dokonywano stosownego wpisu w dzienniku budowy.

⁵⁰ Które zostały odebrane bez zastrzeżeń w dniu 13 stycznia 2020 r.

⁵¹ Które zostały odebrane bez zastrzeżeń w dniu 1 czerwca 2020 r.

⁵² *Zadanie nr 2* było częścią *zadania*, którego zakres ujęty został w projekcie budowlanym, który stanowił podstawę do wydania 22 lutego 2019 r. przez *Starostę* pozwolenia na budowę dla modernizacji drogi 1455 S na długości łącznie 3,39 km. *Zadanie* to było I etapem projektu, a *zadanie 4* (będące podczas kontroli w trakcie realizacji) było II etapem tego projektu. Planowany jest również III etap, który będzie dopełnieniem zakresu planowanej inwestycji. *PZD* przyjęło, że dopiero po zrealizowaniu wszystkich 3 etapów projektu wystąpią do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie. Podczas realizacji *zadań nr 2 i nr 4*, droga nie została wyłączona z użytkowania.

⁵³ W tym: roboty budowlane na kwotę 1 615 939,85 zł, nadzór inwestorski na kwotę 32 800,00 zł oraz wykonanie tablic informacyjnych na kwotę 1 205,40 zł.

2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg⁵⁴, tablica informacyjna o realizacji tego zadania z udziałem środków Funduszu, zawierająca nazwę funduszu, nazwę zadania objętego dofinansowaniem oraz kwotę udzielonego dofinansowania.

(akta kontroli: str. 675-684)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Mimo, że w okresie objętym kontrolą PZD zawarło umowy na realizację czterech inwestycji dofinansowanych z FDS, z których żadna nie była ujęta w opracowanym przez PZD i przyjętym przez Zarząd Powiatu Planie rozwoju sieci dróg powiatowych w Powiecie Żywieckim na lata 2018-2020, PZD nie podjął działań mających na celu zwrócenie Zarządowi Powiatu uwagi na ten fakt, a także nie opracował aktualizacji tego planu. Wprowadzie obowiązek takiej aktualizacji - zgodnie z art. 35 ustawy o drogach publicznych – ciąży bezpośrednio na zarządcy drogi⁵⁵, jednakże biorąc pod uwagę fakt, że to do obowiązków PZD należało opracowanie tego planu i jego realizacja, zaniechanie to - zdaniem NIK - należy uznać za działanie nierzetelne.

Dyrektor PZD odnosząc się do realizacji zadań nieujętych w ww. planie wyjaśnił, że: *na bieżąco powstają nowe potrzeby remontowe i takie też powstały i w ocenie Zarządu Powiatowego były pilniejsze niż wcześniej zaplanowane. PZD realizuje wytyczne pochodzące od Zarządu Powiatu. Odnośnie braku aktualizacji ww. planu stwierdził natomiast, że Ustawa o drogach publicznych nie określa szczegółowo częstotliwości dokonywania aktualizacji bądź weryfikacji planu rozwoju sieci dróg. W związku z powyższym, PZD w Żywcu przyjął, iż częstotliwość aktualizacji planu będzie następować, co trzy lata. Należy zauważyć w tym miejscu, że plany rozwoju sieci dróg wyższej kategorii np. wojewódzkich, niejednokrotnie są opracowywane na okresy ośmioletnie. Zasadność aktualizacji planu częściej niż trzy lata miałyby miejsce w przypadku planowania budowy nowej drogi.*

(akta kontroli: str. 188-262, 266-267, 479-482, 694-706, 838-845, 909-913)

W ocenie NIK powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Wprowadzie, ustawodawca nie określił szczegółowo częstotliwości dokonywania aktualizacji tego planu, jednakże zdaniem NIK oznacza to, że powinna być ona dokonywana w miarę potrzeb, a więc w sytuacjach, gdy zachodzi konieczność jego zmiany. Taką sytuacją z całą pewnością jest wprowadzenie do realizacji nowych zadań. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że przyjęcie wskazanego przez Dyrektora trzyletniego interwału aktualizacji planu sprawia, że plan ten nigdy nie wymagałby aktualizacji, gdyż został przyjęty przez Zarząd Powiatu na okres trzyletni (lata 2018-2020).

2. Dyrektor zlecił opracowanie projektów przebudowy dwóch odcinków drogi nr 1455 S, w sposób niezgodny z obowiązującymi w PZD procedurami zlecenia takich usług⁵⁶. Ustalono bowiem, że:

⁵⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm. Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw, z dniem wejścia w życie tej ustawy, zmieniony został tytuł ustawy z: *ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych* na: *ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg*. Z uwagi na fakt, iż w okresie objętym kontrolą nazwa ustawy brzmiała: *ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych*, w dalszej części wystąpienia będzie stosowany skrót: *ustawa o FDS*.

⁵⁵ Zgodnie z art. 35 ustawy o drogach, zarządca dróg sporządza i weryfikuje okresowo plany rozwoju sieci drogowej i przekazuje je, niezwłocznie po sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. W tym przypadku, zadanie sporządzenia i aktualizacji tego planu nie zostało przekazane przez Zarząd Powiatu do PZD.

⁵⁶ Zgodnie z § 4 ust. 1 Regulaminu zamówień do 30 tys. euro udzielenie takiego zamówienia wymagało: 1) Wcześniejszego sporządzenia wniosku o udzielenie zamówienia oraz jego akceptacji ze strony Głównego Księgowego; 2) przeprowadzenia procedury wyboru wykonawcy; 3) sporządzenia pisemnej umowy. Jednocześnie w § 4 ust. 2 stwierdzono, że: *Jeżeli ze względu na szczególny charakter i rodzaj zamówienia uzasadnione jest udzielenie zamówienia konkretnemu wykonawcy, nie przeprowadza się procedury wyboru wykonawcy. Należy wówczas, jeżeli to możliwe, przeprowadzić negocjacje z wykonawcą w celu uzyskania jak*

- pisemne zlecenie na opracowanie *projektu wymiany nawierzchni nr 1* wystawione zostało przez *Dyrektora* w dniu 10 kwietnia 2019 r. Tymczasem, projekt ten został przekazany przez projektanta do *PZD* wcześniej, o czym świadczy fakt, że został on załączony do złożonego przez *PZD* w dniu 5 kwietnia 2019 r. w *Starostwie* zgłoszenia o zamiarze przystąpienia do robót drogowych, i w stosunku do którego, *Dyrektor Wydziału Budownictwa Starostwa* wydał 10 kwietnia 2019 r. zaświadczenie, że nie wnosi sprzeciwu do zgłoszonego projektu przebudowy drogi;
- 30 września 2019 r. zawarta została przez *Dyrektora PZD* umowa na opracowanie projektu przebudowy odcinka drogi powiatowej 1455 S Pietrzykowice-Lipowa-Ostre-Twardorzeka-Leśna w km od 4+774 do km 6+071 w miejscowości Lipowa⁵⁷. Umowę zawarto z projektantem, którego oferta została wybrana w wyniku zapytania ofertowego, jakie 9 września 2019 r. zostało w tej sprawie przeprowadzone przez *PZD*. Tymczasem, dokumentacja projektowa, której opracowanie było przedmiotem powyższej umowy, została do *PZD* dostarczona przez projektanta jeszcze w sierpniu 2019 r., o czym świadczy fakt, że została ona dołączona do przedłożonego w *Starostwie* 28 sierpnia 2019 r. przez *PZD* zgłoszenia o zamiarze przystąpienia do robót drogowych i do którego, tego samego dnia, *Dyrektor Wydziału Budownictwa Starostwa* wydał zaświadczenie, że nie wnosi sprzeciwu do zgłoszonego projektu przebudowy drogi.

Odnosząc się do opisanej wyżej kolejności zdarzeń w przypadku *projektu wymiany nawierzchni nr 1*, *Dyrektor PZD* zeznał: *Nie wiem [jak to jest możliwe – uzupełnienie NIK], projekt mógł być wcześniej. Dostałem polecenie ze starostwa powiatowego o wykonanie takiej dokumentacji i je zrealizowałem. Mogło być tak, że w momencie zlecenia projektantowi nie było środków na tym paragrafie i dlatego samo zlecenie zostało sporządzone później. Nie dysponuję dokumentem, który by poświadczał, to co zeznałem, takie decyzje zapadają w trybie ustnym.*

W odniesieniu do opracowania *projektu wymiany nawierzchni nr 2*, zeznał natomiast, że: *Projektant opracował dokumentację wcześniej, czyli w sierpniu, a później dorabialiśmy do tego dokumentację do tego zleconego zadania. Zlecenie pewnie było w sierpniu do projektanta, żeby taką dokumentację opracował, a dopiero później zawarliśmy umowę. Miałem telefon ze Starostwa, że trzeba szybko taką dokumentację opracować i poleciłem telefonicznie Panu /.../ jej opracowanie. Odnosząc się natomiast do tego, co by się stało, gdyby w przeprowadzonym 9 września 2019 r. postępowaniu ofertowym oferta projektanta nie okazała się najkorzystniejsza zeznał, że: *Nie jestem w stanie odpowiedzieć, co by było gdyby oferta Pana /.../ nie była najkorzystniejsza. Prawdopodobnie musielibyśmy unieważnić to postępowanie.**

Podkreślić przy tym należy, że odbierając od projektanta ww. dokumentację, pracownicy *PZD*, nie dokonali ich merytorycznej oceny. Odnosząc się do tego faktu *Dyrektor PZD* wyjaśnił, że: *No nie dokonują, musimy to zmienić. Odbiór polega tylko na sprawdzeniu liczby dokumentacji. Nie mamy opracowanych procedur w tym zakresie, co musi zostać zmienione. To nasz błąd.* W efekcie, nie zakwestionowano zawartej w tych projektach nieprawdziwej informacji, że wymiana wierzchniej warstwy jezdni na modernizowanych odcinkach drogi 1455 S, zwiększy jej

najlepszych warunków zamówienia. W § 4 ust. 3 stwierdzono natomiast, że dopuszcza się możliwość udzielenia zamówienia na podstawie pisemnego zlecenia zawierającego wszystkie informacje związane z realizacją przedmiotu zamówienia, jeżeli wartość zamówienia nie przekracza kwoty 5 000 zł brutto.

⁵⁷ Zwany dalej: *projektem wymiany nawierzchni nr 2*.

nośność⁵⁸. Informacja ta, zamieszczona została następnie w złożonych przez Starostę do Wojewody wnioskach o dofinansowanie ww. zadań ze środków FDS i mogła wpłynąć na ich przyznanie. Jej zamieszczenie we wnioskach naraża także Starostę na zarzut poświadczenia nieprawdy w celu uzyskania ww. dofinansowania.

(akta kontroli: str. 468, 722-724, 737-760, 838-845, 916-964)

W ocenie NIK, powyższe działania należy uznać za nielegalne i nierzetelne, a wskazane przez Dyrektora okoliczności związane z presją czasu, wynikającą z konieczności szybkiego przygotowania dokumentacji spełniającej wymogi ogłoszonego przez Wojewodę naboru wniosków o dofinansowanie zadań z FDS na lata 2019 i 2020, nie usprawiedliwiają opisanych powyżej działań, zwłaszcza, że miały one wpływ na przyznanie dofinansowania ze środków FDS, a wystawienie *post factum* zlecenia i przeprowadzenie zapytania ofertowego na wykonaną już dokumentację miała – w ocenie NIK - na celu ukrycie faktu naruszenia obowiązujących w PZD zasad udzielania zamówień publicznych.

Podkreślić przy tym należy, że w okresie objętym kontrolą Dyrektor PZD wykonywał na rzecz firmy projektanta, w oparciu o zawierane umowy cywilnoprawne, czynności związane z realizacją w jej imieniu nadzoru inwestorskiego przy projektach drogowych gmin powiatu żywieckiego w sytuacjach, gdy firma ta uzyskała od tych gmin zlecenie na tego typu nadzór. W ocenie NIK, tego typu zależności i powiązania świadczyć mogą o występowaniu mechanizmów korupcyjnych, a w przypadku Dyrektora PZD dochodzić może również do konfliktu interesów przy wydawaniu gminom uzgodnień w odniesieniu do inwestycji drogowych łączących się z drogami powiatowymi, tj. do naruszenia zasady określonej w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2019 r. o pracownikach samorządowych⁵⁹, który stanowi, że: *Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.*

3. W okresie objętym kontrolą w PZD przyjęto zasadę zlecenia na zewnątrz opracowania projektów remontów i modernizacji dróg i obiektów drogowych, kosztorysów z nimi związanych oraz sprawowania nadzoru inwestorskiego nad realizacją tych zadań. Zasadę tę stosowano, mimo tego, że 8 pracowników PZD posiadało uprawnienia budowlane i projektowe, w tym w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych, a trzech z nich - oprócz Dyrektora PZD, który również posiadał uprawnienia w tym zakresie – wykonywanie nadzoru miało wpisane w zakres obowiązków. Z kolei żadnemu z pracowników w zakresie obowiązków nie wpisano projektowania, czy kosztorysowania, mimo posiadania przez nich tego typu uprawnień.

Wydatki, jakie PZD poniosło w kontrolowanym okresie z tytułu opracowania projektów realizowanych inwestycji wyniosły 1 753 506,00 zł brutto⁶⁰, a z tytułu zlecenia na zewnątrz zadań nadzoru inwestorskiego 537 738,40 zł brutto⁶¹.

⁵⁸ Wymiana warstwy ścieralnej jezdni, w żaden sposób nie mogła wpłynąć na podwyższenie parametrów wytrzymałościowych drogi, za którą odpowiedzialna jest przede wszystkim jej podbudowa oraz konstrukcja i rodzaj zastosowanych w niej warstw nośnych. Tym samym, wymiana ww. warstwy nie mogła wpłynąć na określoną dla tej drogi nośność, w rozumieniu przepisów Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 124), zwanym dalej: *rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg*.

⁵⁹ t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282.

⁶⁰ Z czego w 2019 r. – 1 123 437,00 zł i w 2020 r. – 630 069,00 zł.

⁶¹ Z czego w 2019 r. - 195 861,00 zł i w 2020 r. - 341 877,40 zł.

Odnosząc się do tej kwestii Dyrektor PZD wyjaśnił, że *pracownicy nie chcą takich nadzorów pełnić, czy sporządzać dokumentacji projektowej. W PZD 8 osób ma takie uprawnienia, jednak nie wszyscy pracownicy, mimo iż posiadają takie uprawnienia mogliby to robić dobrze. Nie ukrywam, że zlecenie takich spraw jest dla nas łatwiejsze i bezpieczniejsze.* Potwierdził przy tym, że w PZD nie przeprowadzano analizy opłacalności przyjętego rozwiązania.

Stwierdzono też, że mimo posiadania wiedzy nt. zakresu przedsięwzięć inwestycyjnych, remontowych i modernizacyjnych, jakie w danym roku realizować będzie PZD⁶², a co za tym idzie szacowanych rocznych kosztów prac projektowo-kosztorysowych oraz nadzoru inwestorskiego z nimi związanych, w jednostce tej odrębnie dla każdego zadania zlecano tego typu usługi, stosując przy tym zasady określone w *Regulaminie zamówień do 30 tys. euro*. Uzasadniano to każdorazowo tym, że wartość zamówienia nie przekraczała 30 000 euro. Działanie takie, w ocenie NIK, miało charakter podziału zamówienia publicznego i tym samym omijania przepisów *ustawy Pzp*. Ponadto NIK wskazuje, że szacowanie wartości tych zamówień następowało w sposób nierzetelny, gdyż przy szacowaniu wartości tego typu zamówień, PZD powinien również uwzględnić łączną wartość tego typu zamówień w roku poprzednim, a także wartość zadań, które mogły – w sposób nieplanowany – wystąpić w trakcie roku i w konsekwencji miały wpływ na łączną wartość zamówień związanych z wartością zamawianych w danym roku usług tego typu.

Ustalono też, że w dwóch latach poprzedzających okres kontroli, łączna wartość zamówień na nadzory inwestorskie oraz na sporządzanie dokumentacji projektowej/kosztorysowej przekraczała - w każdym z tych lat - kwotę 30 tys. euro. Dodatkowo, w jednym przypadku w 2020 r. PZD przekazał do *Starostwa* wnioszek o przeprowadzenie przetargu nieograniczonego na *Wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania pn. Rozbiórka mostu i budowa nowego obiektu mostowego w ciągu drogi powiatowej nr 1439 S Kamesznica-Milówka-Rajcza-Ujsoły-Granica Państwa w km 1+360 w m. Milówka*, w wyniku którego wyłoniono wykonawcę, z którym w dniu 11 maja 2020 r., PZD zawarł umowę, zgodnie z którą wartość zadania wyniosła 157 500,00 zł netto (193 725,00 zł brutto).

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 32 ust. 2 *ustawy Pzp*: *Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia*, natomiast art. 32 ust. 4 tej ustawy stanowi, że: *Jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia.*

Odnosząc się do tego Dyrektor PZD wyjaśnił, że *konsultowaliśmy to z naszym radcą prawnym, który powiedział, że tak możemy robić.*

(akta kontroli: str. 15-18, 722-724, 787-834, 838-846, 855-906, 915)

Odnosząc się do tych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zlecając na zewnątrz tego typu usługi, PZD obowiązany jest stosować zasady i tryby przewidziane w *ustawie Pzp*. Przy udzielaniu zamówienia w częściach, czy to w ramach jednego, czy też w ramach kilku postępowań, wartością zamówienia jest

⁶² Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2020 r. (opublikowany 15 stycznia 2020 r. na stronie internetowej PZD) przewidywał udzielenie zamówień publicznych na przebudowę dróg w wysokości, co najmniej 10,4 mln zł. Przy założeniu, jakie stosowano w PZD, że koszty nadzoru inwestorskiego dla zadań tego typu stanowią około 1,5-2% wartości zamówienia, to szacunkowa wartość nadzorów inwestorskich realizowanych w 2020 r. wynosić powinna około 150-200 tys. zł, a więc powyżej 30.000 euro. Tym samym, PZD zobligowana była do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

łączna wartość wszystkich części. NIK wskazuje, że zgodnie z ww. przepisami, PZD jako zamawiający mógł z określonych względów (organizacyjnych, ekonomicznych, celowościowych itp.) dokonać podziału jednego zamówienia na części, dla których prowadził odrębne postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, przy czym wartością każdej z części zamówienia winna być łączna wartość wszystkich części zamówienia i w konsekwencji przy udzieleniu każdej z części zamówienia zamawiający zobowiązany był do stosowania przepisów *ustawy Pzp* właściwych dla łącznej wartości zamówienia.

Ponadto decyzję o zleceniu na zewnątrz tego typu usług winna poprzedzać szczegółowa analiza efektywności tego rodzaju działań, uwzględniająca zarówno możliwości ich wykonania własnymi siłami, jak i możliwość zatrudnienia dodatkowych osób, posiadających stosowne uprawnienia w tym zakresie. Brak takiej analizy, w świetle powyższych kosztów oraz wyjaśnień *Dyrektora PZD*, który uważa, że stan zatrudnienia w *PZD* odpowiadał jego potrzebom i zakresowi realizowanych przez tę jednostkę zadań, naraża ją - zdaniem NIK - na działania niegospodarne. Jednocześnie, udzielanie tego typu zamówień z pominięciem *ustawy Pzp*, stanowić może podstawę dla występowania zjawisk o charakterze korupcjogennym, zwłaszcza że niektórzy pracownicy *PZD*, w tym *Dyrektor*, na zlecenie firm prywatnych wykonują tego typu czynności, również w przypadku inwestycji drogowych realizowanych przez gminy powiatu żywieckiego.

4. *PZD* nie przedstawił dokumentów świadczących o wywiązywaniu się z obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego*, tj. przeprowadzania przez właściciela lub zarządcę, co najmniej raz na 5 lat, kontroli okresowej obiektów budowlanych w czasie ich użytkowania, polegającej na sprawdzeniu ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania, ich estetyki oraz otoczenia. Z przedstawionej kontrolującej dokumentacji - w zależności od numeru drogi - wynikało, że ostatnie tego typu kontrole przeprowadzone zostały przez *PZD* w latach 2008-2009.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że ostatnia kontrola pięcioletnia, w rozumieniu art. 62 ust. 1 pkt 2 *ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, wykonana została przez firmę zewnętrzną w 2016 r. w formie nagrania video specjalistycznym sprzętem wyposażonym w kamery wraz z zapisem w formie elektronicznej, a materiał ten został włączony do elektronicznej ewidencji Powiatowego Zarządu Dróg w Żywcu. Kontrola pięcioletnia stanu technicznego dróg nie zakończyła się protokołem, gdyż dane zawarte w video rejestracji dróg stanowią bardziej szczegółową analizę niż można byłoby zawrzeć w pisemnym protokole. Na podstawie video rejestracji można ocenić stan techniczny wszystkich elementów pasa drogowego poszczególnych dróg (...) oraz problemy wynikające z tego stanu". Stwierdził też, że: Art. 62a *ww. ustawy* wszedł w życie w dniu 19.09.2020 r., wobec czego dopiero kolejne przeglądy dokonywane po tej dacie będą dokumentowane w formie protokołu, oraz że: Nie można podzielić poglądu, że przed datą 19 września 2020 r. istniał obowiązek dokumentowania przeglądów pisemnym protokołem, a to z uwagi na fakt, iż obowiązek taki został wyartykułowany w sposób czytelny dopiero w treści art. 62a ust. 1 *przepisu* wprowadzonego w *ww. dacie*. We wcześniejszym stanie prawnym tego rodzaju obowiązek nie był wprost wyrażony.

(akta kontroli: str. 111-187, 479-482, 495-512, 694-700)

Zdaniem NIK, przedstawiona argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż obowiązek dokonywania przez zarządcę dróg takich przeglądów wynika bezpośrednio z art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach*, który stanowi, że do zarządcy drogi należy w szczególności m.in. przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym

uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że sama rejestracja wideo stanu drogi, powyższych cech nie spełnia, co prowadzi do wniosku, że z przeglądu takiego powinien zostać sporządzony dokument jednoznacznie oceniający stan drogi⁶³ oraz wskazujący, jakie jej elementy – zdaniem przeprowadzających przegląd - wymagają poprawy. Tym samym, nieprawdziwe jest twierdzenie, że przed wejściem w życie art. 62a *Prawa budowlanego* nie istniał obowiązek dokumentowania w formie protokołu tego typu kontroli. Wymóg ten wynikał bezpośrednio z załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*, określającego wzór *Książki drogi*, zgodnie z którym w tabeli V *Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi* - zarządca obowiązany był wpisać datę i numer protokołu kontroli danego odcinka drogi, a protokoły załączyć do *Książki drogi*.

Powyższym wyjaśnieniom przeczy również fakt, że przedmiotem umowy zawartej w 2016 r. z firmą zewnętrzną, na którą powołał się *Dyrektor PZD* w złożonych wyjaśnieniach było wykonanie weryfikacji i aktualizacji danych ewidencji dróg powiatowych, a nie wykonanie kontroli okresowej.

5. *Dziennik objazdu dróg powiatowych* nie był prowadzony przez pracowników *PZD* rzetelnie i na bieżąco. Ustalono bowiem, że niektórych objazdów dróg w nim nie dokumentowano⁶⁴, a w przypadkach gdy miało to miejsce, dokonywane w niej wpisy były niekompletne i nie spełniały wymagań zawartych w *rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg*. Nie odnotowywano bowiem liczby porządkowej objazdów, daty wykonania zaleceń, a w części „zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizacja” - nie określano jednoznacznie lokalizacji tych nieprawidłowości, ograniczając się do stwierdzeń w rodzaju: *uszkodzone pobocza, uszkodzone oznakowanie, uszkodzone bariery drogowe*⁶⁵.

Dyrektor PZD potwierdził powyższe ustalenia i w złożonych wyjaśnieniach przyznał, że nie każdy objazd dróg był wpisywany do *Dziennika objazdu dróg*, gdyż nie wpisywano do niego objazdów, w których wyniku nie stwierdzono usterek lub uszkodzeń. Potwierdził również, że niektóre informacje w nim zawarte nie były wprowadzane na bieżąco, a przyczyną tego miał być obieg tego dziennika pomiędzy wieloma osobami, które dokonywały w nim wpisów. Wyjaśnił też, że: *Dziennik objazdu dróg, co do zamysłu i poszczególnych elementów, powinien obejmować tylko takie wpisy, które mogą wypełniać m.in. kolumnę »zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizacja«.* Wpisy do dziennika nieujmujące żadnych usterek mijają się z zasadnością prowadzenia takiego dziennika. Nie wyjaśnił natomiast, dlaczego w niektórych wpisanych objazdach nie odnotowywano lokalizacji stwierdzonej usterki lub uszkodzenia, liczby porządkowej oraz daty zrealizowania zalecenia.

(akta kontroli: str. 25-61, 111-114, 479-482)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż prowadzenie na bieżąco i rzetelnie dziennika objazdów dróg wynika bezpośrednio z przepisów prawa, w tym z treści § 16 *rozporządzenia*

⁶³ Zwłaszcza pod względem bezpieczeństwa ruch drogowego.

⁶⁴ W latach 2019-2020 nie odnotowano żadnego objazdu drogi nr 1455 S, mimo iż jak wyjaśnił *Dyrektor PZD*, takie objazdy miały miejsce m.in. w celu sporządzenia kontroli, o której mowa w art. 61 ust. 1 *Prawa budowlanego*.

⁶⁵ Sytuacja taka miała miejsce w adnotacjach z objazdów przeprowadzonych w dniach: 14 sierpnia 2019 r. dot. drogi 1428 S; 20 sierpnia 2019 r. dot. drogi 1444 S; 26 września 2019 r. dot. drogi 1442 S; 2 października 2019 r. dot. drogi 1444 S; 8 października 2019 r. dot. drogi 1425 S.

w sprawie ewidencji dróg, który stanowi, że: *Aktualizowania ewidencji⁶⁶ dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.*

6. Wybrane do kontroli *Książki drogi*, jakie PZD założył dla sześciu odcinków dróg⁶⁷, nie były prowadzone na bieżąco i w sposób rzetelny. Ustalono bowiem, że w książkach tych:

- nie dokonywano wpisów w tabeli nr IV *Wykaz dzienników objazdów dróg – Kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi*;
- w tabeli nr V *Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi*, wprawdzie wpisano przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego*, jednakże miało to miejsce – w zależności od odcinka drogi, którego dotyczyła *Książka* - albo w 2008 r. albo w 2009 r. W latach późniejszych wpisów o przeprowadzeniu tego typu kontroli nie zamieszczono, a od 2015 r. w miejscu tym wpisywano kontrole, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Dyrektor PZD, nie potrafił odpowiedzieć na pytanie, dlaczego powyższe Książki drogi nie były prowadzone na bieżąco i w sposób rzetelny. Stwierdził jedynie, że: Dziennik objazdu dróg w tut. Zarządzie prowadzony jest, jako odrębny dokument, w związku z czym, wpisy z tego dziennika nie zawsze są powielane w książkach dróg w tabeli nr 4. Protokoły kontroli okresowej prowadzonej, co najmniej raz z roku, są sporządzane corocznie dla każdej z dróg powiatowych. Dane w tabeli nr V książek dróg za lata 2011-2014 zostaną uzupełnione w tym zakresie.

(akta kontroli: str. 116-187, 694-700)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż PZD obowiązany był do prowadzenia ww. dokumentów zgodnie z wymaganiami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg*.

7. Protokoły z corocznych okresowych kontroli stanu technicznego - przeprowadzonych przez PZD na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 *Prawa budowlanego* - sześciu poddanych kontroli odcinków dróg nie stanowiły rzetelnego źródła informacji o faktycznym stanie technicznym danej drogi, a tym samym nie mogły stanowić podstaw do określenia rzeczywistych potrzeb remontowych. Wpisy w tych protokołach były lakoniczne, brak było informacji nt. lokalizacji stwierdzonych uszkodzeń i usterek (km), a także informacji, w jaki sposób wpływają one na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a co za tym idzie czy dana droga wymaga prac remontowych i jak pilnych. Nie wynikało z nich również, czy rzeczywisty stan drogi jest bardzo dobry, dobry, zły czy bardzo zły, ani czy nawierzchnia, na której występują „*lokalne ubytki czy spękania*” wymaga jedynie miejscowych uzupełnień, czy też gruntownego remontu polegającego na wymianie podbudowy lub warstwy ścieralnej. Przykładowo:

- w protokole z 1 lipca 2018 r. dotyczącym drogi nr 1407 S, w punkcie 1 „*stan techniczny nawierzchni jezdni*” wpisano „*spękania jezdni – druga połowa odcinka*”;
- w protokole z dnia 21 maja 2019 r. dotyczącym drogi nr 1407 S, w punkcie 1 „*stan techniczny nawierzchni jezdni*” wpisano „*miejscami spękania*”;
- w protokołach z 21 czerwca 2018 r. oraz z 24 czerwca 2019 r. dotyczących drogi nr 1455 S, w punkcie 1 „*stan techniczny nawierzchni jezdni*” wpisano „*lokalne ubytki i spękania siatkowe*”;

⁶⁶ Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 tego rozporządzenia, ewidencja obejmuje m.in. książki dróg i dziennik objazdu dróg.

⁶⁷ Drogi: 1407 S; 1408 S; 1415 S; 142 S; 1426 S; 1455 S.

- w protokole z dnia 22 maja 2019 r. dotyczącym drogi nr 1408 S w punkcie 5 „wykonanie zaleceń wynikających z poprzedniej kontroli” zapisano „wykonano remont cząstkowy”, mimo iż w poprzednim protokole żadnych zaleceń nie sformułowano.

Dyrektor PZD wyjaśnił, że *Protokoły z okresowej kontroli rocznej dróg w głównej mierze sporządzane są do użytku wewnętrznego w ramach jednostki. Zapisy zawarte w protokołach mają na celu podanie stanu technicznego drogi w sposób czytelny dla poszczególnych pracowników PZD.* Odnosząc się natomiast do poszczególnych ww. protokołów stwierdził:

- protokół z 1 lipca 2018 r. - *zapis ten oznacza, że na pierwszej połowie odcinka stan jezdni jest dobry. Ww. zapis w protokole jest dla Zarządcy bardziej szczegółowy i przydatny niż ogólne określenie stanu jezdni dla całego odcinka;*
- protokół z 21 maja 2019 r. - *zapis ten oznacza, że spękania te pojawiły się lokalnie w wielu miejscach. W praktyce dla tutejszego Zarządu informacja o spękaniach nawierzchni jezdni oznacza, że w miarę możliwości należałoby wykonać roboty naprawcze w formie zalania bitumem, o ile spękania posiadają niewielką rozwartość. Jednak budżet Zarządu Dróg nie zawsze pozwala na sfinansowanie tego rodzaju remontu;*
- protokół z 21 czerwca 2018 r. - *zapis taki oznacza, że stan nawierzchni jezdni nie jest dobry i wymaga określonych robót;*
- protokół z 22 maja 2019 r. - *informacja o remoncie cząstkowym odpowiada stanowi faktycznemu, co wskazuje, że uszkodzenia nastąpiły po dacie protokołu poprzedniego;*
- protokoły z rocznych kontroli dróg nr 1415 S, 1425 S, 1426 S - *niemożliwe jest oddanie jednym słowem stanu technicznego całego odcinka drogi, który zmienia się od stanów dobrych do niezadowolających.*

(akta kontroli: str. 62-104, 111-187, 479-482, 495-512, 694-706)

Odnosząc się do wyjaśnień *Dyrektora PZD* należy stwierdzić, że *de facto* potwierdzają one ustalenia kontroli oraz płynące z nich wnioski. Zauważyć przy tym należy, że - *wbrew temu, co twierdzi Dyrektor* - zapisy w tego typu protokołach, nie mają służyć jedynie zarządcy, lecz stanowią wymaganą przepisami prawa dokumentację, na podstawie której inne organy państwa lub kontroli, powinny móc ocenić stan opisywanych w nich obiektów budowlanych i zakres niezbędnych do wykonania działań dla zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników dróg, a także zasadność wydatkowania na te działania środków publicznych. Powinna też, w przypadku zdarzeń komunikacyjnych, które wystąpiły w następstwie złego stanu drogi, stanowić powinny podstawę do rozstrzygnięcia o ewentualnej odpowiedzialności zarządcy drogi.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi
- Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że jednostka - dla zapewnienia transparentności prowadzonych działań i wydatkowania środków publicznych - powinna podjąć działania mające na celu eliminację sytuacji rodzących uzasadnione podejrzenie występowania w niej mechanizmów korupcjogennych. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których - z uwagi na powiązania i zależności występujące pomiędzy pracownikami PZD a firmami realizującymi na terenie powiatu zadania drogowe -

pracownicy ci podejmują czynności związane z wydawaniem w odniesieniu do tych inwestycji decyzji lub biorą udział w ich realizacji. Do tego typu sytuacji należy zaliczyć:

1. Przypadek, gdy *Dyrektor PZD* zleca ustnie wykonanie projektu inwestycji, a dopiero później sporządza wymaganą przepisami dokumentację, mającą na celu wyłonienie wykonawcy tego zlecenia. W ocenie NIK, jest to nie tylko działaniem niezgodnym z przepisami prawa, lecz wskazuje również na możliwość występowania mechanizmów korupcyjnych;
2. Sytuacja, w której *Dyrektor PZD* (lub najbliższy członek rodziny) współpracuje na podstawie umów cywilnoprawnych z firmą, której zleca w imieniu *PZD* realizację określonych zadań (np. opracowanie dokumentacji projektowej lub nadzór) jest w ocenie NIK działaniem obciążonym wysokim ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości, w tym zjawisk o charakterze korupcyjnym.
3. Sytuacja, w której *Dyrektor PZD* najpierw dokonuje uzgodnień projektów gminnych inwestycji drogowych, a następnie w imieniu firmy, która otrzymała od tej gminy zlecenie, wykonuje nadzór nad realizacją tej inwestycji, stanowi w ocenie NIK konflikt interesów, zwłaszcza, że częstokroć firma, na rzecz której *Dyrektor* świadczył usługi, była autorem projektu, w oparciu o który inwestycja ta była realizowana.

Wnioski

1. **Podejmowanie działań mających na celu bieżącą aktualizację obowiązującego na terenie powiatu planu rozwoju sieci drogowej.**
2. **Przeprowadzenie okresowych kontroli dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego* i prawidłowe ich udokumentowanie.**
3. **Bieżące i rzetelne prowadzenie *Dziennika objazdu dróg powiatowych*.**
4. **Uzupełnienie brakujących wpisów w *Książkach dróg* oraz rzetelne i bieżące ich prowadzenie.**
5. **Rzetelne dokumentowanie wyników okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 *Prawa budowlanego*.**
6. **Sporządzenie analizy efektywności zlecenia na zewnątrz zadań związanych z nadzorami inwestorskimi oraz sporządzania dokumentacji projektowej i kosztorysowej, a w przypadku takiej konieczności zlecenie tego typu zadań na zasadach określonych w *ustawie Pzp*.**

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 Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK*, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Katowice, dnia 22 stycznia 2021 r.

Kontroler
Mieczysław Handzel
Gł. specjalista kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Piotr Miklis
Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach