



KIN.430.5.2024

Nr ewid. 93/2024/P/24/019/KIN

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA INWESTYCJI DROGOWYCH
W RAMACH RZĄDOWEGO FUNDUSZU POLSKI ŁAD:
PROGRAM INWESTYCJI STRATEGICZNYCH

DEPARTAMENT
INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja inwestycji drogowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład:
Program Inwestycji Strategicznych

Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Paweł Zambrzycki
/podpisano elektronicznie/

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/
Warszawa, październik 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA.....	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
5.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych	14
5.2. Wybór wykonawcy inwestycji.....	18
5.3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych	18
5.4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.....	33
6. ZAŁĄCZNIKI	35
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	35
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	43
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	51
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	53

Zdjęcie na okładce:
Materiały z kontroli NIK

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Droga	budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy Prawo budowlane, stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt
Dziennik budowy	urzędowy dokument prowadzony dla każdego obiektu budowlanego, który wymaga pozwolenia na budowę. Służy on do odnotowywania przebiegu wszystkich zdarzeń dotyczących przeprowadzanych robót budowlanych
Inspektor nadzoru inwestorskiego	uczestnik procesu budowlanego, reprezentant inwestora na budowie sprawujący m.in. kontrolę zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, potwierdza faktyczne wykonane roboty oraz usunięcie wad, a także na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy ¹
JST	jednostki samorządu terytorialnego
Kanał technologiczny	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
Nadzór autorski	czynności sprawowane przez autora projektu, polegające na zachowaniu zgodności wykonania robót budowlanych z zatwierdzonym projektem oraz możliwości wprowadzania w razie potrzeby rozwiązań zamiennych
Odbiór częściowy	odbiór polegający na ocenie ilości i jakości wykonanej części robót i służy do okresowych rozliczeń za wykonane roboty budowlane
Odbiór końcowy	przekazanie inwestorowi przez wykonawcę wykonanego obiektu lub robót
Odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu	ocena jakości wykonanych robót, danego elementu, który w dalszym procesie wykonywania robót nie wystąpi lub ulegnie zakryciu
Prawo zamówień publicznych lub PZP	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych ²
Projekt budowlany	dokumentacja, będąca podstawą do wydania pozwolenia na budowę i składająca się z projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego, projektu technicznego, oświadczenia właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą, opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane
Protokół konieczności	dokument wykonania robót dodatkowych lub robót zamiennych. Dokument stanowi podstawę do sporządzenia umowy na roboty dodatkowe bądź zmiany w umowie, jeżeli jest to prawnie możliwe
PZD	Powiatowy Zarząd Dróg
SWZ	Specyfikacja Warunków Zamówienia

¹ Art. 17 ust 2 i art. 25 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

SP	Starostwo Powiatowe
STWiORB	Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych – wymagania dotyczące robót budowlanych objętych przedmiotem zamówienia określające przez zamawiającego standardy i jakość wykonania poszczególnych rodzajów robót budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem właściwości stosowanych wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania robót
UG	Urząd Gminy
Ustawa o finansach publicznych lub ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ³
Ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ⁴
Prawo budowlane lub Pr. bud.	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ⁵
Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶
RFPŁ	Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Program realizowany na podstawie uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów z 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, 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.
ZDW	Zarząd Dróg Wojewódzkich

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 320, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy inwestycje w zakresie realizacji projektów infrastruktury drogowej realizowane były w sposób rzetelny, gospodarny i legalny?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo i rzetelnie przygotowano realizację inwestycji drogowych?
2. Czy prawidłowo dokonano wyboru wykonawcy inwestycji drogowych?
3. Czy realizacja inwestycji drogowych oraz sprawowany nad nimi nadzór prowadzone były w sposób prawidłowy i rzetelny a wydatki na ten cel ponoszono gospodarnie?
4. Czy prawidłowo wydatkowano i rozliczono zrealizowane inwestycje drogowe?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto siedem jednostek samorządu terytorialnego w tym: dwa Urzędy Gminy, jeden Powiatowy Zarząd Dróg, dwa Starostwa Powiatowe oraz dwa Zarządy Dróg Wojewódzkich

Okres objęty kontrolą

2021–2024 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem

Drogi są kluczowym elementem transportu zarówno osób je użytkujących, jak i towarów, które są po nich przewożone, dlatego inwestycje drogowe mają istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego każdego kraju. Poprawa i rozbudowa połączeń drogowych prowadzi do zwiększenia efektywności przemieszczania się ludności oraz transportu towarów, co z kolei wpływa pozytywnie na rozwój gospodarczy kraju. Celem inwestycji drogowych jest redukcja czasu podróży, poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, zmniejszenie zatorów drogowych oraz poprawa dostępności do różnych regionów kraju. Dobre połączenia drogowe przyczyniają się również do rozwoju turystyki oraz zachęcają inwestorów, co może przynieść korzyści gospodarcze dla danego obszaru.

Jednym z najistotniejszych czynników stymulujących wzrost ekonomiczny regionów, a co za tym idzie jednym z najważniejszych kryteriów oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jest infrastruktura. Jednak ważne jest, aby mieć na uwadze nie tylko liczbę kilometrów wybudowanych czy wyremontowanych dróg, ale również jakość użytych materiałów, poprawność zastosowanych technologii oraz zachowanie określonych warunków technicznych po to, aby trwałość zrealizowanej drogi była odpowiednia. Dlatego tak istotne jest, by przy każdej inwestycji zwracać szczególną uwagę na jej prawidłowe przygotowanie i realizację, zarówno pod względem dokumentacyjnym i finansowym, jak również wyboru wykonawcy gwarantującego zrealizowanie umowy na warunkach w niej przewidzianych oraz odbiór takiego obiektu, który będzie mógł być użytkowany w czasie na jaki został zaprojektowany.

Środki budżetowe, które są kierowane na finansowanie infrastrukturalnych przedsięwzięć inwestycyjnych, odgrywają kluczową rolę w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Z uwagi na niewystarczające finansowanie własne planowanych zadań budowlanych jednostki kontrolowane korzystały z programu, którego celem było wsparcie ich w budowie i przebudowie obiektów. Program Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych skierowany jest do JST oraz związków JST. Ma on na celu zwiększenie skali inwestycji publicznych przez bezzwrotne dofinansowanie inwestycji realizowanych przez JST. Program realizowany jest poprzez promesy inwestycyjne udzielane przez BGK. W przypadku priorytetu nr 1, tj. budowa i modernizacja infrastruktury drogowej, dofinansowanie z RFPŁ stanowi do 95 % wartości inwestycji. Pierwszy nabór wniosków w ramach ww. programu trwał od 2 lipca do 15 sierpnia 2021 r. Dofinansowanie przyznane w ramach dziewięciu dotychczas rozstrzygniętych edycji objęło 99 % samorządów w Polsce, a jego łączna wartość to 99,2 mld zł, w tym na infrastrukturę drogową 45,6 mld zł, co stanowi prawie 46 % wszystkich środków.

Infografika nr 1

Korzyści z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych



Źródło: opracowanie własne NIK.

Przedmiotową kontrolą objęto zadania, których łączna wartość wyniosła **107 634 tys. zł**, w tym dofinansowanie RFPŁ **93 228,3 tys. zł**. Czynności kontrolne przeprowadzono u zarządców dróg różnego szczebla w administracji samorządowej, tj. dróg gminnych (UG Białowieża, UG Miedziana Góra), powiatowych (PZD w Kielcach, SP w Wałbrzychu, SP w Świebodzinie) i wojewódzkich (ZDW w Opolu, ZDW w Łodzi).

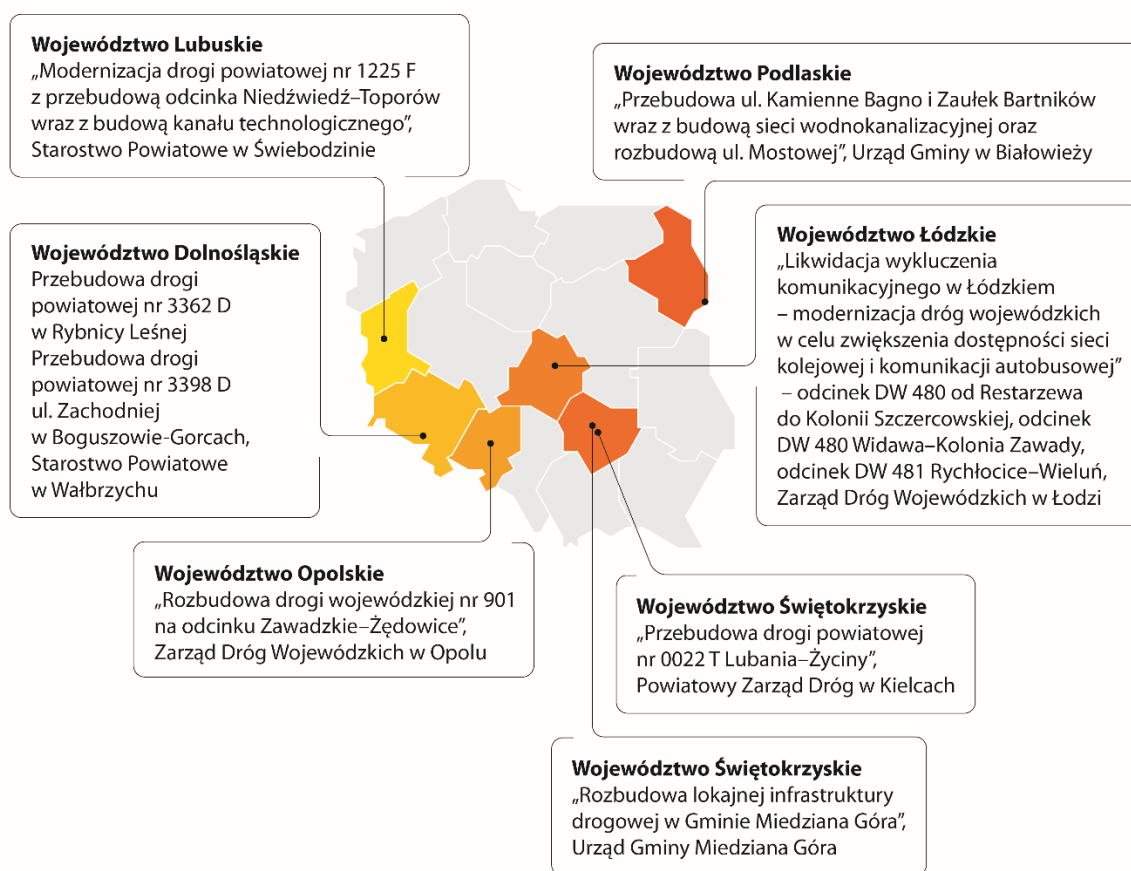
Działania zarządców sieci drogowej nie ograniczają się wyłącznie do realizacji dużych inwestycji i budowy nowych odcinków dróg, ale również do realizacji przebudowy, rozbudowy i remontów już istniejącej sieci drogowej. Ważne jest, aby sieć połączeń międzyregionalnych uzupełniana była o połączenia lokalne pomiędzy mniejszymi miastami oraz obszarami wiejskimi. Ponoszenie nakładów na nowe lub istniejące inwestycje drogowe korzystnie wpływa na skrócenie czasu podróży w przewozach pasażerskich oraz towarowych, poprawia komfort i bezpieczeństwo jazdy, wpływa również na poprawę warunków środowiskowych poprzez m.in. zmniejszenie hałasu oraz mniejszą emisję spalin.

NIK nie przeprowadzała kontroli realizacji inwestycji drogowych finansowanych z ww. programu. Ponadto wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli R/21/001/KIN „Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych na terenie województwa mazowieckiego”, wskazały na liczne nieprawidłowości podczas realizacji inwestycji drogowych w tym: nierzetelny nadzór nad wykonawcą oraz inwestorem zastępczym, brak naliczenia lub brak dochodzenia kar umownych, jak również prowadzenie robót budowlanych niezgodnie z postanowieniami decyzji środowiskowych oraz decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowej. Niniejsza kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Podstawą jej przeprowadzenia oprócz wyników wcześniejszej kontroli, była również analiza wpływających do NIK informacji, w tym także skarg i wniosków oraz wyniki przeprowadzonego przez NIK rozpoznania, w tym analizy ryzyka na etapie planowania kontroli.

Zasadniczym kryterium wyboru jednostek do kontroli była realizacja inwestycji polegających na budowie, przebudowie lub remoncie drogi finansowanych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Zakres przedmiotowy niniejszej kontroli obejmował zagadnienia dotyczące przygotowania, przeprowadzania i nadzoru nad procesem inwestycyjnym, a także nad procedurą odbiorową i wydatkowaniem środków na inwestycję. W zakresie doboru jednostek do kontroli głównym kryterium były inwestycje finansowane z RFPŁ, których realizacja zakończyła się lub była w końcowym etapie prac realizacyjnych. Tylko tego typu inwestycje gwarantowały objęcie kontrolą wszystkich etapów procesu budowlanego od przygotowania zadania po jego realizację, odbiory i rozliczenie. Jednocześnie – mając na uwadze, że są to inwestycje w oparciu o program, który wszedł w życie w 2021 r. – kontrolą objęto inwestycje z I i II edycji RFPŁ.

Infografika nr 2

Mapa inwestycji skontrolowanych w ramach przedmiotowej kontroli



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

We wszystkich siedmiu skontrolowanych jednostkach proces inwestycyjny został przeprowadzony z nieprawidłowościami – stwierdzono przy tym przypadki działań niegospodarnych

Skontrolowane inwestycje w zakresie realizacji projektów infrastruktury drogowej nie były realizowane w sposób w pełni rzetelny, zgodny z obowiązującymi przepisami prawa oraz postanowieniami zawartych umów, a także gospodarny. Mimo to osiągnięto zamierzone efekty inwestycyjne na odcinkach dróg o łącznej długości ok. 59 km, jednakże charakter stwierdzonych nieprawidłowości może skutkować brakiem gwarancji trwałości i odpowiedniej jakości parametrów użytkowych zrealizowanych inwestycji drogowych. Łączna kwota środków wydatkowanych z naruszeniem prawa wyniosła 15 741,6 tys. zł oraz 2121,3 tys. zł z tytułu nienaliczonych kar umownych, tj. 16,6 % łącznej wartości kontrolowanych inwestycji (107 634 tys. zł).

Stwierdzone w trzech jednostkach naruszenia PZP, w tym m.in. nieprawidłowe oszacowanie wartości zamówienia publicznego, nie miały wpływu na wybór wykonawców, którego dokonano zgodnie z tą ustawą oraz przyjętymi w kontrolowanych jednostkach regulacjami.

Dokumentacja projektowa w przypadku inwestycji objętych kontrolą nie w każdej kontrolowanej jednostce została opracowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, pomimo że jej autorzy posiadali odpowiednie uprawnienia projektowe i doświadczenie zawodowe.

Formalny nadzór w przypadku badanych inwestycji został ustanowiony prawidłowo, jednak w trakcie realizacji tych inwestycji zamawiający nie egzekwowali rzetelnego wywiązywania się z powierzonych stronom procesu inwestycyjnego obowiązków, tj. m.in.: akceptacji wytworzonych dokumentów budowy, odbiorów, opiniowania zmian projektowych, czy też prowadzenia dzienników budowy w sposób wiarygodny.

W związku z zaniechaniami prawidłowego pełnienia funkcji nadzoru nad realizacją robót budowlanych w żadnej skontrolowanej jednostce jakość zrealizowanych robót nie została prawidłowo potwierdzona, a mimo to dokonywano odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu. Od wykonawców w ograniczony sposób egzekwowano – w trakcie trwania robót oraz podczas ich odbioru – potwierdzenie spełnienia norm jakościowych użytych materiałów, wykonania wymaganych prób i badań, przedłożenia certyfikatów, atestów. W żadnej z kontrolowanych jednostek dokumentacja powykonawcza nie była kompletna, a mimo to dokonywano odbiorów końcowych robót.

W pięciu jednostkach, na podstawie przeprowadzonych oględzin, NIK jako nieprawidłowe oceniła wykonanie obiektów budowlanych skutkujące m.in.: wystąpieniem spękań nawierzchni bitumicznej, brakiem prawidłowego odwodnienia drogi, niestabilnością skarp rowów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące wykonania robót mogą mieć negatywny wpływ na trwałość efektów rzeczowych realizowanych zadań, w tym na jakość wbudowanych elementów oraz nawierzchni drogi. Tym samym NIK wskazuje na istotne ryzyko związane z przyśpieszoną degradacją wyremontowanych odcinków dróg, mogącą negatywnie oddziaływać na bezpieczeństwo ich użytkowników.

Objęte kontrolą inwestycje realizowano terminowo (z wyjątkiem ZDW w Opolu, gdzie zwłoka wyniosła 45 dni). Działania podejmowane przez kontrolowanych w celu pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji były prawidłowe. W jednym przypadku (UG Miedziana Góra) nie dochowano rzetelności w procesie weryfikacji dokumentacji finansowej stanowiącej podstawę wypłaty wynagrodzenia wykonawcy za zrealizowane roboty budowlane oraz nadzór inwestorski. Ponadto w trzech jednostkach stwierdzono dokonanie odbioru i zapłaty za roboty faktycznie niezrealizowane lub w trakcie realizacji.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

<p>Nie wszędzie zapewniono prawidłowe przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych</p>	<p>W strukturze organizacyjnej wszystkich jednostek objętych kontrolą prawidłowo przypisano zadania i obowiązki związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji. Jednak pracownicy, którym przypisano te obowiązki, nie zawsze posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe do ich realizacji. [str. 16]</p>
<p>Prawidłowe pozyskanie dofinansowania na inwestycje</p>	<p>Rozpoczęcie wszystkich inwestycji zostało poprzedzone zapewnieniem środków finansowych i wszystkie kontrolowane jednostki pozyskały dofinansowanie z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. [str. 16]</p>
<p>Nieprawidłowe przygotowanie dokumentacji projektowej wraz z decyzjami umożliwiającymi realizację inwestycji</p>	<p>W sześciu jednostkach dokumentacja projektowa była niekompletna, m.in.: nie zaprojektowano kanału technologicznego (UG Białowieża i UG Miedziana Góra, SP w Wałbrzychu) oraz błędnie poinformowano organy nadzoru budowlanego o faktycznym zakresie przewidzianych do wykonania robót, co skutkowało ich realizacją w niewłaściwym trybie (UG Miedziana Góra, ZDW w Łodzi, SP w Kielcach) – z opisu przygotowanego zgłoszenia robót budowlanych wynikało, że zakres prac odpowiada remontowi odcinka, a faktycznie zaplanowane roboty wskazywały na przebudowę drogi. Zmianie uległy nie tylko parametry istniejących elementów drogi, ale również wykonano nowe zakresy robót, których realizacja wymagała pozwolenia na budowę.</p> <p>Ponadto w UG Miedziana Góra zaakceptowano kosztorys ofertowy wykonawcy uwzględniający wykonanie ekspertyzy obiektu mostowego za kwotę 75 tys. zł brutto, mimo że dysponowano wykonaną wcześniej ekspertyzą dedykowaną przedmiotowemu zadaniu. Dokonano również odbioru niekompletnej dokumentacji projektowej, która nie zawierała skutecznych zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych uprawniających do realizacji tych robót. Stwierdzono ponadto przypadek przyjęcia dokumentacji projektowej nieposiadającej uzgodnienia usytuowania sieci uzbrojenia terenu. Kontrola wykazała także, że w UG Miedziana Góra nie przygotowano projektów stałej organizacji ruchu w przypadku dwóch dróg oraz nie dokonano aktualizacji piętnastu projektów stałej organizacji ruchu. Ponadto nie opracowano STWiORB dotyczącego wykonania oznakowania pionowego, co skutkowało realizacją robót w tym asortymencie bez zweryfikowania i zatwierdzenia użytego materiału. [str. 14–17]</p>
<p>Prawidłowe przygotowanie autorów dokumentacji projektowej</p>	<p>Autorzy dokumentacji projektowej we wszystkich kontrolowanych jednostkach spełniali wymogi zamawiających, określone na etapie procedury przetargowej, dotyczące ich doświadczenia zawodowego oraz posiadanych uprawnień i wykształcenia. [str. 15–17]</p>
<p>Prawidłowy wybór wykonawców inwestycji</p>	<p>Prawidłowo dokonano wyboru wykonawców zadań, jednak w trzech z siedmiu skontrolowanych jednostek wystąpiły naruszenia przepisów PZP, polegające m.in. na: nieprawidłowym oszacowaniu wartości zamówienia, publikacji w BIP informacji niezgodnych z zawartą umową oraz zwrocie wadium bez odsetek. Powyższe nie miało wpływu na wybór wykonawców – zastosowano właściwy tryb postępowania oraz przestrzegano obowiązujących przepisów i wewnętrznych regulaminów. [str. 18]</p>
<p>Inwestycje zakończone terminowo</p>	<p>Wszystkie kontrolowane jednostki (z wyjątkiem SP w Wałbrzychu) realizowały zadania na podstawie harmonogramów rzeczowo-finansowych określających terminy realizacji poszczególnych etapów robót oraz kwoty na nie przeznaczone. Co prawda nie wszystkie etapy robót wykonano zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi zadań, jednak ostatecznie – z wyjątkiem ZDW w Opolu – wszystkie inwestycje zakończono zgodnie z ich planowanym terminem. [str. 23]</p>

Niewłaściwy nadzór nad wykonawcami, w tym nad utrzymaniem standardów i jakości robót budowlanych

W kontrolowanych jednostkach nie zapewniono skutecznego nadzoru nad wykonawcą robót budowlanych oraz nadzorem inwestorskim i autorskim w zakresie przygotowania, realizacji i odbioru robót budowlanych, a podejmowane przez zamawiających działania były nierzetelne. Łączna kwota środków wydatkowanych z naruszeniem prawa wyniosła 15 741,6 tys. zł i obejmowała: dokumentację projektową (UG Miedziana Góra – 659,9 tys. zł oraz 75 tys. zł) oraz wykonane roboty budowlane, pomimo braku lub nieprawidłowej realizacji na dzień ich odbioru (SP Wałbrzych – 6,7 tys. zł, ZDW w Opolu – 15 000 tys. zł). Ponadto w UG Miedziana Góra nie naliczono kar umownych w łącznej kwocie 176,9 tys. zł z tytułu: opóźnień związanych z przekazaniem przez wykonawcę kompletnej dokumentacji projektowej, nieprawidłowego procesu zgłaszania i akceptacji podwykonawców, niekompletnego operatu powykonawczego oraz nieprawidłowego pełnienia funkcji nadzoru inwestorskiego, a w ZDW w Opolu kwoty 1944,4 tys. zł z tytułu zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy.

W dwóch przypadkach (ZDW w Opolu i UG Miedziana Góra) nie dokonano zatwierdzenia materiałów użytych podczas realizacji robót. Ponadto dokonano odbioru i zapłaty za roboty faktycznie niezrealizowane lub w trakcie realizacji. Zostało to stwierdzone m.in. w przypadku ZDW w Opolu na DW nr 901, na odcinku Zawadzkie-Żędowice, gdzie po potwierdzeniu bezusterkowego odbioru robót trwały prace dotyczące wykonania: warstwy ścieralnej, nawierzchni ścieżki pieszo-rowerowej, prace brukarskie, wzmocnienie skarp płytami ażurowymi, oznakowanie pionowe i poziome. Zostało to również stwierdzone w SP w Wałbrzychu, gdzie w zakresie realizacji przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach nie została wykonana nawierzchnia bitumiczna na jednym ze zjazdów.

W UG Miedziana Góra zaakceptowano protokoły konieczności oraz zawarto aneksy do umów na roboty budowlane bez przeprowadzenia szczegółowej analizy ich zasadności (wskazującej na równorzędność proponowanych rozwiązań) oraz bez wymaganej opinii nadzoru autorskiego. Ponadto w UG Miedziana Góra oraz ZDW w Opolu nadzór autorski pomimo takiego wymogu nie uczestniczył w czynnościach odbioru końcowego, radach budowy lub w większość spotkań dotyczących realizowanej inwestycji. [str. 25]

Dzienniki budowy nie zawsze prowadzone rzetelnie

Zamawiający (za wyjątkiem ZDW w Łodzi) nie sprawowali właściwego nadzoru nad prowadzeniem dzienników budowy i wiarygodnością wpisów w nich zawartych. W UG w Wałbrzychu i SP w Świebodzinie dzienniki budowy w ogóle nie były prowadzone, a w UG w Miedzianej Górze, SP w Kielcach, UG w Białowieży i ZDW w Opolu były prowadzone nierzetelnie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Ponadto w sześciu z siedmiu objętych kontrolą jednostkach nierzetelnie sprawowano nadzór nad realizacją robót przez wykonawcę oraz nadzór inwestorski w zakresie kontroli jakości robót określonych w STWiORB. Nie realizowano badań m.in.: parametrów technicznych warstw konstrukcyjnych drogi, jej nośności oraz właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni drogi. Ponadto, nie wszystkie podmioty przeprowadzały odbiory robót zanikających lub ulegających zakryciu, co przede wszystkim było niezgodne z wymogami zawartych umów, ale także nie gwarantowało poprawności wykonania danego elementu. Odbiorów końcowych w sześciu jednostkach (UG Białowieża, UG Miedziana Góra, ZDP w Kielcach, SP w Wałbrzychu, ZDW w Łodzi, ZDW w Opolu) dokonano pomimo tego, że nie została przedstawiona zamawiającemu kompletna dokumentacja powykonawcza. [str. 35–37]

W pięciu z siedmiu jednostek nieprawidłowy stan techniczny zrealizowanej inwestycji

Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny wykazały, że u pięciu z siedmiu kontrolowanych podmiotów stwierdzono nieprawidłowy stan techniczny zrealizowanych elementów infrastruktury drogowej, skutkujący m.in.: wystąpieniem spękań nawierzchni bitumicznej, brakiem prawidłowego odwodnienia drogi, niedrożnością rowów i przepustów, czy też niestabilnymi skarpami rowów. [str. 24–31]

**Wydatkowanie
i rozliczanie
środków publicznych
na inwestycje
z nieprawidłowościami**

Środki wydatkowane na realizację zadań poddanych kontroli zostały prawidłowo ujęte w planach finansowych na dany rok. Gwarancja finansowania zadań ujętych w planach zapewniała terminowe regulowanie wystawianych faktur. Płatności dokonywane były w transzach zgodnie z warunkami zawartych umów. W pięciu jednostkach (UG Białowieża, SP w Kielcach, ZDW w Łodzi, SP w Wałbrzychu i SP w Świebodzinie) faktury wystawiane przez wykonawców były prawidłowe, tj. podstawą ich wystawienia były protokoły odbiorów robót oraz karty obmiarów zatwierdzone przez inspektora nadzoru. Jednak w UG Miedziana Góra częściowe rozliczenie nie zostało prawidłowo potwierdzone przez zamawiającego oraz nie zostały załączone dokumenty potwierdzające rozliczenie zobowiązań podwykonawców. [str. 35–36]

4. WNIOSKI

**Kierownicy
kontrolowanych
jednostek samorządu
terytorialnego**

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nieprawidłowy nadzór zarządców dróg nad realizacją postanowień umów, specyfikacji (STWiORB) oraz dokumentacji projektowych realizowanych inwestycji zarówno na etapie ich przygotowania, jak i realizacji oraz odbioru.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK wnioskuje o wdrożenie działań naprawczych, eliminujących przyczyny nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad przygotowaniem dokumentacji projektowej, realizacją i odbiorem robót budowlanych, a także zmierzających do zapewnienia adekwatnych i skutecznych działań, gwarantujących prawidłowe przygotowanie oraz realizację kolejnych inwestycji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych

	<p>Pomimo tego że w kontrolowanych jednostkach zapewniono odpowiednie finansowanie inwestycji oraz prawidłowo przypisano obowiązki pracownikom urzędów odpowiedzialnych za procesy inwestycyjne, to przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych nie wszędzie było prawidłowe. W kontrolowanych podmiotach stwierdzono przypadki nieprawidłowego przygotowania dokumentacji projektowej wraz z decyzjami umożliwiającymi realizację inwestycji.</p>
<p>Struktura organizacyjna i podział obowiązków</p>	<p>We wszystkich objętych kontrolą jednostkach w strukturze organizacyjnej prawidłowo przypisano zadania i obowiązki związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji. Jednak w dwóch jednostkach, tj. PZD w Kielcach i SP w Świebodzinie, nie wszyscy pracownicy posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe (tj. nie posiadali odpowiedniego wykształcenia kierunkowego z zakresu budownictwa). Ponadto dedykowanych danemu zakresowi obowiązków uprawnień zawodowych (drogowych, mostowych lub konstrukcyjno-budowlanych) nie posiadali pracownicy w: SP w Świebodzinie, PZD w Kielcach, UG Miedziana Góra. Powyższe miało wpływ na popełnione błędy na etapie przygotowania inwestycji co może wskazywać na niewystarczający poziom funkcjonowania sprawnego nadzoru pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie inwestycji nad wykonawcą, nadzorem inwestorskim i autorskim, a także bieżącego monitorowania realizacji zapisów umów i specyfikacji we wskazanych jednostkach.</p>
<p>Zapewnienie finansowania inwestycji</p>	<p>Przed przystąpieniem do realizacji robót wszystkie podmioty posiadały zapewnione finansowanie planowanych inwestycji. Zadania te realizowane były ze środków własnych z dofinansowaniem ze źródła krajowego jakim był Rządowy Fundusz Polski Ład.</p>
<p>Przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych</p>	<p>Istotnym etapem realizacji inwestycji drogowych jest jej przygotowanie, czyli prawidłowe opracowanie i odebranie dokumentacji projektowej, kompletnej, zgodnej z obowiązującymi przepisami m.in.: z rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁷, z umową, SWZ. Nie we wszystkich przypadkach odebrana przez zamawiających dokumentacja projektowa została przygotowana prawidłowo jednak została opracowana przez osoby posiadające odpowiednie wykształcenie (studia wyższe w zakresie np. budownictwa), uprawnienia (mostowe, drogowe lub konstrukcyjno-budowlane) oraz doświadczenie zawodowe (minimalny staż pracy uprawniający do pełnienia funkcji w budownictwie przy realizacji tego typu zadań – np. 2 lata).</p> <p>W przypadku trzech zamawiających, tj.: UG Białowieża, SP w Wałbrzychu oraz UG Miedziana Góra nie zapewniono wykonania dokumentacji projektowej uwzględniającej obowiązek zaprojektowania kanału technologicznego pomimo takiego wymogu określonego w art. 39 ust. 6 ustawy o drogach publicznych.</p> <p>W ZDW w Łodzi pomimo zmiany parametrów drogi dotyczących szerokości pasów ruchu nie dokonano zmiany projektu stałej organizacji ruchu w zakresie oznakowania poziomego pomimo takiego obowiązku określonego w art. 10 ust. 10b pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁸.</p> <p>W UG Miedziana Góra nie zapewniono przygotowania kompletnego i zgodnego z przepisami opracowania projektowego dokonując odbioru dokumentacji, która:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nie zawierała skutecznych zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych uprawniających do ich realizacji, co było niezgodne z zapisami umowy, według których wykonawca zobowiązany był do opracowania przedmiotu

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1251.

umowy w sposób umożliwiający przyjęcie bez uwag zgłoszenia wykonania zamiaru robót budowlanych. Zgłoszenia zostały zaakceptowane przez starostwo kieleckie odpowiednio: dla czterech⁹ ulic – 19 dni, dla jednej¹⁰ 153 dni oraz dla dwóch¹¹ 41 dni po terminie dokonania odbioru końcowego niekompletnej dokumentacji projektowej przez zamawiającego. W konsekwencji Wójt nie naliczył i nie dochodził kar umownych w kwocie **24,9 tys. zł brutto** z tytułu nieterminowej realizacji umowy dotyczącej opracowania dokumentacji projektowej.

- Nie posiadała uzgodnienia usytuowania sieci uzbrojenia terenu, co było niezgodne z art. 28b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹².

Ponadto, w **UG Miedziana Góra**:

- Nie wymagano opracowania STWiORB dotyczącego wykonania oznakowania pionowego i w konsekwencji zrealizowano roboty budowlane bez określenia i zatwierdzenia użytego podczas realizacji materiału.
- Nie egzekwowano wykonania dwóch projektów stałej organizacji ruchu dla ul. Stolarskiej i Słonecznej, co naruszało zapisy umowy.
- gmina nie dokonała wstępnego uzgodnienia dokumentacji projektowej, do przedstawienia której zobowiązany był autor projektu, pomimo takiego zobowiązania wynikającego z umowy.
- Wójt odebrał niekompletną dokumentację projektową wykonaną niezgodnie z obowiązującą wykonawcą umową¹³, tj. bez badań geotechnicznych podłoża gruntowego, projektu stałej organizacji ruchu, projektu zagospodarowania terenu, projektu architektoniczno-budowlanego, przedmiaru, mapy do celów projektowych oraz oświadczenia projektanta o wykonaniu dokumentacji zgodnie z obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi, normami i wytycznymi oraz, że dokumentacja została wykonana w stanie kompletnym z punktu widzenia celu, któremu ma służyć¹⁴. W efekcie nierzetelnej weryfikacji dokumentacji gmina poniosła nieuzasadniony wydatek w wysokości **659,9 tys. zł brutto** za roboty, które na dzień podpisania protokołu odbioru częściowego i końcowego nie zostały wykonane.
- Wójt zaakceptował w kosztorysie ofertowym wykonawcy pozycję dotyczącą wykonania ekspertyzy obiektu mostowego pomimo tego, że Wójt dysponował inną ekspertyzą, którą mógł wykorzystać bez konieczności zlecenia jej ponownie. Powyższe skutkowało poniesieniem nieuzasadnionego wydatku w wysokości **75 tys. zł brutto**.

W złożonych wyjaśnieniach zamawiający jako powód braków projektowych tłumaczyli nieodpowiednim przygotowaniem pracowników lub weryfikacją przedstawionej dokumentacji jedynie co do jej kompletności a nie merytorycznej zawartości. Ponadto w zakresie dokonanych płatności pomimo niewykonania danego zakresu robót na dzień spisania protokołu odbioru częściowego zamawiający zeznał, że nie był w stanie weryfikować każdej płatności indywidualnie, a podstawą zapłaty faktury był podpisany przez wszystkie strony protokół. Z kolei pracownik podpisujący ten protokół zeznał, że wiedział o tym, że dokumentacja pod protokół częściowy nie została wykonana, a potwierdził ten dokument, ponieważ wykonawca ustnie go zapewnił o posiadanej dokumentacji. Ponadto zbliżało się „okno płatnicze” i zamawiającemu zależało na rozliczeniu danej transzy robót.

⁹ ul. Topolowa, Jesionowa, Grabowa, Pirytova.

¹⁰ ul. Uroczą.

¹¹ ul. Cicha, Sosnowa.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.

¹³ Umowa nr IGPOS.272.32.4.2022.

¹⁴ Realizacja robót odbywała się na podstawie elementów przygotowanej dokumentacji projektowej, tj.: koncepcji, inwentaryzacji, projektu czasowej organizacji ruchu, projektu wykonawczego oraz elementów projektu technicznego (rysunki sytuacyjne). Autorzy opracowanej części wymaganej przez zamawiającego dokumentacji projektowej posiadali odpowiednie kwalifikacje zweryfikowane przez kontrolowanego na etapie wyboru wykonawcy prac projektowych.

NIK wskazuje, że kompletność odebranej dokumentacji projektowej jest istotna z punktu widzenia późniejszej realizacji robót prowadzonych na podstawie takiej dokumentacji. Tylko prawidłowo przygotowana i uzgodniona z zamawiającym dokumentacja gwarantuje kompleksową realizację robót zgodną ze sztuką budowlaną oraz warunkami technicznymi. Nieopracowanie dokumentacji określającej w jaki sposób i z jakiego materiału należy wykonać dany element robót budowlanych oraz jak zbadać czy efekt prac budowlanych został wykonany prawidłowo nie gwarantuje prawidłowego funkcjonowania tego elementu w przyszłości i tak np. w przypadku oznakowania poziomego może to być utrata odbłaskowości, wytarcie użytej farby co sprawi, że rozwiązania związane z organizacją ruchu staną się nieczytelne. Powyższe ma znaczenie zwłaszcza przy elementach oznakowania pionowego i poziomego, które bezpośrednio wpływają na bezpieczeństwo użytkowników korzystających z drogi poprzez spełnienie m.in.: norm dotyczących ich dostrzegalności, widoczności w porze dnia i nocy, odbłaskowości, szorstkości. Jedynie materiały, które posiadają odpowiednie certyfikaty i atesty gwarantują, że po ich wbudowaniu spełnią ww. normy i w konsekwencji zapewnią odpowiednie bezpieczeństwo.

Równie ważnym elementem dokumentacji projektowej jest projekt organizacji ruchu, w którym zawarte są informacje dotyczące lokalizacji i rodzaju znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. W związku z powyższym pominięcie wymogu opracowania aktualnego projektu organizacji ruchu dostosowanego do warunków drogowych występujących po przebudowie drogi może skutkować pogorszeniem warunków bezpieczeństwa na danym odcinku drogi.

NIK zwraca uwagę, że uzgodnienie usytuowania sieci uzbrojenia terenu – w tym przypadku słupa elektrycznego – jest konieczne bowiem podczas planowanej budowy niezbędne jest wykonanie tego typu elementów infrastruktury. Powyższa procedura ma znaczenie w kontekście prowadzenia przyszłych prac w okolicy lokalizacji danej infrastruktury zarówno przez: gestora sieci, zamawiającego jak i wykonawcę robót, którzy powinni posiadać wiedzę, gdzie i jakie przyłącze zostało zlokalizowane. Pominięcie ww. procedury może skutkować uszkodzeniem infrastruktury podczas prowadzenia przyszłych prac budowlanych.

Uzyskanie pozwoleń umożliwiających rozpoczęcie robót budowlanych

Wszyscy zamawiający realizowali inwestycje na podstawie decyzji lub zgłoszeń umożliwiających ich prowadzenie, tj.: decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (**UG Białowieża¹⁵ oraz ZDW w Opolu**), zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę (**ZDW w Łodzi, PZD w Kielcach, SP w Świebodzinie, SP w Wałbrzychu, UG Białowieża¹⁶, UG Miedziana Góra**). Jednak w przypadku trzech podmiotów, tj. **UG Miedziana Góra, PZD w Kielcach oraz ZDW w Łodzi** zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę nie obejmowały faktycznie planowanego do wykonania zakresu robót i w konsekwencji nie uzyskano wymaganych prawem decyzji administracyjnych, m.in.: pozwolenia na budowę lub pozwolenia wodnoprawnego.

UG Miedziana Góra:

- nie uzyskano wymaganych przepisami decyzji administracyjnych zgodnych z zakresem przewidzianych do realizacji robót – dokumentacja projektowa była niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa oraz wymogami zawartymi w umowie, tj.: zaprojektowany zakres określony jako „remont” obiektu mostowego faktycznie odpowiadał „przebudowie” ponieważ zmianie uległa

¹⁵ Zadanie polegające na rozbudowie drogi gminnej 108626B ul. Mostowej w miejscowości Białowieża w podziale na dwa odcinki: I odcinek od skrzyżowania z drogą powiatową ul. Stoczek (dawniej Waszkiewiczza) do mostu (z wyłączeniem z opracowania mostu), II odcinek od mostu (z wyłączeniem z opracowania mostu) do skrzyżowania z drogą powiatową ul. Graniczną.

¹⁶ Zgłoszenia obejmowały: budowę sieci wodociągowej w ul. Kamienne Bagno oraz kanalizacji sanitarnej z przepompownią i kanałem tłocznym w ul. Kamienne Bagno i Zaulek Bartników oraz budowy linii oświetlenia ulicznego w Białowieży na działkach o nr 999, 1018, 1017, 107, 128/1, 1044, przebudowa dróg gminnych na działkach o nr 1017, 128/1, 107 oraz Kamienne Bagno (dotyczyło działek o nr 1018, 215/1, 278, 1044) z budową kanału technologicznego.

szerokość całkowita obiektu z 5,4 m na 5,9 m. W konsekwencji Wójt nie uzyskał pozwolenia na budowę, wymaganego art. 29 ust. 6 ustawy – Prawo budowlane.

W konsekwencji nie przeprowadzono oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, co było wymagane art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko¹⁷. Zgodnie z tym przepisem przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, do którego – na podstawie § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁸, zalicza się przebudowę związaną z poszerzeniem obiektu mostowego w ciągu drogi o nawierzchni twardej.

Wójt nie uzyskał również pozwolenia wodnoprawnego, wymaganego art. 389 pkt 9 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹⁹, zgodnie z którym pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na wykonanie urządzeń wodnych, do których zalicza się zakres robót polegających na poszerzeniu obiektów mostowych.

PZD w Kielcach:

- nie wystąpiono do Starosty Powiatowego w Kielcach o wydanie pozwolenia na budowę, tym samym nie zastosował się do przepisu wynikającego z art. 29 ust. 3 Prawa budowlanego określającego, że decyzji o pozwoleniu na budowę wymagają przedsięwzięcia, dla których istnieje obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Do takich przedsięwzięć zalicza się m.in.: drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km.

ZDW w Łodzi:

- nie dopełniono obowiązków określonych w ustawie Prawo budowlane oraz ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku – organowi administracji architektoniczno-budowlanej zgłoszono wykonanie remontu odcinków drogi wojewódzkiej nr 480 w sytuacji, gdy zgodnie ze stanem faktycznym planowano i wykonano przebudowę ww. drogi. Ponadto realizując ww. przedsięwzięcie zamawiający nie przeprowadził oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Zamawiający wyjaśniali m.in.: że według informacji jakie posiadali realizowany zakres robót był jedynie ich odtworzeniem, dlatego nie ingerowali w zakres dotyczący zgłoszenia robót budowlanych lub bazowali na informacji uzyskanych od projektanta nie weryfikując ich zgodności. Ponadto wskazywali, że byli przeświadczeni o kompletności dokumentacji i jej zgodności z wymogami określonymi w umowach.

NIK wskazuje, że realizacja inwestycji na podstawie niewłaściwej decyzji administracyjnej stwarza ryzyko nieprawidłowego przygotowania inwestycji, ponieważ zgłoszenie robót budowlanych jest uproszczoną procedurą, która nie wymaga uzyskania tych samych uzgodnień, które są wymagane przy pozwoleniu na budowę. Pominięcie przeprowadzenia procedury środowiskowej uniemożliwia określenie czy planowane przedsięwzięcie będzie miało negatywny wpływ m.in. na klimat akustyczny, powietrze, wody podziemne i powierzchniowe, faunę lub inne formy ochrony przyrody. Równie ważną decyzją jest pozwolenie wodnoprawne, które uprawnia m.in. do szczególnego korzystania z wód i wykonywania urządzeń wodnych, a jego celem jest maksymalne ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko naturalne. Ponadto w pozwoleniu

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 (dalej: uoiś).

¹⁸ Dz. U. poz. 1839, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.

wodnoprawnym znajdują się obowiązki względem innych zakładów lub osób posiadających pozwolenie oraz zakazy wykonywania czynności, które mogą mieć niekorzystny wpływ na gospodarkę wodną. Zaniechanie uzyskania tej decyzji również może mieć negatywny wpływ na środowisko.

5.2. Wybór wykonawcy inwestycji

Prawidłowy wybór wykonawców inwestycji

We wszystkich poddanych kontroli jednostkach prawidłowo dokonano wyboru wykonawców.

Tryb wyłaniania wykonawców inwestycji poddanych czynnościom kontrolnym przebiegał prawidłowo, jednak w trzech jednostkach w toku procedury przetargowej wystąpiły nieprawidłowości dot. m.in. szacowanej wartości zamówienia, co jednak nie miało wpływu na wybór wykonawców.

Postępowania przetargowe dotyczące wyboru wykonawcy inwestycji w przypadku czterech z siedmiu zamawiających (**UG Białowieża, ZDW w Łodzi, ZDW w Opolu, PZD w Kielcach**) zostały w całości przygotowane i przeprowadzone w sposób prawidłowy zgodnie z przepisami PZP oraz obowiązującymi w jednostkach regulacjami prawnymi. W pozostałych jednostkach (**SP w Świebodzinie oraz SP w Wałbrzychu**) wystąpiły nieprawidłowości dotyczące: braku aktualizacji cen jednostkowych wskazanych w kosztorysach inwestorskich, zwrotu wadium w sposób niezgodny z postanowieniem art. 98 ust. 4 PZP, tj. zwrócono wadium bez zwrotu odsetek wynikających z umowy rachunku bankowego, przyjęto gwarancje ubezpieczeniowe należytego wykonania i właściwego usunięcia wad pomimo tego, że nie zabezpieczyły one całego okresu robót budowlanych wynikającego z umowy z wykonawcą robót budowlanych, dokonano szacowania wartości zamówienia w oparciu o nieaktualne kosztorysy inwestorskie dotyczące trzech ulic wchodzących w zakres zamówienia.

Ponadto, w przypadku **UG Miedziana Góra** dokumentacja przetargowa:

- Nie zawierała aktualizacji kosztorysów inwestorskich, co było niezgodne z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. PZP,
- Była wykonana niezgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym²⁰, tj. nie zawierała: nazw i kodów, dat opracowania, charakterystyki obiektu, tabeli wartości elementów scalonych oraz załączników określających m.in.: założenia wyjściowe do kosztorysowania, kalkulacji szczegółowych cen jednostkowych.

W kwestii nieaktualnych kosztorysów w wyjaśnieniach kontrolowani powoływali się na niewiedzę o utracie ich aktualności, a w przypadku niewłaściwego zwrotu wadium – na przeoczenie.

5.3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

W efekcie realizacji inwestycji objętych przedmiotową kontrolą, zlokalizowanych w sześciu województwach, przebudowano lub wyremontowano ok. 59 km dróg, osiągając zaplanowane efekty rzeczowe, jednak podczas przeprowadzonych oględzin w pięciu przypadkach stwierdzono, że nie we wszystkich podmiotach zadbano o właściwy stan techniczny dróg gwarantujący prawidłowe ich użytkowanie. We wszystkich kontrolowanych jednostkach realizowane zadania zostały zakończone terminowo, choć w toku ich realizacji wystąpił szereg nieprawidłowości w obszarze nadzoru m.in. nad jakością wykonanych prac i użytych materiałów.

²⁰ Dz. U. poz. 2458.

Niewłaściwy nadzór nad jakością wykonanych robót

We wszystkich siedmiu podmiotach kontrola jakości realizowanych robót przebiegała niezgodnie z wymogami określonymi w STWiORB oraz zapisami umów.

ZDW w Łodzi

Podczas oględzin odcinka DW Nr 480 od Restarzewa do Kolonii Szczercowskiej (w m. Dubie) oraz odcinka DW Nr 481 od Rychłocic do Wielunia (w m. Rychłocice i Szynkielów) stwierdzono niewłaściwie wykonanie oznakowania poziomego, tj. było ono częściowo wytarte pomimo odbioru końcowego zadania, który miał miejsce pół roku przed datą oględzin.

Zdjęcie nr 1

Niewłaściwie wykonane oznakowanie poziome



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Na odcinku DW Nr 480 od Restarzewa do Kolonii Szczercowskiej (m. Kolonia Szczercowska oraz Restarzew) stwierdzono niedrożne rowy odwadniające, przepusty drogowe oraz niewłaściwe odwodnienie jezdni skutkujące zalegającą wodą (m. Kolonia Szczercowska oraz Restarzew). Powyższe mogło być spowodowane niezaplanowaniem wykonania robót odwodnieniowych.

Zdjęcie nr 2

Zalegająca woda w wyniku niewłaściwego odwodnienia jezdni



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 3

Niedrożne rowy odwadniające i przepusty drogowe



Źródło: materiały kontrolne NIK.

ZDW w Opolu

Inwestycja dotycząca Rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 901 na odcinku Zawadzkie-Żędowice została dopuszczona do ruchu pomimo nieukończonych robót budowlanych.

Zdjęcie nr 4

Wykonywanie oznakowania poziomego po odbiorze końcowym inwestycji



Źródło: materiały kontrolne NIK.

SP w Wałbrzychu

Droga powiatowa w nr 3362D w Rybnicy Leśnej.

Zdjęcie nr 5

Spękania nawierzchni bitumicznej na połączeniu ze ściekiem odwodnieniowym nawierzchni



Źródło: materiały kontrolne NIK.

UG Miedziana Góra

Dojazd do obiektu mostowego na rzece Bobrza.

Zdjęcie nr 6

Niewłaściwie zamocowane słupki tablicy informacyjnej przy obiekcie mostowym na rzece Bobrza



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Widok rozmytych skarp rowu spowodowanych niewystarczającym umocnieniem skarp rowu ul. Rubinowa podczas realizacji robót budowlanych.

Zdjęcie nr 7

Niewłaściwie umocnione skarpy rowu skutkujące brakiem stabilności nasypu



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Kontrolowani, niewłaściwy stan techniczny drogi wyjaśniali pojawieniem się usterek w okresie zimowym.

Niewłaściwy nadzór zamawiającego nad jakością do jakiej zobowiązane były wszystkie strony zadania inwestycyjnego może mieć znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania danego elementu drogi podczas jego użytkowania. Powyższe może mieć negatywny wpływ na trwałość protokolarnie odebranych efektów rzeczowych realizowanych zadań w tym na jakość wbudowanych elementów oraz nawierzchni drogi i ostatecznie przełożyć się negatywnie na bezpieczeństwo użytkowników objętych kontrolą odcinków dróg.

Realizacja robót budowlanych w większości zgodna z harmonogramem rzeczowo-finansowym

Z wyjątkiem SP w Wałbrzychu wszystkie jednostki prowadziły inwestycje na podstawie wzajemnie uzgodnionego harmonogramu rzeczowo-finansowego, przedstawiającego ramy czasowe i finansowe poszczególnych etapów robót. Jednak, nie zawsze zamawiający podejmował działania zmierzające do realizacji robót budowlanych zgodnie z ww. dokumentem. W **ZDW w Łodzi** oraz **UG Miedziana Góra** roboty drogowe realizowane w poszczególnych asortymentach robót przebiegały niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Ponadto w **UG Miedziana Góra** Wójt przyjął harmonogram rzeczowo-finansowy pomimo tego, że został on opracowany niezgodnie z wymaganiami zawartymi w umowie na wykonawstwo robót, tj. nie posiadał on podziału na wskazane w umowie etapy, które były powiązane z transzami dofinansowania przekazywanymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

W sześciu jednostkach nadzór nad inwestycją sprawowany nierzetelnie

Nadzór inwestorski na budowie reprezentowany jest przez inspektora nadzoru, który jest przedstawicielem inwestora, posiadającym stosowne upoważnienia i zobowiązania w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją inwestycji, zgodnie z dokumentacją projektową, STWiORB, umową oraz stosownymi przepisami. Jednostki poddane kontroli zapewniły nadzór inwestorski zlecając go podmiotom zewnętrznym lub sprawując go poprzez własną kadrę pracowniczą. W **ZDW w Łodzi** oraz **PZD w Kielcach** nadzór inwestorski sprawowany był przez pracowników zamawiającego, w **ZDW w Opolu** jedynie nadzory branżowe zostały zlecone podmiotom zewnętrznym, a w przypadku pozostałych zamawiających całość nadzoru inwestorskiego zlecono podmiotom zewnętrznym. Do podstawowych obowiązków nadzoru inwestorskiego należało m.in.: zarządzanie realizacją prac budowlanych, kontrola jakości robót, ocena techniczna wykonanych robót, odbiory

robót zanikających i ulegających zakryciu oraz odbiory częściowe i końcowe realizowanych prac. Ponadto do obowiązków nadzoru inwestycyjnego należał również bieżący monitoring prac budowlanych w odniesieniu do terminów wskazanych w umowie oraz harmonogramie rzeczowo-finansowym. Obowiązki przypisane nadzorowi inwestorskiemu miały na celu zagwarantowanie prawidłowej kontroli realizowanych robót budowlanych, jednak nieprawidłowe działania nadzorujących stwierdzono w sześciu poddanych kontroli jednostkach.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach prawidłowo ustanowiono kierownika budowy, który posiadał wymagane wykształcenie, uprawnienia oraz doświadczenie i były to osoby uprawnione do sprawowania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w specjalności inżynierskiej drogowej, obejmującej kierowanie robotami budowlanymi bez ograniczeń. W **ZDW w Łodzi** oraz **SP w Świebodzinie** dokonano zmiany kierownika budowy w trybie określonym umową.

ZDW w Łodzi:

- roboty dodatkowe o wartości **322 tys. zł brutto** dotyczące drogi DW 481 polegające na wykonaniu poboczy z mieszanki z kruszywa i destruktu wykonano przed zawarciem stosownego aneksu.

UG Białowieża:

- nie egzekwowano przestrzegania zawartych w umowie wymogów dotyczących zmiany materiałów podczas realizacji robót budowlanych tj. wykonawca nie przedstawił kalkulacji dotyczącej zastosowania zmienionej płyty żelbetowej do wykonania zabudowy toru. Ponadto zmiana ta nie została uwzględniona w kosztorysie powykonawczym oraz naniesiona w dokumentacji operatu powykonawczego.

UG Miedziana Góra:

- zamawiający zaakceptował protokoły konieczności oraz zawarł aneksy do umów na roboty budowlane bez przeprowadzenia szczegółowej analizy ich zasadności (wskazującej na równorzędność proponowanych rozwiązań) oraz opinii nadzoru autorskiego²¹. Ponadto zaakceptowane przez wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego, tj. wykonawcę, zamawiającego oraz inspektora nadzoru protokoły konieczności nie zawierały: szczegółowych wyliczeń, badań, uzasadnień do wprowadzenia lub zaniechania wykonania wskazanych w nich asortymentów robót. Zaakceptowane w ww. protokołach zmiany dotyczyły głównie konstrukcji nawierzchni, rodzaju użytego materiału, sposobu umocnienia rowów oraz wykonania odwodnienia drogi. Nie egzekwowano również przedstawienia projektu zamiennego z naniesionymi zmianami projektowymi. W związku z powyższym w żaden sposób nie udowodniono, że wprowadzone zmiany były zasadne oraz zgodne z warunkami technicznymi;
- nie egzekwowano prawidłowej realizacji umowy nadzoru autorskiego, tj. w trakcie realizacji robót budowlanych udokumentowany został udział nadzoru autorskiego podczas jednego z 17 spotkań dotyczących realizacji inwestycji. Ponadto, nadzór autorski nie potwierdzał protokołów konieczności w zakresie zmian projektowych, robót dodatkowych i zaniechanych, nie uczestniczył również w odbiorze końcowym zadań;
- nie egzekwowano od wykonawców i nadzoru inwestorskiego prawidłowej realizacji robót w zakresie przygotowania i dostarczenia dokumentacji związanej ze stałą i czasową organizacją ruchu. Wójt zaakceptował sposób prowadzenia robót budowlanych na podstawie sporządzonych przez

²¹ W § 18 pkt 1 ppkt 2 umów na wykonawstwo robót wskazano, że w przypadku robót zamiennych, na wniosek wykonawcy, za zgodą zamawiającego w trakcie prowadzenia robót mogą być dokonywane zmiany technologii wykonania elementów robót. Dopuszcza się je tylko w przypadku, gdy proponowane przez wykonawcę rozwiązanie jest równorzędne lub lepsze funkcjonalnie od tego, jakie przewiduje dokumentacja. W tym przypadku wykonawca przedstawia projekt zamienny zawierający opis proponowanych zmian wraz z rysunkami. Projekt taki wymaga akceptacji i zatwierdzenia do realizacji przez projektanta i zamawiającego. W związku z powyższym zmiany powinny zostać wprowadzone w dokumentacji, którą dysponował zamawiający.

wykonawcę schematów tymczasowego oznakowania, co było niezgodne z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 roku w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²². Ponadto nie zawiadomił starosty kieleckiego o trzech oraz komendanta Policji o 10 terminach wprowadzenia stałej organizacji ruchu oraz działał niezgodnie z § 8 ust. 7 rozporządzenia dotyczącego zarządzania ruchem nie aktualizując 15 projektów stałej organizacji ruchu nieaktualnych na dzień odbioru inwestycji.

ZDW w Opolu:

- do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie był użytkowany jeden z elementów inwestycji, tj. stacja meteorologiczna wraz z dozorem wizyjnym, gdyż urządzenie to o wartości **61,6 tys. zł brutto** nie zostało podłączone do zasilania;
- dopuszczono do ruchu odcinek drogi bez wprowadzenia stałej organizacji ruchu (na której nie zostały zakończone wszystkie roboty budowlane), co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 10b ustawy Prawo o ruchu drogowym w związku z § 11 i z § 12 ust. 3 i ust. 6 rozporządzenia dotyczącego zarządzania ruchem;
- nie egzekwowano określonych umową obowiązków nadzoru autorskiego, tj. m.in.: dokonywania wpisów w Dzienniku budowy dotyczącym zmian względem dokumentacji projektowej, uczestnictwa w czynnościach odbioru końcowego, radach budowy.

Zagadnienia związane z niezapewnieniem udziału nadzoru autorskiego na etapie procedowania zmian projektowych zamawiający argumentowali m.in.: brakiem informacji o konieczności poczynienia ww. uzgodnień z projektantem lub uznaniem, że akceptacja protokołów przez inspektora nadzoru jest wystarczająca do ich zatwierdzenia. W zakresie zaś dopuszczenia drogi do użytkowania bez zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego zamawiający zeznał, że droga nie pełniła funkcji tranzytowej, a jedynie dojazd do firm i posesji prywatnych, a znak dotyczący zakazu wjazdu z wyjątkiem mieszkańców został zdjęty pochopnie. W nawiązaniu do nieprawidłowości dotyczących niedysponowaniem przez zamawiających wynikami i protokołami z badań, w wyjaśnieniach wskazywano jako główny powód niedopatrzenie lub niewiedzę o wymogu wykonania wskazanych w specyfikacjach technicznych zakresach badań sprawdzających.

Identyfikując konsekwencje i ryzyka stwierdzonych nieprawidłowości, NIK wskazuje, że autor projektu, sprawujący nadzór autorski, posiadający stosowne uprawnienia, doświadczenie i wiedzę jest uprawniony do wypowiedzania się w kwestii zmian projektowych. Zaniechanie przez zamawiających wymogu uzyskania ww. opinii stwarza ryzyko, że wprowadzone zmiany są niezasadne, niezgodne z warunkami technicznymi oraz sztuką budowlaną. Powyższe może skutkować nieprawidłowym funkcjonowaniem podlegających zmianie elementów drogi i jej wyposażenia, co może mieć wpływ zarówno na jej trwałość jak i bezpieczeństwo jej użytkowników. Nieprawidłowe egzekwowanie tych czynności wprowadzania i zatwierdzania zmian projektowych może prowadzić do błędnej realizacji robót. Zamawiający powinni wymagać, aby nadzór autorski m.in. uczestniczył w odbiorach czuwając tym samym nad prawidłową realizacją rozwiązań projektowych. Nieegzekwowanie prawidłowego pełnienia obowiązków nadzoru autorskiego nie jest bez znaczenia w przypadku wystąpienia problemów po zakończeniu budowy, gdyż może utrudniać określenie zakresu odpowiedzialności wykonawcy, projektanta oraz nadzoru inwestorskiego.

Należy również zwrócić uwagę, że niedopuszczalne są sytuacje udostępnienia do ruchu drogi, na której nie zostały zakończone wszystkie roboty budowlane i nie obowiązywała stała organizacja ruchu. Powyższe stwarzało realne niebezpieczeństwo i narażało wszystkich jej użytkowników na ryzyko związane z zagrożeniem wystąpienia kolizji lub wypadków.

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 784 (Dalej: rozporządzenie dotyczące zarządzania ruchem).

W trakcie prac budowlanych ważne jest, aby w przypadku wystąpienia konieczności zmiany materiału przeznaczonego do wbudowania dokonać prawidłowej analizy zasadności jego użycia. W związku z powyższym czynności te powinny zostać odpowiednio udokumentowane i zakończone zaakceptowanym przez wszystkie strony (wykonawcę, zamawiającego, nadzór) aneksem do umowy. Realizacja robót zanim taki dokument zostanie podpisany wiąże się z ryzykiem, że wbudowany materiał nie zyska akceptacji i będzie musiał zostać usunięty z budowy, co może skutkować wydłużeniem czasu realizacji inwestycji oraz dodatkowymi kosztami.

**Procedury odbiorowe
oraz standardy
jakości zrealizowanych
robót budowlanych
nie wszędzie spełnione**

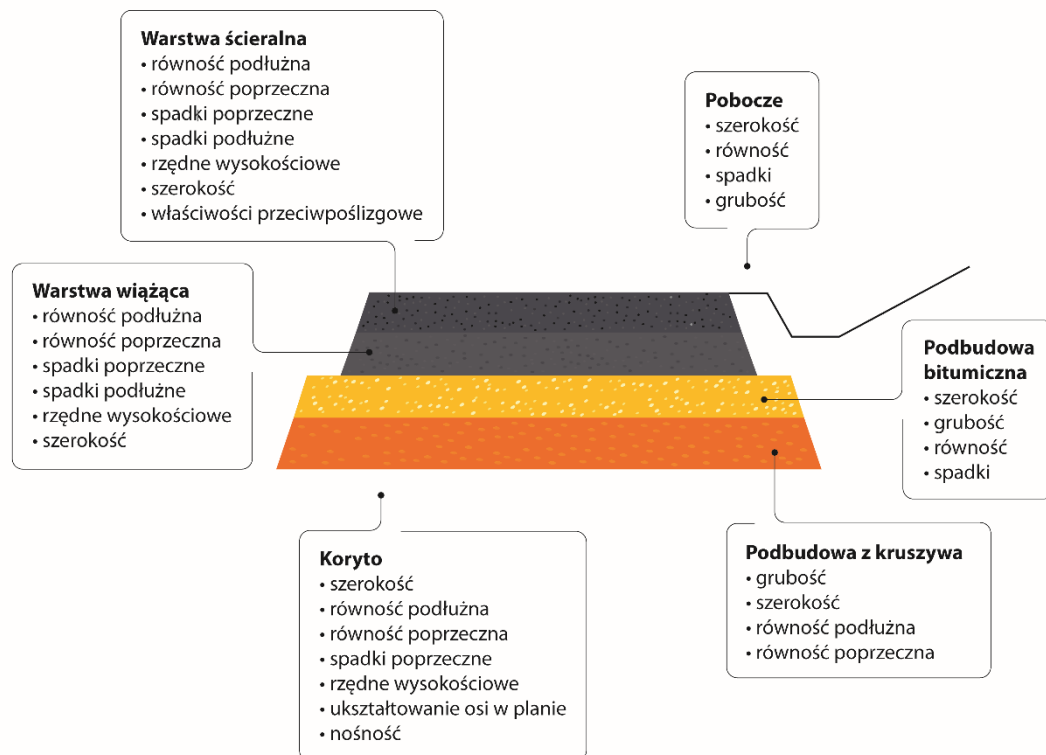
Wszyscy zamawiający dokonali odbioru końcowego robót powołując komisje w składzie, których znaleźli się: Inspektor Nadzoru, Kierownik Budowy oraz przedstawiciele zamawiającego. Komisje odbiorowe nie stwierdziły usterek ani wad w zrealizowanych inwestycjach, co zostało protokolarnie potwierdzone. Jednak w przypadku ZDW w Opolu wpisy w Dzienniku Budowy dotyczące zakończenia wszystkich robót, uprzątnięcia terenu budowy oraz gotowości inwestycji do odbioru końcowego były niezgodne ze stanem faktycznym.

W **UG Białowieża**, pomimo tego, że w protokole odbioru opisano 34 usterki to nie wpływały one na ogólną jakość wykonanych robót. Wykonawca we wskazanym terminie usunął ww. usterki, co zostało protokolarnie potwierdzone przez komisję odbiorową.

Inwestycje realizowane przez pięć jednostek nie wymagały uzyskania pozwolenia na użytkowanie, a w przypadku dwóch pozwolenie takie było wymagane. I tak, Wójt Gminy Białowieża prawidłowo zawiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Hajnówce o zakończeniu budowy, a ten na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, przyjął trzy zawiadomienia o zakończeniu budowy i nie zgłosił sprzeciwu w sprawie zamiaru przystąpienia do użytkowania. ZDW w Opolu dopuściło do użytkowania odcinek drogi wojewódzkiej bez zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego, co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 1 Prawa budowlanego. Jak wykazano podczas czynności kontrolnych wykonany odcinek drogi został udostępniony do użytkowania, a ZDW do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 26 kwietnia 2024 r. nie złożył zawiadomienia o zakończeniu budowy.

Infografika nr 3

Przykłady najczęściej nierealizowanych badań i pomiarów dotyczących elementów konstrukcji nawierzchni drogi



Źródło: opracowanie własne NIK.

ZDW w Łodzi, UG Miedziana Góra, PZD Kielce:

- w **ZDW w Łodzi** wykonawca nie sporządził operatu powykonawczego do wykonania, którego zobowiązywała go STWiORB, a zamawiający nie podjął działań w zakresie egzekwowania tego elementu dokumentacji. W **UG Miedziana Góra** odebrano niekompletny operat powykonawczy nie zawierający: atestów, certyfikatów i deklaracji właściwości użytkowych na wbudowane materiały oraz dokumentacji powykonawczej z naniesionymi zmianami nieistotnymi dokonanymi w trakcie realizacji inwestycji. Również w **PZD w Kielcach** dokonano odbioru niekompletnego operatu powykonawczego pomimo tego, że nie zawierał on wszystkich wymaganych badań i pomiarów określonych w STWiORB, m.in. związanych z parametrami geometrycznymi nawierzchni.

UG Białowieża:

- wójt nie egzekwował od wykonawcy realizacji badań dotyczących m.in. właściwości przeciwpoślizgowych warstwy ścieralnej w przypadku ul. Mostowej.

UG Miedziana Góra:

- w przypadku pięciu odcinków drogowych, tj. ul. Grabowej, Skalistej, Rubinowej, Lirycznej i Romantycznej dla warstwy nawierzchni wykonanej z betonu asfaltowego nie zostały wykonane odcinki próbne, pomiary rzędnych wysokościowych, ukształtowania osi w planie, a pomiar równości podłużnej i poprzecznej został wykonany metodą niezgodną ze STWiORB. Ponadto w przypadku asortymentu robót dotyczącego wykonania: koryta wraz z profilowaniem i zagęszczeniem podłoża, podbudowy z mieszanek kruszywa niezwiązanego hydraulicznie oraz pobocza utwardzonego kruszywem łamanym nie zbadano: szerokości, spadków, równości poprzecznej i podłużnej, grubości warstwy;
- nie egzekwowano wymogu zawartego w projekcie budowlanym dotyczącego obowiązku wykonania przez wykonawcę sprawdzenia nośności podłoża. Zgodnie z wymogami zawartymi w projekcie budowlanym po wykorytowaniu konstrukcji drogi należało zbadać nośność podłoża dla ruchu KR1-KR2²³;
- nie egzekwowano od inspektora nadzoru akceptacji 16 z 25 zgłoszonych materiałów użytych podczas realizacji inwestycji m.in.: betonu półsuchego, rur betonowych Ø 80 cm, ścianek oporowych, korytek drogowych, barier drogowych;
- nie wykonano badań sprawdzających m.in. parametry nawierzchni, do wykonania których zobowiązywała STWiORB oraz zapisy umowy, a które stanowiły weryfikację wykonanych przez wykonawcę robót budowlanych oraz miały na celu ocenę zgodności wbudowanych materiałów z określonymi wymaganiami. Nie został zrealizowany komplet badań wymaganych w STWiORB we wszystkich pięciu poddanych kontroli odcinkach dróg oraz nie przygotowano protokołów poddanych kontroli asortymentów robót określonych w następujących specyfikacjach: nawierzchnia z betonu asfaltowego AC S dla KR1-KR2, nawierzchnia z betonu asfaltowego, koryto drogi wraz z zagęszczeniem podłoża, podbudowa z mieszanek kruszywa niezwiązanego hydraulicznie, pobocze utwardzone kruszywem łamanym.

²³ Obciążenie drogi ruchem projektowym w zależności od sumarycznej liczby osi standardowych w okresie projektowym.

SP w Świebodzinie:

- brak deklaracji właściwości użytkowych dla zamontowanych na warstwie ścieralnej punktowych elementów odblaskowych (atesty, aprobaty techniczne, świadectwa jakości),
- brak akceptacji przez nadzór inwestorski wyników badań i pomiarów przeprowadzonych przez wykonawcę w zakresie zabezpieczenia nawierzchni geosiatką,
- nie została przeprowadzona próba technologiczna dotycząca składu mieszanki grysowo-mastyksowej SMA wykorzystywanej na warstwę ścieralną nawierzchni,
- nie przeprowadzono wymaganych w specyfikacji badań właściwości przeciwpoślizgowych wykonanej nawierzchni z mieszanki grysowo-mastyksowej SMA jak również niewykonane zostały badania sprawdzające dotyczące wykonanej warstwy wiążącej z betonu asfaltowego. Ponadto nie dysponowało dokumentacją potwierdzającą akceptację przez starostwo niezależnego laboratorium wykonującego te badania.

PZD w Kielcach:

- nierzetelnie egzekwowano realizację badań do wykonania, których zobowiązany był wykonawca robót tj. w zakresie warstwy podbudowy i ulepszonego podłoża z gruntu stabilizowanego cementem. Badania wykonano na próbie niezgodnej z wymogami specyfikacji a ponadto nie wykonano badania wytrzymałości na ściskanie po siedmiu dniach. Nie wykonano również pomiaru cech geometrycznych podbudowy m.in.: szerokości, równości, grubości, spadków oraz nośności. W przypadku podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie, nawierzchni z betonu asfaltowego dla warstwy ścieralnej, nawierzchni z betonu asfaltowego warstwy wiążącej i wyrównawczej oraz nawierzchni brukowej również nie wykonano wszystkich wymaganych specyfikacjami badań i pomiarów.

SP w Wałbrzychu:

- starostwo nie dysponowało potwierdzeniem wykonania badań dotyczących parametrów geometrycznych w przypadku: warstwy odcinającej i nawierzchni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie, nawierzchni z betonu asfaltowego dla warstwy wiążącej i ścieralnej w przypadku zadania dotyczącego przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej oraz nawierzchni z betonu asfaltowego dla warstwy wiążącej i ścieralnej zadania dotyczącego przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach,
- nie zatwierdzono użytego podczas realizacji robót budowlanych wbudowanego materiału tj. siatki szklanej do zbrojenia nawierzchni oraz mieszanki mineralno-asfaltowej,
- SP nie posiadało protokołów z 19²⁴ obligatoryjnych badań wynikających ze STWiORB dotyczących parametrów geometrycznych warstw konstrukcyjnych nawierzchni drogowej. Ponadto komisja odbiorowa odebrała przebudowę drogi w Boguszowie-Gorcach, pomimo że wykonawca nie wykonał ok. 50 m² nawierzchni bitumicznej na jednym ze zjazdów, a mimo to dokonano zapłaty **6,7 tys. zł brutto**.

²⁴ W tym 13 dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Rybnicy Leśnej i sześciu dotyczących przebudowy drogi powiatowej w Boguszowie-Gorcach.

Zdjęcie nr 8

Brak zjazdu bitumicznego na km 0+193 drogi nr 3398D w Boguszowie-Gorcach



Źródło: materiały kontrolne NIK.

ZDW w Opolu:

- nie weryfikowano rzetelnie liczby robót zgłaszanych przez wykonawcę do rozliczeń powykonawczych w szczególności w zakresie elementów rozliczeniowych, w których wykonawca wykazywał zwiększenia względem kosztorysu ofertowego, nie prowadzono książki obmiarów, nie zlecano obmiarów sprawdzających. Ponadto nie zlecano żadnych geodezyjnych obmiarów sprawdzających, opierając rozliczenia w całości na zestawieniach wyników obmiarów geodezyjnych podawanych przez geodetę działającego na zlecenie Wykonawcy i przekazywanych do ZDW za pośrednictwem Wykonawcy. Powyższe zestawienia nie były w pełni autoryzowane, zestawienia zamieszczone na kilku kartkach były podpisane na ostatniej stronie – oraz nie zawierały danych umożliwiających sprawdzenie podanych w nich wartości, jak dat pomiarów, określenia miejsc (np. współrzędnych) wykonania pomiarów, nie obejmowały odczytów z urządzeń pomiarowych. W zestawieniach podano wyłącznie rodzaje robót oraz ich ilości przy czym na ograniczoną ich wiarygodność wpływ miało stwierdzenie przypadków wykazania robót, które nie były wykonane albo zwiększonej liczby robót, które zgodnie z zestawieniem za wcześniejszy okres rozliczeniowy wykonano w pełnej ilości odpowiadającej pozycjom kosztorysu ofertowego czy też takich, które nie powinny podlegać wykonaniu na danym etapie technologicznym realizacji inwestycji;
- poświadczono w protokole odbioru końcowego robót bezusterkowy odbiór wszystkich robót pomimo tego, że inwestycja na dzień 11 grudnia 2023 r. nie była zakończona i nie nadawała się do użytkowania (część robót nie została wykonana do dnia przeprowadzenia przez NIK oględzin na terenie inwestycji w dniach 8 i 16 lutego 2024 r.). Ponadto wykonawca nie przedłożył kompletnego operatu kolaudacyjnego²⁵. Nie wszystkie roboty, w tym podstawowe elementy drogi warunkujące jej przydatność użytkową oraz badania i sprawdzenia, w tym mające na celu potwierdzenie bezpieczeństwa dla użytkowników, były w pełni zrealizowane, a po formalnie

²⁵ Zbiór dokumentów budowy przygotowany przez wykonawcę robót w celu ich przekazania zamawiającemu, stanowiący podstawę odbioru i oceny zgodności wykonanych robót z dokumentacją projektową i kosztorysem.

bezusterkowym odbiorze końcowym wykonawca kontynuował roboty oraz przeprowadzał badania i sprawdzenia, w szczególności dla następujących elementów:

- nawierzchnia jezdni (warstwa ścieralna) na odcinku od ul. Żeromskiego w Żędowicach do końca budowanego odcinka była układana w dniu 14 grudnia 2023 r.,
- nawierzchnia ścieżki pieszo-rowerowej w Żędowicach została wykonana po 28 grudnia 2023 r.,
- prace brukarskie w Żędowicach były realizowane po 28 grudnia 2023 r.,
- wzmocnienie skarp płytami betonowymi ażurowymi nie było rozpoczęte 16 lutego 2024 r.,
- montaż elementów odblaskowych rozpoczęto po 16 lutego 2024 r.,
- plantowanie terenów przyległych realizowano 8 lutego 2024 r.,
- operat geodezyjny powykonawczy został złożony do Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej 14 lutego 2024 r.,
- przegląd kamerą TVC sieci kanalizacyjnej zrealizowano 22 kwietnia 2024 r.,
- pomiary natężenia oświetlenia wykonano 28 grudnia 2023 r.,
- prace w zakresie docelowej organizacji ruchu rozpoczęto po 28 grudnia 2023 r. (w tym dniu nie było żadnych znaków pionowych ani poziomych), a 16 lutego 2024 r. nadal występowały braki i wady w tym zakresie,
- uprzątniecie terenu budowy realizowano jeszcze 16 lutego 2024 r.
 - usuwano piach i pozostałości kruszywa i granulatu bitumicznego z jezdni, chodników i ścieżki pieszo-rowerowej,
- oznakowanie poziome matami z wypustkami nie było wykonane w dniu 16 lutego 2024 r.

Powyższe działania skutkowały naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez wypłacenie 28 grudnia 2023 r. wykonawcy – po niezgodnym z prawdą poświadczeniu merytorycznego sprawdzenia faktury przez zamawiającego kwoty **15 000 tys. zł brutto** tytułem wynagrodzenia końcowego, w sytuacji gdy nie zostały spełnione określone w umowie warunki dokonania tego wydatku.

Zamawiający wyjaśniali m.in.: że nie mieli wiedzy o braku wykonania badań sprawdzających lub uznawali, że zakres przewidzianych do realizacji badań jest nieadekwatny do zakresu wykonanych robót budowlanych. Ponadto tłumaczyli, że bywając na terenie budowy i widząc postęp prac budowlanych uznali, że wszystko odbywa się prawidłowo, a ewentualne usterki będą egzekwowane z gwarancji jaką udzielił wykonawca robót budowlanych. W przypadku ZDW w Opolu, zamawiający wyjaśnił m.in., że nie dysponował wiedzą, że inwestycja nie była w pełni zrealizowana w dacie odbioru końcowego. O niedokończeniu inwestycji dowiedział się dopiero w toku kontroli NIK.

Przedstawiając możliwe konsekwencje opisanych wyżej nieprawidłowości NIK wskazuje, że stan techniczny wykonanego odcinka drogi i jego funkcjonowanie w przyszłości uzależnione jest od prawidłowego, tj. zgodnego ze specyfikacją techniczną wbudowania materiału przy zastosowaniu odpowiednich metod oraz w odpowiednich warunkach oraz sprawdzenie poprzez przeprowadzenie wskazanych w specyfikacji pomiarów. Pozytywne wyniki przeprowadzonych badań nie tylko stanowią podstawę do odbioru danego elementu, ale dają gwarancję prawidłowego jego funkcjonowania w przyszłości. Niewłaściwy nadzór nad realizowanymi inwestycjami drogowymi poprzez nierzetelne dokumentowanie lub niewykonywanie pakietu badań określonych w specyfikacjach, a wymaganych do weryfikacji poprawności zrealizowanych robót (bez wskazania: daty, miejsca, rodzaju badania oraz wyników) nie gwarantuje, że prace budowlane zostały wykonane prawidłowo. Może to w przyszłości skutkować niewystarczającą trwałością nawierzchni, jej szybszym zużyciem i degradacją – w przypadku nieosiągnięcia założonych standardów technicznych na etapie realizacji inwestycji. Aby konstrukcja drogi spełniała swoje właściwości należy odpowiednio wykonać i sprawdzić każdy z jej elementów, tj.: podłoże, podbudowę, warstwy konstrukcyjne i jedynie komplet

badania pozwala założyć jej prawidłowe funkcjonowanie. Brak sprawdzenia np. nośności podłoża może w przyszłości skutkować powstaniem pęknięć, kolein, zapadnięć lub innych deformacji nawierzchni co wpływa na bezpieczeństwo i komfort jazdy, ale również może wpływać na stabilność całej konstrukcji drogi. Ponadto brak weryfikacji parametrów geometrycznych warstw konstrukcyjnych nawierzchni drogowej, tj.: spadków poprzecznych i podłużnych, rzędnych wysokościowych czy równości może skutkować m.in. niewłaściwym odprowadzeniem wody z nawierzchni drogi, co negatywnie i degradująco wpływa na trwałość konstrukcji ale również ma wpływ na bezpieczeństwo osób poruszających się po drodze zwłaszcza w okresach zimowych kiedy nieodprowadzona woda zamarzająca na nawierzchni drogi stwarza ryzyko wystąpienia poślizgu. Zaniedbanie wymogu wykonania badań warstw konstrukcji nawierzchni m.in.: wskaźnika zagęszczenia warstwy, wskaźnika wolnych przestrzeni, grubość warstw również może mieć negatywny wpływ na nieprawidłowe funkcjonowanie danej warstwy jej trwałość skutkującą przedwczesnymi uszkodzeniami i utratą właściwości, co może mieć wpływ na komfort jazdy oraz bezpieczeństwo kierowców. Ponadto istotnym elementem poprawnej technicznie realizacji inwestycji drogowej jest prawidłowe, zgodne z wymaganiami STWiORB wykonanie również warstwy ścieralnej, która ma bezpośredni kontakt z oponą pojazdu poruszającego się po nawierzchni drogi i odgrywa kluczową rolę w zakresie przyczepności pojazdu i nawierzchni minimalizując ryzyko niekontrolowanego poślizgu. Właściwa przyczepność jest szczególnie ważna podczas hamowania, przyspieszania oraz w trakcie pokonywania zakrętów, a niewystarczająca przyczepność może prowadzić do poślizgów, co zwiększa ryzyko wypadków. W związku z powyższym właściwości przeciwpoślizgowe na nawierzchni drogowej powinny być zapewnione zarówno w normalnych warunkach, jak i podczas deszczu, śniegu oraz gołoledzi. W związku z powyższym ewentualne niezapewnienie odpowiednich parametrów właściwości przeciwpoślizgowych może stanowić realne zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników drogi.

Istotnym elementem procesu budowlanego jest prawidłowy dobór materiałów posiadających odpowiednie właściwości przydatne do danego zamierzenia inwestycyjnego, ale i ich wbudowanie oraz odbiór, które skorelowane ze sobą gwarantują ich właściwe późniejsze użytkowanie. Powyższe przypadki związane z brakiem odpowiedniego zweryfikowania jakości użytych materiałów przeprowadzenia pomiarów poprawności ich wbudowania stwarzają ryzyko, że wykonana konstrukcja drogowa nie będzie spełniała swojej funkcji przez okres na jaki została zaprojektowana.

Dopuszczenie drogi do użytkowania bez zawiadomienia organu nadzoru budowlanego oraz uzyskania pozwolenia na użytkowanie wiąże się przede wszystkim z zagrożeniem bezpieczeństwa dla użytkowników drogi, ponieważ to organ nadzoru podczas oględzin drogi i weryfikacji przedstawionej dokumentacji stwierdza, że droga nadaje się do użytku, tj. posiada wszystkie wymagane projektem budowlanym elementy oraz spełnia wymogi decyzji administracyjnej na podstawie, której była realizowana. Ponadto dopuszczenie drogi do ruchu pomimo tego, że roboty budowlane wciąż były wykonywane również negatywnie wpływało na warunki bezpieczeństwa i stwarzało ryzyko wypadku bądź kolizji drogowej.

W przypadku wystąpienia wad lub usterek, brak operatu powykonawczego może skutkować brakiem możliwości roszczeń wobec wykonawcy, co może prowadzić do dodatkowych kosztów w przyszłości – związanych np. z koniecznością naprawy drogi. Ponadto operat powykonawczy jest dokumentem, który m.in. dostarcza informacji o stanie technicznym drogi oraz o zastosowanych materiałach, a jego brak może utrudniać późniejsze prace konserwacyjne lub remontowe.

Wszystkie poddane kontroli jednostki w zawartych z wykonawcami umowach prawidłowo zabezpieczyły swoje interesy jako inwestora realizowanych zadań, zwłaszcza w zakresie należytej realizacji umowy. Wykonawcy m.in. wnieśli gwarancje ubezpieczeniowe oraz przedłożyli polisy ubezpieczeniowe od odpowiedzialności cywilnej. W umowach zostały zawarte kary umowne m.in. za:

**Zabezpieczenie
w umowach interesów
zamawiającego**

**Niedochodzenie
kar umownych**

- opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy,
- odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy,
- nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, brak zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom,
- zwłokę w usunięciu wad i usterek.

Ustalono przy tym, że pomimo postanowień umownych chroniących interesy zamawiającego nie wszystkie podmioty dochodziły swoich praw od wykonawców.

UG Miedziana Góra:

- Wójt Gminy nie naliczył i nie dochodził kar umownych w kwocie **24,9 tys. zł brutto** z tytułu nieterminowej realizacji umowy w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej,
- nie naliczył i nie dochodził kar umownych wynikających z nieprawidłowej realizacji umowy nadzoru inwestorskiego w kwocie **34,4 tys. zł brutto** w szczególności spowodowanych:
 - nieobecnością nadzoru inwestorskiego podczas: przekazania terenu budowy oraz 11 spotkań dotyczących realizacji inwestycji,
 - niedokumentowaniem 100 pobyków nadzoru inwestorskiego na budowie podczas realizowanych prac budowlanych,
 - nieakceptowaniem użytych materiałów co szerzej opisano na str. 30,
 - nieopracowaniem 21 raportów miesięcznych przedstawiających m.in. zaawansowanie robót budowlanych,
 - niewykonaniem badań sprawdzających co szerzej opisano na str. 30,
 - nieprawidłowym dokonywaniem czynności dotyczących odbiorów robót zanikających oraz ulegających zakryciu polegając na nieterminowym ich odbiorze co zostało stwierdzone w 16 przypadkach,
 - niepowiadaniem zamawiającego o planowanych odbiorach robót częściowych i zanikających;
- nie zweryfikowano poprawności przygotowania dokumentacji powykonawczej oraz oceny jej zgodności z faktycznie wykonanymi robotami budowlanymi, wskutek czego przyjęta przez zamawiającego dokumentacja powykonawcza nie zawierała części atestów, certyfikatów, deklaracji właściwości użytkowych na wbudowane materiały, dokumentacji projektowej z naniesionymi zmianami nieistotnymi dokonanymi w trakcie realizacji robót budowlanych oraz wyników badań i pomiarów części robót dotyczących branży drogowej. W związku z powyższym Wójt Gminy, pomimo że był uprawniony do naliczenia kary wykonawcy w kwocie **26,6 tys. zł brutto** kwoty takiej nie naliczył i nie wyegzekwował;
- Wójt Gminy nie naliczył i nie wyegzekwował zapłaty kary umownej z tytułu naruszenia przez wykonawcę zapisów umowy dotyczących nie przedłożenia przez wykonawcę do zaakceptowania zamawiającego projektów umów podwykonawczych. W związku z powyższym Wójt Gminy powinien naliczyć wykonawcy karę w wysokości **90,9 tys. zł brutto**.

**Nieprawidłowości
w prowadzeniu
dzienników budowy
w sześciu
kontrolowanych
jednostkach**

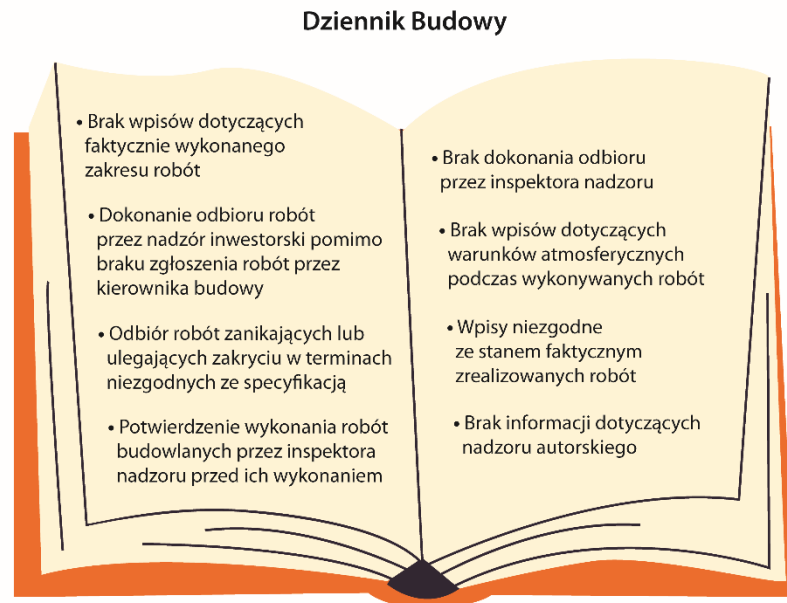
Wszystkie jednostki poddane kontroli prawidłowo i terminowo przekazały wykonawcy teren budowy, opisując tę czynność w stosownym protokole. Osoby dokonujące wpisów w Dziennikach budowy były zgodne z tymi zatwierdzonymi przez zamawiającego. Prawidłowo zostały również przygotowane Plany Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia, jednak nie wszędzie właściwie prowadzono wszystkie dokumenty niezbędne do dokumentowania robót budowlanych. W dwóch z siedmiu podmiotów (**SP w Wałbrzychu** oraz **SP w Świebodzinie**) podczas realizacji robót budowlanych, pomimo wymogu określonego w dokumentacji zadania, nie był prowadzony Dziennik budowy, a w czterech przypadkach (**UG Białowieża**, **UG Miedziana Góra**, **PZD w Kielcach** oraz **ZDW w Opolu**) Dziennik budowy był prowadzony z naruszeniem § 2 oraz § 5 ust. 1–3 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki²⁶. Ponadto w dwóch przypadkach nie wymagano opracowania Programu

²⁶ Dz. U. poz. 1686, obowiązujące do 26 stycznia 2023 r.

Zapewnienia Jakości²⁷, tj. w **SP w Wałbrzychu** Program Zapewnienia Jakości nie został opracowany, a w **UG Miedziana Góra** został on przekazany zamawiającemu dopiero w czasie trwania czynności kontrolnych.

Infografika nr 4

Przykładowe nieprawidłowości dotyczące prowadzenia Dziennika Budowy



Źródło: opracowanie własne NIK.

UG Białowieża:

- nierzetelnie prowadzona była część Dzienników budowy w których nie dokonywano istotnych wpisów dotyczących wymogów temperaturowych w budowywanych warstwach konstrukcji nawierzchni, tj. podczas wykonywania warstwy stabilizowanej cementem lub warstwy mrozoochronnej. W dwóch dziennikach budów (nr 168/22, 85/22) nie odnotowywano, a w kolejnym częściowo odnotowywano (nr 87/22) temperaturę otoczenia przy wykonywaniu warstw stabilizacji z mieszanki związanej cementem lub mrozoochronnej dla poszczególnych odcinków. Tymczasem, zgodnie z SST podłoże te nie powinno być wykonywane, gdy temperatura powietrza jest niższa niż +5 °C oraz gdy podłoże jest zmarznięte. Prace wykonywano w listopadzie 2022 r. oraz styczniu i lutym 2023 r. w związku z powyższym tym bardziej należało odpowiednio kontrolować i dokumentować temperaturę otoczenia mającą znaczący wpływ na trwałość wykonanego elementu konstrukcji drogi, który w przypadku błędów w wykonaniu poszczególnych warstw nawierzchni drogi może skutkować jej przyspieszoną degradacją – nawierzchnia będzie bardziej podatna na pęknięcia i ubytki.

UG Miedziana Góra:

- we wszystkich 17 dziennikach budowy stwierdzono m.in.: braki wpisów dotyczących części wykonanych robót np. z branży odwodnieniowej, oznakowania pionowego, przełożenia kabla elektrycznego, 28 przypadków dokonania odbioru robót przez nadzór inwestorski pomimo braku ich zgłoszenia przez kierownika budowy, 16 przypadków dokonania odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu z naruszeniem zapisów STWiORB, 23 wpisy potwierdzenia przez nadzór inwestorski robót przed ich faktycznym wykonaniem oraz 11 przypadków braku dokonania odbioru przez nadzór inwestorski.

²⁷ Dokument określający jakie procedury należy zastosować oraz kto i w jakim terminie ma je stosować przy wykonywaniu danego przedsięwzięcia.

ZDW w Opolu:

- w Dzienniku budowy zamieszczano wpisy nieprawdziwe dotyczące fikcyjnego zakończenia realizacji robót budowlanych.

SP w Świebodzinie:

- brak nadzoru nad egzekwowaniem dokumentowania przez wykonawcę pisemnego zgłaszania zakończenia realizacji robót zanikających i ulegających zakryciu w branży teletechnicznej (budowa kanału technologicznego) i drogowej (skropienie warstwy bitumicznej przed ułożeniem kolejnej warstwy). Nie udokumentowano również odbiorów tych robót przez nadzór inwestorski. Ponadto dla przedmiotowej inwestycji zamawiający nie wymagał prowadzenia Dziennika budowy pomimo takiego obowiązku wynikającego z STWiORB.

PZD w Kielcach:

- w dzienniku budowy nie zostały zawarte informacje dotyczące: osób pełniących funkcję nadzoru autorskiego, wytyczenia geodezyjnego obiektu oraz osoby pełniącej funkcję geodety.

SP w Wałbrzychu:

- zamawiający nie wymagał prowadzenia dziennika budowy pomimo zawarcia takiego wymogu w umowie na nadzór inwestorski oraz STWiORB.

W zakresie braku nadzoru nad prawidłowym prowadzeniem dzienników budowy jako wyjaśnienie podawano m.in.: że dzienniki budowy nie były weryfikowane w trakcie realizacji robót, ponieważ zostały przekazane zamawiającemu po zakończeniu wszystkich robót budowlanych lub zaistniałe w nich braki wynikały z przeoczenia.

NIK wskazuje przy tym, że dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji – w formie wpisów – przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu. Bieżące dokumentowanie czynności m.in.: związanych z użytymi materiałami, miejscem wbudowania, warunkami atmosferycznymi, osobami odpowiedzialnymi za wykonane i odebrane prace ma znaczenie np. w kwestii wystąpienia wad lub usterek na etapie eksploatacji drogi. Prawidłowe dokumentowanie jest nie bez znaczenia podczas wystąpienia ewentualnych roszczeń zamawiającego lub wykonawcy, ale także jest źródłem informacji na etapie utrzymania drogi.

5.4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycje

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła rozliczenie inwestycji objętych przedmiotową kontrolą, z wyjątkiem UG Miedziana Góra. Choć stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości nie przyniosły negatywnych skutków dla budżetów kontrolowanych jednostek, to wskazują na nieskuteczny nadzór nad wydatkowaniem i rozliczaniem środków finansowych.

**Wydatki zgodne
z planem finansowym
jednostek**

Środki wydatkowane na realizację poddanych kontroli zadań zostały prawidłowo ujęte w planach finansowych na dany rok. Ponadto gwarancja finansowania zadań ujętych w planach zapewniała terminowe regulowanie wystawianych faktur.

**Umowy
o dofinansowanie
inwestycji**

We wszystkich skontrolowanych podmiotach skutecznie pozyskano dofinansowanie ze środków programu RFPŁ. Za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego zostały złożone wnioski o dofinansowanie w których określono przewidywaną wartość inwestycji oraz zadeklarowano wkład własny. Wszystkie kontrolowane podmioty podpisały Promesy, które weszły w życie z dniem złożenia do BGK

oświadczenia dotyczącego zawarcia umowy z wykonawcami zadania. Wnioski o płatność rozliczane były zgodnie z transzami wskazanymi w zawartych z wykonawcami umowach a wielkość wydatków zadeklarowanych w ww. wnioskach była zgodna z treścią dowodów księgowych.

**Nieliczne
nieprawidłowości
związane
z rozliczaniem
wydatków**

W większości przypadków załączone do faktur dokumenty odpowiadały zapisom umów i z nielicznymi wyjątkami były rzetelnie weryfikowane i potwierdzane przez zamawiających. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w przypadku gminy Miedziana Góra, która została przez to oceniona negatywnie, ponieważ nieprawidłowo dokonywano akceptacji dokumentów stanowiących podstawę częściowego rozliczenia inwestycji. Dokumenty te nie zostały potwierdzone przez zamawiającego oraz w jednym przypadku, nie zostały załączone dowody zapłaty podwykonawcom i dalszym podwykonawcom wymagalnego wynagrodzenia. Wójt zaakceptował rozliczenia z podwykonawcami w przypadku czterech umów, pomimo że wysokość wynagrodzenia podwykonawców była niezgodna z kwotami w umowach. Ponadto, w Gminie przyjęto fakturę, pomimo braku podstaw wykonawcy do jej wystawienia.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy inwestycje w zakresie realizacji projektów infrastruktury drogowej realizowane były w sposób rzetelny, gospodarny i legalny?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy prawidłowo i rzetelnie przygotowano realizację inwestycji drogowych? 2. Czy prawidłowo dokonano wyboru wykonawców inwestycji drogowych? 3. Czy realizacja inwestycji drogowych oraz sprawowany nad nimi nadzór prowadzone były w sposób prawidłowy i rzetelny a wydatki na ten cel ponoszono gospodarnie? 4. Czy prawidłowo wydatkowano i rozliczono zrealizowane inwestycje drogowe?
Zakres podmiotowy	Kontrolą P/24/019 objęto siedem jednostek samorządu terytorialnego w tym: dwa Urzędy Gmin, jeden Powiatowy Zarząd Dróg, dwa Zarządy Dróg Wojewódzkich, dwa Starostwa Powiatowe.
Kryteria kontroli	Kontrole w ww. jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych art. 5 ust. 2, tj. legalność, rzetelność i gospodarność.
Okres objęty kontrolą	2021–2024 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Termin kontroli	Kontrolę planową P/24/019 przeprowadzono w okresie od 31 stycznia 2024 r. do 22 maja 2024 r.
Pozostałe informacje	Kontrola pt. <i>Realizacja inwestycji drogowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (P/24/019)</i> została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z realizacją przedsięwzięć budowlanych, w tym ich przygotowaniem, wyborem wykonawcy, przeprowadzeniem i rozliczeniem. Inwestycje do kontroli zostały wybrane w porozumieniu jednostek organizacyjnych NIK, uwzględniając przy tym: wyniki kontroli doraźnych NIK, doniesienia prasowe, skargi obywateli, wielkość środków publicznych przeznaczonych na ich sfinansowanie, okres realizacji, zakres techniczny. Łączna liczba wystąpień pokontrolnych wyniosła siedem. Do czterech wystąpień pokontrolnych NIK zostało złożonych siedem zastrzeżeń, które po rozpatrzeniu przez komisję rozstrzygającą zostały: w dwóch przypadkach przyjęte całkowicie, w jednym częściowo a w czterech oddalone. Na dzień 26 września 2024 r. w wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 59 wniosków pokontrolnych, z tego: 36 zostało zrealizowanych, jeden jest w trakcie realizacji, 22 nie zostało zrealizowanych. Na dzień 26 września 2024 r. zarejestrowano finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 20 901,4 tys. zł brutto oraz korzyści finansowe w wysokości 4390,2 tys. zł brutto.

Wykaz jednostek kontrolowanych

W ramach kontroli P/24/019 skontrolowano:

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Urząd Gminy w Miedzianej Górze	Damian Sławski
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Białowieża	Albert Waldemar Litwinowicz
3.	Delegatura NIK w Kielcach	Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach	Zbigniew Wróbel
4.	Delegatura NIK w Łodzi	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi	Mirosław Kukliński
5.	Delegatura NIK w Opolu	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu	Bartłomiej Horaczuk
6.	Delegatura NIK w Wrocławiu	Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu	Krzysztof Kwiatkowski
7.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Starostwo Powiatowe w Świebodzinie	Zbigniew Szumski

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Gminy w Miedzianej Górze	negatywna	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowo przygotowany wniosek o dofinansowanie inwestycji; - rozliczenie robót zgodnie z transzami przewidzianymi w umowie na dofinansowanie zadania; - prawidłowo realizowano obowiązki informacyjne dotyczące realizacji zadania objętego dofinansowaniem; - prawidłowo opracowany został Plan Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia dla inwestycji; - gmina zastosowała właściwy tryb udzielenia skontrolowanych zamówień publicznych oraz wybór wykonawców inwestycji nastąpił w sposób prawidłowy z zachowaniem obowiązujących przepisów prawa oraz wewnętrznego regulaminu; - w umowach z wykonawcami prawidłowo zabezpieczone zostały interesy zamawiającego w zakresie: gwarancji należytego wykonania, warunków odbiorów robót oraz warunków naliczenia kar umownych; 	<ul style="list-style-type: none"> - dokonanie odbioru niekompletnej i niezgodnej z przepisami dokumentacji projektowej; - nienaliczenie i niedochodzenie kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji umowy w kwocie 24,9 tys. zł brutto; - zawarcie aneksów terminowych bez analizy ich zasadności; - dokonanie szacowania wartości zamówienia bazując na nieaktualnych kosztorysach inwestorskich; - przyjęcie harmonogramu rzeczowo finansowego niezgodnego z wymogami umowy na realizację robót budowlanych; - ponowne dokonanie płatności za ekspertyzę, którą gmina już dysponowała; - brak aktualizacji harmonogramu rzeczowo finansowego inwestycji; - brak prawidłowego nadzoru nad kierownikiem budowy oraz nadzorem inwestorskim w zakresie prawidłowego prowadzenia Dziennika budowy oraz zgłaszania i odbioru robót budowlanych; - nienaliczenie kar umownych z tytułu nieprawidłowej realizacji umowy na nadzór inwestorski w wysokości 34,4 tys. zł brutto; - realizacja inwestycji na podstawie dokumentacji projektowej niezgodnej z obowiązującymi przepisami prawa oraz wymaganiami zawartymi w umowach na wykonawstwo robót; - wprowadzenie zmian projektowych bez akceptacji nadzoru autorskiego; - brak właściwego nadzoru nad procesem zgłaszania podwykonawców i przyjęciem niekompletnej dokumentacji odbiorowej oraz w konsekwencji brak naliczenia kar z tego tytułu w wysokości 117,6 tys. zł brutto; - brak egzekwowania przeprowadzenia przez nadzór inwestorski: badań sprawdzających, akceptacji użytych podczas realizacji inwestycji materiałów,

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>opracowania raportów miesięcznych, realizacji odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, sprawdzenia kompletności dokumentacji powykonawczej;</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieuzasadnione dokonanie zapłaty przez gminę kwoty 659,9 tys. zł brutto za roboty, które faktycznie nie zostały na dzień ich odbioru wykonane; - dokonanie przez gminę odbioru niekompletnego operatu powykonawczego; - gmina nie egzekwowała prawidłowej realizacji umowy na nadzór autorski; - gmina nie egzekwowała prawidłowej realizacji umowy w zakresie przygotowania i dostarczenia dokumentacji związanej ze stałą i czasową organizacją ruchu; - gmina nierzetelnie sprawowała nadzór w zakresie kontroli jakości robót określonych w STWiORB; - Wójt sprawował nierzetelny nadzór w zakresie prawidłowego stanu technicznego dróg; - akceptowano faktury pomimo braku potwierdzenia przez zamawiającego częściowych rozliczeń wykonanych robót oraz pomimo braku przedstawienia rozliczenia podwykonawców zadania; - przyjęcie faktury pomimo braku podstaw do jej wystawienia; - brak weryfikacji raportów rozliczeniowych stanowiących podstawę do wystawienia faktury;
2.	Urząd Gminy Białowieża	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowo przypisano zadania i obowiązki właściwym komórkom organizacyjnym; - wybór wykonawcy inwestycji został przeprowadzony zgodnie z PZP oraz wewnętrznymi regulacjami jednostki; - prawidłowo przygotowano Program Zapewnienia Jakości dla realizowanych zadań; - prawidłowo realizowano obowiązki informacyjne dotyczące współfinansowanych z funduszu projektów; 	<ul style="list-style-type: none"> - brak przestrzegania procedury dotyczącej wymogu uzyskania zwolnienia z obowiązku budowy kanału technologicznego; - nierzetelne prowadzenie Dzienników budowy; - brak egzekwowania wykonania przez wykonawcę badań dotyczących właściwości przeciwpoślizgowych; - nie przestrzegano zapisów umowy w zakresie zmiany użytych podczas realizacji robót materiałów; - nieprawidłowo pozyskano i rozliczono środki pozyskane z Nadleśnictwa Białowieża;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowo przypisano zadania i obowiązki właściwym komórkom organizacyjnym; - wybór wykonawcy inwestycji został przeprowadzony zgodnie z PZP oraz wewnętrznymi regulacjami jednostki; - zawarta umowa z wykonawcą robót właściwie zabezpieczała interesy zamawiającego w zakresie należytego wykonania robót budowlanych, w tym kontroli jakości realizowanych robót budowlanych i materiałów, warunków gwarancji, odbiorów robót oraz naliczania kar umownych; - inwestycja realizowana była zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym; - przeprowadzone oględziny wykazały właściwy stan utrzymania drogi; - prawidłowo zostały przeprowadzone działania informacyjne; 	<ul style="list-style-type: none"> - realizacja inwestycji na podstawie zgłoszenia robót pomimo tego, że zakres faktyczny wymagał uzyskania pozwolenia na budowę; - nie egzekwowano prawidłowego prowadzenia Dziennika budowy; - nierzetelnie sprawowany był nadzór nad realizacją umowy z wykonawcą robót w zakresie kontroli jakości robót określonych w specyfikacjach; - dokonano odbioru niekompletnego operatu powykonawczego
4.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie nad inwestycją nadzoru przez osoby posiadające niezbędne przygotowanie zawodowe; - dokonanie wyboru wykonawcy inwestycji zgodnie z przepisami PZP oraz wewnętrznymi regulacjami, - zabezpieczono interesy zamawiającego poprzez prawidłowe wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania, kar umownych oraz rękojmi za wykonane roboty; - inwestor podejmował działania informacyjne w zakresie zadań objętych dofinansowaniem; - przestrzegano procedur związanych z prowadzeniem badań jakości użytych materiałów i wykonanych robót; - prawidłowo dokonywano odbiorów robót; - wydatki ponoszone były w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań i za faktycznie wykonane roboty budowlane; 	<ul style="list-style-type: none"> - zgłoszenie wykonania robót budowlanych niezgodnych ze stanem faktycznym; - nieprzeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; - brak wykonania aktualizacji projektu stałej organizacji ruchu; - brak egzekwowania od wykonawcy obowiązku wykonania Programu Zapewnienia Jakości; - realizacja robót niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym; - zamawiający nie podjął działań w zakresie wykonania przez wykonawcę operatu odbiorowego; - nieprawidłowe utrzymanie pasa drogowego;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - należyte przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji inwestycji; - inwestor uzyskała właściwą decyzję uprawniającą do rozpoczęcia robót budowlanych; - prawidłowo przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego; - zawarta umowa na realizację robót budowlanych zabezpieczała interesy zamawiającego w zakresie min.: gwarancji, kar umownych; - dokumentacja projektowa została wykonana prawidłowo; - prawidłowo dokonano ustanowienia kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego oraz nadzoru autorskiego; 	<ul style="list-style-type: none"> - poświadczenie nieprawdy w protokole odbioru końcowego inwestycji oraz dokumentach stanowiących podstawę do wydatkowania środków publicznych i bezpodstawnie wypłacenie 15 000 tys. zł brutto; - nierzetelna weryfikacja ilości wykonanych robót budowlanych oraz niezapewnienie prowadzenia książki obmiarów; - nieprawidłowe prowadzenia Dziennika budowy poprzez brak zamieszczania wymaganych wpisów lub dokonywanie wpisów niezgodnych ze stanem faktycznym; - brak zapewnienia sprawności stacji meteorologicznej stanowiącej element zrealizowanej inwestycji; - brak wykonania badań sprawdzających jakości wykonanych robót; - dopuszczenie do ruchu odcinka drogi bez wprowadzonej stałej organizacji ruchu; - dopuszczenie do użytkowania odcinka drogi bez zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego; - nierzetelne egzekwowanie zapisów wynikających z umowy na nadzór autorski; - nierzetelne dokonanie zmiany zastosowanego materiału z kostki kamiennej na kostkę betonową skutkujące brakiem obniżenia wynagrodzenia wykonawcy o 173,9 tys. zł brutto; - nie została naliczona kara w wysokości 1944,4 tys. zł brutto za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy na roboty budowlane
6.	Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie nad inwestycją nadzoru przez osoby posiadające niezbędne doświadczenie zawodowe; - prawidłowo przeprowadzono procedurę zawarcia umów z podwykonawcami; - zawarte umowy określały warunki odbioru i kontroli jakości materiałów budowlanych, warunki gwarancji oraz kwestie naliczenia kar umownych; 	<ul style="list-style-type: none"> - brak przestrzegania procedury dotyczącej wymogu uzyskania zwolnienia z obowiązku budowy kanału technologicznego; - nierzetelne prowadzenie dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; - brak egzekwowania od wykonawcy obowiązku wykonania Programu Zapewnienia Jakości; - naruszenie art. 98 ust. 4 PZP tj. zwrotu wadium bez odsetek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<ul style="list-style-type: none"> - czynności informacyjne zostały przeprowadzone prawidłowo; 	<ul style="list-style-type: none"> wynikających z umowy rachunku, nierzetelnej oceny wykonawcy w zakresie jego sytuacji ekonomiczno-finansowej i zdolności do samodzielnego wykonywania zadań; - brak zabezpieczenia interesów zamawiającego przez przyjęcie gwarancji ubezpieczeniowych nieobejmujących całego okresu wynikającego z zawartych z wykonawcą umów; - nieprawidłowe utrzymanie nawierzchni drogi; - nie wdrożono w pełni skutecznych mechanizmów nadzoru i kontroli nad nadzorem inwestorskim; - nie egzekwowano prowadzenia Dzienników budowy pomimo takiego wymogu zawartego w dokumentacji inwestycji; - brak przestrzegania właściwej kontroli jakości zrealizowanych robót poprzez niewymaganie przedstawienia kompletu protokołów raportów z badań; - brak zatwierdzenia przez inspektora nadzoru dwóch wniosków o zatwierdzenie materiału; - dokonanie odbioru robót na podstawie niekompletnej dokumentacji odbiorowej; - dokonanie odbioru robót faktycznie niewykonanych tj. 50 m² nawierzchni bitumicznej o wartości 6,7 tys. zł brutto; - nierzetelny nadzór w zakresie prawidłowego stanu technicznego dróg;
7.	Starostwo Powiatowe w Świebodzinie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - właściwie przypisano zadania i obowiązki odpowiednim komórkom a pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie kierunkowe; - wykonawcę wyłoniono zgodnie z PZP oraz z wewnętrznymi regulacjami; - zawarta umowa na wykonawstwo zabezpieczała interesy zamawiającego w zakresie: kontroli jakości i materiałów warunków gwarancji i odbiorów robót; - inwestycję zrealizowano zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym; - wydatki poniesione w związku z realizowaną 	<ul style="list-style-type: none"> - na stronie internetowej starostwa zamieszczona została nieaktualna informacja dotycząca struktury organizacyjnej jednostki; - regulamin udzielania zamówień publicznych przez starostwo zawierał nieaktualne zapisy dotyczące komórki organizacyjnej w starostwie odpowiedzialnej za przeprowadzanie postępowań o zamówienie publiczne; - opublikowanie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu zawartej umowy z wykonawcą zadania zawierającej nieprawidłowe dane; - sporządzenie nieprawidłowego raportu z realizacji umowy;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>inwestycją zostały poniesione w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - zamawiający pomimo takiego wymogu nie egzekwował od wykonawcy obowiązku prowadzenia Dziennika budowy; - dokonano przyjęcia szczegółowych specyfikacji technicznych wykonania i realizacji robót uwzględniającej nieobowiązujące akty prawne; - brak deklaracji zgodności dla zamontowanych elementów oznakowania poziomego; - brak części zgłoszeń odbiorów robót zanikających lub ulegających zakryciu; - nieprawidłowe wykonanie odwodnienia na odcinku drogi poddanej oględzinom; - nieprawidłowo realizowano obowiązki informacyjne poprzez niezamieszczenie na stronie internetowej jednostki wszystkich wymaganych oznaczeń projektów realizowanych z dofinansowaniem; - nie egzekwowano od nadzoru inwestorskiego akceptacji przeprowadzonych przez wykonawcę badań i pomiarów; - nie wykonano wszystkich badań i pomiarów określonych w STWiORB;

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Wymagania prawne dla realizacji inwestycji

Wymagania dla realizacji inwestycji określone w przepisach Prawa budowlanego

Zgodnie z art. 17 Prawa budowlanego, uczestnikami procesu budowlanego są inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Prawa i obowiązki osób sprawujących te funkcje określają przepisy rozdziału 3. ww. ustawy. Do obowiązków inwestora, zgodnie z art. 18 ust. 1 Pr. bud., należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie m.in.: opracowania projektu budowlanego i stosownie do potrzeb, innych projektów; objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy; opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykonania i odbioru robót budowlanych. Na podstawie art. 18 ust. 2 Pr. bud., inwestor może ustanowić na budowie inspektora nadzoru inwestorskiego. Właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej może również w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych, bądź też przewidywanym wpływem na środowisko (art. 19 ust. 1 Pr. bud.)²⁸. Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 25 Pr. bud.) należy: reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych i stosowania przy wykonywaniu tych robót wyrobów zgodnie z art. 10 Pr. bud.; sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania; a także potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo (art. 26 Pr. bud.):

- wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych, oraz przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych oraz informacji i dokumentów potwierdzających zastosowanie przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów, zgodnie z art. 10 Pr. bud., a także informacji i dokumentów potwierdzających dopuszczenie do stosowania urządzeń technicznych;
- żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.

Zasady określające sposób prowadzenia dzienników budowy i osoby upoważnione do dokonywania w nich wpisów – wynikają z art. 45 Pr. bud. oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia²⁹, rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki³⁰,

²⁸ Ponadto, na podstawie art. 19 ust. 2 Pr. bud. Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138 poz. 1554).

²⁹ Dz. U. z. 2018 r. poz. 963, akt uchylony z dniem 19 września 2021 r.

³⁰ Dz. U. poz. 1686, akt obowiązujący od 26 stycznia 2023 r.

a następnie także z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 roku w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy³¹.

Na podstawie art. 32 ust. 1 Pr. bud., decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana po uprzednim:

- 1) przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- 2) uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów;
- 3) wyrażeniu zgody przez ministra właściwego do spraw energii – w przypadku budowy lub rozbiórki gazociągu przesyłowego, linii przesyłowej elektroenergetycznej albo rurociągu dalekosiężnego ropy naftowej lub produktów naftowych, a także gazociągu, linii elektroenergetycznej albo rurociągu ropy naftowej lub produktów naftowych dochodzących do granicy Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 omawianej ustawy, pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego, obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 Pr. bud. dla całego zamierzenia budowlanego.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³² oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³³. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego) organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza:

- 1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z:
 - a) ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu,
 - b) wymogami ochrony środowiska,
 - c) ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej;
- 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
- 3) kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego;
- 4) dołączenie: wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, oświadczeń, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 9 i 10 Prawa budowlanego;
- 5) posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych na podstawie: a) kopii dokumentów, o których mowa w art. 34 ust. 3d pkt 1 Prawa budowlanego – w przypadku uprawnień niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane – w przypadku uprawnień wpisanych do tego rejestru;

³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 45.

³² Dz. U. poz. 462, ze zm., akt uchylony z dniem 19 września 2020 r.

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, ze zm.

- 6) przynależność projektanta i projektanta sprawdzającego do właściwej izby samorządu zawodowego na podstawie: a) zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego – w przypadku osób niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane – w przypadku osób wpisanych do tego rejestru.

W razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin usunięcia (art. 35 ust. 3 Prawo budowlane).

W myśl art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, określonych w art. 41 ust. 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 41 ust. 4 komentowanej ustawy, inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wymagane jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, dokonanie zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–4 przedmiotowej ustawy, lub dokonanie zgłoszenia instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d ustawy Prawa budowlanego (art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego). Kierownik budowy jest obowiązany prowadzić dziennik budowy oraz odpowiednio zabezpieczyć teren budowy (art. 45 oraz 45a ust. 1 pkt 1) ustawy – Prawo budowlane). Kierownik budowy, a jeżeli jego ustanowienie nie jest wymagane – inwestor, jest też obowiązany przez okres wykonywania robót budowlanych przechowywać dokumenty stanowiące podstawę ich wykonania oraz udostępniać te dokumenty upoważnionym pracownikom organów nadzoru budowlanego i innych organów uprawnionych do kontroli przestrzegania przepisów na terenie budowy (art. 46 Prawa budowlanego).

Na podstawie art. 54 omawianej ustawy, do użytkowania obiektu budowlanego, na którego budowę jest wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–2 Prawa budowlanego, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57 Prawa budowlanego, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Jednak w sytuacjach wymienionych w art. 55 ust. 1 pkt 1–3 przedmiotowej ustawy, przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Inwestor, w stosunku, do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, organy wymienione w art. 56 ust. 1 Prawa budowlanego, o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy te zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Niezajęcie stanowiska przez organy w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jako niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag. Zgodnie z art. 59 ust. 1–2 Prawa budowlanego, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a tej ustawy. Właściwy organ może również w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor (art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego).

Koniecznym jest zwrócenie uwagi na art. 31zy¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁴. Stanowi on, iż w okresie stanu zagrożenia

³⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.

epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawo budowlane nie stosuje się, a wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie złożone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli nie wydano decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, traktuje się jak zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54 Prawa budowlanego. W przypadku wniosków, o których mowa powyżej, termin do zgłoszenia sprzeciwu w drodze decyzji liczy się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Na podstawie art. 19 ust. 2 Prawa budowlanego, Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego³⁵. Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 15 tego rozporządzenia – ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego wymagane jest przy budowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz związanych z nimi bezpośrednio obiektów budowlanych, w tym tuneli drogowych i innych budowli; budowli mostowych wszelkich typów, w tym wiaduktów, estakad i innych podobnych obiektów budowlanych (§ 2 ust. 1 pkt 4 wymienionego rozporządzenia). Właściwy organ, w decyzji o pozwoleniu na budowę albo w decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, nakłada obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego określonej specjalności, z powołaniem odpowiedniego dla danego obiektu przepisu rozporządzenia (§ 4). Na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane, zapewniono udział projektanta w zakresie sprawowania nadzoru autorskiego.

Zapewnienie ochrony środowiska przy realizacji inwestycji

Zasady i tryb postępowania w sprawach ocen oddziaływania na środowisko oraz organy administracji właściwe w tych sprawach określa ustawa z dnia 3 października 2008 r. uoiś. Na podstawie art. 46 ust. 1 tej ustawy przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko³⁶ wymaga projekt:

- 1) planu ogólnego gminy oraz planu zagospodarowania przestrzennego, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a także koncepcji rozwoju kraju, strategii rozwoju, programu, polityki publicznej i dokumentu programowego, z zakresu polityki rozwoju, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) polityki, strategii, planu i programu w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywany lub przyjmowany przez organy administracji, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- 3) polityki, strategii, planu i programu innego niż wymienione w pkt 1 i 2, którego realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie jest on bezpośrednio związany z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony.

Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest też wymagane w przypadku projektu zmiany dokumentu, o którym mowa powyżej (art. 46 ust. 2 uoiś).

Zgodnie z art. 47 ust. 1 uoiś, przeprowadzenie strategicznej oceny jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienionych w art. 46 ust. 1 tej ustawy oraz w przypadku projektu zmiany takiego dokumentu, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że realizacja postanowień danego dokumentu albo jego zmiany może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. Możliwość i warunki odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko określa art. 48 wskazanej ustawy.

³⁵ Dz. U. Nr 138, poz. 1554, dalej: „rozporządzenie z 2001 r.”.

³⁶ Dalej: „strategiczna ocena”.

Na podstawie art. 60 komentowanej ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁷. Wcześniej obowiązywało w tym zakresie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r.³⁸ Obligatoryjną zawartość raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko określa art. 66 ust. 1 uioś. Dla dróg będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco wpływać na środowisko, art. 66 ust. 1 pkt 10 wymaga określenia w raporcie założeń do ratowniczych badań zidentyfikowanych zabytków znajdujących się na obszarze planowanego przedsięwzięcia, odkrywanych w trakcie robót budowlanych oraz programu zabezpieczenia istniejących zabytków przed negatywnym oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia, a także ochrony krajobrazu kulturowego.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

Na podstawie art. 11a ustawy dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³⁹, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do dróg wojewódzkich, wydaje właściwy wojewoda, w terminie 90 dni od złożenia wniosku w tej sprawie. W odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi (art. 11a ust.1–3). Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁴⁰ może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ona wymagana przepisami uioś. Złożenie wniosku musi być poprzedzone uzyskaniem opinii właściwych miejscowo: zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Niewydanie opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez zarządcę drogi o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku (art. 11b ust. 2). Do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stosuje się przepisy KPA⁴¹, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy (art. 11c). Wymaganą zawartość wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu określa art. 11d omawianej ustawy. Warunkiem wydania decyzji jest przedstawienie opinii organów wymienionych w art. 11 d ust.1 pkt 8 oraz decyzji administracyjnych wymaganych przepisami odrębnymi. W świetle art. 11i ww. ustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w tej ustawie, stosuje się odpowiednio Prawo budowlane (z wyjątkiem art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane), nie stosuje się natomiast przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁴².

Obowiązki zarządców dróg i organów zarządzających ruchem

Podstawowym aktem regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa o drogach publicznych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy, organ administracji rządowej lub jednostka samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządca drogi. Zgodnie z art. 20 wskazanej ustawy, do obowiązków zarządcy drogi należy m.in.:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;

³⁷ Dz. U. poz. 1839, ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 71, rozporządzenie uchylono 11 października 2019 r.

³⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 311.

⁴⁰ Dalej: „decyzja o zezwoleniu”.

⁴¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

⁴² Dz. U. z 2024 r. poz. 278.

- utrzymanie części drogi, urządzeń drogi, budowli ziemnych, drogowych obiektów inżynierskich, znaków drogowych, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2 wskazanej ustawy;
- prowadzenie m.in. ewidencji dróg, sporządzanie informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich do Generalnego Dyrektora DKiA;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac naprawczych lub konserwacyjnych.

Warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz działania dotyczące wprowadzania m.in. znaków drogowych, a także zasady dokonywania nadzoru nad tym zarządzaniem określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴³. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia: zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor i w określonych przypadkach również inna osoba realizująca zamówienie ww. podmiotów co wynika z § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia. Przedstawiony do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu musi być wcześniej zaopiniowany przez właściwego komendanta Policji, zarząd drogi (jeśli nie jest on jednostką składającą projekt) i organ zarządzający ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem (§ 7 ust. 2 ww. rozporządzenia). Opinia Policji nie jest wymagana dla projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne, projektu organizacji ruchu na drodze wewnętrznej lub dla projektu uproszczonej organizacji ruchu (§ 7 ust. 3).

Sposób numeracji, zakres, treść i sposób prowadzenia rejestrów numerów nadanych drogom określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁴⁴. Ewidencja dróg publicznych obejmuje, zgodnie z § 9 ust. 1 tego rozporządzenia m.in.: książkę drogi, dziennik objazdu dróg oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg. Książka drogi prowadzona jest przez zarządcę drogi dla każdego odcinka drogi (§ 10 ww. rozporządzenia). Ewidencja powinna być aktualizowana na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający (§ 16 ww. rozporządzenia).

Obowiązki wynikające z Prawa budowlanego

Zgodnie z art. 62 Prawa budowlanego obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:

- 1) okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego m.in.:
 - elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
 - instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska;
- 2) okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

W trakcie ww. kontroli należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli, zaś kontrole te przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności.

⁴³ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

⁴⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

Dokonywanie zakupów przez jednostki sektora finansów publicznych

Jednostki sektora finansów publicznych dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 16 pkt 1 PZP, inwestor przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Stosownie do art. 20 PZP, postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 129 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 129 ust. 2 PZP). Dla potrzeb kontroli istotne znaczenie miały regulacje dotyczące przygotowania postępowania i udzielania zamówienia. Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 99 PZP). Stosownie do art. 103 ust. 1 i 2 PZP – inwestor opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, a jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, w rozumieniu Prawa budowlanego, inwestor opisuje przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego. Art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 PZP stanowi, iż wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie: 1) kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na podstawie dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Pr. bud., 2) planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Pr. bud.

W wypadku robót budowlanych dla ustalenia czy wartość różnych umów powinna być określana łącznie, decydujące jest stwierdzenie, czy rezultatem wykonania robót jest jedno przedsięwzięcie. Dlatego też roboty budowlane odnoszące się do różnych obiektów budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego, ale stanowiące jedno zamierzenie budowlane w rozumieniu przepisów Prawa zamówień publicznych, należy oszacować łącznie. Wartością zamówienia jest wówczas suma wartości robót budowlanych składających się na takie zamierzenie. Podobnie budowa kilku obiektów budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego, ale funkcjonalnie powiązanych i składających się na jedno zamierzenie budowlane w rozumieniu Prawa zamówień publicznych, oznacza konieczność łącznego szacunku robót budowlanych składających się na zamierzenie. Inwestor przy ustalaniu wartości zamówienia na roboty budowlane jest obowiązany uwzględnić (wliczyć) wartość dostaw oraz usług, jakie odda do dyspozycji wykonawcy. Warunkiem jest ustalenie, że dostawy te lub usługi są niezbędne do wykonania robót budowlanych. Jest to sytuacja, w której inwestor, z różnych względów, zakupił lub w inny sposób nabył materiały lub ich część do wykonania robót budowlanych bądź też osobno zamówił usługi niezbędne do prawidłowego wykonania robót i zamierza przekazać je wykonawcy w celu użycia do wykonania robót.

Art. 134 PZP określa jakie dane powinna zawierać SWZ, w tym termin wykonania zamówienia i wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Zgodnie z art. 432 PZP – umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej. Inwestor może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 449 ust. 1 i 2 PZP).

Ogólne uregulowania dotyczące umów o roboty budowlane – niezależnie od zawartych w przepisach określających udzielanie zamówień publicznych – zawarte zostały w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁵ w tytule XVI (art. 647–658).

W myśl art. 454 ust. 1 PZP Istotna zmiana zawartej umowy wymaga przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia uregulowana została w art. 455 PZP. Natomiast art. 36a Prawa budowlanego rozróżnia istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę od nieistotnego. Projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, a w przypadku uznania, że jest ono nieistotne, jest obowiązany zamieścić w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstąpienia. Nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę oraz ponownego zgłoszenia (art. 36a ust. 6 Prawa budowlanego).

⁴⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112).
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
10. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278).
11. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251).
12. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151).
13. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz Systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 45).
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. poz. 1686) – obowiązujące do 27 stycznia 2023 r.
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2018 r. poz. 963) – obowiązujące do 19 września 2021 r.
16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. poz. 2458).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389) – utraciło moc 1 stycznia 2022 r.
18. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. poz. 1518).
20. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.) – obowiązywało do 20 września 2022 r.

21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839, ze zm.).
22. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. poz. 2454).
24. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Minister Infrastruktury
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Senatu RP
12. Marszałek Województwa Łódzkiego
13. Marszałek Województwa Opolskiego
14. Starosta Powiatu Kieleckiego
15. Starosta Powiatu Świebodzińskiego
16. Starosta Powiatu Wałbrzyskiego
17. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
18. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu
19. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi
20. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kielcach
21. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Hajnówce
22. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla powiatu świebodzińskiego
23. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w powiecie wałbrzyskim