



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.3.1.2024

Damian Sławski
Wójt Gminy Miedziana Góra
ul. Urzędnicza 18, 26-085 Miedziana Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmieniono zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.132.2024 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 sierpnia 2024 r.

P/24/019 – „Realizacja inwestycji drogowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program
Inwestycji Strategicznych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Miedzianej Górze, ul. Urzędnicza 18, 26-085 Miedziana Góra ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Damian Sławski, Wójt Gminy Miedziana Góra, od 4 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych. 2. Wybór wykonawcy inwestycji. 3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. 4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Rafał Ziętał, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli: nr KIN/20/2024 z 25 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: UG. UG działał na podstawie Uchwały Nr X/88/07 Rady Gminy Miedziana Góra z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Miedziana Góra.

² Dalej: Wójt.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania UG związane z realizacją programu Rozbudowy lokalnej infrastruktury drogowej w gminie Miedziana Góra. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zarówno etapu przygotowania inwestycji, procesu realizacyjnego jak i odbioru prac budowlanych oraz ich rozliczenia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

UG zrealizował inwestycję drogową, co wpłynęło na poprawę jakości dróg gminnych, jednak nadzór nad realizacją postanowień zawartych umów sprawowany był w sposób nierzetelny, co skutkowało brakiem wykonania części wymaganych badań i pomiarów. UG dokonał odbioru dokumentacji projektowej która, była niekompletna oraz wykonana niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Dokonano zmian projektowych w formie robót zaniechanych i dodatkowych, pomimo braku opinii nadzoru autorskiego ich uzasadnienia oraz braku naniesienia tych zmian w dokumentacji powykonawczej. W UG nie sprawowano prawidłowego nadzoru w zakresie procedury odbiorowej oraz prowadzenia dzienników budowy. Umowy podwykonawcze nie zawierały wymaganych przez UG zapisów, a dwa projekty umów nie zostały przedstawione do akceptacji UG. Powyższe może mieć negatywny wpływ na trwałość odebranych protokolarnie efektów rzeczowych realizowanych zadań, w tym na jakości wbudowanych elementów oraz nawierzchni drogi. W konsekwencji, NIK wskazuje na istotne ryzyko związane z przyspieszoną degradacją wyremontowanych odcinków dróg. UG działał niegospodarnie i nierzetelnie nie naliczając i nie egzekwując kar umownych z tytułu realizacji umowy na opracowanie dokumentacji projektowej w kwocie 24,9 tys. zł brutto, nadzoru inwestorskiego⁵ 34,4 tys. zł brutto, wykonawstwa robót 117,5 tys. zł brutto.

W ramach przekazanej dokumentacji przebudowy dotyczącej umowy nr IGPOS.272.32.4.2022 dokonano zapłaty za niewykonaną na dzień dokonania płatności dokumentację w kwocie 659,9 tys. zł brutto.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych

Opis stanu faktycznego

W UG obowiązywał Regulamin Organizacyjny⁷ określający strukturę organizacyjną jednostki oraz zasady funkcjonowania urzędu, a także zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych. Kierownictwo w UG sprawował wójt przy pomocy zastępcy wójta, sekretarza, skarbnika i kierowników referatów. Wójt sprawował funkcję kierownika Urzędu i wykonywał uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników Urzędu. W strukturę organizacyjną kontrolowanej jednostki wchodził m.in. Referat Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska⁸, w zakresie działań którego znajdowały się m.in. obowiązki związane z przygotowaniem projektu planu inwestycji, rozliczanie finansowe zadań

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

⁵ Dalej: NI.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Regulamin stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 30/2019 Wójta Gminy Miedziana Góra z dnia 2 kwietnia 2019 r. Dalej: Regulamin. W latach 2021-2024 Regulamin był zmieniany czterokrotnie: Zarządzeniami Nr 88/2020 1 października 2020 r., Nr 90/2020 z 1 października 2020 r. oraz Zarządzeniem Nr 27/2022 z 8 kwietnia 2022 r., Nr 72/2022 z 2 sierpnia 2022 r.

⁸ Dalej: IGPOS. Według stanu na 22 kwietnia 2024 r. kierownikiem referatu IGPOS była osoba, która pełniła tę funkcję od 1 lipca 2022 r. Poprzedni kierownik pełnił funkcję od 12 września 2012 r. do 13 maja 2022 r.

inwestycyjnych i sprawozdawczość, nadzór nad procesem inwestycyjnym realizowanych zadań, kompleksowe przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, prowadzenie inwestycji drogowych. Kierownik referatu odpowiedzialny był m.in. za pełnienie terminowego nadzoru nad bieżącym załatwianiem spraw referatu.

(akta kontroli str.3-76)

Przygotowaniem i realizacją inwestycji w UG zajmowało się czterech pracowników referatu IGPOS, z czego na etapie przygotowania inwestycji realizowanych w okresie objętym kontrolą jeden posiadał wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa o specjalności związanej z budową dróg, a na etapie realizacji dwóch pracowników referatu IGPOS posiadało wykształcenie o specjalności drogowej.

Zakres obowiązków dotyczący m.in.: planowania, przygotowania, realizowania oraz rozliczania zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie dróg, udział w procesie projektowym zadań inwestycyjnych, koordynowanie działań związanych z przebiegiem robót wynikających z realizacji inwestycji i remontów przypisany został jako zakres czynności stanowiskowych dwóm osobom tj.: inspektorowi ds. inwestycji i gospodarki komunalnej⁹, która nie posiadała wykształcenie kierunkowego z zakresu budownictwa oraz inspektorowi ds. dróg i komunikacji posiadającemu wykształcenie z zakresu budownictwa. Żaden z pracowników nie posiadał uprawnień w zakresie budownictwa o specjalności drogowej lub konstrukcyjno-budowlanej.

Szczegółowym badaniem kontrolnym w ramach przedmiotowej kontroli objęto zadanie inwestycyjne dofinansowane z programu „Polski Ład” pt. „Rozbudowa lokalnej infrastruktury drogowej w gminie Miedziana Góra – poprawa jakości dróg w gm. Miedziana Góra”¹⁰. W UG nie powołano zespołu odpowiedzialnego za realizację ww. zadania.

(akta kontroli str. 3-76, 169-1718, 1771, 1776-1777)

Wniosek o dofinansowanie z programu Polski Ład, przekazany do Banku Gospodarstwa Krajowego¹¹ 5 sierpnia 2021 r., określał przewidywany okres realizacji inwestycji jako dłuższy niż 12 miesięcy oraz wskazywał przewidywaną wartość inwestycji na kwotę 11 613,6 tys. zł brutto w tym kwota wnioskowanych środków wynosiła 11 032,9 tys. zł brutto (73,9% ostatecznej wartości inwestycji).

Promesa finansowa¹² na wnioskowaną kwotę została podpisana 21 lipca 2022 r. przez przedstawicieli BGK. Promesa weszła w życie 23 sierpnia 2022 r., tj. z dniem złożenia do BGK przez UG za pośrednictwem aplikacji oświadczenia dotyczącego zawarcia umowy z wykonawcami.

(akta kontroli str. 99-115, 173-202, 207-208, 1675, 1678)

Zadanie dotyczące „Rozbudowy lokalnej infrastruktury drogowej w gminie Miedziana Góra” zostało przygotowane na podstawie dokumentacji projektowej opracowanej w wyniku realizacji:

⁹ Od 4.05.2022 r. zmieniona nazwa stanowiska na inspektora ds. inwestycji drogowych, 4.09.2023 r. inspektor ds. gminnego zasobu nieruchomości,

¹⁰ Zadanie pn. „Rozbudowa lokalnej infrastruktury drogowej w gminie Miedziana Góra Polski Ład – poprawa jakości dróg w gm. Miedziana Góra” zostało uwzględnione w wykazie przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej w załączniku do uchwały Rady Gminy Miedziana Góra z 31 stycznia 2022 r.¹⁰ z kwotą łącznych nakładów w wysokości 11 799,06 tys. zł. Dwie kolejnymi uchwałami¹⁰, w załączniku do Uchwały nr XLVIII/328/22 Rady Gminy Miedziana Góra z 11 lipca 2022 r. oraz Uchwały nr LXXI/457/23 z 28 grudnia 2023 r. określono łączne nakłady finansowe na ww. zadanie w wysokości 15 068,86 tys. zł.

¹¹ Dalej: BGK.

¹² Nr 01/2021/7234/PolskiŁad „Promesa”.

- umowy Nr IGPOS.272.41.2021 z 10 czerwca 2021 r. o wartości 18,1 tys. zł pomiędzy UG reprezentowanym przez Wójta oraz firmą DK Projekt¹³,
- umowy Nr IGPOS.272.57.2021 z 9 września 2021 r. na kwotę 124,5 tys. zł brutto pomiędzy Gminą Miedziana Góra reprezentowaną przez zastępcę Wójta oraz firmą projektową DK Projekt¹⁴,
- umowy Nr IGPOS.272.58.2021 z 22 września 2021 r. o wartości 5 tys. zł pomiędzy UG reprezentowanym przez Wójta oraz firmą PGM¹⁵.

Analizą kontrolną objęto wybrane w sposób celowy¹⁶ dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone przez UG w ramach przygotowania dokumentacji. Były to postępowania na wyłonienie wykonawcy:

1. Opracowania dokumentacji przetargowej i materiałów do zgłoszenia zamiaru realizacji zadania niewymagającego pozwolenia na budowę odrębnie dla każdego z zadań wchodzących w skład inwestycji. Do przedmiotowego postępowania nie miały zastosowania przepisy Pzp ze względu na szacowaną wartość zamówienia. Wniosek o realizację wydatku publicznego o wartości poniżej 130 tys. zł zawierał opis przedmiotu zamówienia, podstawę wydatku, termin realizacji, szacunkową kwotę zadania i został zatwierdzony przez osoby do tego upoważnione. Szacowanie wartości zamówienia zostało ustalone na podstawie rozeznania rynku. W odpowiedzi na zaproszenie do złożenia ofert wpłynęły trzy oferty. W wyniku ww. postępowania wybrano wykonawcę¹⁷ i 9 września 2021 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 308 ust. 2 Pzp, zawarto umowę nr IGPOS.272.57.2021. UG przygotował informację o wynikach postępowania oraz protokół z udzielenia zamówienia, które zawierały wszystkie wymagane elementy. Postępowanie zostało przeprowadzone zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych obowiązującym w UG.

Powyższa umowa zobowiązywała wykonawcę do pełnienia nadzoru autorskiego podczas realizacji robót budowlanych.

UG wskazał inną kwotę dotyczącą wartości szacunkowej we wniosku o udzielenie zamówienia¹⁸ (tj. 110 tys. zł netto, 135,3 tys. zł brutto) a w protokole z udzielenia zamówienia wskazano, że wartość szacunkowa to 124,5 tys. zł netto/brutto.

Wójt wyjaśnił, że różnica kwoty szacowanej wynikała z omyłki pracownika sporządzającego protokół.

(akta – kontroli str.308-337, 1674, 1677)

2. Opracowania materiałów przetargowych i materiałów do zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę.

¹³ Przedmiotem zamówienia było opracowanie materiałów przetargowych i materiałów do zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę dla trzech zadań – polegających na przebudowie odcinków dróg o łącznej długości 1,16 km. Zadanie nr 1-3 dotyczące przebudowy dróg wewnętrznych ul. Skalistej, Lirycznej oraz Romantycznej.

¹⁴ Przedmiotem zamówienia było opracowanie dokumentacji przetargowej i materiałów do zgłoszenia realizacji przedsięwzięcia niewymagającego pozwolenia na budowę odrębnie dla każdego z 14 zadań – polegających na przebudowie odcinków dróg o łącznej długości 4,55 km. Zadania nr 1-13 dotyczyły przebudowy drogi wewnętrznej: ul. Tęczowej, Stolarskiej, Topolowej, Wierzbowej, Wspólnej, Malachitowej, Cichej, Rubinowej, Uroczej, Jesionowej, Grabowej, Sosnowej, Pirytovej oraz zadanie nr 14 przebudowy drogi gminnej – ul. Słoneczna.

¹⁵ Przedmiotem zamówienia było opracowanie programów funkcjonalno – użytkowych (Dalej: PFU) dla dwóch zadań. Zadanie nr 1 Przebudowa mostu na łączniku Ciosowa – Porzecze, gm. Miedziana Góra, zadanie nr 2 Przebudowa drogi wewnętrznej ul. Staszica w miejscowości. Bobrza na odcinku dł. ok. 650 m wraz z przebudową mostu nad rzeką Bobrzą.

¹⁶ Doboru dokonano w taki sposób, aby badaniem objąć zarówno postępowania na wyłonienie wykonawców robót drogowych, nadzoru inwestorskiego nad tymi robotami oraz opracowania dokumentacji projektowej.

¹⁷ Wpłynęły trzy oferty firm: MPA, PGM oraz DK Projekt na kwoty odpowiednio brutto: (152 tys. zł, 141,3 tys. zł oraz 124,5 tys. zł.

¹⁸ Kwota oszacowana na podstawie rozeznania rynku.

Zamówienie zostało przeprowadzone na podstawie rozdziału 4 pkt 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych Gminy Miedziana Góra¹⁹. Zamówienie nie podlegało Pzp ze względu na jego wartość, która nie przekraczała 130 tys. zł. W trakcie procedury udzielania ww. zamówienia, 24 maja 2021 r. sporządzona została notatka z rozeznania rynku tj. przeprowadzonych rozmów telefonicznych²⁰ oraz otrzymanych ofert od wykonawców na podstawie, których UG określił szacowaną wartość zamówienia na kwotę 17 tys. zł netto. W UG na podstawie kryterium ceny dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty co zostało prawidłowo udokumentowane w protokole z udzielenia zamówienia. W dniu 10 czerwca 2021 r. zawarto umowę nr IGPOS.272.41.2021 z wykonawcą DK Projekt.

(akta – kontroli str. 251-264)

W przypadku umowy Nr IGPOS.272.41.2021 zamówienie zostało odebrane protokołem odbioru końcowego 22 września 2021 r., tj. 21 dni po wymaganym terminie. UG naliczył karę umowną w wysokości 760,2 zł brutto oraz obciążył notą księgową wykonawcę zadania²¹.

W wyniku realizacji przedmiotowej umowy, pracownik UG przyjął dokumentację wykonaną niezgodnie z postanowieniami umowy oraz z § 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym²². Wykonawca umowy nie wykonał bowiem aktualizacji kosztorysów inwestorskich²³, a przyjęte przez starostę kieleckiego bez uwag zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę nie odpowiadały zakresowi przewidzianych do wykonania robót budowlanych. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 1 i 2 i 4 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 265-279, 1770, 1775)

Do umowy Nr IGPOS.272.57.2021 strony podpisały dwa aneksy. Aneks nr 1 z 28 grudnia 2021 r. zmieniający termin realizacji zadania nr 2 (ul. Stolarska) oraz nr 6 (ul. Malachitowa) – przesunięcie terminu z 30 grudnia 2021 r. do 28 lutego 2022 r., co wynikało z opóźnień spowodowanych problemami z opracowaniem mapy do celów projektowych (zadanie nr 2) oraz długotrwałą procedurą zatwierdzenia przez GDDKiA projektu stałej organizacji ruchu (zadanie nr 6).

Aneks nr 2 z 24 stycznia 2022 r., dotyczył przesunięcia terminu realizacji zadania nr 2 (ul. Stolarska) określając ten termin na *60 dni od dnia przekazania przez Zamawiającego ostatecznej informacji o zakresie robót oraz oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane*, co argumentowane było problemami związanymi z ustaleniem przebiegu granic ewidencyjnych oraz próbą pozyskania działek pod inwestycję. Wykonawca nie przedstawił wniosku o zmianę terminu umowy jak również nie przedstawił żadnych argumentów, wyliczeń czasu niezbędnego na ukończenie inwestycji, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 6 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Dokumentacja przetargowa i materiały do zgłoszenia zamiaru realizacji zadania niewymagających pozwolenia na budowę w przypadku wszystkich 14 zadań została opracowana przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia projektowe i

¹⁹ Zarządzenie nr 15/2021 Wójta Gminy Miedziana Góra z 11 lutego 2021 r.

²⁰ Cztery firmy świadczące usługi projektowe.

²¹ Należność uregulowana potwierdzenie przelewu z 10.11.2021 r.

²² Dz. U. poz. 2458. Dalej: rozporządzenie dotyczące kosztorysu inwestorskiego.

²³ Kosztorysy dot. dróg wewnętrznych: ul. Romantycznej, Skalistej, Lirycznej.

zawierały: przedmiar robót, kosztorys inwestorski i ofertowy, Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych²⁴, materiały do zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, projekt stałej organizacji ruchu. Jednak zakres przedstawionych rozwiązań projektowych wymagał opracowania operatu wodnoprawnego i uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego oraz dokonanie zgłoszenia wodnoprawnego, zaprojektowania kanału technologicznego, a także uzgodnień zamawiającego ze wstępnej fazy proponowanych rozwiązań, czego w UG nie wyegzekwowano. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 4 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 2022-2034)

Przedmiot zamówienia został odebrany przez przedstawiciela UG czterema protokołami zdawczo – odbiorczymi²⁵, przy czym w przypadku dwóch zadań (nr 7 i 12) termin realizacji nie został dotrzymany (opóźnienie wyniosło 41 dni), a odebrana dokumentacja była niekompletna. Ponadto, w przypadku zadania nr 9 odebrano niekompletną dokumentację i starosta kielecki przyjął zgłoszenie robót 153 dni po dacie odbioru przedmiotu umowy. Powyższe szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 5 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 280-307, 338-349, 1674-1678, 1825, 1828-1829)

W przypadku umowy Nr IGPOS.272.58.2021 przedmiot zamówienia został zrealizowany w założonym terminie i potwierdzony spisaniem protokołu odbioru końcowego stwierdzając zgodność ww. dokumentacji z warunkami umowy.

(akta kontroli str. 225-250)

W przypadku wszystkich zadań objętych ww. umową, wykonawca uzyskał zgłoszenie budowy lub wykonania innych robót budowlanych, jednak w przypadku siedmiu tj. zadania nr 3 (ul. Topolowa), zadania nr 10 (ul. Jesionowa), zadania nr 9 (ul. Urocz – Etap I i Etap II), zadania nr 7 (ul. Cicha), zadania nr 12 (ul. Sosnowa), zadania nr 11 (ul. Grabowa), zadania nr 13 (ul. Pirytowa), zgłoszenie wymagało uzupełnienia, co zostało zrealizowane przez wykonawcę 17 stycznia 2022 r., tj. po dokonaniu przez UG odbioru dokumentacji stanowiącej przedmiot umowy.

Ponadto, w przypadku ul. Uroczej zostały złożone dwa wnioski o uzyskanie zgłoszenia robót budowlanych dla etapu I (325 mb) oraz etapu II (etap II – 755 mb). W przypadku etapu I projektant 17 stycznia 2021 r. zawniósł o umorzenie postępowania (postępowanie umorzone 18 stycznia 2021 r.). Następnie 17 marca 2022 r. projektant złożył nowe zgłoszenie, które zostało przyjęte bez uwag 1 czerwca 2022 r. (tj. 153 dni po terminie umownym). Zagadnienia szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 3, 5 i 6 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 433-479)

W ramach przygotowania i późniejszej realizacji zadania „Rozbudowy lokalnej infrastruktury drogowej w gminie Miedziana Góra” Wójt zawarł również umowę nr IGPOS.272.32.4.2022 z 21 lipca 2022 r. o wartości 1 587 tys. zł brutto z firmą Saltor s.c., realizowaną w systemie „zaprojektuj i zbuduj”, której przedmiotem był remont lub przebudowa mostu nad rzeką Bobrza w ciągu drogi wewnętrznej – Łącznik Ciosowa-Porzecze²⁶.

²⁴ Dalej: STWiORB.

²⁵ Protokoły z: 29.12.2021 r. - (zadania nr 1, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 13) z 9.02.2022 r. - (zadania nr 6, 7, 12) z 18.08.2022 r. (zadanie nr 2) z 6.07.2022 r. (zadanie nr 14).

²⁶ Umowa przewidywała opracowanie dokumentacji projektowej wraz z nadzorem autorskim oraz wszelkimi decyzjami administracyjnymi, uzgodnieniami i opiniami. W ramach zadania „wybuduj” przewidziane było wykonanie wszelkich robót budowlanych wraz z obsługą geodezyjną i wykonaniem inwentaryzacji powykonawczej, robót instalacyjnych, montażowych oraz dostaw, zgodnie z dokumentacją projektową.

W przypadku ww. umowy dokonano odbioru dokumentacji projektowej wykonanej niezgodnie z jej wymogami oraz zakresem przewidzianych do realizacji robót, który wymagał uzyskania pozwolenia na budowę, pozwolenia wodnoprawnego, a także przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, obszar 3 w pkt. 6 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.584-614)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt oraz była kierownik IGPOS²⁷ działali nierzetelnie nie egzekwując od wykonawcy - określonego w § 1 pkt 3 lit. I umowy nr IGPOS.272.41.2021, zobowiązania do wykonania dwukrotnej, bezpłatnej aktualizacji wykonanych kosztorysów inwestorskich w ciągu 3 lat od odbioru przedmiotu zamówienia. Na skutek braku realizacji przez wykonawcę ww. wymogu, w dokumentacji postępowania przetargowego na wybór wykonawcy robót budowlanych, trzy kosztorysy²⁸ nie były aktualne, tj. były starsze niż 6 miesięcy, wbrew wymogom określonym w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych²⁹

Wójt wyjaśnił, że nie wzywał wykonawcy do przeprowadzenia ww. aktualizacji, ponieważ uznał, że oświadczenie projektanta o aktualności kosztorysów jest równoznaczne z ich aktualizacją.

Inspektor ds. nieruchomości IGPOS wyjaśniła, że nie wnioskowała o aktualizację kosztorysów inwestorskich, ponieważ nie wiedziała, że są one nieaktualne.

Była kierownik referatu IGPOS wyjaśniła, że nie jest w stanie udzielić wiarygodnych odpowiedzi, ponieważ nie pamięta szczegółów przedmiotowych inwestycji. Wyjaśniła również, że stanowisko, które do maja 2022 r. pełniła było przeciążone obowiązkami i nadmiarem informacji, co skutkowało ich powierzchownym przyswajaniem, a po zakończeniu współpracy zapomnieniem.

NIK wskazuje, że to zadaniem Wójta oraz kierownika referatu IGPOS było precyzyjne egzekwowanie zapisów umowy, za którą UG wydatkował środki publiczne. Wójt nie miał podstaw uznać oświadczenia projektanta o aktualności kosztorysów za wypełniające wymóg ich aktualizacji, bowiem w przedstawionym oświadczeniu nie wskazano jakie składniki ceny i na jakiej podstawie zostały zaktualizowane. Przykładowo, NIK wskazuje, że w okresie od 22 września 2021 r. kiedy to kosztorysy inwestorskie zostały odebrane przez UG a ogłoszeniem zamówienia na roboty budowlane, tj. 13 kwietnia 2022 r. zmianie uległa m.in. wysokość minimalnego wynagrodzenia w przypadku stawki godzinowej oraz wynagrodzenia za pracę³⁰.

(akta kontroli str. 265-274, 1681,1726-1727, 1770, 1775,1821-1823)

2. Wójt oraz była kierownik referatu IGPOS dokonali odbioru dokumentacji, która została wykonana niezgodnie z § 7 rozporządzenia dotyczącego kosztorysu inwestorskiego, tj. kosztorysy nie posiadały informacji dotyczących:

²⁷ Od 12.09.2012 do 13.05.2022 r.

²⁸ ul. Romantyczna, Liryczna, Skalista.

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm. Dalej: Pzp.

³⁰ Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę wysokość minimalnej stawki godzinowej od 1 stycznia 2021 r. wyniosła 18,3 zł a wynagrodzenia za pracę 2 800 zł. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2021 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę wysokość minimalnej stawki godzinowej od 1 stycznia 2022 r. wyniosła 19,7 zł a wynagrodzenia za pracę 3 010 zł.

- nazw i kodów³¹ (brak w dokumentacji zrealizowanej na podstawie umów: IGPOS.272.57.2021, IGPOS.272.41.2021),
- dat opracowania kosztorysu (ul. Liryczna i Romantyczna),
- ogólnej charakterystyki obiektów lub robót, zawierających krótki opis techniczny wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót – brak we wszystkich kosztorysach wykonanych do umów: IGPOS.272.57.2021, IGPOS.272.41.2021),
- tabeli wartości elementów scalonych, sporządzonej w postaci sumarycznego zestawienia wartości robót określonych przedmiarem robót, łącznie z narzutami kosztów pośrednich i zysku, odniesionych do elementu obiektu lub zbiorczych rodzajów robót - brak we wszystkich kosztorysach wykonanych do umów: IGPOS.272.57.2021, IGPOS.272.41.2021,
- załączników określających: założenia wyjściowe do kosztorysowania, kalkulacje szczegółowe cen jednostkowych, analizy indywidualne nakładów rzeczowych oraz analizy własne cen czynników produkcji i wskaźników narzutów kosztów pośrednich i zysku we wszystkich kosztorysach wykonanych do umów: IGPOS.272.57.2021, IGPOS.272.41.2021.

Wójt wyjaśnił, że informacje dotyczące kodów CPV oraz ogólna charakterystyka obiektu zostały zawarte w SWZ oraz dokumentacji projektowej. Ponadto, z uwagi na zwięzłą formę dokumentacji kosztorysowej tabela elementów scalonych nie została opracowana. Wyjaśnił również, że w związku z tym, że projektant opracował kosztorysy w oparciu o wykonaną dokumentację projektową, poprzedzoną wizją w terenie oraz analizą własną cen robót budowlanych z rynku lokalnego, nie przekazał załączników z założeniami wyjściowymi. Była kierownik nie pamiętała szczegółów przedmiotowej inwestycji.

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że brak rzetelnej weryfikacji odbieranej dokumentacji bez poprawnie wykonanych kosztorysów inwestorskich nie dawał zamawiającemu gwarancji prawidłowości wyceny robót przewidzianych do realizacji. Do obowiązków Wójta i pracowników UG należało zweryfikowanie otrzymanego przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w umowie oraz obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 279, 340, 343, 346, 349, 1679-1683, 2022-2034)

3. Pracownica referatu IGPOS 29 grudnia 2021 r. dokonała protokolarnego odbioru dokumentacji projektowej niezgodnej z § 1 pkt 3 lit. f umowy nr IGPOS.272.57.2021, tj. dokumentacji, która nie pozwalała na przyjęcie bez uwag przez starostę kieleckiego³² zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. Powyższe dotyczyło zadań:
 - nr 3 (ul. Topolowa), nr 9 (ul. Uroczna – etap dot. działki nr 244/4), nr 10 (ul. Jesionowa), nr 11 (ul. Grabowa), 13 (ul. Pirytowa), dla których przyjęcie bez uwag zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych nastąpiło 17 stycznia 2022 r., tj. 19 dni po odbiorze dokumentacji,
 - nr 9 (ul. Uroczna – etap dot. działek 60, 244/3, 244/4), dla którego przyjęcie bez uwag ponownego (w przypadku działki 244/4) zgłoszenia zamiaru

³¹ Określonych w rozporządzeniu (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) (Dz. Urz. WE L 340 z 16.12.2002, str.1, z późn.zm.2) – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 5, str. 3, z późn.zm.), zwanym dalej „Wspólnym Słownikiem Zamówień”.

³² Starosta kielecki jako organ procedujący wniosek dotyczący zgłoszenia robót budowlanych.

wykonania robót budowlanych nastąpiło 1 czerwca 2022 r., tj. 153 dni po terminie.

Ponadto, w przypadku zadań nr: 7 (ul. Cicha) i 12 (ul. Sosnowa) niekompletna dokumentacja została odebrana protokołem zdawczo – odbiorczym 9 lutego 2022 r., tj. 41 dni po terminie określonym umową na 30 grudnia 2021 r.

Zgodnie z § 1 pkt 3 lit. f umowy nr IGPOS.272.57.2021 wykonawca był zobowiązany w terminie określonym umową, do opracowania przedmiotu umowy w sposób umożliwiający przyjęcie bez uwag zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. Tymczasem w przypadku zadań nr 3, 9, 10, 11, 13 starosta kielecki każdorazowo wzywał wykonawcę (DK Projekt) działającego w imieniu zamawiającego (UG) do uzupełnienia zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę – podczas gdy przedmiot umowy z Wykonawcą był już protokolarnie przez Zamawiającego odebrany.

Pracownica referatu IGPOS wyjaśniła, że nie weryfikowała dokumentacji, sprawdzała jedynie których ulic protokoły dotyczą. Wskazała przy tym, że kierownik, który nadzorował przygotowanie inwestycji nie wnosił żadnych uwag do otrzymanej przez projektanta dokumentacji i polecił przygotowanie protokołu zdawczo-odbiorczego.

(akta kontroli str. 280-307, 346, 349, 433-479, 1674-1678, 1684, 1687, 1724, 1726, 1737, 1748, 1821-1823, 2022-2034)

4. Wójt działając przez pełnomocnika (DK Projekt) złożył do starosty kieleckiego zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę³³, które nie obejmowały faktycznie planowanego do wykonania zakresu robót, a odebrana dokumentacja nie zawierała:

4.1. Pozwolenia wodnoprawnego i zgłoszenia wodnoprawnego (umowa IGPOS.272.41.2021³⁴, umowa IGPOS.272.57.2021³⁵), co stanowiło naruszenie art. 389 i art. 394 ust. 1 pkt. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³⁶ oraz § 1 pkt 3 lit. g ww. umowy, zgodnie z którym wykonawca był zobowiązany do opracowania operatu wodnoprawnego i uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub dokonania zgłoszenia wodnoprawnego (...); Zgodnie z art. 389 ustawy prawo wodne, pozwolenie wodnoprawne wymagane było na wykonanie urządzeń wodnych, a do takich zaliczała się przebudowa rowu polegająca na „Umocnieniu skarp i dna rowu płytami ażurowymi na podsypce cementowo – piaskowej” - poz. 27 kosztorysu inwestorskiego (ul. Romantyczna), poz. 24 kosztorysu inwestorskiego (ul. Liryczna), poz. 25 kosztorysu inwestorskiego (ul. Topolowa). Z kolei zgodnie z art. 394 ust. 1 pkt. 10 ustawy Prawo wodne, zgłoszenia wodnoprawnego wymaga przebudowa rowu polegająca na wykonaniu przepustu lub innego przekroju zamkniętego na długości nie większej niż 10 m. Powyższe zostało zrealizowane na podstawie: poz. 25 kosztorysu inwestorskiego (ul. Romantyczna), poz. 22 kosztorys inwestorski (ul. Liryczna), poz. 22 kosztorys inwestorski (ul. Tęczowa), poz. 22 kosztorys inwestorski (ul. Topolowa), poz. 22, 31 kosztorys inwestorski (ul.

³³ Zgodnie z art. 30 ust. 2 w zw. Z ust. 4d ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 – dalej: ustawa – prawo budowlane oraz drukiem PB-2 do wniosku zgłoszenia budowy lub wykonania innych robót budowlanych należy załączyć: oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pełnomocnictwo do reprezentowania inwestora, potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej, projekt budowlany.

³⁴ Zadania nr: 2 – ul. Liryczna i zadanie nr 3 – ul. Romantyczna

³⁵ Zadania nr: 1 – ul. Tęczowa, 3 – ul. Topolowa, 6 – ul. Malachitowa, 8 – ul. Rubinowa, nr 9 – ul. Uroczna, 13 – ul. Pirytowa, 10 – ul. Jesionowa.

³⁶ Dz. U. 2023 poz. 1478. Dalej: ustawa - prawo wodne.

Malachitowa), poz. 22 kosztorys inwestorski (ul. Rubinowa), poz. 22 kosztorys inwestorski (ul. Uroczą etap II), poz. 23 kosztorys inwestorski (ul. Pirykowa), pomimo braku takiego zgłoszenia. Ponadto w przypadku realizacji ul. Jesionowej³⁷ uzyskanie zgłoszenia wodnoprawnego wymagane było na podstawie art. 394 ust. 1 pkt. 11 ustawy-Prawo wodne, zgodnie z którym zgłoszenia wodnoprawnego wymaga przebudowa lub odbudowa urządzeń odwadniających zlokalizowanych w pasie drogowym dróg publicznych.

Wójt wyjaśnił, że w dokumentacji referatu IGPOS nie znajdują się materiały, które świadczą o przeprowadzeniu analizy przedstawionej przez projektanta dokumentacji projektowej w zakresie zasadności przygotowania operatów wodnoprawnych lub zgłoszeń wodnoprawnych. Ponadto wyjaśnił, że pracownicy referatu nie potrafili wyjaśnić, dlaczego przedmiotowych zgłoszeń robót nie było jednak należ domniemać, że stosownej analizy dokonał projektant. Była kierownik referatu IGPOS nie pamiętała szczegółów przedmiotowej inwestycji.

NIK nie podziela przedstawionego stanowiska, ponieważ to do obowiązków pracowników UG odpowiedzialnych za przedmiotowe zadanie jak i Wójta należała weryfikacja kompletności i prawidłowości wykonanej przez wykonawcę zleconej dokumentacji.

(akta kontroli str. 303-307, 1675, 1677-1678, 1684-1687, 2022-2034)

4.2. Uzgodnienia usytuowania sieci uzbrojenia terenu (umowa IGPOS.272.41.2021 – zadanie nr 1 – ul. Skalista), co było niezgodne z art. 28b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁸. Przepis ten stanowi, że sytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarach miast oraz w pasach drogowych na terenie istniejącej lub projektowanej zwartej zabudowy obszarów wiejskich, uzgadnia się na naradach koordynacyjnych organizowanych przez starostę. Powyższe naruszało również § 1 pkt 5 ww. umowy³⁹. Odebrana przez UG dokumentacja projektowa zarówno w kosztorysie inwestorskim, ofertowym jak i przedmiarze robót wskazywała bowiem na konieczność przestawienia słupa elektrycznego, a ponadto w przedstawionym projekcie budowlanym ul. Skalistej⁴⁰ w km ok. 0+190 zlokalizowany został słup elektryczny w projektowanej jezdni ul. Skalistej, dlatego wymagane było dokonanie uzgodnienia przestawienia ww. słupa.

Wójt wyjaśnił, że nie weryfikowano dokumentacji w przedmiotowym zakresie. Informacja o konieczności przestawienia słupa nie pojawiła się w opisie technicznym oraz w projekcie zagospodarowania terenu, a jedynie jako pozycja w kosztorysie, a podczas realizacji nie zaszła konieczność przestawienia ww. słupa. Była kierownik referatu IGPOS nie pamiętała szczegółów przedmiotowej inwestycji.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że nie ma w tym przypadku znaczenia kwestia zaniechania realizacji tego zakresu na etapie późniejszej realizacji robót. NIK w swoich ustaleniach odnosi się do etapu procedury wymaganych uzgodnień w fazie przygotowania dokumentacji projektowej, jak również wskazuje na kolejny przypadek braku właściwej weryfikacji dokumentacji przez UG do czego ten był zobowiązany. Należy

³⁷ W poz. 1 kosztorysu inwestorskiego (ul. Jesionowa) wykonanie studni z kratowlazem fi 1000 o wys. 1 m, na końcu cieku trójkątnego wraz z połączeniem do istniejącej KD

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz.1752

³⁹ W ramach przedmiotu umowy, Wykonawca zobowiązany był do realizacji i przekazania Zamawiającemu przedmiotu zamówienia wykonanego zgodnie z obowiązującymi normami i przepisami (...).

⁴⁰ Nr. rys. 2-1/2.

również zwrócić uwagę, że dokumentacja projektowa wraz z dokumentacją przetargową tworzy całość i jest konsekwencją przyjętych rozwiązań projektowych. W związku z powyższym, wskazane w kosztorysie i przedmiarze, pozycje dotyczące przedstawienia słupa elektrycznego są ściśle powiązane z rozwiązaniami zawartymi w dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 265-269, 1719, 1722, 2022-2034)

- 4.3. Zlokalizowanego kanału technologicznego (umowa IGPOS.272.57.2021 – zadanie nr 14 – ul. Słoneczna), co było niezgodnie z art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴¹, który stanowi, że zarządca drogi jest obowiązany zlokalizować kanał technologiczny w pasie drogowym w trakcie przebudowy dróg publicznych, chyba że w pasie drogowym przebudowywanej drogi zostały już zlokalizowane kanalizacja kablowa lub kanał technologiczny. W przypadku ww. zadania nr 14: Przebudowa drogi gminnej – ul. Słoneczna w miejscowości Miedziana Góra, gm. Miedziana Góra na długości ok. 460 m (realizowanego na podstawie umowy IGPOS.272.57.2021) nie zlokalizowano ww. kanału technologicznego pomimo tego, że zakres realizowanych robót oraz status drogi tego wymagał. Zakres przewidzianych do realizacji robót odpowiadał przebudowie drogi. Projekt budowlany wskazywał, że przedmiotowy odcinek drogi w stanie istniejącym posiadał nawierzchnię z kruszywa natomiast zakres robót projektowanych określał nową konstrukcję drogi (warstwa ścieralna z betonu asfaltowego 4 cm, warstwa wiążąca z betonu asfaltowego 5cm).

Wójt wyjaśnił, że ul. Słoneczna nie była przebudowywana, a remontowana, tym samym art. 39 ust. 6a uodp nie miał w tym przypadku zastosowania, a w związku z brakiem specjalistycznej wiedzy w tym zakresie pracowników zdał się na doświadczenie projektanta i nie ingerował w rozwiązania projektowe.

NIK nie podziela przedstawionego stanowiska, ponieważ zgodnie z ustawą - prawo budowlane, 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, natomiast remont jest to wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Zmiana konstrukcji jezdni skutkowałą zmianą parametrów technicznych i użytkowych takich jak grubość nawierzchni, nośność konstrukcji drogi, materiały z których konstrukcja nawierzchni została wykonana. Ponadto UG w umowie nr IGPOS.272.57.2021 określił zakres robót dla ul. Słonecznej jako przebudowa, a nie remont.

(akta kontroli str. 303-307, 1675, 1678, 1685, 1686-1694, 1719, 1722, 1824, 1828, 2022-2034)

- 4.4. STWiORB dotyczących wykonania oznakowania pionowego - dla wszystkich 18 zadań przygotowywanych na podstawie umów IGPOS.272.41.2021, IGPOS.272.57.2021 IGPOS.272.32.4.2022 - do

⁴¹ Dalej: uodp (Dz. U. z 2024 r. poz. 320)

dostarczenia których wykonawca był zobowiązany na podstawie § 1 pkt 2 umów IGPOS.272.41.2021, IGPOS.272.57.2021 oraz § 2 pkt 4 umowy IGPOS.272.32.4.2022. W konsekwencji zrealizowano roboty budowlane dla ww. 18 zadań bez określenia i zatwierdzenia użytego materiału, deklaracji zgodności świadczących o przydatności wbudowanego materiału.

Wójt wyjaśnił, że przyjął dokumentację projektową z przeświadczeniem o jej kompletności.

(akta kontroli str. 265-269, 303-307, 1885, 1889, 2022-2034)

4.5. W przypadku umowy IGPOS.272.57.202 - dwóch projektów stałej organizacji ruchu dla ul. Stolarskiej (zadanie nr 2) i Słonecznej (zadanie nr 14) pomimo tego, że obowiązek sporządzenia takiej dokumentacji został wskazany w § 1 pkt 2 ww. umowy.

Wójt wyjaśnił, że Projekt stałej organizacji ruchu⁴² dla ul. Słonecznej nie był opracowany ze względu na remontowy charakter zadania. Z kolei, braku POR dla ul. Stolarskiej Wójt nie potrafił wyjaśnić.

NIK nie podziela przedstawionego stanowiska, ponieważ UG w umowie wskazał precyzyjnie jakie elementy dokumentacji są wymagane, określił również wyraźnie zakres przewidywanych robót budowlanych i powinien był egzekwować jej zapisy. Do obowiązków zamawiającego należało odebranie i zapłata za kompletny przedmiot umowy, który został w niej wskazany. Zamawiający powinien szczegółowo zweryfikować otrzymaną dokumentację w zakresie zgodności z wymogami określonymi w umowie.

(akta kontroli str. 303-307, 1826, 1829-1830, 2022-2034)

5. Wójt nie naliczył i nie dochodził kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji umowy nr IGPOS.272.57.2021, co było działaniem niegospodarnym. Termin realizacji zadań 1-13 został określony na 30 grudnia 2021 r., tymczasem:

- w skrajnym przypadku - zadanie nr 9 zostało odebrane protokołem zdawczo – odbiorczym 29 grudnia 2021 r., a faktyczna realizacja zgłoszenia, tj. realizacja przedmiotowej umowy, miała miejsce 1 czerwca 2022 r., czyli 153 dni po terminie określonym umową. Zgodnie z § 7 pkt 1 umowy nr IGPOS.272.57.2021 wykonawca był zobowiązany zapłacić Zamawiającemu kary umowne za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy w ustalonym umową terminie (...) w wysokości 0,2% wynagrodzenia brutto o którym mowa w § 4 pkt 1 niniejszej umowy, za każdy dzień zwłoki. Działając z naruszeniem ww. zapisów Wójt nie naliczył i nie dochodził należnej kwoty w wysokości 24,9 tys. zł brutto.

Wobec zaniechania tej czynności Wójt wyjaśnił, że nie upłynął termin przedawnienia dochodzenia kar umownych od wykonawcy prac projektowych oraz że stosowne działania w zakresie naliczenia i egzekwowania kar zostaną podjęte. NIK wskazuje, że do obowiązków Wójta należała bieżąca kontrola i monitorowanie przygotowania dokumentacji wymaganej umową, dlatego Wójt był uprawniony naliczyć i egzekwować kary umowne bez zbędnej zwłoki. NIK podkreśla przy tym, że niepodjęcie takich działań wypełnia przesłankę z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych⁴³ jako naruszenie polegające na nieustaleniu i niedochodzeniu należności jednostki samorządu terytorialnego albo ustalenie i dochodzenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

⁴² Dalej: POR.

⁴³ Dalej: uodfp (Dz. U. z 2024, poz.104)

(akta kontroli str. 280-307, 338-349, 433-479, 1674, 1677, 1720, 1722, 1825, 1828-1829, 1866, 1868, 2022-2034)

6. Wójt podpisał dwa aneksy wydłużające terminy realizacji umowy nr IGPOS.272.57.2021, bez dokonania analizy zasadności ich zawarcia, co było działaniem nierzetelnym (a w przypadku aneksu nr 1 również niezgodne z art. 15r ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴⁴) i skutkowało wydłużeniem realizacji przedmiotowej umowy.

W przypadku aneksu nr 1 termin realizacji zadań nr 2 i 6 został wydłużony z 30 grudnia 2021 r. do 28 lutego 2022 r., tj. o 60 dni. W zakresie zadania nr 6, Wójt nie otrzymał od wykonawcy, ani nie wezwał go do przekazania potwierdzenia okoliczności wskazanych we wniosku o wydłużenie terminu realizacji umowy. Wniosek wykonawcy o zmianę terminu zawierał argument dotyczący wystąpienia pandemii COVID-19 oraz problemy z tego wynikające - wydłużenie procedury uzgodnieniowej w związku z częstą niedyspozycją osób uprawnionych do wydawania stosownych decyzji. Pomimo że przepis art. 15r ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 obligował do wykazania wpływu COVID-19 na realizację umowy, to wykonawca nie przedstawił żadnych dowodów na problemy związane z uzyskaniem decyzji.

Dodatkowo, we wniosku o podpisanie aneksu nr 1 - jako kolejny argument - wykonawca wskazał na złożony proces uzgodnienia projektu stałej organizacji ruchu przez GDDKiA. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że GDDKiA procedowała ww. wniosek 22 dni⁴⁵.

W przypadku podpisania aneksu nr 2, wykonawca w ogóle nie przedstawił wniosku o wydłużenie terminu realizacji umowy, a mimo to Wójt taki aneks podpisał wydłużając termin realizacji umowy o 60 dni od dnia przekazania przez zamawiającego ostatecznej informacji o zakresie inwestycji oraz o oświadczenia o prawie dysponowania gruntem na cele budowlane.

Wójt wyjaśnił, że w zakresie aneksu nr 1, kwestie związane z wydłużeniem czasu na uzyskiwanie opinii organów dotyczące przygotowywanych projektów organizacji ruchu w tamtym okresie były zasadne i oczywiste. Absencje pracowników w instytucjach państwowych i samorządowych wpływały na wydłużenie terminów załatwienia spraw, a pisemna analiza wpływu COVID-19 nie została sporządzona. Natomiast aneks nr 2, zgodnie z wyjaśnieniami Wójta został podpisany, po uzyskaniu informacji od wykonawcy dokumentacji projektowej w wiadomości e-mail oraz rozmowach telefonicznych. Inspektor ds. nieruchomości IGPOS wyjaśniła, że wiedziała o zawarciu ww. aneksów jednak nie jest pewna czy przygotowywała ww. aneksy.

NIK nie podziela przedstawionego stanowiska, ponieważ do obowiązków Wójta należało szczegółowe i rzetelne zweryfikowanie przedstawionych przez wykonawcę argumentów, które mogłyby uzasadnić przedłużenie realizacji umowy. Podkreślenia wymaga również, że wskazany w wyjaśnieniach Wójta e-mail na podstawie, którego dokonano zawarcia aneksu nr 2 nie zawiera żadnej treści wyjaśniającej powody zawarcia stosownego aneksu przedłużającego

⁴⁴ Dalej: ustawa o zwalczaniu COVID-19 (Dz. U. z 2024 poz. 340 ze zm.).

⁴⁵ Umowa na opracowanie dokumentacji projektowej została podpisana 9 września 2021 r., a wykonawca dopiero 29 listopada 2021 r. (po 81 dniach od podpisania umowy) wystąpił do GDDKiA o udostępnienie dokumentów stanowiących materiał wyjściowy do wykonania projektu organizacji ruchu. Następnie 13 grudnia 2021 r. (po 96 dniach od podpisania umowy a 17 dni przed terminem zakończenia jej realizacji) złożył niekompletny projekt stałej organizacji ruchu (uzupełniany o opinię organu zarządzającego ruchem na drodze wewnętrznej 4.01.2022 r.).

termin realizacji umowy, a jedynie wersję roboczą mapy do celów projektowych z odręcznymi notatkami (skreśleniami) bez szczegółowego opisu oraz naniesionych granic inwestycji w zakresie zadania nr 6 (ul. Malachitowa). Ponadto w zakresie podpisania aneksu nr 2, Wójt wyjaśnił, że o powodach nieterminowego przekazania dokumentacji przez wykonawcę został poinformowany podczas przygotowywania odpowiedzi dla kontrolera NIK w toku prowadzonej kontroli.

Inspektor ds. nieruchomości IGPOS wyjaśniła, że kierownik polecił jej przygotowanie protokołu zdawczo odbiorczego, a ona weryfikowała jedynie jakich ulic dotyczy protokół i czy dokumentacja projektowa była kompletna, a była kierownik referatu IGPOS nie pamiętała szczegółów przedmiotowej inwestycji.

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają brak przeprowadzenia analizy zasadności podpisania ww. aneksów, zwłaszcza wobec uzyskania przez Wójta informacji w zakresie powodów nieterminowego przekazania dokumentacji dopiero w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 280-307, 340-349, 1451, 1457, 1821-1823)

7. Wójt oraz kierownik referatu IGPOS nierzetelnie realizowali umowy dotyczące przygotowania dokumentacji projektowej, bowiem nie wyegzekwowali od wykonawcy obowiązku uzgodnienia z zamawiającym wstępnej fazy proponowanych rozwiązań, co było niezgodne z §1 pkt 3 lit. i umowy nr IGPOS.272.41.2021 oraz §1 pkt 3 lit. I umowy nr IGPOS.272.57.2021. W konsekwencji zakres zgłoszonych do starosty kieleckiego robót budowlanych był niezgodny z faktycznie wykonywanymi pracami w ramach poszczególnych zadań inwestycyjnych, a przekazany przez wykonawcę przedmiot obu ww. umów niekompletny, bowiem nie zawierał wszystkich wymaganych prawem oraz umową opinii i uzgodnień (co szerzej opisano w pkt. 4 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Wójt wyjaśnił, że uzgodnienia formalno-prawne z projektantem były prowadzone przez ówczesnego kierownika referatu w większości przypadków drogą telefoniczną.

Była kierownik referatu IGPOS nie pamiętała szczegółów przedmiotowej inwestycji, a Inspektor ds. nieruchomości referatu IGPOS wyjaśniła, że nie uzgadniała ww. dokumentacji, ponieważ nie zostało jej to zlecone.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Prawidłowa weryfikacja dokumentacji projektowej jest możliwa na podstawie przedstawionego zamawiającemu materiału (w wersji elektronicznej lub papierowej) na podstawie którego dokonuje się analizy m.in. rozwiązań projektowych, sposobu odwodnienia, zastosowanej technologii robót, analizy ewentualnych kolizji rozwiązań projektowych w odniesieniu do stanu istniejącego. Ograniczenie uzgodnień jedynie do rozmów telefonicznych oraz brak potwierdzenia uzgodnienia rozwiązań projektowych w formie pisemnej podczas ich projektowania, nie dawało gwarancji prawidłowej realizacji zamówienia. Powyższe skutkowało przyjęciem dokumentacji niezgodnej z obowiązującymi przepisami oraz zawartą umową.

(akta kontroli str. 265-274, 303-307, 1682-1683, 1725, 1727, 1821-1823)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowanie inwestycji przez UG. Podstawą oceny negatywnej był odbiór dokumentacji projektowej niezgodnej z przepisami i postanowieniami umów oraz niekompletnej ze względu na cel jej wykorzystania. Ponadto w UG nie naliczono i nie egzekwowano kar umownych w kwocie 24,9 tys. zł brutto wynikających z opóźnienia realizacji umowy nr IGPOS.272.57.2021.

2. Wybór wykonawców inwestycji

W latach 2021-2023 w UG obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych⁴⁶ wprowadzony zarządzeniem Wójta Gminy nr 15/2021 z 11 lutego 2021 r. zmienionym zarządzeniem nr 101/2021 z 3 listopada 2021 r.⁴⁷

(akta kontroli str.77-98)

Analizą kontrolną objęto wybrane w sposób celowy⁴⁸ dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego: na realizację robót budowlanych oraz na nadzór inwestorski.

W wyniku postępowania na wyłonienie wykonawcy *Nadzoru inwestorskiego nad realizacją rozbudowy lokalnej infrastruktury drogowej w Gminie Miedziana Góra*⁴⁹ została podpisana umowa nr IGPOS.272.5.2022. Procedura postępowania przetargowego na wybór NI została przeprowadzona na podstawie postępowania prowadzonego w trybie podstawowym w wariantcie I na podstawie art. 275 pkt. 1 Pzp oraz Regulaminu ZP.

Zarządzeniem Nr 07/2022 z 4 lutego 2022 r. Wójt powołał komisję przetargową, której członkowie złożyli oświadczenia o braku konfliktu interesów oraz o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania. Prawidłowo przygotowany został wniosek o realizację wydatku publicznego o wartości powyżej 130 tys. zł oraz zarządzenie o powołaniu komisji przetargowej⁵⁰, a protokół z przeprowadzonego postępowania zawierał wszystkie wymagane elementy. W dniu 18 marca 2022 r. zawarta została umowa na świadczenie usługi NI pomiędzy Wójtem Miedziana Góra a firmą MPA. Wartość przedmiotu umowy wyniosła 68,9 tys. zł brutto (w tym: 65,4 tys. zł brutto na wynagrodzenie ryczałtowe z tytułu wykonania usługi NI i 574 zł brutto na wynagrodzenie ryczałtowe z tytułu uczestnictwa w negocjacjach prowadzonych przez Zamawiającego z wykonawcami robót budowlanych, za jedno odbyte spotkanie⁵¹.

Termin realizacji usługi został określony na 14 miesięcy od dnia przekazania placu budowy, a w przypadku negocjacji do 30 sierpnia 2022 r. Wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w pieniądzu w kwocie 3,4 tys. zł brutto. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało zwrócone 11 stycznia 2024 r., tj. w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia. Umowa nr IGPOS.271.5.2022 została zakończona bezusterkowym protokołem odbioru końcowego spisany 29 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 780-819, 820-829, 1719, 1722)

W zał. nr 1 do umowy nr IGPOS.272.5.2022 określono „Wykaz obowiązków i zakresu czynności” nadzoru inwestorskiego m.in.: organizowanie i prowadzenie narad koordynacyjnych, składanie miesięcznych raportów, obowiązkowa obecność podczas prowadzenia robót budowlanych, kontrola jakości stosowanych wyrobów budowlanych, wykonywanie badań sprawdzających jakości wykonanych robót ponadto do obowiązków nadzoru inwestorskiego należało dokonywanie odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu w terminach wskazanych w umowie na wykonanie robót budowlanych. Postanowienia ww. umowy określały również kwestię

⁴⁶ Dalej: Regulamin ZP.

⁴⁷ Regulamin opisywał sposób planowania zamówień publicznych, tryb udzielania zamówień w postępowaniach których wartość nie przekraczała 130 tys. zł i odrębny dla tych, których wartość przekraczała kwotę 130 tys. zł netto, a także tryb powoływania, organizację i skład komisji przetargowej oraz zakres obowiązków jej członków. Regulamin posiadał załączniki stanowiące wzór dokumentów m.in. wniosek o realizację wydatku publicznego, protokół z udzielenia zamówienia, rejestr zamówień publicznych.

⁴⁸ Doboru dokonano w taki sposób, aby badaniem objąć zarówno postępowania na wyłonienie wykonawców robót drogowych, nadzoru inwestorskiego nad tymi robotami oraz opracowania dokumentacji projektowej.

⁴⁹ Dalej: NI.

⁵⁰ Zarządzenie nr 07/2022- z 4.02.2022 r.

⁵¹ Przewidywano sześć spotkań.

zakresu odpowiedzialności i zabezpieczenia wykonania umowy, które zostało prawidłowo rozliczone. W umowie zostały zawarte zapisy dotyczące kar umownych m.in. w sytuacji: odstąpienia od umowy, opóźnienia w realizacji umowy, nieterminowego raportowania oraz osobistego nadzoru inwestycji.

(akta kontroli str. 830-833)

Na potrzeby postępowania przetargowego w przedmiocie realizacji robót budowlanych dotyczących zadania pn. *Rozbudowa lokalnej infrastruktury drogowej w gminie Miedziana Góra* Wójt zarządzeniem Nr 56/2022 z 31 maja 2022 r. prawidłowo powołał komisję przetargową, liczącą czterech członków. Wszyscy złożyli oświadczenie o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania oraz oświadczenie z art. 56 ust. 2 Pzp (o konflikcie interesów). Kwota szacunkowa zamówienia wskazana we wniosku o zamówienie publiczne została oszacowana na podstawie kosztorysów inwestorskich jednak w trzech przypadkach były one nieaktualne na dzień wszczęcia postępowania. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W postępowaniu przetargowym nr IGPOS.271.32.2022 dopuszczono możliwość składania czterech ofert częściowych w wyniku czego zawarto umowy o nr: IGPOS.272.32.1.2022 (część 1⁵²), IGPOS.272.32.2.2022 (część 2⁵³), IGPOS.272.32.3.2022 (część 3⁵⁴), IGPOS.272.32.4.2022 (część 4⁵⁵).

W trakcie procedury przetargowej oferenci zadali dwa⁵⁶ pytania, na które Wójt udzielił stosownych odpowiedzi.

Zamówienie zostało udzielone w trybie podstawowym z art. 275 pkt. 2 ustawy Pzp. Wniosek o realizację zamówienia publicznego o wartości powyżej 130 tys. zł został przygotowany prawidłowo, zawierał informacje dot. podstawy wydatku i kwoty zaplanowanej w budżecie, termin realizacji, szacunkową wartość zamówienia. Protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawierał wymagane informacje.

Opracowana do zamówienia SWZ zawierała wszystkie elementy określone ustawą Pzp. Ogłoszenie o podjętym postępowaniu zostało zamieszczone w BZP⁵⁷ 13 kwietnia 2022 r. pod nr 2022/BZP00121595/01. Dla każdego z zadań wadium zostało wniesione prawidłowo. Wybór wykonawców został dokonany na podstawie opisanych w SWZ kryteriów, które w 60% stanowiła cena, a 40% wydłużony okres udzielonej gwarancji jakości. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszych ofert zostało zamieszczone 12 lipca 2022 r. na stronie prowadzonego postępowania i ogłoszone poprzez kanał komunikacyjny na stronie prowadzonego postępowania, a umowy zostały zawarte w terminach określonych art. 264 Pzp.

Wymagane przez zamawiającego zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało przez wykonawców wniesione prawidłowo. Zawarta umowa była zgodna z projektem zawartym w SIWZ i uwzględniała zapisy dotyczące kar umownych.

(akta kontroli str.391-431)

W wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego, Wójt zawarł cztery umowy: (Część 1) umowa nr IGPOS.272.32.1.2022 zawarta 21 lipca 2022 r. z firmą

⁵² Część 1: Zadanie 1 – Przebudowa dróg wewnętrznych ul. Tęczowej, Stolarskiej, Topolowej, Wierzbowej, Wspólnej, Grabowej, Sosnowej, Skalistej, Pirytovej oraz remont ul. Słonecznej. Dalej: zadanie nr 1.

⁵³ Część 2: Zadanie 2 – Przebudowa dróg wewnętrznych ul. Uroczej (etap I i II) oraz Romantycznej. Dalej: zadanie nr 2.

⁵⁴ Część 3: Zadanie 3 - Przebudowa dróg wewnętrznych ul. Malachitowej, Cichej, Ciosowej, Rubinowej, Jesionowej oraz Lirycznej. Dalej: zadanie nr 3.

⁵⁵ Część 4: Zadanie 4 - Modernizacja mostu nad rzeką Bobrza w ciągu drogi wewnętrznej – Łącznik Ciosowa-Porzeczce w systemie „zaprojektuj i wybuduj”. Dalej: zadanie nr 4.

⁵⁶ Pytanie nr 1 dot. odbioru końcowego – odpowiedź 6.06.2022 r. oraz pytanie nr 2 dot. zastosowania istniejącego kruszywa – odpowiedź 9.06.2022 r.

⁵⁷ Biuletyn Zamówień Publicznych.

Albud Sp. z o. o. na kwotę 4 256,6 tys. zł. brutto, (Część 2) umowa nr IGPOS.272.32.2.2022 zawarta 22 lipca 2022 r. - wartość umowy 3 513 tys. zł. brutto, (Część 3) umowa nr IGPOS.272.32.3.2022 zawarta 21 lipca 2022 r. na kwotę 5 579,5 tys. zł brutto oraz (Część 4) umowa nr IGPOS.272.32.4.2022 zawarta 21 lipca 2022 r. z firmą Saltor s.c. na kwotę 1 587 tys. zł brutto.

(akta kontroli str.391-431, 502-614)

W czterech ww. umowach na roboty budowlane uwzględniono zapisy zobowiązujące wykonawców do przeprowadzenia wymaganych badań i pomiarów kontrolnych zgodnie z wymogami STWiORB. Ponadto precyzyjnie zostały określone zapisy odnośnie odbiorów częściowych i końcowego. Kwestia odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu została określona w STWiORB⁵⁸. Wymagania ogólne, gdzie wskazano, że ww. odbiór będzie przeprowadzony niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od daty zgłoszenia wpisem do dziennika budowy i powiadomienia o tym fakcie Inżyniera/Kierownika projektu.

W umowach na roboty budowlane oraz w specyfikacjach technicznych określono warunki gwarancji i rękojmi, na okres 60 miesięcy oraz zabezpieczenie należytego wykonania umów, które zostało prawidłowo zwrócone. Umowy na realizację robót zawierały zapisy dotyczące kar umownych m.in.: za zwłokę, odstąpienie od umowy, nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo oraz brak kompletnej dokumentacji powykonawczej.

(akta kontroli str. 502-614)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Wójt zatwierdził wniosek o realizację wydatku publicznego opracowanego niezgodnie z art. 36 ust 1 Pzp, dokonując szacowania zamówienia w oparciu o nieaktualne kosztorysy inwestorskie, co było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 Pzp, ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane (...).

Tymczasem, w przypadku postępowania „Rozbudowa lokalnej infrastruktury drogowej w gminie Miedziana Góra” (IGPOS.271.32.2022) oszacowano wartość zamówienia bazując na nieaktualnych (od 22.03.2022 r.) kosztorysach inwestorskich (tj. opracowanych 22 września 2021 r.)⁵⁹ w zakresie przebudowy ul. Skalistej, Lirycznej oraz Romantycznej.

Wójt wyjaśnił, że w przypadku szacowania zamówienia dla ul. Skalistej, Romantycznej i Lirycznej bazowano na oświadczeniu projektanta z grudnia 2021 r., potwierdzającego aktualność kosztorysów. Ponadto, w zakresie obowiązku aktualizacji kosztorysów przez wykonawcę wyjaśnił, że nie zauważono, że część kosztorysów jest nieaktualna i był przekonany, że oświadczenie projektanta o ich aktualności jest równoznaczne z ich aktualizacją.

Inspektor ds. gminnego zasobu nieruchomości IGPOS wyjaśniła, że szacując wartość zamówienia nie wiedziała, że kosztorysy są nieaktualne.

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że ustawodawca określił w § 2-4 rozporządzenia dotyczącego kosztorysu inwestorskiego w jaki sposób, jakimi metodami i na jakiej podstawie należy go wykonać. UG przedstawił jedynie oświadczenie autora kosztorysu inwestorskiego bez informacji, kiedy

⁵⁸ Dalej: D-M-00.00.00 Wymagania ogólne.

⁵⁹ W protokole postępowania przetargowego wskazano datę szacowania wartości zamówienia – 12.04.2022 r. ogłoszenie w BZP – 13.04.2022 r.

wpłynęło do zamawiającego oraz bez przywołania żadnej podstawy przeprowadzonej aktualizacji. Ponadto, wartość kosztorysów wykonanych podczas przygotowania opracowania projektowego (2021 r.) była taka sama jak kosztorysów zamieszczonych w postępowaniu przetargowym, podczas gdy np. w okresie od 22 września 2021 r. kiedy to kosztorysy inwestorskie zostały odebrane przez UG a ogłoszeniem zamówienia tj. 13 kwietnia 2022 r. zmianie uległa m.in. wysokość minimalnego wynagrodzenia w przypadku stawki godzinowej oraz wynagrodzenia za pracę.

(akta kontroli str. koszt. 251, 1682-1683, 1720, 1723, 1724-1725, 1727, 1821-1823)

OCENA CZĄSTKOWA

W UG zastosowano właściwy tryb udzielenia skontrolowanych zamówień publicznych, a wykonawców wyłoniono w sposób prawidłowy z zachowaniem obowiązujących przepisów oraz wewnętrznego regulaminu. W jednym przypadku, Wójt zatwierdził wniosek o realizację wydatku publicznego, pomimo, że został on przygotowany na podstawie nieaktualnych kosztorysów.

W umowach z wykonawcami oraz nadzorem inwestorskim prawidłowo zostały zabezpieczone interesy zamawiającego w zakresie m.in.: gwarancji, należytego wykonania robót budowlanych, w szczególności dotyczące kontroli jakości realizowanych robót budowlanych i materiałów, warunków odbiorów robót oraz warunków naliczania kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych.

OBSZAR

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

Zadanie dotyczące Rozbudowy lokalnej infrastruktury drogowej w gminie Miedziana Góra realizowane było w podziale na cztery części.

Część 1. (umowa nr IGPOS.272.32.1.2022) obejmowała realizację zadań polegających na przebudowie dróg wewnętrznych, tj.: ul. Tęczowej w miejscowości Kostomłoty Pierwsze na odcinku długości ok. 200 m, ul. Stolarskiej w miejscowości Kostomłoty Drugie na odcinku długości ok. 250 m, ul. Topolowej w miejscowości Kostomłoty Drugie na odcinku długości ok. 150 m, ul. Wierzbowej w miejscowości Kostomłoty Drugie na odcinku o długości ok. 150 m, ul. Wspólnej w miejscowości Miedziana Góra na odcinku długości ok. 100 m, ul. Grabowej w Miejscowości Ćmińsk na odcinku o długości ok. 60 m, ul. Sosnowej w miejscowości Ćmińsk na odcinku długości ok. 100 m, ul. Skalistej w miejscowości Miedziana Góra na odcinku o długości ok. 200 m, ul. Pirytovej w miejscowości Miedziana Góra na odcinku długości ok. 400 m, oraz remont drogi wewnętrznej – ul. Słonecznej w miejscowości Miedziana Góra na odcinku o długości ok. 460 m.

Część 2 (umowa nr IGPOS.272.32.2.2022) obejmowała przebudowę dróg wewnętrznych: – ul. Uroczej w miejscowości Tumlin – Wykień (etap I) na odcinku długości ok. 325 m, ul. Uroczej w miejscowości Tumlin – Wykień (etap II) na odcinku długości ok. 755 m oraz ul. Romantycznej w miejscowości Tumlin – Podgród na odcinku długości ok. 480 m.

Część 3 (umowa nr IGPOS.272.32.3.2022) obejmowała przebudowy następujących dróg wewnętrznych: ul. Malachitowa w miejscowości Miedziana Góra na odcinku długości ok. 380 m, ul. Cicha w miejscowości Ciosowa na odcinku długości ok. 400 m, ul. Rubinowa w miejscowości Porzecze na odcinku długości ok. 580 m, ul. Jesionowa w miejscowości Ćmińsk na odcinku długości ok. 240 m, ul. Liryczna w miejscowości Miedziana Góra na odcinku długości ok. 480 m;

Część 4 (umowa nr IGPOS.272.32.4.2022) dotyczyła realizacji zadania w systemie „zaprojektuj i wybuduj”, które obejmowało wykonanie dokumentacji projektowej wraz z nadzorem autorskim oraz wykonanie robót budowlanych inwestycji polegającej na remoncie lub przebudowie mostu nad rzeką Bobrza w ciągu drogi wewnętrznej –

łącznik Ciosowa – Porzecze. UG odebrał bez uwag dokumentację projektową wykonaną na podstawie ww. umowy pomimo tego, że nie zawierała ona operatów wodnoprawnych, pozwolenia na budowę, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji oraz badań geotechnicznych podłoża a także projektu stałej organizacji ruchu. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 7 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 502-614, 1839)

Części o numerach 1 do 3 realizowane były w terminach określonych w załączonych do ww. umów harmonogramach rzeczowo – finansowych (zwany dalej: harmonogram RF) przekazanych do UG wraz z podpisanymi umowami. W przypadku każdego z zadań wchodzących w zakres danej części opracowany został harmonogram RF, który stanowił załącznik do umowy na realizację robót. Harmonogramy RF umów części nr 1-3 zgodnie z wymogami umowy określały terminy realizacji poszczególnych etapów tj.: etap I do 31 sierpnia 2022 r., II do 30 listopada 2022 r., III do 15 listopada 2023 r. przypisując każdemu z etapów kwoty odpowiadające pogrupowanym⁶⁰ robotom drogowym. Do harmonogramów RF zostały przygotowane kosztorysy ofertowe, których wartości były zgodne z kwotami wskazanymi w poszczególnych umowach, a terminy realizacji poszczególnych robót budowlanych były zgodne z harmonogramami RF. Harmonogramy RF nie posiadały natomiast akceptacji NI, ani zamawiającego, jednak jak wyjaśnił Wójt, harmonogramy były wspólnie weryfikowane przez pracowników referatu IGPOS i inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 620-622, 1781, 1785)

W przypadku zadania części nr 4 opracowany harmonogram RF nie posiadał podziału na wskazane w umowie etapy, co było niezgodne z § 8 pkt 6 umowy nr IGPOS.272.32.4.2022 zawartej 21 lipca 2021 r., który stanowił, że integralną częścią umowy był harmonogram RF ustalający terminy wykonania poszczególnych etapów przedmiotu umowy. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Harmonogram został podpisany przez wykonawcę robót budowlanych oraz NI i zawierał pozycje dotyczące przygotowania i realizacji robót budowlanych stanowiących integralną część umowy. W harmonogramie RF zostały opisane ogólne pozycje przewidzianych do wykonania asortymentów robót.⁶¹ Pozycje wymienione w harmonogramie zostały uszczegółowione w kosztorysie ofertowym stanowiącym załącznik do umowy.

Rozpoczęcie realizacji poszczególnych etapów robót nie odpowiadało terminom wynikającym z HR, dotyczyło to:

- robót ziemnych zaplanowanych od 1 kwietnia 2023 r., a faktycznie realizowanych od 13 czerwca 2023 r., tj. z 74 dniowym opóźnieniem,
- umocnienia skarp zaplanowanego od 1 lipca 2023 r., a faktycznie realizowanego od 11 września 2023 r., tj. z 72 dniowym opóźnieniem,
- zbrojenia zaplanowanego od 1 maja 2023 r., a faktycznie rozpoczętego 5 lipca 2023 r., tj. z 66 dniowym opóźnieniem.

Wójt nie wygzekwował od Wykonawcy aktualizacji HR, wbrew wymogom umowy, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

⁶⁰ Roboty drogowe: roboty przygotowawcze, rozbiórkowe, ziemne, konstrukcja drogi i zjazdów, odwodnienie, roboty wykończeniowe, oznakowanie dróg i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, inne roboty w harmonogramie dotyczącym zadania nr 3 dodatkowo zjazd z DK 74.

⁶¹ Dokumentacja projektowa, roboty przygotowawcze, ziemne, podbudowy, nawierzchnie, roboty wykończeniowe, urządzenia bezpieczeństwa ruchu, elementy ulic, umocnienie skarp, zbrojenie, beton, izolacje, odwodnienie, dylatacje, elementy zabezpieczające, inne roboty mostowe.

(akta kontroli str. 350-359, 584-614, 617-619, 1728-1729, 1739, 1780-1781, 1783-1785, 1840)

Teren budowy dla zadań realizowanych na podstawie umów nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022 został przekazany wykonawcy 1 sierpnia 2022 r., a dla zadania nr 4 – 10 maja 2023 r. W przekazaniu terenu budowy dla zadania nr 4 nie uczestniczył inspektor nadzoru inwestorskiego, co było niezgodne z pkt. 4.29 załącznika nr 1 do umowy nr IGPOS.272.32.4.2022. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 5 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.1052-1053, 1116-1149, 1419-1420)

Umowa nr IGPOS.272.32.4.2022 została rozliczona na podstawie dwóch protokołów odbioru częściowego robót oraz protokołem odbioru końcowego.

Protokołem odbioru częściowego robót nr 1 z 31 sierpnia 2022 r. (tj. 41 dni od zawarcia umowy podstawowej) odebrano roboty na kwotę 263,7 tys. zł brutto (tj. 16,6% wartości całej umowy). Do ww. protokołu przygotowano Tabelę elementów rozliczeniowych (dalej: TER) w której wartość wykonanych robót określono jako: 36,6% pozycji robót przygotowawczych⁶². W rzeczywistości jednak wykonawca nie przedstawił dokumentacji potwierdzającej wykonanie odbieranego zakresu robót przygotowawczych. Protokół odbioru częściowego zatwierdzony został przez inspektora nadzoru, kierownika budowy oraz kierownika referatu IGPOS. Wynagrodzenie określone ww. TER - w kwocie 263,7 tys. zł brutto zostało zapłacone wykonawcy przelewem 28 września 2022 r. na podstawie faktury VAT nr 13/09/2022. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 12 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1489-1491, 1498, 1551)

Protokołem odbioru częściowego robót nr 2 z 30 listopada 2022 r. Kierownik referatu IGPOS dokonał odbioru robót na kwotę 473,7 tys. zł brutto co stanowiło 29,8% wartości umowy IGPOS.272.32.4.2022, a wyszczególnione w TER roboty wskazywały na wykonanie 70% w pozycji „dokumentacji projektowej” oraz 58,4% pozycji „robót przygotowawczych”. TER został zatwierdzony przez kierownika budowy, inspektora nadzoru i kierownika Referatu IGPOS. Podstawę do zapłaty udokumentowano jedynie dla: projektu tymczasowej organizacji ruchu (zatwierdzonego przez Kierownika referatu IGPOS 25 października 2022 r. o wartość według kosztorysu ofertowego 25 tys. zł brutto) a przelewem z 26 stycznia 2023 r. na podstawie faktury nr 18/12/2022 dokonano zapłaty na kwotę 473,7 tys. zł brutto. Ponadto, w TER rozliczono 70% wykonanej dokumentacji projektowej jednak nie potwierdzały tego daty realizacji poszczególnych elementów dokumentacji projektowej. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 12 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Protokołem odbioru końcowego robót nr 3 z 26 października 2023 r. dokonano odbioru pozostałej części robót na kwotę 849,56 tys. zł brutto, dokonując zapłaty wykonawcy przelewem 28 listopada 2023 r. na podstawie faktury nr FVS/1/11/2023.

(akta kontroli str. 1492-1494, 1839, 1886, 1895)

UG zaakceptował w kosztorysie ofertowym wynagrodzenie za ekspertyzę techniczną obiektu mostowego w miejscowości Porzecze nad rzeką Bobrza w kwocie 75 tys. zł brutto (ekspertyza przekazana protokolarnie UG 16 grudnia 2022 r.) pomimo tego, że ekspertyza taka nie była wymagana w PFU. Przy tym UG dysponował ekspertyzą dla

⁶² Zgodnie z kosztorysem ofertowym na roboty przygotowawcze składały się: inwentaryzacja stanu istniejącego, ekspertyza obiektu, projekt i wprowadzenie tymczasowej organizacji ruchu, projekt i wprowadzenie stałej organizacji ruchu, zaplecze budowy i uzgodnienia (na łączną kwotę 721 000 zł brutto).

tego obiektu wykonaną 31 grudnia 2020 r.⁶³ za kwotę 10 tys. zł, która na etapie udzielenia zamówienia publicznego i projektowania rozwiązań technicznych dla przedmiotowego zadania pozostawała aktualna. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Wskazać przy tym należy, że w ekspertyzie wykonanej w grudniu 2020 r. oraz w przeglądach okresowych⁶⁴ szerokość całkowita obiektu mostowego w miejscowości Porzecze nad rzeką Bobrza wynosiła 5,40 m, natomiast w książce obiektu mostowego⁶⁵ szerokość tę określono na 5,30 m. Przygotowane zaś na podstawie umowy nr IGPOS.272.32.4.2022 elementy projektu budowlanego oraz projekt wykonawczy wskazywał na poszerzenie obiektu mostowego do 5,90 m. Tym samym, zakres planowanych do realizacji robót wskazywał na przebudowę obiektu mostowego, nie zaś na jego remont. Tym samym, zgodnie z art. 29 ust 6 prawa budowlanego, UG powinien wymagać od wykonawcy uzyskania stosownych decyzji: pozwolenia na budowę, pozwolenia wodnoprawnego oraz przeprowadzenia postępowania środowiskowego. Żadnej z tych czynności wykonawca nie wykonał, co skutkowało tym, że dokumentacja, na podstawie której realizowano roboty budowlane nie odzwierciedlała faktycznego zakresu realizowanych robót na przedmiotowym obiekcie. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt 6 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1771, 1776, 1781, 1785-1786, 1865)

Do trzech umów, na podstawie których realizowano zadania 1-3 zostały zawarte trzy aneksy.

Aneks nr 1 do umowy nr IGPOS.272.32.1.2022 z 3 listopada 2023 r. do którego przygotowany został protokół konieczności z 26 maja 2023 r., w którym opisano zakres robót dodatkowych m.in.: zwiększenie liczby krawężników, dodatkowe umocnienia rowów, zwiększenie powierzchni kostki brukowej, warstwy wiążącej i ścieralnej. Kwota robót dodatkowych została określona na 192,5 tys. zł brutto. Protokół zawierał również wyszczególnienie robót zaniechanych i były to m.in. zmniejszenie ilości: obrzeży, nawierzchni z kostki, warstwy wiążącej i ścieralnej na łączną kwotę 127,4 tys. zł brutto. Różnica wyniosła 65,1 tys. zł zwiększających wartość umowy.

Aneks nr 1 do umowy nr IGPOS.272.32.2.2022 zawarty 30 maja 2023 r. na podstawie protokołu konieczności z 26 maja 2023 r. zgodnie z którym wartość robót dodatkowych wyniosła 25,3 tys. zł brutto i były to roboty: zwiększenia warstwy wiążącej i ścieralnej, umocnienie rowu płytami ażurowymi, przełożenie kostki brukowej a robót zaniechanych 75,7 tys. zł brutto roboty: zmniejszenie ilości obrzeży i krawężnika, kostki brukowej, krawężnika. Różnica wyniosła 50,4 tys. zł zmniejszających wartość umowy.

Aneks nr 1 do umowy nr IGPOS.272.32.3.2022 podpisany 30 maja 2023 r. przygotowany na podstawie protokołu konieczności z 26 maja 2023 r. określał roboty dodatkowe na kwotę 260,7 tys. zł brutto były to m.in.: zwiększenie ilości krawężników, kostki brukowej, podłoże pod konstrukcję drogi, warstwy wiążąca i ścieralna, a roboty zaniechane 243,9 tys. zł brutto m.in.: zmniejszenie ilości krawężników, obrzeża, podbudowy z kruszywa, kostki brukowej, Całkowita wartość robót dodatkowych

⁶³ Z analizy wynikało, że stan obiektu mostowego jest niedostateczny analogiczne wnioski zostały wskazane w ekspertyzie z listopada 2022 r. W pkt. 5.5 analizy z grudnia 2020 r. określono jej ważność na 2 lata, a ponowna analiza została wykonana i rozliczona przed upływem 2 lat. Ekspertyza z okresu wrzesień – listopad 2022 r. nie zawierała badań diagnostycznych tj.: badania rozmieszczenia zbrojenia, badania wytrzymałości betonu na ściskanie, badania głębokości karbonatyzacji, analizy nośności istniejącego obiektu.

⁶⁴ Nr 2/2022, 2/2021,

⁶⁵ Most w miejscowości Porzecze nad rzeką Bobrza data założenia książki 8.05.2019 r.

wyniosła 478,4 tys. zł brutto a robót zaniechanych 447 tys. zł brutto. Różnica wyniosła 16,8 tys. zł zwiększających wartość umowy.

Wszystkie protokoły konieczności zostały podpisane przez wykonawcę, inspektora nadzoru oraz przedstawicieli UG, jednak nie zawierały opinii nadzoru autorskiego, a także szczegółowych wyliczeń, badań, uzasadnień do wprowadzenia lub zaniechania wykonania wskazanych w nich asortymentów robót, wbrew wymogom ustawy prawo budowlane oraz łączących strony umów. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt 9 i 14 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 362-378, 1720, 1723, 1768, 1772, 1774-1775, 1777, 1779-1780, 1783-1785)

Roboty budowlane realizowane na podstawie umów nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022 prowadzone były na podstawie schematów tymczasowego oznakowania robót⁶⁶, za wyjątkiem robót na ul. Malachitowej, która posiadała projekt tymczasowej organizacji ruchu związany z przebudową wjazdu na drogę krajową nr 74. Z uwagi na zakres wykonywanych robót, wprowadzono zmiany w organizacji ruchu na podstawie jedynie schematów tymczasowego oznakowania robót było sprzeczne z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶⁷.

Ponadto, UG nie dokonał zawiadomienia starosty kieleckiego oraz komendanta Policji o terminie wprowadzenia POR wraz z przygotowaniem protokołu jej wprowadzenia dla 10⁶⁸ dróg przebudowywanych w ramach ww. umowy⁶⁹ oraz nie wyegzekwował przygotowania przez wykonawcę opracowania dwóch projektów stałej organizacji ruchu dla ul. Solarskiej i Słonecznej pomimo tego, że obowiązek sporządzenia takiej dokumentacji został wskazany w umowie nr IGPOS.272.57.2021 Powyższe zagadnienia szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt 15 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W związku z zakończeniem realizacji robót budowlanych⁷⁰ dla zadań 1-3 realizowanych umowami o nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022, w UG nie zapewniono aktualizacji projektów stałej organizacji ruchu w przypadku 16 z 17 ulic. Projekt stałej organizacji ruchu dla ul. Skalistej, Lirycznej i Romantycznej był ważny do 31 grudnia 2022 r., a w przypadku ul. Tęczowej, Topolowej, Wierzbowej, Wspólnej, Malachitowej, Cichej, Rubinowej, Uroczej, Jesionowej, Grabowej, Sosnowej, Pirytovej, Słonecznej do 30 czerwca 2023 r.

Zadanie realizowane na podstawie umowy nr IGPOS.272.32.4.2022 (obiekt mostowy nad rzeką Bobrza) posiadało uzgodniony przez UG oraz Starostwo Powiatowe w Kielcach projekt czasowej organizacji ruchu⁷¹, jednak UG nie wyegzekwował od wykonawcy opracowania projektu stałej organizacji ruchu. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 7 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1724, 1726, 1757, 1767)

Zadania realizowane na podstawie umów o nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022, IGPOS.272.32.4.2022 posiadały

⁶⁶ Dalej: schematy organizacji.

⁶⁷ (Dz. U. z 2017 poz. 784), dalej: rozporządzenie dotyczące zarządzania ruchem.

⁶⁸ ul. Tęczowa Wspólna, Pirytovej, Urocza, Cicha, Rubinowa, Jesionowa (termin ważności 30.06.2023 r.), Romantyczna, Liryczna, Skalista (termin ważności 31.12.2022 r.).

⁶⁹ W jednym przypadku tj. ul. Malachitowa wykonawca zawiadomił GDDKiA, Komendanta Policji oraz UG o zamiarze wprowadzenia czasowej i stałej organizacji ruchu.

⁷⁰ Wpis w Dzienniku budowy z 13.10.2023 r.

⁷¹ Dalej: TOR.

prawidłowo opracowany i przekazany do UG Plan Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia, który został przygotowany dla każdego zadania osobno i posiadał akceptację nadzoru inwestorskiego. Zawierał on m.in.: informacje wymagania dla wykonawcy robót, zakres oraz kolejność realizacji poszczególnych robót, informacje dotyczące przewidywanych zagrożeń, informację o sposobie prowadzenia instruktażu pracowników.

(akta kontroli str.386, 1162-1161)

Roboty budowlane zadań realizowanych według umów nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022 dokumentowane były w 16 dziennikach budowy. Jedynie w 6⁷² z 16 dzienników budowy znajdowała się informacja o dacie przejęcia obowiązków przez kierownika budowy, natomiast we wszystkich brakowało informacji dotyczących daty przyjęcia obowiązków przez inspektora nadzoru oraz nie wskazano osób pełniących nadzór autorski nad inwestycją. Dodatkowo wpisy, dotyczące odbiorów robót, nie były realizowane w sposób określony w ww. umowach oraz STWiORB.

Ponadto, w dzienniku budowy prowadzonym dla zadania realizowanego na podstawie umowy nr: IGPOS.272.32.4.2022 który został wydany przez UG 15 maja 2023 r. brak było wpisów dotyczących osób pełniących nadzór autorski oraz nie zostały wpisane informacje dotyczące daty przyjęcia obowiązków przez kierownika budowy, inspektora nadzoru, nie wskazano osób pełniących nadzór autorski nad inwestycją, nie podano informacji dotyczących wyznaczenia położenia obiektu budowlanego na gruncie (brak informacji kto pełni nadzór geodezyjny na zadaniu). Powyższe zagadnienia szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 4 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.480, 502-583, 834-981)

Do umowy IGPOS.272.32.4.2022 wykonawca opracował Program Zapewnienia Jakości⁷³ zawierający opis zamierzonego sposobu wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący ich wykonanie zgodnie z dokumentacją projektową oraz STWiORB.

W przypadku realizacji umów o nr IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022, nie opracowano PZJ przed rozpoczęciem robót, do czego zobowiązywał STWiORB. NI przekazał do UG PZJ 8 marca 2024 r. w trakcie trwających czynności kontrolnych NIK, tj. po zakończeniu realizacji inwestycji. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 11 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1787-1820, 1824, 1828, 1839)

W przypadku umów o numerach: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022, UG nie wyegzekwował od wykonawcy i inspektora nadzoru przedstawienia 16 zatwierdzonych wniosków materiałowych dla materiałów użytych podczas realizacji zadań (m.in.: kostka brukowa, krawężnik, obrzeża, elementy odwodnienia oraz nie przedstawił do akceptacji wniosków materiałowych dla: elementów oznakowania pionowego, podsypki cementowo – piaskowej, przepustów rurowych PP lub żelbetowych o średnicy 50 cm). Powyższe było wymagane umowami z wykonawcą oraz STWiORB. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 11 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W przypadku umowy nr IGPOS.272.32.4.2022 zatwierdzenie materiałów przez inspektora nadzoru zrealizowano prawidłowo i posiadały m.in. materiały takie jak:

⁷² Dziennik budowy: ul. Rubinowa, Słoneczna, Stolarska, Wspólna, (Liryczna i Romantyczna jeden dziennik), Skalista.

⁷³ Dalej: PZJ.

beton, izolacje⁷⁴, dren, stal zbrojeniowa, mury oporowe, recepty mieszanki betonowej, krawężniki betonowe, kamienne, bariery drogowe i barieroporęcze mostowe, kamień hydrotechniczny, łamany.

(akta kontroli str. 480)

Zadanie stanowiące przedmiot umowy nr IGPOS.272.32.4.2022 realizowane było bez udziału podwykonawców, natomiast podczas realizacji zadań określonych umowami o nr IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022 zgłoszonych zostało 14 podwykonawców, z którymi podpisano umowy na łączną kwotę 1 095,5 tys. zł brutto. W dwóch⁷⁵ przypadkach nie przesłano do UG projektu umowy z podwykonawcami dotyczących robót rozbiórkowych, ziemnych, odwodnieniowych i wykończeniowych, co było wymagane umowami z wykonawcą. W dwóch⁷⁶ przypadkach przesłanie poświadczona za zgodność z oryginałem kopii zawartej umowy na podwykonawstwo zostało zrealizowane z naruszeniem zapisów §12 pkt 3 lit. a i d. Ponadto wszystkie umowy podwykonawcze zostały zatwierdzone, pomimo że żadna z nich nie zawierała zapisu, określonego w § 4 pkt 4 umowy głównej, zobowiązującego Podwykonawców do zatrudnienia pracowników na podstawie stosunku pracy. Zagadnienia szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 10 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 502-614, 695, 1208-1410)

Przed rozpoczęciem realizacji umów o nr IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022 wykonawcy nie zrealizowali określonego w tych umowach obowiązku wykonania dokumentacji fotograficznej utrwalającej pierwotny stan obiektów i elementów zagospodarowania terenu. Brak dokumentacji fotograficznej pozbawił zamawiającego dowodu dotyczącego stanu zagospodarowania przed i po realizacji inwestycji. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 8 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 502-583)

Bezusterkowego odbioru końcowego realizacji umów o nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022 i IGPOS.272.32.4.2022 dokonano protokołem spisany 3 listopada 2023⁷⁷ r. tj. po 20 dniach od dnia zgłoszenia przez wykonawcę zakończenia robót potwierdzonych wpisem we wszystkich dziennikach budowy. W skład komisji odbiorowej wchodziła przedstawiciele inspektora nadzoru, wykonawcy oraz UG⁷⁸. W czynności tej nie uczestniczył przedstawiciel nadzoru autorskiego.

(akta kontroli str. 350-359, 834-981, 1525-1533)

Przeprowadzone w ramach niniejszej kontroli oględziny 19, wybranych w sposób celowy, odcinków dróg (w tym jeden obiekt mostowy) wykazały, osiągnięcie zakładanych efektów rzeczowych dotyczących przebudowy dróg. Nawierzchnia dróg znajdowała się w dobrym stanie technicznym bez widocznych, ubytków, spękań, zapadnięć, a oznakowanie pionowe⁷⁹ nie posiadało śladów uszkodzeń, było czyste i czytelne. Jednak stwierdzono usterki dotyczące: braku drożnego odpływu powodującego zastoiska wody w rowach przy ul. Tęczowej, wymyte pobocze przy przebiegu ul. Skalistej, rozwiązanie projektowe wprowadzające odwodnienie ze ścieku z kostki betonowej na nawierzchnię drogi ul. Pirytovej, co powodowało

⁷⁴ Papa zgrzewalna.

⁷⁵ Umowa nr 4/GM/Cz.2/PT/2022 zawarta 24.10.2022 r. z firmą Synbet na kwotę 166 541,63 zł brutto, umowa nr 5/GM/Cz.3/PT/2022 zawarta 24.10.2022 r. z firmą Synbet 51 811,29 zł brutto.

⁷⁶ Umowy: nr 18/GM/Cz.1/PT/2023, 17/GM/Cz.3/PT/2023, 4/GM/Cz.2/PT/2022.

⁷⁷ Rozpoczęcie czynności odbiorowych miało miejsce 26.10.2023 r.

⁷⁸ Kierownik i inspektor referatu IGPOS.

⁷⁹ Ustawione zgodnie z POR.

zanieczyszczenie nawierzchni drogi, niewłaściwie zamocowane słupki tablicy informacyjnej przy obiekcie mostowym na rzece Bobrza, wymyte pobocze i osunięcie skarpy rowu na ul. Rubinowej, zastoiska wody i niedrożne rowy na ul. Uroczej. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt 17 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1896-1917)

W przypadku pięciu poddanych szczegółowym badaniom kontrolnym odcinków dróg tj.: ul. Grabowa, Skalista, Rubinowa, Liryczna i Romantyczna parametry fizyczne wbudowanej mieszanki mineralno-asfaltowej (tj. wskaźnik zagęszczenia i zawartość wolnych przestrzeni) w badaniach odbiorowych spełniały wymagania określone w SST. Zachowana została wymagana częstotliwość oraz zakres badań i pomiarów asfaltu i pozostałych materiałów odnośnie ilości badań dotyczących dozowania składników, składu betonu asfaltowego, właściwości asfaltu oraz wypełniacza i kruszywa, temperatury betonu asfaltowego i jego wyglądu (po ułożeniu) oraz właściwości próbek na budowie.

Zadania 1-3 realizowane było na podstawie dokumentacji projektowej, która w przypadku realizacji umów o nr: IGPOS.272.32.41.2022, IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022 zawierała 19 STWiORB, a w przypadku umowy nr: IGPOS.272.32.4.2022 (zadanie 4) - 28 STWiORB, w których określono szczegółowe informacje dotyczące sposobu wykonania i odbioru poszczególnych asortymentów robót. W przypadku pięciu poddanych szczegółowym badaniom kontrolnym odcinków dróg tj.: ul. Grabowa, Skalista, Rubinowa, Liryczna i Romantyczna nie zostały zrealizowane wymagane badania oraz nie opracowano protokołów z badań dotyczących jakości wykonania robót. W trakcie realizacji inwestycji NI pomimo takiego obowiązku nie realizował badań sprawdzających. Zagadnienia szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt 13 i 16 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 391)

W UG prawidłowo realizowano obowiązki informacyjne poprzez zamieszczenie na stronie internetowej UG odpowiedniej zakładki (Zadania realizowane z budżetu państwa lub pozostałych funduszy celowych) informującej o realizacji zadania objętego dofinansowaniem Rządowego Funduszu Polski Ład⁸⁰ oraz umieszczenia dwóch tablic informacyjnych w miejscu realizacji obiektu mostowego łączącego miejscowość Porzecze i miejscowość Ciosowa.

(akta kontroli str. 1860, 1896-1917)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Harmonogram RF stanowiący integralną część podpisanej przez Wójta umowy nr IGPOS.272.32.4.2022 nie posiadał podziału na wskazane w umowie etapy, co było niezgodne z § 8 pkt 6 umowy. Zgodnie z tym paragrafem integralną częścią umowy miał być harmonogram RF ustalający terminy wykonania poszczególnych etapów przedmiotu umowy.

Wójt wyjaśnił, że harmonogramy zostały przyjęte, jednak nie zweryfikowano ich szczegółowo z uwagi na dużą ilość obowiązków oraz nieobecność części pracowników merytorycznych.

Kierownik referatu IGPOS wyjaśnił, że nie zweryfikował harmonogramu RF w zakresie ww. zapisu, a pracownik, który był odpowiedzialny merytorycznie za to zagadnienie przebywał w tym czasie na zwolnieniu lekarskim.

⁸⁰ https://miedziana-gora.pl/asp/pl_start.asp?typ=13&menu=508&dzialy=508&akcja=artykul&artykul=5811

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, do Wójta należy zapewnienie odpowiedniej kadry w celu realizacji zadań UG.

(akta kontroli str. 584-614, 617-619, 1770, 1775-1776, 1780, 1783-1785, 1840)

2. Wójt przyjął kosztorys ofertowy⁸¹ w ramach realizacji umowy nr IGPOS.272.32.4.2022, przewidujący wynagrodzenie za wykonanie nowej ekspertyzy technicznej obiektu mostowego⁸² i w konsekwencji wydatkował na ten cel 75 tys. zł brutto, co było działaniem niegospodarnym oraz niezgodnym z art. 44 ust. 3 pkt. 3 uofp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny. Wykonanie takiej ekspertyzy nie było wymagane postanowieniami umowy jak i PFU, na podstawie których realizowane było przedmiotowe zadanie. Dodatkowo, ekspertyza z 2020 r. która znajdowała się w posiadaniu UG była wciąż obowiązująca i możliwa do wykorzystania przy realizacji ww. umowy.

Ekspertyza⁸³ stanu technicznego wraz z koncepcją budowy/przebudowy/remontu i szczegółowym przeglądem mostu nad rzeką Bobrza w ciągu drogi wewnętrznej – łącznik Ciosowa – Porzecze została zlecona odrębnym zamówieniem i przekazana do UG 31 grudnia 2020 r.⁸⁴ i wydatkowano na ten cel 10 tys. zł brutto. Na dzień podpisania umowy IGPOS.272.32.4.2022 i projektowania rozwiązań technicznych dla przedmiotowego zadania ekspertyza techniczna z 31 grudnia 2020 r. pozostawała aktualna.

NIK zwraca uwagę, że ekspertyza przekazana do UG 16 grudnia 2022 r. nie posiadała podpisów jej autorów oraz jej zakres rzeczowy był węższy niż ekspertyzy technicznej z 31 grudnia 2020 r. - ekspertyza ta nie posiadała wszystkich badań określonych ekspertyzą z 2020 r., tj. dokumentacji fotograficznej uszkodzeń, analizy nośności obiektu oraz nośności stanu projektowego, wariantów przebudowy, mimo że była 7,5 razy droższa.

W zakresie zasadności dokonania zapłaty za wykonanie ponownej ekspertyzy, Wójt wyjaśnił, że przyjął argumentację wykonawcy o konieczności zweryfikowania aktualnego stanu technicznego obiektu mostowego w celu określenia sposobu i zakresu jego remontu lub przebudowy. Ekspertyza wykonana w 2020 r. nie została przekazana wykonawcy umowy, ponieważ została wykonana na potrzeby PFU, dlatego nie była załącznikiem do dokumentacji przetargowej.

⁸¹ Kosztorys ofertowy stanowił rozwinięcie pozycji wskazanych w harmonogramie RF.

⁸² Dalej: nowa ekspertyza.

⁸³ Ekspertyza techniczna to opracowanie zawierające dokumentację i ocenę zjawisk, zdarzeń i procesów zachodzących w czasie realizacji lub użytkowania obiektu budowlanego, którego zadaniem jest określenie aktualnego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, po zaistnieniu okoliczności wywołujących powstanie przemieszczeń, zarysowań, pęknięć, nadmiernych ugięć obejmuje ona inwentaryzację uszkodzeń elementów konstrukcyjnych i ogólnobudowlanych, badania podłoża gruntowego, badania kontrolne podstawowych materiałów konstrukcyjnych, badania mechaniczno-strukturalne wbudowanych materiałów. Zawiera także sprawdzającą analizę statyczną elementów i ustroju konstrukcyjnego, ocenę rozwiązań technologicznych w poszczególnych fazach realizacji obiektu, określa oraz podaje główne przyczyny uszkodzeń, proponuje zalecenia i wariantowe sposoby napraw oraz wzmocnień uszkodzonych elementów budynku i formułuje wnioski końcowe.

Ponadto zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z 20 kwietnia 2018 r. IISA/Kr312/18 Ekspertyza techniczna to inaczej ocena stanu technicznego budynku poparta badaniami i wyliczeniami wytrzymałości jego fundamentów, ścian, stropów i innych elementów konstrukcji, elewacji oraz dachu. Obok elementów oceny, ekspertyza zawiera propozycje rozwiązania ujawnionych problemów i usunięcia zagrożeń, wad czy nieprawidłowości.

⁸⁴ Z analizy wynikało, że stan obiektu mostowego jest niedostateczny analogiczne wnioski zostały wskazane w ekspertyzie z listopada 2022 r. W pkt. 5.5 analizy z grudnia 2020 r. określono jest ważność na 2 lata, a ponowna analiza została wykonana i rozliczona przed upływem 2 lat. Ekspertyza z okresu wrzesień – listopad 2022 r. nie zawierała badań diagnostycznych tj.: badania rozmieszczenia zbrojenia, badania wytrzymałości betonu na ściskanie, badania głębokości karbonatyzacji, analizy nośności istniejącego obiektu.

Kierownik referatu IGPOS wyjaśnił, że zakresu remontu lub przebudowy obiektu mostowego będzie wymagał potrzeby dodatkowych informacji wynikających z ekspertyzy pozwalającej ocenić stan techniczny obiektu.

NIK ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień zwraca uwagę, że szczegółową odpowiedź na temat stanu technicznego obiektu dawała ekspertyza wykonana w 2020 r. i należało ją wykorzystać przy realizacji aktualnej umowy, jednak UG nie przekazał tego opracowania wykonawcy. Argumentacja wskazana w wyjaśnieniach Wójta mówiąca, o tym, że ekspertyza została wykonana jedynie na potrzeby PFU, dlatego nie była załącznikiem do dokumentacji przetargowej jest niezrozumiała, ponieważ celem ekspertyzy była ocena stanu technicznego obiektu mostowego, która mogła być przydatna wykonawcy obiektu mostowego podczas opracowywania przez niego dokumentacji technicznej obiektu.

(akta kontroli str. 209-224, 618-619, 1724, 1726, 1728, 1739, 1770-1771, 1776, 1781, 1786, 1840, 1856, 1859, 1865)

3. Wójt nie zażądał od wykonawcy, pomimo opóźnień w realizacji robót budowlanych, aktualizacji harmonogramu RF stanowiącego załącznik do umowy nr IGPOS.272.32.4.2022, co było niezgodne z § 1 pkt 4 umowy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach zamawiający dopuszczał możliwość zmian w harmonogramie RF. Roboty w trzech branżach zostały zrealizowane z opóźnieniem w stosunku do zaplanowanych terminów tj. w zakresie robót: ziemnych (74 dni opóźnienia), umocnienia skarp (72 dni opóźnienia), branża zbrojenia (66 dni opóźnienia). Zmiany zaplanowanych terminów realizacji inwestycji wymagały akceptacji pisemnej i zgody zamawiającego. Ponadto UG miał możliwość zgłoszenia uwag do harmonogramu RF, których, pomimo niezgodności ww. dokumentu ze stanem faktycznym, nie zgłosił.

Wójt oraz kierownik referatu IGPOS wyjaśnili, że nie zwracano się do wykonawcy o aktualizację harmonogramu RF, ponieważ termin realizacji nie był zagrożony, a opóźnienia wynikały głównie z braku prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane.

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że harmonogram RF, na każdym etapie realizacji robót budowlanych powinien być dokumentem aktualnym co wynika z jego specyfiki. Ponadto, odzwierciedla on aktualny postęp i zaawansowanie robót budowlanych. Tym samym podczas trwania inwestycji w każdym momencie harmonogram RF powinien być zgodny z ramami czasowymi łączącej strony umowy, a także z określonymi terminami pośrednimi, które wpływają na termin ostateczny realizacji umowy. Należy zwrócić uwagę, że na etapie opóźnień związanych z realizacją robót przygotowawczych UG nie mógł dysponować wiedzą na temat braku zagrożenia terminu zakończenia robót, skoro w czterech pozycjach roboty rozpoczęły się z opóźnieniem.

(akta kontroli str. 350-359, 584-614, 617-619, 1840)

4. Wójt oraz kierownik referatu IGPOS nie zapewnili prawidłowego nadzoru nad kierownikiem budowy i NI co skutkowało tym, że w 17 dziennikach budowy nie zamieszczono m.in. w: pkt. 1 daty przejęcia i podpisu wykonawcy robót budowlanych⁸⁵, pkt. 2 daty przyjęcia obowiązków przez kierownika budowy⁸⁶, pkt. 4 informacji dotyczącej daty przyjęcia obowiązków przez inspektora NI⁸⁷, pkt. 5 informacji dotyczącej osoby pełniącej nadzór autorski⁸⁸. Stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i

⁸⁵ 17 Dzienników budowy.

⁸⁶ Dziennik budowy nr: 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 13, 14, 16 z 2022 r.

⁸⁷ 17 Dzienników budowy.

⁸⁸ 17 Dzienników budowy.

Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki⁸⁹. Zgodnie z tym przepisem, na pierwszej stronie dziennika inwestor zamieszcza imię i nazwisko lub firmę wykonawcy albo wykonawców oraz imiona i nazwiska osób pełniących funkcję kierownika budowy, lub kierownika robót oraz osób sprawujących nadzór autorski i inwestorski, a także ich specjalności i numery uprawnień budowlanych. Osoby te potwierdzają podpisem i datą przyjęcia powierzonych im obowiązków.⁹⁰

W ww. Dziennikach budowy stwierdzono:

- trzy przypadki braku wpisów dotyczących faktycznie wykonanego zakresu robót dotyczących: robót odwodnieniowych (odtworzenie przepustu, ścianek czołowych)⁹¹, oznakowania pionowego⁹², oraz przełożenia kabla przewodu elektrycznego⁹³;
- 28⁹⁴ przypadków dokonania odbioru robót przez NI pomimo braku ich zgłoszenia przez kierownika budowy;
- 16⁹⁵ wpisów dotyczących dokonania odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu przez NI z naruszeniem wymogów określonych w D-M-00.00.00 Wymagania ogólne pkt. 8.2 według którego odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu miał zostać przeprowadzony niezwłocznie, nie później jednak niż 3 dni od daty zgłoszenia wpisem do dziennika budowy;
- 23⁹⁶ wpisy dotyczące potwierdzenia przez NI wykonania robót przez wykonawcę przed ich faktycznym wykonaniem;
- - 11⁹⁷ przypadków braku odbioru robót przez NI.

Wójt wyjaśnił, że uzupełnione dzienniki budowy zostały przekazane do UG wraz z dokumentacją powykonawczą i nie były weryfikowane podczas procesu budowlanego przez pracowników UG. Kierownik IGPOS wyjaśnił, że nie weryfikował dzienników budowy, a jedynie ustnie kierował zapytania do wykonawcy i inspektora nadzoru czy dzienniki budowy są prowadzone w sposób prawidłowy. Ponadto uznał, że skoro roboty budowlane postępowały, to czynność techniczna jaką jest uzupełnianie dzienników budowy była realizowana.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień, ponieważ zgodnie z art. 45 ustawy - Prawo budowlane dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót, a pracownicy UG mieli obowiązek sprawować nad nim nadzór. Dziennik budowy, którego funkcją było rzetelne dokumentowanie przebiegu robót, powinien być prowadzony na bieżąco z należytą starannością, zapewniającą kompletność wszystkich wymaganych wpisów.

(akta kontroli str. 350-359, 834-981, 1730-1736, 1740-1748, 1751-1757, 1759-1767, 1782, 1786-1787, 1836)

⁸⁹ Dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy (Dz. U. poz. 1686), zostało uchylone 27 stycznia 2023 r. ustawą z 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw - (Dz.U. poz. 1557).

⁹⁰ Po 27.01.2023 r. nierzetelne prowadzenie dzienników budowy stanowiło naruszenie przepisu art. 47a ustawy - prawo budowlane, stanowiącego, że Dziennik Budowy stanowi urzędowy dokument przeznaczony do rejestrowania robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych, mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania tych robót

⁹¹ Dziennik budowy nr 8.

⁹² Dziennik budowy nr 2.

⁹³ Dziennik budowy nr 13.

⁹⁴ Dzienniki budowy nr: 8,12, 13 (jeden wpis), 1, 2, 3, 4, 5 6, 7, 9, 10, 14, 15 (dwa wpisy), 11 (trzy wpisy).

⁹⁵ Dziennik budowy nr: 3,4,7,8, 10,11,14,15 (po jednym wpisie), 1,2,6,12 (dwa wpisy).

⁹⁶ Dzienniki budowy nr: 1, 2, 11, 12, 14, 15 (po dwa wpisy), 16 (cztery wpisy) oraz po jednym wpisie: 4, 5, 6, 7,9, 10, 13.

⁹⁷ Dzienniki budowy nr: 2, 4, 9, 10, 14, 15 (po jednym wpisie), 5 (dwa wpisy), 13 (trzy wpisy).

5. Wójt działał niegospodarnie nie naliczając i nie dochodząc kar umownych wynikających z:

- nieobecności NI podczas przekazania terenu budowy 10 maja 2023 r., co było niezgodne z pkt. 4.29 załącznika nr 1 do umowy nr IGPOS.272.32.5.2022, zgodnie z którym pełnienie nadzoru inwestorskiego obejmowało udział w czynnościach przekazania wykonawcy terenu budowy i udział w spotkaniach organizowanych przez Zamawiającego w sprawach dotyczących realizacji przedmiotowej inwestycji.
- udziału NI jedynie w sześciu z 17⁹⁸ spotkaniach dotyczących realizacji przedmiotowej inwestycji co było niezgodne z pkt. 4.29 zał. nr 1 do umowy nr IGPOS.272.32.5.2022
- naruszenia przez NI punktu 4.41 zał. nr 1 do ww. umowy, zgodnie z którym wszystkie pobyty NI na budowie musiały być udokumentowane wpisami do dziennika budowy – a tymczasem 100⁹⁹ z nich nie zostało udokumentowanych.

Zgodnie z § 17 pkt 1 lit I umowy, wykonawca zobowiązany był zapłacić zamawiającemu kary umowne – w wysokości 1000 zł za każdy przypadek niewywiązywania się z realizacji czynności opisanych w ww. załączniku nr 1 do umowy, jednak zgodnie z § 17 pkt 4 umowy górny limit kar umownych ustalono na poziomie 50% wynagrodzenia brutto określonego na kwotę 68,9 tys. zł.

Wójt oraz kierownik Referatu IGPOS wyjaśnili, że notatki z ww. spotkań zostały sporządzone po spotkaniach na podstawie przeprowadzonych rozmów odbytych na budowie i nie zawsze w tych rozmowach jednocześnie uczestniczyli zarówno kierownik budowy jak i inspektor nadzoru, a brak podpisu inspektora na protokole przekazania terenu budowy jest niedopatrzaniem. W zakresie wpisów dokonywanych w dzienniku budowy wyjaśnili, że inspektor potwierdzał swoją obecność w UG, a dziennik budowy został zwrócony do UG z dokumentacją powykonawczą i zamawiający nie posiadał wiedzy na temat wpisów, w związku z tym w ocenie zamawiającego nie było podstaw do naliczenia kar umownych.

NIK wskazuje, że umowa precyzyjnie określa formę spotkań i uzgodnień podczas realizacji robót. Ponadto, zarówno NI¹⁰⁰ jak i kierownik budowy¹⁰¹ mieli obowiązek obecności podczas prowadzonych robót, a tym bardziej podczas analizy problemów w terenie. Protokół z przekazania terenu budowy jest istotnym dokumentem, który powinien być sprawdzony przez zamawiającego i uzupełniony pod kątem ewentualnych braków. Ponadto nieudokumentowanie stosownym wpisem w dzienniku budowy obecności NI podczas wykonywania robót budowlanych i uznanie przez UG za właściwe jedynie potwierdzenie obecności NI w siedzibie zamawiającego nie daje żadnej gwarancji, obecności NI we wskazanych dniach na terenie budowy.

(akta kontroli str. 350-359, 820-981, 1419-1420, 1471-1473, 1477, 1483, 1484, 1486, 1724, 1726, 1729-1730, 1740, 1750-1751, 1759, 1771, 1776, 1781, 1786, 1826-1827, 1830-1831, 1833)

⁹⁸ Notatka ze spotkania: nr 1 (bez daty) oraz z 8.08.2022 r., 17.08.2022 r., (2 notatki), 14.08.2023 r., 12.12.2022, 10.05.2023 r.

⁹⁹ 2022 r. - 02.08, 05.08, 09.08, 10.08, 12.08, 15-17.08, 29-30.08;- 2.09, 5-6.09, 8.09, 13-15.09, 21-23.09, 29.09;- 3-4.10, 18-19.10, 24-27.10, 31.10;- 2-3.11, 15.11, 18.11, 22.11, 29-30.11;
2023 r.- 16-20.01;- 7-10.03, 13.03, 15.03, 28-29.03;- 6.04, 11.04, 13-14.04, 17-20.04, 25.04;- 23-25.05, 29-31.05;- 1.06, 5-6.06, 13-15.06, 19.06, - 11.07, 13.07, 18-21.07, 24.07, 25-26.07;- 2.08, 17.08, 24.08, 31.08;- 1.09, 4-6.09, 10-11.09, 14-15.09, 27-28.09;- 2-3.10;

¹⁰⁰ Zał. nr 1 pkt. 4.41 do umowy nr IGPOS.272.5.2022.

¹⁰¹ § 4 pkt. 2 ppkt. 4 umów o nr IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022 do obowiązków wykonawcy należy: codzienna obecność kierownika budowy na terenie budowy.

6. Wójt realizował inwestycję na podstawie dokumentacji projektowej niezgodnej z obowiązującymi przepisami prawa oraz wymogami zawartymi w umowie nr IGPOS.272.32.4.2022 tj.: zaprojektowany zakres określony jako „remont” obiektu mostowego faktycznie odpowiadał „przebudowie” ponieważ, zmianie uległa szerokość całkowita obiektu z 5,4 m na 5,9 m. Zgodnie z § 2 ww. umowy, wykonawca był zobowiązany przygotować opracowanie projektowe na remont lub przebudowę (w zależności od zakresu robót budowlanych) oraz przygotować operat wodnoprawny wraz z decyzją pozwolenia wodnoprawnego (jeśli zajdzie taka konieczność) oraz zgłoszenie lub pozwolenie na budowę. Wójt:
- nie uzyskał pozwolenia na budowę, wymaganego art. 29 ust. 6 ustawy - prawo budowlane, zgodnie z którym decyzji o pozwoleniu na budowę wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, a takiej oceny wymagało przedmiotowe przedsięwzięcie (zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰³).
 - nie przeprowadził oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, co było wymagane art. 59 ust. 1 pkt. 2 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰³. Zgodnie z tym przepisem przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, do którego – na podstawie § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,¹⁰⁴ zalicza się przebudowę związaną z poszerzeniem obiektu mostowego w ciągu drogi o nawierzchni twardej.
 - pozwolenia wodnoprawnego, wymaganego art. 389 ust. 6 ustawy - Prawo wodne, zgodnie z którym pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na wykonanie urządzeń wodnych¹⁰⁵, do których zalicza się zakres robót polegających na poszerzeniu obiektów mostowych.

Ponadto zgodnie z § 2 umowy IGPOS.272.32.4.2022, wykonawca był zobowiązany przygotować opracowanie projektowe na remont lub przebudowę (w zależności od zakresu robót budowlanych) oraz przygotować operat wodnoprawny wraz z decyzją pozwolenia wodnoprawnego (jeśli zajdzie taka konieczność) oraz zgłoszenie lub pozwolenie na budowę.

Wójt wyjaśnił, że pracownicy UG nie posiadają stosownej wiedzy i uprawnień umożliwiających merytoryczną weryfikację dokumentacji.

Kierownik referatu IGPOS wyjaśnił, że ani on, ani pracownicy referatu nie posiadają stosownych uprawnień i wykształcenia w zakresie obiektów mostowych, dlatego odebrano przedstawioną przez wykonawcę dokumentację, a ponadto inspektor nadzoru posiadający stosowne uprawnienia powinien dostrzec te braki. Ponadto wyjaśnił, że wykonawca twierdził, że przygotowana dokumentacja i jej zakres odpowiada remontowi i to NI powinien stwierdzić niezgodność zakresu

¹⁰³ Dz.U. z 2023 r. poz.1094 (dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku)

¹⁰⁴ Dz.U. poz. z 2023 r. poz. 1724 § 1

¹⁰⁵ Zgodni z art. 16 pkt. 65 a ustawy - prawo wodne przez urządzenie wodne rozumie się urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania w tym: urządzenia lub budowle piętrzące, przeciwpowodziowe i regulacyjne(...).

przedstawionej dokumentacji z obowiązującymi przepisami. Ponadto wyjaśnił, że żaden z pracowników referatu nie posiada stosownego doświadczenia i uprawnień mostowych, dlatego dokonał odbioru dokumentacji projektowej w przedstawionym zakresie.

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, NIK nie zgadza się z przedstawioną argumentacją, ponieważ zamawiający określając wymagany do wykonania zakres dokumentacji posiadał informacje o stanie obiektu oraz zakresie niezbędnych do wykonania robót, ponieważ dysponował zarówno ekspertyzą wykonaną w 2020 r. oraz PFU. W związku z powyższym posiadając wiedzę dotyczącą zakresu planowanych robót budowlanych powinien również dysponować wiedzą na temat niezbędnych do uzyskania decyzji administracyjnych umożliwiających realizację ww. robót.

(akta kontroli str. 584-614, 696, 1781-1782, 1786, 1840, 1864)

7. Wójt działając nierzetelnie, odebrał niekompletną dokumentację projektową wykonaną niezgodnie z § 2 pkt 4 umowy nr IGPOS.272.32.4.2022. Wykonawca nie wykonał: badań geotechnicznych podłoża gruntowego, projektu stałej organizacji ruchu, projektu zagospodarowania terenu¹⁰⁶, projektu architektoniczno – budowlanego, przedmiaru, mapy do celów projektowych oraz nie przekazał oświadczenia projektanta o wykonaniu dokumentacji zgodnie z obowiązującymi przepisami techniczno – budowlanymi, normami i wytycznymi oraz że dokumentacja została wykonana w stanie kompletnym z punktu widzenia celu, któremu ma służyć.

Z wyjaśnień wójta wynika, że materiały były przekazywane NI celem weryfikacji, ponieważ pracownicy UG nie posiadali niezbędnych kompetencji do oceny merytorycznej dokumentacji. Kierownik referatu IGPOS wyjaśnił, że przyjął niekompletną dokumentację projektową, ponieważ, działał pod presją czasu i natłoku obowiązków wynikających z braków kadrowych i ciągłej rotacji pracowników. W zakresie braku badań geotechnicznych podłoża gruntowego Wójt wyjaśnił, że badania te nie były wykonywane z uwagi na to, że zadanie swoim zakresem obejmowało remont mostu a elementy posadowienia nie były objęte pracami budowlanymi.

NIK zwraca przy tym uwagę, że w umowie IGPOS.272.32.4.2022 w §19 pkt 4 ppkt 1 i 2 strony zawarły zapisy uprawniające zamawiającego do zmniejszenia wynagrodzenia w przypadku m.in.: braku konieczności wykonania robót wynikających z błędów stwierdzonych w opisie przedmiotu zamówienia, rezygnacji lub modyfikacji części zamówienia. Wójt zapytany o powody nieskorzystania z ww. zapisu wyjaśnił, że nie miał wiedzy, że wykonawca nie wywiązał się z zapisów umowy.

(akta kontroli str. 1728, 1739, 1825, 1829, 1839, 1864)

8. Wójt działał niezgodnie z § 4 pkt 2 ppkt. 7 umów nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022 nie wymagając od wykonawcy robót sporządzenia przed rozpoczęciem robót dokumentacji fotograficznej utrwalającej (pierwotny) stan obiektów i elementów zagospodarowania terenu. Wójt wyjaśnił, że zwrócono się do wykonawcy o przekazanie ww. dokumentacji jednak wykonawca jej nie posiadał, a zamawiający nie miał wiedzy, że wykonawca nie wykonał przedmiotowej dokumentacji fotograficznej, która miała

¹⁰⁶ W projekcie remontu znajduje się jeden rysunek sytuacyjny – zagospodarowanie terenu, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju z 11.09.2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz.1679 ze zm.) projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany zawiera: stronę tytułową, spis treści, część opisową, część rysunkową.

stanowić formę zabezpieczenia zamawiającego na wypadek roszczeń odszkodowawczych. Ponadto, w związku z brakami kadrowymi w referacie IGPOS nie zauważono i nie wezwano wykonawcy do wykonania ww. obowiązku.

Brak wykonania wskazanej dokumentacji nie zabezpieczył zamawiającego na wypadek roszczeń właścicieli posesji sąsiadujących z drogą z tytułu powstałych szkód. Brak dokumentacji fotograficznej pozbawił bowiem zamawiającego dowodu dotyczącego stanu zagospodarowania przed i po realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 502-583, 1730, 1740, 1826, 1830-1831, 1833)

9. Wójt i inspektor referatu IGPOS akceptowali protokoły konieczności oraz Wójt zawarł aneksy do umów o nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022 bez przeprowadzenia szczegółowej analizy ich zasadności (wskazującej na równorzędność proponowanych rozwiązań) oraz opinii nadzoru autorskiego. Zaakceptowane protokoły konieczności nie zawierały: opinii nadzoru autorskiego, a także żadnych szczegółowych wyliczeń, badań, uzasadnień do wprowadzenia lub zaniechania wykonania wskazanych w nich asortymentów robót, a także przedstawienia projektu zamiennego co stanowiło naruszenie:

- § 18 pkt 1 ppkt. 2 tj. ww. umów w przypadku robót zamiennych, na wniosek wykonawcy, za zgodą zamawiającego w trakcie prowadzenia robót mogą być dokonywane zmiany technologii wykonania elementów robót. Dopuszcza się je tylko w przypadku, gdy proponowane przez wykonawcę rozwiązanie jest równorzędne lub lepsze funkcjonalnie od tego, jakie przewiduje dokumentacja. W tym przypadku wykonawca przedstawia projekt zamienny zawierający opis proponowanych zmian wraz z rysunkami. Projekt taki wymaga akceptacji i zatwierdzenia do realizacji przez projektanta i zamawiającego;
- § 18 pkt 1 ppkt. 4 ww. umów tj. konieczność wykonania robót zamiennych w stosunku do przewidzianych w dokumentacji sytuacji, gdy wykonanie tych robót będzie niezbędne do prawidłowego i zgodnego z zasadami wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami wykonania przedmiotu umowy.

Wójt wyjaśnił, że zasadność wprowadzonych zmian omówiona została na spotkaniu roboczym jakie miało miejsce w lutym 2023 r. i na tej podstawie sporządzone zostały protokoły konieczności.

Z wyjaśnień kierownika referatu IGPOS wynika, że nadzór autorski czynił jedynie ustne wyjaśnienia do wprowadzonych w umowach zmian i nie posiada wiedzy, dlaczego przedmiotowe zmiany nie zostały naniesione na dokumentacji powykonawczej.

Inspektor ds. nieruchomości wyjaśniła, że akceptując protokoły konieczności bazowała na przekazanych przez inspektora nadzoru protokołach konieczności uznając je za wystarczające i nie jest w stanie wyjaśnić, dlaczego nie zostały one zaakceptowane przez nadzór autorski.

W trakcie realizacji robót budowlanych nie został przedstawiony projekt zamienny wraz z akceptacją zamawiającego oraz projektanta w żaden sposób nie udowodniono, ani nawet nie uprawdopodobniono, że zaproponowane rozwiązania projektowe są równorzędne lub lepsze od pierwotnych. Ponadto nie wykazano, że zaproponowane rozwiązania są niezbędne do prawidłowej realizacji przedmiotu zamówienia. Obowiązkiem UG była weryfikacja każdego przypadku w zakresie jego zgodności z przepisami prawa oraz umową z wykonawcą. Zakres obowiązków NI związany z przygotowaniem wymaganej dokumentacji jaką w tym przypadku były protokoły konieczności nie zwalniał UG ze szczegółowej

weryfikacji przedstawionych materiałów tym, bardziej, że wiązał się on z poniesieniem dodatkowych kosztów oraz zmianą rozwiązań projektowych.
(akta kontroli str. 362-368, 502-583, 1768, 1769, 1774-1775, 1771, 1776, 1779-1780, 1783-1785, 1836, 1855-1856, 1859, 1863)

10. Wójt oraz kierownik IGPOS będący odpowiedzialnymi za realizację umów o nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022 nieprawidłowo nadzorowali proces zgłaszania i akceptacji umów zawieranych z podwykonawcami, tj:

- wykonawca nie przekazał do UG dwóch¹⁰⁷ projektów umowy z podwykonawcą przed ich podpisaniem, co stanowiło naruszenie § 12 pkt 3 lit. a ww. umów, który stanowił, że: wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane zamierzający zawrzeć umowę o podwykonawstwo lub dokonać zmian w zawartej umowie jest obowiązany do przedłożenia zamawiającemu projektu tej umowy.
- niedotrzymany został termin przekazania inwestorowi dwóch¹⁰⁸ umów zawartych z podwykonawcami, co stanowiło naruszenie § 12 pkt 3 lit. d ww. umów na wykonawstwo, zgodnie z którym wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia zobowiązany był przedłożyć zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopie zawartej umowy o podwykonawstwo na dostawy i usługi w terminie 7 dni od dnia ich zawarcia.
- w żadnej z 14 umów na podwykonawstwo Wójt nie zażądał zawarcia zapisów wynikających z wymogów określonych w § 2 pkt 4 umów: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022 zgodnie z którymi zamawiający¹⁰⁹ - wymagał, aby czynności związane z wykonywaniem wszystkich robót objętych zamówieniem przez pracowników fizycznych¹¹⁰ były wykonywane przez osoby zatrudnione przez Wykonawcę na podstawie umowy o pracę. Obowiązek ten dotyczył również Podwykonawców – Wykonawca był zobowiązany zawrzeć w każdej umowie o podwykonawstwo stosowne zapisy zobowiązujące Podwykonawców do zatrudnienia na podstawie stosunku pracy wszystkich osób wykonujących wskazane wyżej czynności.

Wójt nie naliczył przy tym i nie wyegzekwował zapłaty kar umownych z tytułu naruszenia przez wykonawcę zapisów § 12 pkt 3 lit. a umów o nr IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022, działając niezgodnie z § 16 pkt 1 lit. d ww. umów, tj. za nieprzedłożenie do zaakceptowania projektów umów nr 4/GM/Cz.2/PT/2022 oraz 5/GM/Cz.3/PT/2022 za każdy stwierdzony przypadek w wysokości 1% wynagrodzenia brutto określonego w § 11 pkt 1 umowy. Wójt nie dochodził od wykonawcy kar umownych w łącznej wysokości (90,9 tys. zł)¹¹¹, co było działaniem niegospodarnym.

NIK podkreśla, że niepodjęcie takich działań wypełnia przesłankę z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. uodfp, jako naruszenie polegające na nieustaleniu i niedochodzeniu należności jednostki samorządu terytorialnego albo ustalenie i dochodzenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

¹⁰⁷ Nr 4/GM/Cz.2/PT/2022 oraz 5/GM/Cz.3/PT/2022.

¹⁰⁸ Nr 17/GM/Cz.3/PT/2023, Nr 18/GM/Cz.1/PT/2023.

¹⁰⁹ Stosownie do art. 95 ust.1 Pzp

¹¹⁰ Których wykonanie polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).

¹¹¹ Umowa nr IGPOS.272.32.2.2022 wynagrodzenie brutto 3 513 005,96 zł, umowa nr IGPOS.272.32.3.2022 – 5 579 508,96 zł brutto.

W zakresie braku zapisów w umowach podwykonawczych Wójt wyjaśnił, że w toku realizacji inwestycji brak weryfikacji i egzekwowania przedmiotowego zapisu umowy był niedopatrzaniem, a główną uwagę skupiono na fakcie zgłoszenia podwykonawców. Ponadto wyjaśnił, że UG nie naliczył kary, gdyż nie dostrzegł braków w dokumentacji, a podpisaną umowę z podwykonawcą zaakceptował. Zamawiający nie odnalazł w swojej dokumentacji wniosków o akceptację projektów umów z podwykonawcami.

Kierownik Referatu IGPOS wyjaśnił, że treść umów była mu znana jednak ich nie weryfikował.

Zdaniem NIK jednym z obowiązków UG było przestrzeganie i egzekwowanie zapisów zawartych umów. Wójt ponadto powinien posiadać informacje o tym jaki podwykonawca i na podstawie jakiej umowy realizuje prace na budowie. Dodatkowo informacje wynikające z treści umów podwykonawczych były niezbędne do ich bieżącej kontroli i rozliczenia.

(akta kontroli str. 502-583, 695, 1208-1410, 1729, 1740, 1771, 1776, 1787, 1840, 1865)

11. Wójt oraz kierownik referatu IGPOS nierzetelnie sprawowali nadzór nad realizacją umowy z NI¹¹² w wyniku czego w toku realizacji umów wykonawczych oraz umowy z NI:

- 11.1 NI nie zaakceptował 16¹¹³ z 25 zgłoszonych materiałów użytych podczas realizacji umów o nr IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022, co było niezgodne z pkt 4.19 załącznika nr 1 do umowy z NI, pkt. 2.1 D-M-00.00.00¹¹⁴ STWiORB oraz § 4 pkt 3 ppkt. 4 ww. umów wykonawczych.

Zgodnie § 17 pkt 1 lit. I umowy z NI za każdy przypadek niewywiązywania się z realizacji czynności opisanych w załączniku nr 1 do ww. umowy kara umowna wynosiła 1000 zł. Jednakże, Wójt nie naliczał NI kar umownych o łącznej wartości 16 tys. zł, co było działaniem niegospodarnym.

Wójt wyjaśnił, że pracownicy referatu IGPOS nie posiadają wiedzy, dlaczego inspektor nadzoru nie dopełnił ww. obowiązku, a zamawiający nie był świadomy faktu braków dokumentacji w tym zakresie.

Kierownik Referatu IGPOS wyjaśnił, że użyte podczas realizacji materiały zatwierdzał inspektor nadzoru, a zamawiający je akceptował i w związku z licznymi obowiązkami nie był w stanie zidentyfikować, czy wszystkie wnioski materiałowe zostały przedstawione do akceptacji, jak również nie był świadomy braków w tym zakresie w dokumentacji powykonawczej.

(akta kontroli str. 1757, 1767, 1772-1773, 1777-1778, 1780, 1784, 1824, 1828, 1831, 1833, 1839)

- 11.2 NI nie wyegzekwował przedstawienia do akceptacji PZJ przez wykonawcę umów nr IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022), co było niezgodne z pkt. 6.1 D-M-00.00.00 STWiORB według którego Wykonawca był zobowiązany opracować i przedstawić do akceptacji Inżyniera/Kierownika PZJ. Przedmiotowy PZJ, UG otrzymał od IN dopiero w czasie trwających czynności kontrolnych NIK.

¹¹² Umowa nr IGPOS.272.5.2022 zawartej 18.03.2022 r.

¹¹³ Beton półsuchy C 12/15, beton do zastosowań niekonstrukcyjnych C12/15s1, stabilizacja mieszanką cementowo – gruntową, stabilizacja kruszywa, rura betonowa Ø 80 cm, ścianka oporowa Ø 500 mm oraz 600 mm, ścianka oporowa Ø 80 cm, rura dwudzielna, betonowe i żelbetowe elementy studzienek kanalizacyjnych, wpust ściekowy, rury do kanalizacji zewnętrznej, korytko przejazdowe, bariery drogowe, mieszanka mineralno – bitumiczna AC 16 W 50/70 oraz AC 11 S 50/70.

¹¹⁴ Specyfikacja – Wymagania ogólne Dalej:D-M-00.00.00.

Wójt wyjaśnił, że zamawiający nie posiadał wiedzy, że inspektor nadzoru zaakceptował opracowane PZJ, ponieważ nie dostarczył ich zamawiającemu. Informacja o wykonaniu i akceptacji PZJ została powzięta podczas rozmowy z IN po zakończeniu realizacji inwestycji - 8 marca 2024 r., tj. w toku kontroli NIK.

(akta kontroli str. 1787-1820, 1824, 1828, 1839)

11.3 NI nie opracował raportów miesięcznych do czego zobowiązany był w pkt. 4.10 zał. nr 1 do umowy nr IGPOS.272.5.2022 i w konsekwencji Wójt nie naliczył NI kary umownej zgodnie z § 17 pkt 1 lit. I w kwocie 1000 zł za każdy przypadek niewywiązywania się z realizacji czynności opisanych w załączniku nr 1 do ww. umowy. Umowa na realizację czynności NI trwała od 18 marca 2022 r. do 29 grudnia 2023 r. w związku z powyższym NI powinien był przedstawić 21 raportów miesięcznych. UG nie naliczył i nie egzekwował kary umownej w wysokości 21 tys. zł.

Wójt i kierownik referatu IGPOS wyjaśnili, że zamawiający nie wymagał raportów miesięcznych, ponieważ akceptował raporty przygotowywane przez inspektora nadzoru na potrzeby zakończenia poszczególnych etapów realizacji, a dodatkowo inspektor codziennie zdawał raporty ustne.

(akta kontroli str. 1772, 1777, 1856, 1859, 1874, 1877)

11.4 NI nie wykonywał badań sprawdzających przez NI do czego obligowały go zapisy pkt. 6.6 D-M-00.00.00 STWiORB. Inspektor nadzoru zobowiązany był dokonując weryfikacji systemu kontroli robót prowadzonych przez Wykonawcę. IN miał oceniać zgodność materiałów i robót z wymaganiami SST na podstawie wyników własnych badań kontrolnych jak i wyników badań dostarczonych przez Wykonawcę, a dodatkowo, zgodnie z pkt. 4.21 zał. nr 1 do umowy „Wykaz obowiązków i zakresu czynności”, wykonawca ww. umowy miał obowiązek zbadać jakość wykonanych robót, jednak w trakcie czynności kontrolnych Wójt nie dysponował takimi badaniami. W związku z powyższym, Wójt był uprawniony do naliczenia kar umownych z § 17 pkt 1 lit. I, w wysokości 1000 zł za każdy przypadek niewywiązywania się z realizacji czynności opisanych w załączniku nr 1 do ww. umowy¹¹⁵.

Wobec nienaliczenia kar w związku z niewykonaniem przez NI badań sprawdzających, Wójt oraz kierownik referatu IGPOS wyjaśnili, że inspektor uczestniczył w badaniach wykonawcy oraz wykonywał własne badania równości jednak nie przedstawił żadnych dokumentów świadczących o faktycznym wykonaniu tej czynności.

(akta kontroli str. 1773, 1778, 1856, 1859, 1874, 1877, 1886, 1895, 1918-1921)

11.5 NI w 27 przypadkach nieprawidłowo potwierdził wykonanie robót przez wykonawcę, tj. w przypadku 16¹¹⁶ odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu nie przeprowadził ich niezwłocznie, nie później jednak niż 3 dni od daty zgłoszenia wpisem do dziennika budowy oraz w 11¹¹⁷ przypadkach w ogóle nie odebrał robót. Powyższe było niezgodne z pkt. 4.13 zał. nr 1 do umowy z NI, zgodnie z którym NI zobowiązany był podejmować decyzje dotyczące odbiorów robót po zgłoszeniu przez Wykonawcę gotowości do odbioru oraz pkt. 4.25 zał. nr 1 do umowy z NI, który nakłada obowiązek

¹¹⁵ Sposób prowadzenia dokumentacji budowy nie pozwolił na określenie liczby niewykonanych przez NI badań sprawdzających.

¹¹⁶ Dziennik budowy nr: 3,4,7,8, 10,11,14,15 (po jednym wpisie), 1,2,6,12 (dwa wpisy).

¹¹⁷ Dzienniki budowy nr: 2, 4, 9, 10, 14, 15 (po jednym wpisie), 5 (dwa wpisy), 13 (trzy wpisy).

dokonywania przez NI odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu w terminach wskazanych w umowie na wykonanie robót budowlanych.

W związku z powyższym, Wójt był uprawniony do naliczenia kary umownej z § 17 pkt 1 lit. I umowy z NI, w wysokości 1000 zł za każdy przypadek niewywiązywania się z realizacji czynności opisanych w załączniku nr 1 do ww. umowy, tj. w łącznej kwocie 27 tys. zł.

Wójt wyjaśnił, że nie egzekwował obowiązku informowania go o odbiorach robót zanikających, ponieważ inspektor nadzoru w codziennych raportach ustnych potwierdzał, że prace są prowadzone terminowo i zgodnie z umową.

(akta kontroli str. 834-981, 1771-1773, 1776-1778)

- 11.6 NI nie powiadamiał zamawiającego – za wyjątkiem odbioru końcowego - o planowanych odbiorach robót częściowych i zanikających, do czego NI był zobowiązany na podstawie § 5 lit. a umowy z NI o nr IGPOS.272.5.2022. W związku z powyższym, Wójt był uprawniony do naliczenia kar umownych z § 17 pkt 1 lit. I, w wysokości 1000 zł za każdy przypadek niewywiązywania się z realizacji czynności opisanych w załączniku nr 1 do ww. umowy¹¹⁸.

Wójt wyjaśnił, że nadzór inwestorski był obecny codziennie w związku z tym nie było potrzeby prowadzenia korespondencji w zakresie informowania zamawiającego o planowanych odbiorach robót.

Ustosunkowując się do ww. wyjaśnień, NIK ich nie podziela, ponieważ dojazd do posesji w żaden sposób nie uniemożliwiał przeprowadzenia stosownych odbiorów, do wykonania których NI był zobowiązany, a w przypadku braku możliwości przeprowadzenia czynności odbiorowych, fakt ten powinien zostać odnotowany w dzienniku budowy. Jak wynika z wpisów do dzienników budowy występowały asortymenty robót, w przypadku których w ogóle NI nie dokonał ich odbioru lub dokonał np. po 4 miesiącach od dnia zgłoszenia.

(akta kontroli str. 1771, 1777, 1782, 1786, 1836-1837, 1857, 1860, 1874, 1877)

- 11.7 NI nie dokonał sprawdzenia poprawności wykonania dokumentacji powykonawczej oraz oceny jej zgodności z faktycznie wykonanymi robotami budowlanymi do czego zobowiązywał pkt. 4.44 zał. nr 1 do umowy IGPOS.272.5.2022. Dokumentacja powykonawcza była niekompletna, tj. nie zawierała części: atestów, certyfikatów i deklaracji właściwości użytkowych na wbudowane materiały zgodnie ze STWiORB, dokumentacji technicznej z naniesionymi zmianami dokonywanymi w toku wykonania przedmiotu umowy, wyników pomiarów i badań oraz protokołów i testów w zakresie branży drogowej.

W związku z powyższym, Wójt był uprawniony do naliczenia kary umownej z § 17 pkt 1 lit. I umowy, w wysokości 1000 zł.

Wójt wyjaśnił, że zamawiający był zapewniany przez inspektora nadzoru, że całość procesu inwestycyjnego prowadzona jest zgodnie ze STWiORB, a braki w dokumentacji powykonawczej nie zostały dostrzeżone przez pracowników referatu IGPOS.

NIK wskazuje, że opieranie wiedzy zamawiającego jedynie na ustnych zapewnieniach NI są niewystarczające i świadczące o nieprawidłowym nadzorze Wójta nad przebiegiem procedury odbiorowej.

¹¹⁸ Sposób prowadzenia dokumentacji budowy nie pozwolił na określenie liczby wykonanych odbiorów częściowych i zanikających, a co za tym idzie liczby przypadków niezgłoszenia przez NI do UG planowanych odbiorów.

(akta kontroli str. 1737, 1749, 1771-1773, 1776-1778, 1885, 1889)

NIK podkreśla, że raporty miesięczne miały na celu przedstawienie zamawiającemu informacji o czynnościach wykonywanych przez NI, stanie zaawansowania robót budowlanych oraz przypadkach ujawnionych wad i opóźnień w realizacji i nie były tożsame z raportami składanymi pod rozliczenie etapu, które zostały złożone trzykrotnie podczas czternastomiesięcznego okresu realizacji zadania. Brak odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu nie dotyczył jedynie nawierzchni bitumicznej, ale także: umocnienia rowów, humusowania i obsiania skarp, ułożenia kostki betonowej. Inspektor nadzoru powinien był wpisać w dzienniku uwagę dotyczącą przyczyny braku możliwości odbioru danego asortymentu robót, a w sytuacji, gdy nawierzchnia nie była gotowa do obioru, również należało to udokumentować.

Zgodnie z § 17 pkt 4 umowy na NI ustalono górny limit kar umownych na poziomie do 50% wynagrodzenia brutto określonego w § 11 pkt 1 umowy tj. 34,4 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 820-829, 1863)

12. Wójt¹¹⁹ oraz Z-ca Wójta¹²⁰ działali niegospodarnie dokonując zapłaty za roboty, które faktycznie nie zostały zrealizowane a zostały określone umową nr IGPOS.272.32.4.2022. Na podstawie protokołu odbioru częściowego robót nr 1 spisanego 31 sierpnia 2022 r. kierownik referatu IGPOS, inspektor nadzoru oraz kierownik budowy dokonali odbioru robót na kwotę 263,7 tys. zł brutto (tj. 16,6% wartości całej umowy). Wójt przelewem na podstawie faktury nr 13/09/2022 Wójt dokonał zapłaty na kwotę 263,7 tys. zł brutto pomimo tego, że wykonawca nie przedstawił żadnych dokumentów potwierdzających wykonanie robót przygotowawczych na łączną kwotę: 263,7 tys. zł brutto. Z protokołu przekazania spisanego pomiędzy inspektorem referatu IGPOS oraz wykonawcą wynika, że dopiero 16 grudnia 2022 r. została przekazana dokumentacja dotycząca: inwentaryzacji geodezyjnej, ekspertyzy obiektu mostowego, BIOZ, STWiORB, projektu zagospodarowania terenu oraz projektu technicznego.

Protokołem odbioru częściowego robót nr 2 spisanym 30 listopada 2022 r. w UG kierownik referatu IGPOS, inspektor nadzoru oraz kierownik budowy dokonali odbioru robót na kwotę 473,7 tys. zł brutto co stanowiło 29,8% wartości umowy, a wyszczególnione w TER roboty wskazywały na wykonanie 70% dokumentacji projektowej (52,5 tys. zł brutto) oraz 58,4% robót przygotowawczych (421,2 tys. zł brutto). Natomiast jak wynika z przedstawionej dokumentacji, podstawę do zapłaty udokumentowano jedynie dla: projektu tymczasowej organizacji ruchu (zatwierdzonego przez UG 25 października 2022 r. o wartości kosztorysowej 25 tys. zł brutto). Przelewem na podstawie faktury nr 18/12/2022 Z-ca Wójta dokonał zapłaty na kwotę 473,7 tys. zł brutto. Ponadto, w TER rozliczono 70% wykonanej dokumentacji projektowej jednak nie potwierdza tego okres realizacji poszczególnych elementów dokumentacji projektowej, ponieważ BIOZ został opracowany 10 maja 2023 r., projekt wykonawczy był realizowany od października 2022 r. do maja 2023 r., rysunki szczegółowe projektu wykonawczego wykonano w czerwcu 2023 r., a zgłoszenie robót odbyło się w maju 2023 r.

W związku z powyższym w ramach pozycji objętych fakturą nr 13/09/2022 nie zrealizowano na dzień podpisania protokołu odbioru częściowego nr 1 dokumentacji o wartości 263,7 tys. zł brutto, a w przypadku faktury nr 18/12/2022

¹¹⁹ Wójt zatwierdził fakturę nr 13/09/2022.

¹²⁰ Z-ca Wójta zatwierdził fakturę nr 18/12/2022.

na dzień podpisania protokołu odbioru częściowego nr 2 nie zrealizowano dokumentacji i robót na kwotę 396,2 tys. zł brutto.

Protokołem odbioru końcowego odebrano pozostałą część robót na którą składały się zgodnie z kosztorysem ofertowym: 30% pozycji dokumentacji projektowej za kwotę 22,5 tys. zł brutto, 5% pozycji robót przygotowawczych na kwotę 36,1 tys. zł brutto oraz 100% robót budowlanych o wartości 791 tys. zł brutto. Z zakresu dokumentacji projektowej odebrano i zapłacono za elementy, które faktycznie nie zostały wykonane, tj.: projekt stałej organizacji ruchu wraz z jego wprowadzeniem, projekt zagospodarowania terenu (jest jedynie jeden rysunek sytuacyjny), projekt architektoniczno – budowlany, projekt budowlany wraz ze wszystkimi wymaganymi prawem uzgodnieniami, decyzjami, opiniami (są elementy tj. zgłoszenie robót, prawo dysponowania gruntem), przedmiar, operat wodnoprawny, badania geotechniczne, mapa do celów projektowych, oświadczenia projektanta.

Oplacenie ww. faktur wobec faktycznie niewykonanego zakresu robót było działaniem niegospodarnym i niezgodnym z zasadą z art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Wójt zeznał, że nie był w stanie weryfikować każdej z płatności indywidualnie, a podstawą do zapłaty faktury był podpisany przez wszystkie strony protokół odbioru robót.

Z-ca wójta¹²¹ wyjaśnił, że potwierdził stosowny dokument po akceptacji inspektora nadzoru i kierownika referatu a merytorycznym sprawdzeniem przedstawionych przez wykonawcę dokumentów był inspektor nadzoru, gdyż pracownicy nie mieli stosownych kwalifikacji co do oceny przedłożonych materiałów, nie było więc podstaw do twierdzenia, że przedłożone materiały zawierały braki.

Kierownik Referatu IGPOS zeznał, że wiedział o tym, że dokumentacja pod protokół odbioru częściowego nr 1 jest opracowywana, jednak na dzień podpisania ww. protokołu jej nie posiadał, a potwierdził zakres robót, pomimo ich nie wykonania, ponieważ, materiały te zostały potwierdzone przez inspektora nadzoru oraz zbliżało się okno płatnicze w którym rozliczane były wszystkie cztery umowy. W przypadku protokołu odbioru częściowego nr 2, również nie posiadał wymaganej dokumentacji za wyjątkiem projektu czasowej organizacji ruchu, a potwierdzenia protokołu dokonał, na podstawie ustnego oświadczenia wykonawcy o posiadanej dokumentacji.

NIK wskazuje, że Wójt jako kierownik jednostki i odpowiedzialny za jej gospodarkę finansową odpowiada również za wydatki i niedopuszczalne jest, aby wydając środki publiczne opierał się na ustnych zapewnieniach IN, który pełni funkcję pomocniczą dla zamawiającego.

NIK nie zgadza się również ze stanowiskiem prezentowanym w wyjaśnieniach Z-cy Wójta, gdyż pracownicy w zakresie swoich obowiązków mieli sprawdzanie dowodów księgowych pod względem merytorycznym.

W efekcie braku rzetelnej weryfikacji dokumentacji Gmina poniosła wydatek w kwocie 659,9 tys. zł brutto za dokumentację niewykonaną na dzień dokonania płatności.

(akta kontroli str. 1737, 1749, 1825, 1828-1829, 1838-1839, 1863-1864, 1866-1869, 1878, 1880)

¹²¹ Z-ca Wójta powołany zarządzeniem Nr 115/2018 Wójta Gminy Miedziana Góra z dnia 10 grudnia 2018 r.

13. Wójt oraz kierownik Referatu IGPOS dokonali odbioru niekompletnego operatu powykonawczego dla zadań realizowanych na podstawie umów IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022 co było niezgodne z postanowieniami § 10 pkt 2b umów na wykonawstwo, zgodnie z którym operat powykonawczy powinien zawierać: m.in.: atesty, certyfikaty i deklaracje właściwości użytkowych na wbudowane materiały zgodnie ze STWiORB oraz dokumentację techniczną z naniesionymi zmianami dokonywanymi w toku wykonania przedmiotu umowy (...). Wójt nie naliczył z tego tytułu kar umownych wykonawcy w łącznej wysokości 26,6 tys. zł brutto, co było działaniem niegospodarnym.

Wykonawca w celu dokonania odbioru końcowego zobowiązany był do przedstawienia zamawiającemu, na dzień zgłoszenia gotowości do odbioru, dokumenty pozwalające na ocenę prawidłowego wykonania przedmiotu umowy. Ponadto pkt. 8.4.1 wymagań ogólnych STWiORB stanowił, że odbioru końcowego robót dokonać miała komisja wyznaczona przez Zamawiającego w obecności Inspektora Nadzoru i Wykonawcy. Komisja odbierająca roboty dokonała ich oceny jakościowej na podstawie przedłożonych dokumentów, wyników badań i pomiarów, oceny wizualnej oraz zgodności wykonania robót z dokumentacją projektową i STWiORB.

Pomimo bezusterkowego odbioru końcowego dokonanego przez ww. komisję, w dokumentacji powykonawczej zabrakło: części wyników pomiarów, badań, oznaczeń, protokołów i testów w zakresie branży drogowej, naniesionych zmian na dokumentację projektową oraz brak zatwierdzenia i zgłoszenia wszystkich materiałów użytych podczas realizacji ww. umów (opisanych w nieprawidłowościach nr 11 i 16).

Wójt był uprawniony do naliczenia kar umownych zgodnie z § 16 pkt 1 lit. k umów nr IGPOS.272.32.1.2022, nr IGPOS.272.32.2.2022, nr IGPOS.272.32.3.2022, zgodnie z którym wykonawca zapłaci zamawiającemu kary za brak przedłożenia któregośkolwiek dokumentu (dokumentacja powykonawcza) o których mowa w § 10 pkt 2 ww. umów, w wysokości 0,1% wynagrodzenia brutto określonego w § 11 pkt 1 umowy, w każdym stwierdzonym przypadku. W związku z powyższym Wójt działał niegospodarnie nie naliczając i nie egzekwując kar umownych za:

- brak wszystkich atestów, certyfikatów i deklaracji właściwości użytkowych na wbudowane materiały zgodnie ze STWiORB (umowa nr: IGPOS.272.32.1.2022 – kara 4,3 tys. zł brutto nr IGPOS.272.32.2.2022 – kara 3,5 tys. zł brutto, nr IGPOS.272.32.3.2022 – kara 5,6 tys. zł brutto, tj. w sumie 13,3 tys. zł brutto),
- brak naniesienia zmian (robót dodatkowych i zaniechanych) w dokumentacji projektowej (umowa nr: IGPOS.272.32.1.2022 – kara 4,3 tys. zł brutto nr IGPOS.272.32.2.2022 – kara 3,5 tys. zł brutto, nr IGPOS.272.32.3.2022 – kara 5,6 tys. zł brutto) w sumie 13,3 tys. zł brutto).

Wójt wyjaśnił, że zamawiający nie naliczył kar umownych w zakresie ujawnionych podczas kontroli braków, gdyż nie posiadał wiedzy o tym zakresie, a ponadto zamawiający poinformował telefonicznie wykonawcę i nadzór autorski o konieczności dokonania korekt w dokumentacji powykonawczej.

Kierownik Referatu IGPOS wyjaśnił, że z uwagi na obszerność dokumentacji powykonawczej oraz ze względu na liczbę obowiązków pracowników i ograniczony czas skupiono się na sprawdzeniu głównie dokumentacji powykonawczej części geodezyjnej. W zakresie nadzoru autorskiego wyjaśnił, że z projektantem kontaktował się głównie inspektor nadzoru jednak korespondencji w tym zakresie nie prowadzono.

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w złożonych wyjaśnieniach, ponieważ zamawiający powinien świadomie podpisywać bezusterkowy protokół odbioru, będąc zobowiązanym do dokonania szczegółowej weryfikacji przedstawionej dokumentacji. Brak części wymaganych badań i protokołów dotyczących robót drogowych oraz dokumentów świadczących o przydatności do wbudowania zastosowanych materiałów, a także brak naniesionych zmian w dokumentacji projektowej, nie dawał podstaw do dokonania czynności odbiorowych i płatności. Obowiązki powierzone wykonawcy robót oraz NI nie zwalniały UG z obowiązku nadzoru nad pracami i weryfikacji dokumentacji przez nich wytworzonej. Ponadto UG jako jedna ze stron procesu odbiorowego powinna oceniać zgodność wykonanych robót z dokumentacją zadania, zwłaszcza w zakresie wymogu przeprowadzenia wymaganych specyfikacjami badań, sprawdzeń i sporządzenia protokołów i kompletności dokumentacji odbiorowej.

(akta kontroli str. 1757, 1767, 1769, 1772, 1775, 1777, 1780, 1783-1785, 1836-1837, 1856, 1859, 1885, 1889)

14. Wójt oraz kierownik Referatu IGPOS działali nierzetelnie nie egzekwując prawidłowej realizacji umowy nadzoru autorskiego, który działał niezgodnie z § 2 pkt 1 umowy nr IGPOS.272.57.2021 i IGPOS.272.41.2021, zgodnie z którym wykonawca nadzoru autorskiego był zobowiązany do uzgadniania możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego oraz § 2 pkt 2 ww. umów tj. udziału na żądanie zamawiającego w komisjach i naradach, w odbiorze inwestycji od wykonawcy robót (...). Ponadto, nadzór autorski był zobowiązany do pełnienia obowiązków również na podstawie art. 20 ust. 1 pkt. 4b ustawy - prawo budowlane, zgodnie z którym do podstawowych obowiązków projektanta należy sprawowanie nadzoru autorskiego na żądanie inwestora lub organu administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie: uzgadniania możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego. Do realizacji tych obowiązków konieczna jest aktywna postawa inwestora, co w przypadku inwestycji publicznych jest szczególnie wymagane wobec odpowiedzialności za środki wydatkowane z budżetu gminy.

Tymczasem w trakcie realizacji robót budowlanych udokumentowany został udział nadzoru autorskiego podczas 1 z 17 spotkań dotyczących realizacji inwestycji. Nadzór autorski nie potwierdzał również protokołów konieczności w zakresie zmian robót dodatkowych i zaniechanych¹²². Nadzór nie był również wzywany na odbiory końcowe zadań.

Wójt wyjaśnił, że nadzór autorski był obecny na spotkaniu w lutym 2023 r. na którym omawiano konieczne zmiany i to uznano za wystarczające w kwestii uzgodnienia. Ponadto wyjaśnił, że projektant był w stałym kontakcie z inspektorem nadzoru oraz w razie konieczności telefonicznie z zamawiającym.

Kierownik IGPOS zeznał, że nie wzywano nadzoru autorskiego do wykonania dokumentacji zamiennej z uwagi na to, że to głównie inspektor nadzoru kontaktował się z projektantem.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Prowadzenie robót budowlanych na podstawie zatwierdzonej dokumentacji projektowej oraz pod nadzorem inwestora zastępczego nie zwalniała zamawiającego z obowiązku rozliczania z bieżących obowiązków nadzoru autorskiego. UG dokonał zapłaty wynagrodzenia za

¹²² W notatce z 17.02.2023 r. sporządzonej podczas wizyty na budowie m.in. nadzoru autorskiego wyszczególniono jedynie asortymenty robót wymagające zmiany bez opisu ilości oraz argumentacji do wprowadzanych zmian.

świadczenie usługi nadzoru autorskiego i zobowiązany był do bieżącej kontroli prawidłowej realizacji jego zadań określonych umową i przepisami.

(akta kontroli str. 1478-1479, 1837, 1885, 1889)

15. Wójt i kierownik Referatu IGPOS działali nierzetelnie nie egzekwując od wykonawców i NI prawidłowej realizacji robót w zakresie przygotowania i dostarczenia dokumentacji związanej ze stałą¹²³ i czasową organizacją¹²⁴ ruchu, tj. w przypadku realizacji zadań objętych umowami nr IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022:

- 15.1. Wójt zaakceptował sposób prowadzenia robót budowlanych na podstawie sporządzonych przez Wykonawcę schematów tymczasowego oznakowania robót¹²⁵, które zakładały całkowite zamknięcie dróg¹²⁶ wchodzących w zakres ww. zadań¹²⁷. Prowadzenie robót budowlanych na podstawie schematów organizacji ruchu było niezgodne z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, zgodnie z którym organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną, w przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, które wymagają zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności, może dopuścić wprowadzanie zmian w organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego zawierającego: powtarzalny schemat umieszczenia na drodze znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wójt wyjaśnił, że schematy tymczasowego oznakowania umożliwiały mieszkańcom dojazd do posesji oraz pozwalały na niezwłoczne przystąpienie do robót budowlanych.

Kierownik referatu IGPOS w kwestii niewłaściwego oznakowania czasowego robót forma oznakowania w postaci schematów została zaakceptowana, ponieważ w większości drogi wewnętrzne stanowiły sięgające z ograniczoną liczbą użytkowników ponadto schematy pozwalały na szybkie wejście i prowadzenie robót zgodnie z harmonogramem RF.

NIK wskazuje, że w przedmiotowej sprawie nie było podstaw do dokonania zmian w organizacji ruchu na podstawie schematów tymczasowego oznakowania robót, bowiem nie były to roboty utrzymaniowe oraz wymagały całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych.

(akta kontroli str. 1736, 1748)

- 15.2. Wykonawca nie zawiadomił starosty kieleckiego o trzech¹²⁸ oraz komendanta Policji o 10¹²⁹ terminach wprowadzenia POR wraz z protokołem jej wprowadzenia 10¹³⁰ ulic wchodzących w zakres zadań realizowanych w ramach ww. umów¹³¹.

W kwestii zawiadomienia o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu oraz jej aktualności wyjaśnił, że wystąpi do wykonawcy o przedstawienie zawiadomień i protokołów wprowadzenia stałej organizacji ruchu a także zleci inspektorowi nadzoru i projektantowi ich aktualizacji.

¹²³ Dalej: POR.

¹²⁴ Dalej: TOR.

¹²⁵ Dalej: schematy organizacji.

¹²⁶ Brak zatwierdzenia UG.

¹²⁷ Z wyjątkiem ul. Malachitowej.

¹²⁸ ul. Skalista, Romantyczna, Liryczna.

¹²⁹ ul. Tęczowa, Wspólna, Skalista, Pirytowa, Urocza, Cicha, Rubinowa, Jesionowa, Romantyczna, Liryczna.

¹³⁰ ul. Tęczowa, Wspólna, Skalista, Pirytowa, Urocza, Cicha, Rubinowa, Jesionowa, Romantyczna, Liryczna.

¹³¹ Tylko w jednym przypadku tj. ul. Malachitowa wykonawca zawiadomił GDDKiA, Komendanta Policji oraz UG o zamiarze wprowadzenia czasowej i stałej organizacji ruchu

Na skutek braku ww. zawiadomień, starosta kielecki w związku z brakiem zawiadomienia wymaganego w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, 3 lipca 2023 r. powiadomił Wójta o utracie ważności stałej organizacji ruchu¹³².

(akta kontroli str. 1736, 1748, 1826, 1830, 1840)

15.3. Wójt działał nierzetelnie nie aktualizując 15¹³³ projektów stałej organizacji ruchu nieaktualnych na dzień odbioru inwestycji, co było wymagane § 8 ust. 7 rozporządzenia dotyczącego zarządzania ruchem, zgodnie z którym organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną określa termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. Zgodnie z §12 ust. 4 ww. rozporządzenia, jeżeli jednostka wprowadzająca organizację ruchu nie zawiadomi o terminie wprowadzenia organizacji co najmniej na 7 dni przed jej wprowadzeniem, organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji. Ponadto starosta, w uzgodnieniach¹³⁴ do stałej organizacji ruchu w pkt. 3 poinformował, że w przypadku braku stosownych zawiadomień zatwierdzona organizacja ruchu traci ważność.

Wójt wyjaśnił, że zamawiający zlecił inspektorowi nadzoru w porozumieniu z projektantem aktualizację projektów organizacji ruchu dla przedmiotowych dróg jednak nie wyegzekwował skutecznie przedmiotowych aktualizacji do czasu zakończenia kontraktu.

Kierownik IGPOS wyjaśnił, że o aktualizację projektów stałej organizacji ruchu i wydłużenia terminu jej wprowadzenia ustnie poproszono inspektora nadzoru i projektanta w maju 2023 r. jednak pomimo tego na zakończenie realizacji inwestycji nie otrzymano aktualnych projektów stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 1736, 1748, 1840)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w ww. wyjaśnieniach, ponieważ przygotowanie projektu czasowej organizacji ruchu¹³⁵ w żaden sposób nie uniemożliwiało mieszkańcom dojazdu do posesji. Ponadto wykonawcy znane były wymogi umowne dotyczące konieczności przygotowania projektu TOR w związku tym w harmonogramie RF powinien był to przewidzieć. UG powinien dokonać aktualizacji projektów stałej organizacji ruchu przed końcem ich ważności co zostało wskazane zarówno w rozporządzeniu dotyczącym zarządzania ruchem jak i uzgodnieniach starosty. W związku z powyższym brak właściwego nadzoru UG nad wykonawcą i inspektorem nadzoru skutkowało wprowadzeniem organizacji ruchu z naruszeniem obowiązujących przepisów nie dając gwarancji prawidłowego wykonania oznakowania pionowego - tak ważnego z punktu widzenia funkcjonowania drogi i zapewnienia wymaganych standardów bezpieczeństwa dla wszystkich jej użytkowników.

(akta kontroli str. 1826, 1830, 1840)

16. Wójt oraz kierownik referatu IGPOS nierzetelnie sprawowali nadzór nad realizacją umowy przez NI oraz wykonawcę robót w ramach umów nr

¹³² ul. Wspólna, Jesionowa, Urocz, Tęczowa, Pirytowa, Rubinowa, Cicha.

¹³³ Tj. w związku z zakończeniem realizacji robót budowlanych dla zadań nr 1-3 (Dzienniki budowy wpis 13.10.2023 r.) projekt stałej organizacji ruchu dla ul. Skalistej, Lirycznej i Romantycznej był ważny do 31.12.2022 r. w przypadku ul. Tęczowej, Topolowej, Wierzbowej, Wspólnej, Cichej, Rubinowej, Uroczej, Jesionowej, Grabowej, Sosnowej, Pirytowej, Słonecznej projekt ważny do 30.06.2023 r.)

¹³⁴ KT-XI.7121.1.50.2021 – ul. Skalista, KT-XI.7121.1.79.2021 – ul. Tęczowa, KT-XI.7121.1.78.2021 – ul. Pirytowa, KT-XI.7121.1.80.2021 – ul. Urocz, KT-XI.7121.1.76.2021 – ul. Cicha, KT-XI.7121.1.77.2021 – ul. Rubinowa, KT-XI.7121.1.86.2021 – ul. Jesionowa, KT-XI.7121.1.49.2021 – ul. Romantyczna oraz Liryczna, KT-XI.7121.1.87.2021 – ul. Wspólna.

¹³⁵ Dalej: TOR.

IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022, w zakresie kontroli jakości robót określonych w STWiORB.

Nie został zrealizowany komplet badań wymaganych w STWiORB we wszystkich pięciu poddanych próbie odcinkach realizowanych dróg¹³⁶ oraz nie przygotowano protokołów poddanych kontroli asortymentów robót określonych w następujących specyfikacjach: nawierzchnia z betonu asfaltowego AC S dla KR1-KR2¹³⁷, nawierzchnia z betonu asfaltowego, koryto drogi wraz z zagęszczeniem podłoża, podbudowa z mieszanek kruszywa niezwiązanego hydraulicznie, pobocze utwardzone kruszywem łamanym. Tym samym, Wójt oraz kierownik referatu IGPOS nie wyegzekwowali od wykonawcy robót i NI przestrzegania następujących postanowień umowy:

- § 4 pkt 2 ppkt. 21 ww. umów na wykonawstwo robót, zgodnie z którym wykonawca robót był zobowiązany przeprowadzić wymagane badania i pomiary kontrolne zgodnie z wymogami STWiORB;
- pkt. 4.11 załącznika nr 1 do umowy z NI, zgodnie z którym inspektor był zobowiązany do sprawowania na bieżąco kontroli robót w zakresie zgodności ich wykonania z dokumentacją projektowo – techniczną, STWiORB, normami budowlanymi i przepisami prawa budowlanego oraz zasadami wiedzy technicznej;
- pkt. 4.19 załącznika nr 1 do umowy z NI zgodnie z którym inspektor zobowiązany był do kontrolowania jakości stosowanych wyrobów budowlanych (...) żądanie przeprowadzenia dodatkowych badań jakościowych (...);
- pkt. 4.21 załącznika nr 1 do umowy z NI, zgodnie z którym inspektor był zobowiązany do wykonania badań sprawdzających jakości wykonanych robót.

W wyniku nierzetelności wykonawcy robót oraz inwestora nadzoru, których działania nie zostały odpowiednio skontrolowane przez Wójta oraz kierownika referatu IGPOS nie zrealizowano następujących badań w STWiORB:

- nawierzchni z betonu asfaltowego AC S dla KR1 – KR2¹³⁸ nie wykonano odcinka próbnego określonego do wykonania w pkt. 5.8 Specyfikacji, badań wymaganych w pkt. 6.3.1.14 (spadki poprzeczne), 6.3.1.15 (rzędne wysokościowe), 6.3.1.17 (ukształtowanie osi w planie) wraz z protokołami z badań wymaganymi w pkt. 6.5 Specyfikacji. Ponadto, badania równości poprzecznej i podłużnej zostały wykonane niezgodnie z wymogami tj. do oceny równości podłużnej warstwy ścieralnej należało stosować metodę pomiaru ciągłego równoważną użyciu łąty i klina np. z wykorzystaniem planografu, umożliwiającego wyznaczanie odchyłeń równości podłużnej jako największej odległości (prześwitu) pomiędzy teoretyczną linią łączącą spody kółek jezdnych urządzenia, a mierzoną powierzchnią warstwy. W miejscach niedostępnych dla planografu pomiar równości podłużnej warstw nawierzchni należało wykonać w sposób ciągły z użyciem łąty i klina;
- nawierzchni z betonu asfaltowego¹³⁹, nie wykonano odcinka próbnego określonego w pkt. 5.7 Specyfikacji, badań wymaganych w pkt. 6.4.4 (spadki

¹³⁶ ul. Grabowa, Skalista, Rubinowa, Liryczna, Romantyczna.

¹³⁷ KR - pojęcie określające obciążenie drogi ruchem projektowym w zależności od sumarycznej liczby osi standardowych w okresie projektowym. Występują siedem kategorii ruchu oznaczonych symbolami: KR1, KR2, KR3, KR4, KR5, KR6, KR7.

¹³⁸ D-05.03.05.

¹³⁹ D-05.03.05

poprzeczne), 6.4.5 (rzędne wysokościowe), 6.4.6 (ukształtowanie osi w planie) wraz z protokołami z badań wymaganymi w pkt. 6.5 Specyfikacji.

Ponadto:

- do oceny równości poprzecznej warstwy ścieralnej nawierzchni należało stosować metodę pomiaru profilometrycznego równoważną użyciu łąty i klina, umożliwiającą wyznaczenie odchylenia równości w przekroju poprzecznym pasa ruchu/elementu drogi. Wykonawca wykonał wszystkie badania równości poprzecznej i podłużnej przy użyciu jedynie łąty i klina;
- pomiaru równości podłużnej dokonano niezgodnie z pkt. 6.4.3 według którego pomiar ten należało wykonywać w środku każdego pasa ruchu. Do oceny równości podłużnej podbudowy powinna być stosowana metoda profilometryczna, umożliwiającą obliczanie wskaźnika równości IRI przy użyciu planografu;
- koryta wraz z profilowaniem i zagęszczeniem podłoża¹⁴⁰ nie zbadano zgodnie z wymaganiami pkt. 6.2.2 (szerokość koryta), 6.2.3 (równość poprzeczna i podłużna), 6.2.4 (spadki poprzeczne), pkt. 6.2.5 (rzędne wysokościowe), pkt. 6.2.6 (ukształtowanie osi w planie) wraz z protokołami z badań wymaganymi w pkt. 6.5 Specyfikacji;
- sprawdzenia cech geometrycznych w badaniu podbudowy z mieszanek kruszywa niezwiązanego hydraulicznie¹⁴¹ wymaganego pkt. 6.4 Specyfikacji (grubość, szerokość i równość podłużna i poprzeczna warstwy);
- pobocze utwardzone kruszywem łamanym¹⁴², nie zostało zbadane w zakresie wymagań określonych w pkt. 6.4 (szerokość, równość, spadki, grubość) wraz z protokołami z badań wymaganymi w pkt. 6.5 Specyfikacji.
- badań zgodnie z wymaganiami zawartymi w projektach budowlanych zadań realizowanych na podstawie umów IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022, zgodnie z którymi wykonawca po wykorytowaniu miał sprawdzić nośność podłoża dla ruchu KR1-KR2, a w przypadku słabych gruntów na obszarze inwestycji należało dokonać wymiany gruntu celem doprowadzenia do odpowiedniej nośności.

Wójt i kierownik referatu IGPOS wyjaśnili, że na podstawie rozmów z wykonawcami robót oraz wizyt na budowie zamawiający posiadał wiedzę, że wszystkie niezbędne badania zostały zrealizowane przez wykonawcę, a ponadto na przedmiotowe zadanie została udzielona pięcioletnia gwarancja. Nie wykonano odcinków próbnych, ponieważ uznano, że pierwsze zrealizowane ulice stanowiły pewnego rodzaju przykład wykonania odcinków próbnych. Ponadto, standardy przedstawione w specyfikacji zostały przedstawione dla wysokich klas technicznych i inspektor nadzoru dopuścił za zgodą UG alternatywne metody pomiaru równości podłużnej i poprzecznej, a zamawiający nie miał świadomości, że dokumentacja powykonawcza nie zawiera wyników wszystkich wymaganych badań. Zamawiający nie weryfikował specyfikacji w zakresie wymagań adekwatnych do inwestycji realizowanych na terenie gminy i odebrał zadanie z uwagi na jego kompletność i osiągnięty efekt.

NIK wskazuje, że dla sprawdzenia poprawności wbudowanego asortymentu robót STWiORB zobowiązywał do przeprowadzenia konkretnych badań i sprawdzeń podczas realizacji robót. Prawidłowa kontrola jakości wbudowanych warstw konstrukcji nawierzchni ma znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania elementu

¹⁴⁰ D-04.01.01.

¹⁴¹ D-04.04.02.

¹⁴² D-06.03.01A.

podczas użytkowania obiektu. Dokonywanie odbiorów na zasadach ogólnych i brak przedstawienia bieżących wyników wymaganych parametrów technicznych dla poszczególnych asortymentów wykonanych robót uniemożliwiało prawidłowe sprawdzenie bieżącej jakości wykonanych robót oraz nie dawało podstaw do dokonania czynności odbiorowych, oraz płatności za poszczególne elementy bez kompletu pozytywnych wyników badań.

Gwarancja jakiej udzielił wykonawca była dodatkowym zobowiązaniem wykonawcy w zakresie jakości wykonanych prac w ramach umowy. Wykonawca zobowiązał się tym samym do usunięcia usterek pojawiających się w określonym terminie po odbiorze prac, jednak nie może ona stanowić usprawiedliwienia dla braku wykonanych podczas realizacji zadania badań, a tym samym nie zrealizowania przez wykonawcę postanowień umowy. Dokonanie odbioru weryfikując jedynie kompletność dokumentacji oraz uznając, że osiągnięcie efektu w postaci wybudowanej drogi daje gwarancję prawidłowo wykonanych robót jest nie do przyjęcia w świetle obowiązujących przepisów i zapisów umowy, w tym odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za finanse publiczne. Podkreślenia wymaga, że tylko roboty zrealizowane w wymaganej technologii i standardzie dają gwarancję prawidłowego funkcjonowania i bezpieczeństwa w użytkowaniu po oddaniu drogi do ruchu. Należy również zwrócić uwagę, że wykonawcy biorący udział w postępowaniu przetargowym kalkulowali oferty m.in. na podstawie wymogów STWiORB, a pomimo to UG nie dysponował dokumentacją poświadczającą wykonanie jakichkolwiek badań sprawdzających przez inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 1769, 1775, 1826, 1830, 1852-1855, 1858-1859, 1866, 1868-1869, 1871-1874, 1876-1877, 1885-1886, 1895)

17. Wójt nie zadbał o właściwy stan techniczny drogi¹⁴³ w zakresie prawidłowego jej użytkowania, co było działaniem nierzetelnym. Podczas oględzin stwierdzono, że odcinki rowów nie posiadają drożnego odpływu co powoduje zastoiska wody, wymyte pobocze, rozwiązanie projektowe wprowadzające odwodnienie ze ścieku z kostki betonowej na nawierzchnię drogi, niewłaściwie zamocowane słupki tablicy informacyjnej przy obiekcie mostowym wymyte pobocze i osunięcie skarpy.

Wójt wyjaśnił, że usterki pojawiły się w okresie zimowym a na najbliższym przeglądzie wykonawcy zostaną zobowiązani do niezbędnych napraw wynikających z wadliwego wykonania poszczególnych elementów.

NIK wskazuje, że niewłaściwe utrzymanie takich elementów wyposażenia drogi jak pobocze, niestabilne skarpy rowów oraz brak właściwego odwodnienia może skutkować negatywnym oddziaływaniem na konstrukcję korpusu drogowego i prowadzić do dalszej degradacji ww. elementów wyposażenia drogi jak i samej konstrukcji drogi. Ponadto, właściwy stan techniczny drogi powinien być na bieżąco monitorowany, a usterki powinny być usuwane bez zbędnej zwłoki w celu zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników drogi oraz uniknięcia dalszej degradacji drogi i jej elementów wyposażenia.

(akta kontroli str. 1887, 1895-1917)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowanie przez Wójta nadzoru nad realizacją inwestycji Rozbudowa lokalnej infrastruktury drogowej w gminie Miedziana Góra. Podstawą oceny negatywnej był odbiór dokumentacji projektowej niezgodnej z przepisami i postanowieniami umów oraz niekompletnej ze względu na cel jej wykorzystania. Wójt nierzetelnie sprawował nadzór nad realizacją inwestycji

¹⁴³ ul. Tęczowa, Skalista, Piryłowa, Rubinowa, Urocz, obiekt mostowy na rzece Bobrza.

budowlanych prowadzonych na drogach gminnych, nie egzekwując wypełniania przez wykonawców tych prac i inspektora nadzoru obowiązków, określonych w umowach. Wójt dokonał zmian zakresu rzeczowego trzech umów na wykonawstwo w sposób nierzetelny i naruszający wymogi ww. umów. Wójt nie sprawował w sposób rzetelny nadzoru nad realizacją umowy NI i wykonawców nie egzekwując m.in. zachowania określonej procedury odbiorowej, jakości wykonanych robót. Wójt nie podjął działań w zakresie wyegzekwowania należytego umowy nie naliczył i nie dochodził kar umownych w wysokości 176,8 tys. zł brutto. Wójt dokonał zapłaty 659,9 tys. zł za niewykonaną na dzień dokonania płatności dokumentację projektową oraz roboty przygotowawcze określone umową nr IGPOS.272.32.4.2022.

OBSZAR

4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycje.

Opis stanu
faktycznego

Rozliczenie wykonanych robót budowlanych dla zadań realizowanych na podstawie umów o nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022 zostało zrealizowane dla każdej z ww. umów osobno, na podstawie dwóch protokołów odbiorów częściowych oraz jednego końcowego. Rozliczenia dokonano zgodnie z trzema transzami wymaganymi ww. umowami (I etap do 20% wynagrodzenia, etap II do 30%, etap III pozostała do zapłaty kwota 50%). Każda z dziewięciu faktur oraz faktura korygująca zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym oraz rachunkowym.

Protokoły odbioru częściowego wykonanych robót posiadały wyszczególnienie ulic, których dotyczyły oraz wartość robót wykonanych w danym okresie rozliczeniowym, jakość wykonanych robót oraz uwagi i załącznik w formie Tabeli elementów rozliczeniowych. Częściowe i końcowe rozliczenie przedstawione w protokołach i TER podpisane zostały przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru, jednak tylko 2¹⁴⁴ z 10¹⁴⁵ zostały podpisane przez zamawiającego. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1737, 1749)

W przypadku zadania dotyczącego realizacji umowy: IGPOS.272.32.4.2022 zapłata została dokonana trzema fakturami sprawdzonymi pod względem merytorycznym oraz formalnym i rachunkowym. Faktura nr 18/12/2022 została podpisana przez skarbnika i z-ce Wójta natomiast faktury 13/09/2022 oraz FVS/1/11/2023 przez skarbnika i Wójta. Do ww. faktur zostały załączone dwa protokoły odbioru częściowego robót oraz protokół odbioru końcowego wraz z TER podpisanym przez inspektora nadzoru oraz kierownika budowy za wyjątkiem protokołów odbioru częściowego nr 1 i 2 podpisanych również przez kierownika referatu IGPOS. Faktura nr 18/12/2022 posiadała termin płatności do 26 grudnia 2022 r. Zapłaty dokonano 26 stycznia 2023 r. jednak zamawiający uzyskał zgodę wykonawcy na dokonanie płatności po terminie jej wymagalności.

(akta kontroli str. 1737, 1749, 1866, 1868)

Umowę nr IGPOS.272.5.2022 rozliczono również na podstawie dwóch faktur częściowych¹⁴⁶ i jednej końcowej¹⁴⁷. W fakturze nr 80/2022 określono termin płatności na 30 grudnia 2022 r. (zapłaty dokonano 11 stycznia 2023 r.), a w fakturze końcowej termin płatności został określony na 3 grudnia 2023 r. - zapłaty dokonano 29 grudnia 2023 r. Zamawiający uzyskał zgodę wykonawcy na dokonanie płatności po terminie

¹⁴⁴ 22-FVS/9/04, 23-FKS/1/01.

¹⁴⁵ 22-FVS/9/02, 22-FVS/12/06, 23-FVS/11/07, 23-FVS/11/08, 22-FVS/12/07, 22-FVS/9/03, 23-FVS/11/09, 22-FVS/12/18.

¹⁴⁶ FV 52/2022 – 11 124,12 zł brutto, FV 80/2022 – 19 630, 8 zł brutto

¹⁴⁷ FV 59/2023 – 34 681,08 zł brutto.

jej wymagalności. Ponadto faktura ta została przyjęta przez Wójta już 10 listopada 2023 r., czyli przed dokonaniem przez UG odbioru robót wykonanych przez NI oraz sporządzeniem stosownego protokołu odbioru. Pod wszystkie faktury został przygotowany przez NI raport rozliczeniowy, jednak żaden z nich nie został podpisany przez zamawiającego. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str. 1737, 1749)

Do rozliczenia umów o nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022 wykonawca przedstawił oświadczenia o niezaleganiu z płatnością dla podwykonawców za wyjątkiem umowy z podwykonawcą o nr 7/GM/Cz.1/PT/2022. Ponadto, w przypadku czterech umów podwykonawczych wartość robót faktycznie wykonanych była niezgodna z tą określoną i zaakceptowaną przez UG w umowach z podwykonawcami tj.: w umowie nr 17/GM/Cz.3/PT/2023 (wartość z umowy 20,9 tys. zł brutto, a wartość wykonanych prac 23,2 tys. zł brutto), w umowie nr 11/GM/Cz.3/PT/2023 (wartość z umowy 105,7 tys. zł brutto, a wartość robót wykonanych 130 tys. zł brutto), w umowie nr 10/GM/Cz.1/PT/2022 (wartość z umowy wynosiła 71,4 tys. zł brutto, a wartość robót wykonanych - 209,1 tys. zł brutto), w umowie nr 5/GM/Cz.3/PT/2022 (wartość robót z umowy wynosiła 51,8 tys. zł brutto, a wartość robót wykonanych 80,1 tys. zł brutto), UG zaakceptował rozliczenie wynagrodzenia podwykonawców niezgodne z zawartym przez nich umowami co naruszało § 8 pkt 1 umów z Wykonawcą, gdzie zamawiający dopuszczał fakturowanie robót do 100% ceny kosztorysowej wskazanej w § 7 pkt 1 umowy na podwykonawstwo. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 695)

Wniosek o dofinansowanie¹⁴⁸ został przekazany do BGK 5 sierpnia 2021 r. i zawierał m.in.: dane wnioskodawcy, opis przedmiotu inwestycji, wartość oraz przewidywany okres realizacji inwestycji. Wartość środków zaplanowanych na inwestycję wyniosła 15 148,9 tys. zł brutto¹⁴⁹ a wydatkowano kwotę 14 998,3 tys. zł brutto¹⁵⁰ w tym środki z dofinansowania 11 032,9 tys. zł brutto. UG złożył trzy wnioski o wypłatę transzy dofinansowania: I na kwotę 2 206,6 tys. zł brutto, II na kwotę 3 309,9 tys. zł brutto i III w wysokości 5 516,5 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 106-109, 114)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt oraz kierownik referatu IGPOS zaakceptowali faktury z naruszeniem § 11 pkt 9 umów o nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022 oraz § 12 pkt 9 umowy nr: IGPOS.272.32.4.2022.

W ramach realizacji umów o nr: IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022, IGPOS.272.32.3.2022, do 10 faktur¹⁵¹, częściowe rozliczenie nie zostało potwierdzone przez zamawiającego, a w jednym przypadku nie zostały załączone dokumenty wskazane w § 11 pkt 9 ww. umów tj. dowody zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom i dalszym podwykonawcom¹⁵².

W przypadku umowy nr IGPOS.272.32.4.2022 oraz do zatwierdzonych trzech faktur¹⁵³, nie zostały załączone dokumenty wskazane w § 12 pkt 9 ww. umów tj.

¹⁴⁸ Nr 01/2021/7234/PolskiLad.

¹⁴⁹ Środki własne 4 115 946 zł brutto.

¹⁵⁰ Środki własne 3 965 389,1 zł brutto.

¹⁵¹ Faktury nr: 22-FVS/9/02, 22-FVS/12/06, 23-FVS/11/07, 23-FVS/11/08, 23-FVS/11/09, 23-FKS/1/01, 22-FVS/12/08, 22-FVS/12/07, 22-FVS/9/04, 22-FVS/0/03

¹⁵² Oświadczenie do umowy nr 7/GM/Cz.1/PT/2022.

¹⁵³ Faktury nr: 18/12/2022, 13/09/2022, FVS/1/11/2023

oświadczenie, że prace zostały wykonane bez udziału podwykonawców, w przypadku jednej faktury¹⁵⁴ częściowe rozliczenie nie zostało potwierdzone przez zamawiającego.

Zgodnie zaś z § 12 pkt 9¹⁵⁵ oraz § 11 pkt 9¹⁵⁶ do faktur VAT częściowych i końcowej Wykonawca zobowiązany był dołączyć 1) dokumenty o których mowa w ust. 4 i 6 - częściowe i końcowe rozliczenie nastąpi na podstawie faktury Vat w oparciu o protokół odbioru potwierdzony przez zamawiającego/inspektora nadzoru oraz potwierdzone przez zamawiającego i inspektora nadzoru rozliczenie 2) oświadczenie, że prace zostały wykonane bez udziału wykonawców, 3) w przypadku wykonania prac z udziałem podwykonawców to warunkiem zapłaty przez Zamawiającego należnego wynagrodzenia za odebrane roboty było przedstawienie dowodów zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom i dalszym podwykonawcom.

Wójt oraz kierownik referatu IGPOS wyjaśnili, że częściowe rozliczenie nie zostało potwierdzone przez Zamawiającego przez niedopatrzanie, co było spowodowane brakami kadrowymi w referacie. Ponadto, Wójt wyjaśnił, że zamawiający nie dostrzegł braku oświadczenia wykonawcy dotyczącego umowy nr 7/GM/Cz.1/PT/2022.

NIK stoi na stanowisku, że braki kadrowe w referacie nie mogą stanowić usprawiedliwienia nierzetelnej weryfikacji rozliczeń finansowych zrealizowanych robót.

(akta kontroli str. 695,1750, 1759, 1825, 1829, 1851-1852, 1858, 1870, 1876, 1884, 1888, 1918, 1920)

2. Wójt zaakceptował rozliczenia z podwykonawcami w przypadku czterech umów, pomimo że wysokość wynagrodzenia podwykonawców była niezgodna z kwotami w umowach, co naruszało § 8 pkt 1 umów z wykonawcą¹⁵⁷, zgodnie z którym zamawiający dopuścił fakturowanie robót do 100% ceny kosztorysowej wskazanej w § 7 pkt 1 umowy na podwykonawstwo. Natomiast wartość faktycznie wykonanych robót była wyższa niż ta określona w umowach zawartych z podwykonawcami tj. w:

- umowie nr 17/GM/Cz.3/PT/2023 -wartość robót wynosiła 20,9 tys. zł brutto, a wartość faktycznie wykonanych i rozliczonych prac 23,2 tys. zł brutto,
- umowie nr 11/GM/Cz.3/PT/2023 wartość prac wynosiła 105,7 tys. zł brutto, a wartość robót wykonanych 130 tys. zł brutto,
- umowie nr 10/GM/Cz.1/PT/2022 wartość wynosiła 71,4 tys. zł brutto, a wartość robót wykonanych 209,1 tys. zł brutto,
- umowie nr 5/GM/Cz.3/PT/2022 wartość robót określono na 51,8 tys. zł brutto, a wartość robót zrealizowanych wyceniono na 80,1 tys. zł brutto)

Wójt wyjaśnił, że zamawiający nie dostrzegł braku rozbieżności pomiędzy kwotami faktur, a zapisami umowy z podwykonawcami. Różnice wynikające z podwyższonego wynagrodzenia podwykonawcy nie miały wpływu na wysokość wynagrodzenia końcowego.

NIK nie kwestionuje ostatecznego rozliczenia wykonawcy, a jedynie przestrzeganie zapisów umów i dbałości o staranności w rozliczeniach finansowych inwestycji.

¹⁵⁴ Faktura nr FVS/1/11/2023

¹⁵⁵ IGPOS.272.32.4.2022.

¹⁵⁶ IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022.

¹⁵⁷ IGPOS.272.32.1.2022, IGPOS.272.32.2.2022 i IGPOS.272.32.3.2022.

(akta kontroli str. 695,1750, 1759, 1825, 1829, 1851-1852, 1858, 1870, 1876, 1884, 1888, 1918, 1920)

3. Wójt oraz kierownik referatu IGPOS:

- przyjęli do rozliczenia fakturę¹⁵⁸ wystawioną 3 listopada 2023 r.¹⁵⁹, pomimo że Protokół odbioru końcowego dla przedmiotowej umowy został spisany dopiero 29 grudnia 2023 r., co naruszało zapis umowy zawarty w § 11 pkt 7, zgodnie z którym ostateczne rozliczenie za wykonaną robotę miało nastąpić w oparciu o fakturę końcową wystawioną na podstawie protokołu odbioru końcowego i raportu rozliczeniowego (...);
- nie podpisali raportów rozliczeniowych stanowiących, zgodnie z zapisami § 11 pkt 6 umowy nr IGPOS.272.5.2022, podstawę konieczną do wystawienia faktury częściowej za świadczenie usługi nadzoru inwestorskiego.

Wójt oraz kierownik referatu IGPOS wyjaśnili, że raporty rozliczeniowe nie zostały podpisane przez niedopatrzenie, a w kwestii bezpodstawnie przyjętej faktury za nadzór inwestorski wyjaśnił, że wykonawca ustnie prolongował termin w związku z poprawkami wprowadzanymi do raportu rozliczeniowego i z tego powodu zamawiający nie odesłał faktury, ale też nie dokonał zapłaty odsetek. Ponadto wyjaśnił, że inspektor nadzoru oświadczył, że zapłata faktury może zostać opłacona po terminie i nie będzie rościł praw do odsetek.

NIK wskazuje, że Wójt powinien odesłać bezpodstawnie wystawioną i przekazaną do UG fakturę dotyczącą robót, której podstawą wystawienia powinien być stosowny protokół odbioru.

(akta kontroli str. 1534-1544, 1551-1553,1557-1673, 1870-1871, 1876, 1884-1886, 1888, 1895, 1918, 1920, 1922-1932, 1933-1937)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wydatkowanie i rozliczaniem środków publicznych na inwestycję Rozbudowa lokalnej infrastruktury drogowej w gminie Miedziana Góra. Podstawą oceny negatywnej był brak prawidłowego akceptacji dokumentów stanowiących podstawę częściowego rozliczenia inwestycji. Dokumenty te nie zostały potwierdzone przez zamawiającego oraz w jednym przypadku, nie zostały załączone dowody zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom i dalszym podwykonawcom. Wójt zaakceptował rozliczenia z podwykonawcami w przypadku czterech umów, pomimo że wysokość wynagrodzenia podwykonawców była niezgodna z kwotami w umowach. Ponadto, w UG przyjęto fakturę, pomimo braku podstaw wykonawcy do jej wystawienia.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem przez inspektora nadzoru powierzonych mu zadań.
2. Zapewnienie dokonywania odbiorów zrealizowanych prac w ramach inwestycji dopiero po uzyskaniu wszystkich dokumentów wymaganych specyfikacjami technicznymi dotyczącymi tych prac.

¹⁵⁸ Faktura nr 59/2023

¹⁵⁹ Do UG wpłynęła 10 listopada 2023 r.

3. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej, mających na celu zapewnienie sprawowania rzetelnego nadzoru nad realizacją umów, w tym egzekwowanie wymagań nałożonych na wykonawców;
4. Podjęcie działań w celu naliczenia i dochodzenia od wykonawców umów kar umownych wskazanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.
5. Podjęcie deklarowanych działań mających na celu zobowiązanie wykonawcy zadania do dokonania napraw gwarancyjnych wadliwie wykonanych elementów drogi objętych oględzinami NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 22 maja 2024 r.

Kontroler
Rafał Ziętał
Główny specjalista kontroli
państwowej
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Paweł Zambrzycki
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor Departamentu
Infrastruktury
Paweł Zambrzycki

/ podpisano elektronicznie /

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w tekście wystąpienia pokontrolnego dokonano 26 sierpnia 2024 r. sprostowania oczywistych omyłek rachunkowych poprzez:

1. Na str. 3 wystąpienia pokontrolnego, w drugim akapicie, ostatnim zdaniu rozpoczynającym się od słów „UG działał niegospodarnie” wykreślenie kwoty „38,1 tys. zł” i zastąpienie jej kwotą „24,9 tys. zł”, wykreślenie kwoty „174 tys. zł” i zastąpienie jej kwotą „34,4 tys. zł” oraz wykreślenie kwoty „117,6 tys. zł” i zastąpienie jej kwotą „117,5 tys. zł”;
2. Na str. 13 wystąpienia pokontrolnego, w wierszu 12 od dołu w zdaniu rozpoczynającym się od słów „Działając z naruszeniem” wykreślenie kwoty „38,1 tys. zł” i zastąpienie jej kwotą „24,9 tys. zł”;
3. Na str. 15 wystąpienia pokontrolnego, w pierwszym akapicie, ostatnim zdaniu rozpoczynającym się od słów „Ponadto w UG nie naliczono” wykreślenie kwoty „38,1 tys. zł” i zastąpienie jej kwotą „24,9 tys. zł”;
4. Na str. 37 wystąpienia pokontrolnego, wiersz 15 od dołu, wykreślenie kwoty „26,7 tys. zł” i zastąpienie jej kwotą „26,6 tys. zł”;
5. Na str. 44 wystąpienia pokontrolnego, w drugim akapicie, wiersz 16 od góry w zdaniu rozpoczynającym się od słów „Wójt nie podjął działań” wykreślenie kwoty „291,6 tys. zł” i zastąpienie jej kwotą „176,8 tys. zł”.