



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.3.1.2024

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Starosta Wałbrzyski

Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu

Aleja Wyzwolenia 20-24

58-300 Wałbrzych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. marsz. Józefa Piłsudskiego 15-17, 50-044 Wrocław

+48 71 711 83 01, lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu ¹ , Aleja Wyzwolenia 20-24, 58-300 Wałbrzych.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kwiatkowski, Starosta Wałbrzyski ² od 19 listopada 2018 r.
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	2021-2024 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Radosław Chodziński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/29/2024 z 14 lutego 2024 r. 2. Agnieszka Potyrała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/30/2024 z 14 lutego 2024 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-3)

¹ Dalej: SP w Wałbrzychu lub Starostwo.

² Dalej: Starosta.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Skontrolowane przez NIK inwestycje drogowe Powiatu Wałbrzyskiego, przyjęte do realizacji w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych⁵, tj.: **[1]** przebudowa drogi powiatowej Nr 3362D w Rybnicy Leśnej od km 3+451 do km 4+762 gm. Mieroszów⁶ oraz **[2]** przebudowa drogi powiatowej nr 3398D ul. Zachodniej w Boguszowie-Gorcach od km 0+000 do km 0+766⁷, zostały wykonane w ustalonych terminach. Niemniej w toku ich realizacji nie ustrzeżono się błędów wpływających na legalność, rzetelność i gospodarność postępowania.

Starostwo, zapewniło przygotowanie do realizacji ww. inwestycji drogowych. W okresie objętym kontrolą zadania te w Starostwie wykonywało, łącznie pięciu pracowników Wydziału Infrastruktury Powiatu i Ochrony Środowiska, którzy posiadali doświadczenie zawodowe umożliwiające prawidłową realizację zadań.

Dokumentacja projektowa ww. inwestycji została opracowana, co do zasady zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁸. W przypadku tych inwestycji, dokonano zgłoszenia robót budowlanych do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹. Wyboru wykonawców inwestycji drogowych dokonano stosownie do wymagań ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰.

Starostwo sprawowało nadzór inwestorski nad ww. inwestycjami drogowymi. Jednak nie wszystkie podejmowane w tym zakresie działania były w pełni rzetelne i skuteczne. W wyniku realizacji inwestycji osiągnięto zakładane efekty rzeczowe (z wyjątkiem stwierdzonego, podczas oględzin przebudowanej drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, braku na jednym zjeździe 50 m² nawierzchni bitumicznej, o łącznej wartości 6 722,16 zł brutto). Osiągnięcie efektów i celów inwestycji monitorowano za pośrednictwem powołanych inspektorów nadzoru inwestorskiego. Inwestycje zostały zrealizowane, odebrane i rozliczone w ustalonych terminach.

Stwierdzone w Starostwie nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: **[1]** zaniechania wystąpienia do ministra właściwego do spraw informatyzacji, o zwolnienie z obowiązku budowy kanału technologicznego w przypadku inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej; **[2]** nierzetelnej oceny wykonawcy w zakresie jego sytuacji ekonomiczno-finansowej i możliwości sprawnej i niezakłóconej realizacji inwestycji; **[3]** uchybień ujawnionych podczas oględzin inwestycji, m.in. nieusuwania z nawierzchni jezdni błota i żwiru, spękania asfaltu, ubytku białej farby w oznakowaniu poziomym, oberwania skarpy rowu, nieudroźnienia rowu odwadniającego ze stojącej w nim wody; **[4]** niewdrożenia w pełni skutecznych mechanizmów nadzoru i kontroli nad inspektorami nadzoru inwestorskiego, a w konsekwencji nad prawidłowością przebiegu procesu budowlanego; **[5]** braku protokołów (raportów) z części obligatoryjnych badań prawidłowości wykonania inwestycji; **[6]** odbioru robót bez rzetelnych i kompletnych protokołów (raportów) z części obligatoryjnych badań prawidłowości wykonania inwestycji; **[7]** nierzetelnego

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

⁵ Dalej także: Program Polski Ład.

⁶ O wartości robót: 2 074,0 tys. zł (w tym dofinansowanie z Programu Polski Ład: 1 970,3 tys. zł). Dalej także: przebudowa drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej.

⁷ O wartości robót: 2 237,7 tys. zł (w tym dofinansowanie z Programu Polski Ład: 2 125,8 tys. zł). Dalej także: przebudowa drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie projektu budowlanego.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. Dalej: Pzp.

sporządzenia protokołu końcowego odbioru robót dotyczącego przebudowy drogi powiatowej w Boguszwie-Gorcach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych

1.1. W strukturze organizacyjnej Starostwa, określonej Regulaminem organizacyjnym¹², zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji drogowych przypisano do realizacji Wydziałowi Infrastruktury Powiatu i Ochrony Środowiska. Zadania te oraz obowiązki i uprawnienia z nimi związane, zgodnie z zakresami obowiązków, wykonywało w okresie objętym kontrolą, łącznie pięciu pracowników ww. Wydziału¹³ (w tym jego naczelnik)¹⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 27-29, 65-86, 89-90, 93-94)

1.2. Spośród pięciu pracowników Wydziału Infrastruktury Powiatu i Ochrony Środowiska, którzy wykonywali zadania i obowiązki związane z przygotowaniem inwestycji drogowych, trzech posiadało wykształcenie wyższe (w tym dwóch wykształcenie techniczne¹⁵ i jeden wykształcenie w zakresie administracji), a dwóch wykształcenie średnie techniczne (posiadali oni uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie, w tym jeden był technikiem drogowym w zakresie dróg i mostów kolejowych, drugi posiadał specjalność budownictwo ogólne). Ponadto wszyscy wyżej wskazani pracownicy legitymowali się ukończeniem szkoleń związanych z problematyką drogową, na przykład z: infrastrukturą drogową, utrzymaniem dróg, inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego, zarządzaniem pasem drogowym. Pracownicy ci posiadali doświadczenie zawodowe w urzędach administracji publicznej na stanowiskach związanych z drogownictwem w zakresie sięgającym od pięciu do 21 lat.

Dokumentacja projektowa inwestycji drogowych była weryfikowana przez ww. pracowników m.in. pod kątem zgodności z zawartymi umowami na jej wykonanie.

(akta kontroli: tom I, str. 89-90, 93-113)

1.3. Odebrana dokumentacja projektowa dwóch inwestycji¹⁶, tj. dotycząca: **[1]** przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz **[2]** przebudowy drogi powiatowej w Boguszwie-Gorcach, została opracowana, co do zasady, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie projektu budowlanego. Sporządzono ją w języku polskim, w czytelnej technice graficznej; oprawiona została do formatu A4; składała się m.in. ze strony tytułowej, spisu treści, części opisowej i części rysunkowej. Na stronie tytułowej projektów zamieszczono m.in. nazwę elementu projektu budowlanego, nazwę inwestora oraz jego adres, imię, nazwisko, specjalność, numer

¹¹ 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.

¹² Ustalonym uchwałą Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego nr 156/2021 z 16 października 2021 r., zmienionym następnie uchwałą Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego nr 174/2021 z 23 listopada 2021 r.

¹³ Łącznie przeznaczono pięć etatów na realizację zadań w tym zakresie. Według stanu na dzień 23 lutego 2024 r. w Wydziale Infrastruktury Powiatu i Ochrony Środowiska był jeden wakat na stanowisku realizującym inwestycje drogowe. Starostwo nie powoływało dedykowanego zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie inwestycji drogowych.

¹⁴ Ogółem w Wydziale Infrastruktury Powiatu i Ochrony Środowiska zatrudnionych było 30 pracowników.

¹⁵ Z tego jeden pracownik (naczelnik) posiadał wykształcenie w zakresie inżynierii środowiska, drugi natomiast w zakresie mechaniki.

¹⁶ W skład dokumentacji wchodziły: projekt budowlano-wykonawczy, uzgodnienia i inne wymagane dokumenty, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót, przedmiar robót i kosztorys inwestorski.

uprawnień budowlanych osoby posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności, podpis ww. osoby.

Strony projektu budowlano-wykonawczego przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, zostały kolejno ponumerowane. Natomiast strony projektu budowlano-wykonawczego przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej nie były ponumerowane, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Powyższe dokumentacje zostały opracowane przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia projektowe¹⁷ oraz zawierały wszystkie elementy określone w umowach na ich opracowanie. W dokumentacjach tych, nie dokonywano żadnych zmian.

Na opracowanie dokumentacji projektowych zawarto z projektantami umowy o dzieło¹⁸. Wynagrodzenia za wykonanie dokumentacji projektowej wynosiły: 19,0 tys. zł (na przebudowę drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej) oraz 16,0 tys. zł (na przebudowę drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach) i były zgodne z kwotami wynikającymi z ww. umów.

(akta kontroli: tom I, str. 114-166, 250, 255)

1.4. W przypadku obu kontrolowanych inwestycji, zgłoszono roboty budowlane do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej¹⁹, zgodnie z art. 30 Prawa budowlanego, tj. 28 października 2021 r. (zgłoszenie dotyczące przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej) oraz 23 listopada 2021 r. (zgłoszenie dotyczące przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach). Do zgłoszeń dołączono wymagane prawem dokumenty oraz projekty budowlano-wykonawcze. Organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu do zamiaru wykonania robót budowlanych, wydając stosowne zaświadczenia – 9 listopada 2021 r. dotyczące przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz 17 grudnia 2021 r. dotyczące przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

(akta kontroli: tom I, str. 91, 173-184)

Starostwo w przypadku przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej, nie wystąpiło do ministra właściwego do spraw informatyzacji o zwolnienie z obowiązku budowy kanału technologicznego, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach w miejscu zaplanowanej inwestycji zlokalizowane były sieci teletechniczne, energetyczne i sanitarne.

(akta kontroli: tom I, str. 167-172, 255, 266)

Przebudowę drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej rozpoczęto 9 marca 2022 r.²⁰, a przebudowę drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach 4 kwietnia 2022 r.²¹. W powyższych dniach zostały sporządzone stosowne protokoły przekazania wykonawcy placu budowy przez Powiat Wałbrzyski. W przypadku obu inwestycji nie opracowano harmonogramów rzeczowo-finansowych, o czym szerzej w obszarze trzecim (punkt 3.1) wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I, str. 187, 208, 211)

¹⁷ M.in. uprawnienia projektowe o specjalności drogowej do projektowania bez ograniczeń.

¹⁸ Nr 236.WIP.7013.18.2.2019 z 30 października 2019 r. – dotyczyła przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej (zmieniona czterema aneksami, tj. nr 1 z 31 marca 2020 r., nr 2 z 16 czerwca 2020 r., nr 3 z 29 czerwca 2020 r., nr 4 z 31 sierpnia 2020 r. – zmiany dotyczyły m.in. zmiany terminu opracowania projektu, co wiązało się m.in. z epidemią COVID-19) i nr 127.WIP.7013.9.2021 z 28 maja 2021 r. – dotyczyła przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

¹⁹ Sprawy w tym zakresie procedował Wydział Administracji Architektoniczno-Budowlanej i Gospodarki Nieruchomościami SP w Wałbrzychu.

²⁰ Data rozpoczęcia robót.

²¹ Data rozpoczęcia robót.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Strony projektu budowlano-wykonawczego przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej nie zostały ponumerowane, co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie projektu budowlanego. Zgodnie z tym przepisem strony projektu budowlanego numeruje się kolejno.

Starosta wyjaśnił, że *przyczyną powyższego było niedopatrzenie projektanta, nie wpływające na merytorykę projektu budowlanego.*

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dopełnienie wymogu numeracji stron ww. projektu nie ma tylko charakteru formalnego. Usprawnia bowiem korzystanie z niego podczas procesu budowlanego przez jego uczestników.

(akta kontroli: tom I, str. 156-163, 189)

2. W przypadku przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej Starostwo nie wystąpiło do ministra właściwego do spraw informatyzacji, w trybie art. 39 ust. 6c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²², o zwolnienie z obowiązku budowy kanału technologicznego. Zgodnie z tym przepisem, minister właściwy do spraw informatyzacji, na wniosek zarządcy drogi, w drodze decyzji, zwalnia zarządcę z obowiązku budowy kanału technologicznego (...) w sytuacji, gdy lokalizowanie kanału technologicznego byłoby ekonomicznie nieracjonalne lub technicznie niemożliwe.

Starosta wyjaśnił m.in., iż *w ramach powyższej inwestycji kanały technologiczne nie zostały zapewnione z uwagi na brak miejsca ich lokalizacji w pasie drogowym, brak potencjalnych odbiorców usług telekomunikacyjnych. Przebudowywana droga zlokalizowana jest w terenie górskim, niezabudowanym prowadzi do schroniska górskiego „Andrzejówka”. Dodał ponadto m.in, że planowano wystąpienie do właściwego ministra o zwolnienie z obowiązku budowy kanału technologicznego. Jednakże wybuch epidemii COVID-19 spowodował liczne nieobecności pracowników zajmujących się inwestycjami powiatowymi i przeoczono ten obowiązek.*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stan prawny nie pozwalał na samowolne odstępianie od zlokalizowania kanałów technologicznych z uwagi na brak miejsca w pasie drogowym.

(akta kontroli: tom I, str. 255, 266)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo zapewniło przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych. W strukturze organizacyjnej Starostwa, zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji drogowych przypisano do realizacji pracownikom Wydziału Infrastruktury Powiatu i Ochrony Środowiska, posiadającym odpowiednie doświadczenie zawodowe i wiedzę.

Dokumentacja projektowa kontrolowanych inwestycji, została opracowana, co do zasady, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie projektu budowlanego. W przypadku obu kontrolowanych inwestycji, dokonano zgłoszenia robót budowlanych do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, zgodnie z art. 30 Prawa budowlanego.

Stwierdzone nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze dotyczyły: **[1]** braku numeracji stron projektu budowlano-wykonawczego przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej; **[2]** nie wystąpienia do ministra właściwego do spraw informatyzacji, o zwolnienie z obowiązku budowy kanału technologicznego w przypadku inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej.

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 320. Dalej: ustawa o drogach publicznych.

2. Wybór wykonawcy inwestycji

2.1. Dwa postępowania o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane, tj. przebudowę drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej i przebudowę drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach przeprowadzono w trybie podstawowym (bez negocjacji), zgodnie z art. 275 pkt 1 Pzp, o wartości mniejszej niż progi unijne, natomiast dwa postępowania dotyczące dokumentacji projektowej, przeprowadzono zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych w Starostwie²³. Oba zamówienia nie były podzielone na części.

Specyfikacje Warunków Zamówienia²⁴ oraz ogłoszenia o przetargu zawierały wymagane zapisy, m.in.: opis przedmiotu zamówienia, terminy w postępowaniu, informacje na temat wadium. Ogłoszenia o zamówieniu zostały opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych SP w Wałbrzychu oraz zamieszczone na stronie internetowej https://platformazakupowa.pl/pn/powiat_walbrzych. Do prowadzenia postępowań powołano komisje przetargowe, a ich członkowie złożyli stosowne oświadczenia. Zamawiający wymagał wadium w obu postępowaniach.

Zgodnie z ogłoszeniami o zamówieniu, weryfikacja warunków dotyczących posiadania uprawnień polegała na wykazaniu doświadczenia w zakresie m.in. przebudowy drogi.

Wykonawca przedstawił dla obu inwestycji wykaz robót budowlanych wykonanych w okresie ostatnich 5 lat, tj. przebudowa drogi o długości ponad 500,00 metrów bieżących w Udaninie 10 września 2019 r. na rzecz Powiatu Średzkiego, wraz z referencjami w formie pisemnej, potwierdzającymi, że roboty zostały należycie wykonane.

Wyboru najkorzystniejszej oferty dla obu zadań dokonano zgodnie z zasadami określonymi w SWZ, a kryteriami oceny w obu postępowaniach były cena oraz okres gwarancji. Postępowania nie zostały unieważnione i nie złożono odwołań. Podczas prowadzenia postępowań inwestor sporządził protokoły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które zawierały wszystkie wymagane elementy.

Wykonawcą zamówienia w przypadku obu zadań było konsorcjum. Umowy pomiędzy konsorcjantami przedłożono do Starostwa, jednakże nie posiadały one pieczęci potwierdzającej datę wpływu, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 2-501)

Umowy²⁵, zarówno dla zadania przebudowa drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej, jak i zadania przebudowa drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, zawarto 11 stycznia 2022 r., tj. w terminie zgodnym z Pzp, a ich zapisy były zgodne z postanowieniami projektów umów wskazanych w SWZ²⁶. Inwestor w SWZ określił obowiązek złożenia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy dla obu inwestycji drogowych w wysokości 2% ceny całkowitej podanej w ofertach. W umowach przewidziano kary umowne oraz terminy rozpoczęcia robót i ich zakończenia. Nie zawierano umów na roboty dodatkowe.

(akta kontroli: tom II, str. 586-598, 613-625)

²³ Zarządzenie nr 32/2014 Starosty Wałbrzyskiego z 15 kwietnia 2014 r. dotyczące wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Starostwie oraz zarządzenie nr 2/2021 Starosty Wałbrzyskiego z 12 stycznia 2021 r. dotyczące wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Starostwie.

²⁴ Dalej: SWZ.

²⁵ Umowa o wykonanie robót budowlanych nr 8.WOS.273.1.3.2022 dla zadania przebudowa drogi w Boguszowie-Gorcach, umowa o wykonanie robót budowlanych 7.WOS.273.1.2.2022 dla zadania przebudowa drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej.

²⁶ Zapisy dotyczące m.in. podwykonawstwa, zatrudnienia osób wykonujących przedmiot umowy, kar i odszkodowań.

Po zakończonym postępowaniu przetargowym oraz podpisaniu stosownych umów, wadą w przypadku obu kontrolowanych inwestycji drogowych nie zostały zwrócone w sposób określony w art. 98 ust. 4 Pzp, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 37, 44-45, 47-70)

Na zadanie przebudowa drogi w Rybnicy Leśnej zaplanowano kwotę 2 700,0 tys. zł, z czego środki własne Starostwa wynosiły 135,0 tys. zł, a środki z Programu Polski Ład 2 565,00 tys. zł. W dniu 19 listopada 2021 r. wartość zamówienia w kosztorysie inwestorskim oszacowano w wysokości 2 195,1 tys. zł, natomiast w formularzu szacowania wartości zamówienia przedstawiono inną kwotę 2 186,1 tys. zł, co szerzej przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 39, 42-43)

Ponadto w kosztorysie inwestorskim sporządzonym 19 listopada 2021 r. określono, że ceny jednostkowe robót ustalono na podstawie cen zawartych w zbiorze BISTYP²⁷ IV KW 2020, a w szczególności średnich cen przetargowych w II kwartale 2020 r., co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ostatecznie wartość udzielonego zamówienia wyniosła 2 074,0 tys. zł.

(akta kontroli: tom III, str. 470-471, 480)

Na zadanie przebudowa drogi w Boguszkowie-Gorcach zaplanowano kwotę 2 500,0 tys. zł, z czego środki własne Starostwa wynosiły 125,0 tys. zł, zaś środki z Programu Polski Ład 2 375,00 tys. zł. Wartość zamówienia 22 listopada 2021 r. oszacowano na kwotę 2 022,9 tys. zł. Natomiast wartość udzielonego zamówienia wyniosła 2 237,7 tys. zł.

(akta kontroli: tom II, str. 133-135; tom IV, str. 218-466)

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót precyzowały wymagania dotyczące materiałów budowlanych oraz badania tych materiałów, a także dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych. Przy pracach dotyczących podbudowy i nawierzchni drogowych określono szczegółowe warunki ich realizacji. Specyfikacje nakładały również w obu inwestycjach obowiązek opracowania programu zapewnienia jakości robót. Jednakże Starostwo nie posiadało takich programów, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 130-217)

W przypadku obu inwestycji, wykonawca 2 marca 2022 r., wystąpił do Starostwa z prośbą o wyrażenie zgody na dokonanie cesji wierzytelności z umowy z zamawiającym na rzecz mBank S.A. Swoją prośbę motywował możliwością otrzymania z mBanku S.A. środków pieniężnych na prefinansowanie kontraktu, które w obliczu ówczesnej sytuacji geopolitycznej pozwoliłoby na sprawną realizację zadania. Po uzyskaniu opinii radcy prawnego i zgody Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego, Starostwo podpisało stosowne aneksy. Działanie w tym zakresie było nieprawidłowe, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 151, 230-234)

Umowy o wykonanie kontrolowanych inwestycji zmieniane były dwukrotnie. Pierwsza zmiana umów, przeprowadzona 28 marca 2022 r., dotyczyła zmiany zapisów § 1 ust. 6, tj. wydania zgody przez zamawiającego, na umotywowany wniosek wykonawcy złożony na piśmie, na dokonanie przez niego cesji całości lub części wierzytelności z tytułu wynagrodzenia, o którym mowa w § 8, na wskazany we wniosku inny podmiot oraz poinformowanie zamawiającego o dokonaniu cesji w terminie siedmiu dni od

²⁷ BISTYP – baza cen jednostkowych robót oraz obiektów modelowych, dostosowana do sporządzania wycen inwestycji i kosztorysów metodą uproszczoną, opartą na rynkowych cenach jednostkowych.

dnia podpisania umowy z cesjonariuszem. Drugą zmianę umów przeprowadzono 5 kwietnia 2022 r. w zakresie zmiany numeru rachunku bankowego wykonawcy.

(akta kontroli: tom II, str. 599-602, 626-629)

Wykonawca przedłożył projekty umów z podwykonawcami i po zaakceptowaniu ich treści przez Starostwo zawarł stosowne umowy, których oryginały przedstawił w terminach wynikających z umów o roboty budowlane.

(akta kontroli: tom II, str. 235-314)

Wykonawcy dokumentacji projektowej dla zadania przebudowa drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz przebudowa drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach zostali wyłonieni na podstawie regulaminów udzielania zamówień publicznych. Na opracowanie dokumentacji projektowych zawarto z projektantami umowy o dzieło.

Umowę o dzieło na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania przebudowa drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej Starostwo zawarło 30 października 2019 r. na kwotę 19,00 tys. zł. Zakres opracowania obejmował m.in.: projekt budowlano-wykonawczy, specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót, kosztorys inwestorski, płyty CD.

Termin realizacji ustalono do 31 marca 2020 r. Umowę aneksowano czterokrotnie. Trzykrotnie zmiana dotyczyła terminu realizacji zadania, ostateczny termin ustalono na 15 grudnia 2020 r. W jednym przypadku zmieniono nazwę zadania z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności nazwy inwestycji z nazwą tej inwestycji ujętej w budżecie Powiatu Wałbrzyskiego na 2020 r.

28 maja 2021 r. Starostwo zawarło umowę o dzieło na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zadania przebudowa drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach. Wynagrodzenie za wykonanie m.in.: projektu budowlano-wykonawczego, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, kosztorysu inwestorskiego, płyt CD wynosiło 16,0 tys. zł. Termin realizacji ustalono do 10 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli: tom II, str. 315-479)

2.2. W celu zagwarantowania należytego wykonania inwestycji wykonawca przedłożył dla obu inwestycji, gwarancje ubezpieczeniowe w wysokości 2,0% wartości zamówienia brutto. Kwoty pozostawione na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady nie przekraczały 30,0% wysokości zabezpieczenia. Okres rękojmi dla obu inwestycji drogowych do dnia zakończenia kontroli²⁸ nie upłynął.

Jednakże terminy rozpoczęcia biegu okresu gwarancji dla obu inwestycji były rozbieżnie ustalone w umowach z wykonawcą i w umowach gwarancji, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 10-14)

Zawarte umowy określały terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, jak również kontroli jakości robót i materiałów budowlanych, warunków gwarancji, odbiorów robót oraz warunków naliczania kar umownych i odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania.

W umowach zawarto postanowienia dotyczące kar umownych zabezpieczających interes zamawiającego, w tym m.in. w przypadku: opóźnień w wykonaniu przedmiotu umowy; opóźnień w usunięciu wad stwierdzonych w czasie odbioru lub okresie gwarancji i rękojmi; odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy; nie wypełnienia zobowiązań z tytułu umowy podwykonawstwa; nie wypełnienia obowiązku zatrudnienia pracowników zgodnie z art. 95 ust. 1 Pzp, ustalając ich limity w wysokości 20% łącznego wynagrodzenia brutto.

(akta kontroli: tom II, str. 586-598, 613-625)

²⁸ Kontrola NIK została zakończona 8 kwietnia 2024 r.

Na opracowanie dokumentacji projektowych zawarto z projektantami umowy o dzieło, które zawierały postanowienia dotyczące kar umownych oraz możliwość dochodzenia odszkodowania uzupełniającego na zasadach ogólnych, gdy wartość szkody przewyższa zastrzeżone kary umowne.

(akta kontroli: tom II, str. 320-325, 383-388)

Dokumentacja związana z przygotowaniem obu zadań inwestycyjnych, m.in.: protokoły przekazania-przyjęcia wykonanej dokumentacji projektowej, nie posiadały potwierdzenia daty ich wpływu do Starostwa, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 6; tom IV, str. 15)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starostwo nierzetelnie prowadziło dokumentację postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W tym zakresie stwierdzono, m.in. że:

- w formularzu szacowania wartości zamówienia dla inwestycji przebudowy drogi w Rybnicy Leśnej w pkt 8 *Szacowana wartość zamówienia* wpisano wartość 2 186,1 tys. zł, która była niezgodna z kwotą wskazaną w kosztorysie inwestorskim w wysokości 2 195,1 tys. zł,
- w kosztorysie inwestorskim sporządzonym 19 listopada 2021 r. określono, że ceny jednostkowe robót ustalono na podstawie cen zawartych w zbiorze BISTYP IV KW 2020, a w szczególności średnich cen przetargowych w II kwartale 2020 r. Przyjęcie z takich podstaw dla ustalenia wysokości cen jednostkowych robót budowlanych było niezgodne z postanowieniami art. 36 ust. 1 Pzp, ponieważ ustalenie wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane.

Starosta wyjaśnił w odniesieniu do niezgodności kwotowych, iż są to *oczywiste omyłki pisarskie nie mające wpływu na postępowanie*, a w zakresie ustalenia podstawy cen jednostkowych, iż jest to *przeoczenie projektanta przy przeszacowaniu pierwotnego kosztorysu inwestorskiego sporządzonego w grudniu 2020 roku. Ceny zostały zaktualizowane*.

(akta kontroli: tom II, str. 39, 42-43; tom III, str. 470-471, 480)

NIK wskazuje, że to ustawodawca określił w rozporządzeniu²⁹ dotyczącym kosztorysu inwestorskiego w jaki sposób, jakimi metodami i na jakiej podstawie należy wykonać kosztorys inwestorski, w związku z powyższym zamawiający powinien był stosować się do obowiązującego prawa.

2. Wadia w przypadku obu kontrolowanych inwestycji drogowych zostały zwrócone w sposób niezgodny z postanowieniami art. 98 ust. 4 Pzp, tj. dokonano zwrotu wadium bez zwrotu odsetek wynikających z umowy rachunku bankowego. Zwrotu ww. odsetek Starostwo dokonało w trakcie kontroli NIK, tj. 20 marca 2024 r., na kwotę 26,73 zł.

²⁹ 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-użytkowego, Dz. U. z 2013 r. poz. 1129 (uchylone z dniem 1 stycznia 2022 r.).

Starosta wyjaśnił, że *przeoczono dokonanie naliczenia i zwrotu odsetek należnych oferentom postępowania o zamówienia publiczne.*

W ocenie NIK, powyższe działania, niezgodne z przepisami art. 98 ust. 4 Pzp wskazują, iż działania w zakresie monitorowania oprocentowania rachunków bankowych na których Starostwo przechowywało wadła były niewystarczające.

(akta kontroli: tom II, str. 37, 44-45, 47-70)

3. Dokumentacja związana z przygotowaniem obu zadań inwestycyjnych: umowy z konsorcjantami oraz protokoły przekazania-przyjęcia wykonanej dokumentacji projektowej, nie posiadały potwierdzenia daty ich wpływu do Starostwa. W ocenie NIK brak udokumentowania dat wpływu ma znaczenie z uwagi na dochodzenie roszczeń zamawiającego dotyczące np. naliczania kar za nieterminowe wykonanie dokumentacji projektowej. Brak pieczęci z datą wpływu do Starostwa na ww. dokumentacji stanowił naruszenie § 7 ust. 1 i 2 Instrukcji obiegu korespondencji w SP w Wałbrzychu³⁰.

Starosta wyjaśnił, że *protokół zdawczo-odbiorczy został sporządzony na podstawie określonej czynności na okoliczność przekazania dokumentacji projektowej w siedzibie urzędu, pracownikowi 10 sierpnia 2021 r. zgodnie z umową.*

NIK nie podziela argumentacji wynikającej z wyjaśnień Starosty, gdyż instrukcja obiegu dokumentów wskazuje na wykaz wyjątków w rejestracji dokumentów (§ 7 ust. 7), które nie podlegają rejestracji w dzienniku korespondencyjnym. Dodatkowo Starosta 11 marca 2024 r. wyjaśnił, iż *nie posiada umów między konsorcjantami oraz, że umowy nie były wymagane przez Zamawiającego na etapie realizacji inwestycji. Jednakże w wyjaśnieniach z 19 marca 2024 r. Starosta wyjaśnił, iż odpowiedzi w poprzednim piśmie w tym zakresie udzielał Wydział Infrastruktury Powiatu i Ochrony Środowiska, natomiast Wydział Obsługi i Spraw Obywatelskich posiada umowy konsorcjum.*

W ocenie NIK, powyższe przypadki wskazują na potrzebę podjęcia działań wzmacniających w Urzędzie kontrolę zarządczą w przedmiotowym zakresie, tj. przestrzegania zasad instrukcji obiegu dokumentów oraz rejestracji w rejestrze kancelaryjnym. Ponadto administracja publiczna powinna zapewnić prawidłowe dokumentowanie przebiegu określonych procesów, szczególnie obiegu dokumentacji i jej rejestracji, co przekłada się na przejrzystość i jawność działania.

(akta kontroli: tom II, str. 6, 14, 16, 42, 132; tom IV, str. 15)

4. Starostwo dopuściło do rozpoczęcia robót budowlanych przez wykonawcę obu inwestycji drogowych bez przedstawienia do akceptacji wymaganego programu zapewnienia jakości.

Zgodnie ze specyfikacjami technicznymi wykonania robót kontrolowanych zadań inwestycyjnych wykonawcy mieli obowiązek opracować i przedstawić do akceptacji inwestora program zapewnienia jakości, zawierający: zamierzony sposób wykonywania robót, a także możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne – gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, specyfikacjami technicznymi.

Starosta wyjaśnił, że nie posiada programu zapewnienia jakości.

W ocenie NIK brak tych opracowań utrudniał rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością realizowanych robót drogowych.

³⁰ Zarządzenie 8/2019 Starosty Wałbrzyskiego z 18 stycznia 2019 r. w sprawie instrukcji obiegu korespondencji w SP w Wałbrzychu, § 7 ust. 1 i 2, tj. korespondencję wpływającą do urzędu rejestruje się w rejestrze kancelaryjnym prowadzonym przez punkt kancelaryjny, w przypadku podań składanych ustnie do protokołu lub korespondencję wnoszoną bezpośrednio na poszczególnych stanowiskach pracy należy przekazać do punktu kancelaryjnego w celu zarejestrowania.

(akta kontroli: tom II, str. 210, 376, 458)

5. Starostwo nie podjęło rzetelnych działań, których celem byłaby weryfikacja i ocena aktualnej sytuacji gospodarczo-finansowej wybranego wykonawcy. Wykonawca 2 marca 2022 r., wystąpił z prośbą o wyrażenie zgody na dokonanie cesji wierzytelności z umowy zawartej na wykonanie zadania (przebudowa drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej i Boguszu-Gorcach), na rzecz mBank S.A. Swoją prośbą motywował możliwością otrzymania środków pieniężnych na prefinansowanie kontraktu, które w obliczu aktualnej sytuacji geopolitycznej, pozwoliłyby na sprawną realizację zadania. Powyższe nastąpiło w związku z zawartą umową pomiędzy zamawiającym, a wykonawcą, która w § 1 ust. 6 zawierała zobowiązanie stron do niecedowania wierzytelności z tytułu realizacji na osoby trzecie.

W odniesieniu do niedokonania badania aktualnej sytuacji finansowo-gospodarczej wykonawcy Starosta wyjaśnił, iż *wniosek wykonawcy złożony został w krótkim terminie po wybuchu wojny w Ukrainie. Aktualna sytuacja na rynku, niekontrolowany wzrost cen i niepewność dostaw materiałów, była powszechnie znana*. Dodatkowo podał, iż zgodnie z Pzp nie było takiego obowiązku.

Decyzja w zakresie wyrażenia zgody na podpisanie umowy cesji została podjęta na podstawie opinii radcy prawnego Starostwa z dnia 15 marca 2022 r. w której powołano się na art. 455 ust. 1 pkt 4 Pzp oraz założono, że „aktualna sytuacja”, na którą powołuje się wykonawca w swoim wniosku bez określenia na czym ona polega, ma bezpośredni związek z konfliktem zbrojnym wywołanym agresją Rosji na Ukrainę oraz wynikającymi z tej przyczyny ograniczeniami w handlu z Rosją, w tym również w odniesieniu do materiałów niezbędnych dla budownictwa.

NIK wskazuje, że zamawiający na podstawie wstępnych promes dotyczących dofinansowania inwestycji z Programu Rządowego Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, miał spełnić, zgodnie z § 5 pkt 4 warunek, zgodnie z którym umowy z wykonawcami powinny zawierać zapewnienie finansowania przez wykonawcę inwestycji w części niepokrytej udziałem własnym wnioskodawcy, na czas poprzedzający wypłatę z Promesy.

Umowy zawarte przez Starostwo miały zaimplementowany ww. przepis w § 8 ust. 4, tym samym wykonawca przystępując do postępowania był zobowiązany do zapewnienia finansowania inwestycji w części niepokrytej udziałem własnym zamawiającego (95% wartości inwestycji). A zatem przed podpisaniem ww. aneksów dotyczących cesji na rzecz mBanku S.A., Starostwo powinno zbadać z należytą starannością aktualny stan zabezpieczenia finansowego wykonawcy. W konsekwencji zamawiający w każdym przypadku musi ocenić, czy zaistnienie nieprzewidywalnej sytuacji rzeczywiście wpływa na proces realizacji umowy w taki sposób, iż konieczna jest jej zmiana.

Odnosząc się do aktualnej sytuacji rynkowej, wskazać należy, że powyższa zasada dotyczy również zaistnienia zjawiska tak nadzwyczajnego i niespodziewanego, jak konflikt zbrojny w Ukrainie. Również w tym przypadku wymagane jest dokonanie przez zamawiającego oceny, czy czynnik ten ma rzeczywisty wpływ na proces realizacji zawartej przez niego konkretnej umowy i czy powoduje konieczność jej zmiany. W przypadku udzielenia pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, przeanalizować również należy, jaki będzie konieczny zakres modyfikacji umowy, w związku z zaistniałym ww. czynnikiem³¹.

(akta kontroli: tom II, str. 3, 84-89, 231-234, 651-666)

³¹ Dopuszczalność zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 455 ust. 2 ustawy Pzp.pdf /uzp.gov.pl/ (dostęp: 3 kwietnia 2024 r.).

6. Starostwo (w przypadku obu ww. inwestycji), przyjęło gwarancje ubezpieczeniowe należytego wykonania i właściwego usunięcia wad³² pomimo tego, że nie gwarantowały wypłaty za okres wynikający z § 7 ust. 17 oraz § 10 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 umów z wykonawcą³³. Powyższe gwarancje ubezpieczeniowe w pkt 6 ppkt 2, posiadały zapis, iż gwarancja była ważna (termin ważności gwarancji): w zakresie odpowiedzialności gwaranta, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, tj. udzielenia rękojmi za wady od 8 grudnia 2022 r. do 23 grudnia 2027 r.

(akta kontroli: tom II, str. 10-13)

Natomiast zgodnie z umowami z wykonawcą w § 7 ust. 17, długość okresu rękojmi dla robót budowlano-montażowych ustalony został na 60 miesięcy licząc od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego. Protokoły końcowe odbioru robót sporządzono odpowiednio 17 listopada 2022 r., dla przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz 3 listopada 2022 r. dla przybudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

Z wyjaśnień Starosty wynikało, że *gwarancja z tytułu udzielonej przez wykonawcę rękojmi za wady była od 8 grudnia 2022 r., gdyż jest to następny dzień po ostatnim dniu ważności gwarancji z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych objętych umową.*

NIK nie podziela ww. argumentacji Starosty. Ubezpieczyciel zgodnie z § 6 pkt 1 oraz z §. 7 ww. gwarancji miał wypłacić należność z tytułu gwarancji w terminie ważności gwarancji, a zatem w okresie od 17 listopada 2022 r. do 7 grudnia 2022 r. (dot. przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej) gwarancja była nieważna z tytułu udzielonej rękojmi za wady i odpowiednio od 3 listopada do 7 grudnia 2022 r. (dot. przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach). Mając powyższe na uwadze obie gwarancje nie obejmowały całego okresu wynikającego z § 10 umów z wykonawcą. Prawo do zgłoszenia ewentualnego żądania wypłaty było ograniczone do okresu ważności trwania gwarancji ubezpieczeniowej i w związku z tym gwarancja nie zabezpieczała interesu Starostwa w pełnym zakresie.

(akta kontroli: tom II, str. 10-14)

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych kontrolowanych zadań przygotowano i przeprowadzono zgodnie z przepisami Pzp w zakresie: sposobu i terminu oszacowania wartości zamówień, wyboru trybu postępowania, zastosowanych kryteriów oceny ofert oraz formalnej zawartości ogłoszeń i innych dokumentów zamówienia. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim: [1] naruszenia art. 98 ust. 4 Pzp, tj. zwrotu wadium bez odsetek wynikających z umowy rachunku; [2] nierzetelnej oceny wykonawcy w zakresie jego sytuacji ekonomiczno-finansowej i zdolności do samodzielnego wykonania zadań; [3] braku zabezpieczenia interesów zamawiającego przez przyjęcie gwarancji ubezpieczeniowych nie obejmujących całego okresu wynikającego z zawartych umów z wykonawcą.

OBSZAR

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. Zarówno dla inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej, jak inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, nie opracowano harmonogramów rzeczowo-finansowych. Starosta wyjaśnił, że *nie były one*

³² Gwarancja ubezpieczeniowa należytego wykonania i właściwego usunięcia wad nr 912700622742 dla inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach oraz nr 912700622741 dla inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej.

³³ Długość okresu rękojmi dla robót budowlano-montażowych ustala się na 60 miesięcy licząc od dnia podpisania protokołu końcowego.

wymagane przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego, ani dokumentację procesu budowlanego. Ponadto dodał, że mając na uwadze niski stopień skomplikowania i wąski zakres asortymentu robót w ww. zadaniach oraz termin ich realizacji, zamawiający nie wymagał konieczności ustanowienia harmonogramu rzeczowo-finansowego robót. Jedynym istotnym terminem dla zamawiającego był umowny termin zakończenia robót, który został zachowany. Zgodnie z programem Inwestycji Strategicznych Polski Ład, przewidziana była jedna płatność zaliczkowa dla wykonawcy w wysokości 5,0% wynagrodzenia umownego, nie uzależniona od zakresu i postępu prac, oraz jedna płatność końcowa, po zakończeniu inwestycji i dokonaniu odbioru końcowego.

NIK zauważyła, że harmonogram rzeczowo-finansowy umożliwiłby zamawiającemu bieżącą kontrolę nad terminową realizacją robót budowlanych.

(akta kontroli: tom I, str. 187-188, 251, 268)

W wyniku realizacji inwestycji osiągnięto zakładane w projektach budowlanych parametry obiektów liniowych (dróg, chodników, poboczy)³⁴ efekty rzeczowe³⁵, tj. w zakresie przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej na długości 1 311 metrów bieżących oraz w zakresie przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach na długości 766 metrów bieżących.

Osiągnięcie efektów i celów obu inwestycji monitorowano za pośrednictwem powołanych inspektorów nadzoru inwestorskiego³⁶, do których obowiązków należało m.in. pełnienie nadzoru inwestorskiego zgodnie z art. 25 i 26 Prawa budowlanego. Inspektorzy ci potwierdzali gotowość do odbioru inwestycji i dokonanie odbioru końcowego.

(akta kontroli: tom I, str. 187, 194-205, 285, 295, 300, 303)

W obu inwestycjach nie było przypadków przesuwania terminu rozpoczęcia inwestycji (robót). Obie inwestycje zostały zrealizowane w terminach umownych, a mianowicie w:

- inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej, zgodnie z umową na wykonanie robót budowlanych³⁷, termin zakończenia robót ustalono do 7 listopada 2022 r.; roboty te faktycznie zakończono w tym terminie,
- inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, zgodnie z umową na wykonywanie robót budowlanych³⁸, termin zakończenia robót ustalono do 7 listopada 2022 r.; roboty te faktycznie zakończono 20 października 2022 r.

Terminy na wykonanie robót nie były zmieniane.

(akta kontroli: tom I, str. 187-188, 208, 211, 215, 233)

³⁴ Poprzez zastosowanie odpowiednich materiałów, m.in. mieszanek bitumicznych, betonowych płyt brukowych, emulsji asfaltowej, barier z rur stalowych, rur z tworzyw sztucznych do przepustów drogowych, itp.

³⁵ Z wyjątkiem stwierdzonego – podczas oględzin przebudowanej drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach – braku 50 m² nawierzchni bitumicznej na jednym zjeździe, o czym szerzej w punkcie pierwszym i piątym sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w niniejszym obszarze.

³⁶ W tym celu zawarto umowy na świadczenie usług obejmujących pełnienie czynności inspektora nadzoru inwestorskiego, a mianowicie nr: 33.WIP.7013.18.2.2019 z 14 lutego 2022 r. (dotycząca przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej) i 96.WIP.7013.9.2021 z 15 marca 2022 r. (dotycząca przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach).

³⁷ Nr 7.WOS.273.1.2.2022 zawartą 11 stycznia 2022 r., aneksowaną 28 marca 2022 r. i 5 kwietnia 2022 r.

³⁸ Nr 8.WOS.273.1.3.2022 zawartą 11 stycznia 2022 r., aneksowaną 28 marca 2022 r. i 5 kwietnia 2022 r.

Z protokołów końcowego odbioru robót³⁹, wynikało, że nie stwierdzono usterek. W odbiorze uczestniczyło trzech pracowników Starostwa. Obecny przy odbiorze był inspektor nadzoru inwestorskiego i wykonawca robót.

(akta kontroli: tom I, str. 208-209, 211-212)

Starostwo otrzymało od wykonawcy robót dokumentację – z obu inwestycji – w postaci operatów kolaudacyjnych, w skład których wchodziły m.in. raporty z badań i deklaracje właściwości użytkowych materiałów budowlanych, certyfikaty wyrobów budowlanych, recepty mieszanek bitumicznych, wyniki badań mieszanek bitumicznych, geodezyjna dokumentacja powykonawcza, itp.

(akta kontroli: tom I, str. 188, 252; tom V, str. 11-219)

Starosta wyjaśnił, iż *z uwagi na fakt, że kontrolowane inwestycje realizowane były w oparciu o zgłoszenie zamiaru wykonania robót i nie wymagały uzyskania pozwolenia na użytkowanie, inwestor nie występował do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie Wałbrzyskim z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie*. W związku z brakiem konieczności uzyskania pozwolenia na użytkowanie nie były przeprowadzane kontrole przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli: tom I, str. 188)

Obie inwestycje prowadzone były w oparciu o projekty czasowej organizacji ruchu⁴⁰, które zostały zatwierdzone⁴¹ przez Starostwo 16 marca 2022 r.⁴² i 30 marca 2022 r.⁴³. Projekty czasowej organizacji ruchu nie zawierały wymogu odtworzenia dróg wyznaczonych na objazdy do stanu pierwotnego. Zgodnie bowiem z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴⁴, taki wymóg nie był przy projekcie organizacji ruchu obligatoryjny. Jak wyjaśnił Starosta, *realizowane przebudowy – w ramach obu inwestycji – nie wprowadzały konieczności zmian w istniejących dotychczas organizacjach ruchu, w związku z powyższym nie było konieczności sporządzenia, zatwierdzenia a tym samym wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu na przebudowanych odcinkach dróg*.

W przypadku obu ww. inwestycji, przed oddaniem dróg do użytkowania nie wykonywano audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ jak wyjaśnił Starosta, *drogi powiatowe nie podlegają ustawowemu obowiązkowi zarządzania bezpieczeństwem dróg zgodnie z art. 24ga ustawy o drogach publicznych*.

(akta kontroli: tom I, str. 188-189, 258-263)

Przeprowadzone 6 marca 2024 r. oględziny przebudowanej drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz przebudowanej drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, potwierdziły fakt zrealizowania obu inwestycji, tj. na odcinku 1 311 metrów bieżących w Rybnicy Leśnej oraz na odcinku 766 metrów bieżących w Boguszowie-Gorcach. W wyniku oględzin nie stwierdzono niezgodności oznakowania w stosunku do stałej organizacji ruchu. Oględziny potwierdziły poprawność realizacji obu inwestycji, z wyjątkiem odstępstw od stanu pożądanego, które szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

³⁹ Spisanych: [1] 17 listopada 2022 r. – w przypadku inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz [2] 3 listopada 2022 r. – w przypadku inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

⁴⁰ Opracowane w: lutym 2022 r. (dotyczy przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach).

⁴¹ Po uzyskaniu opinii Komendanta Miejskiego Policji w Wałbrzychu.

⁴² Dotyczy przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz etapu I przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

⁴³ Dotyczy etapu II przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

(akta kontroli: tom I, str. 269-303)

3.2. Zakres rzeczowy umów obu inwestycji, tj.: przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, nie wymagał zmian na etapie ich realizacji. Nie zlecano wobec tego tzw. robót dodatkowych.

(akta kontroli: tom I, str. 345)

3.3. W przypadku obu kontrolowanych inwestycji ustanowiono inspektorów nadzoru inwestorskiego. Zostali wybrani w trybie określonym w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w Starostwie⁴⁵. Badanie postępowań w tym zakresie nie wykazało nieprawidłowości. W wyniku prowadzonych postępowań zawarto umowy na czynności inspektora nadzoru inwestorskiego nr: 33.WIP.7013.18.2.2019 z 14 lutego 2022 r. (dotycząca przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej) na kwotę 27,1 tys. zł brutto oraz 96.WIP.7013.9.2021 z 15 marca 2022 r. (dotycząca przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach) na kwotę 21,0 tys. zł brutto. W umowach tych m.in. określono obowiązki wykonawcy, obowiązki zamawiającego, kary umowne w przypadku niedopełnienia obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego, odpowiedzialność za szkody.

Zgodnie z powyższymi umowami do obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należało m.in. pełnienie nadzoru inwestorskiego zgodnie z art. 25 i 26 Prawa budowlanego; reprezentowanie zamawiającego, podczas realizacji zadania, przez sprawowanie kontroli zgodności jego realizacji z ofertą wykonawcy, umową zawartą z wykonawcą robót budowlanych, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; sprawdzanie jakości wykonanych robót, wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i nie dopuszczonych do stosowania w budownictwie; kontrola dokonywania w dzienniku budowy wpisów stwierdzających wszelkie okoliczności mające znaczenie dla oceny właściwego wykonania robót – natychmiastowego informowania inwestora o wszelkich odstępstwach przy realizacji inwestycji; kontrolowanie ilości, jakości i terminowości wykonania robót; sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających; przygotowanie do odbioru oraz dokonywanie czynności odbioru końcowego inwestycji przy udziale inwestora.

W kontekście prawidłowości prowadzonych nadzorów przez powyższych inspektorów nad kontrolowanymi inwestycjami, Starosta wyjaśnił, że *inspektorzy nadzoru inwestorskiego na bieżąco dokonywali sprawdzeń, zatwierdzeń materiałowych i kontroli w tym robót zanikających na budowie w ścisłym kontakcie z wykonawcą robót jak również z zamawiającym*. Umowy nie przewidywały jednak dokumentowania tych czynności. Zaniechanie konieczności dokumentowania powyższych czynności, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, utrudniło sprawowanie w pełni rzetelnego nadzoru i kontroli zarówno nad procesem budowlanym oraz nad prawidłowością prac inspektorów nadzoru inwestorskiego. Starostwo nie wdrożyło w tym zakresie w pełni skutecznych mechanizmów nadzoru i kontroli, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 194-205, 257, 318-341, 348; tom V, str. 10)

Nie ustanowiono natomiast nadzoru autorskiego projektanta, gdyż jak wyjaśnił Starosta, *nadzór autorski stosowany jest w przypadku wysoce skomplikowanych projektów budowlanych oraz powiązanych z tym prac budowlanych. W przypadku kontrolowanych inwestycji, zakres robót był prosty*.

(akta kontroli: tom I, str. 345)

⁴⁵ Stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 2/2021 Starosty z 12 stycznia 2021 r.

Inwestycja przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej, wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – zgody na realizację przedsięwzięcia. Burmistrz Mieroszowa, 15 grudnia 2020 r., wydał w tym zakresie decyzję nr 1/2020. Jej zapisy dotyczyły zabezpieczenia środowiska na etapie prowadzenia prac. Decyzja ta nie nakładała obowiązku opracowania analizy porealizacyjnej przedsięwzięcia. Inspektor nadzoru inwestorskiego nie zgłaszał do Starostwa naruszeń wymogów decyzji środowiskowej.

Obie inwestycje nie wymagały uzgodnień z konserwatorem zabytków, a także przeprowadzenia badań archeologicznych.

(akta kontroli: tom I, str. 347, 515-525; tom V, str. 10, 257)

Z uwagi na fakt, że roboty budowlane w obu inwestycjach realizowane były w trybie tzw. „zgłoszenia”, nie było obowiązku zawiadamiania nadzoru budowlanego o ich rozpoczęciu.

(akta kontroli: tom I, str. 346)

W przypadku obu badanych inwestycji zostały sporządzone stosowne protokoły przekazania wykonawcy placu budowy przez Powiat Wałbrzyski⁴⁶. W przekazaniu placu budowy uczestniczyło dwóch pracowników Starostwa (przekazujący), przedstawiciel wykonawcy robót (przejmujący) oraz inspektor nadzoru inwestorskiego (biorący udział w przekazaniu).

(akta kontroli: tom I, str. 365-368)

W kontekście sporządzania protokołów odbioru robót, w tym robót zanikających i ulegających zakryciu, Starosta wyjaśnił, że *w toku prowadzenia robót inspektorzy nadzoru mieli obowiązek dokonywać sprawdzeń, odbiorów robót w tym zanikających i ulegających zakryciu. Gotowości do odbioru robót czy też zatwierdzenia zgłaszane były bezpośrednio do inspektora nadzoru inwestorskiego. Umowy nie przewidywały dokumentowania tych czynności. Starosta dodał ponadto, iż nie była prowadzona korespondencja z wykonawcą dotycząca czuwania nad jakością robót, materiałów użytych do wykonania inwestycji, terminowością prac. Wszelkie dokumenty związane z jakością robót i materiałów zostały dołączone do operatów kolaudacyjnych.*

(akta kontroli: tom I, str. 257, 346)

Zakres umów zawartych z wykonawcami i podwykonawcami nie wskazywał na terminy realizacji robót zanikających. Było to uregulowane w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Jak wyjaśnił Starosta, *roboty zanikające były odbierane przez inspektorów nadzoru, posiadających stosowne uprawnienia budowlane, odpowiedzialnych za prawidłową realizację prac.*

(akta kontroli: tom I, str. 214-249, 346; tom II, str. 235-255, 296-314)

Zamawiający realizował proces związany z akceptacją projektów umów zawartych z podwykonawcami. Do faktury końcowej, wykonawca przedłożył wymagane oświadczenia podwykonawcy o regulowaniu wszelkich płatności na jego rzecz.

(akta kontroli: tom I, str. 210, 213, 346)

3.4. Sprawdzenie zapewnienia osiągnięcia przez inwestora założonych w dokumentacji projektowej standardów i jakości robót budowlanych oparto na badaniu próby pięciu specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, w tym:

- trzech dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej:
 - D-04.04.02. Warstwa odcinająca i nawierzchnia z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie,

⁴⁶ Protokół przekazania placu budowy dotyczący przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej został spisany 9 marca 2022 r., a protokół przekazania placu budowy dotyczący przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach został spisany 4 kwietnia 2022 r.

- D-05.03.05b. Nawierzchnia z betonu asfaltowego. Warstwa wiążąca i wyrównawcza,
- D-05.03.05a. Nawierzchnia (warstwa) z betonu asfaltowego. Warstwa ścieralna;
- dwóch dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Boguszwie-Gorcach:
 - D-05.03.05b. Wykonanie nawierzchni z betonu asfaltowego. Warstwa wiążąca i wyrównawcza,
 - D-05.03.05a. Wykonanie nawierzchni z betonu asfaltowego. Warstwa ścieralna.

(akta kontroli: tom I, str. 382-446, 464-510)

Powyższe sprawdzenia kontrolne przeprowadzone w oparciu o dokumentację operatów kolaudacyjnych wykazały, że:

- zrealizowano badania, takie jak m.in.: uziarnienia mieszanki, jej wilgotności, zagęszczenia warstwy, właściwości kruszywa⁴⁷, jakości materiałów budowlanych (mieszanek mineralno-asfaltowych i ich składników, lepiszczy i materiałów do uszczelnień itp.)⁴⁸. Tym nie mniej Starostwo nie posiadało protokołów (raportów) z łącznie 19 obligatoryjnych badań, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- raporty z przeprowadzonych badań⁴⁹ zawierały informacje dotyczące rodzaju i ilości badań, ich jakości oraz datę, podpis i lokalizację umożliwiającą identyfikację miejsca pobrania próbek i przeprowadzenia badań konkretnego materiału. Badania zostały przeprowadzone przez osoby do tego uprawnione;
- użyte do inwestycji materiały budowlane zostały prawidłowo wprowadzone do obrotu i były zgodne z dokumentami projektowymi, umowami o wykonanie inwestycji;
- nie odnotowano przypadków, aby materiały budowlane, z których wykonane zostały kontrolowane odcinki dróg, co do jakości, nie odpowiadały wymaganiom określonym ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych⁵⁰;
- parametry wbudowanych materiałów, procedura ich wbudowania, badania w trakcie i po wbudowaniu zostały zawarte w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót;
- wystąpiły dwa przypadki (na 16), niezatwierdzenia przez inspektora nadzoru inwestorskiego wniosku o zatwierdzenie materiału w dokumentacji dotyczącej przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 369-514; tom V, str. 7-8, 11-219, 255-256, 263)

W umowach o wykonanie robót budowlanych obydwu kontrolowanych inwestycji, zamawiający przewidział możliwość wykonania badań w przypadku wątpliwości co do zastosowanych materiałów⁵¹. Starosta wyjaśnił, że *zamawiający nie zlecał badań w trybie ww. umów. Na etapie realizacji, inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie zgłaszali uwag czy też wątpliwości w tym zakresie, w związku z czym zamawiający nie skorzystał z tego trybu*. Sprawdzające badania kontrolne (w ramach nadzoru

⁴⁷ W przypadku D-04.04.02.

⁴⁸ W przypadku D-05.03.05b i D-05.03.05a.

⁴⁹ Kontrolującym przedłożono 78 raportów (sprawozdań) z badań, dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz 46 raportów (sprawozdań) z badań, dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Boguszwie-Gorcach.

⁵⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1213.

⁵¹ W § 7 ust. 27-28 umów o wykonanie robót budowlanych.

zleceńodawcy-zamawiającego) były przewidziane również w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych⁵². Zamawiający z tych uprawnień również nie korzystał. Jak wyjaśnił Starosta, *inspektor nadzoru inwestorskiego w razie zastrzeżeń może przeprowadzić badania kontrolne, jednakże zależy to od jego decyzji. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie zgłaszali uwag, co do jakości użytych materiałów*. Inspektor nadzoru inwestorskiego w powyższych przypadkach, zgodnie ze specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót budowlanych, mógł zdecydować o dokonaniu odbioru na podstawie badań wykonawcy⁵³.

W przedmiotowych inwestycjach nie występowały przypadki zmiany technologii i materiałów.

(akta kontroli: tom I, str. 221, 239, 347, 405-406, 433-434, 481-482, 503-504; tom V, str. 8)

3.5. Starosta nie korzystał z zabezpieczeń umownych procesu budowlanego obu inwestycji, m.in. z kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań. Starosta wyjaśnił, że *sytuacje dające do tego podstawy nie wystąpiły*.

(akta kontroli: tom V, str. 8)

3.6. Inwestor – w przypadku obu inwestycji – przeprowadził czynności odbiorowe. W dniach spisania protokołu odbioru końcowego robót inwestor otrzymał (od inspektora nadzoru inwestorskiego) dokumentację powykonawczą, tj. w przypadku przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej 17 listopada 2022 r., a w przypadku przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach 3 listopada 2022 r. Jak wyjaśnił Starosta, *powyższe dokumentacje zostały przygotowane przez wykonawcę i inspektora nadzoru inwestorskiego, który w obu przypadkach odpowiadał za ich kompletność i zawartość*. Komisja odbiorowa Powiatu Wałbrzyskiego dokonała odbioru robót w obu inwestycjach bez wymaganych protokołów (raportów) z łącznie 19 obligatoryjnych badań, których obowiązek sporządzenia wynikał ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, oraz przy braku 50 m² nawierzchni bitumicznej na jednym zjeździe przebudowanej drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom V, str. 9, 254, 260-261)

W protokole końcowego odbioru robót w przypadku inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej⁵⁴, stwierdzono zgodność wykonanego obiektu z dokumentami kontraktowymi oraz prawidłowość wykonania robót pod względem technicznym i technologicznym. W protokole końcowego odbioru robót w przypadku inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach⁵⁵, występował brak wpisów w powyższym zakresie, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 208-209, 211-212)

Kontrolowane inwestycje realizowane były w trybie tzw. „zgłoszenia”. Nie podlegały więc obowiązkowi zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jak również nie wymagały pozwolenia na użytkowanie. W związku z brakiem

⁵² W zakresie dotyczącym inwestycji w: Rybnicy Leśnej (D-05.03.05b. w pkt 6.3, na s. 61-62; D-05.03.05a. w pkt 6.3, na s. 89-90); Boguszowie-Gorcach (D-05.03.05b. w pkt 6.5 na s. 133-134; D-05.03.05a. w pkt 6.5 na s. 157-158).

⁵³ Wynikało to z punktu: 6.3.2 specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych D-05.03.05b i D-05.03.05a, dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej; oraz 6.4.2 specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych D-05.03.05b i D-05.03.05a, dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

⁵⁴ Spisany 17 listopada 2022 r.

⁵⁵ Spisany 3 listopada 2022 r.

obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego inwestor nie był obowiązany zawiadomić Państwowej Inspekcji Sanitarnej, czy Państwowej Straży Pożarnej o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Inwestycje nie zaliczały się do grupy przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

(akta kontroli: tom V, str. 9)

3.7. Zarówno inwestycja przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej, jak i inwestycja przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, nie były do dnia zakończenia kontroli przedmiotem audytu i kontroli o charakterze zewnętrznym oraz wewnętrznym.

(akta kontroli: tom I, str. 344; tom V, str. 9, 260)

3.8. Inwestor przeprowadził czynności informacyjne dla realizowanych inwestycji (tj. dla przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej, jak i przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach), zgodnie z zapisami § 10 załącznika do uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych⁵⁶ z uwzględnieniem przepisów 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 celowych⁵⁷. W tym zakresie zostały ustawione tablice informacyjne, przy ww. drogach. Zamieścił również materiały informacyjne na swojej stronie internetowej⁵⁸. Prezentowane informacje zawierały wymagane przez ww. przepisy, m.in.: barwy Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunek godła Rzeczypospolitej Polskiej; logo Polski Ład; logo Programu; informację o dofinansowaniu Inwestycji z Programu; nazwę inwestycji. Ponadto o ww. inwestycjach informowano na oficjalnym profilu Powiatu Wałbrzyskiego (Ziemia Wałbrzyska) w portalu Facebook oraz w innych lokalnych mediach elektronicznych⁵⁹. Analiza publikowanych w tym zakresie materiałów nie wykazała stanów nieprawidłowych.

(akta kontroli: tom I, str. 294, 301-302; tom V, str. 4-6, 9, 220-250)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku oględzin:

- przebudowanej drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej stwierdzono: dwa przypadki nie oczyszczenia jezdni z zalegającego błota i żwiru na odcinkach 42,75 m i 219,50 m oraz jeden przypadek zabłocenia jezdni na odcinku 19,00 m; dwa przypadki pęknięcia asfaltu na zjeździe drogi na długości 1,80 m i 5,40 m; pięć przypadków ubytków białej farby w oznakowaniu poziomym; jeden przypadek oberwania skarpy rowu; jeden przypadek zatkania przepustu przez liście z drzew oraz jeden przypadek niewyczyszczonego rowu na odcinku długości 40,00 m,
- przebudowanej drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach stwierdzono: jeden przypadek spękania asfaltu na długości 4,00 m; jeden przypadek zabrudzenia pionowego znaku drogowego pianką montażową; jeden przypadek niewyczyszczonego rowu oraz jeden przypadek niedrożnego rowu ze stojącą w nim zastoiskami wody na długości 95,00 m; jeden przypadek braku 50 m²

⁵⁶ Zmienionej uchwałą Rady Ministrów: nr 176/2021 z 28 grudnia 2021 r.; nr 87/2022 z 26 kwietnia 2022 r. oraz nr 205/2022 z 13 października 2022 r.

⁵⁷ Dz. U. poz. 953, ze zm.

⁵⁸ Pod adresem: https://www.powiatwalbrzyski.pl/Rzadowy_Fundusz_Polski_Lad.html (dostęp: 21 marca 2024 r.).

⁵⁹ Funkcjonujących m.in. pod adresem <https://dziennik.walbrzych.pl>, <https://walbrzyszek.com> (dostęp: 22 marca 2024 r.).

nawierzchni bitumicznej na zjeździe na km 0+193 (zjazd ten ujęto w projekcie budowlano-wykonawczym przebudowy tej drogi), o łącznej wartości⁶⁰ 6 722,16 zł brutto.

Starosta odnosząc się do wyżej przedstawionych nieprawidłowości wyjaśnił m.in., że zarządca drogi: [1] celem usunięcia i zapobieżenia zabłocenia jezdni wystąpi do Kopalni Melafiru w Rybnicy Leśnej (odpowiedzialnej za zabłocenia jezdni), o posprzątanie nawierzchni jezdni oraz o bieżące usuwanie nieczystości spowodowane ruchem pojazdów transportujących urobek z kopalni na bocznice kolejową; [2] planuje wykonać w miesiącu kwietniu, po zakończeniu okresu zimowego, przeglądy gwarancyjne z udziałem wykonawcy; w protokole przeglądu zostaną ujęte wskazane stwierdzone usterki celem ich usunięcia przez wykonawcę w ramach gwarancji; [3] po zakończeniu okresu zimowego, w ramach robót utrzymaniowych przystąpi do oczyszczenia rowów; [4] dokona wymiany pionowego znaku drogowego (zabrudzonego pianką montażową) na nowy; [5] w ramach przeglądu gwarancyjnego dokona przeglądu rowu ze stojącą wodą z wykonawcą w okresie wiosennym celem ustalenia przyczyny i sposobu usunięcia opisanego stanu. Starosta dodał ponadto, że wykonawca na wezwanie zamawiającego 8 marca 2024 r. odtworzył nawierzchnię bitumiczną zjazdu. Starosta na potwierdzenie podejmowanych dotychczas działań nadzorczych na poddanych oględzinom drogach, przedstawił pismo⁶¹ z 12 stycznia 2023 r. skierowane do kopalni melafiru w Rybnicy Leśnej w sprawie podjęcia działań celem oczyszczenia jezdni z błota i zapobieżenia jej zabrudzeniom oraz protokoły okresowej kontroli rocznej ww. dróg⁶². W protokołach tych w obu przypadkach stwierdzono m.in., że droga znajduje się w należyłym stanie technicznym i estetycznym, zapewniającym jej sprawność techniczną i dalsze bezpieczne użytkowanie.

Starosta wyjaśnił także, m.in. że odstępstwa od stanu pożądanego wynikały z bieżącej eksploatacji dróg będących w użytkowaniu oraz aktów wandalizmu. Natomiast brak nawierzchni bitumicznej na zjeździe w km 0+190, wynikał z niezamierzonego niedopatrzenia komisji odbiorowej.

(akta kontroli: tom I, str. 285-303, 306-317; tom V, str. 254, 262, 265)

2. W przypadku kontrolowanych inwestycji, tj. przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, nie wdrożono w pełni skutecznych mechanizmów nadzoru i kontroli nad inspektorami nadzoru inwestorskiego, a co za tym idzie nad prawidłowością procesu budowlanego. Obowiązek taki wynikał ze standardów kontroli zarządczej, przyjętych komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶³. Zgodnie z punktem II.C.11 ww. standardów: należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. Nadzór jest jednym z mechanizmów kontroli, które powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Ryzykiem było tu nierzetelne pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego, a co za tym idzie możliwe błędy w przebudowie dróg. Niewdrożenie w pełni skutecznych mechanizmów nadzoru i kontroli wynikało z braku ustalenia obowiązku dokumentowania przebiegu czynności inspektorów nadzoru inwestorskiego, tworzenia sprawozdań z ich przebiegu, w zawartych z nimi umowach. Ponadto, z uwagi na fakt, że dzienników budowy w obu inwestycjach nie zaprowadzono, to w praktyce ustanowieni inspektorzy nadzoru

⁶⁰ Określonej na podstawie kwoty ryczałtowej pozycji kosztorysowych, kosztorysu stanowiącego podstawę złożonej przez wykonawcę oferty w postępowaniu przetargowym.

⁶¹ Nr WIP.7134.20.2023.

⁶² Protokół z 9 października 2023 r. dotyczący drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz protokół z 20 września 2023 r. dotyczący drogi powiatowej (ul. Zachodniej) w Boguszowie-Gorcach.

⁶³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

inwestorskiego nie mogli dokonywać w nich kontroli wpisów stwierdzających wszelkie okoliczności mające znaczenie dla oceny właściwego wykonania robót, choć powinność taka wynikała z umów w sprawie pełnienia czynności inspektora nadzoru inwestorskiego nr 33.WIP.7013.18.2.2019 z 14 lutego 2022 r. dotyczącej inwestycji w Rybnicy Leśnej (§ 3 pkt 5 umowy) i nr 96.WIP.7013.9.2021 z 15 marca 2022 r. dotyczącej inwestycji w Boguszowie-Gorcach (§ 3 pkt 6 umowy). Wymóg prowadzenia dziennika budowy zapisano także w wymaganiach ogólnych⁶⁴ specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, m.in. pkt 6.8 str. 10 (dot. inwestycji w Rybnicy Leśnej) i pkt 6.8 str. 253-254 (dot. inwestycji w Boguszowie-Gorcach). Choć brak zaprowadzenia dzienników budowy nie był niezgodny z przepisami Prawa budowlanego, to utrudnił sprawowanie nadzoru i kontroli zarówno nad czynnościami inspektorów nadzoru inwestorskiego jak i procesem budowlanym.

Starosta odnosząc się do powyższego wyjaśnił, że przedmiotowe inwestycje realizowane w trybie zgłoszenia robót budowlanych do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, nie wymagają prowadzenia dziennika budowy. Zapisy umowy w zakresie inspektora nadzoru, dotyczyły kontrolowania wpisów w dzienniku budowy, gdzie w przypadku jego braku, wymóg nie ma zastosowania. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót, ustanawiają ogólne standardy i wymagania dotyczące prowadzenia dziennika budowy w przypadku gdy jest wymagane pozwolenie na wykonanie robót do którego obowiązkowe jest prowadzenie dziennika. Zgłoszenie robót do właściwego organu nie jest pozwoleniem, w związku z czym zamawiający nie rejestrował dziennika budowy a zapisy specyfikacji w tym zakresie nie mają zastosowania. Finalnie termin robót został w obu przypadkach zachowany, a inspektor nadzoru inwestorskiego przekazał do zamawiającego, komplet dokumentacji powykonawczej – operat kołaudacyjny, który wskazuje przebieg postępu prac, zatwierdzenie materiałowe, certyfikaty materiałowe itp. Umowy nie ustanawiały wymogu dokumentowania wykonywanych przez inspektora nadzoru czynności. Pracownicy Starostwa dokonywali okresowych spotkań (niedokumentowanych kontroli) na budowie w obecności inspektora nadzoru inwestorskiego oraz przedstawicieli wykonawcy. Inspektor nadzoru inwestorskiego jako osoba stosownie uprawniona, pełniąca funkcję zaufania publicznego, podpisem na protokole końcowego odbioru robót, potwierdził wykonanie prac zgodnie z kontraktem. W obowiązujących przepisach prawa nie ma wymogu obowiązku dokumentowania czynności inspektora nadzoru.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje faktu, że dziennik budowy w świetle przepisów Prawa budowlanego nie był w tych inwestycjach wymagany. Brak obowiązku jego prowadzenia nie wykluczał jednak takiej możliwości, bowiem wynikała ona z umów w sprawie ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego i ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Na niezapewnienie w pełni skutecznych mechanizmów nadzoru i kontroli złożył się także brak obowiązku dokumentowania (sprawozdawania) przebiegu czynności inspektorów nadzoru inwestorskiego w zawartych z nimi umowach. Obowiązek ten wynikał z wymogu sprawowania nadzoru i kontroli nad prawidłowością procesu budowlanego.

(akta kontroli: tom I, str. 194-205, 256-257, 267-268, 378, 459-460;
tom V, str. 8, 10, 261)

⁶⁴ DM 00.00.00. Wymagania ogólne.

3. Starostwo nie posiadało protokołów (raportów) z łącznie 19 obligatoryjnych badań⁶⁵, które wynikały ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, a dotyczyły:

- przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej:
 - D-04.04.02 – w zakresie: 6.4.2. Szerokość podbudowy; 6.4.3. Równość podbudowy; 6.4.4. Spadki poprzeczne podbudowy; 6.4.5. Rzędne wysokościowe podbudowy; 6.4.6. Ukształtowanie osi podbudowy i ulepszanego podłoża; 6.4.7. Grubość podbudowy i ulepszanego podłoża; 6.4.8. Nośność podbudowy;
 - D-05.03.05b – w zakresie: punktu 6.3.2: pomiar spadku poprzecznego warstwy asfaltowej; pomiar równości warstwy asfaltowej (wg pkt 6.4.2.5.); pomiar parametrów geometrycznych poboczy;
 - D-05.03.05a – w zakresie punktu 6.3.2: pomiar spadku poprzecznego warstwy asfaltowej; pomiar równości warstwy asfaltowej (wg pkt 6.4.2.5.); pomiar parametrów geometrycznych poboczy;
- przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach:
 - D-05.03.05b – w zakresie punktu 6.4.2: pomiar spadku poprzecznego warstwy asfaltowej; pomiar równości warstwy asfaltowej (wg pkt 6.5.4.4.); pomiar parametrów geometrycznych poboczy;
 - D-05.03.05a – w zakresie punktu 6.4.2: pomiar spadku poprzecznego warstwy asfaltowej; pomiar równości warstwy asfaltowej (wg pkt 6.5.4.4.); pomiar parametrów geometrycznych poboczy.

Obowiązek sporządzenia powyższych raportów (protokołów) wynikał z punktu 6.5 specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót D-M 00.00.00, który stanowi o raportach z badań. Wymagania ogólne, obu kontrolowanych inwestycji, a także z punktu 6.3.2 specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót D-05.03.05b i D-05.03.05a (dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej) oraz z punktu 6.4.2 specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót D-05.03.05b i D-05.03.05a (dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach).

Starosta wyjaśnił m.in., iż z informacji uzyskanych od inspektorów nadzoru, badania wykonawcy w zakresie pomiarów spadków poprzecznych warstw asfaltowych, pomiarów równości warstwy asfaltowej, pomiarów geometrycznych poboczy były wykonywane przez wykonawcę na bieżąco. Dotyczy to również badań w zakresie podbudowy na drodze w Rybnicy Leśnej za wyjątkiem badań w zakresie rzędnych oraz osi podbudowy, które to parametry nie były uwzględnione w projekcie budowlanym z uwagi na ograniczony zakres planowanej podbudowy do wykonania, występujący tylko na poszerzeniach jezdni. Za komplet dokumentacji odbiorowej zgodnie z zawartymi umowami odpowiada wykonawca oraz inspektor nadzoru inwestorskiego. Brak dołączonych badań do dokumentacji powykonawczej, nie świadczy o braku ich wykonania na bieżąco na budowie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność posiadania przez inwestora kompletu protokołów (raportów) z badań, potrzebnych do oceny prawidłowości wykonanych robót. W przypadku nieprzeprowadzenia obligatoryjnych badań przewidzianych w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, przyczyny tego stanu rzeczy powinny również być zaprotokołowane.

(akta kontroli: tom I, str. 377, 384-385, 405, 433, 459-460, 481, 503;
tom V, str. 8, 255-256)

⁶⁵ W tym 13 dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej i sześć dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

4. Stwierdzono dwa przypadki (na 16)⁶⁶, braku zatwierdzenia przez inspektora nadzoru inwestorskiego wniosku o zatwierdzenie materiału w dokumentacji dotyczącej przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej, tj.: wniosku nr D_08_2022 z 21 lipca 2022 r. (dotyczącego siatki szklanej do zbrojenia nawierzchni) oraz wniosku nr D_12_2022 z 10 maja 2022 r. (dotyczącego mieszanki mineralno-asfaltowej). Obowiązek takiego zatwierdzenia wynikał z punktu 2.1 specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót D-M 00.00.00. Wymagania ogólne, zgodnie z którym m.in. przed zaplanowanym wykorzystaniem jakichkolwiek materiałów przeznaczonych do robót są przedstawiane przedstawicielowi zamawiającego do zatwierdzenia.

Jak wyjaśnił Starosta, brak podpisu na wyżej wymienionych wnioskach wynikał z przeoczenia inspektora nadzoru, który odpowiadał za kompletność przekazywanego podczas odbioru operatu kolaudacyjnego. Brak podpisu nie świadczy o odrzuceniu przez inspektora załączonego wniosku o zatwierdzenie materiałowe. Komisja odbiorowa nie zwróciła uwagi na te przypadki.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że brak zatwierdzenia przez inspektora nadzoru inwestorskiego wbudowanych materiałów nie gwarantuje poprawnego wykonania danego asortymentu robót, ponieważ tylko roboty zrealizowane w wymaganej technologii i standardzie dają gwarancję prawidłowego funkcjonowania i bezpieczeństwa w użytkowaniu po oddaniu drogi do ruchu.

(akta kontroli: tom I, str. 374, 511-514; tom V, str. 256, 263)

5. Komisja odbiorowa Starostwa dokonała odbioru robót w obu kontrolowanych inwestycjach bez wymaganych protokołów (raportów) z łącznie 19 obligatoryjnych badań⁶⁷, których obowiązek sporządzenia wynikał ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, o których mowa w niniejszej sekcji (w nieprawidłowości nr 3). Zgodnie z punktem 8.4.2 specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych kontrolowanych inwestycji DM 00.00.00. Wymagania ogólne, m.in. wyniki pomiarów kontrolnych należą do dokumentów odbioru ostatecznego, które jest zobowiązany przygotować wykonawca. Ponadto ww. komisja odbiorowa dokonała odbioru przebudowanej drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, przy braku 50 m² nawierzchni bitumicznej na jednym zjeździe, o czym mowa w niniejszej sekcji (w nieprawidłowości nr 1).

Starosta wyjaśnił m.in., iż komisja odbiorowa, mając na uwadze potwierdzenie inspektora nadzoru inwestorskiego o gotowości do odbioru wraz z zgromadzoną dokumentacją odbiorową, którą przygotował wykonawca wspólnie z inspektorem nadzoru oraz brakiem uwag wniesionych ze strony inspektora podczas odbioru, nie widziała przeciwskażeń do dokonania odbioru bez uwag. Odnośnie Pkt. 8.4.2. specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych kontrolowanych inwestycji DM 00.00.00, wyniki badań kontrolnych są badaniami inspektora wykonywanymi w sytuacji zastrzeżeń co do badań wykonawcy, które w przypadku realizacji przedmiotowych inwestycji nie wystąpiły. Starosta wyjaśnił ponadto, że odbiór przebudowanej drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, przy braku nawierzchni bitumicznej na jednym zjeździe wynikał z niedopatrzenia komisji odbiorowej.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Starosty w zakresie odbioru robót bez wymaganych protokołów (raportów). Komisja odbiorowa powinna odebrać obiekt budowlany po analizie kompletu dokumentów wymaganych przez specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. Ponadto punkt 8.4.2 specyfikacji

⁶⁶ 12,5%.

⁶⁷ W tym 13 dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej i sześć dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych kontrolowanych inwestycji DM 00.00.00. Wymagania ogólne, stanowi m.in. o wynikach „pomiarów kontrolnych”, a więc obejmuje zarówno badania wykonawcy (w ramach nadzoru własnego), jak i badania kontrolne (w ramach nadzoru zlecniodawcy). Interpretacja zawężająca dokumenty odbioru ostatecznego tylko do badań kontrolnych prowadzonych w ramach nadzoru zlecniodawcy jest nieuzasadniona. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza też, że odbiór przebudowanej drogi powinien odbywać się po rzetelnym sprawdzaniu jej zgodności z projektem budowlanym. Dokonanie odbioru robót na kwotę 6 722,16 zł brutto, za niewykonane faktycznie roboty na ww. zjeździe było działaniem niegospodarnym.

(akta kontroli: tom I, str. 380, 462; tom V, str. 254, 260-261)

6. W protokole końcowego odbioru robót dotyczącego inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach spisany 3 listopada 2022 r. nie zamieszczono wpisów dotyczących zgodności wykonanego obiektu z dokumentami kontraktowymi oraz prawidłowości wykonania robót pod względem technicznym i technologicznym, co było działaniem nierzetelnym.

Starosta wyjaśnił, że *uczestnicy odbioru nie wnieśli uwag w ww. protokole końcowym odbioru robót. Brak wpisu o braku uwag, może stanowić zwykłe przeoczenie, nie mające wpływu na fakt dokonania odbioru bez uwag.*

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność rzetelnego wypełnienia protokołu końcowego odbioru robót, ponieważ dokument ten potwierdza m.in. prawidłowość wykonania robót w ramach danej inwestycji.

(akta kontroli: tom I, str. 211-212, 266)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo realizując kontrolowane inwestycje drogowe sprawowało nad nimi nadzór, jednak nie wszystkie podejmowane w tym zakresie działania były w pełni rzetelne i skuteczne.

W wyniku realizacji inwestycji osiągnięto zakładane efekty rzeczowe (z wyjątkiem stwierdzonego – podczas oględzin przebudowanej drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach – przypadku braku na jednym zjeździe, 50 m² nawierzchni bitumicznej, o łącznej wartości 6 722,16 zł brutto). Osiągnięcie efektów i celów obu inwestycji monitorowano za pośrednictwem powołanych inspektorów nadzoru inwestorskiego. Inwestycje zostały zrealizowane w terminach umownych. Inwestor przeprowadził czynności odbiorowe.

Stwierdzone nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze dotyczyły: **[1]** odstępstw od stanu pożądanego ujawnionych podczas oględzin zrealizowanych zadań, tj. nie oczyszczenia jezdni z błota i żwiru, pęknięcia asfaltu, ubytków białej farby w oznakowaniu poziomym, oberwania skarpy rowu; nieudrożnionego rowu ze stojącą w nim wodą; **[2]** niewdrożenia w pełni skutecznych mechanizmów nadzoru i kontroli nad inspektorami nadzoru inwestorskiego, a w konsekwencji nad prawidłowością procesu budowlanego; **[3]** braku protokołów (raportów) z części obligatoryjnych badań prawidłowości wykonania inwestycji; **[4]** dwóch przypadków braku zatwierdzenia przez inspektora nadzoru inwestorskiego wniosku o zatwierdzenie materiału budowlanego; **[5]** dokonania odbioru robót przy braku protokołów (raportów) z części obligatoryjnych badań prawidłowości wykonania inwestycji i przy braku ułożenia na zjeździe drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, 50 m² nawierzchni bitumicznej, o łącznej wartości 6 722,16 zł brutto; **[6]** nierzetelnego wypełnienia protokołu końcowego odbioru robót dotyczącego inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu faktycznego

4.1. Wnioski o dofinansowanie w ramach Programu Polski Ład⁶⁸, dotyczące obu kontrolowanych inwestycji, zostały złożone za pośrednictwem Aplikacji Polski Ład 26 lipca 2021 r. w ramach pierwszego naboru wniosków, który trwał od 2 lipca do 15 sierpnia 2021 r.

W przypadku przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej, pierwotny planowany koszt realizacji projektu wynosił 2 700,0 tys. zł, z czego deklarowany udział własny w realizacji inwestycji to 5,0%, tj. 135,0 tys. zł, kwota wnioskowanych środków 2 565,0 tys. zł. Przewidywany okres realizacji inwestycji zaplanowano do 12 miesięcy.

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie pierwotnie planowany całkowity koszt realizacji projektu wynosił 2 500,0 tys. zł dla zadania przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach, z czego deklarowany udział własny w realizacji inwestycji to 5,0%, tj. 125,0 tys. zł, kwota wnioskowanych środków 2 375,0 tys. zł. Przewidywany okres realizacji inwestycji zaplanowano do 12 miesięcy.

Starostwo, 17 listopada 2021 r. otrzymało wstępne promesy i zostało zakwalifikowane do otrzymania promes inwestycyjnych. Następnie, 16 grudnia 2021 r. Starostwo złożyło oświadczenia, że postępowania zakupowe na realizację inwestycji przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej zostało ogłoszone 19 listopada 2021 r. oraz w Boguszowie-Gorcach zostało ogłoszone 23 listopada 2021 r. Wnioski o udzielenie promesy zostały złożone 30 grudnia 2021 r. w związku z zakończeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy.

Całkowita wartość inwestycji dla zadania przebudowy drogi w Rybnicy Leśnej wynosiła 2 074,0 tys. zł., w tym dofinansowanie 1 970,3 tys. zł, co stanowiło 95,0% wartości inwestycji. Beneficjent zobowiązał się zapewnić wkład własny w wysokości nie mniejszej niż 103,7 tys. zł, tj. 5,0%. Dla zadania przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach wartość inwestycji wynosiła 2 237,7 tys. zł, w tym dofinansowanie 2 125,8 tys. zł, co stanowiło 95,0% wartości inwestycji. Beneficjent zobowiązał się zapewnić wkład własny w wysokości nie mniejszej niż 111,9 tys. zł, tj. 5,0%.

Bank Gospodarstwa Krajowego 11 stycznia 2022 r. udzielił Starostwu promes na kontrolowane inwestycje⁶⁹.

Kwoty wynikające z wniosku o wstępną promesę dla zadania przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach były zgodne z zawartą umową z wykonawcą. Dla zadania przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej kwota we wniosku o udzielenie promesy wynosiła 103 698,57 zł, natomiast w umowie z wykonawcą 103 698,56 zł.

(akta kontroli: tom II, str. 1, 621, 631, 635, 648-678)

Zgodnie z zapisami w promesie rozliczenia inwestycji należało dokonać na podstawie dwóch faktur – zaliczkowej i końcowej. Zgodnie z umowami o roboty budowlane kwoty zaliczki zostały wypłacone po wystawieniu faktur zaliczkowych oraz ustaleniu zabezpieczenia zwrotu zaliczki.

Gwarancje zwrotu zaliczki podlegały zwrotowi do ubezpieczyciela niezwłocznie po ich wygaśnięciu. Zwrotu tego w obydwu przypadkach nie dokonano, co wynikało z faktu,

⁶⁸ Wniosek o dofinansowanie nr 01/2021/5002/PolskiŁad dla zadania przebudowa drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej, wniosek o dofinansowanie nr 01/2021/5040/PolskiŁad dla zadania przebudowa drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

⁶⁹ Nr 1/2021/5002/PolskiŁad na przebudowę drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz nr 01/2021/5040/PolskiŁad („Promesa”) na przebudowę drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

że umowy z wykonawcą nie zawierały informacji o zwrocie zabezpieczenia zaliczki. Powyższe szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 603-612, 630-644)

4.2. Wynagrodzenie wypłacone wykonawcy było zgodne z wynagrodzeniem ustalonym w umowach, podpisanych przez Starostwo. Faktury wystawione przez wykonawcę odzwierciedlały faktycznie wykonane roboty dla całego zadania, w tym za wykonanie robót przez podwykonawców, a także przeprowadzenie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dowodów księgowych przed ich ujęciem w księgach rachunkowych.

(akta kontroli: tom II, str. 603-612, 630-644)

Wysokość wypłacanego wynagrodzenia była określona rzetelnie i potwierdzona przez inspektora nadzoru na protokołach końcowego odbioru robót. Zbadane faktury wystawione przez wykonawcę były rzetelnie opisane.

Wykonawca dokumentacji projektowej 22 grudnia 2020 r. przedstawił fakturę na opracowanie projektu budowlano-wykonawczego dla przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej. Protokół zdawczo-odbiorczy z 15 grudnia 2020 r. potwierdzał przekazanie dokumentacji projektowej do Starostwa, m.in.: przedmiaru robót, kosztorysu inwestorskiego, opracowania w formie elektronicznej (płyta CD). Przekazanie powyższych załączników wynikało z zakresu umowy o dzieło zawartej z projektantem. W trakcie kontroli NIK Starostwo nie dostarczyło, na żądanie kontrolerów, płyt CD z ww. dokumentacją, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 7, 43, 368-330, 383-384)

Na podstawie ewidencji finansowo-księgowej ustalono, iż wielkość kwot wydatkowanych na przebudowę drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach była większa niż zapisy określone w umowie z wykonawcą, tj. nastąpiło zwiększenie wydatków. Przyczyną było wykonanie dodatkowego zadania o tej samej nazwie, jednakże dotyczącego remontu chodników pod wiaduktem kolejowym. Była to inwestycja odrębna, nie finansowana z funduszu rządowego.

(akta kontroli: tom II, str. 480-573)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Umowy z wykonawcą (w przypadku obu kontrolowanych inwestycji), nie zawierały informacji o zwrocie zabezpieczenia zaliczki zgodnie z art. 442 ust. 5 Pzp, tj. w przypadku żądania wniesienia zabezpieczenia zaliczki, w umowie określa się formę lub formy zabezpieczenia zaliczki, wysokość zabezpieczenia, a także sposób jego wniesienia i zwrotu. Natomiast gwarancje zabezpieczenia zwrotu zaliczki zawierały zapis, iż gwarancja podlega zwrotowi do ubezpieczyciela niezwłocznie po jej wygaśnięciu.

Starosta wyjaśnił, iż *w przypadku umów z wykonawcą zamawiający nie określił zasad zwrotu bankowej lub ubezpieczeniowej gwarancji zwrotu zaliczki, a więc zwrot gwarancji powinien się odbyć zgodnie z warunkami określonymi w treści udzielonej gwarancji przez bank lub ubezpieczyciela.*

Ponadto Starosta, w sprawie zwrotu zaliczki w związku z wpłynięciem jej w formie elektronicznej do ubezpieczyciela wyjaśnił, iż *zgodnie ze stanowiskiem brokera, w przypadku dokumentów przesłanych w wersji elektronicznej punkt 9 jest równoznaczny z wygaśnięciem gwarancji i brakiem możliwości korzystania z niej. Zapisy tego dokumentu są standardowe, ale ich treść odnosi się do dokumentów przekazywanych w wersji papierowej. W przypadku dokumentów elektronicznych nie zwraca się ich do ubezpieczyciela.*

Zgodnie z art. 442 ust. 5 Pzp, w przypadku żądania wniesienia zabezpieczenia zaliczki, w umowie określa się formę lub formy zabezpieczenia zaliczki, wysokość zabezpieczenia, a także sposób jego wniesienia i zwrotu. Gwarancji nie zwrócono, gdyż umowy nie zawierały stosownych przepisów w tym zakresie.

(akta kontroli: tom II, str. 132, 594, 605, 621, 632)

2. W zestawie dokumentacji projektowej brak było, przekazanej przez wykonawcę, dokumentacji projektowej w formie elektronicznej nagranej na płycie CD.

Starosta wyjaśnił, iż *płyty CD w toku prowadzenia inwestycji zostały zagubione. Dokumentacja po jej uzyskaniu, służy w dalszej części wykorzystaniu i przekazaniu innym instytucjom, wydziałom. Dane na płytach nie stanowią odrębnej dokumentacji, a są jedynie kopią projektów budowlanych, specyfikacji, kosztorysów w formacie pdf., jako robocze dane do wykorzystania w trakcie ogłoszenia postępowania przetargowego gdzie dane te zostały przesłane do właściwego wydziału do wykorzystania a same płyty czy też nieaktualne kosztorysy nie mają zastosowania w dalszym biegu inwestycji.*

NIK nie podziela argumentacji Starosty, gdyż brak dokumentacji projektowej w formie elektronicznej uniemożliwia potwierdzenie zgodności i autentyczności z wersją papierową, co może przekładać się na zmiany cen w kosztorysie inwestorskim mające wpływ np. na wartość szacunkową robót.

(akta kontroli: tom II, str. 7, 43, 368-330, 383-384)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie i rozliczenie środków publicznych na inwestycje drogowe (tj. przebudowę drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej i przebudowę drogi powiatowej w Boguszu-Gorcach). Nieprawidłowości stwierdzone w powyższym zakresie nie miały wpływu na wydatkowanie i rozliczenie środków inwestycyjnych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości odnoszące się do realizacji inwestycji drogowych polegających na przebudowie dróg powiatowych wskazują na potrzebę podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w Starostwie w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁰, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny i oszczędny.

- Wnioski
1. Egzekwowanie od projektantów wymogu numeracji stron w projektach budowlano-wykonawczych.
 2. Występowanie do ministra właściwego ds. informatyzacji o zwolnienie z obowiązku budowy kanału technologicznego m.in. w przypadkach ekonomicznie nieracjonalnych lub technicznie niemożliwych do wykonania.
 3. Wzmocnienie nadzoru nad przygotowaniem dokumentacji dotyczącej postępowań o udzielenie zamówień publicznych.
 4. Zapewnienie prawidłowego zwrotu wadium wraz z oprocentowaniem wynikającym z umowy rachunku bankowego.

⁷⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

5. Zapewnienia wykonywania obowiązku oznaczania datą wpływu do Starostwa dokumentów związanych z przygotowaniem inwestycji do realizacji, zgodnie z postanowieniami Instrukcji obiegu korespondencji.
6. Podjęcie działań w celu rzetelnego określania i stosowania szczegółowych specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych.
7. Przeprowadzanie weryfikacji sytuacji ekonomicznej lub finansowej podmiotów uczestniczących w postępowaniach dotyczących dofinansowania z Programu Polski Ład.
8. Zapewnienie określania gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umów obejmujących cały okres rękojmi dla robót budowlano-montażowych.
9. Wyeliminowanie (nie usuniętych dotychczas) nieprawidłowości stwierdzonych w toku oględzin przebudowanych dróg oraz wzmocnienie nadzoru celem zapobieżenia i niezwłocznej eliminacji nieprawidłowości występujących na drogach powiatowych.
10. Wzmocnienie mechanizmów nadzoru i kontroli nad czynnościami inspektorów nadzoru inwestorskiego i procesem budowy, przede wszystkim poprzez:
 - zaprowadzanie dzienników budowy w przypadkach wymaganych wewnętrzną dokumentacją procesu budowlanego;
 - wprowadzanie obowiązku dokumentowania przebiegu czynności inspektorów nadzoru inwestorskiego w zawieranych z nimi umowach.
11. Wymaganie od wykonawców i inwestorów nadzoru inwestorskiego przed dokonaniem odbioru inwestycji, przedłożenia protokołów (raportów) z wszystkich badań, których obowiązek przeprowadzenia wynika ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót.
12. Zapewnienie zatwierdzania przez inspektorów nadzoru inwestorskiego materiałów przeznaczonych do robót.
13. Dokonywanie odbioru robót wyłącznie w oparciu o analizę kompletu protokołów (raportów) z obligatoryjnych badań oraz po rzetelnym sprawdzaniu zgodności odbieranej inwestycji z projektem budowlanym.
14. Zapewnienie rzetelnego wypełniania protokołu końcowego odbioru robót.
15. Zaimplementowanie do wzorów umów z wykonawcą inwestycji, postanowień dotyczących zwrotu zaliczki i monitorowanie terminowości zwrotu zabezpieczenia zaliczki.
16. Zapewnienie należytego nadzoru nad obiegiem i przechowywaniem dokumentacji (w tym zapisanej na nośnikach elektronicznych).

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 we Wrocławiu. 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 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.

Wrocław, 30 kwietnia 2024 r.

Kontrolerzy
Radosław Chodziński
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis

Agnieszka Potyrała
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis