



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.4.1.2024

Pan
Zbigniew Wróbel
Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach
Ul. Wrzosowa 44; 25-211 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
ul. gen. T. Kościuszki 6, 25-310 Kielce
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05
lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach (dalej także: Zarząd Dróg lub PZD), ul. Wrzosowa 44; 25-211 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Wróbel, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach (dalej Dyrektor PZD lub Dyrektor), od dnia 26 kwietnia 2019 r. W okresie od 29 grudnia 2016 r. do 7 listopada 2018 r. obowiązki Dyrektora pełnił Paweł Gradka.
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	2021 r. - 2024 r. (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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	Tadeusz Mikołajewicz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKI/24/2024 z 02 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach prawidłowo i rzetelnie przygotował realizację przebudowy drogi powiatowej nr 0022T Lubania - Życiny, w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, za wyjątkiem zastosowanej przez niego procedury umożliwiającej rozpoczęcie robót budowlanych oraz nieadekwatności zapisów specyfikacji do zakresu realizowanych robót. Zadania, obowiązki i uprawnienia związane z przygotowaniem ww. Inwestycji zostały przypisane właściwej komórce organizacyjnej tj. Sekcji Planowania i Zamówień Publicznych. Pomimo iż zatrudnieni w niej pracownicy nie posiadali odpowiedniego wykształcenia kierunkowego z zakresu budownictwa ani uprawnień do projektowania lub wykonawstwa w specjalności drogowej lub mostowej, fakt ten generalnie nie wpłynął negatywnie na prawidłowość przygotowania jej realizacji. Wykonawca został wyłoniony zgodnie z prawem zamówień publicznych oraz wewnętrznymi regulacjami jednostki, przez Komisję Przetargową powołaną przez Dyrektora PZD. W Umowie zawartej z Wykonawcą, właściwie zostały zabezpieczone interesy Inwestora w zakresie należytego wykonania robót budowlanych, w szczególności dotyczące kontroli jakości realizowanych robót budowlanych i materiałów, warunków gwarancji, odbiorów robót oraz warunków naliczania kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych. Realizacja Inwestycji przebiegała zgodnie z harmonogramem terminowo-rzeczowo-finansowym będącym załącznikiem do Umowy, zaś określone w niej efekty rzeczowe zostały osiągnięte, co zostało potwierdzone m.in. przeprowadzonymi oględzinami. Powiatowy Zarząd Dróg nie dokonywał, po zawarciu Umowy, zmiany jej zakresu rzeczowego tj. jego zwiększenia lub zmniejszenia. Wykonane natomiast zostały roboty ziemne, których możliwość wykonania przewidziana była w Umowie. Dyrektor PZD oraz Inspektor Nadzoru działali nierzetelnie nie egzekwując od wykonawcy prawidłowego prowadzenia przez kierownika budowy Dziennika Budowy. PZD nie wyegzekwował także wykonania przez Wykonawcę wszystkich badań i prac zgodnie z obowiązującymi Szczegółowymi Specyfikacjami Technicznymi będącymi integralną częścią Umowy. Tym samym Dyrektor PZD oraz Inspektor Nadzoru działając nierzetelnie dokonali odbioru niekompletnego operatu powykonawczego. Realizacja Inwestycji nie była przedmiotem kontroli i audytu wewnętrznego (lub kontroli i inspekcji prowadzonych przez podmioty zewnętrzne). Środki finansowe poniesione na realizację Inwestycji wydatkowano terminowo, oszczędnie, w wysokościach określonych w Umowie (harmonogramach) oraz za faktycznie wykonane roboty, zaś w trakcie realizacji Inwestycji nie wystąpiły opóźnienia w regulowaniu przez PZD płatności na rzecz Wykonawcy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie realizacji wybranych inwestycji

1. Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach, którego zasięg działania obejmował teren powiatu kieleckiego, został utworzony uchwałą Rady Powiatu w Kielcach (dalej: Rada Powiatu lub Rada) z dnia 24 marca 1999 r.⁴ jako jednostka organizacyjna, przy pomocy której Zarząd Powiatu administrował i zarządzał drogami powiatowymi, oraz

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

³ 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.

⁴ Uchwała Nr 7/VII/99.

nad którym sprawował bezpośredni nadzór. Uchwałą z dnia 26 kwietnia 2019 r.⁵ Zarząd Powiatu powołał Dyrektora PZD udzielając mu pełnomocnictwa⁶ do m.in. wykonywania zadań związanych z kierowaniem jednostką w ramach jej zadań statutowych i administrowaniem mieniem, w które jednostka została wyposażona; dysponowania przyznanymi jednostce środkami finansowymi w granicach limitu wydatków zawartych w planie finansowym jednostki, w tym do zawierania umów w zakresie bieżącej działalności jednostki do wysokości planu finansowego. W dniu 21 kwietnia 1999 r. Zarząd Powiatu nadał PZD regulamin organizacyjny (dalej także: Regulamin)⁷, zaś Rada Powiatu uchwałą z dnia 27 czerwca 2006 r.⁸ nadała Statut, którego tekst jednolity został zatwierdzony uchwałą tejże Rady z dnia 23 marca 2020 r.⁹. Zgodnie z §3 ww. znowelizowanego Statutu do zadań PZD należało wykonywanie obowiązku zarządcy dróg w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰ (dalej także: uodp), a w szczególności m.in.: opracowanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu i ochrony dróg oraz obiektów inżynierskich; pełnienie funkcji inwestora. Pracą PZD kierował Dyrektor (§4 Statutu) odpowiadający za całość działalności tej jednostki. Wewnętrzną organizację Zarządu Dróg regulował §5 ww. Statutu, zgodnie z którym jednostkami organizacyjnymi PZD były sekcje: Finansowo-Administracyjna, Dróg i Mostów oraz Planowania i Zamówień Publicznych, a nadto Wieloosobowe Stanowisko do spraw Geodezji i Kartografii, Stanowisko Radcy Prawnego oraz trzy Obwody Drogowe¹¹.

(akta kontroli str. 3, 4-5, 6-7, 8-10, 11, 12, 13-14, 18-19, 20-23, 24-28, 29-37, 38-52, 53-59)

Zarząd Powiatu uchwałą z dnia 26 lutego¹² zatwierdził tekst jednolity ww. Regulaminu, który w §7 Rozdziału IV określił zadania dla Dyrektora oraz kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych PZD. Dyrektor zobowiązany był m.in. do: realizacji programu działania zapewniającego efektywne wykonanie zadań przez poszczególne komórki organizacyjne; określenie zasad organizacyjnych pracy i zapewnienie sprawnego działania wszystkich komórek organizacyjnych; prawidłowego gospodarowania majątkiem, gospodarki finansowej; bezpośredniego nadzoru nad wszystkimi jednostkami organizacyjnymi PZD¹³. Kierownicy komórek organizacyjnych Zarządu Dróg byli zobowiązani m.in. do: sprawowania ogólnego kierownictwa nad całokształtem działalności sekcji i Obwodów Drogowych; współdziałania poszczególnych sekcji i Obwodów Drogowych w sprawach wykonywania zadań PZD; opiniowania rachunków i faktur pod względem merytorycznym.

Rozdział V Regulaminu określał podział zadań pomiędzy komórki organizacyjne Zarządu Dróg. Zadania sekcji Finansowo-Administracyjnej (określone w §8), kierowanej przez Główną Księgową PZD dotyczyły m.in.: zapewnienia prawidłowego

⁵ Uchwała Nr 31/118/2019 w sprawie powołania Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach.

⁶ Uchwałą Nr 31/119/2/2019 w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Dyrektorowi Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach.

⁷ Uchwała Nr 14/29/99 w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach.

⁸ Uchwała Nr XXXIV/53/06 w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Zarządowi Dróg w Kielcach.

⁹ Uchwała Nr XVIII/19/2020 w sprawie zatwierdzenia tekstu jednolitego Statutu Powiatowemu Zarządowi Dróg w Kielcach.

¹⁰ DZ. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.

¹¹ W Celinach, Łagowie i Stachurze.

¹² Uchwała Nr 93/47/2020 w sprawie zatwierdzenia tekstu jednolitego regulaminu organizacyjnego Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach.

¹³ Zmienione Uchwałą Nr 197/156/2021 w sprawie wprowadzenia zmian do regulaminu organizacyjnego Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach.

i zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa dokumentowania operacji finansowych oraz ewidencji majątku Zarządu Dróg; czuwania nad zapewnieniem płynności finansowej i sygnalizowania Dyrektorowi o mogących wystąpić trudnościach w realizacji zobowiązań oraz zapłacie należności; prowadzenia rejestru faktur wpływających do PZD, sporządzania dokumentów płatności faktur za zrealizowane zadania; sporządzania dowodów obciążeń.

Sekcja Dróg i Mostów realizowała zadania określone w §9 Regulaminu. Należały do nich m.in. zadania współpracy z sekcją Planowania i Zamówień Publicznych; branie udziału w posiedzeniach zespołu uzgodnienia dokumentacji; sporządzanie protokołów odbioru robót drogowo-mostowych; prowadzenie kart obiektów; załatwianie spraw wynikających z przepisów o zarządzaniu ruchem na drogach powiatowych – bezpieczeństwa ruchu i oznakowania; prowadzenie i aktualizacja ewidencji dróg i mostów; sporządzanie kosztorysów inwestorskich.

Zadania Sekcji Planowania i Zamówień Publicznych wskazane zostały w §10 Regulaminu i dotyczyły one m.in.: opracowania planów budowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg i mostów oraz dokonywania ich aktualizacji; przygotowanie kosztorysów inwestorskich w oparciu o obowiązujące przepisy; przygotowanie wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji na drogach publicznych; prowadzenie zamówień publicznych określonych ustawą „Prawo Zamówień Publicznych”; prowadzenie rejestru zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 29-37, 38- 52)

Uchwałą Zarządu Powiatu z dnia 1 czerwca 2021 r.¹⁴ utworzono zostało stanowisko Zastępcy Dyrektora PZD (dalej: Zastępca Dyrektora), który zgodnie ze znowelizowanym §7 Regulaminu był zobowiązany m.in. do bezpośredniego osobistego nadzoru nad pracą Obwodów Drogowych oraz pracą sekcji Dróg i Mostów; ustaleniem systemu wykonawstwa dróg i mostów; udziałem w komisjach odbioru robót drogowych i mostowych. Decyzją z dnia 1 lipca 2021 r. Dyrektor udzielił Zastępcy Dyrektora pełnomocnictwa do m.in. wykonywania zadań związanych z kierowaniem jednostką w ramach jej zadań statutowych i administrowania mieniem, w które jednostka została wyposażona.

(akta kontroli str. 17, 56-58)

W poszczególnych latach objętych kontrolą (na dzień 31 grudnia lat 2021-2023 i koniec I kwartału 2024 r.) w Powiatowym Zarządzie Dróg zatrudnionych było łącznie: w 2021 r. –25 osób; a w latach 2022 – 2024 (I kwartał) –24 osoby. Zadania, obowiązki i uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji drogowych przypisano Sekcji Planowania i Zamówień Publicznych, a w jej ramach dwóm stanowiskom pracy. W tejże sekcji, która zgodnie z regulaminem organizacyjnym winna zatrudniać pięć osób, zatrudnionych było: w 2021 r. pięć osób a w latach 2022-2024 cztery osoby (jeden wakat). Wakat ten dotyczył jednego stanowiska do spraw planowania i realizacji inwestycji. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *w Powiatowym Zarządzie Dróg w Kielcach w Sekcji Planowania i Zamówień Publicznych na stanowisku ds. Planowania i realizacji inwestycji jest wakat od 21.01.2022 roku. W związku z zaistniałą sytuacją Dyrekcja Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach niejednokrotnie informowała Zarząd Powiatu o problemie dotyczącym braków kadrowych w szczególności w tej Sekcji. Dyrekcja podjęła również doraźne działania polegające na podziale obowiązków pomiędzy pracownikami Sekcji Planowania i Zamówień Publicznych tak aby zapewnić ciągłość realizacji zadań przez jednostkę. Związane jest to z wydawaniem poleceń w formie ustnej. Pomimo występujących obiektywnie trudności zadanie pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 0022T na*

¹⁴ Patrz przypis nr 13.

odcinku Lubania – Życiny” zostało zrealizowane w terminie. Dyrekcja podejmuje działania aby został zatrudniony pracownik na wolnym stanowisku pracy ww. sekcji, jednak plan na wynagrodzenia corocznie jest zmniejszany. W roku budżetowym 2024 kwota jest niższa od planowanej przez PZD w Kielcach o 1.600.000,00zł.

W strukturze organizacyjnej PZD nie powołano dedykowanego zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie inwestycji. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że nie zachodziła taka potrzeba gdyż: Zadania i obowiązki związane z przygotowaniem inwestycji drogowych zostały przypisane w strukturze organizacyjnej PZD w Kielcach sekcji Planowania i Zamówień Publicznych. W jej ramach dwa stanowiska pracy zostały wprost dedykowane dla tych zadań (stanowisko do planowania i realizacji inwestycji). Takie rozwiązanie organizacyjne było wystarczające (pomimo jednego wakat na ww. stanowisko) do realizacji zadań stających przed Powiatowym Zarządem Dróg w Kielcach w tym zakresie. Pewnym problemem była i jest niepełna obsada na tych stanowiskach. Mimo opisywanych trudności, dzięki zaangażowaniu pracowników w tym kierownika sekcji, który wykonuje część zadań określonych dla opisywanego stanowiska oraz pracowników sekcji Dróg i Mostów, którzy uczestniczą w realizacji zadań (weryfikacja dokumentacji projektowych). Zadania związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji drogowych były wykonywane terminowo i prawidłowo.

(akta kontroli str. 38-52, 60-62, 64)

2. Kierownik Sekcji Planowania i Zamówień Publicznych PZD (J.G.), zgodnie ze szczegółowym zakresem czynności¹⁵ był zobowiązany m.in. do sporządzania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej także: SIWZ), brania udziału w przetargach na planowane roboty, ogłaszania do publicznej wiadomości postępowań przetargowych na planowane zadania, prowadzenia dokumentacji przeprowadzonych przetargów, sprawowania ogólnego kierownictwa nad całokształtem działalności Sekcji. Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach do spraw planowania i inwestycji w swych szczegółowych zakresach czynności¹⁶ byli zobowiązani m.in. do: M.D. – prowadzenia elektronizacji zamówień publicznych, przygotowanie materiałów niezbędnych do rozpoczęcia postępowań przetargowych, prowadzenie postępowań zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych, prowadzenie dokumentacji z przeprowadzonych przetargów, obsługa zadań realizowanych przy udziale środków zewnętrznych, prowadzenie spraw z zakresu bieżącego utrzymania dróg.; P.G. – prowadzenie postępowań przetargowych w zakresie ustawy prawo zamówień publicznych, sporządzania SIWZ, sporządzania instrukcji dla oferentów, żądania od wykonawców stosownych zaświadczeń i dokumentów, ogłaszania do publicznej wiadomości postępowań przetargowych na planowane zadania, brania udziału w przetargach na planowane roboty, protokolowania postępowań, prowadzenia dokumentacji z przeprowadzonych przetargów.

Żaden z ww. pracowników nie posiadał odpowiedniego wyższego wykształcenia kierunkowego z zakresu budownictwa. Nie posiadali oni również uprawnień do projektowania lub wykonawstwa w specjalności drogowej, mostowej lub konstrukcyjno-budowlanej. Więcej na ten temat w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 65-80)

3. W latach 2021 – 2024 (I kwartał) w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (dalej: RFPL lub Program), Powiatowy Zarząd

¹⁵ Karta charakterystyki stanowiska pracy oraz zakres obowiązków służbowych z dnia 1 października 2005 r.

¹⁶ Karty charakterystyki stanowiska pracy oraz zakres obowiązków służbowych (dla M.D. z dnia 26 lipca 2005 r. i dla P.G. z dnia 2 marca 2020 r.).

Dróg w Kielcach zrealizował jedno zadanie pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 0022T na odc. Lubania - Życiny” (dalej: Inwestycja).

Jej przedmiotem było wykonanie przebudowy drogi powiatowej na dwóch odcinkach zlokalizowanych na terenie Powiatu Kieleckiego tj.:

- odcinka I od km 1+804,10 do km 5+911 oraz od km 7+652 do km 11+600, od istniejącej obwodnicy Miasta Chmielnik do granicy powiatów kieleckiego i staszowskiego o długości 8 054,90 mb¹⁷, na terenie gminy Chmielnik i Pierzchnica;
- odcinka II od km 20+260 do km 22+260 do km 22+373,2 o długości 2 113 mb, na terenie gminy Raków.

Łącznie odcinek I i II wynosił 10 116,810 mb.

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (dalej także: SIWZ) dla opracowania Dokumentacji Projektowej dla ww. Inwestycji została sporządzona przez Komisję Przetargową powołaną przez Dyrektora¹⁸ i zatwierdzona przez niego w dniu 24 października 2018 r.

W oparciu o SIWZ została opracowana Dokumentacja Projektowa (projekt budowlany) na ww. Inwestycję¹⁹. Została ona przygotowana przez projektanta zewnętrznego wyłonionego w drodze przetargu nieograniczonego²⁰ przeprowadzonego przez ww. Komisję Przetargową.

W ramach przygotowań do Inwestycji, Komisja Przetargowa zamieściła w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP) Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: UZP) ogłoszenie²¹ o zamówieniu na opracowanie Dokumentacji Projektowej dla ww. zadania. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora ogłoszenie o przetargu na opracowanie dokumentacji projektowej zostało zamieszczone także na tablicy ogłoszeń Zarządu Dróg.

Ogłoszenie to zawierało m.in. opis przedmiotu zamówienia, w tym nazwę zadania, numer referencyjny, krótki opis przedmiotu zamówienia, kod CPV, warunki dot. zdolności technicznej i zawodowej wykonawcy dokumentacji²², wykaz oświadczeń i dokumentów składanych przez wykonawcę dokumentacji, kryteria oceny²³ oraz termin składania ofert²⁴. W związku z zapytaniem złożonym przez zainteresowane podmioty PZD zmienił treść krótkiego opisu przedmiotu zamówienia. W dniu 5 listopada 2018 r. Komisja Przetargowa otworzyła złożone oferty²⁵, a potencjalni wykonawcy złożyli pisemne oświadczenia o braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej²⁶. Po przeanalizowaniu złożonych ofert, wobec stwierdzenia, że zaproponowana (najkorzystniejsza) cena jest niższa o 36,21% od średniej arytmetycznej wszystkich zaproponowanych cen złożonych ofert, Komisja Przetargowa zwróciła się do oferenta, który ją złożył²⁷ o udzielenie wyjaśnień²⁸ czy

¹⁷ Metrów bieżących.

¹⁸ Zarządzeniem Dyrektora Nr 4/2017 z dnia 22 maja 2017 w sprawie powołania Komisji Przetargowej.

¹⁹ Na oba jej etapy t. etap I i etap II.

²⁰ Na podstawie art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) - Dz.U. z 2017 r. poz.1579.

²¹ Nr 640192-N-2018 z dnia 24 października 2018 r.

²² Potwierdzone decyzjami, o których mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).

²³ Tj. 60 pkt za cenę i 40 pkt. z okres gwarancji. Maksymalna liczba 100 punktów.

²⁴ Do dnia 5 listopada 2018 r.

²⁵ Osiem ofert.

²⁶ Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 23 Pzp.

²⁷ Biuro Projektowe „Ajko” Artur Kręcisz.

²⁸ W trybie art. 90 ust. 1 i 1a Pzp (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579).

oferta zawiera rażąco niską cenę²⁹ w stosunku do przedmiotu zamówienia. Wobec udzielenia wyczerpującej odpowiedzi, która wykluczyła rażąco niską cenę, Komisja Przetargowa poinformowała oferentów³⁰ o kwocie jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie tego zadania³¹ i dokonała oceny wszystkich złożonych ofert. W jej wyniku najwyższą (maksymalną) liczbę punktów otrzymało Biuro Projektowe „Ajko”³². Oferent złożył wszystkie żądane podmiotowe środki dowodowe określone w SIWZ. W dniu 16 listopada 2018 r. Komisja Przetargowa poinformowała pisemnie Dyrektora, że kwota zaproponowana przez zwycięską ofertę³³ przewyższa kwotę jaką Inwestor zamierzał przeznaczyć na to zadanie. Zadała przy tym pytanie czy brakujące środki są zabezpieczone, czy też należy unieważnić postępowanie przetargowe zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp. W odpowiedzi Dyrektor poinformował, że należy rozstrzygnąć przetarg, gdyż: *brakujące środki są w budżecie*³⁴. Po powiadomieniu wszystkich uczestników postępowania o jego wynikach i złożeniu przez członków Komisji Przetargowej oraz Dyrektora pisemnego oświadczenia na podstawie art. 17 ust 2 Pzp., została w dniu 29 listopada 2018 r. podpisana Umowa³⁵ z ww. Biurem Projektowym.

(akta kontroli str. 84-88, 889-112,113-121)

Zgodnie z Umową (§2) Wykonawca zobowiązywał się do opracowania Dokumentacji Projektowej, której zakres obejmował: opracowanie projektu budowlanego, opracowanie projektu wykonawczego, pozyskanie odpowiednich uzgodnień oraz decyzji i opinii, opracowanie Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (dalej także: STWiORB lub Szczegółowe Specyfikacje Techniczne/SST), opracowanie przedmiaru robót, kosztorysu inwestorskiego oraz ofertowego. Tytułem należytego zabezpieczenia wykonania Umowy Wykonawca był zobowiązany do wniesienia kwoty w wysokości 15 436, 50 zł, co stanowiło 10 % wynagrodzenia brutto za wykonanie przedmiotu Umowy (§9).

Strony ustaliły kary umowne i ich wysokość za odstąpienie od Umowy (§10) przez PZD i przez Wykonawcę gdy dotyczyło to przyczyn leżących po jednej ze stron, za opóźnienia w usunięciu wad i za opóźnienia w wykonaniu przedmiotu Umowy przez Wykonawcę. Zawarto w niej także postanowienia dot. gwarancji i rękojmi (§12), określając termin gwarancji na 48 miesięcy od daty ostatecznego odbioru i rękojmi na 48 miesięcy od odbioru końcowego. PZD przewidział możliwość zmiany postanowień umowy w przypadku wystąpienia istotnych okoliczności (§14 pkt 3). Dotyczyły one m.in. działania siły wyższej, zmiany powszechnie obowiązujących przepisów prawa w zakresie mającym wpływ na realizację przedmiotu zamówienia, niezależnej od stron przewlekłości postępowań w uzyskaniu od instytucji niezbędnych orzeczeń, decyzji, pozwoleń czy uzgodnień, przedłużających się konsultacji społecznych lub protestów mieszkańców. Termin zrealizowania przedmiotu zamówienia (§3) określono do dnia 30 czerwca 2019 r. Termin ten był trzykrotnie aneksowany³⁶, z powodów wymienionych w §14 pkt 3 umowy tj. przewlekłości postępowań w uzyskaniu od odpowiednich instytucji i urzędów niezbędnych decyzji i pozwoleń (termin przedłużono

²⁹ Wynoszącą 154 365,00 zł.

³⁰ W dniu 5 listopada 2018 r.

³¹ Tj. 50000 zł.

³² Tj. 60 pkt za cenę i 40 pkt. za gwarancję. Kolejna najkorzystniejsza oferta otrzymała 93,40 pkt. – 53,40 pkt. za cenę i 40 pkt. za gwarancję.

³³ Tj. 154 365,00 zł.

³⁴ Uchwałą Nr XLIII/109/2018 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 9 listopada 2018 r. w dziale 600 Rozdziale 60014 – Drogi publiczne powiatowe - Pzd , zwiększono plan wydatków o 130 000 zł. do 180 000 zł.

³⁵ Nr PB/0022T/2018.

³⁶ W dniu 28 czerwca 2019 r (Aneks Nr 1), w dniu 12 grudnia 2019 r.(Aneks Nr 2) i w dniu 28 kwietnia 2020 r.(Aneks Nr 3).

do 15 grudnia 2019 r.), zmiany powszechnie obowiązujących przepisów prawa³⁷ (termin przedłużono do 30 kwietnia 2020 r. oraz ze względu na brak możliwości uzyskania wymaganego pozwolenia wodnoprawnego w związku z toczącym się postępowaniem (termin przedłużono do 31 sierpnia 2020 r.).

Dokumentacja Projektowa opracowana przez ww. Biuro Projektowe została przyjęta przez Dyrektora protokołem w dniu 31 sierpnia 2020 r. Zawierała ona wszystkie elementy określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³⁸ oraz była zgodna z SIWZ i Umową zawartą z projektantem. W szczególności zawierała ona:

- Określenie projektu zagospodarowania terenu tj.: przedmiot, cel i zakres inwestycji; podstawę opracowania; opis stanu prawnego nieruchomości; opis stanu istniejącego; projektowane zagospodarowanie terenu; informację o obszarach chronionych; informację o obszarach szkód górniczych; informacje o obszarze oddziaływania obiektów oraz wymagania dotyczące ochrony środowiska.
- Projekt wykonawczy – branża drogowa tj.: parametry techniczne przebudowywanej drogi; geotechniczne warunki posadowienia; rozwiązania konstrukcyjno-materiałowe; ukształtowanie wysokościowe; odwodnienie; skrzyżowania i zjazdy; roboty ziemne i uwagi końcowe.
- Zestawienia tj.: zestawienia nawierzchni jazdy, nawierzchni chodnika, zjazdów oraz robót ziemnych.
- Rysunki.

Kwota wynagrodzenia poniesiona na wykonanie Dokumentacji Projektowej³⁹ stanowiła 0,98% kwoty wynikającej z Umowy zawartej na Inwestycję⁴⁰ i była zgodna z „Ustaleniem wartości zamówienia”⁴¹, na podstawie której kwota ta mogła wynieść do 3% wartości Inwestycji.

Zarząd Dróg dopełnił obowiązek wynikający z art. 18 ust 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane,⁴² gdyż ww. projektant posiadał odpowiednie i aktualne uprawnienia projektowe⁴³ określone w art. 14 prawa budowlanego. Na etapie wykonawstwa nie wystąpiła konieczność realizacji robót dodatkowych nieprzewidzianych w dokumentacji projektowej lub wynikających z jej niekompletności. Wykonano natomiast roboty zamienne o czym poniżej (Obszar III pkt 2).

PZD przed przystąpieniem do ogłoszenia przetargu na Inwestycję (przetarg ogłoszono w dniu 1 marca 2022 r.), zaktualizował w dniu 22 listopada 2021 r. kosztorysy inwestorskie. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora, do aktualizacji przyjęto poziom cen z III kwartału 2021 r. Tym samym spełniony został wymóg określony w art. 36 ust 1 Pzp⁴⁴.

Dla ww. Inwestycji, zgodnie z art. 21a ust. 1 i 1a pkt 2 ustawy prawo budowlane oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji

³⁷ Zmianę Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie oraz Zmianę ustawy z dnia 30 sierpnia 2029 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw zmieniających ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

³⁸ Dz. U z 2022 r. poz. 1679.

³⁹ Wynosiła ona 154 365, 00 zł brutto.

⁴⁰ Wynosiła ona 15 782 414,74 zł brutto.

⁴¹ Z dnia 22 października 2018 r.

⁴² Dz. U z 2018 r. poz. 1202.

⁴³ Magister inż. budownictwa. Projektant specjalności drogowej. Uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalności inżynierskiej drogowej bez ograniczeń – SWK/0087/PWDB/15 oraz zaświadczenie o tym, że jest członkiem Świętokrzyskiej Izby Inżynierów Budownictwa i posiada wymagane ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej – SWK/BD/0130/15.

⁴⁴ W dniu dokonania czynności - Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.

dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁴⁵, kierownik budowy opracował plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (dalej także: BIOZ). Zawierał on wszystkie zapisy określone w §3 ust. 1-3 tegoż rozporządzenia wraz z wymaganymi informacjami.

Niektóre zapisy Szczegółowych Specyfikacji Technicznych były nieadekwatne do zakresu realizowanych robót⁴⁶

Zastępca Dyrektora wyjaśnił: *W odniesieniu do Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót (...) niektóre zapisy mają charakter ogólny, uniwersalny i mogą odnosić się do szerszego zakresu niż to wynika z zakresu Inwestycji.. Specyfikacja ta, była jednym z dokumentów wykonanych przez projektanta w ramach przygotowywania dokumentacji projektowej na podstawie umowy zawartej z Powiatowym Zarządem Dróg w Kielcach w listopadzie 2018 r. Projektant opracowując STWiORB miał na względzie zapisy ogólne, bowiem fakt przygotowania dokumentacji w 2018 r. nie konkretyzował terminu realizacji robót budowlanych. Dlatego też, szersze spojrzenie na ten dokument spowodowało to, że stał się bardziej uniwersalny w trakcie zmian dokumentów prawnych, standardów, norm etc. Ponadto takie zapisy dawały Inspektorowi nadzoru możliwość wyboru metod prowadzenia badań i możliwości rezygnacji z niektórych z nich. Inspektor zawsze przed podjęciem decyzji, możliwości takie analizował pod kątem obowiązujących dokumentów odniesienia (norm, rozporządzeń) oraz wiedzy technicznej i inżynierskiej. Należy zauważyć również, że szerszy zakres STWiORB umożliwia porównanie czy wyniki badań spełniają wymagania dla zakładanej klasy drogi czy też są lepsze i będą spełniać wymagania dla dróg wyższej klasy.*

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o stosowanie w SST zapisów adekwatnych do zakresu realizowanych robót.

(akta kontroli str. 113-121, 122-123, 124-126, 127-128, 129-134, 135)

4. Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach nie wystąpił do Starosty Powiatowego w Kielcach jako organu administracyjno-budowlanego o wydanie pozwolenia na budowę⁴⁷, dotyczące inwestycji drogowej, polegającej na przebudowie drogi powiatowej nr 0022T na odcinku Lubania – Życiny, o łącznej długości przebudowywanych odcinków I i II wynoszącej 10 116,810 mb.(tj. długości odcinka I wynoszącej 8 054,90 mb i długości odcinka II wynoszącej 2 113 mb), lecz realizował ją w oparciu o zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę tj. na podstawie art. 30 prawa budowlanego. Więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone Nieprawidłowości*

Zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę⁴⁸ uzyskało zatwierdzenie przez Wydział Budownictwa Starostwa Powiatowego w Kielcach w dniu 25 września 2020 r. (dot. etapu I) i 03 listopada 2020 r. (dot. etapu II).

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *ze względu na brak środków w budżecie w okresie od listopada 2020 r. do marca 2022 r. nie ogłoszono przetargu na realizację zadania. W dniu 21 lipca 2021 r. złożono wniosek o dofinansowanie z Programu Rządowego Polski Ład. Otrzymano je w dniu 17 listopada 2021 r. Na tej podstawie w dniu 01 marca 2022 r. ogłoszono przetarg na roboty budowlane.*

Projekty wykonawcze na budowę obydwu odcinków zawierały zapis, iż wzdłuż przebudowywanych odcinków zaprojektowany został kanał technologiczny (długości

⁴⁵ Dz. U. z 2003 nr 120 poz. 1126

⁴⁶ Np zapisy dotyczące wykonania podbudowy z mieszanki mineralno-cementowo-emulsyjnej (D-04.10.01) w pkt 1.3 (zakres robót objętych SST) zawierały dane odnoszące się do dróg o różnej kategorii ruchu (od KR1 do KR6) podczas gdy przebudowywana droga będąca przedmiotem Inwestycji posiadała kategorię KR2.

⁴⁷ Stosownie do art. 82 ust 2 prawa budowlanego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202)

⁴⁸ Na podstawie art. 30 prawa budowlanego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333).

8051 m – odcinek I i 2112 m – odcinek II) wraz ze studniami rewizyjnymi tj. zgodnie z art. 39 ust. 6 uodp. Zapis o zaprojektowanym kanale technologicznym został zawarty w ww. zgłoszeniu.

Termin rozpoczęcia robót – protokolarne przekazanie placu budowy przez PZD (wraz z dokumentacją projektową tj. projektem budowlanym i dziennikiem budowy) - nastąpił w dniu 27 maja 2022 r. tj. po upływie 11 dni od dnia podpisania umowy z Wykonawcą. Dochowany w ten sposób został zapis §2 ust. 1 oraz 4 Umowy stanowiący, że termin przekazania placu budowy nastąpi do 14 dni od dnia podpisania Umowy.

(akta kontroli str. 141-145, 146, 147-148)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, na stanowisku Kierownika Sekcji Planowania i Zamówień Publicznych oraz dwóch stanowiskach do spraw planowania i realizacji inwestycji zatrudnienia zostali pracownicy (J.G. – Kierownik oraz P.G. i M.D. – pracownicy), którzy nie posiadali odpowiedniego wykształcenia kierunkowego z zakresu budownictwa ani/lub nie posiadali uprawnień do projektowania lub wykonawstwa w specjalności drogowej, mostowej lub konstrukcyjno-budowlanej, pomimo iż zadań tejże Sekcji należało m.in. opracowania planów budowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg i mostów oraz dokonywania ich aktualizacji; przygotowanie kosztorysów inwestorskich w oparciu o obowiązujące przepisy (§10 Regulaminu). Kierownik Sekcji (J.G.), który w zakresie obowiązków (pkt 9) był zobowiązany do: *Sprawowania ogólnego kierownictwa nad całokształtem działalności Sekcji* ukończył studia wyższe na Politechnice Świętokrzyskiej w zakresie Zaopatrzenia w Wodę i Unieszkodliwiania Ścieków i Odpadów oraz studia podyplomowe w zakresie Prawo Zamówień Publicznych. P.G. ukończył studia magisterskie na Politechnice Świętokrzyskiej w Kielcach na kierunku Mechanika i Budowa Maszyn w zakresie Samochody i Ciągniki uzyskując tytuł magistra inżyniera, zaś pracownik M.D. ukończył Technikum Drogowe w Radomiu jako technik budownictwa o specjalności drogi i mosty kołowe. Stan ten był niezgodny ze standardami kontroli zarządczej, określonymi w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁹ Rozdział II A. Środowisko wewnętrzne, pkt 2 Kompetencje zawodowe, które stanowiły, że należy zadbać aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Proces zatrudnienia powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *Kierownik J.G. jak i pracownicy M.D. i P.G. są to osoby z długoletnim stażem pracy którzy przez to zdobyli wiedzę, doświadczenie i umiejętności na zajmowanych stanowiskach. Zawsze do pracy podchodzą z dużą starannością i odpowiedzialnością a powierzone im zadania wykonywane są zgodnie z obowiązującymi przepisami. Kierownik Sekcji Planowania i Zamówień Publicznych jest zatrudniony w Powiatowym Zarządzie Dróg w Kielcach od 22.03.1999r. i w tych że latach nie było wymagane wykształcenie kierunkowe z zakresu budownictwa oraz nie było wymagane posiadanie uprawnień do projektowania lub wykonawstwa w specjalności drogowej, mostowej lub konstrukcyjno-budowlanej. Pracownicy ww. Sekcji posiadają wykształcenie techniczne inżynierskie i ściśle współpracują z Sekcją Dróg i Mostów.*

⁴⁹ Dz. Urz. MF. 2009.15.84.

Ponadto pragnę nadmienić, że kontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli zadanie zostało wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami. W przyszłości dołożymy wszelkich starań w ramach możliwości finansowych aby wysłać pracowników na kursy i szkolenia tak aby mogli podnieść swoje kwalifikacje na zajmowanych stanowiskach.

(akta kontroli str. 38-52, 65-80, 81-83)

2. Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach nie wystąpił do Starosty Powiatowego w Kielcach jako organu administracyjno-budowlanego, o wydanie pozwolenia na budowę dotyczące inwestycji drogowej, polegającej na przebudowie drogi powiatowej nr 0022T na odcinku Lubania – Życiny o łącznej długości przebudowywanych odcinków I i II wynoszącej 10 116,810 mb.(tj. długości odcinka I wynoszącej 8 054,90 mb i długości odcinka II wynoszącej 2 113 mb), lecz realizował ją w oparciu o zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę tj. na podstawie art. 30 prawa budowlanego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333). Nie uczynił tego pomimo zapisów art. 29 ust. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz. U. 1914 nr 89 poz. 414; tekst jednolity z dnia 7 czerwca 2018 r. – Dz. U. z 2018 r. poz. 1202) określających, że decyzji o pozwoleniu na budowę wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, oraz zapisów § 3. 1. pkt. 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839), do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się następujące rodzaje przedsięwzięć: drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 lub obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg lub obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 12 ustawy Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202) pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na przebudowie dróg. Roboty te, z zastrzeżeniem art. 29 ust 3 i 4 ww. ustawy, wymagają dokonania zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej budowlanej (art. 30 ust. 1 pkt 2) co zostało dokonane przez Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach. Zgodnie z art. 3 pkt 7a, przebudową drogi jest wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych drogi, w tym również charakterystycznych parametrów (np. długość, szerokość), lecz jedynie w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego⁵⁰. Podsumowując przebudowa drogi powiatowej nr 0022T na odcinku Lubania – Życiny została wykonana na zgłoszenie ponieważ mieściła się w istniejącym pasie drogowym.

Wyjaśnił ponadto, że: zamawiający w dniu zgłaszania robót budowlanych polegających na przebudowie drogi powiatowej dysponował decyzjami właściwych jednostek samorządu terytorialnego o uwarunkowaniach środowiskowych przez teren których przebiegała przebudowywana droga będąca przedmiotem inwestycji, które to samorządy stwierdzały brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych

⁵⁰ Definicja przebudowy drogi zawarta jest w art. 4 pkt 18 ustawy z 21 marca 1985 o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz.1440).

uwarunkowaniach. Przedsięwzięcie było realizowane w całości w granicach istniejącego pasa drogowego oraz po istniejącym śladzie drogi powiatowej. Te decyzja środowiskowe Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach uzyskał w 2019 roku.

(...) zamawiający prawidłowo zastosował przepisy w/w ustawy a mianowicie art. 29 ust. 2 pkt.12 który jednoznacznie wskazuje, że w przypadku braku potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przebudowa dróg, torów i urządzeń kolejowych winna odbyć się poprzez zgłoszenie planowanych robót do organu architektoniczno-budowlanego bez potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę. Ponadto istotnym jest również, że dokumentacja projektowa została zgłoszona do właściwego organu architektoniczno - budowlanego (Starosty Kieleckiego) na, zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. Zgłoszenie to zostało przyjęte bez uwag a organ nie zgłosił sprzeciwu. Ustosunkowując się natomiast do kwestii tzw. kilometrażu (wynikającego z § 3.1.pkt. 62 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10.09.2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 poz. 1839) wyjaśniam iż przepis ten należałoby zastosować w przypadku braku decyzji środowiskowej. Posiadane decyzje środowiskowe przez Zamawiającego stwierdzały brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

(akta kontroli str. 136-140, 141-145)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach rzetelnie i prawidłowo przygotował realizację przebudowy drogi powiatowej nr 0022T Lubania – Życiny. Zadania, obowiązki i uprawnienia związane z przygotowaniem ww. Inwestycji zostały przypisane właściwej komórce organizacyjnej tj. Sekcji Planowania i Zamówień Publicznych. Zatrudnieni w niej pracownicy nie posiadali odpowiedniego wykształcenia kierunkowego z zakresu budownictwa ani uprawnień do projektowania lub wykonawstwa w specjalności drogowej, mostowej. Generalnie nie wpłynęło to negatywnie na prawidłowość przygotowania jej realizacji. Dokumentacja projektowa, opracowana przez projektanta zewnętrznego wyłonionego w drodze przetargu nieograniczonego generalnie została przygotowana rzetelnie, jakkolwiek w zakresie Szczegółowych Specyfikacji Technicznych, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, była zbyt ogólna i nie uwzględniała w wystarczającym stopniu specyfiki przebudowywanej drogi. Inwestycja była realizowana przez PZD w oparciu o zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, zatwierdzone przez Wydział Budownictwa Starostwa Powiatowego w Kielcach zamiast pozwolenia na budowę, wydawanego przez Starostę Powiatowego w Kielcach jako organu administracyjno-budowlanego.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Wybór wykonawców inwestycji

1. Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach w procesie wyłaniania wykonawcy na inwestycje drogowe stosował przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp)⁵¹. oraz przepisy dwóch zarządzeń wewnętrznych obowiązujących w jednostce⁵².

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn.: „Przebudowa drogi powiatowej nr 0022T na odc. Lubania - Życiny” przeprowadzone zostało

⁵¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. W trakcie realizacji kontrolowanej inwestycji obowiązywała ww. ustawa w brzmieniu zawartym w Dz. U. z 2021 r. poz. 1129.

⁵² Zarządzenie Nr 1/2021 Dyrektora PZD z dnia 4 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Powiatowym Zarządzie Dróg w Kielcach; Zarządzenie Nr 2/2021 Dyrektora PZD z dnia 4 stycznia 2021 w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej 130 000 zł.

w oparciu o Pzp i zarządzenie Dyrektora nr 1/2021 r. z dnia 4 stycznia 2021 r., w trybie podstawowym zgodnie z art. 275 pkt 1 Pzp. Wartość zamówienia ustalona na podstawie kosztorysów inwestorskich wynosiła w dniu 15 lutego 2022 r. 13 821 121,12 zł netto⁵³ tj. 3 103 359,33 euro⁵⁴, zaś kwota przeznaczona na sfinansowanie ww. zamówienia wynosiła 16 957 500 zł brutto⁵⁵. Tryb prawny prowadzonego postępowania (podstawowy) został określony w Umowie.

Umowa nie przewidywała dzielenia zamówienia na części.

W ramach postępowania o udzielenie ww. zamówienia, Dyrektor zgodnie z art. 53 ust.2 Pzp powołał Komisję Przetargową⁵⁶, która opracowała SWZ⁵⁷. Specyfikacja ta zawierała wszystkie elementy wymagane art. 281 Pzp. W dniu 9 marca 2022 r. PZD dokonał na podstawie art. 286 ust. 3 Pzp zmiany SWZ, poprzez zmianę zapisów zawierających pomyłki w kosztorysach ofertowych o czym powiadomieni zostali Oferenci. W dniu 11 marca 2022 r. przekazane zostały Oferentom odpowiedzi na pytania, które skierowali oni do PZD, w wyniku których PZD dodał w kosztorysach ofertowych zapis dot. konieczności wyceny aktualizacji projektów stałej organizacji ruchu. W związku z koniecznością odpowiedzi na ww. pytania określił przy tym nowy termin do złożenia ofert i ich otwarcia. Ogłoszenie o podjętym postępowaniu (zamówieniu) zostało zamieszczone w dniu 1 marca 2022 r w BZP⁵⁸ UZP, zgodnie z art. 276 ust. 1 Pzp. Zostało ono zamieszczone przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, za pomocą formularzy umieszczonych na stronach portalu internetowego UZP tj. zgodnie z art. 269 ust. 1 Pzp. Treść ogłoszenia była zgodna z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych⁵⁹.

Ww. Komisja Przetargowa była zobowiązana (poza przygotowaniem SWZ, o czym powyżej) do przedstawienia Dyrektorowi do akceptacji propozycji trybu udzielenia zamówienia publicznego oraz ogłoszenia i/lub zmiany treści ogłoszenia. Do jej obowiązków należało m. in.: udzielanie wyjaśnień dot. SWZ, otwarcie ofert, ocenienie spełnienia warunków stawianych wykonawcom, przygotowanie propozycji wyboru najkorzystniejszej oferty. Zarząd Dróg w postępowaniu przetargowym zażądał od uczestników postępowania przetargowego (w Rozdziale XXV SWZ i Sekcji VI Ogłoszenia) wadium w wysokości 100 000 zł. Jej wysokość nie przekraczała 3% wartości zamówienia i była zgodna z wymogiem art. 97 pkt 2 Pzp. Wadium te zostało wniesione przez uczestników postępowania w żądanej wysokości.

W dniu 22 marca 2022 r. Komisja Przetargowa, której członkowie złożyli pisemne oświadczenia na podstawie art. 56 ust. 2 Pzp, otwarła oferty złożone w postępowaniu na ww. Inwestycję. Na jej realizację złożone zostały cztery oferty⁶⁰. Informacja o nich została przekazana oferentom oraz Prezesowi UZP w dniu 23 marca 2022 r. Jedna z ofert została odrzucona⁶¹ gdyż oferent, który złożył najkorzystniejszą finansowo

⁵³ Tj. 16 999 978,97 zł brutto.

⁵⁴ Zgodnie z Obwieszczeniem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 3 grudnia 2021 r. w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów – Monitor Polski z dnia 15 grudnia 2021 r., poz. 1177. Wartość euro wynosiła równowartość 4,4536 zł.

⁵⁵ Kwota ta była zabezpieczona w budżecie PZD na realizację Inwestycji.

⁵⁶ Zarządzenie Nr 7/2021 Dyrektora PZD z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie powołania Komisji Przetargowej.

⁵⁷ SWZ – Specyfikacja Warunków Zamówienia, przyjęta przez Dyrektora PZD w dniu 28 lutego 2022 r.

⁵⁸ Ogłoszenie Nr 2022/BZP00071423/01.

⁵⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2439.

⁶⁰ Firmy: „STRABAG” Sp. z o. o.; TRAKT S.A. ; Konsorcjum Firm oraz Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych „Fart” Sp. z o. o.

⁶¹ Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych „Fart” Sp. z o. o.

ofertę⁶² nie zawarł w złożonych kosztorysach ofertowych wyceny aktualizacji projektu stałej organizacji ruchu. O powyższym Komisja Przetargowa poinformowała Dyrektora oraz wszystkich oferentów. Ponieważ kolejna najkorzystniejsza finansowo oferta była wyższa od kwoty przeznaczonej na finansowanie Inwestycji, Komisja Przetargowa w dniu 5 kwietnia poinformowała uczestników przetargu o jego unieważnieniu, podając prawidłowo uzasadnienie faktyczne (tj. najkorzystniejsza finansowo oferta przekracza wysokość środków, które Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie Inwestycji) oraz prawne (art. 255 pkt 3 Pzp). Od powyższej decyzji odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej⁶³ złożył oferent, którego oferta została odrzucona, zaś kolejny przyłączył się do odwołania. W dniu 27 kwietnia Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniła odwołanie⁶⁴ i nakazała PZD unieważnić czynność unieważnienia ww. postępowania. Informację o powyższym Zarząd Dróg przekazał wszystkim oferentom. W dniu 24 kwietnia Komisja Przetargowa ponownie przeprowadziła ocenę złożonych ofert, w wyniku której najwyższą liczbę punktów otrzymało Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych „Fart” Sp. z o. o.⁶⁵, które złożyło najkorzystniejszą finansowo ofertę. Po przekazaniu przez ww. Przedsiębiorstwo wszystkich żądanych podmiotowych środków dowodowych określonych w SWZ, w dniu 5 maja 2022 r. Dyrektor zaakceptował propozycję Komisji Przetargowej o uznaniu (na podstawie art. 204 ust. 1 Pzp) ww. Przedsiębiorstwa zwycięzcą przetargu. Tego samego dnia informacja o wynikach została przekazana wszystkim uczestnikom przetargu. Ogłoszenie o wyniku postępowania zostało zamieszczone w BZP⁶⁶ UZP przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w dniu 18 maja 2022 r.

Treść złożonej zwycięskiej oferty odpowiadała treści/warunkom określonym w SWZ, zaś wybór najkorzystniejszej oferty dokonano wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ.⁶⁷ Zgodnie z treścią działu XXIV ust. 6 i 7 SWZ, Komisja Przetargowa sprawdziła spełnianie przez Wykonawcę warunków określonych w art. 112 Pzp tj.: posiadania uprawnień wykonywania określonej działalności, dysponowania odpowiednią potencjałem technicznym, zasobami ludzkimi i sytuacją ekonomiczną i finansową, który w dniu 4 maja 2022 r. przedstawił stosowne dokumenty na potwierdzenie ww. warunków. Komisja Przetargowa zgodnie z art. 71 ust. 1 Pzp sporządziła protokół postępowania w trybie podstawowym o udzielenie zamówienia publicznego. Protokół, który został zatwierdzony przez Dyrektora w dniu 18 maja 2022 r. Zawierał on wszystkie niezbędne elementy wymagane art. 72 Pzp.

W dniu 16 maja 2022 r. tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 308 ust. 2 Pzp. zawarta została umowa Nr 4M/0022T/2022 (dalej: Umowa) pomiędzy Powiatem Kieleckim, w którego imieniu działał PZD a Przedsiębiorstwem Robót Inżynieryjnych „Fart” sp. z o. o. na wykonanie Inwestycji, której częścią był harmonogram terminowo-finansowo-rzeczowy Inwestycji (dalej także: Harmonogram) zawierający wydzielone etapy jej realizacji. Ww. Umowa przewidywała (§2 pkt. 11) możliwość jego aktualizacji na wniosek każdej ze stron umowy, przy czym przesunięcie terminów zakończenia poszczególnych etapów robót wymagało uprzedniej zgody instytucji dofinansującej.

⁶² Wynoszącą 12 831 231,50 zł netto, podczas gdy kolejna wynosiła 14 204 355,22 zł netto.

⁶³ Krajowa Izba Odwoławcza – instytucja powołana w 2007 r. w celu rozpoznawania odwołań wnoszonych w toku postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

⁶⁴ Orzeczeniem KIO 987/22.

⁶⁵ Tj. 100 pkt. (60 pkt. za cenę i 40 pkt. za okres gwarancji), podczas gdy kolejna najkorzystniejsza oferta otrzymała 94,20 pkt. (54,20 za cenę i 40 pkt. za okres gwarancji).

⁶⁶ Ogłoszenie Nr 2022/BZP 00164956.

⁶⁷ Tj. ceny i okresu gwarancji, przy maksymalnej możliwej ilości 100 pkt. punktów za przyjęte kryteria – cena 60 pkt. i okres gwarancji 40 pkt.

Przekazanie terenu budowy przez PZD wraz z dokumentacją techniczną miała nastąpić w terminie 14 dni od dnia jej podpisania (§2 pkt 4 Umowy). Wynagrodzenie Wykonawcy zostało określone na kwotę 15 782 414, 74 zł brutto (dofinansowanie z RFPŁ: 14 993 294,00 PLN). Harmonogram przewidywał, że pierwsza płatność wynagrodzenia Wykonawcy (w wysokości 5% wartości wynagrodzenia umownego) nastąpi do dnia 31 sierpnia 2022 r., po uzyskaniu zaawansowania finansowego robót na poziomie minimum 5%.

Zarząd Dróg określił w SWZ (Rozdział XXVIII) konieczność złożenia przed podpisaniem umowy, zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny całkowitej brutto podanej w ofercie. Zapis o wniesieniu przez Wykonawcę tego zabezpieczenia w kwocie 789 120 ,74 zł, co stanowiło ww. 5%, został ujęty w Umowie (§6), o czym szerzej w pkt 2 niniejszego Wystąpienia.

Zapisy zawartej Umowy były zgodne z projektem przedstawionym w SWZ. Celem zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu robót przewidywała ona m.in. kary umowne (§14) opisane w pkt 2 niniejszego Wystąpienia.

(akta kontroli str. 149-151, 153-172, 173-177, 178-202, 203-247)

PZD nie zawierał z Wykonawcą umów na roboty dodatkowe. Zagadnienie tzw. robót zamiennych zostało opisane poniżej (Obszar III pkt 2 niniejszego Wystąpienia).

Terminy dot. rozpoczęcia robót (realizacji poszczególnych elementów) i zakończenia zadania zostały zawarte w Harmonogramie. Termin rozpoczęcia robót budowlanych został również określony w projekcie Umowy (będącym załącznikiem do SWZ - §2 pkt 1 i 2). Terminy te były tożsame.

STWiORB/SST precyzowała wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych (np. pkt 2 – materiały, ppkt 2.1 – źródła uzyskania materiałów, ppkt 2.3 – inspekcja wytwórni materiałów), w których określono m.in., że: *na co najmniej trzy tygodnie przed wykorzystaniem jakichkolwiek materiałów przeznaczonych do robót Wykonawca przedstawi szczegółowe informacje dot. proponowanego źródła wytwarzania, zamawiania lub wydobywania materiałów i odpowiednie świadectwa badań laboratoryjnych oraz próbki zatwierdzone przez Inżyniera*. Wytwórnie materiałów mogły być okresowo badane przez Inżyniera w celu sprawdzenia zgodności stosowanych metod produkcji z wymaganiami. Określała także badania tych materiałów (np. pkt 6 – kontrola jakości robót, ppkt 6.2 – zasady kontroli jakości, ppkt 6.3 – pobieranie próbek, ppkt 6.4 – badania i pomiary), zgodnie z którymi np.: *Inżynier będzie miał zapewnioną możliwość udziału w pobieraniu próbek, a na polecenie Inżyniera Wykonawca będzie przeprowadzał dodatkowe badania tych materiałów, które budzą wątpliwości co do ich jakości*. Zawierała również zapisy dotyczące warunków atmosferycznych, które powinny być spełnione przy wykonywaniu robót drogowych np. w odniesieniu do wykonania wykopów zawarto zapisy (ppkt 5.3.3.2 i następne) odnoszące się do wykonywania ich w okresie deszczów lub temperatury. Podobnie m.in. w przypadku wykonywania podłoża (ppkt 5.1), podbudowy i ulepszenia gruntu stabilizowanego cementem (ppkt 5.2) czy nawierzchni z betonu asfaltowego – warstwy ścieralnej AC11S (ppkt 5.6).

W odniesieniu do prac dot. podbudowy i nawierzchni drogowych określone zostały szczegółowe warunki ich realizacji (pkt 5 – wykonanie robót i pkt 6 – kontrola jakości robót).

(akta kontroli str. 178-202, 203-247, 557)

2. Dokumenty przetargowe (ogłoszenie o zamówieniu na roboty budowlane – dalej: Ogłoszenie, SWZ) oraz Umowa, zabezpieczały interesy Inwestora w zakresie należytego wykonania robót budowlanych.

W Ogłoszeniu (Sekcja IV) określony został przedmiot zamówienia (ppkt 4.2.2.) oraz kryteria oceny ofert, w których ujęty został okres gwarancji określający jednocześnie, że jego waga wynosi 40 pkt na 100 (ppkt 4.3.6.). W Sekcji VI zawarto zostało stwierdzenie, że Zamawiający wymaga zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

W SWZ zawarte zostały m. in. opis kryteriów oceny ofert, wraz z podaniem wag tych kryteriów (Rozdział XXVII), oraz informacje dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy służące zabezpieczeniu terminowego wykonania obowiązków umownych oraz ewentualnych roszczeń odszkodowawczych (Rozdział XXVIII). Ww. zagadnienia zostały powtórzone i rozwinięte w Umowie.

W STWiORB/SST zawarte zostały (pkt 6) zapisy dotyczące jakości robót. Również Umowa zawierała ogólne postanowienia dotyczące kontroli jakości realizowanych robót budowlanych i materiałów budowlanych, warunków gwarancji, odbioru robót i naliczania kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych. Określała ona (§4) personel Wykonawcy zobowiązując go do zapewnienia prowadzenia robót przez Kierownika Budowy (posiadającego uprawnienia budowlane) w sposób nieprzerwany od chwili przekazania terenu budowy do chwili jego zwrotnego przekazania PZD. Zamawiający miał prawo, zgodnie z §8 wydać Wykonawcy polecenie na piśmie m.in. wykonania robót wynikających z dokumentacji projektowej lub zasad wiedzy technicznej, a nie wyszczególnionych w przedmiarach robót.

(akta kontroli str. 152, 203-247, 557)

W celu zapewnienia jakości realizowanych robót budowlanych Wykonawca, zgodnie z ppkt 6.1 SST, został zobowiązany do przedstawienia: *w zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości technicznych, kadrowych i organizacyjnych gwarantujących wykonanie robót zgodnie z Dokumentacją Projektową, SST oraz poleceniami i ustaleniami przekazanymi przez Inżyniera*. PZD wyegzekwował od Wykonawcy przedstawienie Programu Zapewnienia Jakości (dalej także: PZJ)⁶⁸ do STWiORB/SST. Indywidualne PZJ (pkt 6) zawierały zapisy dotyczące kontroli jakości robót, a w ich ramach zapisy odnoszące się do: ogólnych zasad kontroli jakości robót; badań przed przystąpieniem do robót, w tym dokumentów i wyników badań materiałów oraz typu badań (ppkt 6.2); badań w czasie robót, badań Wykonawcy (ppkt 6.4) i badań kontrolnych zamawiającego (ppkt 6.5), badań kontrolnych dodatkowych oraz badań arbitrażowych.

(akta kontroli str. 557, 560)

⁶⁸ Program Zapewnienia Jakości (PZJ) – dokument zawierał 45 indywidualnych zapisów dot. SST. Dotyczyły one: Odtworzenia trasy i punktów wysokościowych i geodezyjną inwentaryzację powykonawczą; Zdjęcia warstwy humusu; Wycinania drzew, karczowania krzaków i przycinania gałęzi; Wykonania wykopów; Wykonania nasypów; Przepustów pod drogą i zjazdami; Rowu krytego i wpustów ulicznych; Profilowania, zagęszczenia podłoża pod warstwy konstrukcyjne; Podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie; .Oczyszczenia i skropienia warstw konstrukcyjnych; Wykonania podbudowy i mieszanki mineralno-cementowo-emulsyjnej (MCE); Frezowania nawierzchni asfaltowych na zimno; Nawierzchni z betonu asfaltowego – warstwa ścieralna AC11S; Nawierzchni z betonu asfaltowego – warstwa wiążąca i wyrównawcza AC16W; Umocnienia skarp, rowów i ścieków; Ścinania i uzupełniania poboczy; Oznakowania poziomego; Oznakowanie pionowe; Urządzeń zabezpieczających ruch pieszych; Barrier ochronnych stalowych; Krawężników betonowych; Nawierzchni z brukowej kostki betonowej; Betonowych obrzeży chodnikowych; Ścieku podchodnikowego; Zieleni drogowej; Regulacji studni kanalizacyjnych i telekomunikacyjnych, Zaworów wodnych, hydrantów; Zabezpieczenia infrastruktury technicznej rurami osłonowymi; Odmulania rowów; Kanału technologicznego; Rozkopu istniejącej drogi; Zasypania wykopów i wykonania nasypów wraz z zagęszczeniami; Stali zbrojeniowej; Betonu konstrukcyjnego; Betonu niekonstrukcyjnego; Zabezpieczenia antykorozyjnego powierzchni betonowych powłoką ochronną; Izolacji bitumicznych wykonywanych na zimno; Izolacji ustroju nosącego z papy zgrzewalnej; Nawierzchni na bazie żywic epoksydowych i poliuretanu; Drenażu izolacji płyty pomostu; Odwodnienia zasypki przyczółków; Barrier ochronnych stalowych; Umocnienia skarp przyczółków; Znaków pomiarowych; Osadzenia łączników zespalaających.

STWIORB/SST⁶⁹ zawierała wszystkie elementy wymagane Rozdziałem 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁷⁰. Nie zawierała natomiast warunków gwarancji i rękojmi. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *nie zawierała ona warunków gwarancji i rękojmi, gdyż powołany powyżej akt prawny nie obligował do tego. Tym niemniej warunki gwarancji i rękojmi zostały ujęte w Specyfikacji Warunków Zamówienia a także w Umowie na realizację ww. Inwestycji. Zatem interesy zamawiającego zostały zabezpieczone (...).*

(akta kontroli str. 152, 557)

Wykonawca udzielił w Umowie (§ 12) zamawiającemu, gwarancji jakości na wykonane roboty w tym zastosowane materiały i wyroby budowlane, wynoszącą 60 miesięcy. Termin ten nie przekraczał terminu gwarancji określonego w Rozdziale XVII SIWZ (wynoszącego od 36 do 60 miesięcy). Tyle samo wynosił okres rękojmi za wady określony w Umowie. Stanowiła ona, że bieg terminu ww. gwarancji i rękojmi rozpoczynał się w dniu następnym po odbiorze końcowym. Prawo wyboru dochodzenia roszczeń z rękojmi za wady i gwarancji jakości dla każdej wady z osobna należało do zamawiającego. Gwarancja obejmowała w szczególności usuwanie wszelkich wad i usterek tkwiących w przedmiocie umowy w momencie odbioru końcowego w tym na zastosowane materiały budowlane jak i powstałe w okresie gwarancji. Obejmowała także uczestniczenie w przeglądach gwarancyjnych wyznaczanych przez zamawiającego. Nie podlegały gwarancji wady powstałe na skutek działania siły wyższej lub wyłącznie z winy użytkownika lub osoby trzeciej, za którą wykonawca nie ponosił odpowiedzialności. Wykonawca został zobowiązany do bezpłatnego usunięcia wad wykonanych robót, które zostały zgłoszone przed upływem umownego terminu gwarancji i rękojmi za wady. Zamawiający natomiast został zobowiązany do zawiadomienia Wykonawcy o wadach w terminie 14 dni od dnia ich wykrycia, a Wykonawca zobowiązał się do bezpłatnego usunięcia wad w terminie 14 dni od dnia ich zgłoszenia.

W przypadku odmowy usunięcia wad ze strony Wykonawcy lub niewywiązania się z określonych w Umowie terminów, zamawiający miał prawo zlecenia usunięcia tych wad innemu podmiotowi, obciążając kosztami Wykonawcę lub potrącając te koszty z kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy, na co Wykonawca wyraził zgodę. Wykonawca miał obowiązek uczestniczenia w przeglądach okresowych w okresie gwarancji w terminach wyznaczonych przez zamawiającego, oraz był zobowiązany do usunięcia wady stwierdzonej przez zamawiającego bez względu na koszty z tym związane.

(akta kontroli str. 203-247)

Dokumenty przetargowe oraz postanowienia Umowy określały zabezpieczenie należytego wykonania robót.

W Ogłoszeniu, w opisie warunków zamówienia (Sekcja VI) zamieszczone zostało stwierdzenie, że zamawiający wymaga zabezpieczenia należytego wykonania Umowy (ppkt 6.5). SWZ zawierała (Rozdział XXVIII) m.in. zapisy dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Służyły one zabezpieczeniu terminowego wykonania obowiązków umownych oraz ewentualnych roszczeń odszkodowawczych. Umowa, która precyzowała ww. zapisy określała (§6), że tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy Wykonawca wносił kwotę stanowiącą 5% ceny wynagrodzenia brutto⁷¹ (w pieniądzu na rachunek zamawiającego), zgodnie z art. 450 ust. 1 Pzp.

⁶⁹ Opracowana przez Biuro Projektowe „Aiko” Artur Kręcisz (patrz powyżej).

⁷⁰ Dz. U. z 2004 r. nr 202 poz. 2072, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

⁷¹ W wysokości 789 120,74 zł.

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy służyło pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, w tym również roszczeń z tytułu kar umownych wynikających z niewykonania lub nienależytego wykonania umowy i nieusunięcia lub niewłaściwego usunięcia wad oraz pokryciu roszczeń z tytułu rękojmi za wady. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy miało zostać zwrócone:

- 70% zabezpieczenia - w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane (po odbiorze końcowym bezusterkowym),
- 30% zabezpieczenia - nie później niż w 15 dniu po upływie okresu rękojmi za wady lub gwarancji.

Zamawiający miał prawo wstrzymać się ze zwrotem części zabezpieczenia należytego wykonania umowy w przypadku gdy Wykonawca nie usunął w terminie stwierdzonych w trakcie odbioru wad lub był w trakcie usuwania tych wad.

W celu należytego zabezpieczenia wykonania Inwestycji, w dniu 12 maja 2022 r. podpisana została pomiędzy PZD a Sopockim Towarzystwem Ubezpieczeń Ergo Hestia S. A. (dalej: Towarzystwo Ubezpieczeń) jako gwarantem Przedsiębiorstwa Robót Inżynieryjnych „Fart”, gwarancja należytego wykonania umowy i usunięcia wad lub usterek⁷², na mocy której ww. Towarzystwo Ubezpieczeń zagwarantowało: *nieodwołalnie i bezwarunkowo, na zasadach przewidzianych w niniejszej gwarancji, zapłatę za powstałe w okresie ważności gwarancji, zobowiązania Zobowiązanego (Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych „Fart”) wynikające z umowy z wyłączeniem kar umownych i odsetek. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: w § 14 ust. 1 pkt 2,3,4 Umowy zostały zawarte przepisy regulujące kary umowne za zwłokę w wykonaniu przedmiotu Umowy, zwłokę w usunięciu wad oraz zwłokę w dostarczeniu dokumentów. W § 18 natomiast zostały przywołane przepisy ustaw szczególnych mających zastosowanie do przedmiotowej umowy w tym przepisy Kodeksu Cywilnego, które dają możliwość dochodzenia odszkodowania w razie zaistnienia przesłanek dających taką podstawę. Istotnym jest również, że Zamawiający zawartymi klauzulami wyczerpał limit kar umownych, który został wprowadzony w art.436 pkt 3 nowej ustawy Prawo Zamówień publicznych z 11 września 2019 r. Na uwagę zasługuje również okoliczność, że Wykonawca dotrzymał warunków umowy i stosowanie kar nie było konieczne.*

(akta kontroli str. 203-247, 254-268, 311-313)

Umowa zawierała zapisy zabezpieczające interes zamawiającego dot. m.in. zasad zapłaty przez Wykonawcę kar umownych (§14) m.in. w przypadku:

- odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy (10% wynagrodzenia brutto),
- za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy (200 zł za każdy dzień zwłoki od określonego terminu wykonania zamówienia),
- za każdy przypadek zwłoki w usunięciu wad (100 zł za każdy dzień zwłoki),
- za zwłokę w dostarczeniu określonych w umowie dokumentów (100 zł za każdy dzień zwłoki, odrębnie za każdy niedostarczony dokument),
- za odstąpienie od umowy z przyczyn, za które odpowiedzialność ponosi zamawiający (10% wynagrodzenia umownego brutto).

⁷² Nr 280000192502.

Umowa nie zawierała zapisów dotyczących kar umownych w przypadku wystąpienia przerw w pracy z przyczyn zależnych od wykonawcy. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora w § 18 (Umowy) zostały przywołane przepisy ustaw szczególnych mających zastosowanie do przedmiotowej umowy w tym przepisy Kodeksu Cywilnego, które dają możliwość dochodzenia odszkodowania w razie zaistnienia przesłanek dających taką podstawę.

Umowa określała także (§13) terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbiorów częściowych, odbioru końcowego po wykonaniu wszystkich robót, odbioru gwarancyjnego związany z procedurą usunięcia wad i usterek oraz odbioru ostatecznego na koniec okresu gwarancyjnego. Odbiorów tych robót dokonywał w imieniu zamawiającego Inspektor Nadzoru Inwestorskiego (dalej: Inspektor Nadzoru lub Inżynier).

Wykonawca był zobowiązany do zgłaszania zamawiającemu do odbioru roboty ulegające zakryciu oraz roboty zanikające z wyprzedzeniem, co najmniej 3 dni robocze, poprzez wpis w dzienniku budowy. W przypadku zakrycia robót przed ich odbiorem lub niezgłoszeniem ich do odbioru, zamawiający miał prawo żądać odkrycia robót. Koszty i skutki ewentualnego opóźnienia wynikające z odkrycia, a także ponownego wykonania robót ponosił Wykonawca.

Wykonawca miał obowiązek zgłoszenia do odbioru częściowego i końcowego (z co najmniej 3 dniowym wyprzedzeniem), wykonanie robót poprzez zawiadomienie Zamawiającego i wpis Kierownika Budowy do Dziennika Budowy o wykonaniu części lub całości robót i gotowości do ich odbioru. Warunkiem przystąpienia do odbioru końcowego było pisemne zawiadomienie zamawiającego o zakończeniu robót i gotowości do odbioru oraz przekazanie kompletnego operatu kolaudacyjnego.

Odbiór częściowy robót następował w oparciu o dostarczony przez Wykonawcę protokół częściowy w terminie określonych w harmonogramie terminowo-rzeczowo-finansowym. Protokół częściowy podlegał sprawdzeniu i kontroli przez Inspektora Nadzoru, a w przypadku braku zastrzeżeń podlegał jego potwierdzeniu. W przypadku zastrzeżeń do tego protokołu, podlegał on zwróceniu, ze wskazaniem nieprawidłowości Wykonawcy, który był zobowiązany do niezwłocznego ich usunięcia. Protokół częściowy stanowił dokument potwierdzający ilościowe wykonanie robót, będąc podstawą częściowego zafakturowania robót objętych protokołem przez Wykonawcę. Nie oznaczał on natomiast odbioru końcowego części robót objętych protokołem częściowym i nie potwierdzał prawidłowości (należytej jakości) ich wykonania. Za roboty objęte protokołem częściowym, potwierdzonym przez Inspektora Nadzoru, pełną odpowiedzialność do chwili odbioru końcowego całego przedmiotu umowy przez Zamawiającego, ponosił Wykonawca.

Warunkiem przystąpienia do czynności odbioru końcowego robót przez Zamawiającego było potwierdzenie przez Inspektora Nadzoru, wpisem do Dziennika Budowy, zgłoszonej przez Kierownika Budowy, gotowości do odbioru końcowego, w którym Inspektor Nadzoru potwierdzał kompletne i prawidłowe wykonanie robót.

Zamawiający miał przystąpić do rozpoczęcia czynności odbioru końcowego nie później niż w terminie 14 dni roboczych od daty zawiadomienia. Zakończenie czynności odbiorowych winno nastąpić w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty rozpoczęcia.

W razie gdyby Inspektor Nadzoru nie potwierdził wpisem, gotowości do odbioru końcowego, zamawiający zwracał Wykonawcy zawiadomienie wskazując na stwierdzone nieprawidłowości. Wykonawca był wówczas zobowiązany do ich niezwłocznego usunięcia i dokonania ponownego zawiadomienia. Jeżeli w toku odbioru końcowego robót zostały stwierdzone wady, zamawiający miał prawo odmówić odbioru do czasu ich usunięcia, jeżeli się do tego nadawały i wyznaczyć termin technicznie uzasadniony na ich usunięcie. Jeżeli wady umożliwiały użytkowanie obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, zamawiający mógł obniżyć

wynagrodzenie Wykonawcy odpowiednio do utraconej wartości użytkowej, estetycznej lub technicznej. Jeżeli natomiast wady uniemożliwiały użytkowanie wykonanych elementów obiektu zgodnie z przeznaczeniem, to zamawiający miał prawo zażądać rozebrania elementów obiektu z wadami na koszt i ryzyko Wykonawcy oraz ponownego ich wykonania bez dodatkowego wynagrodzenia. Jeśli stwierdzone wady nie nadawały się do usunięcia, zamawiający miał prawo odstąpić od umowy według swego wyboru w całości albo w nieprawidłowo wykonanej części. Wykonawca był zobowiązany do zawiadomienia zamawiającego o usunięciu wad robót stwierdzonych w trakcie odbioru końcowego oraz uprawniony do żądania niezwłocznego wyznaczenia terminu odbioru końcowego robót bez zastrzeżeń. W przypadku opóźnień w usunięciu przez Wykonawcę wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym, o co najmniej 7 dni od wyznaczonego przez zamawiającego terminu na usunięcie, zamawiający mógł powierzyć ich usunięcie na koszt i ryzyko Wykonawcy (zastępcze usunięcie wad), na co Wykonawca wyrażał zgodę. Strony umowy ustaliły, że zapłata przez Wykonawcę za zastępcze usunięcie wad nastąpi w terminie 14 dni od daty otrzymania faktury. Brak zapłaty przez Wykonawcę w terminie faktury za zastępcze usunięcie wad, upoważniał zamawiającego do potrącenia należności z faktury z wynagrodzenia umownego Wykonawcy. Zastępcze usunięcie wad, bez względu na zakres i rodzaj robót, które podlegały wówczas wykonaniu, nie powodowało utraty bądź ograniczenia w odniesieniu do wykonanych lub odebranych robót, żadnych uprawnień Zamawiającego z udzielonej w umowie gwarancji jakości lub rękojmi za wady robót. Za dzień faktycznego Odbioru końcowego uznano dzień podpisania przez upoważnionych przedstawicieli Stron umowy protokołu odbioru końcowego.

(akta kontroli str. 203-247)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. W szczególności wyłonienie Wykonawcy nastąpiło zgodnie z Prawem zamówień publicznych oraz wewnętrznymi regulacjami jednostki. Umowa zawarta z Wykonawcą właściwie zabezpieczała interesy Inwestora w zakresie należytego wykonania robót budowlanych, w tym kontroli jakości realizowanych robót budowlanych i materiałów, warunków gwarancji, odbiorów robót oraz warunków naliczania kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność PZD w zakresie przeprowadzenia wyboru wykonawcy ww. Inwestycji poprzez wyłonienie go zgodnie z prawem zamówień publicznych i wewnętrznymi regulacjami oraz zabezpieczenie interesów Inwestora w zakresie należytego wykonania robót budowlanych.

OBSZAR

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

1. Realizacja Inwestycji rozpoczęła się przekazaniem Wykonawcy placu budowy w dniu 27 maja 2022 r., zaś zgłoszenie zakończenia robót oraz gotowość do odbioru końcowego nastąpiło w dniu 10 listopada 2023 r. Obie te czynności zostały potwierdzone zapisami w Dzienniku Budowy. Protokół odbiór został podpisany w dniu 15 listopada 2023 r. Inwestycja została zatem zrealizowana w pierwotnie określonym terminie 18 miesięcy tj. zgodnie z zapisami Umowy (§2 ust. 2), który stanowił że: *Termin wykonania zamówienia (wynosi) 18 miesięcy od dnia podpisania Umowy (tj. do dnia 16 listopada 2023 r.).*

Zgodnie z §10 ust 7 Umowy Wykonawca przystąpił do realizacji robót po uzyskaniu zatwierdzonego projektu tymczasowej organizacji ruchu (dalej: TOR). Projekt ten

został przedstawiony przez Wykonawcę Staroście Kieleckiemu⁷³(dalej: Starosta) oraz przez niego zatwierdzony bez zmian⁷⁴, z określeniem upływu terminu ważności na dzień 31 grudnia 2023 r. Projekt był zgodny z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷⁵ i zawierał m.in.: opis techniczny zawierający charakterystykę robót; wykaz znaków drogowych i schemat umieszczenia ich na drodze wraz z urządzeniami bezpieczeństwa ruchu przy połówkowym zamknięciu jezdni; schemat graficzny cyklu programu sygnalizacji świetlnej oraz obliczenia programu tejże sygnalizacji dla ruchu wahadłowego; plan orientacyjny w skali 1:25 000 z zaznaczeniem drogi, której projekt dotyczy wraz z parametrami geometrii drogi.

Do projektu załączona została pozytywna opinia Komendanta Miejskiego Policji w Kielcach (Wydziału Ruchu Drogowego); stanowisko Marszałka Województwa Świętokrzyskiego⁷⁶, który zatwierdził TOR w zakresie oznakowania przebudowywanej drogi określonymi znakami drogowymi⁷⁷ oraz pozytywna opinia przedstawicieli samorządu terytorialnego⁷⁸, na terenie których realizowana była Inwestycja.

Wpis do Dziennika Budowy w dniu 02 czerwca 2022 r. potwierdził wykonanie robót pomiarowych i wytyczenie przebiegu osi drogi zgodnie z projektem (potwierdzone tego samego dnia przez Inspektora Nadzoru). W dniach 06-07 lipca 2022 r. oznakowano roboty zgodnie z projektem tymczasowej organizacji ruchu. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *w dniach 06-08.07.2022 r. przebudowywany odcinek drogi został oznakowany zgodnie z projektem tymczasowej organizacji ruchu. Prace geodezyjne tj. prace pomiarowe zostały rozpoczęte wcześniej tzn. 02.06.2022 r. i nie wymagały tymczasowej organizacji ruchu. Dotyczyły one wyznaczenia przebiegu osi drogi zgodnie z projektem. Prace te, wykonywane były przed wprowadzeniem oznakowania drogi na podstawie projektu tymczasowej organizacji ruchu gdyż nie były związane z prowadzeniem prac budowlanych.*

Inwestycja przebiegała zgodnie z Harmonogramem będącym załącznikiem do Umowy, z przerwą technologiczną w okresie zimowym trwającą od dnia 16 stycznia 2023 r. do dnia 16 lutego 2023 r.

W trakcie przeprowadzonego odbioru końcowego, komisja w składzie Inspektora Nadzoru, Kierownika Budowy oraz przedstawicieli PZD w Kielcach, nie stwierdziła usterek ani wad w zrealizowanej Inwestycji, co zostało protokolarnie potwierdzone. Zarząd Dróg wyegzekwował od Wykonawcy całość dokumentacji wymaganej Umową tj. tzw. operat kołaudacyjny (o czym poniżej).

Stała organizacja ruchu (dalej: SOR) dla ww. przebudowanej drogi powiatowej (o nowym numerze 1267T)⁷⁹, została opracowana i zatwierdzona⁸⁰ pismem z dnia 22 lutego 2023r. przez Starostę. Została ona pozytywnie zaopiniowana przez Komendanta Miejskiego Policji w Kielcach, uprzednio wymienionych przedstawicieli

⁷³ W trzech dokumentach tj.: w dniu 28 czerwca 2022 r. (pismem KT-XI. 7121.2.148.2022) – nr ewidencyjny projektu 165/2022; w dniu 28 lipca 2022 r. (pismem KT-XI. 7121.2.193.2022) – nr ewidencyjny projektu 202/2022; w dniu 11 sierpnia 2022 r. (pismem KT-XI. 7121.2.220.2022) – nr ewidencyjny 212/2022.

⁷⁴ Na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.).

⁷⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

⁷⁶ Ze względu na fakt skrzyżowanie drogi powiatowej z drogą wojewódzką.

⁷⁷ Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach - Dz. U. z 2019 r. poz. 2311 ze zm.

⁷⁸ Burmistrz Miasta i Gminy Chmielnik, Wójt Gminy Raków oraz Burmistrz Miasta i Gminy Pierzchnica.

⁷⁹ Na odcinku: Chmielnik - Lubania - Różanka - Wierzbie - Drugnia Zakarczmie - Zalesie – Rudki - Potok – Życiny

⁸⁰ Pismem KT-XI.7121.1.2.2023.

samorządu terytorialnego, Marszałka Województwa Świętokrzyskiego oraz Starostwo Powiatowe w Staszowie. SOR był zgodny z ww. rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.

Przeprowadzone w ramach niniejszej kontroli oględziny dwóch odcinków przebudowanej drogi powiatowej nr 0022T na odc. Lubania – Życiny, będącej przedmiotem ww. Inwestycji wykazały, że nawierzchnia drogi na całym odcinku była nowa, równa i pozbawiona nierówności zarówno podłużnych jak i poprzecznych. Nie było spękań nawierzchni, tak w części środkowej jak i przykrawędziowej. Miejscami zalegały niewielkie ilości piasku. Nigdzie nie stwierdzono zapadnięć jezdni oraz zastoisk wody na nawierzchni drogi. Studzienki kanalizacyjne i kratki odpływowe osadzone były na wysokości jezdni, nie były zapadnięte, nierówne czy nadmiernie wyniesione. Żadnej nie brakowało. Znaki drogowe pionowe były czytelne, nieuszkodzone i czyste. Ich typ i rodzaj oraz posadowienie było zgodne z projektem stałej organizacji ruchu. Przepusty drogowe były drożne i niezamulone. Miejscami występowały niewielkie ilości materiału napływowego. Rowy wzdłuż drogi na odcinkach poddanych oględzinom nie były zamulone. Miejscami na ich skarpach znajdowała się pozostałość ubiegłorocznych suchych chwastów. Pobocza były wysypane tłuczniami, zaś ich powierzchnia miejscowo miękka i nasiąknięta wodą. Skarpy i przeciwskarpy były niezarwane. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *w odniesieniu do Protokołu Oględzin z dnia 5 marca 2024 r. o sygnaturze LKI.410.4.1.2024 Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach wyjaśnia, że miejscowo zalegający piasek na nawierzchni oraz chodniku jest wynikiem akcji zimowego utrzymania dróg. Zgodnie z obowiązującymi Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach umowami, sezon zimowy trwa do 30 kwietnia b.r. Po tym okresie zarządca drogi podejmie działania mające na celu usunięcie nadmiaru materiału zalegającego na drodze. W ramach letniego utrzymania dróg zostaną skoszone chwasty znajdujące się częściowo na poboczu oraz skarpach rowów. W odniesieniu do miejscowo miękkich, nasiąkniętych wodą poboczy drogi powiatowej informuję, że zostanie dokonany przegląd gwarancyjny w okresie wiosennym b. r. przez przedstawiciela Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach oraz Wykonawcy robót, którego celem będzie określenie zakresu poprawek w ramach obowiązującej umowy nr 4M/0022T/2022 i gwarancji.*

(akta kontroli str.147-148, 269-270, 271-310, 314, 315-323, 342-373, 560, 571-572)

2. Zarząd Dróg nie dokonywał, po zawarciu Umowy, zmiany jej zakresu rzeczowego tj. jego zwiększenia lub zmniejszenia (tzw. roboty zaniechane). Z porównania dokumentacji projektowej, Umowy oraz dziennika budowy, protokołów odbioru i dokumentacji powykonawczej wynika, że zakres ten był rzetelnie przygotowany i nie wymagał zmian na etapie realizacji Inwestycji. Nie zaszła również konieczność wykonania robót dodatkowych. Wykonano natomiast roboty zamienne. Możliwość ich wykonania była przewidziana w Umowie (§7) w sytuacji gdy wykonanie tych robót będzie niezbędne do prawidłowego, tj. zgodnego z zasadami wiedzy technicznej i obowiązującymi na dzień odbioru robót przepisami wykonania przedmiotu umowy. Dotyczyły one rezygnacji z utwardzenia zjazdów kostką betonową w terenie niezabudowanym na rzecz uwzględnienia przebudowy rowów o łącznej długości 9 500 mb. Wprowadzenie ww. zmian zostało pozytywnie zaopiniowane (w ramach nadzoru autorskiego) przez projektanta, który przygotował opracowanie techniczne dla ww. Inwestycji⁸¹, oraz od strony technologicznej przez Inspektora Nadzoru pełniącego nadzór inwestorski w imieniu PZD. Ww. zmiany zostały uwzględnione w operacie technicznym Inwestycji.

⁸¹ Biuro Projektowe „Ajko”.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: na etapie wykonywania inwestycji pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 0022T na odcinku Lubania-Życiny” nie wystąpiła konieczność wykonywania robót dodatkowych nie przewidzianych w dokumentacji projektowej lub z jej niekompletności. Wynika to z faktu, że dokumentacja oraz Specyfikacja Warunków Zamówienia były wykonane w sposób kompletny. Wystąpiły jednak roboty zamienne. W trakcie realizacji inwestycji po wnikliwym przeanalizowaniu warunków technicznych PZD w Kielcach doszedł do wniosku, że można zrezygnować z utwardzenia zjazdów w terenie niezabudowanym, które to nie są wymagane z punktu widzenia obowiązującego prawa tj. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie §1 pkt. 31. W zamian, w tych samych warunkach finansowych kontraktu dokonano przebudowy rowów odwadniających, w większym zakresie, wykorzystując wolne środki finansowe.

Zgodnie z §5 Umowy Wykonawca miał prawo powierzyć części zamówienia Podwykonawcom i dalszym Podwykonawcom. Był zobowiązany przy tym do przedłożenia Zamawiającemu projektu takich umów. W wykonaniu tego obowiązku Wykonawca przedłożył PZD potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie umów zawartych z trzema Podwykonawcami⁸². Dotyczyły one m.in. robót przygotowawczych, robót ziemnych, odwodnienia korpusu drogi, podbudowy, robót wykończeniowych, barier energochłonnych stalowych, oznakowania pionowego razem z montażem, przeniesienia znaków drogowych.

(akta kontroli str. 203-247, 327, 324-326, 328-339)

3. Celem stałego i bieżącego zabezpieczenia swoich interesów oraz prawidłowej realizacji Inwestycji, Zarząd Dróg powołał w Umowie z Wykonawcą (§4 ust. 2) Inspektora Nadzoru posiadającego uprawnienia budowlane do kierowania robotami drogowymi⁸³. Był on pracownikiem PZD, co wykluczyło konieczność zlecenia sprawowania nadzoru podmiotowi innemu niż Inwestor. Nadzór i odbiór prac związanych z branżą mostową, w ramach obowiązków wynikających z zatrudnienia w PZD, wykonywał jego pracownik posiadający uprawnienia do kierowania robotami mostowymi⁸⁴. Ze strony Wykonawcy (jako część jego personelu) powołany został ww. Umową (§4 ust. 1) Kierownik Budowy posiadający uprawnienia budowlane⁸⁵. Przez cały czas trwania Inwestycji prowadził on Dziennik Budowy. Dziennik ten zawierał wpisy o przeprowadzonych robotach i zgłoszenia do odbioru tychże robót, w tym zanikających. Robotami zanikającymi były m.in.: wykonanie przepustów wraz z zasypką; wykonanie koryta warstwy stabilizacji oraz kruszywa na poszerzeniu jezdni; wykonanie podbudów pod chodnik i pod zjazdy; wykonanie rowu krytego wraz z zasypką; betonowanie płyty pomostów obiektu mostowego; frezowanie istniejącej nawierzchni jezdni, wykonanie warstw bitumicznych jezdni. Roboty te były zgłaszane przed wykonaniem robót zakrywających Inspektorom Nadzoru do odbioru, stosownym wpisem w Dzienniku Budowy. W tym samym dniu w przypadku robót zanikających lub w ciągu 2-4 dni w przypadku innych prac, Inspektorzy Nadzoru odbierali je, potwierdzając ich wykonanie wpisem do tego Dziennika. Pomimo, iż Inwestycja realizowana była na podstawie projektu budowlanego, w pkt 5 Dziennika Budowy nie zostały zawarte informacje dotyczące osoby pełniącej funkcję nadzoru autorskiego; w pkt. 7 tegoż Dziennika brakowało informacji dotyczącej wytyczenia geodezyjnego obiektu oraz tego kto pełnił funkcję geodety na zadaniu; w przypadku dwóch wpisów

⁸² Umowa nr 39/09/2022/DRUGN/AW z dnia 06 września 2022 r.; Umowa nr 59A/09/2023/DRUGN/AW z dnia 13 września 2023 r.; Umowa nr 59/09/2023/LUBAN/AW z dnia 11 września 2023 r.

⁸³ Ł.L. – uprawnienia Nr SWK/0039/OWOD/08.

⁸⁴ R.S. – uprawnienia Nr up. 315/91.

⁸⁵ A.W. – uprawnienia Nr SWK/0050/OWOD/08.

kierownika budowy tj. (wpis o rozpoczęciu robót dot. odhumusowania po wpisie z 15 lipca 2022 r. oraz wpis po 16 września 2022 r. dot. wykonania koryta na poszerzeniu w km od 4+830 do 5+910) brak było daty wykonania tych wpisów. Więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 178-202, 203-247, 342-373)

4. W trakcie kontroli dokonano sprawdzenia zgodności zapisów STWiORB/SST z dokumentacją wykonawczą (Operatem Kolaudacyjnym) w odniesieniu do:

- podbudowy i ulepszenia podłoża z gruntu stabilizowanego cementem;
- podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie;
- nawierzchni z betonu asfaltowego- warstwy ścieralnej AC11S;
- nawierzchni z betonu asfaltowego – warstwy wiążącej i wyrównawczej AC16W;
- nawierzchni z brukowej kostki betonowej.

Zarząd Dróg wygzekwował wykonanie przez Wykonawcę badanie spoiw, kruszyw i gruntów przeznaczonych do wykonania robót i przedstawienie wyników tych badań Inspektorowi Nadzoru do akceptacji. W dniu 6 czerwca 2022 r. Wykonawca przedstawił Inspektorowi Nadzoru deklaracje właściwości użytkowych kruszyw, które miały zostać zastosowane. Deklaracje te, tego samego dnia zostały zaakceptowane przez Inspektora Nadzoru. Natomiast w dniu 8 czerwca 2022 r. Wykonawca przedstawił Inspektorowi Nadzoru, podpisane przez Kierownika Budowy oraz z-ce kierownika laboratorium drogowego, dokumentacje dot.: mieszanki związanej cementem 1,5÷2 MPa przeznaczonej na warstwę podbudowy i ulepszonego podłoża oraz takiej mieszanki przeznaczonej na warstwę podbudowy, mrozochronną i ulepszonego podłoża. Zawierały one opis technologii wytworzenia, wymieniały materiały składowe, projekt mieszanki, receptę na 1 m³ warstwy mieszanki. Dokumentacje te zostały zaakceptowane przez Inspektora Nadzoru w dniu 10 czerwca 2022 r. Zarówno kruszywa jak i ww. mieszanki były zaopatrzone w atesty jakości.

Badania właściwości uziarnienia kruszywa oraz wilgotności mieszanki i zagęszczenia warstwy⁸⁶ zostały przeprowadzone w okresie od 22 lipca do dnia 14 października 2022 r. i każdorazowo potwierdzone przez Inspektora Nadzoru oraz laboranta.

Wymagana ilość badań⁸⁷ dot. szerokości podbudowy, równości podłużnej, grubości podbudowy oraz nośności podbudowy została zachowana lub przekroczona i udokumentowana oraz zatwierdzona przez Kierownika Budowy i Inspektora Nadzoru, a w przypadku nośności także przez laboranta.

Parametry fizyczne wbudowanej mieszanki mineralno-asfaltowej (tj. wskaźnik zagęszczenia i zawartość wolnych przestrzeni) przedstawione Inspektorowi Nadzoru w badaniach odbiorczych spełniały wymagania określone w SST.

Zachowana została wymagana częstotliwość oraz zakres badań i pomiarów⁸⁸ asfaltu i pozostałych materiałów odnośnie ilości badań dotyczących dozowania składników, składu betonu asfaltowego, właściwości asfaltu oraz wypełniacza i kruszywa,

⁸⁶ Badanie właściwości kruszywa – dla każdej partii kruszywa i przy każdej zmianie kruszywa; Uziarnienie kruszywa – 2 razy dziennie na dziennej działce roboczej; Wilgotność kruszywa – 2 razy dziennie na dziennej działce roboczej; Zagęszczenie warstwy – co najmniej 1 raz na 2000m².

⁸⁷ Szerokość podbudowy – 5 razy na 1 km; Równość podłużna – 5 razy na 1 km; Równość poprzeczna – 5 razy na 1 km, Spadki poprzeczne 5 razy na 1 km; Rzędne wysokościowe – co 100 m; Ukształtowanie osi w planie – co 100 m; Grubość podbudowy – w 3 punktach na każdej działce roboczej; Nośność podbudowy – 2 razy na 1 km.

⁸⁸ Dozowanie składników – dozór ciągły; Badanie składu betonu asfaltowego na próbkach pobranych na budowie – 1 próbka przy produkcji do 500 mg i 2 próbki przy produkcji ponad 500 Mg; Właściwości asfaltu – dla każdej dostawy; Właściwości wypełniacza – 1 na 100 mg; Właściwości kruszywa – 1 na 200 Mg i przy każdej dostawie; Temperatura składników betonu asfaltowego – dozór ciągły; Temperatura betonu asfaltowego – każdy pojazd przy załadunku i w czasie w budowania; Wygląd mieszanki mineralno-asfaltowej – jw.; Właściwości próbek betonu asfaltowego pobranych na budowie – jeden raz dziennie (metodą Marshalla).

temperatury betonu asfaltowego i jego wyglądu (po ułożeniu) oraz właściwości próbek na budowie.

Wymogi określające rodzaj badań materiałów (kruszywa, lepiszcza, wypełniacza, dodatków itp.) przed przystąpieniem do robót, w tym dokumentacji i wyników badań ww. materiałów zostały spełnione.

W trakcie Inwestycji przeprowadzone zostały wyłącznie badania Wykonawcy. Materiał do badań pobierany był w obecności Inspektora Nadzoru. Nie korzystał on natomiast z możliwości zlecenia badań kontrolnych. Nie były również przeprowadzane badania dodatkowe lub arbitrażowe warstwy wiążącej.

Przed przystąpieniem do robót Wykonawca sprawdził, czy producent kostki brukowej posiada aprobatę techniczną, wykonał badania materiałów przeznaczonych do budowy chodników i przedstawił wyniki tych badań Inspektorowi Nadzoru do akceptacji. Deklaracja właściwości użytkowych⁸⁹ betonowej kostki brukowej Polbruk została przedstawiona Inspektorowi Nadzoru.

Mrozoodporność oraz badanie spoiwa zapewniona była certyfikatami. Nie wystąpiły wypadki wątpliwe uzasadniające konieczność badania wody. Brak było udokumentowania badań właściwości gruntu. W odniesieniu do tego braku Inspektor Nadzoru wyjaśnił, że stabilizacja cementem była wytwarzana i przywożona na budowę przez Wykonawcę a stabilizacja ta spełniała założone (wymagane) parametry techniczne (wytrzymałościowe). Zostało to potwierdzone stosownymi atestami.

Dopuszczalne tolerancje dla głębokości koryta⁹⁰ zachowane, sprawdzenie podsypki⁹¹, sprawdzenie wykonania⁹², równoległości spoin, szerokości i wypełnienia spoin zostały zachowane.

W trakcie Inwestycji nie stosowano materiałów zastępczych lub zamiennych.

PZD nie wyegzekwował wykonania przez Wykonawcę robót budowlanych wszystkich badań i prac zgodnie z obowiązującymi specyfikacjami, tj.:

A) - Specyfikacja D-04.04.01. - podbudowa i ulepszenie podłoża z gruntu stabilizowanego cementem przewidywała:

w pkt w pkt. 6.3 iż częstotliwości badań i pomiarów w czasie robót na wytrzymałość na ściskanie winna wynosić siedem i 28 dni, zaś minimalna liczba badanych próbek, na dziennej działce roboczej⁹³ winna wynosić sześć próbek. Pomimo ww. zapisu w SST, w trakcie robót nie były wykonywane próby wytrzymałości na ściskanie po siedmiu dniach lecz wyłącznie po 28 dniach, zaś liczba badanych próbek na całej długości drogi (na każdej działce roboczej) wyniosła trzy próbki;

w pkt 6.4 określone zostały wymagania dot. cech geometrycznych podbudowy, w tym wyszczególnienie badań i pomiarów oraz minimalną częstotliwość pomiarów⁹⁴. Nie zostały wykonane udokumentowane badania dotyczące równości poprzecznej, spadków poprzecznych, rzędnych wysokościowych oraz ukształtowania osi w planie; Więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

⁸⁹ Nr 01/00/83/19

⁹⁰ O szerokości do 3 m +/-1cm; o szerokości powyżej 3 m +/-2cm; o szerokości koryta 5 cm.

⁹¹ Dopuszczalne odchylenia w grubości podsypki nie mogły przekraczać +/-1 cm

⁹² Pomiarzenie szerokości spoin, sprawdzenie prawidłowości ubijania, sprawdzenie prawidłowości wypełnienia spoin, sprawdzenie prawidłowości przyjętego koloru lub deseni.

⁹³ Wynoszącej 400 m².

⁹⁴ Szerokość podbudowy – 5 razy na 1 km; Równość podłużna – 5 razy na 1 km; Równość poprzeczna – 5 razy na 1 km, Spadki poprzeczne 5 razy na 1 km; Rzędne wysokościowe – co 100 m; Ukształtowanie osi w planie - co 100 m; Grubość podbudowy – w 3 punktach na każdej działce roboczej; Nośność podbudowy – 2 razy na 1 km.

B) - Specyfikacja D-04.05.01. - podbudowa z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie przewidywała:

w pkt. 5.5., iż Wykonawca wykona odcinek próbny przed planowanym rozpoczęciem robót⁹⁵. Pomimo tego obowiązku, Inspektor Nadzoru nie wyegzekwował jego wykonania przez Wykonawcę;

W pkt 6.4.1. określona została (tablica 7) częstotliwość i zakres badań i pomiarów wykonanej warstwy podbudowy z kruszywa naturalnego stabilizowanego mechanicznie. Zgodnie z tą tabelą wskazane badania w określonej ilości zostały wykonane i udokumentowane w stosownych protokołach. Inspektor Nadzoru nie wyegzekwował natomiast wykonania przez Wykonawcę badań rzędnych wysokościowych oraz ukształtowania osi w planie;

Więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

C) - Specyfikacja D-05.03.05. - nawierzchnia z betonu asfaltowego – warstwa ścieralna AC11S przewidywała:

w pkt 5.6., że przed przystąpieniem do wykonania warstwy z betonu asfaltowego o wysokim module sztywności, Wykonawca wykona odcinek próbny celem uściślenia organizacji wytwarzania i układania oraz ustalenia warunków zagęszczania. Zaakceptowanie przez Inżyniera wyników badań próbek z próbnego zarobu stanowi podstawę do wykonania przez Wykonawcę odcinka próbnego. Pomimo ww. obowiązku Inspektor Nadzoru nie wyegzekwował jego wykonania przez Wykonawcę.

w pkt 6.4.1. określona została (w tablicy 9) częstotliwość i zakres badań i pomiarów w odniesieniu do cech geometrycznych i właściwości warstw nawierzchni z betonu asfaltowego⁹⁶. Pomimo obowiązku wykonania badań rzędnych wysokościowych nie rzadziej niż co 10 m oraz badań ukształtowania osi w planie nie rzadziej niż co 20 m, badania te nie zostały wykonane.

Więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

D) - Specyfikacja D-05.03.06. - nawierzchnia z betonu asfaltowego - warstwa wiążąca i wyrównawcza AC16W przewidywała:

w pkt. 6.5.4.4., że do oceny równości poprzecznej warstw nawierzchni dróg wszystkich klas należało stosować metodę pomiaru profilometrycznego równoważną użyciu łaty i klina, umożliwiającą wyznaczenie odchylenia równości w przekroju poprzecznym pasa ruchu drogi. W miejscach niedostępnych dla profilografu pomiar równości podłużnej warstw nawierzchni należało wykonać w sposób ciągły z użyciem łaty i klina. Długość łaty w pomiarze równości poprzecznej powinna wynosić 2 m. Pomiar powinien być wykonywany nie rzadziej niż co 5 m. Pomimo istniejącego obowiązku nie zastosowano planografu do ww. pomiarów.

Więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

E) - Specyfikacja D-08.02.02 - nawierzchnie z brukowej kostki betonowej przewidywała: w pkt.6.4. sprawdzenie m.in. nierówności podłużnych, spadków poprzecznych oraz niwelety nawierzchni. Parametry te w odniesieniu do poszerzenia drogi nie zostały sprawdzone.

⁹⁵ W celu stwierdzenia czy sprzęt przewidziany do mieszania, rozkładania i zagęszczania jest właściwy; określenia grubości warstwy materiału w stanie luźnym, koniecznej do uzyskania wymaganej grubości warstwy podbudowy po zagęszczeniu; określenia potrzebnej liczby przejść walców do uzyskania wymaganego wskaźnika zagęszczenia warstwy podbudowy.

⁹⁶ Szerokość warstwy – nie rzadziej niż co 20 m; Szerokość podłużna warstwy – każdy pas ruchu planografem lub łatą co 10 m; Równość poprzeczna warstwy – nie rzadziej niż co 10 m; Spadki poprzeczne warstwy – j.w.; Rzędne wysokościowe – j.w.; Ukształtowanie osi w planie – nie rzadziej niż 20 m; Grubość warstwy – 2 próbki dla każdego pasa o powierzchni do 3000 m²; Złącza podłużne i poprzeczne – cała długość złącza; Krawędź, obramowanie warstwy – cała długość.

Więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pkt. 8 wymagań ogólnych SST oraz pkt. 8 szczegółowych zakresów robót określonych w SST dotyczyły zasad odbioru robót, w tym zasady postępowania w przypadku stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości, wad i usterek. Wykonane roboty uznawano za zgodne z dokumentacją projektową, SST i wymaganiami Inspektora nadzoru, jeżeli wszystkie pomiary i badania (z zachowaniem określonej tolerancji) dały wyniki pozytywne.

Inspektor Nadzoru uznał roboty za wykonane prawidłowo. Nie stwierdził wystąpienia nieprawidłowości, wad lub usterek, które byłyby podstawą do obliczenia potrąceń.

Więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 376-416, 560)

5. Zarząd Dróg właściwie zabezpieczył w Umowie swoje interesy na wypadek nieprawidłowego działania Wykonawcy. Stosowne zapisy zostały zawarte w §14 (opisany powyżej) i §18 Umowy, zgodnie z którym w *sprawach nieuregulowanych Umową zastosowanie miały m.in. przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny*⁹⁷.

W trakcie realizacji Inwestycji nie wystąpiły nieprawidłowości, które powodowałyby konieczność wyegzekwowania przez Zamawiającego należytego wykonania zadania i naliczenia kar. Jak wyjaśnił zastępca Dyrektora: *w trakcie trwania inwestycji pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 0022T na odcinku Lubania-Życiny” nie występowały przypadki, w których stwierdzono nieprawidłowe działania wykonawcy (naruszające warunki umowy oraz specyfikacji technicznych). Inwestycja została przeprowadzona prawidłowo, a PZD nie podejmował w związku z powyższym wobec Wykonawcy działań, które by zmierzały do wyegzekwowania należytego wykonania zadania lub naliczenia kar określonych w Umowie. Nie zachodziła konieczność dochodzenia przez PZD roszczeń wobec Wykonawcy w postępowaniu sądowym.*

(akta kontroli str.203-247,420)

6. Czynności odbiorowe (zgodnie z §13 pkt 8 Umowy) rozpoczęły się w dniu 10 listopada 2023 r. wpisem Kierownika Budowy do dziennika budowy o zakończeniu robót i gotowości do odbioru końcowego. Tego samego dnia, zakończenie robót i gotowość do odbioru potwierdził swym podpisem w tym dokumencie Inspektor Nadzoru. Protokół odbioru⁹⁸ został spisany w dniu 15 listopada 2023 r. i podpisany przez ww. oraz Odbierającego - przedstawiciela PZD oraz zatwierdzony tego samego dnia przez Dyrektora (pięć dni od zgłoszenia gotowości do odbioru końcowego). Tym samym dochowany został termin określony w §13 pkt 9 Umowy w, którym ustalono, iż Zamawiający miał przystąpić do rozpoczęcia czynności odbioru końcowego nie później niż w terminie 14 dni roboczych od daty zawiadomienia, zaś zakończenie czynności odbiorowych winno nastąpić w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty rozpoczęcia. W protokole (Część II) stwierdzono m.in. terminowość wykonania zobowiązań umownych i zgodność wykonanych robót z dokumentacją⁹⁹ pomimo, iż PZD nie wyegzekwował wykonania przez Wykonawcę robót budowlanych wszystkich badań i prac zgodnie z obowiązującymi szczegółowymi specyfikacjami technicznymi (opisanymi powyżej). Więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W protokole zapisano, iż roboty wykonano zgodnie z kosztorysem powykonawczym potwierdzonym przez Inspektora Nadzoru oraz zapisami w dzienniku budowy, a *skład mieszanki bitumicznej, wskaźniki zagęszczenia i zawartość wolnych przestrzeni*

⁹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.

⁹⁸ Protokół Nr 4M/0022T/2023.

⁹⁹ Zgodnie z projektem wykonawczym, przedmiarem robót i Umową wraz z Aneks nr 1.

ułożonych warstw bitumicznych są zgodne z SST, osiągnięto założoną grubość warstwy wiążącej i warstwy ścieralnej. Odbierający postanowił odebrać obiekt (Część III). Za początek okresu gwarancyjnego uznany został dzień 16 listopada 2023 r., zaś za datę jego zakończenia przyjęto 15 listopada 2028 r. Załącznikiem do ww. protokołu było szczegółowe zestawienie zrealizowanych robót kontraktowych oraz tzw. operat kołaudacyjny tj.: sprawozdanie techniczne Wykonawcy, zestawienia badań laboratoryjnych, deklaracje właściwości użytkowych materiałów oraz dziennik budowy. Do ww. dokumentów dołączona została również (w dniach 30 listopada i 11 grudnia 2023 r.) inwentaryzacja geodezyjna powykonawcza.

W związku z faktem, iż zgoda na rozpoczęcie Inwestycji przez PZD nie wymagała wcześniejszego uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (ZRID), co opisano powyżej (Obszar I pkt 4 niniejszego wystąpienia), nie zachodziła konieczność powiadomienia nadzoru budowlanego oraz innych podmiotów określonych w art. 56 ust. 1 prawa budowlanego o rozpoczęciu procedury odbioru Inwestycji. W trakcie opracowywania dokumentacji przetargowej ww. Inwestycji PZD, za pośrednictwem Biura Projektowego „Ajko”, zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy Chmielnik, Wójta Gminy Raków oraz Burmistrza Miasta i Gminy Pierzchnica z wnioskami o wydanie decyzji środowiskowej dla Inwestycji. Wyżej wymienieni¹⁰⁰ decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁰¹, stwierdzili brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowych uwarunkowaniach dla tego przedsięwzięcia, nie zaszły przesłanki z art. 76 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska¹⁰² i Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Kielcach nie był informowany o planowanym terminie oddania do użytkowania przebudowanego obiektu.

(akta kontroli str. 421-452, 453-467, 560)

7. W latach, w których rozpoczęto i realizowano ww. Inwestycję (2018-2023), w Zarządzie Dróg zostało przeprowadzonych siedem kontroli przez podmioty zewnętrzne. Żadna z nich nie dotyczyła przebudowy drogi powiatowej nr 0022T na odc. Lubania - Życiny. Także Zarząd Powiatu, który administrował i zarządzał drogami powiatowymi oraz sprawował bezpośredni nadzór nad PZD nie przeprowadzał ani nie zlecał kontroli wewnętrznej lub audytu tej Inwestycji (procesu jej przygotowania i realizacji). Audytor wewnętrzny Starostwa Powiatowego wyjaśnił, że: *w okresie od 2018 r. do chwili obecnej (26 lutego 2024 r.) nie było przeprowadzanej kontroli zewnętrznej, jak również audytu wewnętrznego, dotyczącego zadania: przebudowa drogi powiatowej 0022T Lubania – Życiny, realizowanego w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Wyżej wymieniony obszar zadania, w ramach przygotowania planów audytu na lata 2018-2024 nie uzyskiwał poziomu ryzyka na takim poziomie, który obligowałby do uwzględnienia go do realizacji w poszczególnych latach w ramach przyjmowanych do realizacji rocznych planów audytu. W latach 2018-2024 nie identyfikowano również problemów, które stanowiłyby podstawę do przeprowadzenia audytów pozaplanowych.*

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *w odniesieniu do kontroli wewnętrznej prawidłowości i terminowości realizacji inwestycji, prowadzona była ona przez inspektora nadzoru inwestorskiego. Wpisy odnośnie postępów robót oraz odbiorów*

¹⁰⁰ Działając na podstawie art. 71 ust. 1 i 2, art. 75 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenie oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.) oraz §3 ust. 1 pkt 35 i 36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

¹⁰¹ Burmistrz Miasta i Gminy Chmielnik – Decyzja Nr 5/2019 z dnia 23 września 2019 r.; Wójt Gminy Raków – Decyzja z dnia 23 sierpnia 2019 r.; Burmistrz Miasta i Gminy Pierzchnica – Decyzja z dnia 1 lipca 2019 r.

¹⁰² Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.

robót były odnotowywane w dzienniku budowy. W trakcie sprawowania nadzoru inwestorskiego nie stwierdzono nieprawidłowości realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 63, 468-470, 471)

8. Zarząd Dróg prawidłowo przeprowadził działania informacyjne dla realizowanej Inwestycji. Zrealizował zapisy §10 załącznika do uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych¹⁰³ zmienionej: uchwałą Rady Ministrów nr 176/2021 z 28 grudnia 2021 r., uchwałą Rady Ministrów nr 87/2022 z 26 kwietnia 2022 r. oraz uchwałą Rady Ministrów nr 205/2022 z 13 października 2022 r.

Zadanie to zostało zrealizowane poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Kielcach¹⁰⁴, w zakładce dot. inwestycji dofinansowanych ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład, informacji z oznaczeniem i opisem słownym Programu oraz barwami Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunkiem godła Rzeczypospolitej Polskiej oraz informację o dofinansowaniu (podając jego wielkość) Inwestycji z Programu (podając wielkość tego dofinansowania). Przy przebudowanej drodze powiatowej nr 0022T na odc. Lubania – Życiny, będącej przedmiotem tej Inwestycji, poprzez zamieszczenie dwóch tablic informacyjnych, których przykładowy wygląd i informacje zostały uprzednio zamieszczone w SWZ w rozdziale *Wytyczne dotyczące wyglądu i ustawienia tablic informacyjnych*. WW. informacja (na tablicach) zawierała:

- barwy Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunek godła Rzeczypospolitej Polskiej;
- logo Polski Ład;
- logo Programu;
- informację o dofinansowaniu Inwestycji z Programu;
- nazwę inwestycji;

Podjęte działania uwzględniały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych¹⁰⁵

(akta kontroli str. 472)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor PZDW oraz Inspektor Nadzoru działali nierzetelnie nie egzekwując od wykonawcy prawidłowego prowadzenia przez kierownika budowy Dziennika Budowy. W pkt 5 Dziennika Budowy nie zostały zawarte informacje dotyczące osoby pełniącej funkcję nadzoru autorskiego; w pkt. 7 tegoż Dziennika brakowało informacji dotyczącej wytyczenia geodezyjnego obiektu oraz tego kto pełnił funkcję geodety na zadaniu, zaś w przypadku dwóch wpisów kierownika budowy tj. (wpis o rozpoczęciu robót dot. odhumusowania po wpisie z 15.07.2022 r. oraz wpis po 16.09.2022 r. dot. wykonania koryta na poszerzeniu w km od 4+830 do 5+910) brak było daty wykonania tych wpisów. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 47a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰⁶, 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.

¹⁰³ RM-06111-84-21.

¹⁰⁴ <https://www.powiat.kielce.pl/polski-lad/index>

¹⁰⁵ DZ. U. z 2021 r. poz. 953.

¹⁰⁶ DZ. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

Inspektor Nadzoru wyjaśnił, że niewymienienie nadzoru autorskiego w pkt.5 Dziennika Budowy wyniknęło z przeoczenia projektanta. Nieujęcie w pkt 7 tegoż Dziennika zapisu dotyczącego wyznaczenia położenia obiektu na gruncie spowodowane zostało przeoczeniem zapisu geodety zaś brak zapisu daty wykonania koryta na poszerzeniu w km 4+830 do 5+910 wyniknęło z prowadzenia tych robót w tym samym terminie co roboty związane z odhumusowaniem, których data została odnotowana.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: (...)w Dzienniku Budowy nie wymieniono nadzoru autorskiego w pkt. 5. Wynika to z przeoczenia w zamieszczeniu zapisu. Nadzór autorski pełnił mgr inż. A.K.

W pkt. 7 nie ujęto zapisu dotyczącego wyznaczenia położenia obiektu na gruncie. Wynika to z przeoczenia w zamieszczeniu zapisu. Funkcję geodety pełnił inż. T.S., który dokonywał prac geodezyjnych, co potwierdzone jest w zapisach na stronie 3.

Roboty związane z odhumusowaniem rozpoczęto 15.07.2022 r. Data zapisu odbioru robót związanych z montażem rur stalowych również odnosi się do w/w robót. Brak zapisu daty dot. wykonania koryta na poszerzeniu w km 4+830 do 5+910 wynika z przeoczenia.

(akta kontroli str. 340- 341, 342-373, 374-375)

2. Dyrektor PZD oraz Inspektor Nadzoru nierzetelnie sprawowali nadzór nad realizacją umowy z Wykonawcą robót w zakresie kontroli jakości robót określonych w STWiORB/SST.

Pomimo zapisów w przyjętych Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych będących integralną częścią Umowy, PZD nie wyegzekwował wykonania przez Wykonawcę robót budowlanych wszystkich badań i prac zgodnie z obowiązującymi specyfikacjami, tj.:

A) - Specyfikacja D-04.04.01. - podbudowa i ulepszenie podłoża z gruntu stabilizowanego cementem przewidywała:

w pkt w pkt. 6.3, iż częstości badań i pomiarów w czasie robót na wytrzymałość na ściskanie winna wynosić siedem i 28 dni, zaś minimalna liczba badanych próbek, na dziennej działce roboczej¹⁰⁷ winna wynosić sześć próbek. Pomimo ww. zapisu w SST, w trakcie robót nie były wykonywane próby wytrzymałości na ściskanie po siedmiu dniach lecz wyłącznie po 28 dniach, zaś liczba badanych próbek na całej długości drogi (na każdej działce roboczej) wyniosła trzy próbki.

Inspektor Nadzoru wyjaśnił, że: *Badania wytrzymałości warstwy stabilizowanej cementem zostały wykonane po 28 dniach ponieważ pełna projektowa (zakładana) wytrzymałość osiągana jest po upływie minimum tego czasu. Po upływie siedmiu dni można jedynie określić charakter przyrostu wytrzymałości. Informacja o tym nie jest niezbędna i może stanowić jedynie odniesienie do ogólnej wiedzy inżynierskiej w zakresie projektowania mieszanki stabilizującej. Informacja dot. wytrzymałości po siedmiu dniach nie daje pełnego obrazu wytrzymałości mieszanki na ściskanie i dlatego zrezygnowano z tych badań. Mimo to, w celu zapewnienia ciągłości robót, a jednocześnie ich jakości Wykonawca zobowiązał się do usunięcia i ponownego ułożenia na swój koszt warstwy stabilizacyjnej oraz warstw leżących powyżej jeżeli nie zostaną spełnione wymagania wytrzymałościowe zawarte w SST. Na powyższe spisana została notatka pomiędzy mną a Kierownikiem Budowy działającym w imieniu Wykonawcy. Odnośnie minimalnej ilości próbek wyjaśnił, że: zgodnie z zasadami wiedzy inżynierskiej minimalna ilość próbek pobranych do badań, na podstawie których określa się średnią wytrzymałość, wynosi minimum trzy próbki. W niektórych przypadkach zmniejszono ilość próbek z sześciu do trzech lecz w każdym przypadku*

¹⁰⁷ Wynoszącej 400 m².

ich liczba nie była mniejsza niż trzy na dziennej działce roboczej. Zgodnie z SST sześć próbek powinno zostać pobrane do badań łącznie po siedmiu i 28 dniach (po trzy w każdym przypadku). Ponieważ zrezygnowano z badań po siedmiu dniach, próbki (trzy) zostały pobrane do badań po 28 dniach.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: Moje stanowisko jest tożsame ze stanowiskiem Inspektora Nadzoru w tym zakresie. Należy zauważyć również, że wykonana stabilizacja jest wyprodukowana przez wytwórnię i dostarczona na miejsce wbudowania. Dzięki temu jest to produkt jednorodny, powtarzalny w każdej dostarczonej partii, i opracowany na składnikach, których właściwości przed wyprodukowaniem podlegały sprawdzeniu (cement, kruszywo) a ich dozowanie odbywało się w sposób precyzyjny. W związku z tymi faktami należy wnioskować, że dostarczony produkt spełnia wymagania zawarte w SST pod względem jakościowym.

Normą odniesienia do tej specyfikacji jest norma PN-S 96012: 1997 Drogi samochodowe. Podbudowa i ulepszone podłoże z gruntu stabilizowanego cementem gdzie określono dwa terminy badania po 7 i 28 dniach. Również należy zauważyć, że Polski Komitet Normalizacyjny dla tego typu mieszanek wprowadził w 2005 roku jako aktualnie obowiązującą normę europejską PN-EN 14227-1 Mieszanki związane spoiwem hydraulicznym – Wymagania. Część 1: Mieszanki związane cementem. W normie tej wymagane jest jedynie badanie parametru wytrzymałości na ściskanie mieszanki po 28 dniach. W związku z powyższym według najnowszej normy wymaganie parametru wytrzymałościowego zostało spełnione.

Kolejnym dowodem na to, że parametr wytrzymałości 7 dniowej nie jest konieczny do oceny ostatecznej wytrzymałości stabilizacji jest fakt zastosowania cementu CEM II/B-V 32,5 R. Z wiedzy naukowej oraz inżynierskiej jest znane, że parametry wytrzymałościowe tego cementu tj. cementu portlandzkiego popiołowego kształtują wolne tempo narastania wytrzymałości w początkowym okresie twardnienia do 7 dni i duży przyrost wytrzymałości w późniejszym okresie do 90 dni.

w pkt 6.4 określone zostały wymagania dot. cech geometrycznych podbudowy, w tym wyszczególnienie badań i pomiarów oraz minimalną częstotliwość pomiarów¹⁰⁸. Inspektor Nadzoru wyjaśnił, że: przebudowa drogi zachowywała jej dotychczasowy ślad w ujęciu sytuacyjno-wysokościowym. Istniejąca nawierzchnia została sfrezowana i na niej ułożono warstwę wiążącą i ścieralną. Istniejącą drogę poszerzono. Na poszerzeniach wykonano nową konstrukcję z pełnymi warstwami konstrukcji (warstwa stabilizowana cementem, kruszywem łamanym itp.). Grubość warstwy stabilizowanej cementem oraz warstwy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie została sprawdzona badaniami. Zbadano również nośność warstw. Badania nośności wykonano z pomocą płyty dynamicznej. Ww. badania potwierdziły osiągnięcie parametrów zapisanych w SST. Poszerzenia wykonywano w odniesieniu do istniejących rzędnych wysokościowych i lokalizacji istniejącej osi jezdni. Nie było więc konieczności wyznaczania nowych rzędnych wysokościowych oraz punktów odniesienia. Szerokość poszerzeń wynosiła od 75 cm do 80 cm. Szerokość ta uniemożliwiała badanie równości poprzecznej oraz precyzyjnego określenia spadku poprzecznego wyłącznie na poszerzeniach. Celem zachowania wszystkich parametrów geometrycznych drogi, po wykonaniu warstwy wiążącej i ścieralnej (docelowo) były wykonane wszystkie badania geometryczne na całej szerokości pasa ruchu (tj. równość poprzeczna, spadek poprzeczny, równość podłużna, szerokość). Badania równości poprzecznej warstwy wiążącej nie były wykonywane przy pomocy

¹⁰⁸ Szerokość podbudowy – 5 razy na 1 km; Równość podłużna – 5 razy na 1 km; Równość poprzeczna – 5 razy na 1 km, Spadki poprzeczne 5 razy na 1 km; Rzędne wysokościowe – co 100 m; Ukształtowanie osi w planie - co 100 m; Grubość podbudowy – w 3 punktach na każdej działce roboczej; Nośność podbudowy – 2 razy na 1 km.

profilografu lecz podobnie jak w przypadku warstwy ścieralnej wykonywane były przy pomocy łaty o dł. 2 m. oraz klina. Do pomiarów równości poprzecznej nie zastosowano profilografu gdyż moim zdaniem równoważną metodą jest metoda pomiaru łatą i klinem i ta metoda została zastosowana. Natomiast badania równości podłużnej warstwy wiążącej przeprowadzone zostały przy pomocy łaty o dł. 4 m i klina oraz przy pomocy planografu.

Wyjaśniam, że w trakcie tej Inwestycji zleciłem dodatkowe badanie równości podłużnej warstwy ścieralnej przy użyciu planografu pomimo, iż SST nie wymagał obligatoryjnie tej metody, gdyż dopuszczona była metoda pomiaru łatą i klinem.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *Moje stanowisko w tym zakresie jest tożsame ze stanowiskiem Inspektora Nadzoru. W szczególności: „Na poszerzeniach wykonano nową konstrukcję z pełnymi warstwami konstrukcji (warstwa stabilizowana cementem, kruszywem łamanym itp.). Grubość warstwy stabilizowanej cementem oraz warstwy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie została sprawdzona badaniami. Zbadano również nośność warstw. (...) Szerokość poszerzeń wynosiła od 75 cm do 80 cm. Szerokość ta uniemożliwiała badanie równości poprzecznej oraz precyzyjnego określenia spadku poprzecznego wyłącznie na poszerzeniach”.*

B) - Specyfikacja D-04.05.01. - podbudowa z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie przewidywała:

w pkt. 5.5., iż Wykonawca wykona odcinek próbny przed planowanym rozpoczęciem robót¹⁰⁹. Pomimo tego obowiązku, Inspektor Nadzoru nie wyegzekwował jego wykonania przez Wykonawcę.

Inspektor Nadzoru wyjaśnił, że odcinki próbne zwykle wykonuje się w przypadku stosowania nowych technologii, nowych materiałów lub innowacyjnego sprzętu oraz odcinków dróg w całości nowej lokalizacji (po nowym śladzie). Żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Zastosowane w tej Inwestycji technologie, materiały oraz sprzęt były typowe zaś przebudowywana droga biegła po starym śladzie. Z powyższych względów oraz na konieczność dbałości o zachowanie terminu zrezygnowałem z egzekwowania wykonania takich odcinków przez Wykonawcę.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *Wyniki badań potwierdziły prawidłowość wykonania warstwy podbudowy. Zatwierdzony materiał był znany Zamawiającemu a także wykonywane wcześniej podobne roboty budowlane przez Wykonawcę dla PZD Kielce na innych zadaniach pozwoliły na rezygnację z konieczności wykonywania odcinka próbnego. Ponadto jeżeli pojawiłaby się sytuacja w której wyniki badań z podbudowy nie spełniałyby wymogów dokumentacji to Wykonawca był zobowiązany ponownie wykonać prawidłowo podbudowę zgodnie z pkt 6.5 Specyfikacji D-04.05.01.*

C) - Specyfikacja D-05.03.05. - nawierzchnia z betonu asfaltowego – warstwa ścieralna AC11S przewidywała:

w pkt 5.6., że przed przystąpieniem do wykonania warstwy z betonu asfaltowego o wysokim module sztywności, Wykonawca wykona odcinek próbny celem uściślenia organizacji wytwarzania i układania oraz ustalenia warunków zagęszczania. Zaakceptowanie przez Inżyniera wyników badań próbek z próbnego zarobu stanowi podstawę do wykonania przez Wykonawcę odcinka próbnego.

Pomimo ww. obowiązku Inspektor Nadzoru nie wyegzekwował jego wykonania przez Wykonawcę.

¹⁰⁹ W celu stwierdzenia czy sprzęt przewidziany do mieszania, rozkładania i zagęszczania jest właściwy; określenia grubości warstwy materiału w stanie luźnym, koniecznej do uzyskania wymaganej grubości warstwy podbudowy po zagęszczeniu; określenia potrzebnej liczby przejazdów walców do uzyskania wymaganego wskaźnika zagęszczenia warstwy podbudowy.

Odnosnie tej nieprawidłowości Inspektor Nadzoru wyjaśnił jak powyżej.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *Wyniki badań potwierdziły prawidłowość wykonania warstwy ścieralnej. Zatwierdzony materiał był znany Zamawiającemu a także wykonywane wcześniej podobne roboty budowlane przez Wykonawcę dla PZD Kielce na innych zadaniach pozwoliły na rezygnację z konieczności wykonywania odcinka próbnego. Ponadto jeżeli pojawiłaby się sytuacja w której wyniki badań z w-wy ścieralnej nie spełniałyby wymogów dokumentacji to Wykonawca był zobowiązany ponownie wykonać prawidłowo warstwę zgodnie z pkt 8.2 Specyfikacji D-05.03.05.*

w pkt 6.4.1. zbadanie cech geometrycznych i właściwości warstw nawierzchni z betonu asfaltowego¹¹⁰. Częstotliwość, zakres badań i pomiarów określona została w tablicy 9. Pomimo obowiązku wykonania badań rzędnych wysokościowych nie rzadziej niż co 10 m oraz badań ukształtowania osi w planie nie rzadziej niż co 20 m, badania te nie zostały wykonane.

Odnosnie tej nieprawidłowości Inspektor Nadzoru wyjaśnił jak powyżej.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *Moje stanowisko w tym zakresie jest tożsame ze stanowiskiem Inspektora Nadzoru. W szczególności „Celem zachowania wszystkich parametrów geometrycznych drogi, po wykonaniu warstwy wiążącej i ścieralnej (docelowo) były wykonywane wszystkie badania geometryczne na całej szerokości pasa ruchu (tj. równość poprzeczna, spadek poprzeczny, równość podłużna, szerokość)”. Ponadto przebudowę drogi wykonywano w odniesieniu do istniejących rzędnych wysokościowych i lokalizacji istniejącej osi jezdni. Nie było więc konieczności wyznaczania nowych rzędnych wysokościowych oraz punktów odniesienia.*

D) - Specyfikacja D-05.03.06. - nawierzchnia z betonu asfaltowego - warstwa wiążąca i wyrównawcza AC16W przewidywała:

w pkt 6.5.4.4., że do oceny równości poprzecznej warstw nawierzchni dróg wszystkich klas należało stosować metodę pomiaru profilometrycznego równoważną użyciu łąty i klina, umożliwiającą wyznaczenie odchylenia równości w przekroju poprzecznym pasa ruchu drogi. W miejscach niedostępnych dla profilografu pomiar równości podłużnej warstw nawierzchni należało wykonać w sposób ciągły z użyciem łąty i klina. Długość łąty w pomiarze równości poprzecznej powinna wynosić 2 m. Pomiar powinien być wykonywany nie rzadziej niż co 5 m. Pomimo obowiązku zastosowania planografu do ww. pomiarów, nie był on stosowany.

Odnosnie tej nieprawidłowości Inspektor Nadzoru wyjaśnił jak powyżej.

E) - Specyfikacja D-08.02.02 - nawierzchnie z brukowej kostki betonowej przewidywała: w pkt.6.4. sprawdzenie m.in. nierówności podłużnych, spadków poprzecznych oraz niwelety nawierzchni. Parametry te w odniesieniu do poszerzenia drogi nie zostały sprawdzone.

Odnosnie tej nieprawidłowości Inspektor Nadzoru wyjaśnił jak powyżej.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: *W dniu wykonywania inwestycji zgodnie z dokumentem odniesienia do specyfikacji tj. załącznik nr 6 do Rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie dopuszczono badanie równości poprzecznej metodą łąty i klina. Kserokopia w/w załącznika do rozporządzenia w załączeniu.*

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach, ponieważ dla sprawdzenia poprawności wbudowanego asortymentu robót STWiORB/SST

¹¹⁰ Szerokość warstwy – nie rzadziej niż co 20 m; Szerokość podłużna warstwy – każdy pas ruchu planografem lub łątą co 10 m; Równość poprzeczna warstwy – nie rzadziej niż co 10 m; Spadki poprzeczne warstwy – j.w.; Rzędne wysokościowe – j.w.; Ukształtowanie osi w planie – nie rzadziej niż 20 m; Grubość warstwy – 2 próbki dla każdego pasa o powierzchni do 3000 m²; Złącza podłużne i poprzeczne – cała długość złącza; Krawędź, obramowanie warstwy – cała długość.

wskazywał przeprowadzenie konkretnych badań i sprawdzeń podczas realizacji robót. Prawidłowa kontrola jakości wbudowanych warstw konstrukcji nawierzchni ma znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania elementu podczas użytkowania obiektu. To zamawiający przyjął STWiORB/SST określający w jaki sposób należy wykonać i sprawdzić poszczególne elementy robót w związku z powyższym powinien ich przestrzegać. Przywołany załącznik nr 6 do wymienionego rozporządzenia wskazuje jakimi metodami można dokonać pomiaru równości natomiast to zamawiający w przyjętej specyfikacji wskazuje czego oczekuje w zakresie metodyki badań i pomiarów w przewidzianym do realizacji zadaniu inwestycyjnym.

3. Dyrektor PZD oraz Inspektor Nadzoru dokonali odbioru niekompletnego operatu powykonawczego w przypadku zadania pn.: „Przebudowa drogi powiatowej nr 0022T na odc. Lubania - Życiny”. Opisane powyżej (pkt 2) wymogi dotyczące zakresu badań i prac, określone w Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych (będących częścią Dokumentacji Projektowej, przyjętej przez Dyrektora protokołem w dniu 31 sierpnia 2020 r. i Umowy nr 4M/0022T/2022 zawartej w dniu 16 maja 2022 r.), nie zostały spełnione. Pomimo to protokołem nr 4M/0022T/2023 podpisanym przez Dyrektora PZD dokonał w dniu 15 listopada 2023 r. odbioru końcowego Inwestycji czym potwierdził wykonanie przez Wykonawcę zobowiązania wynikającego z Umowy. Było to sprzeczne z §1 ust. 2 pkt 3 Umowy, zgodnie z którą *Wykonawca zobowiązał się do wykonania i oddania na rzecz Zamawiającego przedmiotu umowy (...) zgodnie z warunkami zawartymi w niniejszej umowie oraz w (m.in.) szczegółowych specyfikacjach technicznych*. Stanowiły one integralną część Umowy. Zgodnie z pkt 8.4.1 wymagań ogólnych SST dotyczącym zasad odbioru robót, Komisja odbierająca roboty miała dokonać ich oceny jakościowej na podstawie przedłożonych dokumentów (...) *oraz zgodności wykonania robót z Dokumentacją Projektową oraz SST*, zaś zgodnie z pkt. 8.4.2. ww. wymagań ogólnych, do odbioru końcowego Wykonawca był zobowiązany przygotować (zgodnie z ppkt. 2) m.in. *SST (uzupełniające lub zamiennie)*.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora: Wymagania jakościowe dla robót budowlanych stawiane przez SST oraz obowiązujące dokumenty prawne, standardy, normy oraz ustalenia techniczne i wiedzę inżynierską zostały spełnione. Dlatego też dokonano odbioru inwestycji. Został osiągnięty cel inwestycji jakim była przebudowa drogi powiatowej nr 0022T na odcinku Lubania – Życiny w oparciu o dokumentację. W odniesieniu do pkt. 8.4.2 SST uzupełniające lub zamiennie wyjaśniam, że nie dokonywano zamiany warstw konstrukcji jezdni jak również nie dokonywano uzupełnień o nowy rodzaj robót nie ujęty w SST. W związku z tym faktem nie było uzasadnienia technicznego i finansowego aby takie dodatkowe dokumenty zlecać projektantowi.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach, gdyż dokonanie odbioru robót bez weryfikacji kompletności wszystkich wymaganych badań i sprawdzeń oraz uznanie, że osiągnięcie efektu w postaci wybudowanej drogi daje gwarancję prawidłowo wykonanych robót jest nieprawidłowe, ponieważ tylko roboty zrealizowane w wymaganej technologii i standardzie technologicznym dają gwarancję prawidłowego funkcjonowania i bezpieczeństwa w użytkowaniu po oddaniu drogi do ruchu.

(akta kontroli str. 417-419, 473-478, 557)

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja Inwestycji przebiegała zgodnie z harmonogramem terminowo-rzeczowo-finansowym będącym załącznikiem do Umowy, a określone w niej efekty rzeczowe zostały osiągnięte. Powiatowy Zarząd Dróg nie dokonywał, po zawarciu Umowy, zmiany jej zakresu rzeczowego tj. jego zwiększenia lub zmniejszenia (tzw. roboty

zaniechane). Wykonane natomiast zostały roboty zamienne, których możliwość wykonania przewidziana była w Umowie. Dyrektor PZD oraz Inspektor Nadzoru działali nierzetelnie nie egzekwując od wykonawcy prawidłowego prowadzenia przez kierownika budowy Dziennika Budowy. PZD nie wyegzekwował także wykonania przez Wykonawcę wszystkich badań i prac zgodnie z obowiązującymi Szczegółowymi Specyfikacjami Technicznymi będącymi integralną częścią Umowy. Tym samym Dyrektor PZD oraz Inspektor Nadzoru działając nierzetelnie dokonali odbioru niekompletnego operatu powykonawczego. Realizacja Inwestycji nie była przedmiotem kontroli i audytu wewnętrznego lub kontroli i inspekcji prowadzonych przez podmioty zewnętrzne.

OBSZAR

4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z §3 ust 1 Umowy, wstępne wynagrodzenie za wykonanie Inwestycji strony ustaliły zgodnie z ofertą Wykonawcy za cenę kosztorysową wynoszącą 12 831 231,50 zł netto. Kwota brutto wyniosła 15 782 414,74 zł. Z ww. kwoty 5% tj. 789 120,74 zł stanowiły środki własne Powiatu Kieleckiego, zaś pozostałe 95% tj. 14 993 294 zł pozyskał on z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Kwoty te zostały wydatkowane w pełnej wysokości i w terminie określonym w §2 ust.6 i §3 ust 4 Umowy za faktycznie wykonane roboty, a faktury wystawione przez Wykonawcę zostały rzetelnie opisane (o czym poniżej – Obszar IV pkt 2 Wystąpienia). Zapisy w ewidencji finansowo-księgowej PZD odzwierciedlały wielkość faktycznie wydatkowanych kwot na realizację Inwestycji i były tożsame z kwotą na nią przeznaczoną oraz określoną w kosztorysie powykonawczym z dnia 15 listopada 2023 r. Wydatki nie uległy zwiększeniu ani zmniejszeniu. Jak wyjaśniła Główna Księgowa PZD, Podwykonawcy nie występowali o płatności bezpośrednie. Złożyli oni natomiast do PZD oświadczenia, w których stwierdzili, że Wykonawca uregulował wszystkie należne płatności i nie zalega z płatnościami z tytułu realizacji robót na ww. Inwestycji. Stanowiły one podstawę do wypłaty wynagrodzenia dla Wykonawcy. Dofinansowanie do Inwestycji w ww. kwocie 14 993 294 zł miało charakter promesy udzielonej w dniu 17 maja 2022 r. Powiatowi Kieleckiemu przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK). Ponieważ Inwestycja realizowana była w okresie dłuższym niż 12 miesięcy zgodnie z nią, wypłata środków wynikających z promesy następowała w dwóch transzach, każdorazowo po zakończeniu określonego etapu prac w ramach inwestycji. Wysokość pierwszej z nich nie mogła być wyższa niż 50% kwoty promesy a druga w wysokości promesy pomniejszonej o kwotę wypłaconą w pierwszej transzy. Szczegółowy opis wysokości poszczególnych transz został opisany poniżej – Obszar IV pkt 2 Wystąpienia.

PZD udzielił w toku realizacji zamówienia na przeprowadzenie Inwestycji dwóch zamówień publicznych. Były to zamówienie:

- na opracowanie dokumentacji projektowej;
- na przebudowę ww. drogi.

W przypadku pierwszego z nich (na opracowanie dokumentacji projektowej) w dniu 22 października 2018 r. dokonano oszacowania wartości zamówienia. Wynosiła ona 184 500 zł. Wyłonienie wykonawcy (szczegółowo opisane w Obszarze I pkt 3 Wystąpienia) nastąpiło na podstawie przepisów PZD z 2004 r. Zastosowany został przy tym tryb zamówienia w postaci przetargu nieograniczonego określonego w art. 39 PZD. Umowa została zawarta w dniu 29 listopada 2018 r. Do umowy tej wprowadzono trzy aneksy. Ostateczna ustalona wartość umowy i jednocześnie całkowite wydatki poniesione w ramach tego zamówienia wyniosły 154 365 zł

W przypadku drugiego zamówienie publicznego (na przebudowę ww. drogi), oszacowanie wartości zamówienia miało miejsce 15 lutego 2022 r. Wyniosło ono 16 999 978,98 zł. brutto. Wylonienie wykonawcy nastąpiło w trybie podstawowym określonym w art. 275 pkt 1 PZP z 2019 r. Umowa z Wykonawcą została zawarta w dniu 16 maja 2022 r., a wartość udzielonego zamówienia została określona na 15 782 414,74 zł. Do Umowy wprowadzono jeden aneks. Ostateczna ustalona wartość umowy i jednocześnie całkowite wydatki poniesione w ramach tego zamówienia wyniosły 15 782 414,74 zł. brutto.

(akta kontroli str. 203-247, 540-547, 548)

2. W trakcie realizacji Inwestycji nie wystąpiły opóźnienia w regulowaniu przez Inwestora płatności na rzecz Wykonawcy. Były one realizowane terminowo w trzech transzach. Pierwsza z nich wyniosła 789 052,91 zł i została zrealizowana w dniu 15 października 2022 r.¹¹¹ ze środków własnych Inwestora. Na skutek pomyłki Wykonawcy, w dniu 18 listopada tegoż roku PZD dokonał korekty faktury na kwotę 67, 83 zł. Pierwsza transza wynosiła 5% wartości wynagrodzenia umownego Wykonawcy. Druga i trzecia transza płatności obejmowała wyłącznie środki pozyskane przez Powiat Kielecki z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Druga transza wyniosła 7 102 086,63 zł i została zrealizowana w dniu 21 grudnia 2022 r.¹¹² w wysokości 45% wartości wynagrodzenia umownego. Wysokość wypłaconej transzy była zgodna z warunkami promesy jaką Powiatowi Kieleckiemu udzielił BGK. Trzecia i ostatnia transza płatności wyniosła 7 891 207,37 zł i została zrealizowana w dniu 27 grudnia 2023 r. Stanowiła pozostałą do zapłaty kwotę wynagrodzenia umownego Wykonawcy.¹¹³ Zarówno terminy jak i wysokość płatności dokonanych była zgodna z §2 ust. 6 Umowy oraz z harmonogramem terminowo-rzeczowo-finansowym stanowiącym jej część.

Zgodnie z pkt 14 standardów kontroli zarządczej ww. operacje finansowe zostały rzetelnie i w pełny sposób udokumentowane, zatwierdzone i zweryfikowane. Zostały opisane przez Inspektora Nadzoru i zarejestrowane. Wstępnie zostały sprawdzone przez Główną Księgową PZD pod względem zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletnością i rzetelnością dokumentów dotyczących tych faktur, zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹⁴. Następnie po ich zweryfikowaniu pod względem merytorycznym przez Dyrektora, zostały one przez niego zatwierdzone.

Jak wyjaśniła Główna Księgowa PZD, w związku ze wzrostem cen za roboty wykonane, Wykonawca wystąpił w dniu 19 lipca 2023 r. z pismem do PZD o waloryzację wynagrodzenia (o 10% tj. 1 578 241,47 zł). Ponieważ Zarząd Dróg nie przystał na żądania Wykonawcy, od dnia 8 grudnia sprawa znajduje się w Sądzie Arbitrażowym.

(akta kontroli str. 203-237, 479-539, 549-552, 553)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność PZD w zakresie wydatkowania i rozliczania środków publicznych na ww. Inwestycję, a w szczególności wydatkowania tych środków w sposób terminowy, oszczędny i w wysokościach określonych w Umowie (harmonogramach) oraz za faktycznie wykonane roboty.

¹¹¹ Faktura Nr FS/11/09/2022.

¹¹² Faktura Nr FS/5/12/2022.

¹¹³ Faktura Nr FS/19/11/2023.

¹¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Doprowadzenie do podniesienia kwalifikacji zawodowych pracowników Powiatowego Zarządu Dróg w Kielcach zatrudnionych w Sekcji Planowania i Zamówień Publicznych w celu dostosowania ich kwalifikacji do zadań tej Sekcji określonych w regulaminie organizacyjnym.
2. Egzekwowanie od wykonawcy inwestycji prowadzonych przez Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach prawidłowego prowadzenia Dziennika Budowy przez kierownika budowy.
3. Wprowadzenia skutecznych mechanizmów nadzoru nad przygotowaniem inwestycji celem wyeliminowania przypadków nieprawidłowej procedury umożliwiającej rozpoczęcie robót budowlanych.
4. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad realizacją umów z wykonawcą robót, w zakresie kontroli ich jakości określonej w STWiORB/SST.
5. Dokonywanie odbioru robót po uprzedniej weryfikacji kompletności wszystkich wymaganych badań i sprawdzeń określonych w STWiORB/SST w celu uzyskania gwarancji prawidłowego funkcjonowania i bezpieczeństwa użytkowania wykonanych inwestycji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, 25.04.2024 r.

Kontroler
Tadeusz Mikołajewicz
Doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis