



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410. 3.2.2024

Barbara Kieres
Dyrektor
Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich
ul. Jagiellońska 72
25-602 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/052 Realizacja zadań związanych z budową obwodnic

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich ¹ , ul. Jagiellońska 72, 25-602 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Kieres, dyrektor od 1 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Monika Słoniewska, pełniąca obowiązki dyrektora od 28 do 29 lutego 2024 r.; Maciej Grzeszczak, dyrektor od 1 grudnia 2023 r. do 27 lutego 2024 r.; Jerzy Wrona, dyrektor od 1 lutego 2021 r. do 30 listopada 2023 r.; Damian Urbanowski, dyrektor od 8 grudnia 2011 r. do 31 stycznia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie budowy wybranych obwodnic. 2. Wyłonienie wykonawcy inwestycji. 3. Wykonanie obwodnicy oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. 4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą. 5. Wydatkowanie i rozliczenie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	2013-2024 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) 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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Zbigniew Jurkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/14/2024 z dnia 8 stycznia 2024 r. oraz nr LKI/61/2024 z dnia 17 maja 2024 r. (akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „ŚZDW”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przygotowanie budowy obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 nastąpiło w ramach współpracy z Zarządem Powiatu Włoszczowskiego oraz Burmistrzem Miasta i Gminy Włoszczowa. Obydwa organy samorządu terytorialnego sfinansowały opracowanie dokumentów planistycznych na potrzeby tej inwestycji drogowej, tj. studium wykonalności z koncepcją programowo – przestrzenną, w tym analizę wielokryterialną oraz program funkcjonalno – użytkowy dla I etapu budowy. Uzyskano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji. Według opracowań planistycznych, ocenie i konsultacjom społecznym poddano trzy warianty przebiegu obwodnicy, wybierając ostatecznie do realizacji wariant o najniższych kosztach, nie stwarzający szczególnego zagrożenia dla warunków ekologicznych środowiska naturalnego i nie powodujący negatywnego wpływu na środowisko.

Poddana kontroli NIK, budowa I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 weszła w zakres projektu obejmującego również rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 742, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014 – 2020, na realizację którego wydatkowano 61 104,7 tys. zł, z tego środki: Unii Europejskiej – 34 584,6 tys. zł, budżetu państwa – 4 020,0 tys. zł oraz budżetu województwa świętokrzyskiego – 22 500,1 tys. zł. Należycie w formule zaprojektuj i wybuduj wykonano budowę I etapu obwodnicy Włoszczowy za wynagrodzeniem ryczałtowym 36 194,8 tys. zł. Umowa z wykonawcą, wybranym zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ uwzględniała warunki gwarancji i rękojmi oraz zawierała zapisy zabezpieczające interes zamawiającego. W celu wykonywania robót budowlanych I etapu obwodnicy Włoszczowy uzyskano wymaganą decyzję na realizację inwestycji drogowej (dalej: ZRID).

Nadzór inwestorski nad realizacją inwestycji powierzono podmiotowi zewnętrznemu, wybranemu zgodnie z Pzp.

Nieprawidłowo w związku z powyższym, kierownikowi projektu w ŚZDW w ramach którego była realizowana inwestycja zaniechano z tego tytułu określenia w formie pisemnej zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Jednocześnie w formie pisemnej poinformowano go o przyznaniu, w związku z powierzoną funkcją dodatku specjalnego, wypłacanego co miesiąc w okresie realizacji projektu. Na użytkowanie drogi wybudowanej w ramach I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 uzyskano wymagane pozwolenie, stwierdzające wykonanie wszystkich robót budowlanych objętych ZRID i projektem budowlanym. ŚZDW prawidłowo utrzymywał stan techniczny oddanej do użytkowania drogi w ramach I etapu obwodnicy Włoszczowy, w tym zapewnił jej coroczną kontrolę. ŚZDW wywiązał się z obowiązku rozliczenia z Zarządem Województwa Świętokrzyskiego otrzymanego dofinansowania projektu budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 obejmującego również rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 742.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., dalej: Pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie budowy wybranych obwodnic.

Opis stanu faktycznego

1.1. W przyjętym przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego w dniu 26 września 2016 r. *Programie Rozwoju Infrastruktury Transportowej Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020*, budowa obwodnicy Włoszczowy została ujęta jako jedna z inwestycji priorytetowych.

(akta kontroli str. 1833-1846)

Pomiędzy Zarządem Województwa Świętokrzyskiego, Zarządem Powiatu Włoszczowskiego oraz Burmistrzem Miasta i Gminy Włoszczowa w dniu 26 września 2014 r. została zawarta umowa dotycząca udzielenia Samorządowi Województwa Świętokrzyskiego pomocy polegającej na opracowaniu na potrzeby budowy obwodnicy Włoszczowy studium wykonalności z koncepcją programowo – przestrzenną, programu funkcjonalno – użytkowego oraz uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Koszty opracowania ww. dokumentów poniosły Zarząd Powiatu Włoszczowskiego oraz Zarząd Miasta i Gminy Włoszczowa.

W opracowanym przez pracownię projektową we wrześniu 2016 r. studium wykonalności podano, że na potrzeby tego dokumentu sporządzono analizę wielokryterialną budowy obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786, uwzględniającą ocenę trzech wariantów przebiegu inwestycji. Wskazano, że analizę wielokryterialną przeprowadzono w oparciu o: koszt inwestycji; prognozę ruchu; rozwiązania projektowe; analizę ekonomiczną; raport oddziaływania na środowisko oraz harmonogram realizacji inwestycji. Koszty finansowe przedstawiały się następująco: wariant nr 1 – 83 315,0 tys. zł, wariant nr 2 – 80 947,0 tys. zł, wariant nr 3 – 76 199,0 tys. zł. Ocena porównawcza jako najkorzystniejszy wskazała wariant nr 3. W studium wykonalności podano, że nie stwarzał on szczególnego zagrożenia dla warunków ekologicznych środowiska naturalnego i nie powodował negatywnego wpływu na nie. W wyniku konsultacji społecznych odrzucono warianty nr 1 i nr 2. Podniesiono, że zaniechanie inwestycji spowoduje pogorszenie bezpieczeństwa ruchu oraz negatywnie wpłynie na środowisko i stan infrastruktury obecnie eksploatowanej.

(akta kontroli str. 1620-1697)

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach w dniu 4 października 2016 r. wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, którą ustalił środowiskowe uwarunkowania dla budowy obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 w dwóch etapach o łącznej długości ok. 11,5 km, realizowanej przez ŚZDW.

(akta kontroli str. 1791-1810)

Na potrzeby realizacji I etapu budowy obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 opracowano w dniu 11 lipca 2017 r. program funkcjonalno – użytkowy. Podano w nim, iż wykonano koncepcję programowo – przestrzenną. W raporcie oddziaływania na środowisko przeanalizowano trzy warianty przebiegu budowy drogi (wszystkie w południowej części Włoszczowy prowadzone po nowym śladzie). Łączna długość projektowanej obwodnicy dla poszczególnych wariantów wynosiła od ok. 11,2 km do 11,7 km. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, po analizie w szczególności ww. oceny porównawczej podniósł, że według raportu oddziaływania

⁵ 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.

na środowisko najbardziej korzystny był wariant nr 3 z uwagi na największe oddalenie od Włoszczowy. Warianty nr 1 i nr 2 określały przebieg obwodnicy z największą ingerencją w teren leśny, natomiast wariant nr 3 określał przebieg obwodnicy skrajem terenu leśnego i nie naruszał większości siedlisk przyrodniczych i miejsc rozrodu płazów.

(akta kontroli str. 1791-1810 i 1865-1869)

1.2. Według statutu ŚZDW, do obowiązków tego podmiotu należało wykonywanie zadań w zakresie planowania, budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶.

(akta kontroli str. 11 i 19)

W strukturze organizacyjnej ŚZDW zostały ujęte Wydział Planowania i Analiz oraz Wydział Realizacji Inwestycji⁷. Do zadań Wydziału Planowania i Analiz należało: prowadzenie analiz dotyczących potrzeb w zakresie rozwoju sieci drogowej; koordynacja i planowanie potrzeb dotyczących opracowania dokumentacji technicznej na roboty budowlane. Wśród zadań Wydziału Realizacji Inwestycji wyszczególniono prowadzenie nadzoru inwestorskiego i koordynację robót w trakcie realizacji. W strukturze organizacyjnej ŚZDW zostało również ujęte Stanowisko ds. Badań i Technologii, któremu przydzielono do realizacji sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad realizowanymi robotami drogowymi. Wydział Planowania i Analiz, Wydział Realizacji Inwestycji oraz Stanowisko ds. Badań i Technologii podlegały bezpośrednio zastępcy dyrektora ds. przygotowania i realizacji inwestycji ŚZDW. Na stanowisku specjalisty ds. badań i technologii zatrudniono osobę której, dyrektor ŚZDW przyznał dodatek specjalny z tytułu pełnienia funkcji kierownika projektu obejmującego budowę I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020. Dyrektor ŚZDW nie określił natomiast tej osobie w formie pisemnej zakresu zadań, obowiązków i odpowiedzialności kierownika ww. projektu. Pracownik ten posiadał uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalności inżynierskiej drogowej bez ograniczeń.

(akta kontroli str. 25-157, 170-173, 236 i 1892-1893)

W okresie budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742, ŚZDW posiadał zawarte umowy z wykonawcami na świadczenie na rzecz ŚZDW usług polegających na pełnieniu obsługi laboratoryjnej robót budowlanych na obiektach drogowych dla potrzeb realizacji zadań inwestycyjnych oraz związanych z bieżącym utrzymaniem obiektów mostowych. W ŚZDW nie funkcjonowało natomiast laboratorium umożliwiające kontrolę jakości podczas budowy i utrzymania sieci dróg zarządzanych przez jednostkę. W trakcie budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786, ŚZDW nie pobierał do badania we własnym zakresie próbek, celem badań laboratoryjnych.

(akta kontroli str. 69-109, 174-202 i 852-853)

Kierownikowi projektu obejmującego budowę I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 dyrekcja ŚZDW wystawiła ogółem 58 poleceń wyjazdów służbowych dotyczących kontroli wykonywanych robót budowlanych. Żadne z nich nie zostało rozliczone przez osobę delegowaną, w związku z czym pracownik nie pobrał

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 320.

⁷ Załącznik do zarządzenia nr 2/2018 dyrektora ŚZDW z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie ustanowienia regulaminu organizacji wewnętrznej i zakresu zadań komórek organizacyjnych ŚZDW.

z tego tytułu środków finansowych. Dokumenty te nie zawierały zapisów odnośnie dat i czasu przebywania osoby w miejscu delegowania. Kierownik projektu dokonywał w szczególności kwalifikowalności wydatków dotyczących realizowanego przez ŚZDW projektu i opracowywał do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego stosowne wnioski o płatność, a także przeprowadzał weryfikację merytoryczną dowodów księgowych wystawionych przez wykonawcę inwestycji, poprzedzającą dokonywanie płatności przez ŚZDW.

(akta kontroli str. 254-395, 776-836, 2152-2219 i 2511-2512)

1.3. Wojewoda Świętokrzyski w dniu 5 sierpnia 2019 r. wydał ZRID odnośnie budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786. W decyzji określono w sposób następujący parametry techniczne przedmiotowej drogi:

- *klasa drogi* – GP (droga główna ruchu przyspieszonego), droga jednojezdniowa o 2 pasach ruchu;
- *szerokość jezdni* – 2 x 3,5 m;
- *szerokość poboczy gruntowych* – 2 x 1,5 m;
- *kategoria ruchu* – KR5;
- *szerokość dodatkowych jezdni*:
 - DS1 – DS3 – 3,5 m, pobocza obustronne – 0,75 m, mijanki co 300 m, jezdnie na mijankach – 5 m;
 - DS4 – 3,5-6 m, pobocza obustronne – 0,75 m.

(akta kontroli str. 1894-1933)

1.4. Budowa I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 weszła w zakres projektu obejmującego również rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 742. Projekt ten został ujęty przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego w dniu 25 stycznia 2017 r. w wykazie zadań realizowanych w ramach przedsięwzięcia Inwestycje drogowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020⁸. Celem realizacji zadania było zwiększenie dostępności transportowej i poprawa bezpieczeństwa regionalnej sieci drogowej uzupełniającej Transeuropejską Sieć Transportową. Projekt przewidziano do realizacji w latach 2017-2020. Łączne planowane nakłady finansowe dla ww. projektu określono w wysokości 40 200,0 tys. zł. Przyjęto następujące źródła finansowania zadania: środki Unii Europejskiej – 34 170,0 tys. zł, środki budżetu województwa świętokrzyskiego – 6 030,0 tys. zł.

Zarząd Województwa Świętokrzyskiego w dniu 30 czerwca 2021 r.⁹ ujął projekt budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742 w wykazie zadań realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 następująco: okres realizacji zadania obejmował lata 2017-2021, natomiast łączne nakłady finansowe określono w wysokości 65 641,5 tys. zł. Źródła finansowania zadania były następujące: środki Unii Europejskiej – 34 584,6 tys. zł, środki budżetu państwa – 4 020,0 tys. zł, środki budżetu województwa świętokrzyskiego – 20 349,3 tys. zł, z tego: 1 648,0 tys. zł – wydatki kwalifikowalne oraz 18 701,5 tys. zł – wydatki niekwalifikowalne; kredyty i pożyczki – 6 252,4 tys. zł (wydatki niekwalifikowalne); kredyty i pożyczki – 435,2 tys. zł (wydatki kwalifikowalne).

(akta kontroli str. 1847-1851, 1858-1864, 1870-1891 i 2499-2508)

⁸ Uchwała nr 2261/17 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu zadań realizowanych w ramach przedsięwzięcia *Inwestycje drogowe w ramach RPO na lata 2014-2020*.

⁹ Uchwała nr 3944/21 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wykazu zadań realizowanych w ramach przedsięwzięcia *Inwestycje drogowe w ramach RPO na lata 2014-2020*.

1.5. Dyrektor ŚZDW w dniu 20 grudnia 2017 r. zawarł umowę z wykonawcą na wykonanie zadania inwestycyjnego polegającego na zaprojektowaniu i wybudowaniu I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742 za wynagrodzeniem 43 493,2 tys. zł. Środki na realizację ww. inwestycji zostały zabezpieczone w planie finansowym ŚZDW, bowiem Zarząd Województwa Świętokrzyskiego uchwałą nr 3352/17 z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej wykazu zadań realizowanych w ramach przedsięwzięcia Inwestycje drogowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 określił łączne nakłady finansowe na realizację ww. zadania w wysokości 48 968,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 222-248 i 1852-1857)

1.6. Stosownie do zapisów umowy z wykonawcą na wykonanie zadania inwestycyjnego polegającego na zaprojektowaniu i wybudowaniu I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742, wykonawca był zobowiązany do uzyskania decyzji ZRID z rygiem natychmiastowej wykonalności oraz wykonania projektu wykonawczego do dnia 30 września 2018 r. Według aneksu nr 1 do umowy z wykonawcą, uzyskanie ZRID powinno nastąpić do dnia 29 kwietnia 2019 r. Wojewoda Świętokrzyski w dniu 5 sierpnia 2019 r. wydał ZRID dla I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786. W punkcie 6 zatwierdził projekt budowlany dla tej inwestycji, który stanowił załącznik nr 3 do decyzji, składający się z 18 części. W uzasadnieniu ZRID podano, że zatwierdzony projekt budowlany był kompletny, został sporządzony przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane oraz był zgodny z wymogami ochrony środowiska. Wykonawca nie dotrzymał terminu uzyskania ZRID. Zastępca dyrektora ds. przygotowania i realizacji inwestycji w ŚZDW Karol Rożek pismem z dnia 26 sierpnia 2019 r. poinformował głównego księgowego ŚZDW, że wykonawca przedłożył ZRID w dniu 9 sierpnia 2019 r., tj. z 102 dniowym opóźnieniem. Z tego tytułu stosownie do zapisów umowy ŚZDW naliczył kary umowne w wysokości 37,6 tys. zł. Kwotę tą wykonawca wpłacił na rzecz ŚZDW w dniu 11 września 2019 r. ŚZDW podczas wyboru wykonawcy zrealizował obowiązek stosowania Pzp (w związku z wartością zamówienia podczas wyboru wykonawcy prawidłowo nie stosowano regulacji wewnętrznych).

(akta kontroli str. 222-248, 407-497, 1937-1939 i 1994-2028)

1.7. W związku z wydaniem ZRID w dniu 5 sierpnia 2019 r., ŚZDW w dniu 12 sierpnia 2019 r. protokolarnie przekazał wykonawcy teren budowy w celu realizacji zadania inwestycyjnego polegającego na zaprojektowaniu i wybudowaniu I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742. Wykonawca potwierdził protokolarnie otrzymanie od ŚZDW w szczególności następujących dokumentów: dokumentacji projektowej – projektu budowlanego w formie papierowej oraz na nośniku DVD, kopii ZRID, a także dziennika budowy.

(akta kontroli str. 1934-1936)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zaniechaniu przez dyrektora ŚZDW Damiana Urbanowskiego określenia w formie pisemnej kierownikowi projektu w ramach którego była realizowana budowa I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Formę pisemną zachowano natomiast podczas przyznania ww. osobie w związku z powierzoną funkcją dodatku specjalnego, wypłacanego co miesiąc w okresie realizacji projektu. NIK wskazuje, iż w myśl Standardów kontroli zarządczej¹⁰ nr 3,

¹⁰ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84, dalej: *standardy kontroli zarządczej*.

pracownikowi powinien zostać określony w formie pisemnej aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. NIK wskazuje, iż skutkiem zaniechania, o którym wyżej mowa było, iż kierownik projektu nie przedstawił rozliczenia pobytu w miejscu delegowania w żadnym z 58 poleceń wyjazdów służbowych dotyczących kontroli robót obejmujących budowę I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786. Z ww. tytułu, pracownikowi nie zostały wypłacone przez ŚZDW środki finansowe.

(akta kontroli str. 254-399 i 1892)

Osoba, która była kierownikiem projektu obejmującego budowę I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786, w toku kontroli NIK nie potrafiła wyjaśnić, dlaczego dopuściła do zaniechania rozliczenia wszystkich 58 poleceń wyjazdów służbowych dotyczących kontroli wykonywanych robót budowlanych dotyczących inwestycji.

(akta kontroli str. 2511-2512)

Były dyrektor ŚZDW Damian Urbanowski nie potrafił wyjaśnić przyczyn dopuszczenia do nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2509-2510)

OCENA CZĄSTKOWA

ŚZDW podczas przygotowania budowy obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 prawidłowo współpracował zarówno z Zarządem Powiatu Włoszczowskiego oraz z Burmistrzem Miasta i Gminy Włoszczowa. Obydwa organy samorządu terytorialnego sfinansowały opracowanie dokumentów planistycznych na potrzeby tej inwestycji drogowej. Według nich, ocenie i konsultacjom społecznym poddano trzy warianty przebiegu obwodnicy, uwzględniając ostatecznie do realizacji wariant o najniższych kosztach, nie stwarzający szczególnego zagrożenia dla warunków ekologicznych środowiska naturalnego i nie powodujący negatywnego wpływu na nie. W celu wykonywania robót budowlanych I etapu obwodnicy Włoszczowy uzyskano ZRID. Jako nieprawidłowe NIK ocenia, iż kierownikowi projektu w ramach którego była realizowana inwestycja zaniechano określenia w formie pisemnej zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności z tego tytułu.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Wyłonienie wykonawców inwestycji.

ŚZDW wszczął w dniu 21 lipca 2017 r. postępowanie na zaprojektowanie i wybudowanie I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742 (formuła zaprojektuj i wybuduj). Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego, a także na stronie internetowej ŚZDW. Ponadto ogłoszenie zamieszczono w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 21 lipca 2017 r. Wartość zamówienia ustalono w dniu 11 lipca 2017 r. w wysokości 55 971,2 tys. zł. Umowę o udzielenie zamówienia publicznego ŚZDW zawarł z wykonawcą w dniu 20 grudnia 2017 r. Zamieszczono w niej formułę prawną prowadzonego postępowania, tj. w trybie przetargu nieograniczonego, za wynagrodzeniem 43 493,2 tys. zł (35 360,3 tys. zł netto). Wynagrodzenie z tytułu robót dla I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wyniosło 36 013,6 tys. zł. Podano również, że wynagrodzenie było ryczałtowe i pokrywało wszelkie koszty związane z wykonaniem przedmiotu zamówienia. Umowa zawierała zapis stanowiący o współfinansowaniu zamówienia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014 – 2020. W celu przygotowania i przeprowadzenia postępowania przetargowego dyrektor ŚZDW powołał sześcioposobową komisję przetargową. Do nadzoru nad realizacją udzielonego zamówienia został powołany trzyosobowy zespół osób. Poszczególne osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły

oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 Pzp. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawierała wszystkie elementy określone w art. 36 Pzp. Kryteria udzielenia zamówienia stanowiły: cena – 60% oraz gwarancja – 40%. Ostateczny termin składania ofert upłynął w dniu 15 września 2017 r. Do upływu terminu składania ofert zostały złożone cztery oferty. Na okoliczność przeprowadzenia postępowania sporządzono wymagany protokół.

Jeden z wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia w dniu 16 listopada 2017 r. wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie od niezgodnych jego zdaniem czynności ŚZDW w ramach postępowania. Wnoszący odwołanie przedstawił następujące zarzuty: naruszenie art. 25a ust. 1, w związku z art. 25a ust.2 Pzp; naruszenie art. 22 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 1b oraz 24 ust. 12 Pzp; naruszenie art. 24 ust. 1 pkt 12 Pzp; naruszenie art. 91 ust. 1 Pzp. Krajowa Izba Odwoławcza w dniu 4 grudnia 2017 r. wydała wyrok, którym oddaliła wniesione odwołanie, uznając poszczególne zarzuty jako niezasadne, a kosztami postępowania obciążyła stronę wnoszącą odwołanie.

(akta kontroli str. 407-497)

W § 1 pkt 6 umowy, wykonawca zobowiązał się wykonać przedmiot umowy, zgodnie z wiedzą techniczną i praktyką budowlaną oraz z wymogami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹ (dalej: Prawo budowlane) i Pzp, oświadczając, że: zapoznał się z warunkami jej realizacji, terenem pod planowaną inwestycję, nie wnosząc w tym zakresie zastrzeżeń; otrzymał od ŚZDW wszelką niezbędną dokumentację techniczną; zobowiązał się wykonywać swoje obowiązki z najwyższą starannością, z uwzględnieniem profesjonalnego charakteru świadczonych przez siebie robót, za pomocą osób posiadających odpowiednie doświadczenie i stosowne uprawnienia. Wykonawca zobowiązał się zapewnić pełną obsługę laboratoryjną budowy (prowadzenie badań i pomiarów w ilościach zgodnych ze szczegółowymi specyfikacjami technicznymi, sporządzanie opinii technologicznych oraz operatów laboratoryjnych).

(akta kontroli str. 222-249)

Integralną częścią umowy z wykonawcą był program funkcjonalno – użytkowy, w którym zawarto zapisy dotyczące między innymi odbioru robót zanikających, podając, że odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu polega na finalnej ocenie jakości wykonywanych robót, które w dalszym procesie realizacji ulegną zakryciu. Odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu powinien być dokonany w czasie umożliwiającym wykonanie ewentualnych korekt i poprawek bez hamowania ogólnego postępu robót. Odbiór tych robót powinien zostać dokonany przez inspektora nadzoru. W dokumencie podano, że gotowość danej części robót do odbioru zgłasza wykonawca wpisem do dziennika budowy z jednoczesnym powiadomieniem inspektora nadzoru. Odbiór winien zostać przeprowadzony niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech dni od daty zgłoszenia wpisem do dziennika budowy i powiadomienia na piśmie o tym fakcie inżyniera. Jakość i ilość robót ulegających zakryciu podlegała ocenie inżyniera na podstawie dokumentów zawierających komplet wyników badań laboratoryjnych i w oparciu o przeprowadzone pomiary w konfrontacji w szczególności z dokumentacją projektową.

(akta kontroli str. 1070-1071)

W dzienniku budowy robót drogowych przykładowo między innymi: w dniu 30 marca 2020 r. kierownik budowy zawarł zapis stanowiący o wykonaniu warstwy wiążącej z betonu asfaltowego o grubości 8 cm na odcinku, natomiast w dniu 31 marca 2020 r. inspektor nadzoru potwierdził wykonanie ww. warstwy; w dniu 5 maja 2020 r.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 725.

kierownik budowy zawarł zapis stanowiący o wykonaniu warstwy mrozochronnej z mieszanki związanej z cementem o grubości 18 cm (inspektor nadzoru tego samego dnia potwierdził wykonanie przedmiotowych robót). W dniu 4 września 2020 r. kierownik budowy dokonał wpisu w dzienniku budowy o wykonaniu podbudowy z mieszanki niezwiązanej z kruszywa o grubości 20 cm (inspektor nadzoru tego samego dnia potwierdził wykonanie przedmiotowych robót).

(akta kontroli str. 1940-1992)

W § 9 umowy z wykonawcą ustalono kary umowne w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Podano, że ŚZDW był zobowiązany do zapłacenia wykonawcy kary umownej za odstąpienie od umowy z przyczyn za które ponosi odpowiedzialność w wysokości 10% wynagrodzenia brutto określonego umową.

Wykonawca był zobowiązany do zapłacenia ŚZDW kary umownej:

- za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy w wysokości 0,1% wynagrodzenia określonego umową;
- za opóźnienie w usunięciu wad w wysokości 0,2% wynagrodzenia określonego umową;
- za odstąpienie od umowy z przyczyn, za które ponosi on odpowiedzialność w wysokości 10% wynagrodzenia określonego umową;
- za niedostateczne zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 2% wynagrodzenia;
- za brak oznakowania (pierwszorazowy – w wysokości 3 000 zł, natomiast kolejny – wysokości 5 000 zł);
- za nieobecność kierownika budowy w okresie pracy biura budowy w wysokości 200 zł;
- za nieprzedstawienie w terminie określonym przez komisję odbiorową dokumentów rozliczeniowych w wysokości 3 000 zł;
- za brak zapłaty lub nieterminową zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcom w wysokości 0,05% wynagrodzenia określonego umową;
- za nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane w wysokości 0,05% wynagrodzenia określonego umową;
- za nieprzedłożenie poświadczonej za zgodność z oryginałem umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany w wysokości 0,05% wynagrodzenia określonego umową;
- za brak zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty w wysokości 0,05% wynagrodzenia określonego umową.

W związku z wartością zamówienia na zaprojektowanie i wybudowanie I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742, ŚZDW podczas wyboru wykonawcy zrealizował obowiązek stosowania Pzp (w związku z wartością zamówienia podczas wyboru wykonawcy prawidłowo nie stosowano regulacji wewnętrznych).

(akta kontroli str. 222-248 i 407-497)

We wniosku końcowym ŚZDW z dnia 20 lipca 2021 r. do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego dotyczącym rozliczenia dofinansowania projektu budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742 prawidłowo rozliczono wydatki kwalifikowalne.

(akta kontroli str. 509-836 i 989-997)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

OBSZAR **3. Wykonanie obwodnicy oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.**

Opis stanu faktycznego

3.1. W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli oględzin całości oddanego do użytkowania I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 stwierdzono, że jest on zgodny z określonym w pozwoleniu na użytkowanie i wynosi ok. 7,4 km, a jej przebieg odpowiada określonemu w projekcie budowlanym (branża drogowa) i zawiera elementy w nim wymienione. Znaki drogowe były czytelne. Nie stwierdzono ubytków w nawierzchni. Przy krawężnikach występował nieuprzątnięty piasek (umniejszał wyłącznie walor estetyczny nawierzchni drogowej). Do czasu oględzin, ŚZDW nie przeprowadził jeszcze prac porządkowych w tym zakresie w związku z zakończeniem okresu zimowego.

(akta kontroli str. 2439-2457)

Według zawartej w dniu 20 grudnia 2017 r. umowy z wykonawcą na zaprojektowanie i wybudowanie I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 (formuła zaprojektuj i wybuduj), zamówienie miało zostać wykonane do dnia 30 listopada 2020 r. z uwzględnieniem: wykonania projektu budowlanego wraz ze wszczęciem procedury ZRID oraz wykonaniem koncepcji zagospodarowania terenu pod przyszły obwód drogowy do dnia 30 czerwca 2018 r.; wykonania Studium Wykonalności Inwestycji w terminie miesiąca po podpisaniu umowy; uzyskania decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności do dnia 30 września 2018 r.; wykonania projektu wykonawczego do dnia 30 września 2018 r. oraz realizacji robót budowlanych do dnia 31 października 2020 r. Wykonawca był zobowiązany w ciągu 30 dni od zakończenia robót budowlanych, w imieniu ŚZDW uzyskać pozwolenie na użytkowanie obiektu.

Do ww. umowy zostały podpisane ogółem trzy aneksy. Według aneksu nr 1 obowiązującego od dnia 30 września 2018 r., zmianie uległy terminy: wykonania projektu budowlanego wraz ze wszczęciem procedury ZRID oraz wykonaniem koncepcji zagospodarowania terenu pod przyszły obwód drogowy do dnia 28 stycznia 2019 r.; uzyskania decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności do dnia 29 kwietnia 2019 r.; wykonania projektu wykonawczego do dnia 29 kwietnia 2019 r. W uzasadnieniu wprowadzenia aneksu nr 1 podniesiono, że podczas terenowych prac geologicznych stwierdzono odmienne warunki gruntowe w rejonie jednego ze zbiorników od wskazanych w programie funkcjonalno - użytkowym, w związku z czym wystąpiła konieczność zmian projektowych. W następstwie ich wprowadzenia, złożono wniosek o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, którego termin wydania się wydłużył.

Aneksem nr 2 z dnia 10 lipca 2020 r. ŚZDW zlecił wykonawcy realizację dodatkowego zamówienia polegającego na zaprojektowaniu i wykonaniu koniecznej przebudowy gazociągu we Włoszczowie w terminie do dnia 31 października 2020 r. za wynagrodzeniem 181,2 tys. zł, w związku odnowieniem warunków technicznych wydanych przez Polską Spółkę Gazownictwa. Udzielenia tego zamówienia nie można było przewidzieć na etapie przygotowywania postępowania przetargowego w wyniku którego wybrano wykonawcę.

Aneksem nr 3 z dnia 20 listopada 2020 r. wydłużono termin wykonania zamówienia do 30 grudnia 2020 r., w tym realizacji robót budowlanych do dnia 30 listopada 2020 r. Według uzasadnienia do wprowadzenia aneksu, wpływ na powyższe był spowodowany w szczególności wykonaniem dodatkowych robót, o których mowa wyżej.

(akta kontroli str. 222-249 i 961-988)

3.2. Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w dniu 18 grudnia 2020 r. wydał pozwolenie na użytkowanie drogi wybudowanej jako I etap obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 o długości ok. 7,4 km wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742. Decyzja stała się ostateczna w dniu 22 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 2029-2031)

3.3. ŚZDW w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego udzielił podmiotowi zewnętrznemu zamówienia publicznego na zarządzanie i nadzór nad realizacją inwestycji budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742. W § 5 ust. 1 umowy z wykonawcą na zarządzanie i nadzór nad realizacją inwestycji podano, że wykonawca był zobowiązany do nadzorowania budowy wskazanym w ofercie personelem. Dla przedmiotowej inwestycji prowadzono dziennik budowy uwzględniający następujące obiekty: drogowe; telekomunikacyjne/teletechniczne; elektroenergetyczne; przepusty oraz sanitarne. W dzienniku budowy zawarto zapisy odnośnie osób będących inspektorem nadzoru inwestorskiego dla budowy poszczególnych obiektów. Według § 5 ust. 5 umowy, wykonawca był zobowiązany do wykonania na własny koszt 15% kontrolnych badań laboratoryjnych wymaganych w Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych (SST). W toku realizacji inwestycji udokumentowano przeprowadzenie następujących badań laboratoryjnych: w zakresie robót ziemnych; warstw ulepszonego podłoża; podbudów pomocniczych; podbudów z betonu cementowego; podbudów zasadniczych z mieszanki niezwiązanej z kruszywem; podbudów zasadniczych z betonu asfaltowego; warstw wiążących oraz z warstw ścieralnych. Wykonawca inwestycji budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742 wykonał w okresie jej realizacji 1 567 badań laboratoryjnych natomiast podmiot, któremu ŚZDW zlecił zarządzanie i nadzór nad prowadzeniem procesu budowy przeprowadził 277 kontrolnych badań laboratoryjnych, co stanowiło 17% badań wykonawcy.

(akta kontroli str. 222-253, 852-853 i 1940-1992)

3.4. Według § 3 pkt 6 umowy z wykonawcą oraz zapisami załącznika nr 9 do programu funkcjonalno - użytkowego - SST *D-M.00.00.00 Roboty drogowe pkt 6 Kontrola jakości robót*, wykonawca zobowiązany był do opracowania programu zapewnienia jakości oraz przechowywania go na terenie budowy. Przedmiotowy program został opracowany przez wykonawcę i zawierał następujący zakres przedmiotowy: zakres prac; organizację wykonywania robót; zasady bezpieczeństwa i higieny pracy; kwalifikacje i doświadczenie pracowników; wykaz osób odpowiedzialnych za jakość i terminowość wykonywanych robót; metody i procedury kontroli i sterowania jakością; realizację zadań przez laboratorium wykonawcy; metody i system zbierania wyników badań laboratoryjnych i ich prezentacji inspektorowi nadzoru. W części szczegółowej programu zapewnienia jakości określono: materiały, wykaz sprzętu, transport i składowanie materiałów oraz pomiary i badania dla każdego asortymentu robót.

(akta kontroli str. 222-253 i 1208-1619)

3.5. Wykonawca, realizując obowiązek określony w § 5 umowy, zawarł następujące umowy ubezpieczenia: odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej; ubezpieczenia budowy i prac objętych umową oraz następstw nieszczęśliwych wypadków.

W § 12 umowy dopuszczono możliwość powierzenia przez wykonawcę wykonania jej części przez podwykonawców, po uzyskaniu uprzednio pisemnej zgody ŚZDW. Przewidziano dokonanie przez ŚZDW bezpośredniej zapłaty wymagalnego

wynagrodzenia przysługującego podwykonawcy, który zawarł zaakceptowaną przez ŚZDW umowę o podwykonawstwo.

W § 13 umowy z wykonawcą podano, iż tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy, wykonawca wnosi kwotę 2 174,6 tys. zł, co stanowiło 5% wynagrodzenia określonego umową. Wykonawca był zobowiązany do wniesienia zabezpieczenia na rzecz ŚZDW w formie gwarancji ubezpieczeniowej. W umowie podano, że 70% wniesionego zabezpieczenia przeznacza się jako gwarancję zgodnego z umową wykonania robót, natomiast 30% na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi. Wykonawca złożył w ŚZDW gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania umowy i usunięcia wad w dniu podpisania umowy.

W § 14 umowy podano, że wykonawca udzielił ŚZDW gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy. Termin gwarancji na roboty budowlane wyniósł 60 miesięcy, licząc od daty odbioru końcowego, z wyłączeniem terminu gwarancji na oznakowanie poziome grubowarstwowe i dokumentację projektową, który wyniósł 36 miesięcy. ŚZDW posiadał gwarancję z tytułu robót budowlanych do dnia 13 lutego 2026 r. Kierownik projektu budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742 oraz zastępca dyrektora ds. przygotowania i realizacji inwestycji ŚZDW Łukasz Kowalczyk wyjaśnili, że ŚZDW nie korzystał z przysługujących mu uprawnień określonych w § 14 umowy. W § 6 umowy podano, że w okresie obowiązywania gwarancji, ŚZDW był uprawniony do wezwania minimum dwa razy w roku wykonawcy do uczestnictwa w przeglądzie gwarancyjnym. W sytuacji nie usunięcia przez wykonawcę wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi, zamawiający mógł wykonać naprawę sam lub przez osoby trzecie na koszt wykonawcy.

(akta kontroli str. 222-253, 837-851 i 878-946)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

OBSZAR

4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą.

Opis stanu
faktycznego

4.1. Zarządzeniem dyrektora ŚZDW z dnia 8 lipca 2019 r. wprowadzono do stosowania *Instrukcję dla Obwodów Dróg Wojewódzkich*. W dokumencie podano, że do obowiązków kierownika obwodu drogowego należy między innymi: objazd dróg oraz kontrola ich stanu, a także mostów, urządzeń bezpieczeństwa ruchu, odwodnieniowych i innych znajdujących się w pasie drogowym. Do zadań drogomistrza obwodu drogowego należało kierowanie pracą brygady patrolowo - interwencyjnej. Powyższe czynności były dokumentowane w dziennikach objazdu obwodu drogowego w Łopusznie oraz w dziennikach czynności drogomistrzów tego obwodu. W odniesieniu do drogi wybudowanej jako I etap obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786, w dzienniku objazdu obwodu drogowego w latach 2021 – 2023 dokonano 154 wpisów, z tego: w 2021 r. – 54, w 2022 r. – 49, w 2023 r. – 51. W przypadku ogółem 124 wpisów w toku objazdów nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. W pozostałych przypadkach odnotowano sytuacje polegające na: otwarciu bram przy drodze, uszkodzeniu znaków drogowych, zanieczyszczeniu trawą kratek burzowych i cieków, natomiast śmieciami parkingu przy obwodnicy. Według zapisów w dzienniku objazdów przypadki te zostały niezwłocznie usunięte przez ŚZDW, w tym również w dniach, w których ich wystąpienie ujawniono. Ponadto w dniu 20 kwietnia 2021 r. odnotowano lokalne wymycia wysokich skarp nasypów między rondami i miejscami uszkodzone mocowania siatki dla płazów przy przepustach,

a także zaniżenie nawierzchni zjazdu. Usterki te były objęte okresem gwarancyjnym i zostały zgłoszone wykonawcy podczas przeglądu gwarancyjnego w dniu 30 kwietnia 2021 r., który je usunął.

W dziennikach czynności drogomistrzów w odniesieniu do drogi wybudowanej jako I etap obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786, w okresie 2021 – 2023 dokonano 221 wpisów dotyczących wykonanych prac utrzymaniowych, z tego: w 2021 r. – 85, w 2022 r. – 74, w 2023 r. – 62. Wpisy dotyczyły zamknięcia otwartej bramy ogrodzenia przy obwodnicy, oczyszczenia wpustów ulicznych, naprawy znaków drogowych, prac porządkowych na parkingu i na drodze, montażu elementów przeciwoślśnieniowych, a także koszeniu zieleni przy drodze.

(akta kontroli str. 2388-2409)

4.2. ŚZDW corocznie w latach 2021 – 2023 przeprowadzał kontrolę stanu technicznego drogi oddanej do użytkowania jako I etap budowy obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786, wymaganą art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Każdorazowo kontrolę przeprowadził zespół kontrolny złożony z pracowników ŚZDW (w dniu 20 października 2021 r. kontrolę za 2021 r., w dniu 19 października 2022 r. kontrolę za 2022 r. oraz w dniu 9 października 2023 r. kontrolę za 2023 r.). Osoby posiadały uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie, o których mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego. Ustalenia poszczególnych kontroli zostały zawarte w protokołach. Każdorazowo zespół kontrolny stwierdził, iż ww. droga była w stanie *dobrym*. Ponadto stwierdzono, że w stanie *dobrym* były również: pobocza, odwodnienie, chodniki, oznakowanie, a także zieleń. Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości nie wydawano zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 2361-2374)

Zastępca dyrektora ds. utrzymania sieci drogowej w ŚZDW Maciej Grzeszczak wyjaśnił, że podczas corocznych kontroli drogi wybudowanej jako I etap obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 nie sporządzano dokumentacji fotograficznej, ponieważ stan tego obiektu budowlanego był dobry i nie wymagał dokumentowania ustaleń w formie zdjęć.

(akta kontroli str. 2434)

4.3. Z dniem 22 grudnia 2020 r. stała się ostateczna decyzja Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie udzielenia ŚZDW pozwolenia na użytkowanie I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742. W uzasadnieniu do decyzji podano, że jej wydanie poprzedziła kontrola inwestycji przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kielcach. W toku kontroli stwierdzono w szczególności: zgodność wykonania obiektu z projektem architektoniczno – budowlanym; zastosowanie wyrobów budowlanych dopuszczonych do wprowadzenia do obrotu i powszechnego albo jednostkowego zastosowania w obiektach budowlanych; wykonanie wszystkich robót budowlanych, objętych pozwoleniem na budowę i projektem budowlanym, umożliwiającym oddanie obiektu do użytkowania. W protokole kontroli wymieniono również nieistotne przypadki odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego nie mające wpływu na prawidłowe użytkowanie obiektu.

(akta kontroli str. 2028-2034)

Od czasu przyjęcia do użytkowania drogi wybudowanej jako I etap obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 nie wydatkowano środków finansowych celem naprawy elementów drogi oraz powstałej infrastruktury poza kwotą 726 zł, z tytułu wymiany uszkodzonych barier energochłonnych.

(akta kontroli str. 2438)

W ŚZDW przeprowadzano przeglądy w okresie gwarancyjnym drogi wybudowanej jako I etap obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786. Podczas ostatniego przeglądu w dniu 5 października 2023 r. nie stwierdzono stanów nieprawidłowych.

(akta kontroli str. 2458-2498)

W okresie użytkowania I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786, ŚZDW posiadał zawarte umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej obejmujące szkody powstałe w związku z wykonywaniem funkcji właściciela i zarządcy dróg, w tym także szkody powstałe w związku z wykonywaniem usługi oczyszczania i zimowego utrzymania dróg, a także dokonał opłaty polis obejmujących ww. zakres.

(akta kontroli str. 2035-2151)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

OBSZAR

5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.

Opis stanu
faktycznego

5.1. ŚZDW w dniu 28 marca 2018 r. złożył do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego wniosek o dofinansowanie projektu budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742. Według wniosku: wartość ogółem projektu wyniosła 68 880,0 tys. zł; wydatki kwalifikowalne – 40 687,8 tys. zł; wnioskowane dofinansowanie – 38 604,6 tys. zł, w tym 34 584,6 tys. zł wkład Unii Europejskiej, natomiast wkład własny 22 275,4 tys. zł.

Zarząd Województwa Świętokrzyskiego decyzją z dnia 16 maja 2018 r. udzielił ww. projektowi w ramach Działania 5.1 *Infrastruktura drogowa* w Osi Priorytetowej 5. *Nowoczesna komunikacja* Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 dofinansowania na następujących zasadach: całkowita wartość projektu 60 880,0 tys. zł; wydatki kwalifikowalne – 40 687,8 tys. zł, z tego: współfinansowanie środkami Unii Europejskiej do kwoty 34 584,6 tys. zł, stanowiącej 85% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu; współfinansowanie krajowe z budżetu państwa do kwoty 4 020,0 tys. zł, stanowiącej 9,88% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu; wkład własny ŚZDW – 2 083,2 tys. zł, stanowiący 5,12%. Zgodnie z ww. decyzją ŚZDW zobowiązał się pokryć ze środków własnych wszelkie wydatki niekwalifikowalne w ramach projektu w wysokości 20 083,2 tys. zł. Określony w decyzji Zarządu Województwa Świętokrzyskiego okres realizacji projektu był następujący: rozpoczęcie w dniu 1 stycznia 2018 r. a zakończenie w dniu 30 listopada 2020 r.

W wyniku złożonego w dniu 8 września 2020 r. wniosku przez ŚZDW do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, decyzją z dnia 16 grudnia 2020 r. został zmieniony okres realizacji projektu w sposób następujący: rozpoczęcie w dniu 1 stycznia 2018 r., natomiast zakończenie w dniu 30 czerwca 2021 r. Wnioskodawca wydłużenie okresu realizacji projektu uzasadnił prowadzeniem procedury odwoławczej od decyzji ZRID. Ponadto została zwiększona do kwoty ogółem 65 641,5 tys. zł całkowita wartość projektu, poprzez zobowiązanie się ŚZDW do pokrycia ze środków własnych wydatków niekwalifikowalnych w wysokości 24 953,7 tys. zł. W zakresie wydatków kwalifikowalnych, współfinansowania środkami Unii Europejskiej, współfinansowania krajowego z budżetu państwa, a także wkładu własnego projekt nie uległ zmianie.

(akta kontroli str. 509-775)

Według wniosku końcowego ŚZDW z dnia 20 lipca 2021 r. do Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, na realizację projektu *Etap I budowy obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786* wydatkowano 61 104,7 tys. zł, z tego: na roboty budowlane – 43 261,4 tys. zł; na nadzór inwestorski - 645,8 tys. zł.; dokumentację projektową - 430,5 tys. zł; promocję projektu - 28,4 tys. zł oraz 16 738,6 tys. zł na zakup gruntów. Rozliczone wydatki kwalifikowalne wyniosły 40 687,8 tys. zł. Wszystkie ww. kwoty zostały ujęte w ewidencji księgowej ŚZDW.

(akta kontroli str. 776-836 i 989-997)

Według umowy z wykonawcą wraz z wprowadzonym aneksem wartość robót I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wyniosła 36 194,8 tys. zł. Z tytułu wykonanych robót wykonawca wystawił na rzecz ŚZDW ogółem 15 faktur VAT obejmujących roboty przy I etapie budowy obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786, tj.: nr F/R/2019/7/31 z dnia 11 lipca 2019 r. – 221,4 tys. zł (w zakresie dokumentacji projektowej); nr F/R/2019/10/21 z dnia 18 października 2019 r. – 147,6 tys. zł (w zakresie dokumentacji projektowej); nr F/R/2019/11/12 z dnia 15 listopada 2019 r. – 6 362,6 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2019/12/35 z dnia 11 grudnia 2019 r. – 1 548,3 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2020/1/9 z dnia 16 stycznia 2020 r. – 5 101,0 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2020/2/8 z dnia 13 lutego 2020 r. – 2 279,6 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2020/3/35 z dnia 16 marca 2020 r. – 1 877,0 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2020/4/25 z dnia 16 kwietnia 2020 r. – 3 084,8 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2020/5/17 z dnia 15 maja 2020 r. – 3 388,2 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2020/6/21 z dnia 16 czerwca 2020 r. – 2 891,3 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2020/7/36 z dnia 16 lipca 2020 r. – 1 761,0 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2020/8/14 z dnia 14 sierpnia 2020 r. – 1 902,9 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2020/9/4 z dnia 14 września 2020 r. – 1 224,6 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2020/12/54 z dnia 22 grudnia 2020 r. – 181,2 tys. zł (w zakresie robót budowlanych); nr F/R/2020/12/55 z dnia 22 grudnia 2020 r. – 4 223,3 tys. zł (w zakresie robót budowlanych wraz z nadzorem autorskim). W wyniku analizy wszystkich ww. 15 faktur stwierdzono, że rozliczenia ŚZDW z wykonawcą było prawidłowe. ŚZDW dokonał płatności z tytułu ww. faktur, po ich weryfikacji przez kierownika projektu. Nie miały miejsca sytuacje polegające na płatności odsetek przez ŚZDW w związku z nieterminowym regulowaniem płatności.

(akta kontroli str. 222-240, 961-968 i 2153-2219)

5.2. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach (dalej: UMWŚ) przeprowadził w listopadzie 2019 r. kontrolę dokumentów w zakresie prawidłowości udzielania zamówień publicznych w ramach realizacji projektu budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742. Kontrolą objęto zamówienie na zaprojektowanie i wybudowanie I etapu obwodnicy Włoszczowy. W informacji pokontrolnej z dnia 6 grudnia 2019 r. podano, że w wyniku weryfikacji przedmiotowego postępowania nie stwierdzono błędów i uchybień, w związku z czym nie zawarto zaleceń i rekomendacji dla ŚZDW. W grudniu 2019 r. UMWŚ przeprowadził natomiast kontrolę dokumentów w zakresie prawidłowości udzielenia zamówienia publicznego na zarządzanie i nadzór nad realizacją ww. zamówienia, udzielonego przez ŚZDW w dniu 5 stycznia 2018 r. wykonawcy za wynagrodzeniem 645,7 tys. zł. W informacji pokontrolnej z dnia 18 grudnia 2019 r. podano, że w wyniku weryfikacji przedmiotowego postępowania nie stwierdzono błędów i uchybień, w związku z czym nie sformułowano zaleceń i rekomendacji dla ŚZDW.

UMWŚ w dniu 28 października 2021 r. przeprowadził kontrolę końcową ww. projektu obejmującą: zgodność projektu z umową o dofinansowanie; przestrzeganie zasad

udzielania zamówień publicznych; weryfikację zgodności dokumentacji dotyczącej zakupów na potrzeby realizacji projektu; zakres działań informacyjnych i promocyjnych dla projektów współfinansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a także weryfikację osiągnięcia poziomu wskaźników zamieszczonych we wniosku aplikacyjnym na podstawie przedstawionych dokumentów. W informacji pokontrolnej z dnia 21 grudnia 2021 r. podano, że w toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a ww. projekt został zrealizowany zgodnie z umową o jego dofinansowanie. Podano, że w wyniku weryfikacji dokumentacji dotyczącej udzielonych zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości, a wydatki były ponoszone przez ŚZDW zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu. ŚZDW realizował wymogi dotyczące informacji i promocji oraz zrealizował zakładane we wniosku o dofinansowanie wskaźniki produktu i rezultatu.

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego przeprowadził w dniu 30 czerwca 2020 r. kontrolę budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786. W protokole z kontroli podano, że stwierdzono nieprawidłowości polegające na wystąpieniu przypadków braku zapisów dat objęcia obowiązków przez osoby pełniące funkcje na budowie, nie sporządzenia załącznika graficznego planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, tj. dokumentu opisującego sposób wykonywania danego zadania budowlanego pod względem bezpieczeństwa pracy, w związku z czym wydano zalecenia pokontrolne w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2410-2433)

5.3. W strukturze organizacyjnej ŚZDW w okresie budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 funkcjonowało stanowisko ds. audytu, na którym do dnia 31 maja 2020 r. zatrudniano audytora wewnętrznego w wymiarze 0,50 etatu, natomiast od dnia 1 czerwca do dnia 30 grudnia 2020 r. w wymiarze 0,25 etatu. Do zadań osoby pracującej na ww. stanowisku należało przekazywanie dyrektorowi ŚZDW opinii dotyczących zmian w celu wyeliminowania potencjalnych nieprawidłowości i zagrożeń w funkcjonowaniu jednostki. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego pismem z dnia 16 września 2020 r. poinformował dyrektora ŚZDW, iż od 2021 r. audyt wewnętrzny tej jednostki będzie prowadzony przez Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego UMWS w Kielcach i jednocześnie wydał polecenie wypowiedzenia do końca 2020 r. umowy o pracę z audytorem wewnętrznym.

(akta kontroli str. 203-221)

W związku z budową I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742, w ŚZDW nie zidentyfikowano, a następnie nie oszacowano ryzyka w związku z realizacją tej inwestycji drogowej. Identyfikacja ryzyka w związku z realizacją przez ŚZDW inwestycji budowlanych w poszczególnych latach okresu 2018 – 2020 była określana na dany rok przez dyrektora ŚZDW w arkuszu ryzyka. W dokumentach tych nie odniesiono się do ryzyka dotyczącego budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742. Były dyrektor ŚZDW Damian Urbanowski nie potrafił wyjaśnić, dlaczego w arkuszach nie odniesiono się do budowy I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 786 wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 742

(akta kontroli str. 498-508 i 2509-2510)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski	W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o powierzanie pracownikom w formie pisemnej zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności w ramach realizowanych projektów współfinansowanych środkami Unii Europejskiej.
Uwagi	NIK nie formułuje uwag.

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, czerwca 2024 r.

Kontroler
Zbigniew Jurkowski
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis