

Protokół kontroli doraźnej
przeprowadzonej w dniach 8 marca – 14 października 2017 r.
w Zarządzie Dróg Powiatowych w Wołowie

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka przeprowadzająca kontrolę: Starostwo Powiatowe w Wołowie.

Jednostka kontrolowana: Zarząd Dróg Powiatowych, 56-100 Wołów, ul. Kościuszki 27,
NIP: 988-01-43-712, Regon 931977843.

Zakres kontroli:

1. Sprawdzenie zadań statutowych oraz prawidłowości gospodarki finansowej realizowanej przez Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie w okresie od 2014 roku do dnia zakończenia kontroli włącznie.
2. Zbadanie realizacji inwestycji pn. „Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwołskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym”.

Kontrolę przeprowadzili:

1. – Kierownik Wydziału Organizacyjnego Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego na podstawie upoważnienia Starosty Wołowskiego nr KA.1711.1.2017.2 z dnia 8 marca 2017 r. oraz upoważnienia nr KA.1711.1.2017.7 z dnia 31 maja 2017 r.
2. – Kierownik Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg na podstawie upoważnienia Starosty Wołowskiego nr KA.1711.1.2017.4 z dnia 8 marca 2017 r. oraz upoważnienia nr KA.1711.1.2017.8 z dnia 31 maja 2017 r.
3. – Podinspektor w Wydziale Organizacyjnym Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego na podstawie upoważnienia Starosty Wołowskiego nr KA.1711.1.2017.3 z dnia 8 marca 2017 r. oraz upoważnienia nr KA.1711.1.2017.9 z dnia 31 maja 2017 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

[] – Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie

Informacji w czasie kontroli udzielali:

1. [] – dyrektor jednostki
2. [] – główna księgowa
3. [] – specjalista
4. [] – kierownik

Kontrolę wpisano w książce kontroli Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie.

Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie został powołany uchwałą nr VII/42/99 Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 31 marca 1999 roku w sprawie powołania Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie jako powiatowej jednostki budżetowej.

Dyrektorem jednostki jest Pan [] któremu powierzono z dniem 1 sierpnia 2011 r. funkcję dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie na podstawie uchwały Zarządu Powiatu Wołowskiego nr 36/74/11 z dnia 26 lipca 2011 roku.

Funkcję głównego księgowego jednostki sprawowała do dnia 31 grudnia 2016 r. Pani [] zatrudniona w Zarządzie Dróg Powiatowych w Wołowie na stanowisku głównego księgowego od dnia 1 kwietnia 1999 roku. Z dniem 1 stycznia 2017 r. w związku z podjęciem przez Radę Powiatu Wołowskiego w dniu 29 grudnia 2016 r. uchwały w sprawie wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych Powiatu Wołowskiego, obsługę finansową, w tym prowadzenie ksiąg rachunkowych Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie, zapewnia Starostwo Powiatowe. Funkcję głównego księgowego jednostki obsługującej pełni Pani []

Analizując funkcjonowanie jednostki, w oparciu o wybrany materiał w toku kontroli ustalono, co następuje:

I zadania statutowe jednostki

- w zakresie realizacji obowiązku zimowego utrzymania dróg

Celem zbadania realizacji obowiązku zimowego utrzymania dróg, w tym nadzoru nad wykonawstwem firmy zewnętrznej wyłonionej w trybie ustawy Pzp, kontrolujący zwrócili się w dniu 22.05.2017 r. z następującym zapytaniem:

2

Czy pracownik jednostki kontrolował wykonawców odpowiedzialnych za zimowe utrzymanie dróg w zakresie ilości i jakości zużytej mieszanki solno-piaskowej? Jeżeli tak, proszę o określenie jak często i w jaki sposób była prowadzona kontrola.

Dyrektor jednostki w odpowiedzi z dnia 26.05.2017 r. poinformował, że ZDP w Wołowie kontrolowało jednokrotnie w sezonie zimowym jakość mieszanki, natomiast ilość zużytej mieszanki kontrolowana była zawsze na bieżąco, po zakończeniu pracy sprzętu i sprawdzeniu raportów ze sprzętu. W odpowiedzi brak jest jednak szczegółów o tym, w jaki sposób przebiegała kontrola ilościowa zużytego materiału.

Kontrolujący zwrócili się w dniu 22.05.2017 r. z następującym zapytaniem:

Czy Zarząd monitorował pracę sprzętu w oparciu o wydruki z satelitarne systemu GPS (§1 pkt 3 umów) lub w inny sposób kontrolował przebieg i czas pracy sprzętu? Proszę o przedstawienie dokumentów potwierdzających pracę sprzętu w terminach:

05.01.2017r. (PBiUDiM 8:30-11:30), 09.01.2017r. (PBiUDiM 10:00-12:00), 11/12.01.2017r. (PHU Ćwik 21:30-03:30), (PBiUDiM 21:30-7:00), 14.01.2017r. (PHU Ćwik 18:00-23:00), 16.01.2017r. (PHU Ćwik 6:30-8.30), 31.01./01.02.2017r. (PHU Ćwik 20:30-1:00).

Dyrektor jednostki w odpowiedzi z dnia 26.05.2017 r. stwierdził, że jednostka kontrolowała na bieżąco przebieg i pracę sprzętu, w tym też wrywkowo w oparciu o odczyty systemu GPS. Dyrektor przedstawił dziennik dyżurów oraz dziennik objazdów dróg, nie przedstawione jednak zostały żadne dokumenty potwierdzające odczyt z systemu GPS.

Kontrolujący dokonali częściowej analizy przebiegu sprzętu w sezonach 2015/2016 oraz 2016/2017 na podstawie przedstawionych dokumentów, określając średnią prędkość pługopiaskarek/piaskarek w oparciu o następujące dane:

- czas przejazdu; określaną w dokumentacji z dokładnością do 30 min.
- obliczoną wg danych Google Maps liczbę kilometrów powiększoną o 10% między określonymi w kartach miejscowościami.

W obliczeniach uzyskano następujące wyniki:

- 03.01.2016 r. Wińsko – Morzyna 58 km, czas 5 godz., prędkość **11,6 km/h** (piaskarka),
- 14.01.2016 r. Wińsko – Pierusza 86 km., czas 6 godz., prędkość **14,3 km/h** (piaskarka),
- 29.02.2016 r. Wińsko – Smogorzów Wielki 44 km., czas 6 godz., prędkość **7,3 km/h** (zbieranie błota, piaskarka),
- 01.03.2016 r. Wińsko – Smogorzów Wielki 30 km., czas 3 godz. prędkość **10km/h** (zbieranie błota),
- 09.01.2017 r. Wołów – Zagórzyce, 38 km., czas 2 godz., prędkość **19 km/h** (piaskarka),
- 11/12.01.2017 r. Wińsko – Słup, 67 km, czas 6 godz., prędkość **11,1 km/h** (pług, piaskarka),

- 31.01/01.02.2017 r. Wińsko – Łazy, 57 km, czas 4,5 godz., prędkość 12,6 km/h (piaskarka),
Przyjmując założenie, że przedmiotem umowy jest praca samochodu (+ piaskarki + pługa),
należy uznać, że praca ta polega na przemieszczaniu się sprzętu określonego w umowach w §2
pkt 1, lit. a, b, c. W tym kontekście wątpliwości kontrolujących budzą wartości uzyskane
w przywołanych przypadkach. Zastrzeżenia budzi również zaokrąglenie czasu pracy sprzętu
do 30 minut.

W związku z zapisami protokołu kontroli Dyrektor ZDP złożył następujące wyjaśnienia
i zastrzeżenia:

- *„Ilościowa kontrola zużytego materiału uszorstniającego do zimowego utrzymania dróg odby-
wała się każdorazowo po zakończeniu pracy sprzętu i weryfikacji raportów wykonawców
z pracy środków sprzętowo-transportowych.*
*Kontrola odbywała się na podstawie wyliczeń, dokonanych przez kontrolowanego, przeciętnego
zużycia materiału dla poszczególnych dróg powiatowych i wojewódzkich z uwzględnieniem:*
 - *wydatków jednostkowych (dawki) materiałów do posypywania w celu likwidacji śliskości
zimowej (średniej z wytycznych zimnego utrzymania dróg – 105 g/m²),*
 - *powierzchni dróg do posypywania w m² – uwzględniono 50% całej powierzchni drogi z uwagi
na konieczność posypywania, zgodnie ze standardami ZUD, skrzyżowań z drogami
publicznymi, skrzyżowań z liniami kolejowymi, odcinków o nachyleniu >4%, przystanków
autobusowych, zatok i parkingów oraz innych miejsc ustalonych przez zarządcę drogi
(niejednokrotnie prostych odcinków leśnych, oblodzonych jednak z uwagi na specyficzne
warunki atmosferyczne, brak dostępu słońca).*
- *Wykonawcy uczestniczący w realizacji zadań związanych z zimowym utrzymaniem dróg mieli
obowiązek posiadania własnego systemu monitorowania środków sprzętowo-transportowych
GPS, zgodnie z zapisami specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz podpisując umowę
wyrazili zgodę na kontrolę usług na podstawie zapisów systemów GSP. Hasła dostępu do systemu
zostały przekazane przez wykonawców przez rozpoczęciem „akcji zima” i na ich podstawie po-
przez łącze internetowe kontrowany dokonywał wrywkowo śledzenia trasy przejazdu zatrud-
nionego sprzętu, która pokrywała się z zapisami w dzienniku pracy sprzętu. Kontrolowany ana-
lizując system monitorowania nie zauważył żadnych różnic i zaniedbań ze strony wykonawców
i dlatego nie wymagał wydruków z systemu GPS;*
- *Odnosząc się do czasu przejazdu środków sprzętowo-transportowych kontrolowany przedsta-
wia przykładową analizę dnia 03.01.2016 r.*
dane z protokołu: Wińsko – Morzyna dł. 58 km, czas: 5 godz., prędkość 11,6 km/h (piaskarka).

Wyjaśniam, że średnia długość plugopiaskarki wynosi 1- - 12 m, w związku z tym pojazd pracujący w ramach zimowego utrzymania dróg może bezpiecznie dokonać manewru zawracania tylko w niektórych, odpowiednich miejscach (np. skrzyżowania dróg, odpowiednio długie, szerokie i utwardzone place i zjazdy), szczególnie przy niekorzystnych warunkach pogodowych bądź w nocy. W związku z powyższym piaskarka wykonująca prace w ramach zimowego utrzymania musi niejednokrotnie pokonać dodatkowe odcinki dróg.

Na odcinek Wińsko-Morzyna do utrzymania w ramach ZUD, zgodnie z zapisami w dzienniku pracy sprzętu składają się następujące drogi:

- Droga powiatowa nr 1274D (Wińsko – granica powiatu trzebnickiego) – piaskarka musi dojechać do miejscowości Barkowo pokonując ok. 2,5 km poza terenem powiatu wołowskiego,
- Droga powiatowa nr 1114D (granica powiatu górowskiego – Pelczyn) – piaskarka musi dojechać do m. Lubiel na terenie powiatu górowskiego czyli ok. 1 km,
- Droga powiatowa nr 1324D (granica powiatu trzebnickiego do skrzyżowania z drogą 1114D) – piaskarka musi dojechać do miejscowości Barkowo na terenie powiatu trzebnickiego czyli ok. 2 km,
- Droga powiatowa nr 1113D (granica powiatu górowskiego – Smogorzów Wielki) – piaskarka musi dojechać do miejscowości Wrząca czyli ok. 0,5 km.

Łączna długość trasy przejazdu piaskarki w dniu 03.01.2016 r. wynosi:

Droga powiatowa nr 1274D – (Wińsko – Barkowo) dl. 11,6 km + 2,5 km = 14,1 km

Droga powiatowa nr 1114D – (Lubiel – Pelczyn) dl. 12,8 km + 1 km = 13,8 km

Droga powiatowa nr 1324D – (Barkowo – droga 1114D) dl. 5,8 km + 2 km = 7,8 km

Droga powiatowa nr 1277D – (Pelczyn i Wińsko) dl. 11,2 km

Droga powiatowa nr 1113D – (Smogorzów Wielki – Wrząca Wielka) (kierowca musi wrócić z Wińska do Smogorzewa Wielkiego i pokonać drogę dl. 5,2 km żeby dojechać do drogi 1113D) dl. 8,8 km + 0,5 km + 5,2 km = 14,5 km

Suma kilometrów:

$61,4 \text{ km} \times 2 = 122,8 \text{ km}$ (przejazd wykonywany jest dwukrotnie)

$122,8 \text{ km} : 5 \text{ h} = 24,56 \text{ km/h}$

Zatem średnia prędkość wynosi 24,56 km/h, nie jak podano w protokole 11,6 km/h.

Przykładową analizę przedstawioną powyżej należy zastosować analogicznie do pozostałych dni wymienionych w protokole.

- Zaokrąglanie czasu pracy sprzętu do pełnych minut (30 minut) było zasadą stosowaną przez zarządców dróg różnej kategorii od wielu lat, w celu ułatwienia i usprawnienia sposobu rozlicza-

10 2

nia świadczonych usług, szczególnie że załadunek przeciętnej piaskarki materiałem do posypywania dróg trwał właśnie 30 min., nie oznacza to jednak, że z tego tytułu występowały jakiegokolwiek nieprawidłowości. Zaokrąglenie miało miejsce przy zaledwie kilkuminutowych odstępach i było równoważone czasem wyjazdu i przyjazdu sprzętu na bazę, bez szkody finansowej dla każdej strony i bez jakichkolwiek nadużyć”.

- w zakresie dbałości o pozyskanie środków na budowę/przebudowę dróg, tj. ubieganie się o dofinansowanie z budżetu państwa w ramach programu wieloletniego p.n. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” w roku 2016

W dniu 15 września 2016 r. Powiat Wołowski złożył w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, przygotowane przez Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie wnioski o dofinansowanie w ramach programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019, następujących zadań:

- 1) „Przebudowa drogi powiatowej nr 1284D Gródek” na łączną kwotę 2.985.000,04 zł, z tego wnioskowana kwota dofinansowania 1.492.500 zł (dowód: akta kontroli str. 1-12),
- 2) „Przebudowa drogi powiatowej nr 1287D Wołów – Uskorz Wielki” na łączną kwotę 4.361.004,25 zł, z tego wnioskowana kwota dofinansowania 2.180.502,25 zł (dowód: akta kontroli str. 13-24).

Zadanie wymienione w pkt. 1 - „Przebudowa drogi powiatowej nr 1284D Gródek” obejmowało przebudowę drogi powiatowej klasy Z na odcinku 2,143 km, w tym poszerzenie jezdni na całym odcinku do 6 m, z dotychczasowej szerokości zmiennej od 5 m do 5,30 m, częściową wymianę konstrukcji jezdni, wykonanie zjazdów indywidualnych wraz z przepustami, wykonanie ciągu rowerowego na długości 1126 mb, wykonanie chodnika na długości 349 mb, oznakowanie poziome i pionowe.

Zadanie wymienione w pkt. 2 - „Przebudowa drogi powiatowej nr 1287D Wołów – Uskorz Wielki” obejmowało przebudowę drogi powiatowej klasy L o łącznej długości 2843 mb, w tym poszerzenie istniejącej nawierzchni na odcinku od km 0+331 do km 2+843 do 5,5 m z dotychczasowej szerokości 5 m, częściową wymianę nawierzchni bitumicznej, przebudowa istniejącego chodnika na ścieżkę rowerową oraz wykonanie na pozostałym odcinku chodnika wraz z ciągiem rowerowym, oznakowanie poziome i pionowe.

W dniu 31 października 2016 r. Komisja do oceny wniosków o dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej

infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” przesłała do Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie fax, w którym poinformowała Zarząd Powiatu Wołowskiego, iż złożone wnioski o dofinansowanie zadań pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1284D Gródek” oraz „Przebudowa drogi powiatowej nr 1287D Wołów – Uskorz Wielki” nie spełniają wymogów formalnych Programu. Z tego względu *Komisja* odrzuciła wnioski.

Komisja w obu przypadkach stwierdziła, że „zgodnie z punktem 2.3 lit. g) Instrukcji oceny przez *Komisję* wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Programu, **wniosek nie spełnia wymogów formalnych, gdy dotyczy zadania nieposiadającego zgody na odstępstwo od warunków technicznych określonych w rozporządzeniu – w przypadku, gdy taka zgoda jest wymagana.** Wniosek nie spełnia wymogów formalnych również wówczas, gdy wnioskodawca nie zastosował się do zapisów wytycznych zawartych w Instrukcji wypełnienia wniosku (pkt. 2.3 lit. b Instrukcji...)” (dowód: akta kontroli str. 25-28).

W uzasadnieniu dotyczącym odrzucenia wniosku o dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1284D Gródek” *Komisja* stwierdziła, że „Zgodnie z informacjami wskazanymi w pkt. 12.1 wniosku planowane do realizacji dwa odcinki drogi klasy Z, posiadają szerokość pasa ruchu 3,0m. Z przekroi poprzecznych wynika, że jezdnia na jednym z odcinków jest zmienna i ma szerokość 6,00 m i 5,50 m.

Wnioskodawca tym samym nie zastosował się do wytycznych programowych w zakresie wymogów dotyczących parametrów funkcjonalnych i technicznych; odcinek drogi, gdzie szerokość pasa ruchu wynosi 2,75 m, nie spełnia wymagań zawartych w § 15 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016, poz. 124, zwanym dalej rozporządzeniem). W myśl powołanego przepisu, szerokość pasów ruchu powinna wynosić na drodze klasy Z – 3,0 m. Szerokość pasa ruchu może być zmniejszona o 0,25 m, w przypadku konieczności zastosowania rozwiązań uspokajających ruch na drogach, których nie zastosowano na zwężonym odcinku drogi.

Ponadto z treści *Instrukcji wypełniania wniosku...* wynika, że zakres stosowania poszczególnych rodzajów chodników określają przepisy zawarte w § 43 – 44 rozporządzenia. Zgodnie z pkt 3.4.1 lit. c) *Instrukcji ceny przez Komisję wniosku...* chodnik usytuowany przy jezdni o szerokości poniżej 2 m wymaga, co do zasady, zgody na odstępstwo.

Wnioskodawca w punkcie 12 wniosku wskazał, iż całość projektowanego chodnika usytuowanego przy jezdni będzie miała szerokość mniejszą niż 2 m (z treści załączonych dokumentów projektowych do wniosku wynika, że szerokość projektowanego chodnika,

214 10 2

usytuowanego przy jezdni, wyniesie od 1,25 m do 1,5 m), co – w ocenie Komisji – wymaga uzyskania zgody na odstępstwo”.

W związku z powyższym wniosek Powiatu Wołowskiego w ocenie Komisji nie spełniał warunków wynikających z § 15 ust. 1 pkt 4 oraz § 44 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

W uzasadnieniu dotyczącym odrzucenia wniosku o dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1287D Wołów – Uskorz Wielki” Komisja stwierdziła, że „Z treści *Instrukcji wypełniania wniosku...* wynika, że zakres stosowania poszczególnych rodzajów chodników określają przepisy zawarte w § 43 – 44 rozporządzenia. Zgodnie z pkt 3.4.1. lit. c) *Instrukcji oceny przez Komisję wniosku...* chodnik usytuowany przy jezdni o szerokości poniżej 2 m wymaga, co do zasady, zgody na odstępstwo. Jak wynika z załączonej do wniosku dokumentacji projektowej szerokość projektowanego chodnika, usytuowanego przy jezdni wyniesie na znacznej części projektowanego zadania 1,50 m, co – w ocenie Komisji – wymaga uzyskania zgody na odstępstwo”.

Tym samym przedmiotowy wniosek Powiatu Wołowskiego w ocenie Komisji nie spełniał warunków wynikających z § 44 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

W dniu 9 listopada 2016 r. Powiat Wołowski złożył do Przewodniczącego Komisji do oceny wniosków o dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” wnioski o ponowną ocenę formalną wniosku o dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1284D Gródek” oraz zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1287D Wołów – Uskorz Wielki” (**dowód: akta kontroli str. 29-34**).

W odpowiedzi z dnia 28 listopada 2016 r. Przewodniczący Komisji podtrzymał w obu przypadkach stanowisko Komisji o odrzuceniu wniosków o dofinansowanie zadań z przyczyn formalnych oraz szczegółowo uzasadnił zajęte przez Komisję stanowisko (**dowód: akta kontroli str. 35-38**).

W związku z powyższym kontrolujący zwrócili się do Dyrektora ZDP w Wołowie z pytaniem dotyczącym wskazania przyczyny niezakwalifikowania do dofinansowania w 2017 roku z budżetu państwa w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019” wniosków złożonych w 2016 roku.

W odpowiedzi Pan [] (pracownik ZDP), stwierdził: „Złożone w 2016 roku wnioski nie uzyskały dofinansowania z uwagi na brak formalne odpowiednio:

- dla zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 1284D m. Gródek” w zakresie nieuzyskania zgody na odstępstwo w związku z nienormatywną szerokością chodnika, tj. 1,25 – 1,50 m oraz jezdni o szerokości zmiennej tj. od 5,50 m do 6,00 m.

- dla zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 1287D Wołów – Uskorz Wielki” w zakresie nieuzyskania zgody na odstępstwo w związku z nienormatywną szerokością chodnika, tj. 1,25-1,50 m.

Komisja oceniająca złożone wnioski szeroko omówiła przyczyny odrzucenia wniosku w pismach skierowanych do Starosty Wołowskiego. W odpowiedzi na powyższe Beneficjent również wyczerpująco umotywował przyczyny niedostosowania szerokości jezdni i chodnika we wnioskowanych zadaniach z uwagi na teren ścisłej zabudowy w miejscowościach Gródek i Uskorz Wielki. Dodatkowo osoba sporządzająca dokumentację projektową posiada odpowiednie kwalifikacje do projektowania” (dowód: akta kontroli str. 40-41).

W ocenie kontrolujących „Instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie zadania w ramach programu wieloletniego pn. Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” jak i „Instrukcja oceny przez Komisję wniosków o dofinansowanie zadań w ramach programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” wskazywały jednoznacznie, że „W przypadku uzyskania zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, w trybie art. 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290), w zakresie szerokości pasa ruchu, należy z listy wybrać „zgoda na odstępstwo” a do wniosku dołączyć kopię postanowienia wydanego przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej” (Instrukcja wypełniania ...), a zgodnie z punktem 2.3 lit. g Instrukcji oceny (...) wniosek nie spełnia wymogów formalnych, gdy dotyczy zadania nieposiadającego zgody na odstępstwo od warunków technicznych określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz.U.2016 poz. 124), w przypadku gdy zgoda taka jest wymagana.

W pismach z dnia 31 października oraz 28 listopada 2016 r. Komisja do oceny wniosków o dofinansowanie (...) wskazała jednoznacznie, że przedmiotowe wnioski posiadały wadę formalną, która spowodowała ich odrzucenie, a w konsekwencji utrata przez Powiat Wołowski dofinansowania w wysokości 3.673.002,25 zł do zadań realizowalnych w ramach programu

wieloletniego rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 w łącznej kwocie 7.346.004,29 zł.

W związku z zapisami protokołu kontroli Dyrektor ZDP złożył następujące wyjaśnienia i zastrzeżenia: „W ramach udzielenia dodatkowych wyjaśnień potwierdzających, iż Kontrolowany w sposób należyty dbał i dba o pozyskiwanie środków zewnętrznych na budowę i przebudowę dróg świadczy fakt skutecznego pozyskania dotacji w latach poprzednich (2016 r.: Przebudowa 1284D, ul. Garwolska w Wołowie) jak i obecnym (dwa zadania na przebudowę dróg znajdują się na ostatecznej liście rankingowej: przebudowa drogi powiatowej nr 1286D odc. Krzydłina Mała – ul. Willmanna w Lubiężu – załącznik do niemniejszego wyjaśnienia).

W toku kontroli ustalono, że w dniu 15 września 2016 r. Powiat Wołowski złożył w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu przygotowane przez Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie wnioski o dofinansowanie w ramach programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 następujących zadań :

1. Przebudowa drogi powiatowej nr 1284D Gródek na łączną kwotę 2.985.000,04 zł, z tego wnioskowana kwota dofinansowania 1.492.500 zł,

2. Przebudowa drogi powiatowej nr 1287D Wołów – Uskorz Wielki na łączną kwotę 4.361.004,25 zł, z tego wnioskowana kwota dofinansowania 2.180.502,25 zł.

Zadanie wymienione w punkcie 1 obejmowało przebudowę drogi powiatowej klasy Z na odcinku 2,143 km, w tym poszerzenie jezdni na całym odcinku do 6 metrów z dotychczasowej szerokości zmiennej od 5 metrów do 5,30 metrów, częściową wymianę konstrukcji jezdni, wykonanie zjazdów indywidualnych wraz z przepustami, wykonanie ciągu rowerowego, wykonanie chodnika na długości 349 mb oraz oznakowanie poziome i pionowe.

Zadanie wymienione w punkcie 2 obejmowało przebudowę drogi powiatowej klasy L o łącznej długości 2+845 do 5,5 metra z dotychczasowej szerokości 5 metrów, częściową wymianę nawierzchni bitumicznej, przebudowę istniejącego chodnika na ścieżkę rowerową oraz wykonanie na pozostałym odcinku chodnika wraz z ciągiem rowerowym, oznakowanie poziome i pionowe.

Oba wnioski zostały odrzucone przez Komisję do oceny wniosków ze względu na niespełnienie przez nie wymogów formalnych programu.

Kontrolujący stanęli na stanowisku, że Komisja wskazała jednoznacznie, że przedmiotowe wnioski posiadały wadę formalną, która spowodowała ich odrzucenie, a w konsekwencji utratę przez Powiat Wołowski dofinansowania w wysokości 3.973.002,25 zł do zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej

na lata 2016-2019 w łącznej kwocie 7.346.004,29 zł.

Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie stwierdza, że postępowanie się przez kontrolujących w cytowanym fragmencie protokołu terminem utraty nie jest trafne albowiem zawiera w sobie negatywną konotację polegającą na tym, że na skutek nieudolnie podejmowanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie działań Powiat Wołowski został pozbawiony dofinansowania w tej kwocie. Należy tymczasem podkreślić, że negatywna ocena złożonych wniosków nie była efektem jakości podejmowanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie czynności czy też niedopełnieniem obowiązków przez jego pracowników lecz brakiem natury formalnej prowadzącym się do tego, że objęte wnioskami inwestycje nie spełniały od momentu ich powstania wymagań normatywnych określonych przepisami wykonawczymi do ustawy Prawo budowlane. Nie można również tracić z pola widzenia okoliczności, że Powiat Wołowski nie utracił dofinansowania, lecz go nie uzyskał, co stanowi dość istotną różnicę.

Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie podkreśla, że dofinansowanie na zadania wymienione w punkcie 1 i 2 nie zostało udzielone albowiem zadania te nie spełniły wymogów formalnych określonych w załączniku do uchwały nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”. Podstawą braku udzielenia dofinansowania na przedmiotowe zadania nie było z całą pewnością niewłaściwe wypełnienie przez wnioskodawcę wniosku lub niezłączenie do wniosku stosownych dokumentów. Należy bowiem podkreślić, że powołana przez kontrolujących instrukcja wypełniania wniosku oraz instrukcja oceny przez Komisję wniosków wskazywały, że wybór zakładki „zgoda na odstępstwo” oraz dołączenie do wniosku kopii postanowienia były wymagane w przypadku uzyskania zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych w trybie art. 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane w zakresie szerokości pasa ruchu. Nie może tymczasem budzić wątpliwości, że w przypadku obu analizowanych zadań tego rodzaju odstępstw nie uzyskano. Trzeba w konsekwencji podnieść, że wnioski nie spełniały wymogów formalnych z uwagi na to, że dotyczyły zadań nieposiadających zgody na odstępstwo od warunków technicznych określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, w przypadku, w którym zgoda taka jest wymagana. Przyczyną, że względu na którą oba wnioskowane zadania nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania, nie było zatem niewłaściwe wypełnienie wniosku lub niedołączenie stosownych dokumentów. Istotnie, postanowienie o wyrażeniu zgody na odstępstwo od warunków technicznych nie zostało do wniosku dołączone albowiem w przypadku tych

inwestycji nie zostało wydane.

Zarząd Dróg Powiatowych wskazuje, że stosownie do treści art. 29 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 7 przedmiotowej ustawy przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Zgodnie natomiast z definicją zawartą w art. 3 pkt 9 tej ustawy przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.

W świetle przedstawionych powyżej argumentów trzeba uznać, że z chwilą ukonstytuowania się obu zadań określonych terminem przebudowa było jasne, że zmiana parametrów obu dróg powiatowych może dokonać się wyłącznie w ramach istniejących pasów drogowych w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. W ramach istniejących i wydzielonych liniami granicznymi gruntów należało zlokalizować drogę wraz z jezdnią i chodnikiem. Od samego początku wiadomym było, że bez nabycia gruntów z przeznaczeniem na poszerzenia pasa drogowego niemożliwym było dokonanie przebudowy dróg powiatowych z zachowaniem normatywnych szerokości jezdni i chodnika. Koszty wykupu terenu na poszerzenie chodników były tak duże, że odstąpiono od tego pomysłu. Tego rodzaju decyzja została podjęta na posiedzeniu Rady Powiatu w dniu 29 czerwca 2016 r. Zakres prac był przy tym omawiany na kilku spotkaniach zarówno na posiedzeniach Zarządu Powiatu, jak i w Urzędzie Gminy Wołów, która była wówczas potencjalnym partnerem przy finansowaniu tych inwestycji. Projekty zostały dodatkowo przedstawione w terenie. Złożenie wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę jest przedsięwzięciem czasochłonnym i wymagającym posiadania dużej ilości dodatkowych dokumentów, które nie są niezbędne w przypadku zgłoszenia. Przebudowa obu dróg powiatowych została w konsekwencji zgłoszona organowi administracji architektoniczno-budowlanej zgodnie w wymogiem określonym w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane a organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu co do dokonanego zgłoszenia.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że przepis art. 9 ust. 1 ustawy Prawo budowlane dopuszcza odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych w przypadkach szczególnie

uzasadnionych. Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych nie jest udzielane w przypadkach już uwzględnionych w przepisach techniczno-budowlanych. Jeżeli zatem w § 15 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie przewidziano, że szerokość pasa ruchu na drodze klasy Z powinna wynosić 3 metry a na drodze klasy L 2,75 metra i może być zmniejszona o 0,25 metra w przypadku konieczności zastosowania rozwiązań uspokajających ruch na terenie zabudowy, to składanie wniosku o uzyskanie odstępstwa w tym przypadku jest bezprzedmiotowe. Podobnie należy odnieść się do szerokości chodnika określonego w § 43 i § 44 tego rozporządzenia. Ustalenie Komisji co do niespełniania przez zadania wymogów formalnych miało przeto charakter oceny sprawdzający się do przyjęcia, że w przypadku oby zadań nie zaistniały przypadki określone rozporządzeniem, zaistnienie, których pozwalałoby na zwężenie szerokości pasa ruchu i szerokości chodnika, co w dalszym ciągu spełniałoby wymogi normatywnie przedmiotowego rozporządzenia.

Należy wreszcie zwrócić uwagę, że Powiat Wołowski oraz Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie nie dysponował wystarczającym czasem do przeprowadzenia postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę oraz wystąpienie w jego ramach o uzyskanie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych. Jak wskazano bowiem w punkcie IX załącznika do uchwały numer 154/2015 Rady Ministrów nabór wniosków przeprowadzony począwszy od 2016 r. będzie przebiegał według harmonogramu, zgodnie z którym do 15 września należało zgłosić wniosek do wojewody. Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie dysponował w konsekwencji jedynie czasem dwóch miesięcy na przeprowadzenie całej procedury związanej ze zgłoszeniem zadań, który był niewystarczający do uzyskania pozwolenia na budowę i uzyskania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych. Na posiedzeniu Rady Powiatu w dniu 29 czerwca 2016 r. przedstawiono stanowisko, że okres do 15 września 2016 r. jest za krótki do realizacji zadania w trybie udzielenia pozwolenia na budowę i wystarczał jedynie do wyłonienia projektanta, opracowania dokumentacji projektowej, zgłoszenia przebudowy oraz złożenia wniosku o dofinansowanie.

W świetle przedstawionych argumentów należy stwierdzić, że Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie nie ponosi odpowiedzialności za nieuzyskanie przez Powiat Wołowski dofinansowania na zadania numer 1 i numer 2 albowiem nieuzyskanie tego dofinansowania było efektem negatywnej oceny Komisji w zakresie badania, czy inwestycja drogowa jest zgodna z warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie”.

211 3 7

- w zakresie stosowania się do zaleceń organu zarządzającego ruchem oraz dbałości o bezpieczeństwo ruchu

Jednostka kontrolowana - jako zarządca dróg powiatowych - nie odniosła się do zaleceń sformułowanych w piśmie z dnia 23.06.2015 r. Kontrolujący, w związku z prowadzoną kontrolą w dniu 15.03.2017 r. zwrócili się z prośbą o przedłożenie dokumentów potwierdzających wykonanie zaleceń związanych z uporządkowaniem organizacji ruchu. W piśmie z dnia 22.03.2017 r. Dyrektor ZDP poinformował, że zalecenia wynikające z protokołów wykonywane były na bieżąco. W dniach 11.05.2017 r. 17.05.2017 r. dokonano w terenie weryfikacji wykonania zaleceń.

Stwierdzono **zastosowanie się** do poniższych zaleceń:

Droga powiatowa nr 1298D –

- m. Brzeg Dolny ustawiono znaki D-6. Usunięto znak A-7 ze skrzyż. ul. Towarowej i Kolejowej.

Droga powiatowa nr 1289D –

- m. Brzeg Dolny ustawiono od strony przejazdu kolejowego znaki C-13/C-16 oraz C-13a/C-16a,

- m. Brzeg Dolny, ul. Al. Jerozolimskie oznakowano wjazdy do marketów znakiem D-6b,

- m. Brzeg Dolny, ul. Aleje Jerozolimskie / ul. Odrodzenia zmieniono znak D-6b na D-6,

- m. Brzeg Dolny, ul. Wierzbowa ustawiono znak D-6b,

- m. Brzeg Dolny, ul. Wierzbowa ustawiono oznakowanie C-13/C-16,

- m. Brzeg Dolny, ul. usunięto linię P-11 przed skrzyżowaniem z ul. Jaworową,

- przed wjazdem do m. Wołów ustawiono znaki C-13a/C-16a.

Droga powiatowa nr 1291D -

- m. Naborów ustawiono znak D-6.

Droga powiatowa nr 1286D -

- m. Lubiąż w kierunku m. Gliniany przy znaku D-1 dodano znak T-6.

Droga powiatowa nr 1295D -

- m. Stobno uzupełniono znaki A-7, D-D1 tablicami T-6.

Droga powiatowa nr 1274D -

- przed m. Wińsko usunięto niewłaściwie ustawiony znak A-7.

Droga powiatowa nr 1114D -

- w m. Czaplice od strony m. Białawy ustawiono znak E-17a „Czaplice”.

Droga powiatowa nr 1284D -

- oznakowano skrzyżowanie z DP 1282D.

Stwierdzono **niezastosowanie** się do poniższych zaleceń:

Droga powiatowa nr 1289D -

- m. Brzeg Dolny, ul. Nasypowa brak znaków D-6,

- m. Brzeg Dolny, ul. Al. Jerozolimskie skrzyż. z ul. Pionierską, Osiedlową, Przedszkolną brak oznakowania linią P-11 i znakami D-6a,

- m. Brzeg Dolny skrzyż. ul. J.M. Ossolińskiego/ Al. Jerozolimskie brak znaku D-6b,

- brak znaku B-34 „60” na odcinku Żerkówek / skrzyż. po przeciwległej stronie znaków B-33 „60”.

Droga powiatowa nr 1291D -

- m. Brzeg Dolny, ul. Naborowska skrzyż. z ul. Szkolną brak znaków D-6,

- m. Brzeg Dolny, ul. Naborowska brak znaków B-33 „40” po skrzyżowaniach z drogami publicznymi.

Droga powiatowa nr 1353D -

- m. Brzeg Dolny, ul. Sienkiewicza skrzyż. z ul. Zwycięstwa nie ustawiono znaku D-6b lub nie usunięto linii P-11,

- m. Brzeg Dolny, ul. Sienkiewicza skrzyż. z ul. Zwycięstwa niewidoczna linia P-10,

- skrzyż. z DW 340 niewidoczna linia P-12,

- skrzyż. z DW 340 w kierunku m. Godzięcin brak znaków C-13/C-16 oraz odpowiednio C-13a/C-16a,

- m Godzięcin, od strony DW 340 brak znaku B-33 „40”.

Droga powiatowa nr 1287D -

- brak znaku E-17a „Wołów” od strony m. Uskorz Mały,

- brak znaku E-17a „Uskorz Mały”.

Droga powiatowa nr 1274D -

- w m. Białawy Wielkie brak znaków D-6.

Droga powiatowa nr 1114D -

- w m. Białawy Wielkie brak znaków D-42.

W zakresie konieczności zmian organizacji ruchu, polegającego na ograniczeniu prędkości w obszarach zabudowanych na terenie miejscowości Mikorzyce, Siodłkowice, Proszkowa, Nieszkowice, Trzcinica Wołowska, Głębowice, Czaplice, Stryjno, Brzózka, Kozowo, Gryżyce, Dąbie, Buszkowice Małe, Kleszczowice, Węgrzce, Orzeszków, Pierusza, Pawłoszewo, Naborów oraz na odcinku Siodłkowice-Proszkowa stwierdzono, że zostało dokonane oznakowanie znakiem B-33 „40” miejscowości Mikorzyce, Proszkowa, Brzózka, Kozowo,

Gryżyce, Pierusza, Pawłoszewo. Zarządca drogi (ZDP) dokonał jednak zmiany organizacji ruchu bez stosownego zatwierdzenia Starosty Wołowskiego. Tym samym niedopełniony został obowiązek wynikający z §4 ust. 1 *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* stanowiący, że podstawą wprowadzenia organizacji ruchu lub jej zmiany jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. W przypadku przedmiotowych zmian zarządca drogi nie przedłożył dokumentacji na podstawie której organ zarządzający ruchem mógłby dokonać zatwierdzenia. Tym samym należy uznać, że zalecenia w zakresie obniżenia prędkości nie zostały wykonane.

W dniu 16.06.2017 r. dyrektor jednostki poinformował o usunięciu zaleceń opisanych w protokole częściowym z dnia 11.05.2017 r. w obszarze oznakowania pionowego. W zakresie zalecanych zmian organizacji ruchu nie przedstawiono do zatwierdzenia stosownych projektów.

W związku z zapisami protokołu kontroli Dyrektor ZDP złożył następujące wyjaśnienia i zastrzeżenia:

- *„Wszystkie zalecenia pokontrolne, wynikające z przeprowadzonej przez organ zarządzający ruchem przy udziale przedstawiciela Zarządu Dróg Powiatowych i Komendy Powiatowej Policji kontroli dróg powiatowych pod względem prawidłowości oznakowania, w zakresie uzupełnienia brakujących znaków drogowych pionowych i poziomych zostały wykonane, o czym pismem z dnia 16.06.2017 r. kontrolowany poinformował organ zarządzający ruchem.*
- *Wprowadzenie znaków ograniczenia prędkości B-33 „40” w obszarach zabudowanych, na terenie miejscowości, w których nie ma chodnika zostało również wykonane na podstawie zaleceń pokontrolnych organu zarządzającego ruchem z dnia 23.06.2015 r. Z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego a w szczególności pieszych poruszających się po drogach i zaleceń organu znaki ustawiono w trybie pilnym, bez stosownego zatwierdzenia. Niniejszym kontrolowany zobowiązuje się do dokonywania w przyszłości stosownych projektów i zatwierdzeń organizacji ruchu, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem”.*

Organ kontrolujący zwrócił się w dniu 22.05.2017 r. z następującym zapytaniem:

Czy w okresie lat 2015-2017 Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie występował o statystykę zdarzeń drogowych do Komendy Powiatowej Policji w Wołowie?

Dyrektor jednostki w odpowiedzi z dnia 26.05.2017 r. poinformował, że ZDP w Wołowie występowało o statystykę zdarzeń drogowych w ramach opracowywanych projektów i opinii dla poprawy bezpieczeństwa ruchu. Wskazał jednocześnie, że jednostka współpracuje w Policję w przypadku zgłaszanych zdarzeń drogowych. Dyrektor nie przedłożył dokumentów potwierdzających posiadanie statystyk zdarzeń drogowych. Zauważyć należy, że przywołana przez Dyrektora opinia komendanta powiatowego Policji jest obligatoryjnym załącznikiem do przedłożonego projektu nowej organizacji ruchu (§ 7 ust.2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem) i w żaden sposób nie ma odniesienia do statystyk zdarzeń drogowych.

W związku z zapisami protokołu kontroli Dyrektor ZDP złożył następujące wyjaśnienia i zastrzeżenia: „*W nawiązaniu do statystyk zdarzeń drogowych na drogach powiatowych w ramach opracowywanych projektów dla poprawy bezpieczeństwa ruchu kontrolowany dołącza kserokopię pisma projektanta wraz z informacją Komendanta Policji w Brzegu Dolnym, w sprawie zdarzeń drogowych*”.

II Wykonanie planu finansowego jednostki samorządu terytorialnego

- w zakresie pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego przez Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie

Rada Powiatu Wołowskiego w § 1 uchwały z dnia 24 marca 2004 r w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego (**dowód: akta kontroli str. 43-44**) określiła stawki opłat pobieranych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, dotyczące:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym,
- 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,
- 3) umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam,
- 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

W § 3 uchwały Rada wskazała, że za zajęcie 1 m² powierzchni jezdni pasa drogowego dróg powiatowych, na cele określone w § 1 pkt 1 i 4 uchwały, stawki opłat za każdy dzień zajęcia wynoszą:

- 1) przy zajęciu jezdni do 20% szerokości – 3,00 zł,

- 2) przy zajęciu jezdni powyżej 20% do 50 % szerokości – 5,00 zł,
- 3) przy zajęciu jezdni powyżej 50% do całkowitego zajęcia jezdni – 8,00 zł.

W uchwale wskazano, że stawki określone w pkt 1 stosuje się także do chodników, placów, zatok postojowych i autobusowych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych

W § 4 przedmiotowej uchwały, Rada wskazała, że za zajęcie pasa drogowego, w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, roczne stawki opłat za 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi powiatowej zajętego przez rzut poziomy umieszczanego urządzenia wynoszą:

- 1) poza terenem zabudowanym – 15,00 zł,
- 2) w terenie zabudowanym – 40,00 zł,
- 3) na drogowym obiekcie inżynierskim – 200,00 zł,
- 4) przy umieszczaniu urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych stawki w wysokości 50% określonych w pkt 1, 2 i 3.

W § 5 uchwały wskazano, że za każdy dzień zajęcia pasa drogowego, w celu umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, ustala się stawki opłat za 1 m² powierzchni:

- 1) pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy obiektu handlowego lub usługowego:
 - poza terenem zabudowy – 0,50 zł,
 - w terenie zabudowy – 0,50 zł,
- 2) pasa drogowego zajętego przez rzut poziomy innych obiektów – 0,50 zł.

Ponadto za każdy dzień umieszczenia w pasie drogowym reklamy ustala się stawkę opłaty za 1 m² powierzchni w wysokości 2,00 zł (pkt 2).

W informacji z dnia 13 października 2017 r. złożonej przez Panią poinformowano kontrolujących, że Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie w latach 2015-2017 nie otrzymał dochodów z tytułu opłat za umieszczenie reklam w pasie drogowym dróg powiatowych (**dowód: akta kontroli str. 45**).

Tymczasem kontrolujący ustalili, że na dzień 13 października 2017 r. w pasie dróg powiatowych znajdowały się następujące reklamy.

Droga powiatowa nr 1289D:

- Wołów ul. Marii Skłodowskiej-Curie (obok ronda Buchholz), o powierzchni około 1,8 m² (**dowód: akta kontroli str. 46**),
- Brzeg Dolny ul. Dębowa (pomiędzy stacją Orlen a przejazdem kolejowym), o powierzchni około 4 m² (**dowód: akta kontroli str. 47**),

- Brzeg Dolny ul. Dębowa (pomiędzy stacją Orlen a przejazdem kolejowym), o powierzchni około 4 m² (**dowód: akta kontroli str. 48**),
- Brzeg Dolny ul. Aleje Jerozolimskie (obok sklepu ogrodniczego oraz skrzyżowania przy Komisariacie Policji), o powierzchni około 4 m² (**dowód: akta kontroli str. 49**),
- Brzeg Dolny ul. Aleje Jerozolimskie, o powierzchni około 4 m² (**dowód: akta kontroli str. 50**).

Droga powiatowa nr 1291D:

- Brzeg Dolny ul. Mostowa, o powierzchni około 1,6 m² (**dowód: akta kontroli str. 51**),

Droga powiatowa nr 1298D:

- Brzeg Dolny ul. 1 Maja, o powierzchni około 3,2 m² (**dowód: akta kontroli str. 52**),
- Brzeg Dolny ul. 1 Maja, o powierzchni około 1 m² (**dowód: akta kontroli str. 53**),
- Brzeg Dolny ul. 1 Maja, o powierzchni około 1 m² (**dowód: akta kontroli str. 54**).

Droga powiatowa 1353D:

- Brzeg Dolny ul. Sienkiewicza, o powierzchni około 3,2 m² (**dowód: akta kontroli str. 55**).

Łączna powierzchnia reklamowa znajdująca się w pasie dróg objętych kontrolą wynosi 27,8 m², co w przeliczeniu na stawkę określoną w uchwale Rady Powiatu, wynoszącą 2 zł dziennie za 1 m² przekłada się na dochód powiatu w wysokości 55,60 zł za dzień, co w skali roku wynosi 20.294,00 zł.

W ocenie kontrolujących niedochodzenie przez Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie opłat za umieszczenie reklam w pasie drogowym dróg powiatowych wypełnia ustawowe znamiona czynu wyszczególnionego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1311, dalej: uondfp). Zgodnie z tą regulacją, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Należności te to przewidziane w art. 40 ust. 3 i 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 roku, poz. 1440 ze zm.) stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego z tytułu umieszczenia reklam w pasie drogowym dróg powiatowych. W przypadku nieustalenia, niepobrania lub niedochodzenia należności czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych polega na zaniechaniu. Zaniechanie ustalenia należności polega na powstrzymaniu się przez osoby odpowiedzialne od określenia kwoty należności przypadającej jednostce samorządu terytorialnego. O zaniechaniu można mówić dopiero w chwili, kiedy należność taką należało, zgodnie z przepisami prawa, ustalić i trwa ono aż do momentu ustalenia tej należności.

Jak wskazują przedstawiciele literatury przedmiotu celem regulacji zawartej w art. 5 ust. 1 uondfp jest zapobieżenie sytuacji, w której niemożliwe będzie późniejsze dochodzenie należności z powodu braku jej wcześniejszego ustalenia (Dyscyplina finansów publicznych Komentarz., T. Robaczyński, P. Gryśka, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006 str. 96).

W związku z zapisami protokołu kontroli Dyrektor ZDP złożył następujące wyjaśnienia i zastrzeżenia:

➤ „Definicja reklamy zamieszczona w art. 4 pkt 23 (Definicje legalne) ustawy z dnia 21 marca 1985 r. (Dz.U. 2017.2222 t.j. z dnia 2017.12.01) o drogach publicznych: Reklama – umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566), a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 i 1926), ustawionym przez gminę znakiem informacyjnym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, z późn. zm.).

W oparciu o informacje uzyskane przez Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie od Gminy Brzeg Dolny z których wynika że znaki (tablice) wymienione w protokole:

Droga powiatowa nr 1289D:

- Brzeg Dolny ul. Dębowa (pomiędzy stacją Orlen a przejazdem kolejowym), o powierzchni około 4m² (akta kontroli str. 47)

- Brzeg Dolny ul. Dębowa (pomiędzy stacją Orlen a przejazdem kolejowym), o powierzchni około 4m² (akta kontroli str. 48)

- Brzeg Dolny ul. Aleje Jerozolimskie (obok sklepu ogrodniczego oraz skrzyżowania przy Komisariacie Policji), o powierzchni około 4m² (akta kontroli str. 49)

- Brzeg Dolny ul. Aleje Jerozolimskie, o powierzchni około 4m² (akta kontroli str. 50)

Droga powiatowa nr 1291D:

- Brzeg Dolny ul. Mostowa, o powierzchni około 1,6 m² (akta kontroli str. 51)

Droga powiatowa nr 1298D:

- Brzeg Dolny ul. 1 Maja, o powierzchni około 3,2 m² (akta kontroli str. 52)

Droga powiatowa nr 1353D:

- Brzeg Dolny ul. Sienkiewicza, o powierzchni około 3,2 m² (akta kontroli str. 55)

(podano błędną lokalizację – wyjaśnienie w dalszej części pisma)
zostały ustawione przez Gminę Brzeg Dolny w porozumieniu z zainteresowanymi firmami, których siedziby zlokalizowane są przy drogach na terenie gminy Brzeg Dolny. Ponadto z uzyskanych informacji dowiedzieliśmy się, że przedmiotowe znaki zostały ustawione przez powstaniem Zarządu Dróg Powiatowych czyli przed 1999 r. Wymienione wyżej znaki ustawione zostały przez gminę Brzeg Dolny i wskazują dojazd do obiektów zlokalizowanych przy drogach w tym do obiektów użyteczności publicznej, zatem zgodnie z przytoczoną definicją nie są reklamami.

Należy również dodać, że w opinii Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie wskazane znaki znacząco przyczyniają się do poprawy płynności ruchu i ułatwiają kierowcom zarówno samochodów osobowych jak i ciężarowych czy długim zespołom pojazdów dojazd do miejsc docelowych, bez narażania się na błędzenie po drogach gminnych bądź powiatowych, co bezpośrednio przekłada się na poprawę bezpieczeństwa ruchu (w głównej mierze mając tu na uwadze dojazd pojazdów ciężarowych do zakładów chemicznych, korzystających z mostu na Odrze).

➤ Ponadto informujemy, że tablica ze zdjęcia z akt kontroli str. 55 nie znajduje się na drodze powiatowej nr 1353D ul. Sienkiewicza, tylko przy drodze wojewódzkiej nr 341 (ul. Kolejowa) na wysokości posesji 21, w pobliżu Urzędu Poczтового.

Informujemy również, że zgodnie z podglądami z portalu <http://mapy.geoportal.gov.pl> (z włączoną warstwą Krajowej Integracji Ewidencji Gruntów), WebEWID <https://portal.powiatwolowski.pl/is2/iEwid/> oraz <https://www.google.pl/maps/> znak przy drodze powiatowej nr 1291D (ul. Mostowa) umiejscowiony jest poza granicą działki nr 33 AM 11 obręb Brzeg Dolny, i znajduje się na działce nr 27 AM 11 obręb Brzeg Dolny.

➤ Wskazany w aktach kontroli znak (str. 46), umieszczony przy drodze powiatowej nr 1289D ulica Marii Skłodowskiej – Curie wskazuje dojazd do firm mających siedzibę przy przedmiotowej ulicy. Znak nie zasłania znaków drogowych i nie utrudnia ruchu pieszych ani pojazdów. Ułatwia uczestnikom ruchu dojazd do obiektu zlokalizowanego przy drodze powiatowej nr 1289D i wojewódzkiej nr 340 w tym m.in. do obiektu użyteczności publicznej – przychodni zdrowia Gemini-Med.

➤ Znak przedstawiony w aktach kontroli na str. 53 znajdujący się przy drodze powiatowej nr 1298D ul. 1 Maja, wystaje poza obrys ogrodzenia działki nr 2/2 AM 21 obręb Brzeg Dolny w około 40%. Natomiast elementy konstrukcyjne znaku (słupki i mocowanie) ustawione są w całości na działce prywatnej. Ponadto znak umieszczony jest wysoko i nie zasłania znaków

drogowych ani nie utrudnia ruchu pieszych. Z uwagi na miejsce i wysokość zamocowania reklamy, podczas objazdów dróg „nachodzenie” reklamy na pas drogowy mogło zostać niezauważone.

➤ *Znak ze zdjęcia z akt kontroli str. 54, nie został zlokalizowany we wskazanym miejscu tj. przy drodze powiatowej nr 1298D w Brzegu Dolnym przy ulicy 1 Maja. W związku z powyższym nie możemy się odnieść do przedmiotowego znaku”.*

- w zakresie wydatkowania środków finansowych: prawidłowość rozliczenia delegacji służbowych.

Do kontroli prawidłowości rozliczania kosztów wyjazdów służbowych (delegacji) wybrano następujące dokumenty:

- 1) dow. księgowy nr 1526, polecenie wyjazdu służbowego nr 19/2015 z dnia 14.09.2015 r.,
- 2) dow. księgowy nr 142, polecenie wyjazdu służbowego nr 3/2016 z dnia 02.02.2016 r.,
- 3) dow. księgowy nr 48, polecenie wyjazdu służbowego nr 1/2016 z dnia 11.01.2016 r.,
- 4) dow. księgowy nr 616, polecenie wyjazdu służbowego nr 14/2016 z dnia 20.04.2016 r.,
- 5) dow. księgowy nr 136, polecenie wyjazdu służbowego nr 3/2015 z dnia 20.01.2015 r.,
- 6) dow. księgowy nr 155, polecenie wyjazdu służbowego nr 4/15 z dnia 21.01.2015 r.,
- 7) dow. księgowy nr 185, polecenie wyjazdu służbowego nr 5/2015 z dnia 26.01.2015 r.,
- 8) dow. księgowy nr 478, polecenie wyjazdu służbowego nr 10/2015 z dnia 23.03.2015 r.,
- 9) dow. księgowy nr 919, polecenie wyjazdu służbowego nr 13/2015 z dnia 26.05.2015 r.,
- 10) dow. księgowy nr 1042, polecenie wyjazdu służbowego nr 14/2015 z dnia 16.06.2015 r.,
- 11) dow. księgowy nr 1269, polecenie wyjazdu służbowego nr 18/2016 z dnia 17.08.2016 r.,
- 12) dow. księgowy nr 1270, polecenie wyjazdu służbowego nr 20/2016 z dnia 30.08.2016 r.,
- 13) dow. księgowy nr 1473, polecenie wyjazdu służbowego nr 22/2016 z dnia 03.10.2016 r.,
- 14) dow. księgowy nr 1117, polecenie wyjazdu służbowego nr 16/2015 z dnia 03.07.2015 r.,
- 15) dow. księgowy nr 67, polecenie wyjazdu służbowego nr 2/2016 z dnia 18.01.2016 r.,
- 16) dow. księgowy nr 202, polecenie wyjazdu służbowego nr 4/2016 z dnia 10.02.2016 r.,
- 17) dow. księgowy nr 371, polecenie wyjazdu służbowego nr 5/2016 z dnia 23.02.2016 r.,

na kwotę 97,79 zł.

Do powyższego dowodu księgowego złożone zostało oświadczenie Dyrektora ZDP Wołów z dnia 18.03.2016 r. następującej treści: „Oświadczam, że przedłożyłem rachunek kosztów podróży wyjazdu służbowego nr 5/2016 z 9 – dniowym opóźnieniem z powodu nadmiaru innych obowiązków służbowych” (**dowód: akta kontroli str. 56-58**).

18) dow. księgowy nr 372, polecenie wyjazdu służbowego nr 6/2016 z dnia 26.02.2016 r., na kwotę 93,61 zł.

Do powyższego dowodu księgowego złożone zostało oświadczenie Dyrektora ZDP Wołów z dnia 18.03.2016 r. następującej treści: „Oświadczam, że przedłożyłem rachunek kosztów podróży wyjazdu służbowego nr 5/2016 z 6 – dniowym opóźnieniem z powodu nadmiaru innych obowiązków służbowych” (**dowód: akta kontroli str. 59-61**).

19) dow. księgowy nr 373, polecenie wyjazdu służbowego nr 8/2016 z dnia 14.03.2016 r.,

20) dow. księgowy nr 508, polecenie wyjazdu służbowego nr 11/2016 z dnia 31.03.2016 r.,

21) dow. księgowy nr 614, polecenie wyjazdu służbowego nr 12/2016 z dnia 14.04.2016 r.,

22) dow. księgowy nr 615, polecenie wyjazdu służbowego nr 13/2016 z dnia 18.04.2016 r.,

23) dow. księgowy nr 1015, polecenie wyjazdu służbowego nr 16/2016 z dnia 13.06.2016 r., na kwotę 317,20 zł.

Do powyższego dowodu księgowego złożone zostało oświadczenie Dyrektora ZDP Wołów z dnia 07.07.2016 r. następującej treści: „Oświadczam, że przedłożyłem rachunek kosztów podróży wyjazdu służbowego nr 16/2016 z 6 – dniowym opóźnieniem z powodu nadmiaru innych obowiązków służbowych” (**dowód: akta kontroli str. 62-65**).

24) dow. księgowy nr 118, polecenie wyjazdu służbowego nr 1 z dnia 07.01.2015 r.,

25) dow. księgowy nr 472, polecenie wyjazdu służbowego nr 7/2015 z dnia 17.02.2015 r., na kwotę 90,27 zł.

Do powyższego dowodu księgowego złożone zostało oświadczenie Dyrektora ZDP Wołów z dnia 24.03.2015 r. następującej treści: „Oświadczam, że przedłożyłem rachunek kosztów podróży wyjazdu służbowego z 21 – dniowym opóźnieniem z powodu nieobecności w pracy z powodu choroby” (**dowód: akta kontroli str. 66-69**).

26) dow. księgowy nr 473, polecenie wyjazdu służbowego nr 9/2015 z dnia 25.02.2015 r., na kwotę 86,92 zł.

Do powyższego dowodu księgowego złożone zostało oświadczenie Dyrektora ZDP Wołów z dnia 24.03.2015 r. następującej treści: „Oświadczam, że przedłożyłem rachunek kosztów podróży wyjazdu służbowego z 13 – dniowym opóźnieniem z powodu nieobecności w pracy z powodu choroby” (**dowód: akta kontroli str. 70-72**).

27) dow. księgowy nr 971, polecenie wyjazdu służbowego nr 11/2015 z dnia 13.05.2015 r., na kwotę 90,27 zł.

Do powyższego dowodu księgowego złożone zostało oświadczenie Dyrektora ZDP Wołów z dnia 12.06.2015 r. następującej treści: „Oświadczam, że przedłożyłem rachunek kosztów podróży wyjazdu służbowego z 16 – dniowym opóźnieniem z powodu nadmiaru innych obowiązków służbowych” (**dowód: akta kontroli str. 73-75**).

28) dow. księgowy nr 972, polecenie wyjazdu służbowego nr 12/2015 z dnia 14.05.2015 r., na kwotę 86,92 zł.

Do powyższego dowodu księgowego złożone zostało oświadczenie Dyrektora ZDP Wołów z dnia 12.06.2015 r. następującej treści: „Oświadczam, że przedłożyłem rachunek kosztów podróży wyjazdu służbowego z 15 – dniowym opóźnieniem z powodu nadmiaru innych obowiązków służbowych” (**dowód: akta kontroli str. 76-78**).

29) dow. księgowy nr 1260, polecenie wyjazdu służbowego nr 17/2015 z dnia 03.08.2015 r.,

30) dow. księgowy nr 1973B, polecenie wyjazdu służbowego nr 33/2016 z dnia 07.12.2016 r., na kwotę 150,90 zł.

Do powyższego dowodu księgowego złożone zostało oświadczenie Dyrektora ZDP Wołów z dnia 29.12.2016 r. następującej treści: „Oświadczam, że przedłożyłem rachunek kosztów podróży wyjazdu służbowego nr 33/2015 z 8 – dniowym opóźnieniem z powodu nadmiaru innych obowiązków służbowych” (**dowód: akta kontroli str. 79-83**).

W 30 pobranych do kontroli poleceniach wyjazdu służbowego pracowników ZDP w Wołowie kontrolujący stwierdzili, że w 8 przypadkach nastąpiło rozliczenie po upływie 14 dni od dnia zakończenia delegacji, w tym w 7 przypadkach „z powodu nadmiaru innych obowiązków służbowych”. Kontrolujący wskazują, że zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. z 2013 poz. 167), pracownik dokonuje rozliczenia kosztów podróży krajowej lub podróży zagranicznej nie później niż w terminie 14 dni od dnia zakończenia tej podróży. Bieg terminu na rozliczenie delegacji należy liczyć od dnia następującego po dniu zakończenia podróży. Stosownie do art. 111 kodeksu cywilnego – stosowanym na podstawie art. 300 kodeksu pracy – jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia. Do takiego rozliczenia pracownik dołącza dokumenty potwierdzające poniesione w trakcie

podróży wydatki, w szczególności rachunki, faktury lub bilety. Jeżeli przedstawienie dokumentu nie jest możliwe, pracownik składa pisemne oświadczenie o dokonanym wydatku i przyczynach braku jego udokumentowania, a ponadto w uzasadnionych przypadkach oświadczenie o okolicznościach mających wpływ na prawo do diet, ryczałtów, zwrot innych kosztów podróży lub ich wysokość.

Jak wskazują przedstawiciele literatury przedmiotu „Pracownik dokonuje rozliczenia kosztów podróży krajowej lub podróży zagranicznej nie później niż w terminie 14 dni od dnia zakończenia tej podróży. Termin 14-dniowy jest terminem ostatecznym dla rozliczenia wydatków dotyczących danej podróży służbowej - co oznacza, że pracownik nie może wydłużać tego terminu np. w celu zbiorczego rozliczenia na koniec miesiąca wszystkich podróży odbytych przez pracownika w ciągu miesiąca - również tych zakończonych wcześniej niż 14 dni przed dokonaniem rozliczenia. Niedotrzymanie przez pracownika 14-dniowego terminu na rozliczenie delegacji służbowej nie daje jednak podstaw do odmowy zwrotu pracownikowi kosztów takiej podróży. Stanowi to natomiast naruszenie obowiązków przez pracownika, które może być w szczególności podstawą nałożenia kary porządkowej. Zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia w uzasadnionych przypadkach pracownik składa pisemne oświadczenie o okolicznościach mających wpływ na prawo do diet, ryczałtów, zwrot innych kosztów podróży lub ich wysokość. Za uzasadnione należy uznać niewątpliwie sytuacje oparte na obiektywnych podstawach, takie jak okoliczności niezależne od pracownika, np. kradzież dokumentów, brak wydania go z przyczyn leżących po stronie podmiotu pobierającego opłatę jak choćby awaria urzędnika. (Łabędź Marzena, Komentarz do rozporządzenia w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, [w] Akty wykonawcze prawa pracy. Komentarz. Opublikowano: WK 2016 – komentarz).

W związku z kontrolą prawidłowości rozliczania kosztów wyjazdów służbowych realizowanych przez Dyrektora ZDP Wołów ustalono, że w załączonej do rachunków kosztów podróży ewidencji przebiegu pojazdu wykazano następujące liczby faktycznie przejechanych kilometrów:

- polecenie wyjazdu służbowego nr 1 z dnia 07.01.2015 r. – wykazano – 104 km x 08358 zł = 86,92 zł (**dowód: akta kontroli str. 84-85**),
- polecenie wyjazdu służbowego nr 9/2015 z dnia 25.02.2015 r. – wykazano – 104 km x 08358 zł = 86,92 zł (**dowód: akta kontroli str. 70-72**),
- polecenie wyjazdu służbowego nr 11/2015 z dnia 13.05.2015 r. – wykazano – 108 km x 08358 zł = 90,27 zł (**dowód: akta kontroli str. 73-75**),

- polecenie wyjazdu służbowego nr 12/2015 z dnia 14.05.2015 r. – wykazano – 104 km x 08358 zł = 86,92 zł (**dowód: akta kontroli str. 76-78**),
- polecenie wyjazdu służbowego nr 16/2015 z dnia 05.07.2015 r. – wykazano – 106 km x 0,8358 zł = 88,59 zł (**dowód: akta kontroli str. 86-87**),
- polecenie wyjazdu służbowego nr 2/2016 z dnia 18.01.2016 r. – wykazano – 112 km x 08358 zł = 93,61 zł (**dowód: akta kontroli str. 88-89**),
- polecenie wyjazdu służbowego nr 5/2016 z dnia 23.02.2016 r. – wykazano – 117 km x 08358 zł = 97,79 zł (**dowód: akta kontroli str. 56-58**),
- polecenie wyjazdu służbowego nr 12/2016 z dnia 14.04.2016 r. – wykazano – 142 km x 08358 zł = 118,68 zł (**dowód: akta kontroli str. 90-91**).

Wykazano, iż w różnym czasie zmieniała się odległość z siedziby Zarządu Dróg Powiatowych, ul. Tadeusza Kościuszki 27 w Wołowie do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, ul. Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14 Wrocław.

Odległość od stycznia 2015 do kwietnia 2016 zwiększyła się o 38 km mimo, iż do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego można dojechać trzema drogami tj.: DW 342 i następnie DW 340, druga droga to DW 341 oraz trzecia możliwość to przejazd przez DK 94. Wszystkie wymienione trasy według Google Maps nie osiągają więcej niż 101 km (w obie strony). Należy również zauważyć, iż nawet w przypadku konieczności jazdy objazdami, trudno zrozumieć rozbieżność polecenia wyjazdu nr 11/2015 i 12/2015, gdzie w jeden dzień trasa skróciła się o 4 km lub jak to miało miejsce w poleceniach wyjazdu nr 2/2016 i 5/2016, gdzie w odstępie jednego miesiąca trasa wydłużyła się o 5 km. Przy czym trasa wydłużyła się łącznie o 38 km, tylko pomiędzy dwoma instytucjami, których siedziba nie została przeniesiona.

Analogicznie nieprawidłowości wykazano również na trasach z Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie, a Dolnośląską Służbą Dróg i Kolei we Wrocławiu ul. Krakowska 28.

- polecenie wyjazdu służbowego nr 4/2016 z dnia 10.02.2016 r. – wykazano – 132 km x 08358 zł = 110,33 zł (**dowód: akta kontroli str. 92-93**),
- polecenie wyjazdu służbowego nr 6/2016 z dnia 26.02.2016 r. – wykazano – 112 km x 08358 zł = 93,61 zł (**dowód: akta kontroli str. 59-61**),
- polecenie wyjazdu służbowego nr 8/2016 z dnia 14.03.2016 r. – wykazano – 113 km x 08358 zł = 94,45 zł (**dowód: akta kontroli str. 94-95**),
- polecenie wyjazdu służbowego nr 11/2016 z dnia 31.03.2016 r. – wykazano – 128 km x 08358 zł = 106,98 zł (**dowód: akta kontroli str. 96-97**),

- polecenie wyjazdu służbowego nr 13/2016 z dnia 18.04.2016 r. – wykazano – 138 km x 08358 zł = 115, 34 zł (**dowód: akta kontroli str. 98-99**).

Należy zauważyć, iż z powyższych poleceń wyjazdów widać, jak w przeciągu dwóch miesięcy zmienia się odległość, początkowo wynosząca 132 km, później 112 km, a na koniec 138 km. Od odległości najkrótszej 112 km do odległości najdłuższej 138 km, co daje różnicę 26 km. Zwracając uwagę na ogromne rozbieżności, przeanalizowane zostały różne warianty dojazdów do DSDiK we Wrocławiu. Na podstawie Google Maps zostały wykazane dwie możliwe drogi dojazdu: pierwsza drogą DW 340 – odległość 104,4 km (w obie strony) oraz drogą DK 94 – długość tej trasy wyniosła 110,8 km.

Kolejne sprawdzone polecenia wyjazdu służbowego z ZDP w Wołowie do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu pl. Powstańców Warszawy 1:

- polecenie wyjazdu służbowego nr 17/2015 z dnia 03.08.2015 r. – wynosi – 108 km x 08358 zł = 90, 27 zł (**dowód: akta kontroli str. 100-102**),

- polecenie wyjazdu służbowego nr 18/2016 z dnia 17.08.2016 r. – wynosi – 116 km x 08358 zł = 96, 95 zł (**dowód: akta kontroli str. 103-104**),

- polecenie wyjazdu służbowego nr 20/2016 z dnia 30.08.2016 r. – wynosi – 118 km x 08358 zł = 98,62 zł (**dowód: akta kontroli str. 105-106**).

Zgodnie z dokumentami poleceń wyjazdu służbowego widać, iż trasa wydłużyła się o 10 km. Spośród trzech możliwych dróg dojazdu najdłuższa (wg Google Maps) nie przekraczała 101 km w obie strony.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż Dolnośląski Urząd Wojewódzki jest oddalony od Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego o około 700 metrów, a podróżując samochodem osobowym, odległość do pokonania wynosi około 1,7 km. W najkrótszych odcinkach różnica w poleceniach wyjazdów wynosi 2 km, co jeszcze może zawierać się w granicach wiarygodności. W podanych odległościach różnica najdłuższa różnica pomiędzy trasami wynosi 12 km (w jedną stronę). Tymczasem obie instytucje znajdują się w swoim pobliżu i żadna z instytucji nie została przeniesiona.

Kontrolujący stwierdzili ponadto, że rozliczając polecenie wyjazdu służbowego nr 17/2015 z dnia 3 sierpnia 2015 r. Dyrektor ZDP wskazał rozbieżne informacje dotyczące czasu powrotu z miejscowości Wrocław (Urząd Wojewódzki) do miejscowości Wołów. W rachunku kosztów podróży do wyjazdu służbowego nr 17/2015 Dyrektor ZDP w rubryce „inne niezbędne wydatki” wykazał zapłatę za parking opiewającą na kwotę 12 zł (**dowód: akta kontroli str. 100**). Należy podkreślić, że uiszczenie opłaty parkingowej jest jednoznaczne z opuszczeniem miejsca postojowego objętego opłatą. Dane z kserokopii biletu parkingowego będącego

załącznikiem do polecenia wyjazdu służbowego wskazują, że miejsce parkingowe zostało opłacone o godzinie 11:16 (**dowód: akta kontroli str. 102**). Tymczasem w rozliczeniu polecenia wyjazdu służbowego Dyrektor ZDP wskazał, że opuścił miejsce docelowe wyjazdu służbowego (Wrocław - Urząd Wojewódzki) o godzinie 13:00, tj. 1 godzinę i 44 minuty później, niż wskazywałyby dane z kserokopii będącej załącznikiem do rachunku rozliczającego wyjazd służbowy (**dowód: akta kontroli str. 100**).

W związku z zapisami protokołu kontroli Dyrektor ZDP złożył następujące wyjaśnienia i zastrzeżenia: „*Podróże służbowe - § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej przewiduje, że pracownik dokonuje rozliczenia kosztów podróży służbowej nie później niż w terminie 14 dni od dnia zakończenia tej podróży. Zatem wszystkie zarzuty kontrolujących dotyczące rozliczenia podróży w tym terminie są bezprzedmiotowe (np. w 9,6,8 lub 13 dniu).*

Z uwagi na liczne obowiązki służbowe (np. spotkania z przedstawicielami jednostek współfinansujących przedsięwzięcia inwestycyjne w celu załatwienia spraw formalnych, udział w posiedzeniach Zarządu Powiatu i komisjach bezpieczeństwa, spotkania w terenie z przedstawicielami sołectw oraz mieszkańcami w sprawach interwencyjnych, przygotowywanie dokumentów dotyczących porozumień dla inwestycji Powiatu realizowanych wspólnie z innymi jednostkami, itp.), przedstawienie dokumentów do rozliczenia delegacji mogło odbyć się po terminie.

Przepisy nie określają w jaki sposób ma nastąpić rozliczenie kosztów podróży służbowej, jednak dla celów dowodowych oraz ułatwienia dokonania rozliczenia rekomenduje się dokonanie takiego rozliczenia w formie pisemnej poprzez m. in. wskazanie trasy oraz ilości przejechanych kilometrów. Co oczywiste, przepisy nie nakazują poruszania się przez pracownika trasą najkrótszą czy zawsze tą samą trasą. Ilość przejechanych kilometrów może wynikać z okoliczności obiektywnych takich jak objazdy, korki, pomylenie drogi, konieczność poszukiwania miejsc parkingowych”.

- w zakresie wydatkowania środków finansowych: Rozliczanie zużycia paliwa

W posiadaniu Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie pozostają następujące pojazdy:

1. samochód osobowy Skoda Fabia nr rej.
2. samochód osobowy Fiat Punto nr rej.

Kontrolujący ustalili, że koszt wynikający z zakupu paliwa wzrósł o blisko 27% w stosunku roku 2015 do 2016 (z 51.012,51 zł do 64.414,59 zł.). Kontrolą zużycia paliwa w jednostce zostały objęte miesiące listopad, grudzień 2016 r. oraz marzec 2017 r.

W wyniku kontroli stwierdzono nieścisłości, m.in. różnice w stanie licznika na kartach drogowych i kartach zużycia paliwa (karta drogowa SY 045639 karta zużycia paliwa z 11.2016 niezgodność wynosi 2752 km - **dowód: akta kontroli str. 107**). W kartach zużycia paliwa z grudnia 2016 r. i marca 2017 r. brak jest już informacji o stanie liczników użytkowanych pojazdów.

Stwierdzono również braki dat powrotu, braki godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy, brak miejsca garażowania w przypadku pobrania samochodu na więcej niż 1 dzień, braki w określeniu czasu pracy oraz braki określenia promienia wyjazdu. W karcie SY 045673 ciągnika o numerze rej. [] jako datę wyjazdu wpisano dzień 21.11.2016 r., natomiast jako dzień powrotu 22.11.2016 r. Stan licznika wskazuje na pracę w liczbie 13 motogodzin przy określeniu czasu pracy na 8 godzin (**dowód: akta kontroli str. 108**).

W dniu 04.11.2016 r. w karcie drogowej SY 045649 w pozycji nazwisko i imię kierowcy wpisano pana [] natomiast w karcie zużycia paliwa jako kierowca określony jest pa []. Na tej samej karcie stan licznika przy pobraniu pojazdu wynosi 167 141 km przy zwrocie 167 547, natomiast w karcie zużycia paliwa stan licznika początkowy i końcowy wynosi 166 999 km. Według karty drogowej w dniu 04.11.2016 r. pojazd przejechał 406 km (**dowód: akta kontroli str. 109-110**).

Na karcie drogowej nr SY 045683 z dnia 25.11.2016 r. jako datę wyjazdu odnotowano dzień 25.11.2016 r., jako dzień powrotu 24.11.2016 r. przy przebiegu 5 motogodzin oraz czasie pracy 8 godzin (**dowód: akta kontroli str. 111**).

W karcie drogowej nr SY 045680 z dnia 24.11.2016 r. jako datę wyjazdu wskazano dzień 24.11.2016 r. (czwartek), dzień powrotu natomiast 30.11.2016 r. (środa). W tym okresie pojazd przebył liczbę 739 km (**dowód: akta kontroli str. 112**).

W karcie drogowej nr SY 045700 z dnia 05.12.2016 r. jako dzień wyjazdu odnotowano 05.12.2016 r. godz. 7.00 nie określono natomiast daty i godziny powrotu. Wg karty pojazd przejechał 331 km (**dowód: akta kontroli str. 113**).

W karcie drogowej nr SW 390421 jako dzień wyjazdu wskazano 01.03.2017 r. godz. 7.00. Nie wskazano natomiast dnia i godziny powrotu (**dowód: akta kontroli str. 114**). Z informacji o tankowaniu wynika, że pojazd pobierał paliwo w dniu 01.03.2017 r. oraz 03.04.2017 r. Przebieg w km określony jest na 615 km.

Na fakturze nr 730/835/11/2016 oraz na asygnacie rozchodowej zbiorczej z dnia 25 listopada 2016 r. wykazano tankowanie pojazdu o nr rej. [] który nie jest w posiadaniu Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie (**dowód: akta kontroli str. 115**).

Wątpliwości budzi również miesięczne (listopad) zużycie paliwa kosi spalinowej w wysokości 120 litrów. W dokumentach księgowych brak jest pozycji dot. zakupu oleju niezbędnego do sporządzenia mieszanki stosowanej w kosach spalinowych.

Z kart drogowych wynika, że pojazdy często pobierane są na okres kilku dni (np. karta SY 045695). Wątpliwości kontrolujących wzbudza znacząca liczba przejechanych kilometrów, np.:

- Volkswagen Transporter, nr rej. [] - 600 km, w dniach 07, 08, 09, 12, 30 grudnia 2016 r. (4 dni po 100 km 1 dzień 200 km),

- Volkswagen Transporter, nr rej. [] - 1085 km w ciągu 10 dni (grudzień 2016 r.), średnia: 108 km/dziennie,

- Volkswagen Transporter, nr rej. [] w karcie drogowej nr SW 311929 w dniu 20.12.2017 r. w godz. 7.00 – 15.00 wykazano liczbę 215 przejechanych kilometrów,

- Skoda Fabia, nr rej. [] w miesiącu listopadzie 2016 r. wykazano 2798 km (wg kart drogowych samochód pozostawał w dyspozycji przez 28 dni co daje liczbę ok. 100 km dziennie),

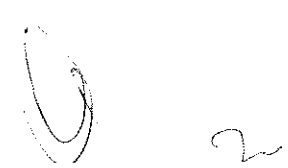
- Skoda Fabia, nr rej. [] w miesiącu grudniu 2016 r. wykazano 2463 km,

- Volkswagen Transporter, nr rej. [] (marzec 2017 r.) wykazano 2490 km, w tym na 12 kartach uwzględniona jest liczba 100 km.

Poważne wątpliwości kontrolujących budzi brak kart dokumentujących cel i miejsce wyjazdu (poza kartą SW 390467).

W związku z zapisami protokołu kontroli Dyrektor ZDP złożył następujące wyjaśnienia i zastrzeżenia: *„Kontrolowany informuje, że koszt zakupu paliwa w roku 2016 wzrósł w stosunku do roku 2015 w związku z zakupem ciągnika rolniczego Farmtrac 7110DT przez Powiat Wołowski i przekazaniem go do użytku dla ZDP (w załączeniu dowód przekazania PT z dnia 03.09.2015r.) w celu wykonywania robót związanych z statutową działalnością Zarządu.*

➤ *Różnice w stanie licznika na kartach drogowych i kartach zużycia paliwa (np. karta drogową SY045639 z 02.11.2016 r.) wynika z tego, że nie wykonano w programie zużycia paliwa po każdym skończonym miesiącu weryfikacji danych. Karty drogowe są wyliczone poprawnie zużycia paliwa po programie również dane wpisano poprawnie (dowód: zdjęcie z programu z dnia 02.11.2016 r. i ostatnia karta drogową z października 2016 r. nr SY045620). Wobec po-*



➤ Różnice w stanie licznika na kartach drogowych i kartach zużycia paliwa (np. karta drogowa SY045639 z 02.11.2016 r.) wynika z tego, że nie wykonano w programie zużycia paliwa po każdym skończonym miesiącu weryfikacji danych. Karty drogowe są wyliczone poprawnie zużycia paliwa po programie również dane wpisano poprawnie (dowód: zdjęcie z programu z dnia 02.11.2016 r. i ostatnia karta drogowa z października 2016 r. nr SY045620). Wobec powyższego kontrolowany zobowiązuje się do weryfikacji danych w programie paliwowym po każdym skończonym miesiącu oraz do wstawiania dat powrotu, godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy, wpisywania miejsca garażowania pojazdu w przypadku pobrania samochodu na więcej niż 1 dzień i do określenia czasu pracy i promienia wyjazdu.

Nadmieniam jednak, że wszystkie samochody osobowe i dostawcze oraz ciągniki nigdy nie garażowały poza bazą Zarządu. Na terenie bazy znajdują się zamykane garaże przeznaczone dla pojazdów i sprzętu ZDP.

➤ W dniu 04.11.2016 r. w karcie drogowej SY045649 prawidłowo określono kierowcę pojazdu Pana [] natomiast w karcie zużycia paliwa omyłkowo ujęto nazwisko Pana [] (w programie przeoczono zmianę).

Kontrolowany zobowiązuje się do zwracania większej uwagi, by tego typu nieprawidłowości w przyszłości nie miały miejsca.

➤ Również dolożymy wszelkich starań, by tego typu pomyłki jak w asygnacie rozchodowej, gdzie pomyłkowo pracownik PKS wpisał nr rejestracyjny pojazdu [] zamiast [] [] nie powtórzyły się.

Zakup 120L benzyny był wykonywany na kosy spalinowe przypisane poszczególnym pracownikom tj. [] kontrolujący potraktował to jako zakup na jedną kosę. Jednocześnie informuję, że olej do sporządzania mieszanki jest kupowany w sklepie firmowym STIHL w Wołowie”.

- w zakresie prawidłowości dokonywania zamówień publicznych udzielanych w trybie przetargu nieograniczonego

Kontrola obejmowała sprawdzenie poprawności udzielania zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego, prowadzonych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie, w okresie od 01.01.2015 r. do 31.12.2016 roku. Sprawdzeniu poddano cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W trakcie kontroli poddano badaniu poniższe postępowania w zakresie udzielania zamówień publicznych:

1) **ZDP/PN-05/2015** – przetarg nieograniczony na zimowe utrzymanie dróg powiatowych i wojewódzkich w sezonie 2015/2016, przetarg podzielony na siedem części. Ustalenie wartości szacunkowej, powołanie komisji oraz zaparafowanie przez kancelarię prawną umów nastąpiło z zachowaniem odpowiednich terminów zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Przetarg został ogłoszony w Biuletynie Zamówień Publicznych z prawidłowo wyliczonym terminem składania ofert (7 dni). Oferty, które poddano ocenie zostały złożone w określonym w specyfikacji terminie i są kompletne. Informacja z sesji otwarcia ofert, zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz zawarcie umów odbyło się z zachowaniem ustawowych terminów. Zamieszczono z zachowaniem terminu ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych i sporządzono protokół postępowania. Dokumentacja przetargu została ułożona w prawidłowej kolejności, ilustruje proces całego postępowania.

2) **ZDP/PN-01/2015** – przetarg nieograniczony na naprawy cząstkowe nawierzchni bitumicznych dróg powiatowych i wojewódzkich masą bitumiczną, grysami i emulsją, przetarg podzielony na dwie części. Ustalenie wartości szacunkowej, powołanie komisji oraz zaparafowanie przez kancelarię prawną umów nastąpiło z zachowaniem odpowiednich terminów zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Przetarg został ogłoszony w Biuletynie Zamówień Publicznych z prawidłowo wyliczonym terminem składania ofert (14 dni). Informacja z sesji otwarcia ofert i zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty wysłano i ogłoszono w Biuletynie Informacji Publicznej z zachowaniem ustawowych terminów. Zawarcie umowy i wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy wykonane zostało z zachowaniem terminów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono z zachowaniem terminu w Biuletynie Zamówień Publicznych i sporządzono protokół postępowania. Dokumentacja przetargu została ułożona w prawidłowej kolejności, ilustruje proces całego postępowania. Oferty, które poddano ocenie zostały złożone w określonych w specyfikacji terminie i są kompletne.

3) **ZDP/PN-03/2016** – przetarg nieograniczony na naprawy cząstkowe nawierzchni dróg powiatowych i wojewódzkich w 2016 roku, przetarg podzielony na cztery części. Ustalenie wartości szacunkowej, powołanie komisji oraz zaparafowanie przez kancelarię prawną umów nastąpiło z zachowaniem odpowiednich terminów zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Przetarg został ogłoszony w Biuletynie Zamówień Publicznych

z prawidłowo wyliczonym terminem składania ofert (14 dni). Wadium oraz zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostały wniesione i zwrócone w terminie. Informacja z sesji otwarcia ofert, zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz zawarcie umów odbyło się z zachowaniem ustawowych terminów. Prawidłowo przeprowadzono czynności określone w art. 143b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dotyczące obowiązków wykonawcy względem zamawiającego w zakresie udziału podwykonawcy w realizacji zamówienia publicznego). Zamieszczono z zachowaniem terminu ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych i sporządzono bezbłędny protokół postępowania. Dokumentacja przetargu została ułożona w prawidłowej kolejności, ilustruje proces całego postępowania.

4) **ZDP/PN-08/2016** – przetarg nieograniczony na zimowe utrzymanie dróg powiatowych i wojewódzkich w sezonie 2016/2017, przetarg podzielony na siedem części. Ustalenie wartości szacunkowej, powołanie komisji oraz zaparafowanie przez kancelarię prawną umów nastąpiło z zachowaniem odpowiednich terminów zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Do oceny ofert zastosowano więcej niż jedno kryterium oceny ofert zgodnie z zapisami ustawy Prawo zamówień publicznych po nowelizacji. Przetarg został ogłoszony w Biuletynie Zamówień Publicznych z prawidłowo wyliczonym terminem składania ofert (7 dni). Oferty, które poddano ocenie zostały złożone w określonym w specyfikacji terminie i są kompletne. Wykonawcy zostali poinformowani o obowiązku złożenia oświadczenia o przynależności lub braku przynależności do grupy kapitałowej i złożyli ją we wskazanym w ustawie terminie. Informacja z sesji otwarcia ofert, zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz zawarcie umów odbyło się z zachowaniem ustawowych terminów. Zamieszczono z zachowaniem terminu ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych i sporządzono protokół postępowania. Dokumentacja przetargu została ułożona w prawidłowej kolejności, ilustruje proces całego postępowania.

W toku kontroli w/w postępowań stwierdzono poniższe nieprawidłowości i uchybienia:

1) **ZDP/PN-05/2015** – przetarg nieograniczony na zimowe utrzymanie dróg powiatowych i wojewódzkich w sezonie 2015/2016:

– w umowach zawartych z wykonawcami, którzy przedstawili najkorzystniejszą ofertę, zawarto w paragrafie 3 ustęp 2 zapis: „W przypadku określonym w ust.1 umowa ulega rozwiązaniu z dniem skutecznego pisemnego powiadomienia Wykonawcy przez Zamawiającego o rozwiązaniu umowy bez roszczeń z tego tytułu ze strony Wykonawcy.” Przedmiotowy zapis dotyczy sytuacji, w której Zamawiający przewidział możliwość udzielenia zamówień uzupełniających. W postępowaniu udzielono zamówień uzupełniających, jednak nie

dokonano obowiązku pisemnego powiadomienia Wykonawcy zgodnie z powyższym zapisem dot. części: 1,2,4,5 niniejszego postępowania bądź – jeżeli Wykonawca został pisemnie powiadomiony – nie zachowano egzemplarza ad acta powiadomienia w dokumentacji Zamawiającego,

– w protokole postępowania w sekcji dot. podpisów członków Komisji Przetargowej brak jest podpisu jednego z członków ww. Komisji.

2) **ZDP/PN-01/2015** – przetarg nieograniczony na naprawy cząstkowe nawierzchni bitumicznych dróg powiatowych i wojewódzkich masą bitumiczną i grysami i emulsją:

– zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.: „Zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom *niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej* lub unieważnieniu postępowania, w wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, z zastrzeżeniem ust. 4a”. W przedmiotowym postępowaniu Wykonawcy, którego oferta nie została wybrana jako najkorzystniejsza (Przedsiębiorstwo Wielobranżowe BOROWCZYK Joanna Borowczyk, Biedrzykowa 6a, 59-101 Polkowice), wadium zostało zwrócone w dniu 17.06.2015 r., t.j. w piątym dniu po ogłoszeniu zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, które miało miejsce w dniu 12.06.2015 r, nie w dniu ogłoszenia zawiadomienia, ani w dniu następującym po ogłoszeniu zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty (w tym przypadku w dniu 15.06.2017 r., z uwagi na występujące pomiędzy 12.06.2015 r. a 15.06.2015 r. dni wolne od pracy i uwzględniając brak sprzeciwu Wykonawcy na dokonaną czynność, poprawienia oczywistej omyłki pisarskiej przez Zamawiającego),

– w protokole postępowania w sekcji 10 – *Wezwanie do złożenia dokumentów lub poprawienie omyłek* wskazano, że nie zastosowano art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, jednak znajdujące się w dokumentacji pismo z dnia 12.06.2015 r. zaadresowane do Przedsiębiorstwa Wielobranżowego BOROWCZYK Joanna Borowczyk ul. Biedrzykowa 6a, 59-101 Polkowice świadczy bezpośrednio o zastosowaniu art. 87 ust. 2: „Działając na podstawie art. 87 ust. 2 pkt 1 Prawa zamówień publicznych Zamawiający informuje, że w złożonej przez Państwa Ofercie dokonał poprawienia oczywistej omyłki pisarskiej (...)”. Wobec powyższego, w protokole zaznaczono błędną odpowiedź.

3) **ZDP/PN-03/2016** - przetarg nieograniczony na naprawy cząstkowe nawierzchni dróg powiatowych i wojewódzkich w 2016 roku:

Do dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie dołączono kopert zawierających oferty wykonawców, w związku z czym niemożliwe było zweryfikowanie okoliczności wpłynięcia ofert w określonym w SIWZ terminie. Koperty, na których winna

widnieć data i godzina wpływu oferty do określonego w SIWZ miejsca składania ofert, powinny być – w celach dowodowych - przechowywane w dokumentacji danego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W związku z zapisami protokołu kontroli Dyrektor ZDP złożył następujące wyjaśnienia i zastrzeżenia:

„ZDP/PN-05/2015 przetarg nieograniczony na zimowe trzymanie dróg powiatowych i wojewódzkich w sezonie 2015/2016

- wszystkie umowy były zawierane z wykonawcami, którzy przedstawili najkorzystniejszą ofertę, były zatwierdzane przez kancelarię prawną a ewentualny brak zachowania pisemnych powiadomień nie ma wpływu na wykonanie umów zawartych w trybie tego zamówienia, niemniej jednak kontrolowany zobowiązuje się do przestrzegania w przyszłości wszystkich zapisów umów.

- ewentualny brak podpisu jednego członka Komisji Przetargowej w protokole postępowania nie czyni postępowania o udzielenie zamówienia nieważnym albowiem Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z dnia 26 października 2010 r. wymaga podpisania protokołu postępowania przez osobę sporządzającą protokół i kierownika zamawiającego. W protokole uzupełniono brakujący podpis członka Komisji Przetargowej (w załączeniu kserokopia strony)

➤ *ZDP/PN-01/2015 przetarg nieograniczony na naprawy cząstkowe nawierzchni dróg powiatowych i wojewódzkich w 2015 r.*

- art. 46 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych istotnie przewiduje nakaz niezwłocznego zwrotu wadium oferentom, których oferta nie została wybrana licząc od wyboru oferty najkorzystniejszej choć nie wskazuje precyzyjnego terminu, w trakcie którego wadium winno być zwrócone. Kontrolowany wyjaśnia, że niewielkie opóźnienie terminu zwrotu wadium (2 dni) nie było celowe ani zamierzone, wynikało jedynie z nadmiaru innych obowiązków, jednocześnie dołożymy wszelkich starań, aby w przyszłości jeszcze dokładniej przestrzegać zapisów Prawa zamówień publicznych.

- w zakresie omyłkowo zakreślonej odpowiedzi w Protokole z postępowania (sekcja 10) w załączeniu przekazuję kserokopię strony protokołu, poprawionej przez pracownika sporządzającego protokół.

- ZDP/PN-03/2016 przetarg nieograniczony na naprawy cząstkowe nawierzchni dróg powiatowych i wojewódzkich w 2016 r. – ewentualne niedołączenie do dokumentacji postępowania kopert zawierających oferty wykonawców nie stanowi naruszenia przepisów

ustawy Prawo zamówień publicznych. Wyjaśniamy jednak, że koperty zawierające oferty wykonawców, złożone w postępowaniu o udzielenie zamówienia zostały po otwarciu ofert ze sobą złączone w sposób nierozzerwalny i złożone w archiwum a w nawiązaniu do uwag Komisji wszystkie koperty zostały dołączone do dokumentacji postępowania (kserokopie ofert w załączeniu)”.

- w zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych

W toku kontroli stwierdzono, że ZDP w Wołowie udzielił w 2016 r. zamówień publicznych na wykonanie dokumentacji projektowej na poniżej wyszczególnione zadania:

- „Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym” na kwotę brutto 120.540 zł (netto: 98.000 zł) – umowa nr 20/ZDP/Rondo 339/2016 z dnia 08.04.2016 r. zawarta z E-DRO PROJEKT Ewelina Dragań z siedzibą w Lubinie,

- „Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej Nr 1284 D Gródek” na kwotę brutto 56.600 zł (netto: 46.016,26 zł) – umowa nr 36B/ZDP/dokumentacja 1284D/2016 z dnia 11.07.2016 r. zawarta z MARBUD Marek Jakób Zakład Budowlano – Projektowy z siedzibą we Wrocławiu,

- „Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej Nr 1287 D Wołów-Uskorz Wielki” na kwotę brutto 58.540 zł (netto: 47.593,50 zł) – umowa nr 36A/ZDP/dokumentacja 1287D/2016 z dnia 11.07.2016 r. zawarta z MARBUD Marek Jakób Zakład Budowlano – Projektowy z siedzibą we Wrocławiu,

- „Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej Nr 1279 D na odc. ożeń-Wróblewo” na kwotę brutto 4.797 zł (netto: 3.900 zł) – umowa nr 9/ZDP/projekt 1279D/2016 z dnia 01.03.2016 r. zawarta z MARBUD Marek Jakób Zakład Budowlano – Projektowy z siedzibą we Wrocławiu.

Wymienione zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej zostały udzielone na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tj. w trybie z wolnej ręki. Tymczasem zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych - podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zastosowanie tych dwóch trybów ma charakter bezwarunkowy i nieograniczony, co oznacza, że dla ich zastosowania nie jest konieczne zaistnienie jakichś dodatkowych przesłanek. Dla stosowania innych trybów konieczne jest aby zaszyły przesłanki

wskazane w ustawie. Zasada ta nie oznacza jednak, że tryb przetargowy musi być stosowany zawsze i bez względu na zaistniałe okoliczności. Jednakże przepisy zezwalające na odstępnie od stosowania trybu podstawowego muszą być zawsze interpretowane ściśle, a lista przesłanek umożliwiających zastosowanie innych trybów jest listą zamkniętą. W sposób szczególny zasada ta powinna dotyczyć trybu zamówienia z wolnej ręki, zgodnie bowiem z art. 66 Pzp, zamówienie z wolnej ręki to tryb udzielania zamówienia publicznego, w którym zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wybranym przez siebie wykonawcą. Z tego powodu jest to tryb, którego stosowanie ustawodawca dopuszcza tylko w szczególnych, wymienionych w ustawie przypadkach oraz w przypadkach, których enumeratywne wyliczenie zawiera art. 67 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Oceniając powyższe stwierdzić należy, że możliwość udzielania zamówienia w trybie z wolnej ręki jest możliwa tylko w uzasadnionych przypadkach, których zaistnienie zamawiający powinien wskazać. Tryb zamówienia z wolnej ręki stanowi odstępstwo od podstawowych zasad jakimi rządzi się wydawanie środków publicznych w trybie udzielania zamówień i tym samym powinien być stosowany tylko w sytuacjach szczególnych dopuszczonych wprost przez przepisy ustawy. Przewidziane w ustawie możliwości odstępstwa od trybów konkurencyjnych powinny ponadto być brane pod uwagę z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, a zatem powinny być stosowane tylko w takim zakresie, w jakim tych samych celów nie da się osiągnąć za pomocą środków mniej ograniczających konkurencję.

W związku z powyższym kontrolujący mając na uwadze zapis art. 10 ust. 1 ustawy Pzp wskazujący, że podstawowymi trybami udzielania zamówień publicznych są tryby przetargowe tj. przetarg nieograniczony i ograniczony, zwrócili się z zapytaniem, *dlaczego jednostka nie skorzystała z trybu przetargu w przypadku ww. zleceń zrealizowanych w 2016 r. na łączną kwotę 240.477 zł?*

W odpowiedzi Dyrektor ZDP stwierdził: *„Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych nie daje jednoznacznej odpowiedzi, jakie czynniki decydują o tym, że mamy do czynienia z jednym zamówieniem czy zamówieniami odrębnymi.*

Dlatego też w doktrynie przyjmuje się, że zamawiający powinni każdorazowo odnieść się do pojęcia „zamówienia tego samego rodzaju”, którym ustawodawca posłużył się w art. 34 ustawy. Pomimo, że dotyczy ono usług i dostaw powtarzających się okresowo, odnosi się od wszystkich rodzajów zamówień udzielanych na gruncie prawa zamówień publicznych.

Zgodnie ze stanowiskiem Urzędu Zamówień publicznych dla ustalenia, czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z odrębnymi zamówieniami, konieczna jest analiza okoliczności konkretnego przypadku.

W tym celu należy posługiwać się takimi kryteriami, jak:

- tożsamość przedmiotowa zamówienia – dostawy, usługi, roboty budowlane są tego samego rodzaju i o tym samym przeznaczeniu*
- tożsamość czasowa - przewidziane przez zamawiającego pełnego zakresu przedmiotowego zamówienia sfinansowanych i udzielanych w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej, obejmującej zasadniczo okres jednego roku budżetowego, finansowego*
- tożsamość podmiotowa – możliwość wykonania zamówienia przez jednego – tego samego wykonawcę.*

Przy czym, aby można było mówić o jednym zamówieniu, wszystkie te trzy kryteria muszą w danym przypadku występować łącznie. Brak którejkolwiek z tych przesłanek powoduje, że zamawiający ma do czynienia z odrębnymi zamówieniami, których wartość nie podlega zsumowaniu.

Dla ustalenia, iż w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, istotne są okoliczności istniejące w chwili wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jeżeli potrzeba udzielania określonego zamówienia ujawni się dopiero po udzieleniu innego zamówienia podobnego przedmiotowo i funkcjonalnie, to w tym przypadku nie mamy do czynienia z nieuprawnionym dzieleniem zamówienia z uwagi na fakt, iż brak jest tożsamości czasowej takich zamówień.

Wobec powyższego każde wymienione w piśmie przez Zespół Kontrolny zadanie nie posiadało z pozostałymi zadaniami (dokumentacjami) tożsamości czasowej. Środki finansowe na realizację przedmiotowych dokumentacji zabezpieczane były przez Radę Powiatu uchwałami w odrębnych przedziałach czasowych, zatem nie zostały spełnione łącznie trzy przesłanki, do uznania konkretnego zamówienia jako „zamówienia tego samego rodzaju” i konieczności zsumowania ich wartości.

Bezpośrednio przez udzieleniem zamówienia publicznego na konkretną dokumentację projektową została oszacowana wartość zamówienia, z należytą starannością i udokumentowana w sposób zapewniający właściwą ścieżkę audytu.

W związku z tym, że wartość zamówienia dla każdej dokumentacji była niższa niż równowartość kwoty 30 000 euro, do udzielenia zamówień na wykonanie określonych w uchwałach dokumentacji projektowych na przebudowę dróg powiatowych zastosowano przepisy Regulaminu wewnętrznego Zarządu Dróg Powiatowych w sprawie udzielenia zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, stanowiący załącznik do Zarządzenia Dyrektora z 2015 r.

1) Dokumentacja projektowa na zadanie „Przebudowa drogi powiatowej Nr 1279 D, odc. Bożeń – Wróblewo – została ujęta w wykazie wydatków zaplanowanych do realizacji w 2016 r. Uchwałą Rady Powiatu Wołowskiego nr XVIII/92/15 z dnia 21.12.2015 r. (uchwała budżetowa na rok 2016), w celu złożenia w 2016 r. wniosku o dofinansowanie z Urzędu Wojewódzkiego w ramach rekultywacji gruntów rolnych. W lutym 2016 r. po negocjacjach z wykonawcą (jedynym, który był zainteresowany zamówieniem) ustalono cenę za dokumentację 3 900,00 zł netto. Zgodnie z zapisami regulaminu do zamówień o wartości poniżej 4 000,00 zł regulamin nie ma zastosowania. Zlecenie na realizację zamówienia wystawiono dnia 01.03.2016 r.

2) Dokumentacja projektowa na zadanie „Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym” została wprowadzona do budżetu Powiatu na rok 2016 w dniu 30.03.2016 r mocą Uchwały Rady Powiatu Wołowskiego nr XXII/112/16, zmieniającą uchwałę budżetową z dnia 21.12.2015 r. Zadanie zostało wprowadzone do budżetu w związku z podpisaniem Porozumienia pomiędzy Powiatem Wołowskim a Województwem Dolnośląskim (zadanie w ramach poprawy stanu nawierzchni dróg wojewódzkich na terenie Powiatu Wołowskiego). Wartość zamówienia określono na 103 700,00 zł, czyli 24 838,92 euro. Umowa z wykonawcą na wykonanie dokumentacji projektowej została zawarta w dniu 08.04.2016 r.

Dokumentacje projektowe na zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 1287 D Wołów – Uskorz Wielki” oraz „Przebudowa drogi powiatowej nr 1284 D Gródek” zostały wprowadzone do budżetu Powiatu na rok 2016 w dniu 29.06.2016 r. na mocy Uchwały Rady Powiatu Wołowskiego nr XXV/121/16, zmieniającej uchwałę budżetową z dnia 21.12.2015 r. zabezpieczone uchwałą środki finansowe przeznaczone były na wykonanie dokumentacji projektowych, w celu złożenia wniosku aplikacyjnego na 2017 r. w ramach Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019. Wartość zamówienia (na dwie dokumentacje) określono na 97 560,98 zł czyli 23 368,46 euro. Umowa z wykonawcą na wykonanie dokumentacji projektowych została zawarta w dniu 11.07.2016 roku”.

Kontrolujący zwracają uwagę, że pierwszy fragment odpowiedzi Dyrektora ZDP stanowi częściowy cytat z artykułu pt. „Czy w przypadku różnych dokumentacji projektowych mamy do czynienia z zamówieniem tego samego rodzaju ?” zamieszczonego przez radcę prawnego Pawła Sendrowskiego na stronie internetowej: <http://blog.e-publicznydoradca.pl/przypadku-roznych-dokumentacji-projektowych-mamy-czynienia-zamowieniem-samego-rodzaju/>. Cytując fragment dotyczący jednego z trzech kryteriów decydujących o tym, czy mamy do czynienia z jednym zamówieniem czy zamówieniami

odrębnymi, Dyrektor w przedłożonej odpowiedzi dokonał modyfikacji tekstu autora stwierdzając, że: „*tożsamość podmiotowa – możliwość wykonania zamówienia przez jednego – tego samego wykonawcę*”, podczas gdy autor stwierdza, że: „*możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę (tj. tożsamość podmiotowa zamówienia). Innymi słowy konieczne jest ustalenie, czy dany rodzaj zamówienia mógł być wykonany w tym samym czasie, przez tego samego wykonawcę*”.

Cytując w odpowiedzi na pytanie kontrolujących kolejny fragment artykułu o treści: „*Przy czym, aby można było mówić o jednym zamówieniu, wszystkie te trzy kryteria muszą w danym przypadku występować łącznie. Brak którejkolwiek z tych przesłanek powoduje, że zamawiający ma do czynienia z odrębnymi zamówieniami, których wartość nie podlega zsumowaniu*”, Dyrektor pominął akapit poprzedni w którym autor podsumowuje rozważania dotyczące kryteriów (tożsamości) przy udzielaniu zamówienia: „*I tak w ocenie Urzędu Zamówień Publicznych z odrębnymi zamówieniami będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy przedmiot zamówienia ma inne przeznaczenie lub nie jest możliwym jego nabycie u tego samego wykonawcy. W przeciwnym wypadku, tzn. gdy udzielane zamówienia mają to samo przeznaczenie oraz dodatkowo istnieje możliwość ich uzyskania u jednego wykonawcy, należy uznać, że mamy do czynienia z jednym zamówieniem. Przy czym dla przyjęcia powyższej oceny nie ma istotnego znaczenia ustalenie źródeł finansowania danego zamówienia*”. Natomiast fragment przywołany przez Dyrektora to dokonane przez autora artykułu podsumowanie wyników (oceny) kontroli doraźnej postępowania na „dostawę stacji bazowych AIS wraz z aktualizacją oprogramowania” przeprowadzonej przez Urząd Zamówień Publicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni.

Powołany artykuł radcy prawnego Pawła Sendrowskiego zawiera istotne wnioski z punktu widzenia szacowania wartości zamówienia na usługi projektowe, oparte na ustaleniach Urzędu Zamówień Publicznych dokonanych w trakcie przeprowadzonych kontroli: „*Przechodząc do zagadnienia szacowania wartości zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej, warto w pierwszej kolejności odnieść się do ustaleń pokontrolnych Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie niedozwolonego podziału zamówienia na części. Ciekawego materiału do analizy dostarcza nam stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych zajęte w związku z prowadzoną przez siebie kontrolą o numerze KN/19-20/11 (Informator Urzędu Zamówień Publicznych nr 6/2012), której przedmiotem było udzielenie odrębnych zamówień na opracowanie dwóch koncepcji programowo-przestrzennych dotyczących różnych odcinków gazociągu. Zamawiający w niniejszym stanie faktycznym zlecił dwa odrębne zadania – na wykonanie dwóch koncepcji programowo przestrzennych różnych gazociągów.*”

*Jak na wstępie podkreślił Urząd Zamówień Publicznych kryterium tożsamości zamówień nie może budzić wątpliwości. W ocenie Urzędu Zamówień Publicznych „tylko jednoznaczne potwierdzenie, że dane usługi (ale także np. dostawy) są względem siebie tożsame (w rozumieniu: odpowiadające sobie, o dalece występującym podobieństwie) pozwala na stwierdzenie, czy zasadne jest łączne szacowanie wartości takich usług lub dostaw”. Co niezwykle istotne Urząd Zamówień Publicznych zwraca uwagę, że o występowaniu tożsamości przedmiotowej decyduje w szczególności **analiza opisu przedmiotu zamówienia ocenianych usług lub dostaw** i w tym zakresie należy oceniać kwestię ich przeznaczenia. Urząd Zamówień Publicznych oceniając sytuację, w której zamawiający udzielił odrębnych zamówień na opracowanie dwóch koncepcji programowo-przestrzennych dotyczących różnych odcinków gazociągu, uznał, że w tym wypadku występuje tożsamość przedmiotowa ze względu na fakt, iż celem obydwu koncepcji było wprowadzenie trasy właściwego gazociągu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także przygotowanie niezbędnej dokumentacji celem uzyskania pozwolenia na budowę – w efekcie zamawiający miał uzyskać odpowiadające sobie opracowania. W ocenie Urzędu Zamówień Publicznych mimo że koncepcje dotyczyły różnych gazociągów, to ich zawartość i przeznaczenie jest takie samo. Żaden z elementów którejkolwiek z koncepcji nie był na tyle specyficzny, ażeby uzasadniał możliwość odrębnego szacowania wartości zamówienia”.*

Odnosząc się natomiast do argumentów przedstawionych w odpowiedzi przez Dyrektora ZDP dotyczących braku tożsamości czasowej między zadaniami polegającymi na wykonaniu dokumentacji projektowej na: 1) „Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwołskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym”, 2) „Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej Nr 1284 D Gródek”, 3) „Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej Nr 1287 D Wołów-Uskorz Wielki”, 4) „Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej Nr 1279 D na odc. Bożeń-Wróblewo”, wskazać należy, że umowy zostały podpisane odpowiednio: zadanie nr 1 – w dniu 8 kwietnia 2016 r.; zadanie nr 2 – w dniu 11 lipca 2016 r.; zadanie nr 3 – w dniu 11 lipca 2016 r.; zadanie nr 4 – w dniu 1 marca 2016 roku. Ponadto wymienione zadania zostały rozliczone w następujących terminach: zadanie nr 1 – faktura 02/12/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r. na kwotę brutto 120.540 zł (zapłacono w dniu 30 grudnia 2016 r.); zadanie nr 2 – faktura Vat 43/2016 na kwotę brutto 56.600 zł (zapłacono w dniu 6 grudnia 2016 r.); zadanie nr 3 - faktura Vat 44/2016 na kwotę brutto 58.540 zł (zapłacono w dniu

6 grudnia 2016 r.); zadanie nr 4 - faktura Vat 6/2015 na kwotę brutto 4.797 zł (zapłacono w dniu 29 marca 2016 r.).

Z przedstawionego stanu faktycznego wynika jednoznacznie, że wszystkie cztery zadania zostały zlecone do realizacji, odebrane przez zamawiającego i rozliczone w 2016 roku, co oznacza, że istnieje **tożsamość czasowa** między zadaniami, która to w myśl wcześniej cytowanych fragmentów wyjaśnień stanowi: „*przewidziane przez zamawiającego pełnego zakresu przedmiotowego zamówienia sfinansowanych i udzielanych w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej, obejmującej zasadniczo okres jednego roku budżetowego, finansowego*”. Dodatkowo wymienione przez Dyrektora w odpowiedzi uchwały Rady Powiatu Wołowskiego na mocy, których powyższe zadania zostały wprowadzone do uchwały budżetowej dotyczyły wyłącznie budżetu roku 2016.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Jak wskazuje Urząd Zamówień Publicznych: „Sens normatywny tego przepisu sprowadza się do ustalenia, iż zamawiający nie może dokonywać podziału zamówienia (zaniżać jego wartości) w taki sposób, aby na skutek ustalenia wartości dla każdej z wydzielonych części zamówienia doszło do nieuprawnionego wyłączenia stosowania przepisów ustawy Pzp odnoszących się do zamówień o wartości powyżej określonego progu, czy też, z drugiej strony, do nieuprawnionego zastosowania przepisów odnoszących się do zamówień o wartości poniżej określonego progu. Innymi słowy nie jest zakazany sam podział jednego zamówienia na części, ale jest zakazany taki podział, który zmierza do uniknięcia stosowania przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp właściwych dla zamówienia o określonej wartości szacunkowej.

Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w treści art. 32 ust. 4 ustawy Pzp, w myśl którego 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. Oznacza to, iż zamawiający może z określonych względów (organizacyjnych, ekonomicznych, celowościowych itp.) dokonać podziału jednego zamówienia na części, dla których to będzie prowadził odrębne postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, przy czym wartością każdej z części zamówienia, będzie łączna wartość wszystkich części zamówienia. W konsekwencji przy udzieleniu każdej z części zamówienia zamawiający będzie zobowiązany do stosowania przepisów ustawy Pzp właściwych dla łącznej wartości zamówienia. Takie działanie zamawiającego nie narusza art. 32 ust. 2 ustawy Pzp”.

W założeniu, system zamówień publicznych ma ograniczać arbitralność w wyborze oferentów i zapobiegać nadużyciom, zaś dokonywanie zakupów przez jednostki sektora finansów publicznych na zasadach i rygorach przepisów o zamówieniach publicznych w najpełniejszy sposób ma zapewnić efektywność ekonomiczną wydatków dokonywanych ze środków publicznych. Ten postulat w praktyce mają zagwarantować zasady: powszechności, uczciwej konkurencji, oraz równego traktowania podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne, których przestrzegania wymagają właśnie przepisy Pzp (L. Lipiec-Warzecha, wyd. Oficyna, 2008, komentarz do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Jak wskazała w jednym z orzeczeń GKO: „(...) zasada powszechności przewidziana w ustawie - Prawo zamówień publicznych oznacza, że wszystkie jednostki sektora finansów publicznych udzielające zamówienia publicznego mają obowiązek jej stosowania (...)” (orzeczenie GKO z dnia 20 października 2005 r., DF/GKO/Odw.-47/63/RN-17/2005/420, LEX nr 159442), zaś „system zamówień publicznych służyć ma racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych, przeciwdziałaniu korupcji oraz zapewnić równe traktowanie dostawców i wykonawców przez stworzenie warunków uczciwej konkurencji w trakcie ubiegania się o zamówienie publiczne, a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wymaga zaistnienia dalszych skutków negatywnych dla ładu finansów publicznych. Nie ma znaczenia również fakt, że poprzez udzielenie zamówienia z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych nie nastąpił uszczerbek w środkach publicznych i jej niezastosowanie doprowadziło do pewnych oszczędności. Właśnie stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych daje gwarancję udzielenia najkorzystniejszych zamówień dla jednostek sektora finansów publicznych” (orzeczenie GKO z dnia 30 września 2004 r., DF/GKO/Odw.-71/99/2004/870, niepubl.).

Zastrzeżenia kontrolujących budzi fakt, że na przestrzeni lat 2015-2017 wybór usługodawców dokonywany na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. w trybie z wolnej ręki, dotyczył w większości przypadków jednego podmiotu - MARBUD Marek Jakób Zakład Budowlano – Projektowy z siedzibą we Wrocławiu:

2015 rok:

- zlecenie nr 12/ZDP/dokumentacja Lubiąż-Domaszków/ z dnia 20.03.2015 r. na wykonanie Dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej nr 1286 D odc. Lubiąż-Domaszków na kwotę brutto 32.000,00 zł (netto: 26.016,27 zł),
- zlecenie nr 12A/ZDP/dokumentacja Brzeg Dolny/ z dnia 08.05.2015 r. na wykonanie „Dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej nr 1298 D m. Brzeg Dolny” na kwotę brutto 31.000,00 zł (netto: 25.203,26 zł),

... 6 2

- zlecenie nr 9/ZDP/projekt 1099D/2015 z dnia 03.08.2015 r. na opracowanie „Dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej nr 1099 D ul. Piłsudskiego w Wińsku” na kwotę brutto 40.000,00 zł (netto: 32.520,33 zł),

2016 rok:

- zlecenie nr 9/ZDP/projekt 1279D/2016 z dnia 01.03.2016 r. na „Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej Nr 1279 D na odc. Bożeń-Wróblewo” na kwotę brutto 4.797,00 zł (netto: 3.900,00 zł),

- zlecenie nr ZP-6/ZDP/przeгляд mosty/2016 z dnia 29.04.2016 r. na „Przeprowadzenie rozszerzonych (pięcioletnich) przeglądów obiektów mostowych” na kwotę brutto 4.305,00 zł (netto: 3.500,00 zł),

- zlecenie nr ZDP/SDM/1208/16 z dnia 30.06.2016 r. na wykonanie wariantowości dla dokumentacji podstawowej „Przebudowa i remont drogi powiatowej nr 1277D na odcinku Wińsko-Smogorzów Wielki” na kwotę brutto 1.845,00 zł (netto: 1.500,00 zł),

- zlecenie nr 36A/ZDP/dokumentacja 1287D/2016 z dnia 11.07.2016 r. na „Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej nr 1287 D Wołów – Uskorz Wielki” na kwotę brutto 58.540,00 zł (netto: 47.593,50 zł),

- zlecenie nr 36B/ZDP/dokumentacja 1284D/2016 z dnia 11.07.2016 r. na „Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej nr 1284 D Gródek” na kwotę brutto 56.600,00 zł (netto: 46.016,26 zł),

2017 rok:

- zlecenie nr 32/ZDP/dokumentacja 1285D/2017 z dnia 15.02.2017 r. na opracowanie aktualizacji dokumentacji projektowej dla zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1285D Krzydłina Mała – Dębno” wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego na kwotę brutto 6.765,00 zł (netto: 5.500,00 zł),

- umowa na opracowanie dokumentacji projektowej – przebudowa ciągu pieszo rowerowego drogi powiatowej nr 1289D, ul. Marii Skłodowskiej – Curie w Wołowie na kwotę brutto 18.450,00 zł (netto: 15.000,00 zł),

- zlecenie nr ZDP/625/17 z dnia 09.05.2017 r. na opracowanie aktualizacji dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej nr 1287D Wołów-Uskorz Wielki na kwotę brutto 4.200,00 zł (netto: 3.414,63 zł),

- zlecenie nr 63/ZDP/dokumentacja projektowa/1286D/2017 z dnia 13.07.2017 r. na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla inwestycji pod nazwą „Przebudowa drogi powiatowej nr 1286D odc. Krzydłina Mała – ul. Willmanna w Lubiążu” na kwotę brutto 73.800,00 zł (netto: 60.000,00 zł),

- zlecenie nr ZDP/1100/17 z dnia 28.07.2017 r. na opracowanie aktualizacji dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej Nr 1284D w miejscowości Gródek na kwotę brutto 3.750,00 zł (netto: 3.048,78 zł).

Podsumowując analizowane zagadnienie, zasadne jest przywołanie fragmentów Uchwały Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 11.02.2016r., która stwierdziła, że *każda umowa zawierana przez Zamawiającego w rozumieniu przepisów ustawy PZP, która jest odpłatna i ma na celu nabycie usług, dostaw lub robót, jest zamówieniem publicznym. Definicja zamówienia publicznego w żaden sposób nie jest powiązana z wartością zamówienia. Dlatego też co do zasady, każdy wydatek leżący po stronie podmiotu zobowiązanego do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych jest de facto zamówieniem publicznym.* W cytowanej uchwale KIO przywołana została istotna teza z uchwały RIO we Wrocławiu z 11.04.2012r. sygn.. 38/2012, mówiąca, że *„Zgodnie z treścią art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości euro 30 tys. Euro. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w każdym przypadku, gdy zachodzi okoliczność kwalifikowania zamówienia, jako podlegającego wyłączeniu ze względu na wartość, zamawiający winien mieć na uwadze przepisy o ustalaniu wartości zamówienia zawarte w ustawie, a w szczególności o zakazie dzielenia zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy (art. 32 ust.2)“.*

Analiza kontrolowanego obszaru wskazuje jednoznacznie - w ocenie kontrolujących - że zamówienie na opracowanie dokumentacji projektowej podlegało dzieleniu, a ogólna kwota usługi przekroczyła w roku 2016 i w roku 2017 wyrażoną w euro kwotę 30.000.

W związku z zapisami protokołu kontroli Dyrektor ZDP złożył następujące wyjaśnienia i zastrzeżenia: *„W toku kontroli ustalono, że Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie udzielił w 2016 r. zamówień publicznych na wykonanie dokumentacji projektowej na poniżej wyszczególnione zadania:*

- *Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym na kwotę 120.540 zł brutto – umowa nr 20/ZDP/Rondo339/2016 z dnia 8 kwietnia 2016 r. zawarta z E-DRO PROJEKT Ewelina Dragań z siedzibą w Lubinie,*
- *Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej nr 1284D Gródek na kwotę brutto 56.600 zł – umowa nr 36B/ZDP/dokumentacja1284D/2016 z dnia 11 lipca 2016 r. zawarta z MARBUD Marek Jakób Zakład Budowlano-Projektowy z siedzibą we Wrocławiu,*
- *Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej nr 1287D Wołów – Uskorz Wielki na kwotę brutto 58.540 zł – umowa nr 36A/ZDP/dokumentacja1287D/2016*

z dnia 11 lipca 2016 r. zawarta z MARBUD Marek Jakób Zakład Budowlano-Projektowy z siedzibą we Wrocławiu,

- Wykonanie dokumentacji projektowej na przebudowę drogi powiatowej nr 1279D na odcinku Bożeń - Wróblewo na kwotę brutto 4.797 zł – umowa nr 9/ZDP/dokumentacja1279D/2016 z dnia 1 marca 2016 r. zawarta z MARBUD Marek Jakób Zakład Budowlano-Projektowy z siedzibą we Wrocławiu.

W ocenie kontrolujących zamówienia na powyżej wyszczególnione zadania zostały udzielone na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tj. w trybie z wolnej ręki. Należy tymczasem zauważyć, że art. 4 pkt 8 powołanej ustawy stanowi, że ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro. Powołany przez kontrolujących przepis ustawy zawiera zatem zestawienie przypadków, w których stosowanie przepisów ustawy nie jest konieczne. Tym samym przy udzielaniu zamówień do podanej wartości nie mają zastosowanie żadne przepisy ustawy. Trzeba także wskazać, że definicja postępowania z wolnej ręki została określona przez ustawodawcę w art. 66 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych i oznacza tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą przy zaistnieniu okoliczności umożliwiających udzielenie zamówienia z wolnej ręki, których wyliczenie zawiera art. 67 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. W konsekwencji trzeba stwierdzić, że w przypadku wyszczególnionych powyżej zadań przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych w ogóle nie miały zastosowania albowiem wartość poszczególnych zamówień nie przekraczała progu ustawowego. Poszczególne zamówienia zostały udzielone w trybie wewnętrznego regulaminu Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie nakazującego skierowanie zapytania ofertowego do trzech niezależnych podmiotów, co w realiach badanych przez kontrolujących zamówień miało miejsce.

Co do zasady należy zgodzić się z kontrolującymi, iż ustawodawca przyjął, iż podstawowymi trybami udzielenia zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony a możliwość udzielenia zamówienia publicznego w innym trybie, w tym w trybie z wolnej ręki ma charakter wyjątkowy i musi być podparta wystąpieniem szczególnych okoliczności określonych w ustawie. Godzi się jednak jeszcze raz podkreślić, że w przypadku analizowanych przez kontrolujących zamówień w ogóle nie stosowano przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych z uwagi na dyspozycję art. 4 pkt 8 tej ustawy.

Zastrzeżenia kontrolujących budzi fakt, że na przestrzeni lat 2015-2017 wybór usługodawców dokonywany jest na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. w trybie z wolnej ręki, dotyczył w większości przypadków jednego podmiotu – MARBUD Marek Jakób

Zakład Budowlano – Projektowy z siedzibą we Wrocławiu. Kontrolowany wyjaśnia, że poszczególne zamówienia były udzielane w trybie wewnętrznego regulaminu (skoro nie było konieczności stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych), który wymagał przedstawienia zapytania ofertowego co najmniej trzem różnym podmiotom. We wszystkich przedstawionych w protokole kontroli na stronie 32 i 33 zamówieniach Marek Jakób przedstawił Zarządowi Dróg Powiatowych w Wołowie najkorzystniejszą ofertę, w związku z czym została ona wybrana do wykonania.

W ocenie kontrolujących analiza kontrolowanego obszaru wskazuje w sposób jednoznaczny, że zamówienie na opracowanie dokumentacji projektowej podlegało dzieleniu, a ogólna kwota usługi przekroczyła w roku 2016 i w roku 2017 wyrażoną w euro kwotę 30.000.

Stanowisko kontrolowanego w tym zakresie jest odmienne.

Godzi się bowiem zauważyć, że dla stwierdzenia naruszenia art. 32 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych konieczne jest ustalenie, że dokonanie podziału zamówienia miało na celu uniknięcie stosowania przepisów ustawy. Tym samym należy wykluczyć inne przyczyny dokonanego podziału. Jeżeli bowiem podział zamówienia jest uzasadniony innymi względami niż niezastosowanie ustawy, to nie jest to podział niedozwolony. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 2017 r. w sprawie II SA/Op 307/17 tylko świadomy podział przez zamawiającego zamówienia na części z zamiarem uniknięcia stosowania przepisów ustawy stanowi naruszenie ustawowego zakazu. Kontrolowany nie zgadza się z zarzutami kontrolujących zarówno w zakresie dokonania dzielenia zamówienia publicznego, jak również w zakresie dokonania dzielenia w celu uniknięcia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Kontrolowany odwołuje się do tezy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie II GSK 2228/15, który wyjaśnił, że zamawiający powinien traktować jako jedno zamówienie takie zamówienia, które spełniają jednocześnie następujące cechy: 1) mają takie same (lub podobne) przeznaczenie tj. gdy posiadają zasadniczo te same lub podobne funkcje techniczne lub gospodarcze; 2) są nabywane w celu realizacji z góry przyjętego zamierzenia (tożsamość przedmiotowa zamówienia); 3) istnienie możliwość ich realizacji przez jednego wykonawcę (tożsamość podmiotowa zamówienia), a obok związku funkcjonalnego zachodzi między nimi również związek czasowy (tożsamość czasowa zamówienia), tj. zamówienia te mogą być nabywane w dającej się przewidzieć określonej perspektywie czasowej.

W analizowanym przez kontrolujących obszarze nie można przyjąć, że udzielane przez kontrolowanego zamówienia stanowiły jedno zamówienie ze względu na to, że nie zostały

spełnione przesłanki tożsamości przedmiotowej zamówienia oraz tożsamości czasowej zamówienia. Godzi się bowiem zauważyć, że z tożsamością przedmiotową zamówienia mamy do czynienia w sytuacji, gdy usługi są nabywane w celu realizacji z góry przyjętego zamierzenia. Kryterium przedmiotowego podobieństwa należy odnosić przy tym tylko do wyodrębnienia świadczeń, które tworzą funkcjonalną całość. Przykładowo, w zakresie zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej podstawową przesłanką, w oparciu o którą zamawiający powinien podejmować decyzję w przedmiocie sumowania wartości zamówienia, jest istnienie zamierzenia, w ramach którego planowane jest wykonanie tej dokumentacji. W analizowanych przypadkach – w ocenie kontrolowanego – nie może być mowy o tożsamości zamierzenia czyli tożsamości przedmiotowej zamówienia, skoro poszczególne zadania dotyczyły różnych dróg powiatowych o odmiennych numerach, innych długościach i innym położeniu. Zadanie numer 1 dotyczyło rozbudowy skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym. Zadanie numer 2 dotyczyło przebudowy drogi powiatowej nr 1284D Gródek. Zadanie numer 3 dotyczyło przebudowy drogi powiatowej nr 1287D Wołów – Uskorz Wielki. Zadanie numer 4 dotyczyło przebudowy drogi powiatowej nr 1279D na odcinku Bożeń – Wróblewo. Poszczególne zadania nie są ze sobą w żaden sposób powiązane funkcjonalnie i nie stanowią jednego zamieszenia albowiem poszczególne drogi powiatowe są zlokalizowane w różnych miejscach na terenie powiatu i są od siebie niezależne. Trzeba przy okazji odwołać się do treści ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w którego art. 3a ustawodawca zawarł definicję obiektu liniowego przyjmując, że jest to obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami (...). Odnosząc się do kryterium tożsamości przedmiotowej w zamówieniu na wykonanie dokumentacji projektowej obiektu budowlanego, jakim jest obiekt liniowy można się posiłkować także analizą dokonaną przez Krajową Izbę Odwoławczą w wyroku z dnia 15 lutego 2013 r. w sprawie KIO 231/13. Krajowa Izba Odwoławcza zwróciła uwagę, że chodzi o to, aby jako jedno zamówienie traktowane były wszystkie prace, które zmierzają do realizacji obiektu budowlanego jako rzeczy spełniającej ogół funkcji techniczno-użytkowych, do których jest przeznaczona – na podstawie opinii dotyczącej szacowania wartości zamówienia zgodnie z postanowieniami art. 32 – 35 ustawy Prawo zamówień publicznych. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że drogi powiatowe numer 1284D Gródek, numer 1287D Wołów – Uskorz Wielki oraz numer 1279D odcinek Bożeń – Wróblewo stanowią odrębne od siebie, niezależne i całkowicie autonomiczne obiekty liniowe w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, w związku z czym zadania dotyczące każdego z tych obiektów liniowych stanowią przedmiot odrębnych zamówień albowiem nie

stanowią jednego zamierzenia inwestycyjnego. Jednym zamówieniem nie jest nabycie usług tego samego rodzaju o takim samym przeznaczeniu nawet u tego samego wykonawcy (w przypadku zadań numer 2 i 3) w przypadku, gdy przedmiot zamówienia dotyczy różnych obiektów liniowych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane.

Brak tożsamości czasowej poszczególnych zadań – ze względu na co nie stanowiły one przedmiotu jednego zamówienia – wynika z tego, że zamówienia tego samego rodzaju o takim samym przeznaczeniu nie mogły być wykonane w tym samym czasie, ponieważ Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie nie dysponował wiedzą o tych zamówieniach w momencie wszczęcia postępowania. Przepis art. 2 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych nie wyjaśnia, co należy rozumieć jako jedno zamówienie. W systemie zamówień publicznych obowiązuje jednak zasada, że zamawiający powinien traktować jako jedno zamówienie takie zamówienia, w których zachodzi możliwość ich realizacji przez jednego wykonawcę i gdy są one tożsame rodzajowo oraz posiadają podobne przeznaczenie. Jednocześnie, obok związku funkcjonalnego pomiędzy takimi zamówieniami dodatkowe znaczenie ma również zaistnienie między nimi związku czasowego. Taki związek zachodzi, gdy funkcjonalnie powiązane ze sobą zamówienia mają być nabywane w dającej się przewidzieć, określonej perspektywie czasowej. Zgodnie z opinią Urzędu Zamówień Publicznych Szacowanie wartości i udzielenie zamówień, w tym zamówień objętych projektem współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej: Dla ustalenia, czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też odrębnymi zamówieniami konieczna jest analiza okoliczności konkretnego przypadku. W tym celu należy posługiwać się takimi kryteriami jak podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia (...), tożsamość czasowa zamówienia (możliwość udzielenia zamówienia w tym samym czasie, ewentualnie możliwość realizacji zamówienia w tym samym czasie) i możliwość wykonania zamówienia przed jednym wykonawcą. Innymi słowy konieczne jest ustalenie, czy dany rodzaj zamówienia mógł być wykonany w tym samym czasie przez tego samego wykonawcę (...). Dla ustalenia, iż w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, istotne są okoliczności istniejące w chwili wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. (...) Jeżeli potrzeba udzielenia określonego zamówienia ujawni się dopiero po udzieleniu innego zamówienia podobnego przedmiotowo i funkcjonalnie, to w tym przypadku nie mamy do czynienia z nieuprawnionym dzieleniem zamówienia z uwagi na fakt, iż brak jest tożsamości czasowej takich zamówień.

Kontrolowany podkreśla z całą stanowczością, że poszczególne zadania analizowane przez kontrolujących nie stanowiły jednego zamówienia ze względu na brak ich tożsamości czasowej

... 1 9

w dającej się przewidzieć przez Zarząd Dróg Powiatowych perspektywie czasowej a także ze względu na stan istniejący w chwili udzielania poszczególnych zamówień.

Nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że dokumentacja projektowa na zadanie dotyczące przebudowy drogi powiatowej numer 1279D odcinek Bożeń- Wróblewo została ujęta w punkcie 9 wykazu wydatków zaplanowanych do realizacji w 2016 r. uchwałą Rady Powiatu Wołowskiego nr XVIII/92/15 z 21 grudnia 2015 r. w celu złożenia w 2016 r. wniosku o dofinansowanie z Urzędu Wojewódzkiego w ramach rekultywacji gruntów rolnych. W lutym 2016 r. po negocjacjach z jedynym zainteresowanym wykonawcą ustalono cenę za wykonanie dokumentacji na kwotę 3.900 zł netto. Zlecenie na realizację zamówienia wystawiono w dniu 1 marca 2016 r. Faktura VAT numer 6/2016 na kwotę 4.797 zł została zapłacona w dniu 29 marca 2016 r.

Tymczasem w dniu 30 marca 2016 r. (a zatem jeden dzień po zakończeniu powyższego zadania) Rada Powiatu Wołowskiego podjęła uchwałę numer XXII/112/16 zmieniającą uchwałę budżetową z dnia 21 grudnia 2016 r., na podstawie której zwiększono plan dochodów i wydatków majątkowych o kwotę 1.000.000 zł z przeznaczeniem na zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym”. Środki te zostały przeznaczone na wykonanie dokumentacji projektowej oraz realizację zadania i ujęte w punkcie 1 wykazu wydatków majątkowych stanowiących załącznik numer 6 do uchwały. Dopiero zatem w dniu wejścia w życie tej uchwały w budżecie Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie pojawiły się środki na wykonanie tego zadania i zadanie to mogło zostać uwzględnione w perspektywie czasowej 2016 r. Co ważne i istotne, wykonanie tego zadania nie było uwzględniane w chwili udzielenia zamówienia na zadanie numer 4 albowiem Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie nie dysponował środkami na jego przeprowadzenie i nie mógł przewidzieć, że środki te zostaną przeznaczone na to zadanie w trakcie roku budżetowego. Umowa z wykonawcą została podpisana w dniu 8 kwietnia 2016 r. Tymczasem w dniu 29 czerwca 2016 r. (a zatem po zawarciu umów na powyższe zadania) Rada Powiatu Wołowskiego podjęła uchwałę numer XXV/121/16 zmieniającą uchwałę budżetową z dnia 21 grudnia 2015 r., na podstawie której wprowadzono dwa nowe zadania inwestycyjne pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1287D Wołów – Uskorz Wielki” oraz „Przebudowa drogi powiatowej nr 1284D Gródek”. Planowane wydatki w przypadku oby zadań wynosiły po 60.000 zł i miały być przeznaczone na wykonanie dokumentacji projektowej oraz zostały ujęte odpowiednio w punkcie 11 i 12 wykazu wydatków majątkowych stanowiących załącznik numer 6 do uchwały. Dopiero zatem w dniu wejścia w życie tej uchwały w budżecie Zarządu Dróg Powiatowych w Wołowie pojawiły się środki na wykonanie tych zadań i zadania te mogły

zostać uwzględnione w perspektywie czasowej 2016 r. Co ważne i istotne, wykonanie tych zadań nie było uwzględniane w chwili udzielenia zamówienia na zadanie 4 i 1 albowiem Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie nie dysponował środkami na ich przeprowadzenie i nie mógł przewidzieć, że środki te zostaną przeznaczone na te zadania w trakcie roku budżetowego. Umowy z wykonawcą zostały podpisane w dniu 11 lipca 2016 r. Abstrahując od powyższego należy wskazać, że radni powiatu wołowskiego podejmując uchwałę numer XXV/121/16 również stali na stanowisku, że nie istnieje tożsamość przedmiotowa pomiędzy tymi zadaniami, skoro zostały one uwzględnione w budżecie na 2016 r. jako dwa odrębne zadania inwestycyjne. W świetle powyżej przedstawionych argumentów, Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie stoi na stanowisku, że w sposób prawidłowy zakwalifikował poszczególne zadania inwestycyjne jako przedmiot odrębnych zamówień, które nie mogły podlegać łączeniu ze względu na nieistnienie ich tożsamości przedmiotowej i tożsamości czasowej. W konsekwencji zarzut kontrolujących o celowym dzieleniu zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej jest nietrafny. Udzielenie poszczególnych zamówień poza reżimem ustawy Prawo Zamówień Publicznych należy ocenić jako prawidłowe ze względu na jej niestosowanie do zamówień, których wartość nie przekracza w złotych wartości 30.000 euro”.

Zbadanie realizacji inwestycji p.n. „Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym”

Na podstawie zarządzenia Starosty Wołowskiego nr 12/2017 (ze zm.) z dnia 8 marca 2017 r. kontrolą objęto postępowanie przeprowadzone w 2017 r. przez ZDP w Wołowie w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym”. W jej wyniku ustalono co następuje:

Postępowanie o udzielenie przedmiotowego zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego
Zamawiający: Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie, wszczynał dwukrotnie w 2017 roku.

W dniu 17 marca 2017 r. Zamawiający zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na swojej stronie internetowej, ogłoszenie o zamówieniu. W związku z niezamieszczeniem na stronie Zamawiającego części III SIWZ – kompletnego Opisu Przedmiotu Zamówienia, tj. projektu budowlanego, projektów wykonawczych oraz STWiOR, Zamawiający unieważnił w dniu 21 marca 2017 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

W dniu 21 marca 2017 r. Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie ponownie ogłosił postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego

na zadanie pn. „Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym”. Jako kryteria oceny ofert Zamawiający wskazał w ogłoszeniu o zamówieniu: cena ofertowa – 60%, okres gwarancji – 40%. Termin składania ofert wyznaczono na 7 kwietnia 2017 r., godz. 09.00.

Kontrolujący stwierdzili, że zawarty w pkt. 17.1 lit b SIWZ opis kryterium wyboru, tj. okresu gwarancji jest nieprawidłowy w pkt. 2, który stanowi: przyjmuje się, że gwarancja na roboty budowlane udzielona na okres maksymalny, tj. 60 miesięcy, otrzyma 20 punktów. Tymczasem zgodnie ze wzorem przygotowanym do wyliczenia kryterium wyboru, maksymalny okres gwarancji, tj. 60 miesięcy powinien otrzymać 40 punktów.

W wyznaczonym terminie wpłynęły 3 oferty:

- 1) BUDIMEX S.A. z siedzibą w Warszawie; cena brutto 1.215.425,73 zł; okres gwarancji 60 m-cy,
- 2) Konsorcjum firm: Przedsiębiorstwo Handlowo – Usługowe „Ćwik” s.c. T. Ćwik, J.Ćwik – Papadiuk – Lider, Przedsiębiorstwo Handlowo – Usługowe Tadeusz Ćwik – Partner z siedzibą w Wińsku; cena brutto 966.554,93 zł; okres gwarancji 60 m-cy,
- 3) STRABAG Infrastruktura Południe Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu; cena brutto 1.054.211,23 zł; okres gwarancji 60 m-cy.

W wyniku przeprowadzonego badania i oceny złożonych ofert Zamawiający do realizacji zamówienia wybrał ofertę złożoną przez Konsorcjum firm: Przedsiębiorstwo Handlowo – Usługowe „Ćwik” s.c. T. Ćwik, J.Ćwik – Papadiuk – Lider, Przedsiębiorstwo Handlowo – Usługowe Tadeusz Ćwik – Partner z siedzibą w Wińsku. W ogłoszeniu o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 24 kwietnia 2017 r. Zamawiający przedstawił poniższą tabelę zawierającą wykaz Wykonawców ze streszczeniem oceny i porównaniem złożonych ofert wraz z przyznaną punktacją:

Lp.	Nazwa Wykonawcy	Adres Wykonawcy	Cena brutto PLN	Punktacja za cenę	Okres gwarancji	Punktacja za okres gwarancji	Punktacja RAZEM
1.	BUDIMEX S.A.	ul. Stawki 40 01-040 Warszawa	1 215 425,73	57 pkt	60 m-cy	40 pkt.	97 pkt.
2.	Konsorcjum firm: 1) Przedsiębiorstwo Handlowo – Usługowe „Ćwik” s.c. T. Ćwik, J.Ćwik, K. Ćwik	1) ul. Witosa 13, 56-160 Wińsko; 2) ul.	966 554,93	60 pkt.	60 m-cy	40 pkt.	100 pkt.

	- Papadiuk – Lider 2)Przedsiębiorst wo Handlowo – Usługowe Tadeusz Ćwik - Partner	Mickiewicza 24, 56-160 Wińsko					
3.	STRABAG Infrastruktura Południe Sp. z o.o.	Wysoka, ul. Lipowa 5a 52-200 Wrocław	1 054 211,23	55 pkt.	60m-cy	40 pkt.	95 pkt.

Kontrolujący stwierdzili, że przyznana przez Zamawiającego firmie BUDIMEX S.A. punktacja za cenę jest nieprawidłowa. W przypadku oferty nr 1 winno być przyznanych 47,71 pkt, co łącznie z punktami za gwarancję daje 87,71 pkt oznacza, że oferta złożona przez firmę BUDIMEX S.A. zajęła 3 pozycję spośród złożonych ofert.

W związku z dokonaniem wyborem Zamawiający zawarł w dniu 4 maja 2017 r. umowę nr 48/PN/ZDP/ Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym/2017. Termin realizacji przedmiotu umowy określono na 90 dni od podpisania umowy.

W związku z niedochowaniem przez wykonawcę terminu zakończenia realizacji przedmiotowej umowy Starosta Wołowski zwrócił się do ZDP w Wołowie o wskazanie przyczyn przedłużających się prac. W odpowiedzi z dnia 30 sierpnia 2017 r. Dyrektor ZDP wskazał, m.in.: „W dniu 7 lipca 2017 roku Wykonawca zwrócił się do Zamawiającego z pisemnym wnioskiem o wydłużenie terminu wykonania zamówienia z uwagi na wydłużający się termin uzyskania zatwierdzenia tymczasowej organizacji ruchu na czas trwania budowy. Opóźnienie to nie było zawinione przez Wykonawcę, gdyż niezwłocznie po podpisaniu umowy Wykonawca przystąpił do opracowania iż zatwierdzenia w/w projektu. Dlatego też Zamawiający uwzględnił wniosek Wykonawcy i w dniu 1 sierpnia 2017 roku Strony umowy zawarły Aneks nr 1 wydłużający okres realizacji umowy do 16 sierpnia 2017 roku (**dowód: akta kontroli str.**).

W dniu 14 sierpnia 2017 roku, na podstawie Aneksu nr 2 wydłużono termin realizacji inwestycji do dnia 30.08.2017 r. Wniosek o zmianę terminu wykonania robót Wykonawca uzasadnił dwiema okolicznościami, tj.:

- a) Konieczność przełożenia kabla telekomunikacyjnego, z uwagi na fakt, że jego lokalizacja nie była zgodna z inwentaryzacją przedstawioną na mapie;
- b) intensywne opady deszczu”.

Do przedłożonych wyjaśnień Dyrektor ZDP w Wołowie załączył kserokopie pisma z dnia 27 lipca 2017 r. skierowanego do wykonawcy, w którym wskazał, że: „Zarząd Dróg Powiatowych jest zaniepokojony brakiem postępu robót drogowych na przedmiotowym zadaniu, co może mieć wpływ na nieterminowe zakończenie zadania. W związku z zaistniałą sytuacją, tutejszy Zarząd zwraca się z prośbą o przedłożenie, do 31.07.2017 r. zaktualizowanego harmonogramu robót, który zapewni terminowe zakończenie zadania” (dowód: akta kontroli str.).

W przedłożonych dokumentach brak było odpowiedzi wykonawcy na przedmiotowe pismo, w tym zaktualizowanego harmonogramu robót, o który zwrócił się wykonawca. Znajdowało się natomiast pismo wykonawcy z dnia 7 lipca 2017 r. (data wpływu do ZDP: 10 lipca 2017 r.), w którym wykonawca zwrócił się o przedłużenie terminu wykonania umowy do dnia 18 sierpnia 2017 roku. Uzasadnieniem zmiany terminy były: „czynności proceduralne związane z wykonaniem i zatwierdzeniem projektu organizacji ruchu na okres budowy, które zostały ostatecznie zatwierdzone 12 maja 2017 r. Rozpoczęcie budowy było możliwe po przekazaniu od dnia 18.05.2017 r. Projekt organizacji ruchu nie był wykonany przed przetargiem przez inwestora, a jego opracowanie wymagało opinii Urzędu Gminy w Wołowie, Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego w Wołowie, Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu, Komendy Policji oraz zatwierdzenia przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego”. W odpowiedzi ZDP w Wołowie zawarł w dniu 1 sierpnia 2017 r. aneks nr 1 z wykonawcą wydłużający okres realizacji umowy do dnia 16 sierpnia 2017 roku. W związku z powyższym kontrolujący zwrócili się z następującym pytaniem: *Dlaczego pismo dot. ryzyka niezakończenia w terminie w terminie inwestycji pn.: „Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowaniu o ruchu okrężnym” zostało skierowane do wykonawcy w dniu 27.07.2017 roku skoro zakończenie inwestycji wg umowy miało nastąpić z dniem 1.08.2017 roku ?*

W odpowiedzi Zamawiający stwierdził: *Umowa zawarta w dniu 4 maja 2017 roku miała zakończyć się 2 sierpnia 2017 roku. Aneks nr 1 wydłużono termin wykonania robót budowlanych o 14 dnia a więc czas na ukończenie zadania upływał 16 sierpnia 2017 roku. W opinii Zamawiającego przedstawione w piśmie Wykonawcy z dnia 7 lipca 2017 roku argumenty były zasadne i należało wydłużyć termin na zakończenie inwestycji zgodnie z zapisem § 14 pkt. 2.1.1 lit. d) w/w umowy. Nadmienić należy, iż pismo z dnia 27.07.2017 roku skierowane do Wykonawcy i informujące o zagrożeniach związanych z ryzykiem ukończenia prac w terminie było kolejnym krokiem Zamawiającego, gdyż wcześniej ustnie Inspektor Nadzoru Inwestorskiego powiadomił o zagrożeniach Kierownika Budowy a następnie dokonał odpowiednich wpisów w dzienniku budowy.*

Wątpliwości kontrolujących budzi fakt, że ZDP w Wołowie zwrócił się w dniu 27 lipca 2017 r. do wykonawcy z pismem, w którym wyraża obawy w związku z „brakiem postępu robót drogowych na przedmiotowym zadaniu, co może mieć wpływ na nieterminowe zakończenie zadania” a jednocześnie od dnia 10 lipca 2017 r. jest w posiadaniu pisma od wykonawcy, w którym to wykonawca proponuje przedłużyć termin wykonania zadania do dnia 18 sierpnia 2017 r. a uzasadnieniem „zmiany terminu są czynności proceduralne związane z wykonaniem i zatwierdzeniem projektu organizacji ruchu na okres budowy” i w następstwie ZDP zawiera w dniu 1 sierpnia 2017 r. aneks do umowy, wydłużający okres realizacji umowy.

W przedłożonych dokumentach znajduje się kserokopia notatki służbowej z dnia 24 lipca 2017 r. dotycząca położenia kabla światłowodowego. Wynika z niej, że w dniu 24 lipca 2017 r. podczas weryfikacji trasy kabla światłowodowego stwierdzono, że kabel przebiega około 4 m w głąb pola i nie przechodzi przez studnię Orange. W związku z powyższym kontrolujący zwrócili się z pytaniem dotyczącym wyjaśnienia *dlaczego problem lokalizacji przewodów ORANGE znany był dopiero w dniu 24.07.2017 roku. Dlaczego lokalizacja kabla nie została zinwentaryzowana w dokumentacji projektowej i czy w związku z tym projektant poniósł konsekwencje?*

W odpowiedzi pracownik ZDP stwierdził, że *przewody ORANGE były zainwentaryzowane na mapie do celów projektowych, ale ich przebieg w rzeczywistości nie odpowiadał lokalizacji na mapie. W związku z powyższym ujawniona kolizja nie była zawiniona przez projektanta. Właściciel kabli ORANGE dokonał przełożenia uzbrojenia na własny koszt do stanu zgodnego z przebiegiem na mapie.*

W związku z powyższym zauważyć należy, że problem przełożenia kabla światłowodowego nie został uwzględniony przy sporządzeniu aneksu nr 1 do umowy w dniu 1 sierpnia 2017 roku. W dniu 14 sierpnia 2017 r. wpłynęło do ZDP pismo wykonawcy z dnia 11 sierpnia 2017 r. w którym zwraca się z kolejnym wnioskiem o zmianę terminu zakończenia prac, wskazując jako przyczynę intensywne opady deszczu w miesiącu lipcu i w pierwszej dekadzie sierpnia oraz konieczność zmian przebiegu kabla światłowodowego. Termin zakończenia prac wskazany we wniosku to 31 sierpnia 2017 roku. ZDP przychylił się do wniosku wykonawcy i zawarł w dniu 14 sierpnia 2017 r. aneks nr 2, przedłużający termin wykonania zamówienia do dnia 30 sierpnia 2017 roku. W wyznaczonym terminie wykonawca nie zakończył realizacji zadania. W związku z tym kontrolujący zwrócili się do dyrektora ZDP z pytaniem dotyczącym wskazania *daty przyjęcia od wykonawcy inwestycji pn. „Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym” zgłoszenia gotowości odbioru końcowego. Proszę odpowiedzieć, czy w dniu przyjęcia zgłoszenia*

wykonawcy Zarząd Dróg Powiatowych zapoznał się ze stanem technicznym inwestycji". W odpowiedzi wskazano, że Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie otrzymał zgłoszenie gotowości do odbioru w dniu 11 września 2017 roku. Zarządowi w całym procesie budowlanym znany był stan techniczny prowadzonych robót zgodnie z wiedzą i sztuką budowlaną oraz dokumentacją projektową i decyzją ZRID, co potwierdzają dziennik budowy i protokół odbioru z dnia 19.09.2017 roku.

Z przekazanych informacji wynikało ponadto, że Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie naliczył kary umowne zgodnie z § 12 ust. 2 umowy nr 48/PN-2/ZDP/Rozbudowa skrzyżowania ul. Rawickiej i ul. Garwolskiej w Wołowie na skrzyżowanie o ruchu okrężnym/2017 z dnia 4 maja 2017 roku w wysokości 0,2% wartości umownej brutto za każdy dzień przekroczenia terminu. Wyliczona kwota to 21 264,21 zł.

W związku z zapisami protokołu kontroli Dyrektor ZDP złożył następujące wyjaśnienia i zastrzeżenia: „Zarząd Dróg Powiatowych w Wołowie wyjaśnia, iż w pkt 17 lit. B SIWZ w opisie kryterium wyboru tj. okresu gwarancji omyłkowo podano ilość punktów 20 za maksymalny okres gwarancji. Dowodem na to jest zapis w ogłoszeniu oraz we wzorze do wyliczenia kryterium wyboru tj. 40 pkt.

Omyłkowo również podano ilość punktów w ocenie za cenę dla oferenta firmy BUDIMEX S.A. (zamiast 47 podano 57). Jest to błąd pisarki z uwagi na układ klawiszy po stronie numerycznej. Odnosząc się zaś do stwierdzeń Komisji Kontrolującej w sprawie zawarcia aneksu nr 1 i nr 2 do umowy na w/w roboty budowlane oraz ich powodów zawarcia, wyjaśniam dodatkowo, iż w dniu 24 lipca 2017 roku Zamawiającemu jak i Wykonawcy znany był problem innego niż zainwentaryzowany na mapie przebieg kabla, którego właścicielem jest firma ORANGE. Jednakże na dzień 24 lipca 2017 roku nie był znany czas, koszt usunięcia kolizji oraz podmiot odpowiedzialny oraz jakie mają być zasady wykonania tego przełożenia. Ustalanie w/w działań trwało około 2 tygodni. W związku z powyższym Wykonawca i Zamawiający w dniu 27 lipca, kiedy to wypłynęło pismo od Wykonawcy o zawarcie aneksu nie mieli wiedzy jak długo potrwa rozpatrywanie zasad usunięcia w/w kolizji. Dlatego też po podjęciu ostatecznej decyzji o usunięciu kolizji przez firmę ORANGE, ostatecznie znany był czas możliwości wejścia na roboty w tym miejscu przez Wykonawcę, który na podstawie powyższego uprawiony był do roszczenia o przedłużenie czasu na wykonanie zadania, co znalazło uzasadnienie w oczach Zamawiającego”.

Na tym protokół zakończono.

Dyrektor jednostki Pan został poinformowany o przysługującym mu prawie do odmowy podpisania protokołu kontroli lub wniesienia dodatkowych wyjaśnień bądź umotywowanych zastrzeżeń do treści protokołu w terminie 7 dni po przedłożeniu protokołu z kontroli.

Protokół sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden otrzymuje w dniu dyrektor kontrolowanej jednostki wraz z załącznikami.

.....
/podpis dyrektora jednostki kontrolowanej/

.....
/podpis głównej księgowej jednostki kontrolowanej/

.....
/podpis kontrolującego/

Otrzymują:

1. Dyrektor ZDP w Wołowie
2. a/a

