



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.3.1.2024

Pan
Zbigniew Szumski
Starosta Świebodziński
Starostwo Powiatowe w Świebodzinie
ul. Kolejowa 2
66-200 Świebodzin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Świebodzinie, ul. Kolejowa 2, 66-200 Świebodzin (dalej: <i>starostwo</i> lub <i>starostwo powiatowe</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Zbigniew Szumski, od 27.11.2006 r. Starosta Świebodziński (dalej: <i>starosta</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych. 2. Wybór wykonawcy inwestycji. 3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. 4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontrolerzy	1. Zdzisław Szafrąński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/19/2024 z 07.02.2024 r. 2. Cezary Romanczenko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/25/2024 z 14.03.2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Inwestycja pn.: *Modernizacja drogi powiatowej nr 1225F z przebudową odcinka Niedźwiedź – Toporów wraz z budową kanału technologicznego*, została zrealizowana przez starostwo zgodnie z przepisami prawa oraz uregulowaniami wewnętrznymi. Osiągnięto zakładane efekty rzeczowe, prawidłowo wydatkując środki finansowe na ten cel. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności nieprzeprowadzania i niedokumentowania niektórych prac i czynności przez wykonawcę oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, co może wskazywać na niewłaściwy nadzór starostwa nad sposobem wykonywania tych zadań.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W strukturze organizacyjnej starostwa zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji drogowych przypisano dwóm komórkom organizacyjnym. Pracownicy Wydziału Dróg starostwa, którym przypisano te obowiązki posiadali odpowiednie wykształcenie kierunkowe. Opracowano dokumentację projektową zadania oraz ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego. Roboty budowlane rozpoczęto po prawidłowym dokonaniu zgłoszenia zamiaru ich wykonywania. Ustalono, że na stronie internetowej starostwa zamieszczone były nieaktualne zapisy o koszcie objętego analizą NIK zadania oraz nieaktualne zapisy dotyczące komórki organizacyjnej starostwa zajmującej się przeprowadzaniem przetargów na udzielanie zamówień publicznych. Nieaktualny był także regulamin udzielania zamówień publicznych przez starostwo.

Wykonawcę inwestycji wyłoniono zgodnie z Prawem zamówień publicznych³ oraz z wewnętrznymi regulacjami starostwa. Umowa zawarta na wykonanie inwestycji była zgodna z dokumentacją z przeprowadzonego zamówienia publicznego. Umowa ta zawierała postanowienia dotyczące w szczególności kontroli jakości realizowanych robót budowlanych i materiałów budowlanych, warunków gwarancji, odbiorów robót. Ustalono, że zamawiający opublikował w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wykonaniu umowy zawartej z wykonawcą zadania, która zawierała nieprawidłowe dane. Zamawiający sporządził obowiązkowy raport z realizacji umowy, o którym mowa w art. 446 Prawa zamówień publicznych, jednak raport ten również zawierał nieprawidłowe dane. Starostwo nie przekazało wykonawcy zadania objętego kontrolą NIK dziennika budowy i wykonawca nie prowadził dziennika budowy, pomimo zapisów w tym zakresie zawartych w umowie z wykonawcą, umowie dotyczącej pełnienia nadzoru inwestorskiego, szczegółowej specyfikacji technicznej stanowiącej część kontraktu, Programie Zapewnienia Jakości.

Inwestycję zrealizowano zgodnie z harmonogramem i osiągnięto określone w umowie na roboty budowlane efekty rzeczowe. Podczas jej realizacji (aneksem nr 3) dokonano jednej zmiany zakresu rzeczowego inwestycji. Czynności te były niezbędne dla prawidłowego wykonania zadania, a roboty dodatkowe zostały zlecone i wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Inwestor prawidłowo przeprowadził czynności odbiorowe. Przeprowadzone przez NIK oględziny, porównanie umów zawartych przez starostwo w celu realizacji analizowanej inwestycji, oraz m.in. szczegółowych specyfikacji technicznych, dokumentacji z realizacji zadania inwestycyjnego i dokumentacji powykonawczej wykazało, że wystąpiły nieprawidłowości zarówno w zakresie dokumentowania prac przez wykonawcę oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, jak i ich wykonywania, które dotyczyły w szczególności nie przestrzegania podczas realizacji prac niektórych zapisów pięciu analizowanych szczegółowych specyfikacji technicznych.

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

³ Ustawą z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.) - dalej: *Prawo zamówień publicznych* lub *PZP*.

Wydatki realizowane w związku z analizowaną inwestycją drogową zostały poniesione w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań i za faktycznie wykonane roboty budowlane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie realizacji inwestycji

1.1. Kontrolą NIK objęto realizację inwestycji pn.: *Modernizacja drogi⁵ powiatowej nr 1225F z przebudową odcinka Niedźwiedź – Toporów wraz z budową kanału technologicznego⁶* (dalej: *inwestycja* lub *zadanie*).

Szerokość jezdni⁷ ww. drogi na odcinku Niedźwiedź – Toporów przed modernizacją wahała się w okolicach od 3 do 4 metrów, wzdłuż niej zlokalizowane było pobocze z kruszywa.

Parametry drogi na tym odcinku po modernizacji to m.in. 5,5 metrowa szerokość jezdni oraz metrowe pobocze. Inwestycja obejmowała reprofilację i oczyszczenie rowów, przebudowę sieci teletechnicznej, budowę kanału technologicznego, wyrównanie i wzmocnienie nawierzchni poprzez przebudowę zjazdów oraz zatoki autobusowej, budowę chodnika dla pieszych oraz wykonanie oznakowania pionowego i poziomego drogi.

Na stronie internetowej starostwa powiatowego⁸ zamieszczono informację, że przedmiotowa inwestycja była realizowana w okresie od 25.01.2022 r. do 20.01.2023 r., a koszt zadania wynosił 8.113.895,04 zł, natomiast kwota dofinansowania 7.708.200,29 zł.⁹

Faktyczny koszt zadania wynosił 9.424.057 zł¹⁰, w tym: - kwota dofinansowania z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych 7.708.201 zł, - środki własne Powiatu Świebodzińskiego 1.472.341 zł, - środki przekazane przez Gminę Łagów 243.515 zł.

Dane o koszcie zadania zamieszczone na ww. stronie internetowej starostwa (8.113.895,04 zł) nie odpowiadały kwocie faktycznego kosztu zadania (9.424.057 zł). Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3, 157-161, 223, 937)

W *Regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Świebodzinie*¹¹ zapisano, że w skład starostwa wchodzi m.in. następujące komórki organizacyjne: - Wydział Inwestycji i Zamówień Publicznych, - Wydział Dróg, oraz m. in. następujące stanowiska kierownicze: - Naczelnik Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych, - Naczelnik Wydziału Dróg.

Podczas kontroli NIK na stronie internetowej starostwa powiatowego zamieszczona była nieaktualna informacja, że w strukturze starostwa funkcjonuje Wydział Zarządzania

⁴ 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.

⁵ Droga - wydzielony pas terenu przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz ruchu pieszych wraz z wszelkimi urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu.

⁶ Kanał technologiczny przy drodze publicznej - ciąg osłonowych elementów obudowy, studni kablowych oraz innych obiektów lub urządzeń służących umieszczeniu lub eksploatacji urządzeń infrastruktury technicznej lub linii telekomunikacyjnych wraz z zasilaniem oraz linii elektroenergetycznych. <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/kanały-technologiczne--poradnik-dla-zaradcow-drog-w-zakresie-zwolnień-z-obowiązku-ich-budowy> [dostęp: 15.04.2024 r.].

⁷ Jezdnia – część korony drogi przeznaczona do ruchu pojazdów.

⁸ <https://samorzad.gov.pl/web/powiat-swiebodzinski> [dostęp: 19.02.2024 r.].

⁹ Kwota 7.708.200,29 wpłynęła na konto starostwa 15.11.2022 r.

¹⁰ Po zaokrągleniu do pełnych złotych.

¹¹ Stanowiącym załącznik do uchwały nr 475/2022 Zarządu Powiatu Świebodzińskiego z dnia 11.04.2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Świebodzinie.

Projektami Europejskimi i Zamówień Publicznych. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 4-12, 22-23)

W załączniku nr 1 do zarządzenia Starosty Świebodzińskiego nr 1/21 z dnia 04.01.2021 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Starostwo Powiatowe w Świebodzinie ustalono treść ww. regulaminu. W § 5 ww. regulaminu zapisano, iż udzielanie zamówień publicznych powyżej kwoty 130.000 zł netto określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych, realizowane jest wyłącznie przez Wydział PEZ (Wydział Zarządzania Projektami Europejskimi i Zamówień Publicznych Starostwa).

W załączniku nr 1 do przedmiotowego regulaminu ustalono treść wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, a w załączniku nr 2 regulamin prac komisji przetargowej, w którym zapisano, że komisja ma charakter stały, składa się z minimum trzech osób, oraz że przewodniczącym komisji jest Naczelnik Wydziału PEZ, członkiem inspektor w Wydziale PEZ oraz członkiem przedstawiciel komórki organizacyjnej odpowiedzialny za merytoryczne przygotowanie przedmiotu zamówienia lub osoba wyznaczona przez naczelnika wydziału merytorycznie odpowiedzialnego.

Regulamin udzielania zamówień publicznych przez starostwo powiatowe zawierał nieaktualne zapisy dotyczące komórki organizacyjnej starostwa przeprowadzającej postępowania o udzielenie zamówień publicznych. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 13-21)

W strukturze organizacyjnej starostwa zadania, obowiązki i uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji przypisano odpowiednim komórkom organizacyjnym i osobom, zgodnie ze standardem kontroli zarządczej II A - Środowisko wewnętrzne, pkt 3 Struktura organizacyjna¹². Stosownie do zapisów regulaminu organizacyjnego starostwa oraz zakresów czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników starostwa zadaniami związanym z organizowaniem i przeprowadzaniem zamówień publicznych zajmował się Wydział Inwestycji i Zamówień Publicznych (w tym naczelnik i zastępca naczelnika tego wydziału), natomiast zadaniami związanymi z przygotowaniem i realizacją inwestycji drogowych zajmował się Wydział Dróg (w tym naczelnik i zastępca naczelnika tego wydziału).

(akta kontroli str. 55-66)

W badanym okresie na stanowisku Naczelnika Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych nie wystąpiły zmiany kadrowe, natomiast zmiany kadrowe na stanowisku naczelnika Wydziału Dróg opisano w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.2. W starostwie powiatowym nie powołano dedykowanego zespołu odpowiedzialnego za przygotowywanie inwestycji.

(akta kontroli str. 55-66)

Poprzednia naczelnik Wydziału Dróg (pracująca w starostwie do 31.03.2021 r.) odbyła jednolite studia magisterskie na kierunku budownictwo w zakresie dróg i mostów.

Naczelnik Wydziału Dróg (na stanowisku od 17.05.2021 r.) nie posiadała wykształcenia kierunkowego¹³, tj. studiów inżynierskich w zakresie budownictwa, ani uprawnień do projektowania lub wykonawstwa w specjalności: drogowej, mostowej lub konstrukcyjno-

¹² Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84) - dalej: *standardy kontroli zarządczej*.
Przepis ten stanowi, że: *Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.*

¹³ Odbyła studia na kierunku inżynieria środowiska.

budowlanej. Upnień takich nie posiadał również Naczelnik Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych starostwa.

(akta kontroli str. 391-398)

Pracownicy starostwa nie sprawowali bezpośredniego nadzoru nad realizacją badanej inwestycji. W celu sprawowania bezpośredniego nadzoru nad inwestycją nadzór powierzono firmie zewnętrznej. I tak:

Starostwo prawidłowo, tj. po przeprowadzeniu procedury dla zamówień o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 130.000 zł netto udzieliło zamówienia polegającego na pełnieniu funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego nad realizacją inwestycji firmie zewnętrznej. W umowie z dnia 17.01.2022 r. zapisano m.in., iż przyjmujący zlecenie zapewni specjalistów w poszczególnych branżach występujących przy realizacji zadania, oraz że wynagrodzenie przyjmującego zlecenie z tytułu pełnienia nadzoru inwestorskiego wyniesie 79.335 zł. Starostwo wypłaciło inspektorowi nadzoru inwestorskiego ww. kwotę w dniu 07.11.2022 r.¹⁴, tj. po dokonaniu odbioru końcowego zadania.

(akta kontroli str. 314-348, 1054-1069)

1.3. Wykonawca dokumentacji projektowej inwestycji został wyłoniony po przeprowadzeniu przez starostwo powiatowe procedury rozpoznania cenowego¹⁵ w sprawie opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej analizowanego zadania wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego. Wyboru wykonawcy prac dokonano na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych¹⁶. I tak:

W dniu 29.06.2020 r. pomiędzy Powiatem Świebodzińskim, a biurem projektowo-usługowym została zawarta umowa¹⁷ na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego analizowanego zadania. W umowie określono termin wykonania prac do 30.09.2020 r. oraz wynagrodzenie wykonawcy na kwotę 51.660 zł brutto. Uchwałą Zarządu Powiatu Świebodzińskiego z dnia 30.06.2020 r.¹⁸ udzielono ww. wykonawcy pełnomocnictwa do reprezentowania Powiatu Świebodzińskiego w sprawie składania wniosków o wydanie stosownych dokumentów, uzgodnień i decyzji związanych z opracowaniem dokumentacji projektowo-kosztorysowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego ww. zadania.

Pismem z 09.09.2020 r. Wójt Gminy Łagów (gminy, na terenie której miało być realizowane zadanie inwestycyjne) wystąpił do starostwa z prośbą o wykonanie na trzech działkach dodatkowych prac projektowych związanych z przebudową drogi powiatowej nr 1225F na odcinku Niedźwiedź – Toporów. Aneks nr 1 z dnia 25.09.2020 r. do ww. umowy zawartej z tym biurem (w związku z przedmiotowym pismem Wójta Gminy Łagów) przedłużono termin realizacji umowy do 15.12.2020 r. (realizacja ww. dodatkowych prac projektowych nie spowodowała zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy).

Odebrana przez starostwo w dniu 14.12.2020 r. dokumentacja projektowa¹⁹ opracowana została przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia projektowe i zawierała wszystkie elementy określone w zaproszeniu do składania ofert oraz w

¹⁴ W fakturze z dnia 14.10.2022 r. przyjmujący zlecenie wyszczególnił kwotę 79.335 zł za pełnienie funkcji inspektora nadzoru w branży teletechnicznej oraz w branży drogowej.

¹⁵ Na podstawie zaproszenia do składania ofert z dnia 07.05.2020 r. wysłanego do trzech oferentów.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

Art. 4 pkt 8 ww. ustawy stanowił, że przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro.

¹⁷ Nr DG.273.29.2020.MJ.

¹⁸ Nr 201/2020.

¹⁹ Komplet dokumentacji projektowo-kosztorysowej przekazany przez wykonawcę obejmował: 1) Projekt wykonawczy branży drogowej, 2) Projekt wykonawczy branży teletechnicznej, 3) Projekt docelowej organizacji ruchu, 4) Szczegółowe specyfikacje techniczne, 5) Przedmiar robót, 6) Kosztorys ofertowy, 7) Kosztorys inwestorski, 8) Wersję elektroniczną – Płytę CD. Ponadto wykonawca przekazał starostwu dokumentację geotechniczną dotyczącą przebudowy ww. drogi wykonaną przez firmę: Usługi laboratoryjne Drolab, Laboratorium Drogowe, Romuald Lewiński, ul. Wakacyjna 36, 66-600 Krosno Odrzańskie.

umowie na opracowanie dokumentacji projektowej. Projekty zostały sporządzone i sprawdzone przez osoby posiadające wymagane uprawnienia - art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰ (dalej: *Prawo budowlane*). Kwota wynagrodzenia poniesiona na opracowanie dokumentacji projektowej (51.660 zł brutto) wynikała z umowy zawartej z wykonawcą.

Do dnia zakończenia realizacji ww. zadania (do 14.10.2022 r.) nie dokonywano zmian w dokumentacji projektowej tego zadania. Przed ogłoszeniem przetargu na wykonanie ww. zadania zaktualizowano natomiast kosztorys inwestorski dotyczący branży drogowej (aktualizacja z 15.07.2021 r.) oraz kosztorys inwestorski dotyczący branży teletechnicznej (aktualizacja z 15.07.2021 r.).

W starostwie brak było dokumentów potwierdzających weryfikowanie przez kadrę inwestora odebranej przez starostwo w dniu 14.12.2020 r. dokumentacji projektowej ww. zadania.

(akta kontroli str. 162-268, 300-311)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) pracownicy Starostwa nie posiadają uprawnień projektowych w zakresie dróg i mostów, dlatego też zlecono biuru projektowemu opracowanie dokumentacji projektowej zadania: *Modernizacja drogi powiatowej nr 1225F z przebudową odcinka Niedźwiedź – Toporów wraz z budową kanału technologicznego*. Projekt został opracowany przez uprawnione osoby i odpowiadał obowiązującym przepisom, dlatego też nie był weryfikowany przez pracowników Starostwa i został odebrany bez uwag.

(akta kontroli str. 1225-1230)

1.4. Pismem z dnia 11.12.2020 r. adresowanym do Wydziału Budownictwa i Ochrony Środowiska starostwa pełnomocnik zgłaszającego (Powiatu Świebodzińskiego), tj. ww. biuro projektowo-usługowe, dokonało zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych polegających na „Przebudowie drogi powiatowej nr 1225F na odcinku Niedźwiedź-Toporów”²¹. Do zgłoszenia dołączono: 1) Oświadczenie o posiadaniu praw do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, 2) Upoważnienie udzielone osobie działającej w imieniu zgłaszającego, 3) Projekt wykonawczy zawierający uzgodnienia, rysunki i opis robót budowlanych. W piśmie określono, że planowany termin rozpoczęcia robót budowlanych to III kwartał 2021 roku²².

Art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o: przebudowie – należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.

Dokumenty stanowiące podstawę dokonania zgłoszenia zamiaru wykonywania ww. robót budowlanych były kompletne. W zaświadczeniu z dnia 08.01.2021 r. wydanym na podstawie art. 30 ust. 5aa ustawy Prawo budowlane podpisanym przez Naczelnika Wydziału Budownictwa i Ochrony Środowiska starostwa zapisano, iż nie wniesiono sprzeciwu w drodze decyzji na wykonywanie robót budowlanych przebudowy drogi powiatowej nr 1225F na odcinku Niedźwiedź-Toporów, oraz że zakres prowadzonych robót budowlanych nie może wykraczać poza prace wyszczególnione w zgłoszeniu.

W projekcie wykonawczym kontrolowanego zamierzenia budowlanego zapisano m.in., iż wszystkie prace związane z realizacją planowanej inwestycji mieszczą się w istniejącym pasie drogowym.

(akta kontroli str. 67-68, 269-285, 1029-1037)

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

²¹ Roboty budowlane miały być wykonywane na działkach nr: 31, 148, 153 obręb 0007 Niedźwiedź, 396 obręb 0010 Toporów.

²² W ww. piśmie nie ustalono harmonogramu realizacji prac budowlanych.

Naczelnik Wydziału Budownictwa i Ochrony Środowiska starostwa wyjaśnił, że: (...) przebudowa drogi powiatowej nr 1225F na odcinku Niedźwiedź-Toporów nie wymagała wydania pozwolenia na budowę, gdyż po wnikliwej ocenie dokonanego zgłoszenia w tej sprawie (z dnia 11.12.2020 r.) oraz załączonych do zgłoszenia dokumentów stwierdziłem, że planowana przebudowa drogi mieści się w istniejącym pasie drogowym. Z tego względu nie było podstaw do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. d) ustawy Prawo budowlane stanowi bowiem, że nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, wykonywanie robót budowlanych polegających na przebudowie dróg, torów kolejowych i urządzeń z nimi związanych, torów tramwajowych i urządzeń z nimi związanych.

(akta kontroli str. 1235)

W okresie od 25.10.2019 r. do 09.09.2022 r., zarządca drogi był obowiązany zlokalizować kanał technologiczny w pasie drogowym w trakcie a) budowy dróg publicznych; b) przebudowy dróg publicznych²³.

Zarządca drogi objętej badaniem NIK (Starosta Świebodziński) dopełnił formalności związanych z budową kanału technologicznego, gdyż przedmiotowa inwestycja obejmowała również budowę kanału technologicznego – nazwa zadania: *Modernizacja drogi powiatowej nr 1225F z przebudową odcinka Niedźwiedź – Toporów wraz z budową kanału technologicznego*.

Kontrolowana inwestycja nie była realizowana w systemie „zaprojektuj i wybuduj”, a także nie była realizowana w zakresie budowy sieci elektroenergetycznych, budowy instalacji oświetlenia miejsc publicznych lub modernizacji oświetlenia miejsc publicznych.

(akta kontroli str. 69-100, 407-459)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dane o koszcie objętego kontrolą NIK zadania zamieszczone na stronie internetowej starostwa²⁴ (8.113.895,04 zł) nie odpowiadały kwocie faktycznego kosztu tego zadania (9.424.057 zł).

(akta kontroli str. 3, 157-161, 937)

Naczelnik Wydziału Organizacyjnego starostwa wyjaśnił m.in., że: (...) po zamieszczeniu na stronie internetowej Starostwa Powiatowego informacji o koszcie zadania pn. *Modernizacja drogi powiatowej nr 1225F z przebudową odcinka Niedźwiedź – Toporów wraz z budową kanału technologicznego*, dane te nie były aktualizowane. Faktyczny koszt był wyższy o ponad jeden milion trzysta tysięcy złotych, co wynikało z podpisania aneksów zwiększających koszty tego zadania. W przyszłości dopilnuję, aby na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Świebodziźnie były podawane ostateczne dane o kosztach inwestycji realizowanych przez Powiat Świebodziński. Zrealizuję to poprzez zobowiązanie pracowników Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych do przekazywania koniecznych danych do Wydziału Organizacyjnego.

(akta kontroli str. 1038-1039)

2. Podczas kontroli NIK (w dniu 09.02.2024 r.) na stronie internetowej starostwa zamieszczona była nieaktualna informacja, że w strukturze starostwa funkcjonuje Wydział Zarządzania Projektami Europejskimi i Zamówień Publicznych, tymczasem od 11.04.2022 r. taki wydział nie funkcjonował w strukturze starostwa. Według Regulaminu organizacyjnego funkcjonował Wydział Inwestycji i Zamówień Publicznych.

²³ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.).

²⁴ <https://samorząd.gov.pl/web/powiat-swiebodzinski> [dostęp: 19.02.2024 r.].

(akta kontroli str. 4-12, 22-23)

Naczelnik Wydziału Organizacyjnego starostwa wyjaśnił m.in., że powyższe: (...) wynika z braku zaktualizowania danych. W związku z przyjęciem nowego Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Świebodzinie od dwóch lat taki wydział nie funkcjonuje już w strukturze Starostwa. Deklaruję, że dane na stronie internetowej Starostwa w tym zakresie zostaną zaktualizowane. Pracownicy odpowiedzialni za zamieszczanie informacji zostaną do tego zobligowani.

(akta kontroli str. 1038-1039)

3. Regulamin udzielania zamówień publicznych przez starostwo zawierał nieaktualne zapisy dotyczące komórki organizacyjnej starostwa przeprowadzającej postępowania o udzielenie zamówień publicznych.

W załączniku nr 1 do zarządzenia Starosty Świebodzińskiego nr 1/21 z dnia 04.01.2021 r. ustalono regulamin udzielania zamówień publicznych przez Starostwo Powiatowe w Świebodzinie. W § 5 regulaminu zapisano, iż udzielanie zamówień publicznych powyżej kwoty 130.000 zł netto określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, realizowane jest wyłącznie przez Wydział PEZ (Wydział Zarządzania Projektami Europejskimi i Zamówień Publicznych Starostwa). W obowiązującym podczas kontroli NIK regulaminie organizacyjnym starostwa nie wyszczególniono takiego wydziału, tj. Wydziału PEZ (Wydziału Zarządzania Projektami Europejskimi i Zamówień Publicznych). Według regulaminu organizacyjnego starostwa od 11.04.2022 r. funkcjonował Wydział Inwestycji i Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 13-21)

Naczelnik Wydziału Organizacyjnego starostwa wyjaśnił m.in., że: (...) Wynikało to z niedopatrzeń, gdyż po wejściu w życie z dniem 11.04.2022 r. nowego Regulaminu organizacyjnego Starostwa nie dokonano zmian lub nie przyjęto nowego regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Starostwo. Deklaruję, że zostaną zaktualizowane lub zostaną przyjęte nowe przepisy wewnętrzne Starostwa dotyczące regulaminu udzielania przez Starostwo Powiatowe w Świebodzinie zamówień publicznych o wartości powyżej kwoty 130.000 zł netto. Jako wyłączny wydział przeprowadzający postępowania w sprawie zamówień publicznych o wartości powyżej kwoty 130.000 zł netto zostanie wskazany Wydział Inwestycji i Zamówień Publicznych Starostwa Powiatowego w Świebodzinie. Naczelnik Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych zostanie poinformowany o konieczności zmiany zarządzenia i zobligowany do przygotowania projektu zarządzenia Starosty w tej sprawie.

(akta kontroli str. 1038-1039)

Podczas kontroli NIK Starosta zarządzeniem nr 14/24 z dnia 15.04.2024 r. ustalił regulamin udzielania zamówień publicznych przez Starostwo Powiatowe w Świebodzinie. W załącznikach do ww. zarządzenia ustalono Regulamin udzielania zamówień publicznych przez Starostwo Powiatowe w Świebodzinie, wzór wniosku o udzielenie zamówienia publicznego oraz regulamin prac komisji przetargowej.

(akta kontroli str. 1092-1100)

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej starostwa zadania oraz obowiązki związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji drogowych przypisano dwóm komórkom organizacyjnym oraz osobom zatrudnionym w tych komórkach. Pracownicy Wydziału Dróg starostwa, którym przypisano obowiązki związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji drogowych posiadali odpowiednie wykształcenie kierunkowe. Opracowano dokumentację projektową zadania oraz ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego tego zadania. Roboty budowlane dotyczące analizowanej inwestycji rozpoczęto po dokonaniu zgłoszenia zamiaru ich wykonywania i braku sprzeciwu. Termin rozpoczęcia robót budowlanych był zgodny z terminem określonym w harmonogramie robót.

Na stronie internetowej starostwa zamieszczone były nieaktualne zapisy o koszcie objętego analizą NIK zadania oraz nieaktualne zapisy dotyczące komórki organizacyjnej starostwa zajmującej się przeprowadzaniem przetargów na udzielanie zamówień publicznych. Nieaktualny był także regulamin udzielania zamówień publicznych przez starostwo. Podczas kontroli NIK starosta ustalił nowy regulamin udzielania takich zamówień.

2. Wybór wykonawcy inwestycji

2.1. Wykonawcę inwestycji wyłoniono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych²⁵, oraz wewnętrznymi regulacjami jednostki kontrolowanej. Umowa dotycząca realizacji inwestycji była zgodna z dokumentacją z przeprowadzonego zamówienia publicznego.

Inwestor ustalił wartość zamówienia z należytą starannością, zgodnie z art. 28 PZP. Wszystkie osoby biorące udział w przeprowadzeniu postępowania podpisały oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 4 PZP.

(akta kontroli str. 69-122, 399-616)

We wniosku o udzielenie zamówienia publicznego²⁶ z dnia 19.11.2021 r. Naczelnik Wydziału Dróg starostwa zawiadomiła o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego, którego przedmiotem była: *Modernizacja drogi powiatowej nr 1225F z przebudową odcinka Niedźwiedź – Toporów wraz z budową kanału technologicznego*. Wartość zamówienia określono w zaktualizowanych kosztorysach inwestorskich ogółem na kwotę brutto 11.380.969,13 zł, w tym w branży drogowej na kwotę 10.492.820,31 zł i w branży teletechnicznej na kwotę 888.148,82 zł.

(akta kontroli str. 298-311)

W Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ) zamawiający ustalił m.in. (w rozdziale III) warunki udziału w postępowaniu oraz ustalił (w rozdziale VI) jakie oświadczenia i dokumenty powinni złożyć oferenci wraz z ofertą, oraz jakie dokumenty i oświadczenia powinni złożyć oferenci na wezwanie zamawiającego (art. 114 w związku z art. 112 PZP). Podczas prowadzenia postępowania zamawiający weryfikował spełnianie przez oferentów warunków udziału w postępowaniu.

(akta kontroli str. 407-459)

Analiza dokumentacji dotyczącej opisywanego zamówienia wykazała, że:

a) W umowie z 21.01.2022 r. zawartej z wykonawcą zadania²⁷ określono tryb prawny prowadzonego postępowania przetargowego. W umowie zapisano, iż zamawiający (Powiat Świebodziński) dokonał wyboru wykonawcy na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, w trybie podstawowym o wartości zamówienia poniżej 5.350.000 euro. Zakres zleczanych w umowie zadań był zgodny z przedmiotem przetargu.

(akta kontroli str. 69-122, 399-617)

b) Przestrzegano zakazu dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów PZP. W SWZ zapisano, iż zamawiający nie przewiduje podziału zamówienia na części – zadanie nie może zostać podzielne na części, ponieważ musi być zrealizowane przez jednego wykonawcę, by móc uzyskać pożądany efekt i nie zakłócać ciągłości wykonywanych robót. Przedmiotowe zamówienie zostało zrealizowane przez jednego wykonawcę.

(akta kontroli str. 69-122, 407-459, 586-596)

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

²⁶ Opracowanym wg wzoru określonego w załączniku nr 1 do Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Starostwo Powiatowe w Świebodzinie.

²⁷ Umowa nr PEZ.273.1.2022.BN zawarta z Drogbud Przedsiębiorstwem Robót Drogowych Sp. z o. o. z siedzibą ul. Sobieskiego 14, 66-200 Świebodzin.

c) Opracowana SWZ zawierała wszystkie elementy wymagane przez przepisy art. 281 PZP.

(akta kontroli str. 407-459)

d) Zamawiający zamieszczał w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) Urzędu Zamówień Publicznych ogłoszenia, o których mowa w art. 267 PZP. Ogłoszenie o analizowanym postępowaniu zamieszczono w BZP w dniu 26.11.2021 r.²⁸ Ogłoszenie o zmianie ww. ogłoszenia zamieszczono w BZP w dniu 13.12.2021 r.²⁹ Zmiana dotyczyła wydłużenia terminu składania ofert z 16.12.2021 r. do 27.12.2021 r.

(akta kontroli str. 460-468, 504-506)

Zamawiający opublikował w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy zawartej z wykonawcą zadania, która zawierała nieprawidłowe dane w zakresie łącznej wartości wynagrodzenia wypłaconej z tytułu realizacji umowy oraz w zakresie wartości zmiany umowy. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zamawiający sporządził obowiązkowy raport z realizacji kontrolowanej umowy, o którym mowa w art. 446 PZP, zawierający nieprawidłowe dane w zakresie łącznej kwoty wydatkowanej na realizację umowy zawartej z wykonawcą zadania. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

e) Artykuł 53 ust. 2 PZP stanowi, że: *Jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż progi unijne, kierownik zamawiającego może powołać komisję przetargową*.

Zamawiający powołał komisję przetargową do przeprowadzenia opisywanego postępowania. Postępowanie o udzielenie ww. zamówienia publicznego przeprowadziła trzyosobowa komisja przetargowa powołana zarządzeniem Starosty Świebodzińskiego z dnia 04.01.2021 r.³⁰.

(akta kontroli str. 354-390, 586-596)

f) Artykuł 97 ust. 1 PZP stanowi, że zamawiający może żądać od wykonawców wniesienia wadium. Obowiązek wniesienia przez wykonawców wadium w ww. postępowaniu był określony w rozdziale VI SWZ - *Wymagania dotyczące wadium* (punkty od 1 do 16). Zamawiający wymagał wniesienia wadium w wysokości 100.000 zł. Przystępujący do przedmiotowego postępowania spełnili ww. obowiązek. Oferent, z którym podpisano umowę w sprawie przedmiotowego zamówienia publicznego, wniósł wadium w kwocie 100.000 zł w dniu 23.12.2021 r. w postaci pieniężnej.

(akta kontroli str. 407-459, 510-530)

g) Art. 204 ust. 1 PZP wskazuje, że inwestor wybiera najkorzystniejszą ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu oraz kryteriów jakościowych, odnoszących się do przedmiotu zamówienia. Treść ofert wykonawców odpowiadała treści SWZ. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ.

(akta kontroli str. 407-459, 586-606)

h) Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego objęte badaniem NIK nie było unieważnione.

(akta kontroli str. 586-606)

i) Nie prowadzono postępowania odwoławczego dotyczącego ww. postępowania.

(akta kontroli str. 586-606)

j) Zgodnie z art. 71 ust. 1 PZP, inwestor sporządził protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Protokół zawierał wszystkie wymagane elementy (art. 72 ust. 1 PZP).

²⁸ Ogłoszenie nr 2021/BZP 00285230/01.

²⁹ Ogłoszenie nr 2021/BZP 00312595/01.

³⁰ Nr 1/21 w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Starostwo Powiatowe w Świebodziźnie.

(akta kontroli str. 586-606)

k) Zawarcie umowy w sprawie przedmiotowego zamówienia publicznego nastąpiło w terminie określonym w art. 264 ust. 1 PZP. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało przesłane przez starostwo do BZP w dniu 04.01.2022 r., umowę z wykonawcą podpisano 25.01.2022 r., tj. w terminie nie krótszym niż 10 dni od dnia przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, jeżeli zawiadomienie zostało przesłane przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.³¹

(akta kontroli str. 586-606)

l) Inwestor określił w SWZ, w rozdziale XIII – *Wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy*, iż nie wymaga takiego zabezpieczenia.

(akta kontroli str. 407-459)

m) Umowę w sprawie zamówienia publicznego zawarto zgodnie z projektem zawartym w SWZ. W SWZ oraz w zawartej umowie przewidziano kary umowne. W § 14 SWZ (ust. 1 pkt 1-10, oraz ust. 2-4), a także w § 14 umowy z dnia 25.01.2022 r. (ust. 1 pkt 1-10, oraz ust. 2-4) wyszczególniono rodzaje, zasady naliczania i wysokości kwot kar umownych. Opis dotyczący kar umownych zamieszczono w punkcie 2.2.d) niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 69-122, 407-459)

Starostwo nie przekazało wykonawcy zadania objętego kontrolą NIK dziennika budowy, nie wymagało od wykonawcy tego zadania prowadzenia dziennika budowy i wykonawca zadania nie prowadził dziennika budowy, pomimo zapisów w tym zakresie zawartych w: - umowie z wykonawcą z dnia 25.01.2022 r. o realizację kontrolowanego zadania, - umowie z dnia 17.01.2022 r. dotyczącej pełnienia nadzoru inwestorskiego nad realizacją badanego zadania, - szczegółowej specyfikacji technicznej (SST) stanowiącej część kontraktu, - Programie Zapewnienia Jakości. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 69-122, 217-240, 318-321, 407-459, 944-953)

Podczas realizacji analizowanej umowy zawarto do niej trzy aneksy, tj.:

- nr 1 z dnia 07.02.2022 r. (dotyczył usunięcia niejasności i doprecyzowania zapisów umowy. Po zawarciu aneksu nr 1 wartość prac nie uległa zmianie i wynosiła tyle, ile w umowie z dnia 25.01.2022 r. tj. 8.113.895,04 zł brutto);

- nr 2 z dnia 06.06.2022 r. (dotyczył zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy w związku ze znacznym wzrostem cen zakupu oleju napędowego oraz asfaltu);

W ww. aneksie nr 2 do umowy zapisano, iż ustalona na dzień 12.04.2022 r. różnica wartości pomiędzy umową pierwotną, a aneksem wynosi 991.086,56 zł, oraz że kwota ta może ulec zmianie, w związku ze zmianami cen branych pod uwagę produktów (oleju napędowego oraz asfaltu) w danym miesiącu.

- nr 3 z dnia 05.09.2022 r. (aneks opisany poniżej).

Podczas realizacji inwestycji w jednym przypadku wykonywano roboty dodatkowe, tj. w aneksie nr 3 z dnia 05.09.2022 r. do umowy z dnia 25.01.2022 r. zapisano, iż na podstawie protokołu konieczności wykonania robót dodatkowych/zamiennych z dnia 05.07.2022 r. (stanowiącego załącznik nr 3 do protokołu), oraz wykazu robót dodatkowych/zamiennych z dnia 10.06.2022 r. (stanowiącym załącznik nr 4 do protokołu) zwiększa się wynagrodzenie brutto wykonawcy o kwotę 9.863,25 zł. W ww. protokole konieczności podpisanym przez inspektora nadzoru, kierownika budowy oraz przedstawiciela zamawiającego zapisano, iż stwierdza się konieczność wykonania robót dodatkowych/zamiennych polegających na przestawieniu dwóch lamp (z uwagi na duży spadek podłużny na odcinku realizowanych prac wykonawca proponuje rezygnację z pobocza tłuczniowego, gdyż przy ulewach materiał z tego pobocza

³¹ Taka sytuacja wystąpiła w analizowanym postępowaniu.

zostanie wypłukany, a w zamian proponuje dodatkowe ułożenie krawężnika o długości 77 metrów oraz wykonanie na tym odcinku chodnika o szerokości dwóch metrów bezpośrednio przy krawężniku). W wykazie robót dodatkowych/zamiennych wyszczególniono pięć pozycji prac wykonywanych dodatkowo (o wartości brutto 16.427,76 zł), oraz dwie pozycje prac nie wykonywane (o wartości brutto 6.564,51 zł). Różnica kwot wynosiła 9.863,25 zł i o taką kwotę ww. aneksem nr 3 do umowy zwiększono wartość robót. Prace te nie były możliwe do przewidzenia wcześniej, a konieczność ich prowadzenia została rzetelnie udokumentowana.

Tytułem realizacji umowy (wraz z aneksami) dotyczącej modernizacji opisywanej drogi powiatowej starostwo wypłaciło wykonawcy zadania kwotę 9.342.721,06 zł brutto.

(akta kontroli str. 95-100, 123-136, 159)

W dokumentacji przetargowej oraz w umowie zawartej z wykonawcą określono terminy: rozpoczęcia robót, realizacji poszczególnych elementów i zakończenia całości zadania. Terminy te, określone w dokumentacji przetargowej były tożsame z postanowieniami umowy zawartej z wykonawcą.

(akta kontroli str. 69-100, 399-617)

Szczegółowe Specyfikacje Techniczne (SST) precyzowały wymagania dotyczące wbudowywanych materiałów oraz badania tych materiałów, a także dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych.

(akta kontroli str. 208-240, 954-1018)

2.2. Porównanie zapisów zawartych w dokumentacji przetargowej, oraz zapisów umowy zawartej z wykonawcą zadania wykazało w szczególności, że:

a) Dokumenty przetargowe i postanowienia umowy z wykonawcą precyzowały warunki dotyczące kontroli jakości robót.

W umowie zapisano m. in., że wykonawca jest zobowiązany do wykonania przedmiotu umowy z materiałów posiadających wymagane atesty, aprobaty techniczne i spełniające wymogi PN (Polskich Norm), odpowiadające wymaganiom określonym w art. 10 ustawy - Prawo budowlane, okazania na żądanie zamawiającego lub inspektora nadzoru inwestorskiego certyfikatów zgodności z Polską Normą lub aprobatą techniczną każdego używanego na budowie wyrobu, przeprowadzenie prób i badań technicznych oraz uzyskanie zezwoleń, które wymagane są do eksploatacji przedmiotu umowy.

W Szczegółowej Specyfikacji Technicznej D.00.00.00 *Wymagania ogólne* zapisano, iż do obowiązków wykonawcy należy opracowanie Programu Zapewnienia Jakości (PZJ)³².

W opracowanym przez wykonawcę i zatwierdzonym przez inspektora nadzoru inwestorskiego PZJ zapisano m.in., że:

- wykonawca powinien wykonywać badania laboratoryjne podczas realizacji kontraktu, z niezbędną starannością i w wymaganym zakresie,
- wyniki badań laboratoryjnych są zapisywane w protokołach.

(akta kontroli str. 69-100, 217-240, 944-953)

Szczegółowa specyfikacja techniczna D.00.00.00, ani inne dokumenty nie zawierały zapisów o obowiązku opracowania i zatwierdzenia dla analizowanej inwestycji drogowej Planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Planu BIOZ), o którym mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji

³² Zapisano, iż: Do obowiązków wykonawcy należy opracowanie i przedstawienie do aprobaty inżyniera nadzoru inwestorskiego programu zapewnienia jakości (PZJ), w którym przedstawi on zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, SST oraz poleceniami i ustaleniami przekazanymi przez inżyniera nadzoru inwestorskiego. Program zapewnienia jakości zawierać będzie część ogólną i część szczegółową opisującą wykonanie każdego asortymentu robót.

dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia³³ i Plan BIOZ nie został opracowany dla analizowanej inwestycji.

(akta kontroli str. 69-100, 217-240, 944-953)

Naczelnik Wydziału Dróg wyjaśniła, że: (...) Szczegółowa specyfikacja techniczna D.00.00.00, ani inne dokumenty nie zawierały zapisów o obowiązku opracowania i zatwierdzenia dla analizowanej inwestycji drogowej Planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Zakres realizowanych robót budowlanych przy modernizacji drogi powiatowej objętej analizą NIK nie stwarzał szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa i zdrowia ludzi, o którym mowa w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23.06.2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, dlatego dla tej inwestycji nie został opracowany Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

(akta kontroli str. 1234)

b) Szczegółowe specyfikacje techniczne oraz umowa zawarta z wykonawcą uwzględniały warunki gwarancji i rękojmi.

W § 12 umowy zapisano m.in., że: - wykonawca udziela zamawiającemu gwarancji jakości na przedmiot umowy na warunkach określonych w tej umowie i przepisach Kodeksu cywilnego³⁴, - okres gwarancji wynosi 48 miesięcy (okres ten rozpoczyna się od podpisania protokołu odbioru końcowego stwierdzającego bezusterkowe wykonanie robót budowlanych objętych przedmiotem umowy), - niezależnie od powyższego zamawiającemu przysługują uprawnienia z tytułu rękojmi za wady fizyczne i prawne, - w razie rozbieżności postanowień umowy z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się warunki korzystniejsze dla zamawiającego.

Nie wystąpiła rozbieżność dotycząca terminu gwarancji określonego w dokumentach przetargowych i terminu gwarancji określonego w zawartej umowie.

(akta kontroli str. 69-100, 407-459, 510-513)

c) Artykuł 134 ust. 2 pkt 5 PZP stanowi, że specyfikacja warunków zamówienia zawiera informacje dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeśli zamawiający przewiduje obowiązek jego wniesienia. Z dokumentów przetargowych oraz z treści zawartej umowy na realizację objętego kontrolą NIK zadania wynika, że zamawiający nie wymagał wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli str. 69-100, 407-459)

d) Umowa zawarta z wykonawcą robót zawierała zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego, w szczególności zawierała postanowienia dotyczące kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

Uregulowania dotyczące kar umownych zawarte były w § 14 umowy. Wykonawca został zobowiązany do zapłaty kar umownych w przypadku m.in.: - odstąpienia od umowy lub rozwiązania umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, - opóźnień w realizacji przedmiotu umowy, - opóźnień w usunięciu wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi.

(akta kontroli str. 69-100)

e) Specyfikacja Warunków Zamówienia, analizowane szczegółowe specyfikacje techniczne oraz umowa zawarta z wykonawcą robót określały terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego, odbioru gwarancyjnego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym. W ww. dokumentach określono terminy zgłoszenia gotowości wykonawcy do odbioru końcowego robót, terminy zobowiązujące zamawiającego do odbioru robót, a także określono jakie dokumenty powinien wykonawca przedłożyć w celu dokonania odbioru końcowego robót.

³³ Dz. U. Nr 120 poz. 1126.

³⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zamawiający opublikował w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) ogłoszenie o wykonaniu umowy zawartej z wykonawcą zadania, która zawierała nieprawidłowe dane w zakresie łącznej wartości wynagrodzenia wypłaconej wykonawcy z tytułu realizacji umowy oraz nieprawidłowe dane w zakresie wartości zmiany umowy.

Naczelnik Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych starostwa sporządził i w dniu 17.10.2022 r. zamieszczono w BZP ogłoszenie nr 2022/BZP 00395187/01 o wykonaniu umowy Roboty budowlane *Modernizacja drogi powiatowej nr 1225F z przebudową odcinka Niedźwiedź-Toporów wraz budową kanału technologicznego*. W pozycji: Łączna wartość wynagrodzenia wypłacona z tytułu zrealizowanej umowy wykazał kwotę 9.114.844,85 zł, natomiast w pozycji: Wartość zmiany umowy wykazał kwotę 991.086,56 zł. Kwoty ww. były o 227.876,21 zł mniejsze niż kwoty faktycznie wydatkowane, gdyż nie uwzględniały kwot wydatkowanych na wzrost wynagrodzenia wykonawcy, tj. kwoty waloryzacji wypłaconej wykonawcy na podstawie aneksu nr 2 do umowy. Podczas kontroli NIK (21.02.2024 r.) zostało zamieszczone w BZP ogłoszenie o zmianie ww. ogłoszenia³⁵.

(akta kontroli str.735-742, 937)

Naczelnik ww. wydziału wyjaśnił m.in., że: (...) powyższe wynikało z mojego niedopatrzania, gdyż nie uwzględniłem w ogłoszeniu zwiększeń wynagrodzenia wykonawcy wynikających z podpisania z nim aneksu nr 2. Dodaję, że jeszcze podczas kontroli NIK poprawione ogłoszenie zostało zamieszczone przeze mnie w Biuletynie Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 940-941)

2. Zamawiający sporządził obowiązkowy raport z realizacji umowy, o którym mowa w art. 446 PZP. Raport ten zawierał nieprawidłowe dane w zakresie łącznej kwoty wydatkowanej na realizację umowy zawartej z wykonawcą zadania.

W dniu 17.10.2022 r. Naczelnik Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych starostwa sporządził wymagany przepisem art. 446 PZP Raport z realizacji umowy. W pozycji: Łączna kwota wydatkowana na realizację umowy (w zł brutto) wykazał kwotę 9.104.981,06 zł. Kwota ta była o 227.876,21 zł mniejsza niż kwota faktycznie wydatkowana na realizację umowy zawartej z wykonawcą zadania, gdyż nie uwzględniono kwot wydatkowanych na wzrost wynagrodzenia wykonawcy, tj. kwoty waloryzacji wypłaconej wykonawcy na podstawie aneksu nr 2 do umowy oraz kwoty wypłaconej wykonawcy na podstawie aneksu nr 3 do umowy. Podczas kontroli NIK (21.02.2024 r.) Naczelnik ww. wydziału sporządził skorygowany Raport z realizacji umowy, o którym mowa w art. 446 PZP.

(akta kontroli str. 615-616, 743-744, 937)

Naczelnik ww. wydziału wyjaśnił m.in., że: (...) Wynikało to niedopatrzania, gdyż w ww. obowiązkowym *Raporcie* nie uwzględniłem kwot wydatkowanych na wzrost wynagrodzenia wykonawcy, tj. kwoty waloryzacji wypłaconej wykonawcy na podstawie aneksu nr 2 do umowy oraz kwoty wypłaconej wykonawcy na podstawie aneksu nr 3 do umowy. Dodaję, że jeszcze podczas kontroli NIK poprawiłem ww. *Raport* i załączyłem do dokumentacji związanej z wyborem wykonawcy i realizacją zadania pn. *Modernizacja drogi powiatowej nr 1225F z przebudową odcinka Niedźwiedź – Toporów wraz z budową kanału technologicznego*.

(akta kontroli str. 940-941)

³⁵ Nr 2024/BZP 00213598/01 z dnia 21.02.2024 r.

3. Starostwo nie przekazało wykonawcy zadania objętego kontrolą NIK dziennika budowy, nie wymagało od wykonawcy tego zadania prowadzenia dziennika budowy i wykonawca nie prowadził dziennika budowy, pomimo zapisów w tym zakresie zawartych w: - umowie z wykonawcą z dnia 25.01.2022 r. o realizację kontrolowanego zadania, - umowie z dnia 17.01.2022 r. dotyczącej pełnienia nadzoru inwestorskiego nad realizacją badanego zadania, - szczegółowej specyfikacji technicznej (stanowiącej część kontraktu), - Programie Zapewnienia Jakości.

(akta kontroli str. 69-122, 217-240, 407-459, 944-953, 954-1018)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) Inwestycja była realizowana na podstawie zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych. Dla tego zadania nie było wymagane prowadzenie dziennika budowy. Odnośnie zapisów obowiązujących w przypadku tej inwestycji, tj. ww. umów i innych dokumentów (SST i Programu Zapewnienia Jakości) wyjaśniam, że nie zauważyłam i nikt nie zgłaszał przed rozpoczęciem inwestycji i w trakcie jej prowadzenia, że zapisy umów i innych dokumentów wymagają od wykonawcy prowadzenia dziennika budowy. Wyjaśniam, że w przypadku kolejnych inwestycji drogowych realizowanych na podstawie zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych w takich przypadkach będziemy wymagać prowadzenia przez wykonawcę dziennika budowy lub z projektów umów i innych dokumentów dotyczących inwestycji zostaną wykreślone zapisy zobowiązujące wykonawcę do prowadzenia dziennika budowy.

(akta kontroli str. 1225-1230)

OCENA CZĄSTKOWA

Inwestor wyłonił wykonawcę inwestycji zgodnie z Prawem zamówień publicznych oraz wewnętrznymi regulacjami starostwa. Umowa zawarta na wykonanie inwestycji była zgodna z dokumentacją z przeprowadzonego zamówienia publicznego. Inwestor ustalił wartość zamówienia z należytą starannością. Umowa zawierała postanowienia dotyczące w szczególności kontroli jakości realizowanych robót budowlanych i materiałów budowlanych, warunków gwarancji, odbiorów robót oraz warunków naliczania kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych.

Zamawiający opublikował w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) ogłoszenie o wykonaniu umowy zawartej z wykonawcą zadania, która zawierała nieprawidłowe dane w zakresie łącznej wartości wynagrodzenia wypłaconej wykonawcy z tytułu realizacji umowy oraz nieprawidłowe dane w zakresie wartości zmiany umowy. Zamawiający sporządził obowiązkowy raport z realizacji umowy, o którym mowa w art. 446 PZP, jednak raport ten zawierał nieprawidłowe dane w zakresie łącznej kwoty wydatkowanej na realizację umowy zawartej z wykonawcą zadania. Starostwo nie przekazało wykonawcy zadania objętego kontrolą NIK dziennika budowy, nie wymagało od wykonawcy tego zadania prowadzenia dziennika budowy i wykonawca nie prowadził dziennika budowy, pomimo zapisów w tym zakresie zawartych w: - umowie z wykonawcą, - umowie dotyczącej pełnienia nadzoru inwestorskiego, - SST (stanowiącej część kontraktu), - Programie Zapewnienia Jakości.

OBSZAR

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. Po zawarciu umowy w sprawie analizowanego zadania wykonawca w oświadczeniu z dnia 28.01.2022 r. o zatrudnianiu osób na podstawie umowy o pracę (wymaganym na podstawie § 5 ust. 1 umowy na wykonanie modernizacji drogi) wyszczególnił 19 osób realizujących zadanie.

(akta kontroli str. 352-353)

W harmonogramie rzeczowo-finansowym opracowanym przez wykonawcę zadania wyszczególniono 24 pozycje rodzajów robót zaplanowanych do realizacji przez wykonawcę o wartości ogółem 6.596.662,63 zł brutto, tj. o wartości wynikającej z zawartej umowy. Pierwsze prace zaplanowano na luty 2022 r., w którym planowano prowadzenie następujących prac: - odtworzenie trasy i punktów wysokościowych w terenie równinnym wraz ze stabilizacją pasa drogowego, - usunięcie drzew i krzewów. Ostatnie prace zaplanowano na sierpień 2022 r., w którym planowano prowadzenie następujących prac: - odtworzenie trasy i punktów wysokościowych w terenie równinnym wraz ze stabilizacją pasa drogowego, - roboty wykończeniowe (humusowanie³⁶, rowy), - oznakowanie dróg i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, - zieleń drogowa.

Termin rozpoczęcia realizacji inwestycji nie był przesuwany. Starostwo przekazało wykonawcy teren budowy w dniu 02.02.2022 r., natomiast wykonawca powiadomił starostwo, iż zamierza rozpocząć roboty budowlane dotyczące tego zadania w dniu 04.02.2022 r.

Termin zakończenia realizacji inwestycji także nie był przesuwany. W umowie zawartej z wykonawcą zadania zapisano, iż wykonanie przedmiotu umowy nastąpi w terminie do 20.01.2023 r. (trzech aneksami zawartymi do przedmiotowej umowy nie dokonywano zmian terminu zakończenia realizacji zadania), natomiast protokół odbioru końcowego robót sporządzono 14.10.2022 r.

Inwestycję przeprowadzono zgodnie z umową i harmonogramem. Osiągnięto określone w umowie na roboty budowlane efekty rzeczowe inwestycji. Parametry drogi po zrealizowaniu modernizacji wynosiły: - 5,5 metra szerokości jezdni, - metrowe pobocze. Wykonano reprofiliację i oczyszczanie rowów, przebudowano sieć teletechniczną, wybudowano kanał technologiczny, wyrównano i wzmocniono nawierzchnię poprzez przebudowę zjazdów oraz zatoki autobusowej, wybudowano chodnik dla pieszych oraz oznakowano drogę oznakowaniem pionowym i poziomym.

Po dokonaniu odbioru końcowego zadania wykonawca przekazał inwestorowi dokumentację odbiorczą i powykonawczą (opis w tym zakresie zamieszczono w punkcie 3.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 68-100, 293, 349-351, 617, 745-919)

Inwestycja dotycząca modernizacji analizowanego odcinka drogi powiatowej realizowana była w oparciu o zgłoszenie o zamiarze wykonywania robót budowlanych, w związku z tym organ nadzoru budowlanego nie wydawał decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie tego obiektu, a także nie przeprowadzał kontroli, o której mowa w art. 59a ww. ustawy.

(akta kontroli str. 67-68, 269-285)

Inwestycja prowadzona była w oparciu o zatwierdzone projekty czasowej organizacji ruchu. W dniu 22.02.2022 r. starosta zatwierdził projekt czasowej organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 1225F Skąpe-Rokitnica-Węgrzyniec-Toporów – droga krajowa nr 92 (Połęcz) – dla odcinka od km 0+00 do km 3+940,14. Wprowadzono ruch wahadłowy na tym odcinku drogi. Natomiast w dniu 11.05.2022 r. starosta zatwierdził projekt czasowej organizacji ruchu na odcinku Niedźwiedź-Toporów i wprowadził zamknięcie ruchu na ww. odcinku. Przed wprowadzeniem ww. projektów czasowej organizacji ruchu uzyskano pozytywne opinie: Zarządu Powiatu Świebodzińskiego, Komendy Powiatowej Policji w Świebodzinie, Komendy Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Na czas zamknięcia dla ruchu pojazdów części modernizowanej drogi powiatowej nr 1225F, objazdy wyznaczono drogami powiatowymi nr 1223F, 1225F, 1233F oraz drogą krajową

³⁶ Humusowanie - zespół czynności przygotowujących powierzchnię gruntu do obudowy roślinnej, obejmujący dogęszczanie gruntu, rowkowanie, naniesienie ziemi urodzajnej z jej grabieniem (bronowaniem) i dogęszczaniem. <https://www.archiwum.gddkia.gov.pl> [dostęp: 21.04.2024 r.].

nr 92. Projekt czasowej organizacji ruchu nie wymagał odtworzenia do stanu pierwotnego dróg, po których odbywały się objazdy. Nie był wymagany i nie był wykonywany audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego na ww. odcinku drogi. Po oddaniu inwestycji do użytkowania został przywrócony projekt stałej organizacji ruchu.
(akta kontroli str. 252-292, 683-705)

Analiza protokołów zatwierdzenia materiałów i wyrobów dotyczących analizowanej przez NIK inwestycji wykazała, że wykonawca prawidłowo przygotował dla tej inwestycji do zatwierdzenia dwa protokoły w branży drogowej, które zostały zatwierdzone przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 1071-1089)

Przeprowadzone podczas niniejszej kontroli NIK oględziny zrealizowanej inwestycji (zmodernizowanego odcinka drogi powiatowej), w tym wykonanych prac budowlanych, infrastruktury, utrzymania obiektu budowlanego oraz jego oznakowania wykazały, że:

1) Okolice miejscowości Niedźwiedź (początkowy odcinek drogi powiatowej nr 1225F objętej modernizacją oraz dokumentacją techniczną, w tym projektami wykonawczymi – kilometr od 0+000 do 0+250): Po prawej stronie drogi (kierunek Toporów) zamontowano tablicę informacyjną o treści: „*Rządowy Fundusz Polski Ład. Program Inwestycji Strategicznych. Powiat Świebodziński. Modernizacja drogi powiatowej nr 1225F z przebudową odcinka Niedźwiedź – Toporów wraz z budową kanału technologicznego. Dofinansowanie: 7.708.200,29 zł. Polski Ład.*” Na tablicy zamieszczono wszystkie wymagane dane³⁷. Szerokości jezdni, chodników i pobocza były zgodne z dokumentacją. Na tym odcinku drogi znajdowały się studnie kanału technologicznego: jedna studnia SKO-2, oraz siedem studni SKO-1.

Odstępstwa dotyczące:

- dokumentacji projektowej: - na zjazdach z drogi wbudowano betonową kostkę brukową koloru czerwonego (w projekcie wyszczególniono betonową kostkę brukową koloru grafitowego) – odstępstwo nieistotne;
- stanu technicznego: - oznakowanie poziome – punktowe elementy odbłaskowe na wysokości wyspy spowalniającej ruch; brak punktowych elementów odbłaskowych po lewej stronie wyspy (kierunek Toporów), uszkodzone (popękane) punktowe elementy odbłaskowe wokół wyspy spowalniającej.

2) Okolice miejscowości Toporów (końcowy odcinek drogi powiatowej nr 1225F objętej modernizacją oraz dokumentacją techniczną, w tym projektami wykonawczymi – kilometr od 3+500 do 3+940): Szerokości jezdni i chodników były zgodne z dokumentacją. Na tym odcinku drogi znajdowały się studnie kanału technologicznego: jedna studnia SKO-2, oraz osiem studni SKO-1.

Odstępstwa dotyczące:

- dokumentacji projektowej: - na zjazdach z drogi wbudowano betonową kostkę brukową koloru czerwonego (w projekcie wyszczególniono betonową kostkę brukową koloru grafitowego) – odstępstwo nieistotne;
 - zjazdy z drogi z betonowej kostki brukowej (pięć zjazdów na posesje prywatne po prawej stronie kierunku Niedźwiedź) – zjazdy o szerokościach mniejszych niż w dokumentacji projektowej, w tym: - zjazd w dokumentacji projektowej o szerokości 4,0 metra, faktyczna szerokość 3,40 metra; - odpowiednio 4,0 m i 3,55 m, - odpowiednio 5,0 m i 4,25 m; - odpowiednio 5,0 m i 4,15 m; - odpowiednio 5,0 m i 4,20 m.
- stanu technicznego: - oznakowanie poziome – białe linie po dwóch stronach jezdni na wysokości wyspy spowalniającej ruch; materia organiczna (liście i igły

³⁷ tj.: - barwy Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunek godła Rzeczypospolitej Polskiej; - logo Polski Ład; - logo Programu; - informację o dofinansowaniu Inwestycji z Programu; - nazwę inwestycji.

z drzew) zasłaniające oznakowanie poziome (białe linie) wokół wyspy spowalniającej ruch; - oznakowanie poziome na drodze w miejscowości Toporów – w różnych miejscach niewidoczne białe linie ciągłe i przerywane po obu stronach drogi (materia organiczna i nieorganiczna zasłaniająca oznakowanie poziome); - pobocze na wysokości wyspy spowalniającej ruch – na poboczu znajdowała się materia organiczna tj. liście i igły z drzew, rosła trawa, przez co niewidoczne było z drogi, czy pobocze po obu stronach jezdni jest wykonane z kruszywa i czy jest utwardzone (wg dokumentacji projektowej pobocze z kruszywa powinno mieć 1,0 m szerokości po obu stronach jezdni);

- fragment jezdni wraz ze studzienką kanalizacyjną (kilometraż 3+930) – nieprawidłowe wykonanie tego odcinka jezdni; woda nie spływała z jezdni i zalegała na jezdni po obu stronach wpustu ściekowego. Nawierzchnia ścieralna jezdni w pobliżu wpustu ściekowego usytuowana była niżej niż wlot wpustu ściekowego. Zaniżenie nawierzchni warstwy ścieralnej przy wlocie wpustu ściekowego skutkowało powstawaniem zastoisk wody działających degradująco na warstwę ścieralną jezdni.

Na terenie nie objętym inwestycją pod nazwą: *Modernizacja drogi powiatowej nr 1225F z przebudową odcinka Niedźwiedź – Toporów wraz z budową kanału technologicznego*, (Toporów, kilometraż 3+940, prawa strona kierunek Niedźwiedź) znajdował się słup z uszkodzoną skrzynią (rozdzielnicą) znajdującą się na wysokości od około 1 do około 2 metrów powyżej poziomu gruntu przy chodniku dla pieszych wykonanego z betonowej kostki brukowej - wyłamane drzewczki z niezabezpieczonymi przewodami.

(akta kontroli str. 1040-1053, 1090-1091)

Po przeprowadzonych oględzinach NIK starostwo pismem z dnia 09.04.2024 r. (powołując się na uprawnienia gwarancyjne) wystąpiło do wykonawcy zadania o uzupełnienie brakujących elementów oznakowania poziomego drogi (punktowych elementów odblaskowych).

(akta kontroli str. 1087-1088)

Po przeprowadzonych oględzinach NIK starostwo zgłosiło firmie Orange, iż w ciągu drogi powiatowej nr 1225F w miejscowości Toporów znajduje się słup telekomunikacyjny, który jest w nieodpowiednim stanie technicznym (otwarta i zardzewiała skrzynia). W dniu 03.04.2024 r. przedstawiciel ww. firmy poinformował starostwo, że cały przedmiotowy słup został wymieniony na nowy. Wizja w terenie przeprowadzona przez pracowników starostwa i wykonane zdjęcie potwierdziły, że dokonano wymiany ww. słupa telekomunikacyjnego.

(akta kontroli str. 1223-1224)

Nieprawidłowości ustalone podczas przeprowadzania ww. oględzin opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

3.2. Inwestor dokonał jednej zmiany zakresu rzeczowego po zawarciu umowy o roboty budowlane. Zmiana ta została dokonana aneksem nr 3 z dnia 05.09.2022 r. do umowy o roboty budowlane zawartej 25.01.2022 r. Aneks ten został zawarty na podstawie art. 455 ust. 2 PZP³⁸. Zmiana została dokonana w sposób rzetelny i prawidłowy. Wykonanie robót dodatkowych było niezbędne dla prawidłowego wykonania zadania, roboty dodatkowe zostały zlecone i wykonane zgodnie z PZP, regulacjami wewnętrznymi starostwa, umową o roboty budowlane. Dokonane w trakcie realizacji inwestycji zmiany nie były sprzeczne z odpowiedziami zamawiającego udzielanymi na etapie procedury przetargowej.

³⁸ Stanowiącym, że: Dopuszczalne są również zmiany umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, których łączna wartość jest mniejsza niż progi unijne oraz jest niższa niż 10% wartości pierwotnej umowy, w przypadku zamówień na usługi lub dostawy, albo 15%, w przypadku zamówień na roboty budowlane, a zmiany te nie powodują zmiany ogólnego charakteru umowy.

Zmianę umowy dokonaną aneksem nr 3 z dnia 05.09.2022 r. opisano w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 69-136, 399-617)

3.3. Ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego³⁹ analizowanego zadania (opis w tym zakresie zamieszczono w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Zapisy umowy zawartej z inspektorem nadzoru inwestorskiego nie zobowiązywały inspektora nadzoru inwestorskiego do prowadzenia sprawozdawczości z realizowanego zadania objętego kontrolą NIK.

Zapewniono nadzór autorski wykonawcy dokumentacji projektowej. Obowiązki dotyczące sprawowania nadzoru autorskiego zostały określone w umowie z dnia 29.06.2020 r. zawartej pomiędzy starostwem, a wykonawcą⁴⁰. Projektant m.in. zaktualizował kosztorys projektowanej inwestycji.

Artykuł 41 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego nie wymagał zawiadamiania organu nadzoru budowlanego o zamiarze rozpoczęcia ww. robót budowlanych, w związku z tym inwestor przed rozpoczęciem tych robót nie zawiadamiał organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie ich rozpoczęcia.

Inwestycja nie wymagała przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. I tak:

Wójt Gminy Łagów (gminy, na terenie której planowano realizację inwestycji objętej kontrolą NIK) decyzją nr 5/2020 z dnia 24.11.2020 r. orzekł, że w sprawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia pn. *Przebudowa drogi powiatowej nr 1225F na odcinku Niedźwiedź – Toporów*, brak jest dla planowanego przedsięwzięcia potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. W uzasadnieniu decyzji zapisano, iż Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Świebodzinie, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim oraz Dyrektor Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarząd Zlewni w Zielonej Górze wyrazili opinie, że dla planowanego przedsięwzięcia nie występuje konieczność przeprowadzania oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. W *Charakterystyce przedsięwzięcia* (stanowiącej załącznik do ww. decyzji) zapisano, że inwestycja przebiegać będzie po istniejącym śladzie drogi, a także że realizacja i eksploatacja inwestycji nie będzie skutkowała niekorzystnym wpływem na środowisko i krajobraz.

Inwestycja nie wymagała uzyskania uzgodnień z konserwatorem zabytków, przeprowadzenia badań archeologicznych, a także jej realizowania pod nadzorem archeologicznym.

(akta kontroli str. 67-68, 162-285, 314-351, 1019-1028)

Wykonawca ww. zadania pismem z 07.02.2022 r. poinformował starostwo o zmianie kierownika budowy. Ponadto poinformował, że w celu usprawnienia i zwiększenia tempa prowadzonych robót wprowadza na teren inwestycji kierownika robót drogowych (do pisma załączono dowody potwierdzające uprawnienia budowlane tych osób).

(akta kontroli str. 670-679)

W trakcie realizacji inwestycji generalny wykonawca zadania zawarł umowy z dwoma podwykonawcami:

- 1) w dniu 21.02.2022 r. na wykonanie przebudowy sieci telekomunikacyjnej *Orange* – usunięcie kolizji;
- 2) w dniu 24.02.2022 r. na wykonanie robót drogowych.

³⁹ W art. 18 ust. 2 Prawa budowlanego jako zasadę ustalono, iż ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie należy do uprawnień inwestora.

⁴⁰ Umowa nr DG.273.29.2020.MJ.

Zarząd Powiatu, pismami z 21.02.2022 r. adresowanymi do generalnego wykonawcy, zaakceptował projekty dwóch ww. umów o podwykonawstwo przesłanych inwestorowi na podstawie § 7 pkt 4 umowy z dnia 25.01.2022 r. dotyczącej realizacji inwestycji. Generalny wykonawca przed zakończeniem realizacji inwestycji przekazał inwestorowi dokumenty finansowe oraz oświadczenia, iż dokonał zapłaty na rzecz ww. podwykonawców zobowiązań realizowanych na podstawie umów podwykonawczych, oraz że pomiędzy wykonawcą oraz podwykonawcami nie istnieje żaden spór, który skutkuje, bądź może skutkować powstaniem roszczeń podwykonawców wobec wykonawcy o zapłatę za wykonane roboty/usługi.

(akta kontroli str. 637-669, 920-936)

Pismem z 27.05.2022 r. Orange Polska S.A. poinformowała biuro projektowe o uzgodnieniu projektu przebudowy sieci telekomunikacyjnej w związku z przebudową drogi powiatowej nr 1225F na odcinku Niedźwiedź-Toporów. Przebudowa urządzeń sieci Orange została przeprowadzona na podstawie projektu wykonawczego opracowanego przez ww. biuro.

(akta kontroli str. 708-733)

3.4. Dokumentacja projektowa analizowanego zadania obejmowała roboty drogowe oraz roboty związane z budową kanału technologicznego przy budowie dróg.

W przypadku kontrolowanego zadania opracowano szczegółową specyfikację techniczną w branży teletechnicznej D.01.03.04 oraz szczegółową specyfikację techniczną w branży drogowej D.00.00.00 *Wymagania ogólne*, a także 37 szczegółowych specyfikacji technicznych (SST) robót drogowych obejmujących:

1) *Roboty przygotowawcze*, 2) *Budowę kanału technologicznego przy budowie dróg*, 3) *Roboty ziemne*, 4) *Podbudowy*, 5) *Nawierzchnie*, 6) *Roboty wykończeniowe*, 7) *Oznakowanie dróg i urządzenia*, 8) *Elementy ulic*, 9) *Zieleń drogową*.

W SST D.00.00.00 *Wymagania ogólne* zapisano, m. in., że szczegółowe specyfikacje techniczne stanowią część dokumentów kontraktowych i należy je stosować w zleceniu i wykonaniu robót dotyczących przebudowy drogi powiatowej nr 1225F na odcinku Niedźwiedź – Toporów, dokumentacja projektowa, szczegółowe specyfikacje techniczne oraz dodatkowe dokumenty stanowią część kontraktu, a wymagania wyszczególnione w choćby jednym z nich są obowiązujące dla wykonawcy tak jakby były zawarte w całej dokumentacji, wszystkie wykonane roboty i dostarczone materiały będą zgodne z dokumentacją projektową i szczegółowymi specyfikacjami technicznymi, po wykonaniu badań i pomiarów wykonawca przedstawi na piśmie ich wyniki inspektorowi nadzoru inwestorskiego w formie raportu z badań.

Wykonawca nie prowadził, a starostwo nie wymagało od wykonawcy prowadzenia dziennika budowy. Powyższe opisano w punkcie 2.1. oraz w nieprawidłowości nr 3 obszaru drugiego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 208-240, 944-953)

Z zapisów PZJ nie wynika, aby inwestor zabezpieczył sobie możliwość dokonywania badań kontrolnych lub laboratoryjnych we własnym zakresie. Również powołany przy realizacji analizowanego zadania inspektor nadzoru inwestorskiego nie był zobowiązany wg zapisów umowy z nim zawartej oraz zapisów PZJ do wykonywania badań kontrolnych lub laboratoryjnych we własnym zakresie.

Z zapisów SST wynikało natomiast, że inspektor nadzoru inwestorskiego był zobowiązany do wykonywania badań laboratoryjnych we własnym zakresie, jednak tych badań przez cały okres realizacji inwestycji nie przeprowadzał. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 318-321, 944-953, 969-987)

W opracowanych dla analizowanego zadania szczegółowych specyfikacjach technicznych wyszczególniono przepisy prawne związane z realizacją prac i mające zastosowanie przy wykonywaniu prac w branży drogowej nie obowiązujące od kilku lub kilkunastu lat. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 208-240, 954-1018)

Badanie kontrolne przeprowadzono na próbie pięciu SST⁴¹. Porównano pięć poniżej opisanych SST z umową zawartą z wykonawcą, z dokumentacją projektową oraz z dokumentacją powykonawczą (dotyczącą w szczególności wbudowania materiałów i odbioru poszczególnych asortymentów robót):

1) D.04.07.01 - *Podbudowa z betonu asfaltowego*; Specyfikacja dotyczyła wykonania podbudowy zasadniczej z betonu asfaltowego AC 22P, grubości 7 cm.

2) D.05.03.05/a - *Nawierzchnia z betonu asfaltowego – warstwa wiążąca*; Specyfikacja dotyczyła wykonania nawierzchni z betonu asfaltowego AC 16 W warstwy wiążącej o grubości 5 cm.

3) D.05.03.13 - *Nawierzchnia z mieszanki grysowo-mastyksowej SMA*; Specyfikacja dotyczyła wykonania nawierzchni z mieszanki SMA 11 o grubości 4 cm.

4) D.05.03.26a - *Zabezpieczenie geosiatką nawierzchni asfaltowej przed spękaniami*; Specyfikacja dotyczyła ułożenia geosiatki dla zabezpieczenia nawierzchni przed spękaniami odbitymi.

5) D.08.02.02 – *Chodniki z betonowej kostki brukowej*. Specyfikacja dotyczyła prowadzenia robót przy wykonywaniu nawierzchni chodników i zjazdów z brukowej kostki betonowej wibroprasowanej na podsypce cementowo-piaskowej.

Nieprawidłowości w tym zakresie opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 69-100, 217-240, 954-1018, 1040-1053, 1101-1222)

3.5. W związku z brakiem stwierdzenia przez inwestora oraz inspektora nadzoru inwestorskiego nieprawidłowości przy realizacji inwestycji (oraz po jej zakończeniu), inwestor nie podejmował działań zmierzających do wyegzekwowania należytego wykonania umowy. Inwestor zabezpieczył swoje interesy w zawartej umowie o roboty budowlane⁴². Starostwo nie stwierdzało nieprawidłowego działania wykonawcy w toku inwestycji lub po jej zakończeniu – nie podejmowało działań przewidzianych umową o roboty budowlane zmierzających do wyegzekwowania należytego wykonania umowy, naliczenia kar umownych, wyegzekwowanie napraw gwarancyjnych, wydłużenie okresu gwarancji, itp.

(akta kontroli str. 69-136, 290-297)

3.6. Pismem z dnia 28.09.2022 r. wykonawca zgłosił zakończenie robót budowlanych dotyczących analizowanego zadania i gotowość do odbioru końcowego. W dniu 30.09.2022 r. inspektor nadzoru inwestorskiego nie potwierdził gotowości wykonawcy do odbioru końcowego, gdyż brak było oznakowania poziomego na drodze oraz zamontowane były niewłaściwe znaki na wyspach spowalniających ruch (wykonawca został zobowiązany do usunięcia usterek i do ponownego zgłoszenia gotowości do odbioru). Wykonawca pismem z dnia 07.10.2022 r. (po usunięciu usterek wskazanych przez inspektora nadzoru inwestorskiego) zgłosił ponownie zakończenie robót i gotowość do odbioru końcowego. W dniu 10.10.2022 r. inspektor nadzoru inwestorskiego potwierdził gotowość wykonawcy do odbioru końcowego.

Inwestor zgodnie z zapisami dokumentów kontraktowych przeprowadził wymagane czynności odbiorowe. W protokole odbioru końcowego robót z dnia 14.10.2022 r. zapisano, iż komisja (składająca się z przedstawicieli zamawiającego i wykonawcy) po

⁴¹ SST o numerach: D.04.07.01, D.05.03.05/a, D.05.03.13, D.05.03.26a, D.08.02.02.

⁴² W szczególności w sposób wymieniony w Dziale II k.c. *Skutki niewykonania zobowiązań*.

dokonaniu oględzin wykonanych robót stwierdza, że roboty zostały wykonane zgodnie z zamówieniem oraz bez usterek.

Wykonawca przekazał inwestorowi dokumentację odbiorową i powykonawczą obejmującą: 1) Umowę z dnia 25.01.2022 r.⁴³ wraz z trzema aneksami; 2) Protokół przekazania terenu; 3) Oświadczenie o podjęciu obowiązków kierownika budowy; 4) Zgłoszenia dotyczące wprowadzenia czasowej organizacji ruchu; 5) Protokoły zatwierdzenia materiałów oraz recepty dla mieszanki mineralno-asfaltowej; 6) Deklaracje właściwości użytkowych; 7) Wyniki pomiarów kontrolnych oraz badania laboratoryjne; 8) Oświadczenie kierownika budowy po zakończeniu budowy; 9) Zgłoszenie zakończenia robót budowlanych; 10) Inwentaryzację geodezyjną powykonawczą; 11) Dokumentację odbiorową branży teletechnicznej.

W protokole przeglądu w okresie gwarancji i rękojmi z dnia 20.10.2023 r. (tj. przeglądu przeprowadzonego po roku od podpisania protokołu odbioru końcowego robót) zapisano, iż komisja dokonująca przeglądu nie stwierdziła wad i usterek dotyczących wykonanych prac budowlanych, stwierdziła natomiast, że drzewa (nasadzenia zastępcze) są w nieodpowiednim stanie fitosanitarnym (występuje całkowity posusz koron drzew) i zobowiązała wykonawcę do dokonania nasadzeń w sezonie jesiennym 2023 r. Pismem z dnia 08.12.2023 r. wykonawca poinformował inwestora, że wykonał nasadzenia drzew zgodnie z ustaleniami zawartymi w ww. protokole z przeglądu gwarancyjnego.

Zapisy ustawy Prawo budowlane nie zobowiązywały inwestora i inwestor nie dokonywał zawiadomienia organu nadzoru budowlanego, o którym mowa w art. 54 ust. 1 ww. ustawy, nie uzyskiwał pozwolenia na użytkowanie, o którym mowa w art. 55 ust. 1 ww. ustawy, ani nie zawiadamiał organów, o których mowa w art. 56 ust. 1 ww. ustawy.

Przedmiotowa inwestycja nie znajdowała się w grupie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

(akta kontroli str. 745-919)

3.7. Proces realizacji objętej badaniem NIK inwestycji drogowej nie był przedmiotem kontroli i audytu wewnętrznego lub kontroli i inspekcji prowadzonych przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 28-54)

3.8. 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 Strategicznych⁴⁴, wnioskodawca realizujący inwestycję objętą dofinansowaniem z Rządowego Funduszu Polski Ład, podejmuje działania informacyjne 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 celowych⁴⁵.

Inwestor realizował obowiązki informacyjne dotyczące ww. inwestycji. Przeprowadzone podczas kontroli NIK oględziny wykazały, że przy zmodernizowanej drodze powiatowej nr 1225F w miejscowości Niedźwiedź zamieszczono tablicę informacyjną dotyczącą inwestycji. Na tablicy informacyjnej zamieszczono wszystkie wymagane przez ww. przepisy elementy, w tym wyszczególniono prawidłową kwotę dofinansowania inwestycji z Programu Polski Ład.

(akta kontroli str. 618-622, 1040-1053)

⁴³ Nr PEZ.273.1.2022.BN.

⁴⁴ Zmienionej: uchwałą Rady Ministrów nr 176/2021 z 28 grudnia 2021 r., uchwałą Rady Ministrów nr 87/2022 z 26 kwietnia 2022 r. oraz uchwałą Rady Ministrów nr 205/2022 z 13 października 2022 r.

⁴⁵ Dz. U. poz. 953.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W przekazach informacyjno-promocyjnych, tj. na stronie internetowej starostwa oraz na profilu społecznościowym (Facebook) starostwa zamieszczano zapisy o ww. inwestycji. Inwestor nieprawidłowo realizował na ww. stronach internetowych obowiązki informacyjne dla badanej inwestycji objętej dofinansowaniem z programu Polski Ład. W przekazach informacyjno-promocyjnych brak było wszystkich lub niektórych danych wymaganych przez przepisy ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

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

1. W szczegółowej specyfikacji technicznej D.00.00.00 *Wymagania ogólne* (z grudnia 2020 r.) oraz w analizowanych szczegółowych specyfikacjach technicznych (z grudnia 2020 r.) będących częścią dokumentów kontraktowych, które należało stosować w zlecaniu i wykonaniu robót polegających na: *Modernizacji drogi powiatowej nr 1225F z przebudową odcinka Niedźwiedź – Toporów wraz z budową kanału technologicznego* wyszczególniono przepisy prawne związane z realizacją prac i mające zastosowanie przy wykonywaniu prac w branży drogowej. Opisane poniżej akty prawne nie obowiązywały w grudniu 2020 r. Następujące akty prawne nie obowiązywały już od kilku lub kilkunastu lat:

1) zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie dziennika budowy oraz tablicy informacyjnej⁴⁶ – zarządzenie zostało uchylone 19.12.2001 r.;

2) rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 19 grudnia 1994 r. w sprawie aprobat i kryteriów technicznych dotyczących wyborów budowlanych⁴⁷ – rozporządzenie zostało uchylone 04.09.1998 r.;

3) rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych obowiązujących w budownictwie⁴⁸ - rozporządzenie zostało uchylone 31.07.2020 r.;

4) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁴⁹ - rozporządzenie zostało uchylone 11.07.2003 r.;

5) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym⁵⁰ - rozporządzenie zostało uchylone 01.01.2017 r.;

6) zarządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 6 czerwca 1990 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach publicznych⁵¹ - zarządzenie zostało uchylone 01.10.1991 r.

(akta kontroli str. 208-240, 954-1018)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła m.in., że: (...) Starostwo odebrało dokumentację projektową, w tym SST bez uwag. Nie zauważyliśmy, że w SST wykonawca dokumentacji projektowej podał nieobowiązujące przepisy dotyczące realizacji prac w branży drogowej. W przyszłości przed odbiorem dokumentacji projektowej sprawdzimy aktualność przepisów prawnych na które powołuje się wykonawca dokumentacji projektowej, aby w trakcie wykonywania prac i po ich zakończeniu nie było wątpliwości, które przepisy należało stosować.

⁴⁶ M. P. z 1995 r. Nr 2 poz. 29.

⁴⁷ Dz. U. z 1995 r. Nr 10 poz. 48.

⁴⁸ Dz. U. Nr 25 poz. 133.

⁴⁹ Dz. U. Nr 140 poz. 906.

⁵⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 198 poz. 2041.

⁵¹ M. P. Nr 24 poz. 184.

(akta kontroli str. 1225-1230)

2. W starostwie brak było dokumentów, tj. deklaracji właściwości użytkowych dla zamontowanych na warstwie ścieralnej analizowanego odcinka drogi punktowych elementów odblaskowych.

W umowie zawartej z wykonawcą zapisano, że do obowiązków wykonawcy należało m.in. przeprowadzanie prób i badań technicznych, które wymagane są do eksploatacji przedmiotu umowy, najpóźniej przy odbiorze końcowym wykonawca przekaże zamawiającemu dokumentację, aprobaty techniczne, świadectwa jakości, wyniki badań użytych materiałów. W dokumentacji przekazanej starostwu przez wykonawcę zadania brak było deklaracji właściwości użytkowych dla punktowych elementów odblaskowych zamontowanych przez wykonawcę na objętym kontrolą NIK odcinku drogi.

Podczas kontroli NIK (10.04.2024 r.) kierownik budowy przesłał do starostwa skan przedmiotowej deklaracji. Zamieścił na skanie zapis o wbudowaniu tych materiałów w drogę.

(akta kontroli str. 69-100, 745-919, 1089)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) Nie zauważyliśmy braku deklaracji użytkowych dla punktowych elementów odblaskowych w przekazanej do starostwa przez inspektora nadzoru inwestorskiego dokumentacji powykonawczej. Podczas kontroli NIK inspektor przesłał nam brakującą deklarację, a wykonawca zadania (w związku ze stwierdzeniem podczas oględzin NIK braków i uszkodzeń tych elementów drogi) został zobowiązany do ich uzupełnienia.

(akta kontroli str. 1225-1230)

3. W starostwie brak było pisemnych powiadomień wykonawcy (lub podwykonawcy) o zakończeniu każdej roboty zanikającej lub ulegającej zakryciu w branży teletechnicznej oraz w branży drogowej kierowanych do inspektora nadzoru inwestorskiego w związku z budową kanału technologicznego i przebudową drogi. W SST D.00.00.00 zapisano, iż wykonawca ww. zadania prowadzi dziennik budowy, do którego wpisuje m.in. zgłoszenia i daty odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu.

W SST 01.03.04 Budowa kanału technologicznego w ramach zadania: Przebudowa drogi powiatowej nr 1225F na odcinku Niedźwiedź – Toporów, zapisano m. in., że wykonawca powiadamia pisemnie inspektora nadzoru inwestorskiego o zakończeniu każdej roboty zanikającej, którą może kontynuować dopiero po pisemnej akceptacji odbioru przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

W dokumentacji starostwa brak było ww. pisemnych zgłoszeń i ww. pisemnych odbiorów przedmiotowych robót.

(akta kontroli str. 208-240, 745-919)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) Nie prowadzono dla analizowanej inwestycji dziennika budowy, w dokumentacji powykonawczej zadania brak jest dokumentów (zapisów) o zgłaszaniu przez wykonawcę robót zanikających/ulegających zakryciu oraz zapisów o odebraniu tych robót przez inspektora nadzoru inwestorskiego oraz o zezwoleniu inspektora na kontynuację prac po odebraniu przez niego prac zanikających/ulegających zakryciu (przykładowo wykonania obowiązkowego skropienia warstwy wykonanego odcinka drogi przed realizacją prac polegających na układaniu kolejnej warstwy). Wyjaśniam, że inspektor nadzoru inwestorskiego informował mnie ustnie, że roboty zanikające/ulegające zakryciu były przez niego odbierane i po odbiorze zezwalał wykonawcy na kontynuację prac.

(akta kontroli str. 1225-1230)

4. Oględziny odcinka modernizowanej drogi powiatowej przeprowadzone podczas kontroli NIK wykazały m.in., że: Okolice miejscowości Toporów (końcowy odcinek drogi powiatowej nr 1225F objętej modernizacją oraz dokumentacją techniczną, w tym projektami wykonawczymi – kilometr od 3+500 do 3+940) – wystąpiły następujące odstępstwa dotyczące:

- dokumentacji projektowej: - zjazdy z drogi z betonowej kostki brukowej (pięć zjazdów na posesje prywatne po prawej stronie kierunku Niedźwiedź) – zjazdy o szerokościach mniejszych niż w dokumentacji projektowej, w tym: - zjazd w dokumentacji projektowej o szerokości 4,0 metra, faktyczna szerokość 3,40 metra; - odpowiednio 4,0 m i 3,55 m, - odpowiednio 5,0 m i 4,25 m; - odpowiednio 5,0 m i 4,15 m; - odpowiednio 5,0 m i 4,20 m.

(akta kontroli str. 1040-1053, 1090-1091)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) wiedziałam, że wykonawca wybudował w tym miejscu węższe zjazdy na posesje prywatne, niż określone w dokumentacji projektowej. Wraz z inspektorem nadzoru inwestorskiego oraz kierownikiem budowy podpisałam protokół odbioru końcowego zadania, gdyż uważaliśmy, że są to zmiany nieistotne. W takich sytuacjach wymagamy, aby wykonawca dostosował szerokość wykonywanego zjazdu do szerokości istniejących bram (mogą więc wystąpić sytuacje, że szerokość wykonanego zjazdu jest mniejsza niż szerokość określona w dokumentacji projektowej, ale też sytuacje, gdzie szerokość wykonanego zjazdu jest większa niż szerokość określona w dokumentacji projektowej). W przypadku objętego oględzinami odcinka drogi powiatowej nr 1225F wykonawca dostosował się do szerokości istniejących bram właścicieli posesji i wykonał zjazdy na taką szerokość, jakiej szerokości były te bramy. Wyjaśniam, że nie występowałismy do projektanta o aktualizację projektów budowlanych (w zakresie przeprojektowania szerokości zjazdów), gdyż wydłużyłoby to realizację inwestycji. Wykonawca nie występował o dokonanie takiej zmiany, nie sporządzono protokołu konieczności podpisanego przez inspektora nadzoru inwestorskiego i nadzór autorski, nie sporządzono kosztorysu różnicowego. Zmiany te nie zostały naniesione w projekcie dokumentacji powykonawczej (na której brak było potwierdzenia nadzoru autorskiego). W przyszłości dopilnuję, aby realizacja prac była zgodna z dokumentacją projektową.

(akta kontroli str. 1225-1230)

5. Oględziny odcinka modernizowanej drogi powiatowej przeprowadzone podczas kontroli NIK wykazały m.in., że: Okolice miejscowości Toporów (końcowy odcinek drogi powiatowej nr 1225F objętej modernizacją oraz dokumentacją techniczną, w tym projektami wykonawczymi – kilometr od 3+500 do 3+940):

Odstępstwa dotyczące stanu technicznego: - fragment jezdni wraz ze studzienką kanalizacyjną (kilometr 3+930) – nieprawidłowe wykonanie tego odcinka jezdni; woda nie spływała z jezdni i zalegała na jezdni po obu stronach wpustu ściekowego. Nawierzchnia ścieralna jezdni w pobliżu wpustu ściekowego usytuowana była niżej niż wlot wpustu ściekowego. Zaniżenie nawierzchni warstwy ścieralnej przy wlocie wpustu ściekowego skutkowało powstawaniem zastoisk wody działających degradująco na warstwę ścieralną jezdni.

(akta kontroli str. 1040-1053, 1090-1091)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) Odbiór końcowy i odbiór gwarancyjny przebiegały bez uwag. Odbiory były dokonywane podczas bezdeszczowej pogody. Nie zauważyliśmy, że występowało obniżenie wykonanej warstwy ścieralnej jezdni (ewentualnie innych warstw jezdni na tym odcinku) i że ewentualnie może wystąpić sytuacja nie spływania przez pobliski wpust ściekowy zalegającej na jezdni wody. Wykonawca po tych odbiorach nie był zobowiązany do dokonywania napraw i poprawek wykonanych prac w branży drogowej. Oględziny NIK były wykonywane po

dużych opadach deszczu i wykazały nieprawidłowe wykonanie ww. odcinka jezdni. Wyjaśniam, że zobowiązemy wykonawcę (w ramach uprawnień gwarancyjnych) do naprawy tego odcinka drogi.

(akta kontroli str. 1225-1230)

6. W przekazach informacyjno-promocyjnych, tj. na stronie internetowej starostwa oraz na profilu społecznościowym (Facebook) starostwa zamieszczano zapisy o objętej kontrolą NIK inwestycji. Inwestor nieprawidłowo realizował na ww. stronach internetowych obowiązki informacyjne dla badanej inwestycji objętej dofinansowaniem z programu Polski Ład. W przekazach informacyjno-promocyjnych brak było bowiem wszystkich lub niektórych danych wymaganych przez przepisy uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych⁵², oraz 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 celowych⁵³.

W zamieszczonych na stronie internetowej starostwa przekazach informacyjno-promocyjnych brakowało:

- barw Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej; - loga Polski Ład; - loga Programu; - informacji o dofinansowaniu Inwestycji z Programu (w informacji zamieszczonej 02.08.2022 r.);

- barw Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej, - informacji o dofinansowaniu Inwestycji z Programu (w informacji zamieszczonej 30.05.2022 r. oraz w informacji zamieszczonej 24.06.2022 r.);

W zamieszczonych na profilu społecznościowym starostwa (Facebook) przekazach informacyjno-promocyjnych brakowało:

- wszystkich elementów, tj. - barw Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej; - loga Polski Ład; - loga Programu; - informacji o dofinansowaniu Inwestycji z Programu; - nazwy inwestycji (w informacji zamieszczonej 30.05.2022 r. oraz w informacji zamieszczonej 24.06.2022 r.);

- barw Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej; - loga Polski Ład; - loga Programu, - nazwy inwestycji (w informacji zamieszczonej 02.06.2022 r. oraz w informacji zamieszczonej 08.06.2022 r.);

- barw Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej; - nazwy inwestycji (w informacji zamieszczonej 25.10.2021 r.).

(akta kontroli str. 3, 24-27, 312-313, 623-636)

Inspektor zatrudniona w Wydziale Organizacyjnym starostwa (w zespole ds. cyfryzacji i komunikacji) do zadań której należało m.in. moderowanie i redagowanie powiatowej strony internetowej, prowadzenie profilu powiatu w mediach społecznościowych, wyjaśniła m.in., że: (...) w przekazach informacyjno-promocyjnych zamieszczanych przeze mnie na stronie internetowej starostwa oraz na profilu społecznościowym (Facebook) starostwa brak było wszystkich lub niektórych danych wymaganych przez ww. przepisy. Powyższe wynikało z nieznamości przepisów. Nie wiedziałam, że w każdym przekazie informacyjno-promocyjnym należy zamieszczać wszystkie przedmiotowe dane. W przyszłości będę zamieszczać w każdym przekazie informacyjno-promocyjnym wszystkie wymagane przez przepisy ww. uchwały i ww. rozporządzenia dane. Podczas trwającej kontroli NIK uzupełniam na stronie internetowej starostwa oraz na profilu społecznościowym (Facebook) starostwa wpisy dotyczące ww. danych odnośnie wszystkich inwestycji realizowanych przez starostwo.

⁵² Zmienionej: uchwałą Rady Ministrów nr 176/2021 z 28 grudnia 2021 r., uchwałą Rady Ministrów nr 87/2022 z 26 kwietnia 2022 r. oraz uchwałą Rady Ministrów nr 205/2022 z 13 października 2022 r.

⁵³ Dz. U. poz. 953.

(akta kontroli str. 942-943)

7. W starostwie brak było dokumentów dotyczących akceptacji przez inspektora nadzoru inwestorskiego wyników badań i pomiarów przeprowadzanych przez wykonawcę.

W umowie zawartej z wykonawcą kontrolowanego zadania zapisano, że do obowiązków wykonawcy należało m.in. przeprowadzanie prób i badań technicznych, które wymagane są do eksploatacji przedmiotu umowy, najpóźniej przy odbiorze końcowym wykonawca przekaze zamawiającemu dokumentację, aprobaty techniczne, świadectwa jakości, wyniki badań użytych materiałów. W SST 00.00.00 *Wymagania ogólne* zapisano, iż wykonawca przedstawi wszystkie wyniki badań i pomiarów (w formie raportu z badań i pomiarów) do akceptacji inspektora nadzoru inwestorskiego.

Wykonawca przeprowadzał badania i pomiary i przekazał dokumentację w tej sprawie do starostwa. Dokumentacja dotyczyła wykonania następujących badań i pomiarów: - oznaczenia wskaźników zagęszczenia gruntu, - oznaczenia wskaźników zagęszczenia betonu, - badanie VSS⁵⁴ mieszanki granitowej, - badanie VSS mieszanki tłuczniowej, - mieszanki mineralno-asfaltowej, - grubości i zagęszczenie podbudowy z betonu asfaltowego, - grubości i zagęszczenia nawierzchni z betonu asfaltowego (warstwy wiążącej), - grubości i zagęszczenia mieszanki SMA.

Ponadto dokumentacja ta obejmowała pomiary równości podłużnej, równości poprzecznej, spadków poprzecznych, szerokości, które były wykonywane na całej długości modernizowanego odcinka drogi (km od 0+000 do 3+960), tj. następujących warstw: - ścieralnej SMA, - wiążącej z betonu asfaltowego, - podbudowy z betonu asfaltowego, - podbudowy z kruszywa łamanego.

Specyfikacja D.05.03.26a - *Zabezpieczenie geosiatką nawierzchni asfaltowej przed spękaniami*; dotyczyła ułożenia geosiatki dla zabezpieczenia nawierzchni przed spękaniami odbitymi⁵⁵. W specyfikacji zapisano, iż przed przystąpieniem do robót wszystkie dokumenty dotyczące materiałów⁵⁶ oraz wyniki badań i pomiarów wykonawca przedstawia inspektorowi nadzoru inwestorskiego do akceptacji. W Starostwie brak było przedmiotowych dokumentów oraz wyników badań zaakceptowanych przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 69-100, 1101-1222)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) Brak przedmiotowych dokumentów wynika z niedopatrzenia, gdyż z odebranej dokumentacji powykonawczej zadania wynikało, że były wykonywane przez wykonawcę zadania badania, lecz brak było pisemnego zaakceptowania wyników ww. badań przez inspektora nadzoru inwestorskiego. W przyszłości dopilnuję, aby wyniki badań przeprowadzanych przez wykonawcę były każdorazowo pisemnie zaakceptowane przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 1231-1233)

8. Specyfikacja D.04.07.01 - *Podbudowa z betonu asfaltowego*; dotyczyła wykonania podbudowy zasadniczej z betonu asfaltowego AC 22P, grubości 7 cm. W specyfikacji zapisano, że użyty przez wykonawcę sprzęt mechaniczny do wykonania warstwy podbudowy z betonu asfaltowego musi być sprawny technicznie i uzyskać akceptację

⁵⁴ Oznaczenie modułu odkształcania /ME/, wskaźnika zagęszczenia /Wz/ przez obciążenie płytą obciążeniową wg normy BN 64/8931-02.

⁵⁵ Spękania odbite - spękania w warstwach lub nakładkach asfaltowych ułożonych na nawierzchniach betonowych, a także występujące powyżej spękań wywołanych skurczem podbudów stabilizowanych cementem. Pojawiają się powyżej istniejących spękanych niżej leżących warstw nawierzchni. Spowodowane są koncentracją naprężeń w warstwach asfaltowych, która w ostateczności prowadzi do inicjacji spękania przechodzącego do górnej powierzchni. <https://www.tensar.pl/materialy/artykuly/rodzaje-spekan-w-nawierzchniach-drogowych> [dostęp: 18.04.2024 r.].

⁵⁶ Siatki zbrojeniowej, emulsji asfaltowej, materiałów do uszczelniania pęknięć, taśmy asfaltowo-kauczukowej, taśmy uszczelniającej pęknięcia nawierzchni, materiałów do robót nawierzchniowych.

inspektora nadzoru inwestorskiego. W starostwie brak było dokumentu dotyczącego pisemnego zaakceptowania przez inspektora nadzoru inwestorskiego ww. sprzętu.

(akta kontroli str. 69-100, 217-240, 954-1018, 1040-1053)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) brak przedmiotowych dokumentów wynika z niedopatrzenia. W przyszłości dopilnuję, aby sprzęt wykazywany przez wykonawcę zadań inwestycyjnych był każdorazowo pisemnie zaakceptowany przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 1231-1233)

9. Specyfikacja D.05.03.05/a - Nawierzchnia z betonu asfaltowego – warstwa wiążąca; dotyczyła wykonania nawierzchni z betonu asfaltowego AC 16 W warstwy wiążącej o grubości 5 cm. Zapisano w niej m.in., że przed ułożeniem warstwy wiążącej niżej leżąca warstwa (warstwa podbudowy) powinna być oczyszczona i skropiona emulsją asfaltową zgodnie z SST D.04.03.01 – *Oczyszczenie i skropienie warstw konstrukcyjnych*. Zapisano, iż wykonanie skropienia emulsją asfaltową powinno być bezwzględnie adnotowane w dzienniku budowy, jako roboty ulegające zakryciu. Wykonawca nie prowadził dziennika budowy, w dokumentacji powykonawczej brak było wpisów o dokonaniu ww. oczyszczenia i skropienia.

(akta kontroli str. 69-100, 217-240, 954-1018, 1040-1053)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) Dla ww. zdania inwestycyjnego nie był prowadzony dziennik budowy, a w dokumentacji powykonawczej brak było pisemnego potwierdzenia wykonania tych prac. Brak przedmiotowego dokumentu wynika z niedopatrzenia. Inspektor nadzoru inwestorskiego podczas realizacji prac przez wykonawcę zgłaszał mi ustnie, że wymaganie skropienia warstw emulsją asfaltową były dokonywane.

(akta kontroli str. 1231-1233)

10. Specyfikacja D.05.03.13 - Nawierzchnia z mieszanki grysowo-mastyksowej SMA; dotyczyła wykonania nawierzchni z mieszanki SMA 11 o grubości 4 cm. Zapisano, iż wykonawca przed przystąpieniem do produkcji mieszanki SMA jest zobowiązany do przeprowadzenia w obecności inspektora nadzoru inwestorskiego próby technologicznej (na podstawie wyników tej próby inspektor nadzoru inwestorskiego podejmuje decyzję o rozpoczęciu produkcji mieszanki lub o wykonaniu odcinka próbnego). W starostwie brak było dokumentów dotyczących przeprowadzenia ww. próby technologicznej i zapisów jaką decyzję podjął inspektor nadzoru inwestorskiego w tej sprawie.

(akta kontroli str. 69-100, 217-240, 954-1018, 1040-1053)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) Brak przedmiotowego dokumentu wynika z niedopatrzenia. W dokumentacji powykonawczej brak jest informacji, czy była przeprowadzana próba technologiczna i jaką decyzję podjął inspektor nadzoru inwestorskiego w tej sprawie. W przyszłości dopilnuję, aby dokumenty dotyczące wykonywanych prób technologicznych i dokumenty dotyczące tego, jaką decyzję podjął inspektor nadzoru inwestorskiego po wykonaniu takiej próby znajdowały się w dokumentacji zrealizowanych zadań.

(akta kontroli str. 1231-1233)

11. Specyfikacja D.05.03.13 - Nawierzchnia z mieszanki grysowo-mastyksowej SMA; (w punkcie 6.4 ww. specyfikacji - *Badania dotyczące cech geometrycznych i właściwości nawierzchni z mieszanki SMA*, w podpunkcie 6.4.12. *Ocena właściwości przeciwpoślizgowych*) zapisano, iż dla tej drogi (droga klasy Z – droga zbiorcza) określa się (po wykonaniu i odbiorze prac) współczynnik tarcia na mokrej nawierzchni przy całkowitym poślizgu opony testowej. W ww. SST określono parametry miarodajnego współczynnika tarcia nawierzchni wymagane po dwóch miesiącach od oddania drogi do

użytkowania. W Starostwie brak było dokumentów z przeprowadzenia i z oceny właściwości przeciwpółslizgowych objętego inwestycją odcinka drogi.

(akta kontroli str. 69-100, 217-240, 954-1018, 1040-1053)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) brak przedmiotowego dokumentu wynika z niedopatrzenia. Po zakończeniu inwestycji starostwo nie wymagało przeprowadzenia przez wykonawcę i dokonanie przez niego oceny właściwości przeciwpółslizgowych drogi. Nie zauważyłam, że taki wymóg był określony w szczegółowej specyfikacji technicznej D.05.03.13.

(akta kontroli str. 1231-1233)

12. W starostwie brak było dokumentów potwierdzających wykonywanie przez inspektora nadzoru inwestorskiego badań laboratoryjnych i sprawdzających mieszanki mineralno-asfaltowej (MMA) oraz dokumentów potwierdzających zaakceptowanie przez starostwo niezależnego laboratorium wykonującego te badania.

W szczegółowej specyfikacji technicznej D.05.03.05/a Nawierzchnia z betonu asfaltowego – warstwa wiążąca (która była stosowana jako dokument przetargowy i kontraktowy przy zlecaniu i realizacji robót objętych kontrolą NIK) określono częstotliwość oraz zakres badań i pomiarów MMA prowadzonych przez laboratorium inspektora nadzoru inwestorskiego. Określono, że częstotliwość badań sprawdzających prowadzonych przez laboratorium inspektora nadzoru inwestorskiego (Inżyniera) jest następująca: 1. Skład MMA pobranej z wytwórni – raz na 2000 Mg MMA; 2. Właściwości asfaltu – raz badanie pełne; 3. Właściwości wypełniacza – raz badanie pełne; 4. Właściwości kruszywa – raz badanie pełne; 5. Stabilność i odkształcanie wg Marshalla⁵⁷ – raz na 2000 Mg MMA; 6. Moduł sztywności⁵⁸ - raz w trakcie budowy; 7. Wiercenia próbek dla kontroli zagęszczenia oraz wolnej przestrzeni w warstwie⁵⁹ - dwie próbki na 1 km każdej jezdni.

W SST D.00.00.00. *Wymagania ogólne*, punkcie 6.6. *Badania prowadzone przez Inżyniera*⁶⁰, zapisano, że niezależne laboratorium przeprowadzi badania zlecone przez inspektora nadzoru inwestorskiego, oraz że laboratorium to zostanie zaakceptowane przez zamawiającego (Powiat Świebodziński).

W starostwie brak było dokumentów potwierdzających zaakceptowanie ww. laboratorium przez zamawiającego oraz dokumentów potwierdzających wykonywanie ww. badań laboratoryjnych przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 219-240, 318-321, 944-953, 969-987)

Naczelnik Wydziału Dróg starostwa wyjaśniła, że: (...) Starostwo nie zaakceptowało ww. laboratorium, gdyż inspektor nadzoru inwestorskiego nie zgłaszał do starostwa wniosku w tej sprawie. Wyjaśniam, że nie wiedziałam, że inspektor nadzoru inwestorskiego postanowieniami ww. SST jest zobowiązany do przeprowadzenia badań sprawdzających. W przyszłości, jeżeli po przeanalizowaniu SST okaże się, że inspektor nadzoru inwestorskiego jest zobowiązany do prowadzenia takich badań będziemy wymagać od inspektora ich prowadzenia.

(akta kontroli str. 1225-1230)

OCENA CZĄSTKOWA

Inwestycję zrealizowano zgodnie z harmonogramem i osiągnięto określone w umowie na roboty budowlane efekty rzeczowe. Zapewniono efektywny system wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celu i realizację zadania inwestycyjnego objętego przedmiotową kontrolą. Zakres rzeczowy umowy był

⁵⁷ Oznaczenie stabilności i odkształcenia wg Marshalla (Norma: PN-EN 12697-34): Próbkę cylindryczną przygotowaną w aparacie Marshalla (wg PN-EN 12697-30) są poddawane oznaczeniom stabilności i odkształcenia w maszynie wytrzymałościowej wyposażonej w odpowiednią głowicę testową [<https://instytut-labor-aquila.pl/oferta/badania-typu-mma/>; dostęp 26.03.2024 r.]

⁵⁸ Nie dotyczy warstwy wiążącej na zjazdach.

⁵⁹ Nie dotyczy warstwy wiążącej na zjazdach oraz warstwy wzmocniającej.

⁶⁰ Inspektora nadzoru inwestorskiego.

rzetelnie przygotowany. Podczas jej realizacji (aneksem nr 3) dokonano jednej zmiany zakresu rzeczowego inwestycji. Czynności te były niezbędne dla prawidłowego wykonania zadania, a roboty dodatkowe zostały zlecone i wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ustanowiono kierownika budowy, inspektora nadzoru inwestorskiego, zapewniono nadzór autorski projektanta. Inwestor prawidłowo nadzorował proces zgłaszania i akceptacji umów zawieranych z podwykonawcami. Do faktur załączane były wymagane umową oświadczenia i rozliczenia wynikające z umów podwykonawczych. Użyte do inwestycji materiały budowlane zostały prawidłowo wprowadzone do obrotu i były zgodne z dokumentami projektowymi, umową o wykonanie inwestycji oraz spełniały wymogi prawem przewidziane. Inwestor zabezpieczył swoje interesy w zawartej umowie, w szczególności w zakresie zapisów o karach umownych. Prawidłowo i zgodnie z wymogami zawartymi w dokumentacji zadania przeprowadził czynności odbiorowe. Starostwo zamieściło tablicę informacyjną obok zmodernizowanego odcinka drogi powiatowej. Tablica ta zawierała wszystkie wymagane dane.

Przeprowadzone oględziny, porównanie umów zawartych przez starostwo w celu realizacji analizowanej inwestycji, oraz m. in. szczegółowych specyfikacji technicznych, dokumentacji z realizacji zadania inwestycyjnego i dokumentacji powykonawczej wykazało, że wystąpiły nieprawidłowości zarówno w zakresie dokumentowania prac przez wykonawcę oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, jak i ich wykonywania, które dotyczyły w szczególności nie przestrzegania podczas realizacji prac niektórych zapisów pięciu analizowanych szczegółowych specyfikacji technicznych. Może to wskazywać na niewłaściwy nadzór starostwa nad sposobem wykonywania tych zadań.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.

4.1. Rozpoczęcie realizacji inwestycji nastąpiło po uzyskaniu promesy na jej sfinansowanie udzielonej przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

W dniu 12.08.2021 r. starostwo przesłało do BGK wnioski o dofinansowanie z programu Polski Ład⁶¹ dotyczący ww. inwestycji. We wniosku zapisano m.in., że termin rozpoczęcia procedury zakupowej zostanie uruchomiony w terminie do 6 miesięcy od daty wygenerowania wstępnej promesy, przewidywany okres realizacji inwestycji wyniesie do 12 miesięcy, przewidywana wartość inwestycji to 11.380.969,13 zł, deklarowana kwota udziału własnego wynosi 569.048,46 zł (5,00% wartości inwestycji), kwota wnioskowanych środków wynosi 10.811.920,67 zł.

Przedstawiciele BGK w dniu 17.11.2021 r. podpisali wstępną promesę dotyczącą analizowanej inwestycji, natomiast w dniu 18.01.2022 r. (po wpływie wniosku Powiatu Świebodzińskiego z dnia 11.01.2022 r. o udzielenie promesy) podpisali promesę dotyczącą Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych nr 01/2021/9032/PolskiŁad. W promesie zapisano m.in., że kwota promesy wynosi 7.708.200,29 zł (95,00% ostatecznej wartości inwestycji), oraz że wypłata dofinansowania w ramach udzielonej promesy nastąpi po złożeniu przez beneficjenta (Powiat Świebodziński) wniosku o wypłatę.

Przedmiotowy wniosek o wypłatę ww. kwoty został złożony przez Powiat Świebodziński do BGK po zrealizowaniu zadania, tj. w dniu 02.11.2022 r. Beneficjent oświadczył m.in., że inwestycja wskazana w promesie została zrealizowana w całości i odebrana końcowym protokołem odbioru, wynagrodzenie wykonawcy wynosi 7.708.200,29 zł, beneficjent zapłacił wykonawcy kwotę udziału własnego 405.694,75 zł, jako część wynagrodzenia wykonawcy za realizację prac w ramach inwestycji.

Kwota wynikająca z promesy (7.708.200,29 zł) przekazana przez BGK w całości, jednorazowo) wpłynęła na konto Powiatu Świebodzińskiego w dniu 15.11.2022 r.

⁶¹ Nr wniosku o dofinansowanie: 01/2021/9032/PolskiŁad

Wypłata środków finansowych została dokonana zgodnie z warunkami określonymi w promesie wydanej przez BGK.

(akta kontroli str. 137-156, 734)

Środki finansowe poniesione na realizację analizowanej inwestycji drogowej wydatkowano terminowo, oszczędnie, w wysokości określonej w umowie (wraz z trzema aneksami), za faktycznie wykonane roboty.

Ogółem wydatkowano na analizowane zadanie kwotę 9.424.056,06 zł⁶², w tym:

- 7.708.200,20 zł z Programu Polski Ład,
- 1.472.340,90 zł stanowiły środki własne Powiatu Świebodzińskiego,
- 243.514,87 zł stanowiły środki przekazane przez Gminę Łagów.

Środki finansowe rozliczane w zakresie Programu Polski Ład dotyczące ww. inwestycji nie obejmowały wydatków na zakup tablicy informacyjnej (2.000 zł) oraz wydatków za pełnienie funkcji inspektora nadzoru w branży teletechnicznej i drogowej (79.335 zł), tj. łącznie kwoty 81.335 zł. Wydatki te zostały poniesione przez Powiat Świebodziński i Gminę Łagów (w równych kwotach po 40.667,50 zł).

Wartość udzielonego zamówienia wynosiła 8.113.895,04 zł, natomiast ostatecznie ustalona wartość zamówienia (w umowie oraz w trzech aneksach do umowy) wynosiła 9.342.721,06 zł.

Analiza wszystkich ośmiu faktur wystawionych przez wykonawcę zadania⁶³ oraz dokumentacji rozliczeniowej wykazała, że wysokość wypłacanego wykonawcy wynagrodzenia była określona rzetelnie i potwierdzona przez inspektora nadzoru, a faktury wystawione przez wykonawcę były rzetelnie udokumentowane (opisane). Dokumenty, które były podstawą wystawienia faktur (protokół odbioru, kosztorysy) spełniały wymogi formalne i zapisane w umowie. Wielkość kwoty wydatkowanej na inwestycję była zgodna z kwotą zapisaną w umowie (po zmianie dokonanej trzema aneksami) i z dokumentacją z odbioru. Zwiększenie wydatków wynikało z podpisania opisanych powyżej dwóch aneksów (tj. aneksu nr 2 i aneksu nr 3) zwiększających kwotę wynagrodzenia wykonawcy.

(akta kontroli str. 159, 920-937)

Przy realizacji zadania było zaangażowanych dwóch podwykonawców. W związku z realizacją prac przez ww. podwykonawców starostwo nie dokonywało płatności bezpośrednich dla tych firm.

(akta kontroli str. 69-136, 937-938)

Opisywana inwestycja była dofinansowana przez Gminę Łagów. I tak:

W uchwale Rady Gminy Łagów z dnia 28.03.2022 r.⁶⁴ zapisano m.in., iż udziela się pomocy finansowej Powiatowi Świebodzińskiemu na realizację opisywanego zadania w formie dotacji celowej w kwocie 243.514,87 zł, szczegółowe zasady udzielenia pomocy finansowej oraz przeznaczenie i zasady rozliczenia środków określone zostaną w umowie zawartej pomiędzy Powiatem Świebodzińskim a Gminą Łagów. Umowa⁶⁵ w tej sprawie została zawarta 04.05.2022 r. Kwoty dotacji celowej wpływały na konto starostwa 18.08.2022 r. (202.847,37 zł) oraz 08.11.2022 r. (40.667,50 zł) – łącznie 243.514,87 zł.

(akta kontroli str. 680-682, 734)

⁶² Kwota ogółem 9.424.056,06 zł nie obejmowała wydatków na opracowanie w 2020 r. dokumentacji projektowej zadania na kwotę 51.660 zł.

⁶³ Faktury nr: FV 72/2022, FV 73/2022, FV 90/2022, FV 114/2/2022, F VAT korekta 1/2022, FV 115/2022, FV 116/2022, F VAT korekta 2/2022.

⁶⁴ Nr XXXI.238.2022 w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Świebodzińskiemu.

⁶⁵ Nr PEZ.033.1.2.2022.

Podczas realizacji inwestycji wykonawca pismem z 16.02.2022 r. wystąpił do starosty z wnioskiem o wyrażenie zgody na przelew wierzytelności na rzecz wierzycieli wykonawcy oraz jednej spółki z o.o.

Starosta pismem z 24.02.2022 r. oświadczył, że zgodnie z zapisami § 17 umowy zawartej z wykonawcą, nie wyraża zgody na dokonanie cesji wierzytelności wynikającej z podpisanej umowy i taka cesja nie była dokonana.

(akta kontroli str. 706-707)

Inwestycję zrealizowano rzetelnie i zgodnie z zapisami promesy.

Wydatki zostały dokonane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁶). Wypełniono obowiązki wskazane w Standardzie kontroli zarządczej nr 14 *Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych*⁶⁷, co zapewniło m.in. rzetelność i kompletność dokumentacji i rejestrów operacji finansowych.

4.2. Analiza wykazała, że w jednym przypadku w związku z realizacją prac dotyczących modernizacji ww. drogi powiatowej Naczelnik Wydziału Dróg starostwa⁶⁸ pismem z 18.11.2022 r. wystąpiła do wykonawcy zadania z prośbą o wydłużenie terminu płatności jednej faktury. Powyższe spowodowane było błędnym rozliczeniem przez starostwo waloryzacji należnej wykonawcy i wymagało czasu potrzebnego na dokonanie prawidłowego wyliczenia kwoty należnej wykonawcy. Pismem z 18.11.2022 r. wykonawca zadania wyraził zgodę na wydłużenie terminu płatności tej faktury. Starostwo dokonało płatności za ww. fakturę w terminie uzgodnionym z wykonawcą. Analiza wykazała, że wystąpił jeden przypadek opóźnienia w regulowaniu przez starostwo płatności na rzecz wykonawcy⁶⁹, jednak w tym przypadku wykonawca nie naliczał, a starostwo nie płaciło odsetek z tytułu opóźnień w uregulowaniu płatności na rzecz wykonawcy.

(akta kontroli str. 286-289, 107-108, 937)

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że: (...) opóźnienie w zapłacie ww. faktury wynikało z długiego czasu koniecznego do sprawdzenia waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy w związku zawarciem aneksu nr 2 do umowy z nim zawartej. Dopiero po dokładnym wyliczeniu kwoty waloryzacji wynagrodzenia mogliśmy przekazać tę kwotę. Dodaję, że Starostwo nie płaciło odsetek za zwłokę, gdyż wykonawca się ich nie domagał.

(akta kontroli str. 939)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Wydatki realizowane w związku z analizowaną inwestycją drogową zostały poniesione w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań i za faktycznie wykonane roboty budowlane. Wypełniono obowiązki wskazane w *Standardzie kontroli zarządczej nr 14 Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych*, co zapewniło m.in. rzetelność i kompletność dokumentacji i rejestrów operacji finansowych.

⁶⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁶⁷ O treści: Powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych: a) rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych, b) zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione, c) podział kluczowych obowiązków, d) weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.

⁶⁸ Działając z upoważnienia Zarządu Powiatu Świebodzińskiego.

⁶⁹ Dotyczyło to faktury firmy Drogbud nr FV 114/2/2022 z dnia 19.10.2022 r. na kwotę 305.587,44 zł (opóźnienie w opłaceniu faktury wynosiło trzy dni).

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zamieszczanie na stronie internetowej starostwa rzetelnych danych o kosztach realizowanych zadań dotyczących inwestycji drogowych.
2. Zamieszczanie na stronie internetowej starostwa aktualnych danych o nazwach komórek organizacyjnych funkcjonujących w starostwie.
3. Publikowanie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o zamówieniach publicznych zawierających rzetelne dane.
4. Sporządzanie rzetelnych raportów z realizacji umowy, o których mowa w art. 446 PZP.
5. Przekazywanie wykonawcom inwestycyjnych zadań drogowych dziennika budowy i wymaganie od wykonawców prowadzenia takiego dziennika w przypadkach zamieszczania odpowiednich zapisów w tym zakresie w umowach zawartych z wykonawcami zadań inwestycyjnych, w umowach zawartych z inspektorami nadzoru inwestorskiego, w SST oraz w PZJ.
6. Wymaganie od autorów dokumentacji projektowej inwestycyjnych zadań drogowych, aby dokumentacja ta zawierała aktualne przepisy prawne obowiązujące podczas rozpoczęcia realizacji inwestycji.
7. Zobowiązanie inspektora nadzoru inwestorskiego do prowadzenia przez niego obowiązkowych badań określonych w SST, oraz akceptowanie przez starostwo niezależnego laboratorium wskazanego przez inspektora nadzoru inwestorskiego przeprowadzającego te badania.
8. Wymaganie od wykonawców inwestycyjnych prac drogowych przedstawienia przez nich deklaracji właściwości użytkowych dla wszystkich wbudowywanych materiałów.
9. W przypadkach realizacji przez wykonawcę prac dotyczących dróg, które odbiegają od dokumentacji projektowej, nie dopuszczenie do ich realizacji przez wykonawcę bez dokonania wcześniejszych zmian przedmiotowej dokumentacji i uzyskania zgody inwestora na ich realizację.
10. Wymaganie od inspektora nadzoru inwestorskiego pisemnego dokonywania akceptacji wyników badań i pomiarów przeprowadzanych przez wykonawcę robót drogowych.
11. Dopilnowanie, aby sprzęt mechaniczny używany przez wykonawcę inwestycyjnych zadań drogowych posiadał pisemną akceptację inspektora nadzoru inwestorskiego.
12. Wymaganie, aby wykonywanie wszystkich robót zanikających lub ulegających zakryciu było bezwzględnie udokumentowane przez wykonawcę i pisemnie odebrane przez inspektora nadzoru inwestorskiego.
13. Przeprowadzanie i dokumentowanie przeprowadzania prób technologicznych wymaganych przez SST.
14. Przeprowadzanie i dokonywanie oceny właściwości przeciwpółslizgowych zmodernizowanych odcinków dróg.
15. Zamieszczanie w przekazach informacyjno-promocyjnych dotyczących inwestycji dofinansowywanych z Programu Polski Ład wszystkich wymaganych danych.

16. Podjęcie deklarowanych działań mających na celu zobowiązanie wykonawcy analizowanego zadania do dokonania napraw gwarancyjnych wadliwie wykonanych elementów drogi objętych oględzinami NIK.

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 piśmie⁷⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 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.

Zielona Góra, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Kontroler:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Zdzisław Szafrąński
główny specjalista kontroli państwowej

Mariusz Kniat
p.o. Wicedyrektor

/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/

/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/

⁷⁰ W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o ich przekazanie w miarę możliwości opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.