NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Zachodniopomorska Delegatura w Szczecinie

DZS.410.25.2.2026

Pani
Magdalena Zagrodzka
Wójt Gminy Dobra
Urząd Gminy Dobra
ul. Szczecińska 16a
72-003 Dobra

Wystąpienie pokontrolne

P/26/040

Inwestycje drogowe w wybranych samorządach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Urząd Gminy Dobra[1], ul. Szczecińska 16a, 72-003 Dobra.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Magdalena Zagrodzka, Wójt Gminy Dobra od 7 maja 2024 r.[2]
W okresie objętym kontrolą od 22 listopada 2018 r. do 7 maja 2024 r. funkcję Wójta Gminy Dobra pełniła Teresa Dera.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Planowanie i przygotowanie inwestycji drogowych.
2. Realizacja inwestycji drogowych.
3. Utrzymanie dróg w okresie rękojmi i gwarancji określonej w umowie o wykonanie inwestycji.

Okres objęty kontrolą

Lata 2019-2026 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych[3], z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK).

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[4].

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Zachodniopomorska Delegatura w Szczecinie

Kontrolerzy

1. Radosław Kropiowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr DZS/21/2026 z 20 stycznia 2026 r. i nr DZS/63/2026 z 6 maja 2026 r.
2. Maria Kowalewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DZS/20/2026 z 20 stycznia 2026 r. i nr DZS/57/2026 z 28 kwietnia 2026 r.
3. Paweł Dopieralski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DZS/36/2026 z 26 stycznia 2026 r. i nr DZS/58/2026 z 28 kwietnia 2026 r.

(akta kontroli str. 1-12, 13-19)

---

[1] Dalej: Urząd Gminy lub Urząd.
[2] Dalej: Wójt Gminy.
[3] Czynności kontrolne w jednostce zakończyły się 30 czerwca 2026 r.
[4] Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[5] kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W trzech realizowanych przez Urząd inwestycjach drogowych poddanych szczegółowej analizie i badaniu, tj.: budowie ul. Malinowej w Wołczkowie[6] (zakończonej w maju 2025 r.), budowie ul. Piaskowej w Wołczkowie[7] (zakończonej w sierpniu 2025 r.) i budowie dróg w Bezrzeczu – osiedle za Stokrotką[8] (w trakcie trwania), nie stwierdzono uszkodzeń mogących wskazywać na niewłaściwe wykonanie przedmiotu umowy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, jako nierzetelny system planowania i wyboru inwestycji drogowych do realizacji. Nie zostały określone i upublicznione udokumentowane kryteria ich wyboru; nie opracowano, wbrew art. 35 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[9], planów rozwoju sieci drogowej; wnioski społeczności lokalnej w zakresie budowy i remontów dróg, nie były rozpatrywane w trybie określonym w Dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[10].

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie powyższych zadań zostały przeprowadzone w trybie określonym w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[11]. Jednak w drugim postępowaniu dot. ul. Piaskowej Urząd uznał nieprawdziwe referencje przedłożone przez Wykonawcę, warunkujące udzielenie zamówienia. W związku z odmową podpisania przez niego umowy, Urząd niezasadnie unieważnił postępowanie, aby w wyniku kolejnego, udzielić temu samemu Wykonawcy zamówienia za wyższą kwotę wynagrodzenia. W toku realizacji prac Wykonawca, mimo wydłużenia terminu wykonania umowy nie przedłożył zaktualizowanego zabezpieczenia należytego wykonania umowy[12]. Urząd nie zmienił jego formy na zabezpieczenie w pieniądzu.

W Urzędzie nie sprawowano prawidłowego nadzoru w zakresie prowadzenia dzienników budowy. W Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Obioru Robót Budowalnych[13], będących elementem umów na wykonanie robót budowlanych, określono bardzo szeroki zakres informacji, jakie miały być w nich ujmowane. Wymogi te nie były przestrzegane przez żadnego z wykonawców. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego, którzy na podstawie zawartych umów, mieli obowiązek kontroli prawidłowości prowadzenia dziennika budowy, nie podnosili braku w dziennikach informacji o okolicznościach mających znaczenie dla właściwego procesu budowlanego. Powyższe zaniechania skutkowały ograniczoną sprawdzalnością udzielanych w toku kontroli wyjaśnień, w tym w zakresie zasadności wielokrotnych przedłużeń terminów wykonania robót budowlanych i wzrostu wynagrodzeń wykonawców.

---

[5] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

[6] Nazwa zadania: *Wołczkowo budowa ul. Malinowej wraz z infrastrukturą*; dalej: ul. Malinowa, inwestycja lub zadanie.

[7] Nazwa zadania: *Wołczkowo budowa ul. Piaskowej wraz z infrastrukturą oraz przebudową istniejącego rowu melioracyjnego;* dalej: ul. Piaskowa, inwestycja lub zadanie.

[8] Nazwa zadania: *Budowa dróg w Bezrzeczu (osiedle za Stokrotką);* dalej: osiedle za Stokrotką, inwestycja lub zadanie.

[9] Dz. U. z 2025 r. poz. 889; dalej: ustawa o drogach publicznych.

[10] Dz.U. z 2025 r. poz.1691; dalej: kpa.

[11] Dz. U. z 2026 r. poz. 793 ze zm.; dalej: Pzp.

[12] Dalej: ZNWU.

[13] Dalej: Specyfikacje Techniczne.

Powyższe działania i zaniechania świadczą o możliwości wystąpienia mechanizmów korupcjogennych w działalności Urzędu takich jak: dowolność postępowania i brak jawności postępowania[14].

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[15] kontrolowanej działalności

1. Planowanie i przygotowanie inwestycji drogowych

1. Uwzględnienie w regulacjach wewnętrznych i zakresach czynności pracowników zadań w zakresie planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.

W Urzędzie w latach 2019-2025 za planowanie i przygotowanie inwestycji odpowiedzialne były trzy osoby: Wójt Gminy, Zastępca Wójta Gminy oraz Kierownik Wydziału ds. Komunalnych i Inwestycji[16], które nie posiadły wykształcenia drogowego, mostowego lub budowlanego. Realizacją inwestycji drogowych, w latach 2019-2024, zajmowało się od 12 do 13 pracowników WKI[17], a od 1 stycznia 2025 r. 12 pracowników WKI oraz trzech pracowników Biura Zamówień Publicznych. Uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej w 2019 r. posiadała jedna osoba[18], a w latach 2024-2025 trzy osoby[19]. Jeden pracownik (zatrudniony od 1 maja 2019 r. do 31 października 2024 r.) ukończył studia podyplomowe w zakresie prowadzenia inwestycji w budownictwie. Żaden z pracowników nie uczestniczył w szkoleniach dot. prowadzenia/nadzoru inwestycji drogowych oraz budownictwa drogowego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 111-118)

Zadania pracowników w zakresie planowania, przygotowania i realizacji inwestycji uregulowano w obowiązujących w badanym okresie Regulaminach Organizacyjnych Urzędu[20]. Nie wykazano w nich zadań przypisanych Gminie Dobra[21], jako zarządcy dróg, wynikających bezpośrednio z przepisów ustawy o drogach publicznych, tj.: art. 35 ust. 1 *Zarządca drogi sporządza i weryfikuje okresowo plany rozwoju sieci drogowej i przekazuje je, niezwłocznie po sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego*; art. 20 pkt 1 *Do zarządcy drogi należy w szczególności: opracowywanie projektów*

---

[14] Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020; https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf

[15] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

[16] Dalej: WKI.

[17] Według stanu na 31 grudnia danego roku, w latach 2019-2023 12, w 2024 r. 13. W jego skład wchodziły: stanowisko do spraw inwestycji, wieloosobowe stanowisko do spraw zamówień publicznych oraz wieloosobowe stanowisko do spraw komunalnych (drogi).

[18] Do 19 kwietnia 2019 r.

[19] W tym jedna od 1 grudnia 2024 r. do 31 stycznia 2025 r. W latach 2020-2023 żaden z pracowników nie posiadał uprawnień budowlanych.

[20] Regulamin Organizacyjny stanowiący załącznik do zarządzenia Wójta Gminy Dobra nr 62/2013 z 3 czerwca 2013 r. ze zm., Regulamin Organizacyjny stanowiący załącznik do zarządzenia Wójta Gminy Dobra nr 74/2023 z 26 maja 2023 r. ze zm., Regulamin Organizacyjny stanowiący załącznik do zarządzenia Wójta Gminy Dobra nr 208/2024 z 28 listopada 2024 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2025 r.; dalej: Regulamin Organizacyjny.

[21] Dalej: Gmina lub Gmina Dobra.

planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; art. 20 pkt 9a *Do zarządcy drogi należy w szczególności: sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad*; przeprowadzanie analizy w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym w oparciu o zapisy art. 20 pkt 10 *przeprowadzanie okresowych kontroli stanu drogi i drogowych obiektów inżynierskich*; art. 20 pkt 15 *dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego*.

(akta kontroli str. 31-101, 105, 122-329, 337-412, 2809, 2862, 2910)

Wójt Gminy wyjaśniła: *(...) Analiza treści obowiązujących regulaminów organizacyjnych wskazuje, że określały one zadania poszczególnych komórek organizacyjnych, bez szczegółowego wyliczania wszystkich obowiązków wynikających z ustaw szczególnych, w tym ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. W toku kontroli została przeprowadzona analiza obowiązujących regulacji wewnętrznych i obowiązki gminy jako zarządcy dróg (...) zostały wprost wpisane w zakres obszaru działań Wydziału ds. Komunalnych i Inwestycji (...).*

(akta kontroli str. 4306)

Pracownikom odpowiedzialnym za realizację inwestycji drogowych określono zakresy obowiązków służbowych. Nie uwzględniono w nich zadania związanego z weryfikowaniem sposobu sprawowania nadzoru inwestorskiego. W zakresach wskazano jedynie: *Organizowanie nadzoru inwestorskiego nad realizowanym zadaniem, w tym sporządzanie umowy i przekazanie do księgowości* oraz *ścisła współpraca z Inspektorem Nadzoru w zakresie prowadzonych robót*.
Wójt Gminy wyjaśniła: *Sposób sprawowania nadzoru inwestorskiego był weryfikowany poprzez udział pracowników Urzędu w naradach budowy, analizę dokumentacji budowy, kontrolę wpisów i zgłoszeń, weryfikację faktur pod względem merytorycznym, analizę postępu robót, kontrolę dokumentacji odbiorowej oraz bieżący kontakt z inspektorami nadzoru. Zakres obowiązków pracowników obejmował organizowanie nadzoru inwestorskiego nad realizowanymi zadaniami, co w praktyce obejmowało również bieżącą współpracę i weryfikację wykonywania umów przez inspektorów. Do faktur nie dołączano odrębnych protokołów zdawczo-odbiorczych, ponieważ usługa nadzoru miała charakter ciągły, a potwierdzenie merytoryczne faktury było traktowane jako potwierdzenie wykonania czynności za dany okres.*

(akta kontroli str. 122-329, 337-412, 4314)

2. Stan sieci drogowej w latach 2019-2025 na terenie Gminy Dobra.

Długość sieci drogowej ogółem[22] administrowanej przez Urząd wzrosła ze 145,380 km w 2018 r.[23] do 146,293[24] w 2025 r. (o 0,913 km). Długość dróg o nawierzchni twardej ogółem uległa zwiększeniu z 94,172 km w 2018 r. na 113,239 km w 2025 r.[25], tj. o 19,067 km (z tego:

[22] Drogi lokalne i dojazdowe.
[23] Według stanu na 31 grudnia danego roku.
[24] Tj. w latach 2018-2025 kolejno (w km): 145,380; 145,414; 143,820; 143,820; 144,626; 144,626; 146,126; 146,293.
[25] Tj. w latach 2018-2025 kolejno (w km): 94,172; 100,125; 99,907; 100,828; 108,748; 109,330; 111,979; 113,239.

ulepszonej z 79,645 km do 102,479[26], tj. zwiększenie o 22,834 km i nieulepszonej z 14,527 km na 10,760[27], tj. zmniejszenie o 3,767 km). Długość dróg o nawierzchni gruntowej ogółem uległ a zmniejszeniu z 51,209 km w 2018 r. do 33,055 km w 2025 r.[28], tj. o 18,154 km (z tego: wzmocnionej z 24,830 km do 15,800 km[29], tj. zmniejszenie o 9,030 km i naturalnej z 26,379 km do 17,255 km[30]).

(akta kontroli str. 442-443, 448)

W Formularzu danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast *A. Dane dotyczące dróg*, sporządzonym według stanu na 31 grudnia 2021 r., wskazano błędną sumę długości i powierzchni dróg w Gminie Dobra. Kierownik WKI wyjaśnił, że rozbieżność mogła powstać wskutek błędu rachunkowego lub omyłki technicznej popełnionej na etapie sporządzania formularza.
Urząd nienależycie wywiązał się z obowiązku terminowego przekazania danych o sieci dróg publicznych według stanu na 31 grudnia 2025 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 442-443, 450-456, 4112)

3. Zadania drogowe w latach 2019-2025 zrealizowane przez Urząd Gminy.

Urząd w latach 2019-2025 realizował 32 inwestycje drogowe o łącznej długości 34,48 km na kwotę 137 174,5 tys. zł[31], z tego: 17 zadań drogowych o charakterze budowy o łącznej długości 18,06 km na kwotę 99 009,9 tys. zł[32] oraz 15 o charakterze przebudowy o łącznej długości 16,42 km na kwotę 38 164,6 tys. zł[33]. Przeprowadzono również remonty dróg o łącznej długości 106,215 km na kwotę 7 430,9 tys. zł finansowane, poza jednym przypadkiem[34], ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli str. 459-464, 721-722)

W związku prowadzeniem inwestycji ul. Piaskowa, Urząd pozostawał w trzech sporach w wykonawcami i podwykonawcami, tj.: 1) firma (...), jako podwykonawca w zakresie przebudowy rowu melioracyjnego, wystąpiła z pozwem do sądu o zapłatę przeciwko Gminie Dobra i Wykonawcy[35], kwota zabezpieczona w depozycie sądowym wyniosła 416,6 tys. zł; 2) 7 listopada 2025 r. firma (...) jako podwykonawca na dostawę materiałów wystąpiła z roszczeniem do Gminy o zapłatę odsetek za opóźnioną zapłatę za dostarczone materiały dla wykonawcy robót w kwocie 108,4 tys. zł; 3) 4 grudnia 2025 r. Sąd Polubowny przy Prokuratorii Generalnej RP na wniosek Wykonawcy, wystąpił do Gminy z wnioskiem o przeprowadzenie koncyliacji w sporze wynikającym z zamówienia publicznego w kwocie 5 201,8 tys. zł. Gmina

---

[26] Tj. w latach 2018-2025 kolejno (w km): 79,645; 86,682; 87,030; 88,316; 96,225; 96,806; 99,194; 102,479.
[27] Tj. w latach 2018-2025 kolejno (w km): 14,527; 13,443; 12,877; 12,512; 12,523; 12,523; 12,785; 10,760.
[28] Tj. w latach 2018-2025 kolejno (w km): 51,209; 45,289; 43,913; 42,318; 35,878; 35,297; 34,147; 33,055.
[29] Tj. w latach 2018-2025 kolejno (w km): 24,830; 20,273; 18,749; 18,004; 17,900; 17,365; 16,659; 15,800.
[30] Tj. w latach 2018-2025 kolejno (w km): 26,379; 25,016; 25,164; 24,314; 17,978; 17,932; 17,488; 17,255.
[31] W tym środki własne w kwocie 94 731,1 tys. zł oraz środki pozyskane w ramach dofinansowania zewnętrznego w kwocie 42 443,4 tys. zł.
[32] W tym środki własne w kwocie 59 535,4 tys. zł oraz środki pozyskane w ramach dofinansowania zewnętrznego w kwocie 39 474,5 tys. zł.
[33] W tym środki własne w kwocie 35 195,7 tys. zł oraz środki pozyskane w ramach dofinansowania zewnętrznego w kwocie 2 968,9 tys. zł.
[34] Kwota wydatkowana na zadanie: 2 723,3 tys. zł, w tym: środki własne: 1 406,7 tys. zł oraz środki pozyskane w ramach dofinansowania zewnętrznego: 1 316,6 tys. zł.
[35] Ostateczne wezwanie przedsądowe z 16 czerwca 2023 r.

odmówiła udziału w koncyliacji. Pozostałe dwie sprawy były na etapie postępowania sądowego w pierwszej instancji, które nie zakończyły się prawomocnymi wyrokami.

(akta kontroli str. 459-720, 4700)

4. Działania podejmowane przez Urząd w zakresie pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji drogowych w latach 2019-2025.

W latach 2019-2025 Urząd złożył łącznie 27 wniosków[36] o dofinansowanie ze środków UE i krajowych na realizację inwestycji drogowych, z czego przyznano dofinansowanie na 17 wniosków[37]. Kwota przyznanego dofinansowania wynosiła 55 523,2 tys. zł, z tego: w 2019 r.: 2 709,6 tys. zł[38], w 2020 r.: 3 224,0 tys. zł[39], w 2021 r.: 2 029,3 tys. zł[40], w 2022 r.: 10 550,6 tys. zł[41], w 2023 r.: 29 356,1 tys. zł[42], w 2024 r.: 4 443,8 tys. zł[43], w 2025 r.: 3 209,8 tys. zł[44].

(akta kontroli str. 836-838)

5. Rzetelność dokonywania wyboru inwestycji drogowych do realizacji przez Urząd.

Wójt Gminy nie opracowała w latach 2019-2025 udokumentowanych zasad/kryteriów doboru inwestycji drogowych do remontów i realizacji, nie określił kierunków rozwoju sieci drogowej, nie została opracowana strategia/strategie rozwoju gminy. Urząd nie posiadał danych o stanie nawierzchni wg skali[45] stosowanej przez GDDKiA[46]. Na jednej ulicy z 10 analizowanych inwestycji, Policja odnotowała jeden wypadek drogowy. (ul. Spółdzielców w 2024 r.). Nie były sporządzane w formie udokumentowanej plany objazdu dróg przez radnych.

(akta kontroli str. 890-894)

Wójt Gminy wyjaśniła m.in., że: *(...) brak odrębnej strategii rozwoju gminy w latach 2019–2025 nie stanowiło naruszenia obowiązujących przepisów prawa. Jednocześnie należy wskazać, ze Gmina Dobra przystąpiła do Strategii Rozwoju Ponadlokalnego Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, stanowiącej podstawowy dokument strategiczny wyznaczający kierunki rozwoju gmin tworzących Szczeciński Obszar Metropolitalny. (...) W latach 2019–2025 zadania związane z rozwojem i utrzymaniem dróg gminnych były planowane przede wszystkim w oparciu o budżet Gminy, Wieloletnią Prognozę Finansową, wnioski mieszkańców, potrzeby zgłaszane przez radnych i*

---

[36] W tym: w 2019 r. dwa wnioski, w 2020 r. jeden, w 2021 r. cztery, w 2022 r. osiem, w 2023 r. dziewięć, w 2024 r. dwa i w 2025 r. jeden.

[37] W tym: w 2019 r. dwa wnioski, w 2020 r. i 2021 r. po jednym wniosku, w 2022 r. cztery , w 2023 r. siedem, w 2024 r. i 2025 r. po jednym wniosku.

[38] Przyznane z Funduszu Dróg Samorządowych; dalej: FDS.

[39] Przyznane z FDS.

[40] Przyznane z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg; dalej: RFRD.

[41] Przyznane z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (259,4 tys. zł), RFRD (3 293,2 tys. zł) oraz Polskiego Ładu Programu Inwestycji Strategicznych (6 998,0 tys. zł - dofinansowanie dwóch wniosków, tj. edycja 2/2021 - 4 999,0 tys. zł oraz edycja 3PGR/2021 - 1 999,0 tys. zł).

[42] Przyznane z RFRD (15 150,6 tys. zł - dofinansowanie czterech wniosków na kwotę: 1 338,1 tys. zł, 1 413,2 tys. zł, 5 599,0 tys. zł, 6 800,3 tys. zł), Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (4 206,7 tys. zł) oraz Polskiego Ładu Programu Inwestycji Strategicznych (9 998,8 tys. zł dofinansowanie dwóch wniosków, tj. edycja 6PGR/2023 kwota 1 999,9 tys. zł oraz edycja 8/2023 kwota 7 998,9 tys. zł).

[43] Przyznane z RFRD.

[44] Przyznane z RFRD.

[45] System SOSN: a) klasa A (stan dobry) – nawierzchnie nowe i odnowione nie wymagające remontów; b) klasa B (stan zadowalający) – nawierzchnie nowe i odnowione nie wymagające remontów; c) klasa C (stan niezadowalający) – nawierzchnie z uszkodzeniami wymagającymi zaplanowania remontów; klasa D (stan zły) – nawierzchnie z uszkodzeniami i wymagające natychmiastowych remontów. System SOSN zastąpiony został systemem DSN - zarządzenia nr 34 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 30 kwietnia 2015 roku.

[46] Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

sołectwa, wyniki objazdów dróg oraz możliwości pozyskania dofinansowania. Nie sporządzano w tym okresie odrębnego dokumentu pod nazwą „plan rozwoju sieci drogowej" w rozumieniu art. 35 ustawy o drogach publicznych. Planowanie miało charakter rozproszony i było ujmowane w dokumentach finansowych Gminy. Po analizie zagadnienia przez obecne Kierownictwo Urzędu podjęto działania zmierzające do uporządkowania tej praktyki, w tym do opracowania dokumentu obejmującego plan rozwoju i remontów dróg gminnych. Analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego były prowadzone przede wszystkim w oparciu o bieżące obserwacje stanu dróg, objazdy, zgłoszenia mieszkańców, uwagi radnych, informacje służb oraz okresowe kontrole stanu dróg. Nie były one jednak każdorazowo ujmowane w formie odrębnego, kompleksowego opracowania. Okresowe pomiary ruchu drogowego nie były prowadzone w sposób systemowy dla wszystkich dróg gminnych, z uwagi na lokalny charakter tych dróg, brak ruchu tranzytowego oraz ograniczony zakres ruchu na drogach osiedlowych i dojazdowych. Wykonywane pomiary były dostosowane do realnych potrzeb (...) oraz możliwości finansowych Gminy. (...).

(akta kontroli str. 4309-4311)

Uchwała, o której mowa w powyższych wyjaśnieniach przyjęta została 9 lutego 2024 r. Wskazana w niej strategia nie obejmowała rozwoju dróg lokalnych w poszczególnych miejscowościach Gminy Dobra, podobnie jak, załączona do niej mapa infrastruktury transportowej (istniejącej i planowanej) Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

(akta kontroli str. 4489-4528)

Wójt Gminy nie sporządzała, wbrew art. 35 ustawy o drogach publicznych planów rozwoju sieci drogowej; nie prowadził analiz w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym w oparciu o przeprowadzone na podstawie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, okresowe kontrole stanu drogi i drogowych obiektów inżynierskich oraz dokonywane okresowe pomiary ruchu drogowego (art. 20 pkt 15 ww. ustawy), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 841, 890-892)

W sprawie przeprowadzanych analiz, wyciąganych wniosków lub braku takich działań dotyczących: wprowadzenia sytemu oceny punktowej stanu dróg lub oceny stanu technicznego dróg, zawierających opis kryteriów wyboru, liczby punktów i ich wag, zasady wyboru kolejności dróg poddanych remontowi, przebudowie, budowie lub zlecenia podmiotom zewnętrznym opracowania zasad wyboru dróg do ww. robót budowalnych (np. uczelniom wyższym, w tym wykorzystanie analiz wielokryterialnych w planowaniu dróg), w formie udokumentowanej, zapewniających sprawdzalność podejmowanych decyzji o wyborze konkretnych dróg do remontu, przebudowy lub budowy i terminie podejmowania tych prac, Wójt Gminy wyjaśniła, że *w latach 2019–2025 nie funkcjonował w Urzędzie odrębny, sformalizowany system punktowej oceny stanu dróg ani dokument zawierający wagi i kryteria wyboru dróg do remontu, przebudowy lub budowy. Decyzje o wyborze zadań podejmowano na podstawie łącznej oceny takich okoliczności jak: stan techniczny drogi, potrzeby mieszkańców, rozwój zabudowy, znaczenie drogi dla układu komunikacyjnego, konieczność wykonania odwodnienia lub infrastruktury podziemnej, gotowość dokumentacyjna, możliwość pozyskania dofinansowania oraz dostępność środków w budżecie i WPF. Ze względu na powyższe Gmina nie realizowała punktowego systemu oceny stanu dróg.*

(akta kontroli str. 4310-4311)

Na podstawie 10 celowo wybranych inwestycji[47], oddanych do użytku w latach 2019-2025 ustalono m.in., że z zapisów dzienników objazdów dróg[48] wynikała konieczność dokonania remontów w czterech przypadkach, w dwóch przedmiotem prac były drogi gruntowe, w dwóch stan dróg był dobry. Urząd posiadał wnioski mieszkańców w sprawie poprawy stanu dróg odnośnie czterech inwestycji (trzy, w których wskazano konieczność remontu w dziennikach objazdu drogi i jedna dot. drogi gruntowej)[49].

(akta kontroli str. 893-894)

Kierownik WKI oświadczył, że: *Wnioski dotyczące remontu, budowy dróg gminnych składane przed 2019 r., znajdują się w archiwum gminnym, jednakże z uwagi na okres przechowywania dokumentacji mogły ulec wybrakowaniu. Zgłaszanie przez mieszkańców, radnych, rad sołeckich wniosków dotyczących budowy oraz remontów dróg gminnych w ramach procedury opracowywania budżetu gminy na kolejny rok budżetowy wynika z obowiązujących regulacji wewnętrznych, które zostały wprowadzone stosownym Zarządzeniem Wójta Gminy Dobra w sprawie opracowania materiałów planistycznych do sporządzenia projektu budżetu oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej. (...).*

(akta kontroli str. 891)

Wójt Gminy wyjaśniła, że: *Zmiany ocen stanu dróg w dziennikach objazdów wynikały z upływu czasu, zmiany natężenia ruchu, postępującej zabudowy mieszkaniowej, warunków atmosferycznych, bieżących napraw, rozpoczęcia lub zakończenia robót budowlanych oraz różnego zakresu ocenianych elementów drogi: (...). Zalecenia wynikające z okresowych przeglądów dróg były realizowane sukcesywnie, przy uwzględnieniu charakteru stwierdzonych nieprawidłowości, ich wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, dostępnych środków finansowych oraz możliwości organizacyjnych Gminy. W pierwszej kolejności podejmowano działania dotyczące elementów mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo użytkowników dróg, w szczególności oznakowania drogowego, widoczności znaków oraz usuwania gałęzi znajdujących się w skrajni drogi. W odniesieniu do dróg o nawierzchni nieutwardzonej należy wskazać, że część zaleceń miała charakter powtarzalny i wynikała ze specyfiki tych dróg, warunków atmosferycznych oraz bieżącej eksploatacji. Nierówności nawierzchni, zawyżone pobocza, zastoiska wody lub brak rowów wymagały działań o charakterze remontowym lub inwestycyjnym, które były planowane w ramach dostępnych środków budżetowych.*

(akta kontroli str. 4311-4313)

W ośmiu zadaniach inwestycyjnych Urząd zawarł umowy na sporządzenie dokumentacji projektowej, która została odebrana, a do końca 2025 r. roboty budowlane nie zostały

---

[47] Budowa dróg w Bezrzeczu (osiedle za Stokrotką) umowa z 17 lipca 2024 r.; Budowa ulic w Dobrej: Jaworowa, Białej Brzozy, Kasztanowa, Jaśminowa, umowa z 19 lipca 2023 r.; Wołczkowo budowa ul. Malinowej wraz z infrastrukturą, umowa z 26 września 2023 r.; Budowa ulicy Morenowej w Mierzynie, umowa z 25 kwietnia 2024 r.; Budowa drogi Azaliowa, Perłowa w Bezrzeczu, umowa z 26 stycznia 2023 r.; Wołczkowo budowa ul. Piaskowej wraz z infrastrukturą oraz przebudową istniejącego rowu melioracyjnego, umowa z 26 sierpnia 2022 r.; Modernizacja ulicy Zakładowej wraz z infrastrukturą w Mierzynie, umowa z 4 marca 2020 r.; Modernizacja ul. Spółdzielców w Mierzynie, umowa z 10 grudnia 2019 r.; Budowa drogi ul. Łąkowa w Wołczkowie wraz z infrastrukturą, umowa z 10 października 2018 r.; Budowa drogi dojazdowej ul. Dereszowa w Dobrej, umowa z 10 listopada 2021 r.

[48] O których mowa w § 11 rozporządzenia 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 tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).

[49] Tj.: remont: Budowa dróg w Bezrzeczu (osiedle za Stokrotką), Wołczkowo budowa ul. Malinowej wraz z infrastrukturą, Budowa ulicy Morenowej w Mierzynie, nawierzchnia gruntowa: Budowa ulic w Dobrej Jaworowa, Białej Brzozy, Kasztanowa, Jaśminowa.

rozpoczęte[50]. Dodatkowo Urząd posiadał pozwolenia na realizację 21 inwestycji drogowych, które do końca 2025 r. nie były realizowane.

(akta kontroli str. 459-464, 839-840)

Wójt Gminy wyjaśniła m.in., że: *Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadań, które do końca 2025 r. nie weszły w fazę realizacji miało na celu przygotowanie Gminy do przyszłego wykonania inwestycji, zabezpieczenie możliwości ubiegania się o dofinansowanie, uzyskanie wymaganych uzgodnień oraz określenie zakresu rzeczowego i finansowego robót. Wybór zadań do opracowania dokumentacji następował na podstawie potrzeb komunikacyjnych, zgłoszeń mieszkańców, planów rozwoju zabudowy, stanu dróg, potrzeby wykonania infrastruktury technicznej oraz możliwości ujęcia zadań w budżecie i WPF. Urząd dostrzega ryzyko dezaktualizacji dokumentacji projektowej wraz z upływem czasu. Przed wszczęciem postępowań na roboty budowlane dokumentacje będą wymagały weryfikacji, w szczególności w zakresie kosztorysów, uzgodnień branżowych, stanu istniejącej infrastruktury, przepisów prawa i aktualnych warunków terenowych. (...).*

(akta kontroli str. 4312-4313)

W sprawie zidentyfikowanych barier oraz problemów związanych z: zaplanowaniem, przygotowaniem i realizacją inwestycji drogowych, utrzymaniem dróg objętych tymi inwestycjami w okresie rękojmi i gwarancji oraz proponowanymi zmianami legislacyjnymi Wójt Gminy m.in. wyjaśniła, że: *W zakresie planowania, przygotowania i realizacji inwestycji drogowych wskazuję, że proces ten, z uwagi na wielobranżowy charakter inwestycji drogowych, wymaga koordynacji wielu czynności formalnych, technicznych i organizacyjnych. W praktyce występowały bariery związane w szczególności z koniecznością uzyskiwania licznych uzgodnień, weryfikacją dokumentacji projektowej, koordynacją stanowisk gestorów sieci i właściwych organów, a także z ujawnianiem na etapie realizacji rozbieżności pomiędzy dokumentacją, danymi geodezyjnymi a stanem faktycznym w terenie. Dodatkową barierę stanowiły ograniczone możliwości kadrowe i organizacyjne, przy jednoczesnym prowadzeniu wielu czynności administracyjnych związanych z przygotowaniem, realizacją, rozliczaniem i nadzorowaniem inwestycji. Występowały również trudności lokalowe i organizacyjne, które wpływały na sprawność obiegu dokumentacji oraz koordynację pracy pomiędzy osobami zaangażowanymi w proces inwestycyjny. (...). W okresie objętym kontrolą Gmina Dobra nie występowała formalnie do właściwych organów z samodzielnymi propozycjami zmian legislacyjnych dotyczących przygotowania, realizacji inwestycji drogowych lub utrzymania dróg w okresie rękojmi i gwarancji (...), można wskazać obszary, których doprecyzowanie mogłoby usprawnić proces inwestycyjny. Dotyczy to w szczególności zasad odpowiedzialności za aktualność i kompletność danych geodezyjnych oraz branżowych, koordynacji uzgodnień z gestorami sieci i organami administracji, terminów zajmowania stanowisk przez podmioty uczestniczące w procesie inwestycyjnym, a także obowiązków wykonawców w okresie rękojmi i gwarancji, w tym sposobu i terminów usuwania usterek. (...).*

[50] Poz. 5, umowa z 11 lutego 2021 r. do 27 października 2023 r., Poz. 6, umowa z 18 lutego 2021 r. do 23 grudnia 2022 r., Poz. 9 umowa z 12 listopada 2019 r. do 20 maja 2020 r. po zmianie do 30 lipca 2021 r., Poz. 14 umowa z 29 marca 2024 r. do 13 grudnia 2024 r. po zmianie do 15 lutego 2025 r., Poz. 16 umowa z 4 marca 2022 r. do 5 grudnia 2022 r. po zmianie do 3 czerwca 2026 r., Poz. 18 umowa z 26 stycznia 2024 r. do 20 grudnia 2024 r. po zmianie do 30 lipca 2025 r., Poz. 19 umowa z 12 kwietnia 2019 r. do 31 stycznia 2020 r., po zmianie do 31 maja 2023 r., Poz. 20 umowa z 19 lutego 2021 r. do 15 listopada 2021 r. po zmianie do 15 lipca 2022 r., Poz. 22 umowa z 10 listopada 2021 r., do 30 listopada 2022 r. po zmianie do 30 czerwca 2023 r.

(akta kontroli str. 4429-4437)

6. Kontrole zewnętrzne, wewnętrzne lub audyty dotyczące realizacji zadań związanych z prowadzeniem inwestycji drogowych przeprowadzone w Urzędzie Gminy.

W Urzędzie w latach 2019-2025 nie został przeprowadzony żaden audyt wewnętrzny lub kontrola wewnętrzna dotyczące zagadnień planowania, przygotowania i realizacji budowy lub remontów dróg.

(akta kontroli str. 898-899)

Wójt Gminy wyjaśniła m.in, że: *(...) audyt wewnętrzny prowadzony jest przez audytora zatrudnionego na ½ etatu, co powoduje, że nie jest możliwe jednoczesne zweryfikowanie wszystkich obszarów o istotnym ryzyku. Wiąże się więc z koniecznością dokonania wyboru, w tym obszarów, które nie były dotąd objęte audytem, z jednoczesnym uwzględnieniem aktualnych priorytetów Kierownictwa. (...) pominięcie szczegółowego rodzaju inwestycji drogowych Gminy w planach audytu, nie oznaczało braku nadzoru. (...) inwestycje te w dużej mierze podlegały weryfikacji przez inne instytucje, a także w zakresie istotnych procesów były obejmowane audytem w ramach innych zadań audytowych. Ponadto, audyt wewnętrzny nie ma bezwzględnego obowiązku obejmowania zadaniem audytowym, każdej lub konkretnego rodzaju inwestycji, szczególnie jeżeli może pewne procesy pokryć w ramach innych zadań. Nie przeprowadza bieżącej weryfikacji konkretnych działań inwestycyjnych ani nie ma wpływu na ich przebieg czy akceptację. Działa na podstawie planu w uzgodnieniu z Wójtem Gminy w obszarze procedur i kontroli. (...).*

(akta kontroli str. 4309, 4338-4343)

Powyższe zagadnienia (w różnym stopniu szczegółowości) były przedmiotem pięciu kontroli zewnętrznych, z tego jedna nie została zrealizowana do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK, w jednej nie zostały stwierdzone nieprawidłowości, w trzech sformułowano wnioski, które wg korespondencji Urzędu kierowanej do organów kontrolnych, zostały wykonane.

(akta kontroli str. 898-904)

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie w ramach kontroli doraźnej przeprowadzonej w 2019 r. w zakresie finansowania w latach 2018-2019 z budżetu Gminy Dobra wybranych inwestycji, w szczególności zadań pn.: Budowa ul. Tura w Dołujach, utwardzenie odcinka ul. Tura w Dołujach oraz modernizacja dróg płytami drogowymi stwierdziła, że Gmina podjęła decyzje o wykonaniu - jako zadanie dodatkowe - utwardzenie odcinka ul. Tura, stanowiącej drogę wewnętrzną i będącej we współwłasności jednostki samorządu terytorialnego w udziale wynoszącym 94/1000. Za wykonane roboty 11 grudnia 2018 r. z budżetu Gminy zapłacono 158,2 tys. zł, co było niezgodne z art. 7 w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym[51] oraz w zw. z art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych[52]. Gmina zobowiązała się do ponoszenia wydatków wyłącznie na zadania określone przepisami obowiązującego prawa i nie przekazywania środków na remonty ulic będących przedmiotem jej współwłasności, bez udziału pozostałych współwłaścicieli, w tym bez wyrażenia przez nich zgody na pokrycie części kosztów stosownie do przysługujących im udziałów.

(akta kontroli str. 900-902, 1120-1152)

[51] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.).
[52] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).

Wojewoda Zachodniopomorski w ramach kontroli dotyczącej realizacji zadania nr 31/DGIP/2018, Modernizacja ulicy Szkolnej i odcinka ulicy Górnej oraz budowy odcinka ul. Nad Ruczajem w Bezrzeczu, w związku z brakiem opinii technologicznej, w przypadku realizacji zadań tego typu w przyszłości, zalecił egzekwowanie od Wykonawcy obowiązku sporządzenia dokumentów określonych przez Zamawiającego w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Wójt Gminy z piśmie do Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego z 25 czerwca 2021 r. powiadomił, że do końca lipca br. Gmina zobowiązuje się do wymiany uszkodzonej barierki i do egzekwowania od Wykonawców obowiązku sporządzania dokumentów określonych przez Zamawiającego w Specyfikacjach Technicznych.

(akta kontroli str. 900-902, 1153-1175)

W okresie od 7 października 2025 r. do 23 stycznia 2026 r. w Urzędzie przeprowadzona została przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie kontrola kompleksowa gospodarki finansowej Gminy Dobra za lata 2021-2024 oraz wybranych zagadnień za okres sprzed 2021 r. i występujących w 2025 r. W jej ramach analizowano m.in. procedurę udzielania zamówienia publicznego na realizację zadania Budowa dróg w Bezrzecze (osiedle za Stokrotką). Nie zostały stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 905-907, 1014-1019, 1111-1114)

7. Zabezpieczenie interesów Urzędu Gminy w umowach na opracowanie dokumentacji projektowej.

W każdej z trzech umów na sporządzenie dokumentacji projektowej[53], analizowanych trzech inwestycji, zawarto postanowienia zabezpieczające interes Gminy Dobra takie jak: obowiązek pełnienia nadzoru autorskiego (w przypadku ul. Malinowej zawarto odrębną umowę); przeniesienie autorskich praw majątkowych; klauzule dotyczące wynagrodzenia za przeniesienie praw autorskich; kary umowne za zwłokę w realizacji dokumentacji lub odstąpienie od umowy z winy wykonawcy; odpowiedzialność za wady projektu, w tym wynikłe szkody; zgodności projektu z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (obowiązywało do 31 grudnia 2021)[54], rozporządzeniem 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[55] lub rozporządzeniem 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 (obowiązywało do 31 grudnia 2021 r.)[56]. Okres gwarancji na wykonaną dokumentację był udzielony do końca gwarancji robót, jakie zostały

[53] Tj. umowa nr: 44/2021 z 11 lutego 2021 r. (osiedle za Stokrotką), WKI.ZP.272.33.2019.AA z 5 lipca 2019 r. (ul. Piaskowa), 533/2019 z 28 października 2019 r. (ul. Malinowa).
[54] Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.
[55] Dz. U. poz. 2458.
[56] Dz. U. Nr 130 poz. 1389.

wykonane na podstawie tej dokumentacji, jednak nie dłużej niż 60 miesięcy od daty podpisania końcowego protokołu odbioru dzieła (ul. Malinowa, osiedle za Stokrotką) lub 60 miesięcy od daty otrzymania przez Zamawiającego decyzji o pozwoleniu na budowę lub złożenia bez zastrzeżeń zgłoszenia robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę (ul. Piaskowa). Przedmiotem każdej z umów było również przekazanie decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanej na podstawie wykonanego projektu budowlanego.

(akta kontroli str. 1178-1229)

Kierownik WKI wyjaśnił, że: *(...) Umowa dotyczyła opracowania dokumentacji projektowej, a nie wykonania robót budowlanych, dlatego termin gwarancji powiązano z odbiorem dokumentacji jako przedmiotu umowy. Jednocześnie należy wskazać, że odpowiedzialność projektanta za dokumentację nie ograniczała się wyłącznie do okresu gwarancji. Umowa przewidywała również obowiązek pełnienia nadzoru autorskiego oraz reagowania na wątpliwości i konieczność wprowadzania rozwiązań w toku realizacji robót. Ponadto projektant odpowiada za wady dokumentacji na zasadach wynikających z umowy oraz przepisów prawa powszechnie obowiązującego. (...). Rozwiązanie takie wynikało z faktu, że pomiędzy opracowaniem dokumentacji projektowej a rozpoczęciem lub zakończeniem robót budowlanych może upłynąć znaczny okres czasu, zależny od możliwości finansowych Gminy, dostępności środków zewnętrznych, przebiegu postępowań administracyjnych lub innych okoliczności niezależnych od projektanta. Powiązanie okresu gwarancji wyłącznie z datą odbioru robót budowlanych mogłoby prowadzić do nieograniczonego w praktyce wydłużania odpowiedzialności projektanta za dokumentację projektową, w sytuacji gdy termin rozpoczęcia lub zakończenia robót budowlanych pozostaje poza jego wpływem. (...).*

(akta kontroli str. 4125-4127, 4392)

W powyższych umowach nie były ujęte postanowienia dot. m.in. wymogu: zgodności projektu z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowalne[57], rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie[58]; opracowania i sprawdzenia dokumentacji przez osoby posiadające odpowiednie specjalności; aktualizacji dokumentacji na etapie pozwolenia, wyboru wykonawcy i realizacji robót budowlanych; częstotliwości pobytów na budowie projektanta; zabezpieczenia wykonania umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 1176-1203, 1207-1229)

Urząd zawarł także umowę o dzieło nr 148/2018 z 26 marca 2018 r. na wykonanie dokumentacji technicznej budowy kanalizacji deszczowej w ramach zadania pn. „Budowa kanalizacji deszczowej w ul. Siewna, Liliowa, Łanowa, Piaskowa, Kalinowa w Wołczkowie", w której nie ujęto zapisów dotyczących m.in. pełnienia nadzoru autorskiego, gwarancji, a także odpowiedzialności Wykonawcy dokumentacji projektowej za wady w jej wykonaniu oraz wynikłe szkody.

(akta kontroli str. 1255-1270)

[57] Dz.U z. 2026 r. poz. 524 ze zm.; dalej: Prawo budowlane.
[58] Dz. U. z 2016 r. poz. 124. Rozporządzenie uchylone z dniem 21 września 2022 r.

Kierownik WKI wyjaśnił, że: *Zamawiający zawarł z autorami dokumentacji projektowej odrębną Umowę Nadzoru Autorskiego (...) obejmował m.in.: czuwanie nad zgodnością realizowanych robót z dokumentacją projektową, uzgadnianie możliwości wprowadzania rozwiązań zamiennych, wyjaśnianie wątpliwości dotyczących dokumentacji projektowej, udział w komisjach, naradach technicznych i radach budowy, udział projektanta w wizytach na budowie. Nadzór autorski sprawowany był przez autorów dokumentacji projektowej (...). Odnosząc się do kwestii odpowiedzialności projektanta za ewentualne błędy dokumentacji projektowej należy wskazać, że niezależnie od zapisów umownych odpowiedzialność taka wynikała z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności z art. 471 i nast. Kodeksu cywilnego, regulujących odpowiedzialność za nienależyte wykonanie zobowiązania, oraz z przepisów ustawy Prawo budowlane określających obowiązki projektanta jako uczestnika procesu budowlanego.*

(akta kontroli str. 4120)

8. Kompletność i terminowość sporządzenia dokumentacji projektowej odebranej.

Każda z trzech dokumentacji projektowych analizowanych inwestycji (wszystkie w formule „wybuduj"), odebrana została przez Urząd bez uwag, w terminach wynikających z zawartych umów wraz z aneksami[59]. W żadnym przypadku, wg protokołów zdawczo-odbiorczych, przekazana dokumentacja nie była kompletna, tj. nie zawierała: (osiedle za Stokrotką i ul. Malinowa) harmonogramu realizacji (w rozbiciu na elementy robót analogicznie, jak w przedmiarach robót dla wszystkich branż) oraz Planu Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia; (ul. Piaskowa) zatwierdzenia projektu stałej organizacji ruchu oraz tymczasowej organizacji ruchu na okres realizacji robót. Kwota wynagrodzenia wykonawcy dokumentacji uległa zwiększeniu w dwóch umowach (ul. Malinowa ze 137,1 tys. zł brutto do 149,4 tys. zł brutto; ul. Piaskowa ze 149,6 tys. zł brutto do 164,3 tys. zł brutto). Dla osiedla za Stokrotką wynosiła 157,4 tys. zł brutto. Całość wynagrodzenia zapłacona została przez Urząd w wymaganych w umowach terminach. Decyzje ZRiD[60] wydane zostały przed odbiorem dokumentacji przez Urząd (przekazanie decyzji było jednym z warunków odbioru dokumentacji). Na etapie postępowań przetargowych na wykonanie robót budowlanych, wykonawcy nie zadawali pytań, które skutkowałyby koniecznością wprowadzania zmian w dokumentacji projektowej. Każda z dokumentacji zawierała rozwiązania dotyczące zapewnienia odpowiedniej jakości robót budowlanych (ujęte zostały w Specyfikacjach Technicznych).

(akta kontroli str. 1243-1254, 1280-1283, 1288-1296, 1310-1328, 1331-1338, 1601-1667, 1846-1894, 3050-3060, 4483)

Kierownik WKI oświadczył, że: *(...) brak wyszczególnienia w protokole zdawczo-odbiorczym dokumentu BIOZ oraz harmonogramów rzeczowo-finansowych nie oznacza, że dokumenty te nie zostały złożone Zamawiającemu. Dokumenty te zostały przekazane przez projektanta, natomiast nie zostały odrębnie wymienione w treści protokołu zdawczo- odbiorczego. Powyższe należy traktować jako uchybienie o charakterze formalno-technicznym w sposobie opisania zawartości przekazanej dokumentacji, a niejako brak wykonania obowiązku umownego przez projektanta. Zamawiający oświadcza, że wszystkie wymagane dokumenty zostały złożone Zamawiającemu. Zamawiający wskazuje również, że ewentualne braki wskazane na etapie postępowania*

[59] Umowa na sporządzenie dokumentacji: ul. Malinowa, umowa: 30 październik 2020 r., po zmianach: 31 marca 2022 r.; ul. Piaskowa, umowa: 20 maja 2020 r., po zmianach: 15 grudnia 2020 r.; osiedle za Stokrotką, umowa: 6 kwietnia 2022 r., po zmianach: 31 stycznia 2023 r.

[60] Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę zostały usunięte w wyznaczonym terminie. Odbiór dokumentacji projektowej nastąpił już po uzupełnieniu tych braków oraz po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym samym na dzień odbioru dokumentacji nie występowały nierozwiązane braki, które uniemożliwiałyby wykorzystanie dokumentacji zgodnie z jej przeznaczeniem. (...).

(akta kontroli str. 1284-1285, 1329-1330)

W złożonych wyjaśnieniach Kierownik WKI także stwierdził, że Urząd otrzymał całą dokumentację będącą przedmiotem zamówienia. Odnośnie czasowej organizacji ruchu wyjaśnił, m.in., że *(...) obowiązek jej opracowania, uzyskania wymaganych uzgodnień oraz wprowadzenia na czas robót został przewidziany do wykonania przez wykonawcę robót budowlanych. Wynika to z charakteru czasowej organizacji ruchu, która jest ściśle związana z przyjętą przez wykonawcę technologią prowadzenia robót, harmonogramem, etapowaniem prac, kolejnością wykonywania poszczególnych robót oraz sposobem zabezpieczenia terenu budowy. (...).*

(akta kontroli str. 4123-4124, 4360-4361)

NIK ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień wskazuje, że rzetelnie sporządzone protokoły zdawczo-odbiorcze powinny wyszczególniać dokumenty składające się na zamawianą dokumentację projektową i ich liczbę.

Wzrost wynagrodzenia projektantów wynikał z: (ul. Malinowa) wykonania dodatkowych prac projektowych – projektant zaproponował włączenie nieruchomości prywatnych do sieci kanalizacji deszczowej, aby przyjąć dostateczną ilość zrzutu wody deszczowej z rejonu ul. Piaskowej i Malinowej; (ul. Piaskowa) zlecenia wykonania dodatkowej dokumentacji projektowej branży sanitarnej w zakresie doprojektowania przyłączy do wszystkich przyległych nieruchomości z uwzględnieniem niezbędnych zlewni z obszarów dodatkowych, dokonanie zmian w zaprojektowanym systemie odwodnienia ulicy Piaskowej. W protokole konieczności z 23 marca 2020 r. (ul. Piaskowa) stwierdzono m.in.: *branżysta zajmujący się projektem kanalizacji deszczowej, jako części opracowania projektu drogowego, słusznie wskazał potrzebę wykonania przyłączy do działek przyległych w celu odprowadzenia nadmiaru wody. Wskazał, iż nie podłączenie działek przyległych spowoduje wylewanie wód deszczowych na drogę. (...). Podjęto rozmowy z Wykonawcą w celu sprecyzowania niezbędnych prac, w skutek czego Wykonawca złożył ofertę na wykonanie dodatkowej dokumentacji projektowej branży sanitarnej w celu doprojektowania przyłączy do wszystkich nieruchomości przyległych do ul. Piaskowej z uwzględnieniem niezbędnych zlewni z obszarów dodatkowych. Za ww. prace ustalono kwotę wynagrodzenia 14 760,00 zł brutto, co daje poniżej 10% kwoty całkowitej.*

(akta kontroli str. 1228-1229, 1281, 1332)

Dokumentacja projektowa trzech analizowanych inwestycji, wg protokołów zdawczo-odbiorczych, sprawdzona i odebrana została w ciągu jednego dnia (ul. Malinowa 31 marca 2022 r., ul. Piaskowa 18 listopada 2020 r., osiedle za Stokrotką 31 stycznia 2023 r.).

(akta kontroli str. 111-118, 1251, 1254,1271-1283, 1296, 1315-1316)

Kierownik WKI wyjaśnił m.in, że: *(...) Zamawiający w toku realizacji umowy na bieżąco weryfikował i uzgadniał opracowywaną dokumentację projektową. Projektant omawiał z przedstawicielami Zamawiającego założenia projektowe, przyjmowane rozwiązania oraz kwestie wymagające uzgodnienia na spotkaniach roboczych. Spotkania te miały charakter bieżących uzgodnień*

technicznych i organizacyjnych, dlatego nie były formalnie protokołowane. Brak odrębnych protokołów z tych spotkań nie oznacza braku weryfikacji dokumentacji, ponieważ czynności sprawdzające były prowadzone sukcesywnie w toku realizacji przedmiotu umowy. (...) Sprawdzenie dokumentacji następowało zarówno na bieżąco w toku realizacji umowy, w ramach roboczych uzgodnień z projektantem, jak i końcowo w dniu jej formalnego przekazania do Urzędu Gminy. (...) Sprawdzenie obejmowało w szczególności ocenę kompletności dokumentacji, jej zgodności z zakresem wynikającym z umowy, wymaganiami Zamawiającego oraz przyjętymi wcześniej uzgodnieniami. Weryfikowano również, czy dokumentacja obejmuje wymagane opracowania oraz czy została przekazana w wymaganej formie i liczbie egzemplarzy. Weryfikacja miała charakter formalno-merytoryczny. W aktach sprawy nie sporządzono odrębnego dokumentu opisującego przebieg czynności sprawdzających; ich zakończenie zostało potwierdzone podpisaniem protokołu zdawczo-odbiorczego. (...). Odebrania dokumentacji projektowej dokonano poprzez podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego (...) z dnia 18 listopada 2020 r. (...). Podpisanie protokołu nastąpiło po dokonaniu szczegółowej weryfikacji przekazanej dokumentacji i potwierdzało jej przyjęcie przez Zamawiającego oraz zakończenie czynności odbiorowych. (...). Ponadto informuję, że w Urzędzie (...) bark jest procedur które wskazywałyby na sposób odbioru i sprawdzenia dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 1284-1285, 1329-1330, 1339-1340, 4121-4122, 4347, 4360)

NIK wskazuje, że ze względu m.in. na brak przyjętych w Urzędzie procedur w sprawie odbioru dokumentacji, są one w dużym stopniu niesprawdzalne. Dopiero realizacje inwestycji wykazały braki w dokumentacji, w tym różne rzędne położenia infrastruktury (ul. Piaskowa i Malinowa), która miała połączyć się na tym samym poziomie, czy brak wymogu wykonania sieci wodociągowej przeciwpożarowej, jako sieci obwodowej (osiedle za Stokrotką). Powyższe skutkowało m.in. wydłużeniem terminów realizacji inwestycji i zwiększeniem kosztów ich wykonania.

Cztery faktury za wykonane prace projektowe (po dwie dot. osiedla z Stokrotką i ul. Piaskowej) zapłacone zostały przez Urząd, mimo braku dokumentów uzasadniających ich zapłatę, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 1210, 1220-1221, 1243-1247, 1255-1279, 1293-1296, 1310-1328)

W toku kontroli zwrócono się o udzielenie ponad 40 wyjaśnień w zakresie przyczyn zmiany terminów wykonania umów o roboty budowalne; możliwości przewidzenia na etapie opracowywania dokumentacji projektowej, przyczyn z powodu, których stwierdzono konieczność wykonania prac dodatkowych; ustalania terminów wykonywania prac dodatkowych; ewentualnej odpowiedzialności projektantów za jakość opracowanej dokumentacji i pracy inspektorów nadzoru inwestorskiego w zakresie weryfikacji dokumentacji. Z bardzo obszernych wyjaśnień wynika, że żaden z podmiotów, tj. projektanci, wykonawcy, inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie ponosił odpowiedzialności za wydłużenie terminów realizacji każdej z trzech analizowanych inwestycji, tj. ul. Malinowa z 26 września 2024 r. na 22 maja 2025 r., ul. Piaskowa z 26 sierpnia 2023 r. na 24 grudnia 2024 r., osiedle ze Stokrotką z 17 stycznia 2026 r. na 17 lipca 2026 r.

W przypadku osiedla za Stokrotką zwrócono się m.in. o wyjaśnienie czy sygnalizowany we wniosku Wykonawcy z 25 marca 2025 r. problem braku połączenia w pierścień ułożonego wodociągu na ul. Berberysowej, w związku z czym hydranty końcowe na sięgaczach mają obecnie zasilanie jednostronne, był znany Projektantowi lub pracownikom Urzędu na etapie

sporządzania dokumentacji projektowej (powinien być po zapoznaniu się z mapami przebiegu sieci wodociągowej) i dlaczego dopiero w toku już wykonywania prac podjęto działania w celu jego rozwiązania (koszt praw wyniku negocjacji zmniejszono do 64,5 tys. zł netto z 64,6 tys. zł netto), skoro według § 9 ust. 3 rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r.[61], sieć wodociągową przeciwpożarową należy wykonywać jako sieć obwodową. Dopuszcza się budowę sieci wodociągowej przeciwpożarowej rozgałęzieniowej poza obszarami miejskimi oraz tam, gdzie łączna wymagana ilość wody nie przekracza 20 dm3/s.

Kierownik WKI wyjaśnił, że: *Na etapie sporządzania dokumentacji projektowej kwestia braku połączenia wodociągu w pierścień na ul. Berberysowej nie została wykazana przez gestorów sieci jako kolizja lub obowiązek wymagający ujęcia w zakresie inwestycji. W toku uzgodnień nie wniesiono zastrzeżeń wskazujących na konieczność wykonania tego połączenia w ramach dokumentacji projektowej. Podjęcie decyzji o wykonaniu połączenia na etapie realizacji robót wynikało z aktualnej oceny technicznej i eksploatacyjnej, w tym z potrzeby poprawy bezpieczeństwa przeciwpożarowego oraz zapewnienia dwustronnego zasilania hydrantu. Wykonanie tego zakresu przed ułożeniem nawierzchni docelowych było racjonalne, ponieważ pozwalało uniknąć późniejszej ingerencji w nowo wybudowaną drogę i chodniki.*

(akta kontroli str. 4371)

Odnośnie ul. Piaskowej w zakresie prac opisanych w Protokołach z Rad budowy nr 7/2023 z 13 czerwca 2023 r. oraz nr 10/2023 z 19 października 2023 r., w których udział brał projektant branży drogowej, tj. problem kolizji usytuowania wpustów deszczowych nr 46 i 44 na ul. Piaskowej oraz kolizja kanalizacji deszczowej w sięgaczu w ul. Działkowej do studni KD 2.24; rozbieżność pomiędzy rzędnymi włazów kanalizacyjnych i wpustów drogowych na projekcie sanitarnym w stosunku do projektu drogowego (różnica ok. 40-50 cm) oraz kolizja zaprojektowanego słupa Orange: a) Czy wskazane powyżej prace skutkowały przestojami w realizacji zadania, wydłużeniem terminu wykonania inwestycji, koniecznością opracowania dodatkowej dokumentacji czy dodatkowymi kosztami? b) Czy autor dokumentacji projektowej wykonał dodatkowe prace związane z uwagami/wadami wskazanymi na radach budowy? c) W jaki sposób ustalono, że roboty te nie były możliwe do przewidzenia na etapie sporządzania dokumentacji projektowej? d) Czy Urząd Gminy Dobra analizował, czy konieczność wykonania ww. robót wynikała z nieprzewidzianych warunków terenowych czy z braków w dokumentacji projektowej/błędów w dokumentacji projektowej? e) Czy występowano do Projektanta o wyjaśnienia w zakresie wykonania prac nieujętych w dokumentacji projektowej/wynikających z błędów w dokumentacji projektowej?

(akta kontroli str. 4092)

Kierownik WKI wyjaśnił: *(...) Ustalono, że ich przyczyny nie wynikały z zawinionych błędów dokumentacji projektowej, lecz przede wszystkim z rozbieżności pomiędzy danymi geodezyjnymi i projektami branżowymi a stanem faktycznym istniejącego uzbrojenia albo zmianami zaistniałymi już po opracowaniu dokumentacji projektowej. W zakresie kolizji wpustów deszczowych nr 46 i 44 na ul. Piaskowej wyjaśniam, że kolizja wynikała z odmiennego faktycznego usytuowania podziemnej sieci kanalizacji sanitarnej w stosunku do lokalizacji otrzymanej z Powiatowego*

[61] W sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych. Dz.U. z 2009 r. Nr 124, poz. 1030.

Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Policach, na podstawie której opracowano dokumentację projektową. Na etapie realizacji robót Wykonawca, po wykonaniu przekopów kontrolnych, ustalił rzeczywisty przebieg sieci kolidującej. W dniu 15 czerwca 2023 r. projektant udzielił odpowiedzi i przekazał skorygowany plan chodnika oraz wpustów WP 46 i 44. Wskazał, że wpusty należy wynieść poza obszar kolizji w pobocze gruntowe poprzez zastosowanie wnęki w ciągłości krawężnika. Jednocześnie wskazał, że zakres wykonania wnęk należy zbilansować z robotami zaniechanymi polegającymi na zmianie szerokości jezdni o 0,5 m na odcinku ok. 65 m, a wnęki wykonać w konstrukcji jak dla jezdni głównej ul. Piaskowej. W zakresie kolizji kanalizacji deszczowej w sięgaczu ul. Działkowej do studni KD 2.24 wyjaśniam, że sięgacz ten stanowił przyszłościowe przyłącze dla ewentualnie budowanej kanalizacji deszczowej w ul. Działkowej. Kolizja wynikała z odmiennego posadowienia wysokościowego istniejącego wodociągu. Zgodnie z mapą wodociąg powinien być zlokalizowany na rzędnej ok. 19,18, natomiast po wykonaniu przekopu kontrolnego odkryto go na rzędnej 19,47. Projektowany odrzut kanalizacji deszczowej posiadał dno kanału na rzędnej 19,35, a przy średnicy rury 0,30 m zajmował przestrzeń wysokościową od ok. 19,35 do ok. 19,65, co powodowało kolizję z faktycznie odkrytym wodociągiem. Rozwiązanie zamienne zostało przesłane w dniu 19 czerwca 2023 r. Projektant przychylił się do propozycji Wykonawcy uwzględniającej wykonanie kaskady zewnętrznej lub syfonu poza obszarem studni. W zakresie zgłoszonej rozbieżności pomiędzy rzędnymi włazów kanalizacyjnych i wpustów drogowych na projekcie sanitarnym w stosunku do projektu drogowego wyjaśniam, że Wykonawca nie przedstawił zestawienia studni i wpustów, na których stwierdził rozbieżności wysokościowe rzędu 40–50 cm. Z analizy projektów branżowych wynikała natomiast stała różnica wysokościowa na poziomie ok. 17–18 cm. Różnica ta była związana ze zmianą w Ośrodku Geodezyjnym układu odniesienia w trakcie realizacji projektu. Projekt drogowy został opracowany w nowym układzie „Amsterdam", natomiast kanalizacja deszczowa, w celu uniknięcia pomyłek z opracowaną w 2019 r. kanalizacją ul. Łanowej, do której włączone zostało odwodnienie ul. Piaskowej, pozostała na poprzednich rzędnych układu „Kronstadt 65". Wykonawca został poinformowany o zmianach układów odniesienia i różnicach w projekcie, a na późniejszym etapie nie zgłaszał ponownie problemu z różnicą wysokości. W zakresie kolizji zaprojektowanego słupa Orange wyjaśniam, że kolizja ta powstała po opracowaniu projektu ul. Piaskowej i po uzyskaniu pozytywnego protokołu narady koordynacyjnej dotyczącej usytuowania sieci w Ośrodku Geodezyjnym w Policach. W okresie od zakończenia projektu do rozpoczęcia budowy Enea Operator zrealizowała projekt sieci SN, który ingerował w obszar ul. Piaskowej, likwidując m.in. linię napowietrzną 15 kV. W projekcie tym na naradzie koordynacyjnej nie wykazano budynku trafostacji, która została posadowiona w miejscu przestawionego słupa Orange, lecz jedynie zakończenia kabli energetycznych. Taki sposób przedstawienia rozwiązania nie wzbudził wątpliwości na etapie narady koordynacyjnej, ponieważ nie wykazano budynku trafostacji oraz kolidującego z nim słupa, który w dokumentacji ul. Piaskowej był elementem projektowanym. Również przedstawiciel Enea Operator nie wniósł uwag, w związku z czym wydano pozytywny protokół usytuowania sieci, co umożliwiło wybudowanie trafostacji jeszcze przed realizacją ul. Piaskowej. Dla zaistniałej kolizji opracowano rozwiązanie zamienne na aktualnej mapie zasadniczej pobranej z ośrodka. Rozwiązanie to zostało przesłane w dniu 13 listopada 2023 r. (...) z posiadanych dokumentów nie wynika, aby wskazane kolizje skutkowały koniecznością naliczenia dodatkowego wynagrodzenia wyłącznie z tytułu tych okoliczności. W przypadku wpustów WP 46 i 44 projektant wskazał rozwiązanie polegające na wykonaniu wnęk, przy jednoczesnym zbilansowaniu tego zakresu z robotami zaniechanymi. Dla kolizji przy studni KD 2.24 oraz dla

kolizji słupa Orange przekazano rozwiązania zamienne umożliwiające dalszą realizację robót. (...) autor dokumentacji projektowej wykonywał czynności związane ze zgłoszonymi problemami, polegające na analizie kolizji oraz przekazaniu rozwiązań zamiennych. Potwierdzają to w szczególności korespondencja e-mail (...). Rzeczywisty przebieg i posadowienie części istniejącego uzbrojenia podziemnego ujawniono dopiero podczas robót, po wykonaniu przekopów kontrolnych. Natomiast kolizja słupa Orange była następstwem zmian wprowadzonych przez innego operatora po opracowaniu projektu ul. Piaskowej. (...) Urząd analizował charakter zgłoszonych problemów. W przypadku wpustów WP 46 i 44 oraz sięgacza do studni KD 2.24 ustalono, że przyczyną była rozbieżność pomiędzy danymi geodezyjnymi a faktycznym położeniem istniejących sieci. W przypadku rozbieżności rzędnych ustalono, że wynikały one z różnicy układów odniesienia wysokościowego. (...). Urząd Gminy Dobra nie egzekwował od projektanta odpowiedzialności za wadliwe sporządzenie dokumentacji projektowej, ponieważ w opisanych przypadkach nie stwierdzono, aby zgłoszone problemy wynikały z zawinionych wad dokumentacji projektowej. Przyczyny kolizji były związane z niezgodnością danych geodezyjnych ze stanem faktycznym, różnicą układów odniesienia wysokościowego albo zmianami wprowadzonymi po opracowaniu projektu przez innego operatora. Projektant, po zgłoszeniu problemów, udzielił wyjaśnień i przekazał rozwiązania zamienne umożliwiające kontynuowanie robót.

(akta kontroli str. 4115-4117)

W zakresie braku zlecania sporządzenia przez wykonawców dokumentacji projektowej: inwentaryzacji geodezyjnej, zieleni (ze względu na konieczność wycinek lub ochrony drzew), budowlanej, stanu nawierzchni drogowej Kierownik WKI wyjaśnił, że: *(...) Dla inwestycji została opracowana mapa do celów projektowych, aktualna na okres realizacji dokumentacji projektowej i zarejestrowana w ośrodku dokumentacji geodezyjnej w dniu 3 czerwca 2022 r. Dokumentacja projektowa była sporządzana w oparciu o materiały dostępne na etapie projektowania, dane z zasobu geodezyjnego, wizję lokalną oraz uzgodnienia z gestorami sieci. Należy jednocześnie wskazać, że teren objęty inwestycją podlegał w tym czasie intensywnej zabudowie. Do dnia rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych powstały nowe przyłącza energetyczne, zjazdy oraz elementy zagospodarowania nieruchomości, co powodowało konieczność bieżącej aktualizacji informacji na etapie realizacji robót. Dokumentacja projektowa została również poddana weryfikacji gestorów sieci w ramach uzgodnień na Naradzie koordynacyjnej w dniu 22 stycznia 2020 r. Uzgodnienia te stanowiły podstawowy etap koordynacji projektowanego zagospodarowania terenu z istniejącą infrastrukturą podziemną. W zakresie rozpoznania branżowego wyjaśniam, że na podstawie rozpoznania sieci istniejących w pasach drogowych projektant występował o uzgodnienia projektowanego zagospodarowania terenu oraz o wskazanie ewentualnych kolizji. W toku uzgodnień gestorzy sieci (...), nie wykazali kolizji wymagających uzyskania warunków technicznych na przebudowę istniejącej infrastruktury. Na etapie uzgodnień zabrakło pełnej koordynacji sieci, tj. kwestia wodociągu w ul. Bukszpanowej. WZ w protokole z Narady koordynacyjnej nie wniosły zastrzeżeń w zakresie wymagającym ujęcia przebudowy lub wypłycenia wodociągu w dokumentacji projektowej. Zastrzeżenie dotyczące wypłycenia wodociągu pojawiło się dopiero przy okazji przekazania placu budowy, tj. na etapie realizacji robót. Podobnie kwestia zasadności połączenia sieci wodociągowej w pierścień w ul. Berberysowej została zgłoszona i rozstrzygana dopiero na etapie wykonawstwa (...).*

(akta kontroli str. 4363-4364)

Odnośnie egzekwowania od inspektorów nadzoru inwestorskiego wykonywania ich obowiązku umownego analizy merytorycznej dokumentacji projektowej celem właściwej realizacji pod względem kolejności robót, zastosowanych materiałów i rozwiązań technicznych, Kierownik WKI wyjaśnił, że: *Inspektorzy nadzoru inwestorskiego wykonywali analizę dokumentacji projektowej w zakresie niezbędnym do prowadzenia robót zgodnie z projektem, kolejnością technologiczną, zastosowanymi materiałami i rozwiązaniami technicznymi. Analiza ta nie oznacza jednak obowiązku ponownego tyczenia wszystkich tras sieci, wykonywania odkrywek ani sprawdzania rzeczywistego przebiegu infrastruktury podziemnej przed rozpoczęciem robót. Wykonawca zgłaszał napotkanie elementów kolidujących w trakcie wykonywania prac. Część kolizji mogła wynikać z błędnego naniesienia infrastruktury na podkładach projektowych, wykonania lub przebudowy sieci w okresie pomiędzy opracowaniem dokumentacji i uzyskaniem pozwolenia a rozpoczęciem robót albo z braku prawidłowego naniesienia infrastruktury na mapy powykonawcze przez wcześniejszych wykonawców. Inspektor nadzoru ma możliwość oceny widocznych elementów infrastruktury oraz dokumentacji projektowej, natomiast przebieg sieci podziemnych pozostaje w praktyce niepewny do czasu wytyczenia tras i wykonania wykopów. Sama analiza dokumentacji projektowej, bez oznaczenia punktów charakterystycznych w terenie i wykonania odkrywek, nie pozwala na wykrycie wszystkich kolizji i przeszkód. Nie wszystkie ujawnione kolizje skutkowały koniecznością wykonania robót dodatkowych. W wielu przypadkach po wytyczeniu robót możliwe było dokonanie nieznacznych korekt trasy, położenia studni lub innych elementów, tak aby uniknąć kolizji bez zmiany zakresu umowy. Sytuacje skutkujące zmianą umowy lub koniecznością wykonania robót dodatkowych były natomiast procedowane odrębnie i dokumentowane w formie właściwej dla zmian kontraktowych.*

(akta kontroli str. 4371-4372)

NIK ustosunkowując się do udzielonych wyjaśnień (we fragmentach wyżej przytoczonych) podkreśla, że wg wymagań zawartych w Specyfikacjach Technicznych każdej z trzech analizowanych inwestycji, zdecydowana większość wszystkich wyjaśnianych w toku kontroli NIK zagadnień, powinna być zapisana w dziennikach budowy w czasie ich wystąpienia. Żaden z takich wpisów nie został naniesiony. W konsekwencji tych zaniechań, znacznie utrudniona jest sprawdzalność większości udzielanych wyjaśnień w zakresie odbiorów dokumentacji projektowej, przyczyn przedłużania terminów wykonania robót dodatkowych i realizacji prac dodatkowych.

9. Dysponowanie przez Urząd dokumentami niezbędnymi do realizacji inwestycji drogowych.

Urząd dysponował pozwoleniami niezbędnymi do realizacji każdej z trzech analizowanych inwestycji. Postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych ogłaszane były po ich otrzymaniu.

(akta kontroli str. 1342-1363)

Kanały technologiczne ujęte zostały w dokumentacji projektowej ul. Malinowej i osiedla za Stokrotką. W przypadku ul. Piaskowej, Urząd 31 stycznia 2019 r., przed rozpoczęciem procesu projektowego, opublikował informację , w której wskazał, że w ramach inwestycji może powstać obowiązek wybudowania w pasie drogowym kanału technologicznego, o ile w ciągu 60 dni od dnia umieszczenia informacji zgłosi się podmiot zainteresowany udostępnieniem takiego kanału. Kierownik WKI oświadczył, że w dokumentacji prowadzonej dla

przedmiotowego zadania brak było zgłoszeń przedsiębiorców telekomunikacyjnych dotyczących zainteresowania udostępnieniem kanału technologicznego (...).

(akta kontroli str. 1343, 1361, 1364-1389)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Z 12 pracowników WKI przyporządkowanych w toku niniejszej kontroli, jako wykonujący zadania związane z planowaniem, przygotowaniem lub realizacją inwestycji drogowych tylko trzech (zatrudnionych od: 1 kwietnia 2024 r. i 1 stycznia 2025 r. oraz w okresie dwóch miesięcy na przełomie lat 2024/2025), posiadało uprawnienia budowlane, a z pozostałych osób tylko jedna (zatrudniona w okresie od 1 maja 2019 r. do 31 października 2024 r.) ukończyła studia podyplomowe w zakresie prowadzenia inwestycji w budownictwie. Żaden z pracowników nie uczestniczył w szkoleniach dot. prowadzenia/nadzoru inwestycji drogowych oraz budownictwa drogowego.

   (akta kontroli str. 115-118)

   Według załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[62] (część II pkt 2 i 4), 2. Kompetencje zawodowe - należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Proces zatrudnienia powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających.

   Wójt Gminy wyjaśniła, że: *(...) wykonywanie czynności związanych z przygotowaniem inwestycji, prowadzeniem postępowań administracyjnych, rozliczaniem inwestycji, przygotowywaniem dokumentacji przetargowej czy nadzorem nad realizacją umów nie wymagało od wszystkich pracowników posiadania uprawnień budowlanych. Czynności, dla których przepisy prawa przewidują obowiązek posiadania określonych kwalifikacji lub uprawnień budowlanych, wykonywane były przez osoby posiadające stosowne uprawnienia albo przez podmioty zewnętrzne zatrudniane przez Gminę na podstawie zawieranych umów. Zarządzeniem (...) z 13 sierpnia 2024 r. wprowadzono „Regulamin zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Urzędu Gminy Dobra". Jest to pierwszy tego typu dokument w Urzędzie (...), który daje pracownikom możliwości ubiegania się o dofinansowanie i dodatkowy urlop szkoleniowy. Do tej pory z tej formy pomocy skorzystało sześciu pracowników, żadnemu (...), który złożył wniosek i rozpoczął naukę nie odmówiono wsparcia. Należy mieć też na uwadze art. 24 ust. 2 pkt 7 ustawy o pracownikach samorządowych, który stanowi, że do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych, a realizacja tego zadania obejmuje zarówno udział w zorganizowanych szkoleniach, jak i samokształcenie.*

   (akta kontroli str. 4296, 4309)

[62] Dz.U. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84; dalej: Komunikat MF.

2. Urząd przekazał do GDDKiA dane o sieci dróg publicznych[63] 30 kwietnia 2026 r., tj. 30 dni po upływie terminu przewidzianego w § 2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach[64], zgodnie z którym *Informacje (...) przekazywane są Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego*.

   (akta kontroli str. 442, 450-456)

   Kierownik WKI wyjaśnił m.in.: *(...) Przyczyną przekazania sprawozdania po terminie było niedopilnowanie terminu jego złożenia przez pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie i wysłanie sprawozdania. (...) Jednocześnie wskazuję, że pomimo nieterminowego przekazania danych, sprawozdanie zostało ostatecznie złożone, a Generalna Dyrekcja (...) nie wniosła zastrzeżeń do jego treści oraz do terminu złożenia sprawozdania. Uchybienie nie miało wpływu na prawidłowość danych wykazanych w sprawozdaniu ani nie spowodowało konieczności ich korygowania. (...)*

   (akta kontroli str. 4114-4115)

3. Wójt Gminy, jako zarządca drogi w rozumieniu art. 19 ustawy o drogach publicznych, w latach 2019-2025:

   a) nie opracował planów rozwoju sieci drogowej. Według art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi sporządza i weryfikuje okresowo plany rozwoju sieci drogowej i przekazuje je, niezwłocznie po sporządzeniu, organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto art. 20 pkt 1 ww. ustawy stanowi, że do zarządcy drogi należy w szczególności: opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
   b) nie sporządzał analiz w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym w oparciu o przeprowadzone na podstawie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych okresowe kontrole stanu drogi i drogowych obiektów inżynierskich;
   c) nie przeprowadzał, wbrew art. 20 pkt 15 ustawy o drogach publicznych, okresowych pomiarów ruchu drogowego.

   (akta kontroli str. 890-892)

   Wójt Gminy wyjaśniła, że: (...) *w latach 2019–2025 zadania związane z rozwojem i utrzymaniem dróg gminnych były planowane przede wszystkim w oparciu o budżet Gminy, Wieloletnią Prognozę Finansową, wnioski mieszkańców, potrzeby zgłaszane przez radnych i sołectwa, wyniki objazdów dróg oraz możliwości pozyskania dofinansowania. Nie sporządzano w tym okresie odrębnego dokumentu pod nazwą „plan rozwoju sieci drogowej" w rozumieniu art. 35 ustawy o drogach publicznych. Planowanie miało charakter rozproszony i było ujmowane w dokumentach finansowych Gminy. Po analizie zagadnienia przez obecne Kierownictwo Urzędu podjęto działania zmierzające do uporządkowania tej praktyki, w tym do opracowania dokumentu obejmującego plan rozwoju i remontów dróg gminnych. Analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego były prowadzone przede wszystkim w oparciu o bieżące obserwacje stanu dróg, objazdy, zgłoszenia*

[63] wg stanu na 31 grudnia 2025 r.
[64] Dz. U. z 2005 r. nr 67 poz. 583.

mieszkańców, uwagi radnych, informacje służb oraz okresowe kontrole stanu dróg. Nie były one jednak każdorazowo ujmowane w formie odrębnego, kompleksowego opracowania. Okresowe pomiary ruchu drogowego nie były prowadzone w sposób systemowy dla wszystkich dróg gminnych, z uwagi na lokalny charakter tych dróg, brak ruchu tranzytowego oraz ograniczony zakres ruchu na drogach osiedlowych i dojazdowych. Wykonywane pomiary były dostosowane do realnych potrzeb zmian w zagospodarowaniu przestrzennym oraz możliwości finansowych Gminy.

(akta kontroli str. 4310)

4. Umowy na sporządzenie dokumentacji projektowej trzech analizowanych inwestycji nie zawierały postanowień dot. zgodności projektu z Prawem budowalnym i rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie; opracowania i sprawdzenia dokumentacji przez osoby posiadające odpowiednie specjalności; aktualizacji dokumentacji na etapie pozwolenia, wyboru wykonawcy i realizacji robót budowlanych; częstotliwości pobytów projektanta na budowie; zabezpieczenia wykonania umowy, co było działaniem nierzetelnym (wykonywania obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie).

(akta kontroli str. 1176-1203, 1207-1229)

Kierownik WKI oświadczył, że: *Zamawiający przyjmuje uwagi Najwyższej Izby Kontroli jako zasadne w zakresie potrzeby większej precyzji przyszłych umów dotyczących dokumentacji projektowej. W kolejnych postępowaniach i umowach dotyczących dokumentacji projektowej Zamawiający będzie każdorazowo analizował zasadność wprowadzenia postanowień dotyczących: 1. zabezpieczenia należytego wykonania umowy, adekwatnie do wartości i ryzyka danego zamówienia; 2. szczegółowego określenia zasad pełnienia nadzoru autorskiego; 3. minimalnej lub przewidywanej częstotliwości pobytów projektanta na budowie; 4. sposobu dokumentowania obecności projektanta na budowie, w tym poprzez protokoły, notatki służbowe lub wpisy do dokumentacji budowy; 5. zasad rozliczania nadzoru autorskiego, jeżeli nie będzie on objęty wynagrodzeniem ryczałtowym; 6. doprecyzowania odpowiedzialności wykonawcy za aktualność, kompletność i zgodność dokumentacji projektowej z obowiązującymi przepisami. Mając powyższe na uwadze, Zamawiający oświadcza, że wskazane przez Najwyższą Izbę Kontroli braki miały charakter formalny i organizacyjny, natomiast nie doprowadziły do niezabezpieczenia interesu Gminy Dobra w sposób skutkujący powstaniem szkody lub koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów przez Gminę. Interes Zamawiającego został zabezpieczony przez postanowienia umowne dotyczące odpowiedzialności wykonawcy za dokumentację, obowiązku usuwania wad, odpowiedzialności odszkodowawczej, kar umownych oraz obowiązku pełnienia nadzoru autorskiego w ramach wynagrodzenia umownego. (...).*

(akta kontroli str. 1204-1206)

Wójt Gminy wyjaśniła: *(...) Przyjęto, że czynności projektanta będą miały charakter interwencyjny, a nie stały. Mając na uwadze doświadczenia z realizacji inwestycji, zasadne jest doprecyzowanie takich postanowień w przyszłych umowach projektowych. (...). Obowiązek sporządzenia dokumentacji zgodnie z przepisami prawa wynikał z powszechnie obowiązujących regulacji, zasad wiedzy technicznej, charakteru zamówienia oraz zawodowej odpowiedzialności projektanta. Jednocześnie należy uznać, że dla przejrzystości przyszłych umów zasadne jest wyraźne wskazywanie w ich treści podstawowych aktów prawnych i norm technicznych, które dokumentacja ma spełniać. (...) Zabezpieczenie należytego wykonania umowy służy pokryciu roszczeń z tytułu*

niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, ale jego żądanie pozostaje uprawnieniem zamawiającego, a nie obowiązkiem w każdej umowie. Postanowienia dotyczące aktualizacji dokumentacji ograniczono do aktualizacji kosztorysu inwestorskiego, przyjmując, że ewentualne zmiany projektowe na etapie realizacji będą rozwiązywane w trybie nadzoru autorskiego lub odrębnych uzgodnień. W przyszłych umowach zasadne jest szersze uregulowanie obowiązku aktualizacji dokumentacji na etapie przygotowania i realizacji robót.

(akta kontroli str. 4313-4314)

5. Urząd, mimo niespełnienia umownych warunków wystawienia faktur (w tym brak protokołów odbioru), zapłacił wykonawcom dokumentacji projektowej osiedla za Stokrotką i ul. Piaskowej należności określone w czterech fakturach na łączną kwotę 251,6 tys. zł brutto.

   Wykonawca dokumentacji projektowej osiedla za Stokrotką wystawił faktury VAT nr 15/2021 z 16 września 2021 r. i 10/22 z 14 czerwca 2022 r. każda na kwotę 70,8 tys. zł brutto, mimo braku protokołu odbioru prac. Według § 11 ust. 4 zawartej umowy nr 44/2021, warunkiem wystawienia faktury był protokół odbioru. Podobnie w przypadku faktur Wykonawców dokumentacji ul. Piaskowej. Urząd zapłacił 50,0 tys. zł za fakturę VAT 22/2019 z 12 grudnia 2019 r.[65] (taki sam warunek, określony został w § 10 ust. 4 umowy). Za fakturę VAT nr 16/2019 z 17 kwietnia 2019 r. w kwocie 60,0 tys. zł brutto (połowa wartości całego wynagrodzenia określonego w umowie nr 148/2018) zapłacono, mimo że Urząd nie otrzymał dokumentacji, której odbiór był warunkiem zapłaty. W § 2 ust. 1 lit. a) aneksu nr 2 z 29 marca 2019 r. do umowy nr 148/2018 wskazano, że 50% kwoty zostanie zapłacone w terminie 21 dni od złożenia prawidłowo wystawionej faktury po wykonaniu i przekazaniu w terminie do 30 kwietnia 2019 r. następujących projektów: Budowy kanalizacji deszczowej, Przebudowy kanalizacji sanitarnej, Przebudowy sieci wodociągowej, Przebudowy sieci gazowej, Likwidacji kolizji z siecią elektroenergetyczną, Przebudowy infrastruktury telekomunikacyjnej, Odtworzenia nawierzchni. Urząd otrzymał powyższą dokumentacją, na podstawie protokołu przekazania nr 1 z 13 grudnia 2019 r., tj. ponad pół roku po zapłaceniu za fakturę (25 kwietnia 2019 r.).

   (akta kontroli str. 1198-1203, 1210, 1220-221, 1243-1247, 1255-1279, 1293-1296, 1310-1328)

   Kierownik WKI wyjaśnił, że: (odnośnie ul. Piaskowej) *(...) czynność odbioru koncepcji nie została udokumentowana odrębnym protokołem odbioru podpisanym przez obie strony, pomimo że taki sposób dokumentowania został przewidziany w postanowieniach umowy. (...).* (odnośnie osiedla za Stokrotką). *(...) Sprawdzenie faktury pod względem merytorycznym nastąpiło w oparciu o faktyczny stan zaawansowania prac projektowych, przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz uzyskanie wymaganych na tym etapie uzgodnień. Brak odrębnego protokołu odbioru częściowego wynikał z przyjętego w praktyce sposobu potwierdzenia wykonania etapu poprzez opis merytoryczny faktury i dokumenty towarzyszące. (...) Przed zapłatą faktury Zamawiający dysponował dokumentem potwierdzającym pozytywne zaopiniowanie projektu budowlanego. Postanowieniem Wójta (...) z 17 stycznia 2022 r., (...) po zapoznaniu się z projektem, pozytywnie zaopiniowano projekt budowlany dotyczący zadania pn. „Budowa dróg w Bezrzeczu (osiedle za Stokrotką)" bez uwag. (...). Po dokonaniu oceny przedstawionej koncepcji Zamawiający*

[65] Wystawioną w związku z umową nr WKI.ZP.272.33.2019.AA z 5 lipca 2019 r.

zaakceptował opracowanie i dopuścił przejście do kolejnego etapu prac projektowych, co stanowiło podstawę do wystawienia faktury przez Wykonawcę. Jednocześnie należy wskazać, że czynność odbioru koncepcji nie została udokumentowana odrębnym protokołem odbioru podpisanym przez obie strony, pomimo że taki sposób dokumentowania został przewidziany w postanowieniach umowy. W ocenie Zamawiającego doszło do faktycznego odbioru i akceptacji opracowania, czego potwierdzeniem było przyjęcie rozwiązań projektowych do dalszego procedowania oraz dokonanie rozliczenia przewidzianego dla tego etapu realizacji umowy. Brak sporządzenia odrębnego protokołu odbioru należy traktować jako uchybienie formalne w zakresie dokumentowania czynności odbiorowych, które nie miało wpływu na wykonanie przedmiotu umowy ani na możliwość wykorzystania opracowania w dalszym procesie projektowym (...).

(akta kontroli str. 4120-4121, 4127, 4362-4363)

Należy podkreślić, iż wymogi sporządzenia protokołów zdawczo-odbiorczych oraz ustanowienie innych obowiązków, w zakresie udokumentowania wykonania przedmiotu, były postanowieniami zawartych przez Urząd umów, wiązały obie strony i obligowały je do rzetelnego wykonania i odbioru wykonanych prac. Natomiast podpis na fakturze sprawdzenia pod względem merytorycznym nie jest przewidzianym w umowach potwierdzeniem wykonania prac.

Ocena cząstkowa

W Urzędzie nie funkcjonował rzetelny i sprawdzalny system planowania i wyboru inwestycji drogowych do realizacji. Zdecydowana większość kadry pracowniczej odpowiedzialnej za ich wykonanie nie posiadała wykształcenia z zakresu budownictwa i nie odbywała szkoleń w zakresie prowadzenia lub nadzoru inwestycji budowalnych, w tym drogowych. Część zadań ustawowych wynikających z obowiązków Wójta, jako zarządcy drogi, nie została ujęta w Regulaminach Organizacyjnych Urzędu i nie była wykonywana. Zawarte umowy na sporządzenie dokumentacji projektowej nie zabezpieczały w pełnym zakresie interesów Gminy, jako zamawiającego, gdyż nie zawierały m.in. postanowień o zgodności projektów z niektórymi przepisami, w tym Prawem budowlanym oraz ich aktualizacji. Dokumentacja odebrana została w terminach określonych w umownych, ale z naruszeniem warunków w nich zawartych. Urząd dysponował dokumentami niezbędnymi do realizacji inwestycji drogowych.

2. Realizacja inwestycji drogowych

1. Wybór wykonawców robót drogowych.

Postępowania na wybór wykonawców budowy ul. Malinowej, dróg w Bezrzeczu - osiedla za Stokrotką oraz ul. Piaskowej przeprowadzono na podstawie Pzp w trybie podstawowym[66]. Urząd prawidłowo określił rodzaj zamówienia publicznego i zastosował właściwe przepisy Pzp dotyczące robót budowlanych. Ogłoszenia o postępowaniach opublikowane zostały w Biuletynie Zamówień Publicznych[67]. Zachowano 14-dniowy termin między datą publikacji ogłoszenia a upływem terminu składania ofert. W każdym przypadku powołano pięcioosobowe komisje do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, tzw.

[66] Art. 275 pkt 1 Pzp – bez negocjacji.
[67] Dalej: BZP.

"komisje przetargowe". Wszyscy członkowie, za wyjątkiem dwóch przypadków opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, złożyli oświadczenia o braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 3 i 4 Pzp. Specyfikacje warunków zamówienia[68] spełniały wymogi określone w art. 281 Pzp. W każdym postępowaniu wybrano najkorzystniejsze oferty i sporządzono protokół z postępowania.

(akta kontroli str. 1494-1502, 1511-1512, 1543-1551, 1558-1562, 1567-1587, 1676-1695, 1714-1716, 1731-1736, 1828-1837, 1940-1948, 1968-1978, 1999-2015)

Urząd nie zamieścił w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy ul. Malinowej i ul. Piaskowej oraz nie sporządził raportów z realizacji zamówienia obu ulic, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W Planie postępowań o udzielenie zamówień[69] na 2022 r. zamieszczonym w BZP 30 czerwca 2022 r.[70] w zakresie ul. Piaskowej Urząd wskazał orientacyjną wartość zamówienia w kwocie 8 795,8 tys. zł netto. We Wniosku o wszczęcie procedury o udzielenie zamówienia publicznego kwota ta stanowiła wartość szacunkową zamówienia podstawowego, bez wartości robót podobnych, o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 7 Pzp[71].

(akta kontroli str. 1500, 1588-1600,1668-1675, 1945)

Wójt Gminy wyjaśniła, że Plan[72] został zmodyfikowany na podstawie pisma, w którym wskazano szacowaną wartość 8 795,8 tys. zł i taka została wprowadzona.

(akta kontroli str. 4222)

W przypadku ul. Malinowej i osiedla za Stokrotką kwoty jakie Urząd zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówień były niższe niż wartość kosztorysów inwestorskich. W zakresie ul. Malinowej wskazano kwotę 3 477,0 tys. zł brutto, podczas gdy wartość kosztorysów wynosiła 24 483,8 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 1679, 1684, 1711-1713, 1832, 1942, 1949-1951, 1972)

Kierownik WKI wyjaśnił: (...) *Różnica pomiędzy wartością wynikającą z kosztorysu inwestorskiego a kwotą wskazaną jako przeznaczona na sfinansowanie zamówienia wynikała z rozróżnienia wartości szacunkowej zamówienia, ustalanej na potrzeby procedury przetargowej, oraz faktycznych możliwości finansowych Zamawiającego, wynikających z dokumentów planistycznych Gminy. Zamawiający, działając w granicach uchwały budżetowej oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej, wskazał kwotę, którą na dzień otwarcia ofert mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.*

(akta kontroli str. 4234)

W postępowaniu dotyczącym osiedla za Stokrotką Urząd zamierzał przeznaczyć 10 800,0 tys. zł brutto, podczas gdy wartość kosztorysów wynosiła (bez robót dodatkowych) 13 527,4 tys. zł netto.

(akta kontroli str.1679, 1684, 1711-1713, 1832)

Wójt Gminy wyjaśniła: *(...) kwota, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, była zabezpieczona w budżecie Gminy w ramach planowania budżetu na 2024 r.* (...) *Zamawiający zwiększył kwotę jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia uchwałą (...) Rady Gminy Dobra z 20 czerwca 2024 r. o 3 800 000,00 zł w WPF na rok 2025 r.*

---

[68] Dalej: SWZ.
[69] Dalej: Plan.
[70] Nr 2022/BZP 00030731/08/P (wersja nr 8).
[71] Całkowita wartość zamówienia wyniosła 11 434 569,80 zł netto.
[72] Wersja 8.

(akta kontroli str. 4319)

Urząd przeprowadził trzy[73] postępowania na wybór wykonawcy ul. Piaskowej, z czego dwa zostały unieważnione[74]. Przyczyną unieważnienia drugiego postępowania było uchylenie się wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, od zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Urząd nie dokonał ponownego badania i nie wybrał wykonawcy spośród pozostałych ofert. We wskazanym postępowaniu Gmina nie żądała od wykonawców wniesienia wadium. Wykonawca, którego oferta została wybrana, a który ostatecznie nie podpisał umowy na budowę ul. Piaskowej złożył ofertę, której wartość znacznie odbiegała od wartości pozostałych ofert, a także od kwoty, jaką Urząd zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zadania. Ponadto, Wykonawca posługiwał się nieprawdziwymi referencjami, wymaganymi przez Urząd w zakresie potwierdzenia zdolności technicznej lub zawodowej. Wskazane powyżej okoliczności, zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1390-1493)

W ramach postępowań Gmina podpisała z wykonawcami trzy umowy[75] na budowę ul. Piaskowej, ul. Malinowej i dróg w Bezrzeczu (osiedle za Stokrotką), których łączna wartość wynosiła: 42,3 mln zł brutto[76]. Termin wykonania ul. Piaskowej: do 26 sierpnia 2023 r. (termin po zmianach: 24 grudnia 2024 r.), ul. Malinowej: do 30 września 2024 r. (termin po zmianach: 31 marca 2025 r.), osiedla za Stokrotką: do 17 stycznia 2026 r. (termin po zmianach: 17 lipca 2026 r.[77]).

(akta kontroli str. 1494, 1516, 1676, 1784, 1940, 2551-2554, 2662, 2730)

2. Zapisy zabezpieczające interesy inwestora publicznego zawarte w umowach o roboty drogowe.

Analizowane umowy zawierały cztery (ul. Malinowa i ul. Piaskowa) lub pięć (osiedle za Stokrotką) z siedmiu postanowień, przyjętych przez NIK, mających zabezpieczyć interes Zamawiającego. Postanowienia zawarte w każdej z umów to: zmiany wynagrodzenia w przypadku rezygnacji Zamawiającego z wykonania części prac lub wykonanie ich w innej technologii; dostarczanie Zamawiającemu uzgodnionych kosztorysów w celu rozliczania robót dodatkowych, zamiennych i zaniechanych; sporządzanie i dostarczanie harmonogramów rzeczowo-finansowych; naliczanie kar umownych Wykonawcy. Obowiązek dostarczenia aktualnej polisy OC w zakresie prowadzonej działalności, wraz z dowodem potwierdzającym opłacenie składek był zapisany w jednej z umów (osiedle za Stokrotką). W żadnej z nich nie było postanowień dotyczących obowiązku ubezpieczenia realizowanego zadania ani terminów przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych.

(akta kontroli str. 2017-2051, 4482)

---

[73] Pierwsze postępowanie: ogłoszenie o zamówieniu z 1 grudnia 2021 r. (2021/BZP 00294481/01), zmienione 5 stycznia 2022 r. (2022/BZP 00006588/01). Drugie postępowanie: ogłoszenie o zamówieniu z 10 marca 2022 r. (2022/BZP 00082010/01). Trzecie postępowanie: ogłoszenie o zamówieniu z 1 lipca 2022 r. (2022/BZP 00234367/01), zmienione 14 lipca 2022 r. (2022/BZP 00254651/01).

[74] Pierwsze postępowanie unieważniono, ponieważ wykonawca nie wyraził pisemnej zgody na przedłużenie terminu związania ofertą (art. 226 ust. 1 pkt 12 Pzp). Wysokość drugiej złożonej oferty przekraczała kwotę jaką Urząd zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

[75] Ul. Piaskowa: nr WKI.ZP.272.24.2022.LT z 26 sierpnia 2022 r., ul. Malinowa: nr WKI.ZP.272.31.2023.AA z 26 września 2023 r., osiedle za Stokrotką: nr WKI.ZP.272.28.2024.AA z 17 lipca 2024 r.

[76] W tym wartość umowy/wartość umowy po zmianach: ul. Piaskowa: 13,4 mln zł brutto/14,3 mln zł brutto, ul. Malinowa: 14,3 mln zł brutto/15,9 mln zł brutto, osiedle za Stokrotką: 14,6 mln zł brutto, 14,9 mln zł brutto.

[77] Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych.

Kierownik WKI oświadczył m.in, że: *umowa nie zawierała odrębnego obowiązku ubezpieczenia samego zadania inwestycyjnego, rozumianego jako ubezpieczenie robót budowlanych lub ubezpieczenie typu CAR[78], jednak ryzyka Zamawiającego były zabezpieczone innymi postanowieniami umowy. Dodał, że umowa przewidywała 60-miesieczny okres gwarancji i rękojmi, jednak nie określała szczegółowego harmonogramu cyklicznych przeglądów gwarancyjnych i zasadnym jest w przyszłych umowach wskazanie terminów przeglądów gwarancyjnych, np. rocznych albo sezonowych.*

(akta kontroli str. 2045)

Każda z umów zawierała obowiązek Zamawiającego odnośnie przekazania placu budowy, natomiast w żadnej z nich nie było postanowień dotyczących terminowego przekazania dokumentacji projektowej oraz dziennika budowy. Wykonanie ww. czynności zostało udokumentowane wpisami w protokole przekazania placu budowy lub wpisami kierownika budowy w dzienniku budowy.

(akta kontroli str. 1513-1526,1779-1798,1979-1998)

3. Wniesienie przed podpisaniem umów zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

W analizowanych umowach, wniesiono przed ich podpisaniem ZNWU. Dla ul. Malinowej oraz osiedla za Stokrotką, była to gwarancja ubezpieczeniowa na stałą kwotę 5% wartości umowy (odpowiednio kwoty 712,6 tys. złotych oraz 728 tys. złotych), natomiast dla ul. Piaskowej, było to poręczenie funduszu na kwotę 2% ceny całkowitej podanej w ofercie, tj. 268,8 tys. złotych. W każdej z trzech analizowanych inwestycji, Gmina podpisała z Wykonawcami aneksy do umów, przedłużające termin wykonania przedmiotu umowy. Urząd nie wyegzekwował przedstawienia zaktualizowanych ZNWU, co opisano w sekcji *Stwierdzone Nieprawidłowości.* W dwóch z trzech analizowanych inwestycji (ul. Malinowa oraz ul. Piaskowa) okres obowiązywania ZNWU był krótszy, niż wymagały tego postanowienia umowy (ul. Malinowej, o 22 dni, ul. Piaskowa o 676 dni[79]), ponadto w przypadku Wykonawcy ul. Piaskowej, nie została zmieniona dotychczasowa forma ZNWU na zabezpieczenie w pieniądzu, co opisano w sekcji *Stwierdzone Nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 2052-2068)

4. Wyegzekwowanie od wykonawców opracowania i przestrzegania programu zapewnienia jakości robót.

W każdej z trzech analizowanych inwestycji Wykonawcy opracowali i przedłożyli[80] Program Zapewnienia Jakości[81]. Programy dla ul. Malinowej oraz osiedla za Stokrotką nie zawierały części wymaganych w Specyfikacjach Technicznych elementów[82], ponadto w przypadku

[78] (ang. Contractor All Risks) Ubezpieczenie wszystkich ryzyk budowlano-montażowych. Chroni inwestorów i wykonawców przed finansowymi skutkami nagłych zdarzeń losowych, błędów ludzkich czy wandalizmu na placu budowy. Polisa obejmuje m.in. sam obiekt budowlany, maszyny oraz odpowiedzialność cywilną.

[79] Liczone od 25 września 2023 r. (data obowiązywania ZNWU) do 1 sierpnia 2025 r. (data odbioru końcowego robót budowlanych).

[80] Dla ul. Piaskowej z 19 września 2022 r. (do Urzędu wpłynął 28 września 2022 r.). Natomiast dla ulicy Malinowej oraz osiedla za Stokrotką brak było daty złożenia podpisów i daty wpływu programów do Urzędu

[81] Dalej: PZJ.

[82] Ul. Malinowa - Brak części poświęconej organizacji ruchu na budowie wraz z oznakowaniem robót; osiedle za Stokrotką – brak wskazanego laboratorium, któremu Wykonawca zamierza zlecić prowadzenie badań; brak parametrów technicznych maszyn i urządzeń; brak ilości środków transportu; brak opisu sposobów zabezpieczenia transportowanych materiałów; brak sposobu i procedury pomiarów i badań dostarczanych materiałów.

inwestycji ul. Piaskowej Inspektor nadzoru nie podpisał przedłożonego PZJ, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 2069-2070, 2072-2076, 2091)

5. **Posiadanie wymaganych opracowań z zakresu organizacji ruchu drogowego oraz ich uzgodnienie z właściwymi organami przed rozpoczęciem robót drogowych.**

Każda z analizowanych inwestycji posiadała zatwierdzony kompletny[83] projekt stałej organizacji ruchu[84]. Był on dołączony do dokumentacji projektowej. W dwóch z trzech inwestycji, czasowe organizacje ruchu zostały zatwierdzone po rozpoczęciu robót przez Wykonawców. Dla ul. Piaskowej, Wykonawca nie dokonał zawiadomienia o wprowadzeniu czasowej organizacji ruchu, co najmniej 7 dni przed terminem jej wprowadzenia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*
Projekty te nie zawierały postanowień dotyczących obowiązku odtworzenia pierwotnego stanu dróg objazdowych, ani nie wymagały przeprowadzenia audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Po zakończeniu robót, SOR zostały wprowadzone[85] na ul. Malinowej oraz ul. Piaskowej z zachowaniem terminów wykazanych w zawiadomieniach[86] (17 dni po odbiorze końcowym).

(akta kontroli str. 2092-2119, 4535-4536)

Kierownik WKI oświadczył: *Zamawiający podkreśla, że inwestycja została formalnie dopuszczona do użytkowania przez właściwy organ nadzoru budowlanego. Ewentualne rozbieżności pomiędzy terminem uzyskania pozwolenia na użytkowanie a terminem dokonania czynności związanych z organizacją ruchu nie miały wpływu na bezpieczeństwo użytkowników drogi ani na możliwość korzystania z obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, co zostało potwierdzone decyzją PINB[87].*

(akta kontroli str. 2097-2098)

6. **Poinformowanie o rozpoczęciu robót budowlanych - art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego.**

Dla każdej z trzech inwestycji wysłane zostały zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych[88]. W przypadku osiedla za Stokrotką jedno zawiadomienie zostało wysłane po rozpoczęciu robót budowlanych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Do zawiadomień ul. Malinowej zostały dołączone niezbędne informacje[89] określające kierownika budowy, inspektora nadzoru wraz z zaświadczeniami potwierdzającymi ich kompetencje, oraz oświadczenie projektanta[90]. W zawiadomieniach dla ul. Piaskowej brakowało oświadczeń projektanta, natomiast dla osiedla za Stokrotką nie było żadnego z ww. dokumentów.

---

[83] Elementy określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem.
[84] Dalej: SOR.
[85] Dla ul. Malinowej SOR wprowadzono 18 kwietnia 2025 r., dla ul. Piaskowej 18 sierpnia 2025 r.
[86] Zawiadomienia o wprowadzeniu SOR zostały wysłane dla ul. Malinowej 11 kwietnia 2025 r., dla ul. Piaskowej 8 sierpnia 2025 r.
[87] Decyzja PINB z 25 lutego 2025 r.
[88] Zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych/początek robót budowlanych: ul. Malinowa 20 października 2023 r./21 października 2023 r., ul. Piaskowa 12 września 2022 r./15 listopada 2022 r.; osiedle za Stokrotką odnośnie robót budowalnych: 22 sierpnia 2024 r./18 listopada 2024 r.
[89] Informacje wskazujące imiona i nazwiska osób
[90] Oświadczenie projektanta o sporządzeniu projektu technicznego, dotyczącego zamierzenia budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami, zasadami wiedzy technicznej, projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym (...).

(akta kontroli str. 2120-2170)

Kierownik WKI oświadczył, że: *W ocenie Zamawiającego uchybienie (...) dotyczyło wyłącznie sposobu archiwizacji dokumentacji po stronie Zamawiającego, a nie niekompletności zawiadomienia złożonego do PINB w Policach. Komplet załączników został przekazany organowi wraz ze złożonymi zawiadomieniami.*

(akta kontroli str. 2167)

W żadnym przypadku Urząd nie posiadał udokumentowanego powiadomienia projektanta o rozpoczęciu robót budowlanych.

(akta kontroli str. 2122, 2161, 2170)

Kierownik WKI oświadczył, m.in. że: *(...) projektanci posiadali wiedzę o planowanym przekazaniu placu budowy oraz o rozpoczęciu czynności związanych z realizacją robót budowlanych. (...) Zamawiający wyjaśnia, że ewentualne wątpliwości mogły wynikać wyłącznie z niepełnego ujęcia potwierdzenia tej korespondencji w aktach przekazanych do kontroli, nie zaś z braku faktycznego poinformowania projektantów.*

(akta kontroli str. 2124, 2167)

7. Spełnianie wymogów określonych w umowach o roboty budowlane oraz w przepisach prawa w zakresie zatrudnienia podwykonawców.

W dwóch z trzech badanych inwestycji (ul. Malinowej i osiedle za Stokrotką), umowy o roboty budowlane zawierały elementy wynikające z art. 437 Pzp. Umowa na budowę ul. Piaskowej nie obejmowała postanowienia, o którym mowa w art. 437 ust. 1 pkt 7 lit. d Pzp, tj. *braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty.* Powyższe umowy o roboty budowlane zawierały postanowienia dotyczące obowiązku przedstawienia dowodów zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom, jako warunku wypłaty wynagrodzenia wykonawcy, wynikające z art. 447 ust. 1 pkt 1 Pzp.

(akta kontroli str. 1513-1526, 2171-2177, 2496-2500, 2534-2537)

Umowy z podwykonawcami trzech badanych inwestycji nie zawierały postanowień uniemożliwiających lub utrudniających im terminową wypłatę wynagrodzenia. Nie uwzględniono w nich obowiązku waloryzacji wynagrodzenia podwykonawcom, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wartości zawartych umów nie przekraczały kwot umów z wykonawcami zadań. W zakresie ul. Piaskowej podpisano umowy z siedmioma podwykonawcami robót budowlanych na łączną kwotę 6,7 mln zł brutto[91]. W przypadku osiedla za Stokrotką i ul. Malinowej podpisano po cztery umowy z podwykonawcami robót na łączną kwotę kolejno 4,7 mln zł brutto[92] i 8,2 mln zł brutto[93].
W przypadku ul. Malinowej i osiedla za Stokrotką Urząd weryfikował obowiązek zapłaty na rzecz podwykonawców na podstawie ich oświadczeń załączonych do faktur wykonawców robót budowlanych. Podwykonawcy potwierdzali w ten sposób terminową zapłatę należnego im wynagrodzenia, a także oświadczali, że nie mają i nie będą mieć roszczeń o wynagrodzenie z tego tytułu do inwestora i nie zatrudniają dalszych podwykonawców. Wszystkie wypłaty wymagalnego wynagrodzenia dla podwykonawców zostały dokonane przez wykonawców.

[91] Kwota 6 735,1 tys. zł brutto stanowiła 46,9% wartości wynagrodzenia Wykonawcy (tj. 14 344,9 tys. zł brutto).
[92] Kwota 4 745,8 tys. zł brutto stanowiła 31,8% wartości wynagrodzenia Wykonawcy (tj. 14 921,6 tys. zł brutto).
[93] Kwota 8 193,2 tys. zł brutto stanowiła 51,4 % wartości wynagrodzenia Wykonawcy (tj. 15 931,5 tys. zł brutto).

W zakresie ul. Piaskowej wszystkich płatności wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom dokonywał Urząd Gminy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2171-2187, 2192-2414, 2496-2532, 2534-2542, 3652-3827)

Wszyscy podwykonawcy w badanych inwestycjach zostali zgłoszeni. Urząd prowadził rejestry podwykonawców ul. Malinowej i osiedla za Stokrotką[94]. Zgodnie z postanowieniami umów oraz art. 464 ust. 1 Pzp Urząd zaakceptował przedłożone projekty umów z podwykonawcami, umowy, jak i ich zmiany. Ustalenie terminu przedłożenia umów o podwykonawstwo obu ulic, wynikającego z art. 464 ust. 5 Pzp, nie było możliwe z uwagi na brak daty wpływu dokumentacji[95].

(akta kontroli str. 2173, 2496-2532, 2534-2542, 4100, 4133)

Wykonawca ul. Piaskowej, za wyjątkiem dwóch, przedłożył w Urzędzie projekty umów z podwykonawcami oraz ich zmian. W jednym przypadku Gmina nie zaakceptowała przedłożonego projektu aneksu do umowy o podwykonawstwo, mimo to Wykonawca podpisał umowę w niezmienionej formie. Wszystkie umowy z podwykonawcami zostały przedłożone w Urzędzie, w tym: sześć, w terminie przewidzianym w art. 464 ust. 5 Pzp, trzy umowy nie zostały opatrzone prezentatą, a dwie umowy zostały przedłożone po upływie siedmiu dni. Umowy z podwykonawcami, poza trzema przypadkami wskazanymi powyżej, zostały zaakceptowane przez Gminę. Wszystkie wskazane powyżej zagadnienia zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2171-2187, 2192-2414)

8. Rzetelność dokonywania zmian postanowień zawartych umów o roboty drogowe.

W trakcie realizacji trzech inwestycji dokonano łącznie 16 zmian umów o roboty budowlane, z tego: pięć ul. Malinowej, trzy osiedla za Stokrotką i osiem ul. Piaskowej. Nie były one zmianami istotnymi. Przeprowadzone zostały na podstawie art. 455 ust. 2 Pzp[96] oraz postanowień umów.

(akta kontroli str. 2545-2555, 2669-2675, 2757-2765)

W zakresie ul. Malinowej aneksami nr 1 i 4 dokonano przedłużenia terminu realizacji umowy, łącznie o sześć miesięcy, tj. do 31 marca 2025 r. Zmiana umowy aneksem nr 4 została zainicjowana przez Wykonawcę w formie pisemnej, zgodnie z § 10 ust. 2 umowy. Jej konieczność potwierdzona został przez Inspektora nadzoru. Sporządzenie aneksów nr 1, 2, 3 i 5[97] wynikało z konieczności wykonania robót dodatkowych[98] na łączną kwotę 1 680,3 tys. zł[99]. Wykonanie prac zostało uzasadnione i potwierdzone w protokołach konieczności przez

---

[94] W przypadku ul. Piaskowej rejestr podwykonawców nie został utworzony.

[95] Poza jednym przypadkiem, tj. umowy z podwykonawcą z 17 lipca 2024 r., przedłożonej w Urzędzie 18 lipca 2024 r.

[96] Łączna wartość zmian nie przekraczała 15% wartości pierwotnej umowy.

[97] Aneks nr 1: wymiana studzienki, montaż studni, odbudowa zdegradowanego istniejącego układu melioracyjnego; aneks nr 2: wykonanie przyłączy infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz zjazdów do poszczególnych działek; aneks nr 3, m.in.: przebudowa rurociągu kanalizacji, posadowienie hydrantu podziemnego usytuowanego w chodniku, odbudowa przedłużenia istniejącego przepustu pod ulicą Malinową, rozwiązanie kolizji dwóch studni kablowych teletechnicznych z krawężnikami i konstrukcją jezdni, zwiększenie nasadzeń o 11 drzew w związku ze zmianą decyzji administracyjnej; aneks nr 5, m.in.: stwierdzono dopływ wód gruntowych z niezinwentaryzowanego drenażu biegnącego z posesji prywatnych - wykonano dodatkowe obrukowanie, błędne wykonanie przepustu i kanałów przez innego Wykonawcę (na zaniżonych rzędnych) , co spowodowało, że zaistniała potrzeba pogłębienia prawidłowo posadowionej studni wraz z odcinkiem rurociągu.

[98] Aneks nr 3 obejmował również roboty zamienne.

[99] Łączna wartość robót dodatkowych nie przekroczyła 15% wartości pierwotnej umowy.

komisję, w skład której wchodzili m.in.: przedstawiciel Urzędu Gminy, Inspektor nadzoru, Kierownik budowy oraz Kierownik robót, zgodnie z § 10 ust. 2 i 3 umowy. Przedłożone kosztorysy zostały zweryfikowane przez Inspektora nadzoru. Roboty dodatkowe wynikające z aneksów nr 1 i 5 zostały wykonane przed ich podpisaniem. W pozostałych przypadkach prace zostały rozpoczęte po podpisaniu aneksów.

(akta kontroli str. 2757-2765, 2770-2799)

Kierownik WKI oświadczył m.in.: *W przypadku aneksu nr 1 oraz aneksu nr 5 część robót została wykonana lub rozpoczęta przed podpisaniem aneksu, po uprzednim sporządzeniu protokołów konieczności. Wynikało to z potrzeby zachowania ciągłości realizacji inwestycji, uniknięcia przestojów oraz zapewnienia prawidłowego wykonania infrastruktury.*

(akta kontroli str. 2768)

Wykonanie wszystkich robót dodatkowych w zakresie ul. Malinowej zostało potwierdzone w protokołach zaawansowania robót oraz protokole końcowego odbioru przyjętego bez zastrzeżeń. Nie można natomiast jednoznacznie było stwierdzić, czy konieczność ich wykonania nie była możliwa do przewidzenia na etapie opracowywania dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 2757-2765, 2770-2790, 2793-2797)

Aneksem nr 5 z 17 marca 2025 r. stwierdzono konieczność wykonania robót dodatkowych wynikających z nieprawidłowego wykonania przepustu i kanałów przez wykonawcę ul. Piaskowej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2757-2765, 2793-2797)

Odnośnie osiedla za Stokrotką, aneks nr 1 zawarto w związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych[100] na kwotę 363,2 tys. zł brutto. Przedłużeniu o cztery miesiące, tj. do 17 maja 2026 r. uległ również termin wykonania umowy. O jej zmianę wnioskował Wykonawca, w piśmie z 25 marca 2025 r. Wniosek został zweryfikowany przez Inspektora nadzoru. Wykonanie prac zostało uzasadnione i potwierdzone w protokole konieczności przez komisję, w skład której wchodzili: przedstawiciel Urzędu Gminy, Inspektor nadzoru oraz Kierownik budowy, zgodnie z § 11 ust. 3 umowy. Przedłożone kosztorysy zweryfikowane zostały przez Inspektora nadzoru. Podobnie jak niżej opisane protokoły konieczności i kosztorysy.

(akta kontroli str. 2669-2675, 2681-2691)

W protokole konieczności nr 2 z 27 lutego 2026 r. zapisano m.in., że: *Zamawiający postanowił pozostawić w stanie istniejącym oświetlenie na ul. Kminkowej oraz ul. Berberysowej celem wykorzystania oszczędności na niezbędne roboty zamienne. Istniejące oświetlenie spełnia warunki techniczne i lokalizacyjne narzucone przez ENEA - oświetlenie ulic. W ramach uzyskanej kwoty oszczędności należy wykonać roboty podobne związane z regulacją i przestawieniem istniejących złączy kablowych i słupów oświetleniowych kolidujących z chodnikami (nienormatywna szerokość przejścia na chodniku przy pozostawieniu istniejącej lokalizacji złączy i słupów: złącza winny być wybudowane na granicy działki drogowej a w rzeczywistości wybudowane zostały niejednokrotnie w odległości ok. 1 m i więcej od granicy działki drogowej); usunięciu kolizji z istniejącym*

[100] Wykonanie sieci wodociągowej w dwóch lokalizacjach, tj. w obszarze pierwszej podczas układania kanalizacji deszczowej wystąpiły kolizje z przyłączami sieci wodociągowej, w obszarze drugiej brakowało połączenia w pierścień ułożonego wodociągu w związku z czym hydranty końcowe na sięgaczach miały zasilanie jednostronne.

uzbrojeniem, uzupełnieniem oświetlenia ulicznego na wybudowanym łączniku pomiędzy ulicami Bukszpanową i Kminkową.

(akta kontroli str. 2681-2691)

Zawarcie aneksu nr 3 uzasadniono następującymi okolicznościami: 1) w trakcie realizacji zadania wystąpiła konieczność wykonania robót zamiennych, które nie wpływają na zmianę wartości wynagrodzenia, opisanych w protokole konieczności nr 3 z 7 kwietnia 2026 r.[101], na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 1 Pzp, w związku z § 11 ust 1 pkt 2 lit. b) oraz § 11 ust 6 umowy; 2) Wystąpiła konieczność wykonania robót dodatkowych opisanych w protokole konieczności nr 4[102] z 7 kwietnia 2026 r., na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 Pzp, w związku z § 11 ust 2 pkt 2 lit. b) § 11 ust 7 umowy; 3) Wykonawca wystąpił o przedłużenie terminu wykonania robót, uzasadniając wniosek koniecznością wykonania robót dodatkowych oraz wystąpieniem warunków pogodowych powodujących konieczność czasowego wstrzymania robót. Zamawiający potwierdził, że zachodzi konieczność przedłużenia terminu obowiązywania Umowy, zgodnie z art. 455 ust. 1 pkt. 1 Pzp, w związku z §11 ust. 1 pkt. 1 lit. c) oraz lit. e) Umowy.

(akta kontroli str. 2697-2732)

Główny specjalista w WKI oświadczył, że: *Dokumentacja była zgodna z mapami, jednak mapy nie były zgodne ze stanem faktycznym. Na etapie projektowania nie było możliwości stwierdzenia rozbieżności, ponieważ: Projektant bazuje na mapach do celów projektowych otrzymanych z administracji budowlanej; każdy geodeta jest odpowiedzialny na wniesienie do zasobów geodezyjnych prawdziwych danych w zakresie pomierzonej infrastruktury; na dzień pobierania map do celów projektowych ich aktualność potwierdza jednostka geodezyjna; na dzień zatwierdzania rozwiązań projektowych prawidłowość położenia istniejącej infrastruktury potwierdza narada koordynacyjna. Rozbieżność czasowa pomiędzy datą zatwierdzenia projektu a datą rozpoczęcia robót zwykle jest duża. W tym czasie na terenie objętym projektem budowane są nowe przyłączenia i elementy infrastruktury, następują przesunięcia w wybudowanej infrastrukturze w wyniku awarii i zastosowania rozwiązań zastępczych w stosunku do pierwotnie wykonanych. Nie wszystkie z tych działań znajdują swoje odbicie w postaci zgłoszonych do geodezji nowych przebiegów lub usytuowania elementów infrastruktury. Celem zminimalizowania występowania potencjalnych kolizji, Zamawiający wzywa na przekazanie placu budowy właścicieli i użytkowników mediów.*

---

[101] W tym: W trakcie wykonywania robót związanych z przyłączeniem nowo budowanej kanalizacji deszczowej do istniejącej infrastruktury na skrzyżowaniu ulic Bukszpanowej i Zaściankowej stwierdzono inne niż w projekcie usytuowanie studni przyłączeniowej. W związku z powyższym nie było konieczności zmiany położenia w obrębie skrzyżowania istniejącej kanalizacji sanitarnej. Zamawiający zrezygnował z tej części robót. Wprowadzenie schodów w ciągu pieszym łącznika pomiędzy ul. Miętową i ul. Berberysową zgodnie z rozwiązaniem przekazanym przez Nadzór Autorski. Wykonawca zgodnie z kosztorysem wycenił roboty zaniechane - ułożenie nawierzchni płaskiej ciągu pieszego w miejscu gdzie zostaną wybudowane schody terenowe.

[102] W tym: Bardzo zróżnicowany poziom posadowienia posesji wzdłuż ulicy Kminkowej ograniczał możliwość ukształtowania normowych spadków podłużnych i poprzecznych podjazdów oraz wejść na poszczególne posesje. W związku z powyższym PINB Police nakazał wprowadzenie dodatkowej linii odwodnienia na granicy posesji, które ma za zadanie odprowadzenie wód opadowych z powierzchni podjazdów i dojść do posesji w granicach pasa drogowego. Nadzór autorski opracował stosowne zmiany projektu w tym zakresie zaakceptowane przez PINB Police. Przyłącze deszczowe do działki 656/394 (ul. Berberysowa 5). W dokumentacji projektowej przewidziano jedno przyłącze do dwóch działek. Należy wykonać drugie przyłącze. Hydranty podziemne na ul. Bukszpanowej. W trakcie robót drogowych odkryto dwa niezinwentaryzowane hydranty podziemne w awaryjnym stanie technicznym. Hydranty należy wymienić ze względu na ich stan techniczny i wynieść skrzynki do poziomu jezdni. Zmiana lokalizacji wpustów deszczowych na ul. Berberysowej i ul. Kminkowej. W związku z dostosowywaniem jezdni i zjazdów do warunków miejscowych należy zmienić lokalizację wpustów deszczowych.

Niestety wezwania te często pozostają bez odpowiedzi a kolizje pojawiają się dopiero z chwilą wytyczenia tras i dokonania wykopów i odkrywek. (...). W chwili rozpoczęcia robót odkryto mur oporowy przykryty gruntem, stabilizujący skarpę i nie uwidoczniony na podkładach geodezyjnych. (...).

(akta kontroli str. 4484-4488)

W zakresie ul. Piaskowej aneksem nr 1 dokonano zmiany danych osoby reprezentującej wykonawcę, a aneksem nr 2 płatności wynagrodzenia[103]. Sześcioma kolejnymi aneksami przedłużono termin wykonania zamówienia o szesnaście miesięcy, tj. do 24 grudnia 2024 r. Aneks nr 3 zawarty został w związku z oczekiwaniem Wykonawcy na odpowiedź z O.P. S.A. dot. kolizji sieci teletechnicznej[104]. Aneksy nr 4, 5 i 6 zawarto w związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych na łączną kwotę 906,0 tys. zł brutto[105]. Konieczność umocnienia skarpy rowu melioracyjnego uzasadniona została w stanowisku Projektanta branży sanitarnej, wystąpieniu Wykonawcy nr 2, zaakceptowanym przez Projektanta oraz Inspektora nadzoru oraz Protokole uzgodnień z 22 listopada 2023 r., potwierdzonym przez przedstawiciela Urzędu Gminy, Projektanta, Inspektora nadzoru i Kierownika budowy, zgodnie z § 10 ust. 3 umowy.

(akta kontroli str. 2545-2553, 2556-2651)

Kierownik WKI wyjaśnił: *Konieczność wykonania umocnienia skarpy rowu płytami ażurowymi została ujawniona dopiero na etapie realizacji robót budowlanych. Wynikała ze zmiany warunków terenowych, które nastąpiły po opracowaniu dokumentacji projektowej oraz po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Dokumentacja projektowa została sporządzona na podstawie stanu istniejącego w okresie jej opracowywania. Następnie właściciel jednej z nieruchomości przyległych do inwestycji zakończył budowę budynku mieszkalnego oraz dokonał zagospodarowania działki, w tym wykonał nasypy i zmienił ukształtowanie terenu. Zmiana rzędnych terenu po stronie nieruchomości prywatnej wpłynęła na warunki stateczności skarpy rowu. W związku z tym konieczne było zastosowanie dodatkowego zabezpieczenia w postaci płyt ażurowych. Rozwiązanie to wymagało uzgodnienia sposobu wykonania robót i miało wpływ na termin realizacji inwestycji, co stanowiło jedną z przyczyn zawarcia aneksu nr 4 do umowy. Konieczność wykonania tych robót nie wynikała z błędów dokumentacji projektowej, lecz z okoliczności powstałych po jej opracowaniu, których Zamawiający ani projektant nie mogli wcześniej przewidzieć.*

(akta kontroli str. 4408)

Wykonanie pozostałych prac uzasadniono w Protokole konieczności nr 1, potwierdzonym przez przedstawiciela Urzędu Gminy, Inspektorów nadzoru oraz Kierownika budowy, zgodnie

---

[103] Zmiana związana z brakiem wystawienia faktur przez wykonawcę zadania, które możliwe byłyby do zapłacenia z budżetu Gminy na rok 2022.

[104] Czas oczekiwania na odpowiedź wynosił 3 miesiące. Przedłużono termin wykonania zamówienia o 90 dni.

[105] W aneksie nr 4 wskazano konieczność zmiany sposobu umocnienia skarpy rowu melioracyjnego płytami ażurowymi, a w aneksie nr 5 wykonania robót dodatkowych w zakresie wymiany gruntu w korycie drogi, konieczności budowy dodatkowej studni oraz w zakresie budowy i przebudowy sieci teletechnicznej w ciągu ul. Piaskowej w związku z kolizją ze złączem energetycznym ENEA. W aneksie nr 6 wskazano łączną kwotę dodatkowego wynagrodzenia wykonawcy. Zapłata wynagrodzenia oraz zmiana terminu umowy wynikała z konieczności *wykonania pełnej wymiany gruntu nad budowaną siecią kanalizacji deszczowej oraz lokalnie w korycie drogi; kolizji z istniejącymi instalacjami podziemnymi, w miejscu lokalizacji studni D-8a powiązanej z kolektorem melioracyjnym, zaistniała konieczność budowy dodatkowej studni kd23d na odcinku pomiędzy studnią kd23, a D-8a; kolizji sieci teletechnicznej ze złączem energetycznym ENEA, zaistniała konieczność budowy i przebudowy sieci teletechnicznej w ciągu ul. Piaskowej, osuwania się skarp rowu melioracyjnego, zaistniała konieczność umocnienia skarp rowu melioracyjnego płytami ażurowymi.*

z § 10 ust. 3 umowy oraz Protokole uzgodnień z 29 grudnia 2023 r.[106] Protokół konieczności nie został zaakceptowany przez Projektanta branży drogowej i branży sanitarnej, co opisano w Protokole uzgodnień. Kierownik WKI w wyjaśnieniach wskazał, że brak podpisów Projektantów nie oznaczał, że rozwiązania techniczne nie były wprowadzane bez udziału osób posiadających odpowiednie kwalifikacje oraz, że przepisy Prawa budowlanego oraz postanowienia umowy Wykonawca robót opracował kosztorysy powykonawcze, które zostały potwierdzone przez Inspektorów nadzoru oraz Kierownika budowy. Zakres wskazanych prac spowodował przesunięcie terminu wykonania zamówienia o siedem miesięcy[107].

(akta kontroli str. 2545-2550, 2552-2553, 2565-2651)

Kierownik WKI wyjaśnił: *Aneksy nr 4, nr 5 i nr 6 zostały zawarte w różnych momentach realizacji inwestycji, w odpowiedzi na okoliczności ujawniające się sukcesywnie w toku wykonywania robót. Nie było możliwe jednorazowe określenie końcowego terminu realizacji z uwzględnieniem zdarzeń, które nie były jeszcze znane w chwili zawierania wcześniejszych aneksów. Na termin realizacji wpływały w szczególności roboty związane z wymianą gruntów, kolizje z istniejącą infrastrukturą podziemną, konieczność wykonania dodatkowej studni kanalizacji deszczowej, umocnienie skarp rowu melioracyjnego, roboty odtworzeniowe oraz uzgodnienia z gestorami sieci. Każdy aneks był poprzedzony analizą aktualnego stanu robót, oceną wpływu ujawnionych okoliczności na termin wykonania umowy oraz sporządzeniem stosownych dokumentów, w tym protokołów konieczności i stanowisk inspektorów nadzoru. Celem Zamawiającego nie było wielokrotne przedłużanie terminu realizacji umowy, lecz dostosowanie jej postanowień do rzeczywistego przebiegu procesu inwestycyjnego oraz okoliczności znanych w dacie zawierania danego aneksu.*

(akta kontroli str. 4408-4409)

Aneksy 7 i 8 zawarto z uwagi na konieczność wykonania prac zamiennych, tj. nasadzeń zastępczych oraz oczekiwania na decyzję Starosty Polickiego w zakresie zmiany ich lokalizacji. Wskazane okoliczności nie wpłynęły na zmianę wynagrodzenia Wykonawcy robót.

(akta kontroli str. 2545-2550, 2554, 2652-2668)

9. Rzetelność i zgodność z postanowieniami zawartych umów, sprawowanego przez Urząd nadzoru nad realizacją robót drogowych.

W trzech badanych inwestycjach nadzór inwestorski zlecony został podmiotom zewnętrznym. Nadzór inwestorski ul. Malinowej oraz osiedla za Stokrotką pełniło trzech Inspektorów nadzoru, z którymi zawarte zostały trzy odrębne umowy. Wartość umów wynosiła: ul. Malinowej 148,6 tys. zł brutto[108]; osiedla za Stokrotką 135,3 tys. zł brutto[109]. We wskazanych inwestycjach, w przypadku dwóch umów[110] (z sześciu) określono wymiar godzinowy świadczenia przedmiotu umowy w okresie jej realizacji. W umowach zawarto obowiązek informowania Zleceniodawcy o przebiegu robót i sygnalizowania, z odpowiednim wyprzedzeniem o wszelkich zdarzeniach mających wpływ na realizację zadania, w tym jego

[106] Podpisanym m.in. przez Projektantów branży drogowej oraz branży sanitarnej, Przedstawiciela Urzędu Gminy, Inspektorów nadzoru oraz wykonawcę.
[107] Od 23 listopada 2023 r. do 28 czerwca 2024 r.
[108] Umowa: nr 331/2023 z 27 września 2023 r. na kwotę 98,4 tys. zł brutto, nr 3/IX/2023 z 26 września 2023 r. na kwotę 45,0 tys. zł brutto, nr 332/2023 z 27 września 2023 r. na kwotę 5,2 tys. zł brutto.
[109] Umowy zawarte 17 lipca 2024 r.: nr 5/VII/2024 na kwotę 67,0 tys. zł brutto, nr 403/2024 na kwotę 59,8 tys. zł brutto, nr 404/2024 na kwotę 8,5 tys. zł brutto.
[110] Ul. Malinowa: umowa nr 3/IX/2023 z 26 września 2023 r. 225 godzin, osiedle za Stokrotką: umowa nr 5/VII/2024 z 17 lipca 2024 r. 335 godzin.

terminowe zakończenie. Nie określono natomiast w jakiej formie ma być on realizowany, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Inspektorzy nadzoru mieli prowadzić kontrolę prawidłowości prowadzenia dziennika budowy i dokonywania w nim wpisów stwierdzających wszystkie okoliczności mające znaczenie dla właściwego procesu budowlanego.

(akta kontroli str. 2805-2815, 2821-2835, 2861-2876, 2882-2884, 2887-2904, 2909-2920)

W przypadku ul. Piaskowej umowę[111] w zakresie pełnienia nadzoru inwestorskiego we wszystkich branżach, zawarto z przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą. Wartość umowy wynosiła: 156,6 tys. zł brutto. W umowie nie zawarto postanowień m.in. określających kto i w jaki sposób będzie pełnił nadzór[112], dotyczących informowania Urzędu o przebiegu robót i sygnalizowania, z odpowiednim wyprzedzeniem o wszelkich zdarzeniach mających wpływ na realizację zadania, w tym jego terminowego zakończenia oraz zasad odpowiedzialności inspektora nadzoru za powstałe szkody w nienależytym pełnieniu nadzoru inwestorskiego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W umowie nie określono wymiaru godzinowego świadczenia przedmiotu umowy w okresie jej realizacji.

(akta kontroli str. 2805-2815, 2828-2860)

We wszystkich umowach o nadzór inwestorski, zawartych w ramach trzech analizowanych, inwestycji nie wskazano, w jaki sposób inspektorzy nadzoru mają sprawować obowiązki, a także nie zawarto postanowień w zakresie weryfikacji wykonywania przez wykonawcę obowiązków w zakresie gospodarki odpadami, konieczności sporządzania sprawozdań miesięcznych z wykonywanego nadzoru oraz nie określono zasad według jakich Urząd miał stwierdzać niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy. Urząd nie weryfikował i nie egzekwował wszystkich obowiązków Inspektorów Nadzoru wynikających z zawartych umów, Specyfikacji Technicznych oraz PZJ, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2805-2815, 2828-2848, 2861-2892, 2909-2920)

W trzech poddanych badaniom inwestycjach, zwoływane były narady koordynacyjne z przedstawicielami wykonawcy robót, podczas których omawiano przebieg realizacji inwestycji i napotkane problemy, z których sporządzano Protokoły oraz notatki.

(akta kontroli str. 2805-2815, 2861-2876, 2909-2920, 3191-3327, 3359-3373, 3375-3382, 3457-3485)

10. Zapewnienie przez Urząd osiągnięcia zgodnej z dokumentacją projektową jakości robót drogowych.

W analizowanych umowach o roboty budowalne zawarto postanowienia w zakresie możliwości sprawdzenia przez Urząd standardów i jakości wykonywanych robót budowlanych[113]. W Specyfikacjach Technicznych wskazano zasady kontroli jakości robót. Za pełną kontrolę robót i jakości materiałów odpowiedzialny był wykonawca, który miał zapewnić odpowiedni system kontroli, włączając personel, laboratorium, sprzęt, zaopatrzenie i wszystkie urządzenia niezbędne do pobierania próbek i badań materiałów oraz robót. Wykonawca robót

[111] Nr 319/2022 z 29 sierpnia 2022 r.

[112] Nadzór inwestorski pełniło łącznie czterech Inspektorów nadzoru (w innym składzie dla każdej z decyzji o pozwoleniu na budowę), którzy złożyli oświadczenia o podjęciu obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego.

[113] M.in. obowiązek wykonawców do dostarczenia wymaganych atestów (dopuszczeń i certyfikatów) wszystkich zastosowanych materiałów i urządzeń, wykonawca robót był odpowiedzialny za jakość ich wykonania oraz zgodność z dokumentacją techniczną; w przypadkach wykonania przedmiotu umowy przy użyciu własnych materiałów, wykonawca zobowiązany był dostarczyć inspektorowi nadzoru inwestorskiego atesty, certyfikaty, deklaracje zgodności lub świadectwa dopuszczenia do stosowania.

miał przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót z częstotliwością zapewniającą stwierdzenie, że roboty wykonano zgodnie z wymaganiami zawartymi w dokumentacji projektowej i Specyfikacjach Technicznych. Inżynier Projektu miał mieć zapewnioną możliwość udziału w pobieraniu próbek oraz był uprawniony do dokonywania kontroli, pobierania próbek i badania materiałów w miejscu ich wytwarzania/pozyskiwania.
Inspektorzy nadzoru badanych trzech inwestycji, nie prowadzili nadzoru w sposób, który umożliwiłby jednoznaczne stwierdzenie jakości wykonanych robót oraz dwóch z pięciu analizowanych materiałów użytych przy budowie ul. Piaskowej. Inspektorzy nadzoru nie brali udziału w poborze żadnej z próbek a także nie potwierdzali przedkładanych przez wykonawców sprawozdań, atestów, badań laboratoryjnych i innych dokumentów potwierdzających jakość wykonanych robót, co było niezgodne z postanowieniami Specyfikacji Technicznych. Wskazano w nich m.in., że: *Inżynier Projektu*[114] *będzie mieć zapewnioną możliwość udziału w pobieraniu próbek*[115]. *Przed przystąpieniem do pomiarów lub badań, Wykonawca powiadomi Inżyniera Projektu o rodzaju, miejscu i terminie pomiaru lub badania. Po wykonaniu pomiaru lub badania, Wykonawca przedstawi na piśmie ich wyniki do akceptacji Inżyniera Projektu*[116]. *Inżynier Projektu jest uprawniony do dokonywania kontroli, pobierania próbek i badania materiałów w miejscu ich wytwarzania/pozyskiwania, a Wykonawca i producent materiałów powinien udzielić mu niezbędnej pomocy. Inżynier Projektu, dokonując weryfikacji systemu kontroli robót prowadzonego przez Wykonawcę, poprzez między innymi swoje badania, będzie oceniać zgodność materiałów i robót z wymaganiami SST na podstawie wyników własnych badań kontrolnych jak i wyników badań dostarczonych przez Wykonawcę. Inżynier Projektu powinien pobierać próbki materiałów i prowadzić badania niezależnie od Wykonawcy, na swój koszt.*[117] Zapisy dzienników budowy nie pozwalały natomiast na jednoznaczne stwierdzenie czy wymogi Specyfikacji Technicznych dotyczące zakresu prac, ich jakości oraz pobierania wymaganych próbek były przestrzegane a roboty budowlane oraz pobór próbek były wykonywane zgodnie z ich postanowieniami.

(akta kontroli str. 2923-2938, 2975-2988, 3050-3060)

Kierownik WKI oświadczył m.in.: *(...) badania i pobieranie próbek nie zostały każdorazowo odrębnie udokumentowane poprzez podpis inspektora nadzoru na protokole z czynności lub innym dokumencie potwierdzającym jego obecność. Czynności te były jednak wykonywane w obecności inspektora nadzoru, który uczestniczył w bieżącej kontroli jakości robót i miał możliwość weryfikacji sposobu ich prowadzenia. Brak odrębnego udokumentowania obecności inspektora przy badaniach nie oznacza zatem, że czynności te odbywały się bez udziału nadzoru inwestorskiego. Oznacza jedynie, że sposób dokumentowania tych czynności nie był wystarczająco sformalizowany i nie pozwala na każdorazowe wykazanie obecności inspektora wyłącznie na podstawie dokumentów zgromadzonych w aktach. (...) W toku realizacji inwestycji badania laboratoryjne były wykonywane przez wyspecjalizowane podmioty posiadające odpowiednie kompetencje i doświadczenie w zakresie badań materiałów budowlanych. Wyniki badań były przedkładane do oceny w ramach procedur kontroli jakości robót. Należy podkreślić, że brak udziału Inspektora Nadzoru*

---

[114] Specyfikacje Techniczne. Określenia podstawowe. Inżynier Projektu – osoba wyznaczona przez Przedstawiciela Zamawiającego odpowiedzialna za administrowanie projektem, prawidłowe funkcjonowanie Nadzoru Inspektorskiego oraz pełniąca obowiązki opisane w niniejszej SST, o której wyznaczeniu poinformowany został Wykonawca. Inżynier Projektu przekaże cześć obowiązków wynikających z niniejszej SST Inspektorowi Nadzoru.

[115] *KONTROLA JAKOŚĆI ROBÓT. Pobieranie próbek.*

[116] *KONTROLA JAKOŚĆI ROBÓT. Badania i pomiary.*

[117] *KONTROLA JAKOŚĆI ROBÓT. Badania prowadzone przez Inżyniera Projektu. Badania kontrolne.*

Inwestorskiego w poborze próbek nie wpływał na ważność przeprowadzonych badań ani nie stanowił naruszenia postanowień STWiORB. W toku realizacji inwestycji nie wystąpiły przesłanki wskazujące na konieczność zakwestionowania wyników badań lub przeprowadzenia dodatkowych badań kontrolnych. Kontrola jakości robót była prowadzona w sposób ciągły poprzez analizę dokumentacji jakościowej, wyniki badań laboratoryjnych, odbiory robót, udział w radach budowy oraz bieżącą kontrolę realizowanych prac na placu budowy. (...).

(akta kontroli str. 2939-2941, 3048-3049)

W zakresie użytych materiałów do budowy ul. Malinowej i osiedla za Stokrotką (po pięć wybranych dla każdej inwestycji) stwierdzono, że były one zgodne ze Specyfikacjami Technicznymi, każdy posiadał deklarację właściwości użytkowych i był zatwierdzony przez inspektora nadzoru. Urząd nie posiadał natomiast dokumentacji dot. zgodności dwóch (z pięciu analizowanych) materiałów użytych do budowy ul. Piaskowej, tj. georusztu trójosiowego/dwuosiowego[118] oraz cementu z wymogami Specyfikacji Technicznej[119].

(akta kontroli str. 2923-2938, 2942-3047, 3050-3060)

Kierownik WKI oświadczył m.in., że: *Brak odnalezienia części dokumentów dotyczących georusztu lub cementu nie stanowi samoistnego dowodu, że materiały te nie spełniały wymagań określonych w dokumentacji projektowej i STWiORB. Materiały zostały wbudowane, odebrane w ramach procesu budowlanego oraz nie stwierdzono niezgodności jakościowych skutkujących koniecznością ich wymiany lub wykonania robót naprawczych. Ponadto osiągnięcie wymaganych parametrów technicznych robót zostało potwierdzone wynikami badań oraz procedurami odbiorowymi przeprowadzonymi w toku realizacji inwestycji.*

(akta kontroli str. 2939-2941)

11. Prowadzenie dzienników budowy dla zadań drogowych.

W toku trzech analizowanych inwestycji prowadzono łącznie dziewięć dzienników budowy[120]. Odnotowywano w nich z różnym poziomem szczegółowości m.in. daty przekazania wykonawcom terenów budowy, daty rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych elementów robót, uwagi i polecenia Inspektorów nadzoru. Nie zawierały jednak wpisów wskazanych w Specyfikacjach Technicznych w zakresie m.in. dat przekazania przez Urząd dokumentacji projektowej, dat uzgodnienia przez Inspektorów nadzoru programów zapewnienia jakości i harmonogramów robót, częściowych i ostatecznych odbiorów robót, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań czy jakości materiałów użytych do budowy. W przypadku przerw w prowadzeniu robót budowlanych nie zawsze dokonywano wpisów w zakresie ich przyczyn oraz trudności i przeszkód w ich prowadzeniu[121].

W dwóch z dziewięciu dzienników budowy nie zamieszczono informacji dotyczących osób sprawujących nadzór inwestorski, a w jednym dzienniku nie wskazano wykonawcy robót. We

[118] Brak wniosku o zatwierdzenie materiałów/urządzeń, brak dokumentacji w zakresie właściwości użytkowych (zgodnie ze Specyfikacją Techniczną: W związku z tym, że wymagania dla funkcji stabilizacyjnej geosyntetyku nie są objęte normami zharmonizowanymi, wymagane jest, aby georuszt zastosowany do wykonania warstwy ulepszonego podłoża z kruszywa stabilizowanego georusztem posiadał Europejską Aprobatę Techniczną, potwierdzającą możliwość jego zastosowania w funkcji stabilizacyjnej. Wyrób dostarczony na budowę powinien posiadać oznakowanie CE.

[119] Cement (zgodnie ze Specyfikacją Techniczną: Jako spoiwo należy stosować cement według PN-EN 197-1:2002.) - brak Wniosku o zatwierdzenie materiałów/urządzeń, brak dokumentacji w zakresie właściwości użytkowych.

[120] Odrębnie dla każdego obiektu budowlanego, dla którego wymagane było pozwolenie na budowę.

[121] Były przypadki, w których wskazywano np. na warunki atmosferyczne.

wszystkich badanych dziennikach budowy na pierwszej stronie nie zamieszczono danych osób sprawujących nadzór autorski. W dziennikach nie odnotowano wszystkich wymaganych przepisami danych na pierwszej stronie dzienników, dokonywano zapisów w sposób m.in. nieczytelny, umożliwiający ich późniejsze uzupełnienie, a także niewłaściwie wprowadzano poprawki. W przypadku zmian kierowników budowy nie dokonywali oni wpisów określających stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy. Nie wszystkie wpisy w dziennikach zostały opatrzone datą i/lub podpisem osoby ich dokonującej. Dodatkowo, z Protokołów z Rad budowy oraz notatek ze spotkań wynikało, że dzienniki budowy ul. Piaskowej nie zawsze były dostępne na terenie budowy i możliwe do wglądu. Wszystkie nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dzienników budowy badanych inwestycji zostały opisane w sekcji *Stwierdzone Nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3063-3070, 3074-3089, 3094-3141, 3145-3190, 3263, 3269, 3286, 3290, 3332-3358, 3383-3398, 3400-3456)

12. Zgłaszanie do odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu.

Postanowienia umów z Wykonawcami badanych inwestycji, wskazywały na konieczność zgłaszania inspektorowi nadzoru robót ulegających zakryciu lub zanikających. Ze Specyfikacji Technicznych wynikał natomiast obowiązek wpisywania do dzienników budowy m.in. zgłoszenia i daty odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, częściowych i ostatecznych odbiorów robót czynności pomiarowych dokonywanych przed i w trakcie wykonywania robót, a także konieczność dokonywania obmiarów robót[122]. W dziennikach budowy dokonywano wpisów kierowników budowy o wykonaniu robót zanikających i ulegających zakryciu oraz ich potwierdzenia przez inspektorów nadzoru. Wpisy te nie pozwalały natomiast na jednoznaczne stwierdzenie czy wymogi Specyfikacji Technicznych w zakresie wykonania prac, ich jakości oraz pobierania wymaganych próbek były przestrzegane. W dziennikach budowy nie dokonywano wpisów w zakresie pomiarów i obmiarów, a także nie prowadzono Książki obmiarów. Powyższe zagadnienia opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3486-3493, 3496-3501, 3504-3511)

13. Spełnianie przez inwestycje wymogów określonych w umowach o roboty budowalne.

Oględziny dwóch zakończonych inwestycji[123] wskazały, że mierzona w wybranych miejscach długość i szerokość jezdni i chodników, liczba zjazdów były zgodne z dokumentacją projektową. Studzienki kanalizacyjne nie wystawały ponad nawierzchnie ulic, które były równe, brak było widocznych uszkodzeń takich jak koleiny, spękania, ubytki czy zapadnięcia. Elementy SOR na ulicach[124] posiadały wady. W przypadku ul. Malinowej były to: duży poziom wytarcia farby na poziomym oznakowaniu ruchu: tj. na wyniesionych skrzyżowaniach, progach zwalniających oraz przy skrzyżowaniu z ulicą Słoneczną; przekrzywione i obrócone znaki pionowe przy skrzyżowaniu z ul. Cytrynową oraz częściowo zasłonięte znaki przez roślinność. Dla ul. Piaskowej były to: brak znaku D-1 – „droga z pierwszeństwem" za skrzyżowaniem z ulicą

[122] Przeprowadzanych przed częściowym lub ostatecznym odbiorem odcinków robót, a także w przypadku występowania dłuższej przerwy w robotach. Obmiary robót zanikających miały być przeprowadzane w czasie ich wykonywania, a obmiary robót podlegających zakryciu przed ich zakryciem.

[123] Ul. Malinowa oraz ul. Piaskowa.

[124] Ul. Malinowa oraz ul. Piaskowa poddana oględzinom NIK 18 maja 2026 r.

Łanową i Siewną; uszkodzony próg wyspowy przed skrzyżowaniem z ul. Majową; nieujęcie w SOR trzech barier U-12a oraz również częściowo zasłonięte znaki przez rosnącą roślinność. Dbanie o dobry stan dróg, ich prawidłowe oznakowanie i usuwanie usterek należy do zadań Urzędu Gminy, na podstawie art. 20 pkt. 4 i 10 ustawy o drogach publicznych.
W toku kontroli, Zamawiający naprawił wady dotyczące przekrzywionych bądź brakujących znaków i zasłaniającej znaki roślinności.

(akta kontroli str. 3516-3579)

Oględziny inwestycji w trakcie realizacji[125] przeprowadzone zostały w czasie wykonywania koryta i warstwy ochronnej ul. Kminkowej, na odcinku od 0,00 do 0 + 50 m. Wymienione prace realizował główny Wykonawca wraz z dwoma zgłoszonymi Podwykonawcami. W toku oględzin stwierdzono obecność dwóch innych podmiotów. Kierownik budowy oświadczył, m.in. że: *podmiot (...) wykonywał prace o wartości mniejszej niż 50,0 tys. zł. w związku z czym zgłoszenie ww. firmy nie było wymagane.* Wobec drugiej z firm Kierownik budowy oświadczył, m.in. że: *wedle jego oceny ww. firma nie spełnia definicji bycia Podwykonawcą, ze względu na bardzo wąski charakter wykonywanych przez nią robót (fizyczne układanie kostki).*

(akta kontroli str. 3643-3645)

Na terenie robót było wydzielone biuro budowy, w którym znajdowała się m.in. dokumenty potwierdzające jakość robót wykonywanych w dniu oględzin oraz dziennik budowy. Wskazane w nim ostatnie[126] wpisy dotyczyły wykonania innego odcinka[127] ul. Kminkowej i jego odbioru przez Inspektora nadzoru. Nie stwierdzono sytuacji zagrażających bezpieczeństwu takich jak niezabezpieczone: głębokie wykopy lub kable energetyczne. Stwierdzony stan faktyczny w zakresie czasowej organizacji ruchu nie był zgodny ustalą czasową organizacją ruchu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 3591-3609)

14. Dokonywanie płatności za roboty faktycznie wykonane w terminach przewidzianych w umowach o roboty drogowe.

W analizowanych dwóch inwestycjach[128], Zamawiający terminowo dokonywał płatności za roboty budowalne, z wyjątkiem jednej faktury, dotyczącej inwestycji ul. Piaskowej, która została opłacona jeden dzień po terminie. Realizacja płatności następowała po weryfikacji przeprowadzonych prac przez Inspektorów nadzoru. Protokoły odbiorów częściowych[129] wykonanych robót posiadały wyszczególnienie zakresu robót, wartości robót wykonanych w danym okresie rozliczeniowym oraz były podpisane przez Kierownika budowy oraz Inspektorów nadzoru.

(akta kontroli str. 3646-3648, 3828, 3877-3879,3880-3881)

Kierownik WKI oświadczył, m.in. że (...). *Podstawą rozliczeń były protokoły odbioru robót oraz odpowiadające im Tabele Elementów Rozliczeniowych, a nie założenia wynikające z harmonogramu rzeczowo-finansowego. (...) Brak szczegółowych wpisów dotyczących wszystkich elementów robót w dzienniku budowy nie stanowi dowodu niewykonania tych robót ani nie podważa prawidłowości ich*

[125] Osiedle za Stokrotką.
[126] Wpisy Kierownika Budowy z 29 maja 2026 r. jak i Inspektora nadzoru z 1 czerwca 2026 r.
[127] Odcinek od 0+050 m. do 0+180m.
[128] Ul. Malinowa i ul. Piaskowa.
[129] W inwestycji ul. Malinowej były to protokoły zaawansowania prac.

odbioru. Fakt wykonania robót został potwierdzony przez osoby pełniące funkcje techniczne w procesie budowlanym (...).

(akta kontroli str. 3649)

Rozliczenie wykonanych robót budowlanych dla ul. Malinowej nastąpiło na podstawie siedmiu faktur oraz odpowiadającym im siedmiu protokołom zaawansowania robót oraz jednym protokole końcowym. Każda z faktur została sprawdzona pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, oraz posiadała oświadczenia podwykonawców o braku roszczeń do Wykonawcy z tytułu niezapłaconych wynagrodzeń. Dla ul. Piaskowej było to osiem faktur, udokumentowanych przez sześć protokołów odbioru, jeden protokół zaawansowania stanu robót oraz jeden protokół końcowego odbioru robót.

(akta kontroli str. 3877-3879)

15. Przekazanie inwestorowi dokumentacji powykonawczej przed odbiorem końcowym.

Dokumentacje powykonawcze dla obu analizowanych inwestycji przekazane zostały przed terminem odbioru końcowego[130]. Były one niekompletne[131] lub nie było możliwe ustalenie daty ich przekazania[132]. W umowach o roboty budowlane brak było postanowień, które wymagały operatu kolaudacyjnego do przekazania dokumentacji. W skład dostarczonej dokumentacji powykonawczej wchodziły m.in. dzienniki budowy, protokoły odbiorów robót, a także odnośnie użytych materiałów: certyfikaty, atesty, aprobaty techniczne, instrukcje oraz karty gwarancyjne. Urząd nie dysponował informacjami o dacie wpisu do zasobów geodezyjnych. W obu analizowanych inwestycjach brak było opinii technologicznej, wskazanej w Specyfikacji Technicznej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

W umowach z inspektorami nadzoru zawarto postanowienia dotyczące sprawdzenia dokumentacji powykonawczej pod względem kompletności i prawidłowości. Zamawiający nie przedstawił jednak protokołów dokumentujących wyegzekwowanie tych czynności.

(akta kontroli str. 3896-3901)

Kierownik WKI wyjaśnił, że dokumentacje powykonawcze analizowanych inwestycji, pod względem kompletności i poprawności załączanych dokumentów były weryfikowane przez Inspektorów nadzoru na bieżąco, w trakcie prowadzonej realizacji inwestycji.

Dodatkowo, Kierownik WKI oświadczył m.in. że, (...) *W ocenie Zamawiającego brak formalnego dokumentu potwierdzającego zakończenie procesu weryfikacji dokumentacji nie stanowi dowodu braku jej kontroli, lecz świadczy o niedostatecznym udokumentowaniu wykonanych czynności.*

(akta kontroli str. 3898-3899)

[130] Dla ul. Piaskowej – przekazanie dokumentacji odbyło się 12 czerwca 2025 r. a odbiór końcowy 1 sierpnia 2025 r.; dla ul. Malinowej – protokół odbioru końcowego z 22 maja 2025 r. zawierał informacje o dołączonej dokumentacji powykonawczej.

[131] Dla ul. Piaskowej – brak dzienników budowy; - brak planu zagospodarowania terenu rys. 1 tom VIII dla budowy i przebudowy rowu melioracyjnego wraz z przepustami; - brak dokumentacji powykonawczej w wersji elektronicznej.

[132] Dla ul. Malinowej – brak protokołu przekazania dokumentacji powykonawczej.

16. Przystąpienie do użytkowania obiektów budowlanych.

W dokumentacji dwóch analizowanych inwestycji[133] nie było wskazania daty przystąpienia do użytkowania wykonanych dróg. Nastąpiło ono po kontroli PINB[134] i uzyskaniu dla nich decyzji o pozwoleniu na użytkowanie[135]. Następnie przystąpiono do procedury odbioru końcowego. Dla ul. Malinowej zakończyła się ona podpisaniem protokołu odbioru końcowego bez usterek. W przypadku ul. Piaskowej[136] stwierdzono siedem usterek i wyznaczono terminem ich usunięcia do 15 sierpnia 2025 r. Zawiadomienia o wprowadzeniu stałej organizacji ruchu dla ul. Piaskowej wysłano 8 sierpnia z zatwierdzeniem jej wprowadzenia 18 sierpnia. Nie wyznaczono terminu odbioru stałej organizacji ruchu, ani nie dostarczono protokołu z kontroli stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 3902-3914)

Kierownik WKI potwierdził, że w zawiadomieniu nie wyznaczono odrębnego terminu odbioru stałej organizacji ruchu, ani nie sporządzono odrębnego protokołu kontroli. Przyznał, że stanowi to uchybienie formalno-dokumentacyjne. Jednocześnie wskazał, że właściwe organy zostały poinformowane o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu, co umożliwiało podjęcie czynności kontrolnych lub weryfikacyjnych przez właściwe służby.

(akta kontroli str. 3906-3907)

Zawiadomienie o wprowadzeniu stałej organizacji dla ul. Malinowej, Wykonawca tej inwestycji złożył m.in. do Starosty Polickiego 11 kwietnia 2025 r. Powołana komisja dokonała jej przeglądu 28 kwietnia 2025 r. Została ona odebrana z sześcioma uwagami, zawartymi w protokole z 7 maja 2025 r., które miały być wykonane do 15 lipca 2025 r. Ich wykonanie Urząd zgłosił 15 lipca 2025 r. m.in. Staroście Polickiemu. Komisja m.in. z udziałem przedstawicieli Starosty odebrała stałą organizację ruchu 22 lipca 2025 r.

(akta kontroli str. 4535-4537)

17. Sporządzenie końcowego protokołu odbioru robót budowlanych.

W badanych umowach określono termin wykonania zamówienia oraz postanowienia w zakresie odbioru końcowego robót[137]. W dwóch zakończonych inwestycjach[138] wykonawca pisemnie zgłosił gotowość do odbioru końcowego. Brakowało natomiast potwierdzenia gotowości do odbioru przez Inspektora nadzoru, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W obu przypadkach odbiór końcowy przeprowadzony został przez komisję, w skład której wchodziły osoby posiadające uprawnienia budowlane. Postanowienia § 13 ust. 6

[133] Ul. Malinowa oraz ul. Piaskowa.

[134] Dla ul. Malinowej kontrola PINB miała miejsce 30 kwietnia 2025 r. i tego dnia została wydana decyzja o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie. Dla ul. Piaskowej decyzja o pozwoleniu na użytkowanie została wydana 25 lutego 2025 r.

[135] Dla ulicy Malinowej - wydane decyzje PINB o pozwoleniu na użytkowanie dla pozwoleń 257/2022, 64/2023 oraz Zawiadomienie o zakończeniu budowy i brak sprzeciwu PINB dla pozwoleń 3/2023, 780/2020.
Dla ulicy Piaskowej - wydane decyzje PINB o pozwoleniu na użytkowanie dla pozwoleń 1068/2020 oraz części pozwolenia 780/2020; Zawiadomienie o zakończeniu budowy i brak sprzeciwu PINB dla pozwolenia 134/2020.

[136] Termin odbioru końcowego dla ul. Piaskowej to 1 sierpnia 2025 r.

[137] M.in.: pisemne zgłoszenie gotowości do odbioru przez Wykonawcę; zgłoszenie gotowości do odbioru przez inspektora nadzoru inwestorskiego - w ciągu 14 dni od zgłoszenia gotowości do odbioru przez Wykonawcę; odbiór końcowy - w ciągu 14 dni kalendarzowych od potwierdzenia gotowości do odbioru końcowego przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

[138] Ul. Piaskowa i ul. Malinowa.

i 7 obu umów przewidywały postępowanie w przypadku wystąpienia wad[139]. Protokoły odbioru obu inwestycji nie zawierały danych w zakresie gospodarowania odpadami przez wykonawców robót. W przypadku ul. Malinowej w dokumentacji zadania znajdowało się zestawienie kart odpadów, ale samych kart gospodarowania odpadami nie załączono do dokumentacji powykonawczej. Natomiast w zakresie ul. Piaskowej wykonawca nie udokumentował sposobu gospodarowania odpadami. Powyższe zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1516, 1524, 1784, 1796, 1983, 1994, 3810-3812, 3915-3915, 3934-3941, 4016-4020, 4022, 4025-4027)

Wykonawca ul. Malinowej zgłosił gotowość do odbioru 31 marca 2025 r.[140], odbioru końcowego dokonano 22 maja 2025 r., tj. 52 dni od zgłoszenia i trzy dni po uzyskaniu braku sprzeciwu PINB do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego[141]. W odbiorze uczestniczyli Inspektorzy nadzoru. Komisja nie wniosła zastrzeżeń, nie stwierdzono wad. Ostatniej płatności wykonawcy dokonano 22 maja 2025 r.[142]

(akta kontroli str. 3881, 4022, 4025-4027)

Kierownik WKI oświadczył: *(...) przesunięcie terminu dokonania odbioru końcowego miało związek z okolicznościami organizacyjno-administracyjnymi dotyczącymi procedowania pozwolenia na użytkowanie inwestycji objętej pozwoleniem nr 780/2022, realizowanej łącznie z Wykonawcą ul. Piaskowej.*

(akta kontroli: 4023)

Wykonawca ul. Piaskowej zgłosił gotowość do odbioru 24 grudnia 2024 r. Komisja składająca się z Kierownika WKI, pracownika WKI oraz Inspektorów nadzoru dokonała odbioru 2 stycznia 2025 r., zgodnie z § 13 ust. 8 umowy, tj. nie później niż w 14 dni od potwierdzenia gotowości do odbioru końcowego. Na podstawie wizji lokalnej oraz przedstawionych dokumentów ustalono, że Wykonawca nie miał podstaw do zgłoszenia zakończenia prac i potwierdzenia odbioru końcowego[143]. Stwierdzono wady i usterki[144], w tym m.in. brak potwierdzonych robót na rowie odkrytym od wylotu W4 w kierunku Strugi Wołczkowskiej, brak prac na przepuście przy ul. Zielonej w Redlicy, brak dwóch studzienek deszczowych, brak kamerowania odcinka kanału deszczowego, konieczność niwelacji pionowej studni w rejonie ul. Działkowej oraz

---

[139] Ust. 6 Wszelkie wady przedmiotu umowy stwierdzone przy odbiorze robót zostaną usunięte w terminie wskazanym przez Zamawiającego. Po usunięciu wad sporządza się protokół odbioru końcowego robót. W takim przypadku terminem zakończenia realizacji przedmiotu umowy będzie dzień podpisania protokołu odbioru końcowego robót. Ust. 7 W przypadku nieusunięcia wad w terminie, o którym mowa w ust. 6 (wskazanym przez Zamawiającego), Zamawiający – niezależnie od innych przysługujących mu uprawnień - ma prawo powierzyć usunięcie wad innej osobie na koszt i ryzyko Wykonawcy.

[140] Ostatnie wpisy w dziennikach budowy dokonywane były przed datą zgłoszenia gotowości do odbioru końcowego.

[141] „Roboty budowlane zgodne z pozwoleniem 780/2022 były podzielone na dwóch niezależnych Wykonawców. Zawiadomienie o zakończeniu budowy obiektu budowlanego zostało wysłane do PINB 5 maja 2025 r.; Brak sprzeciwu PINB do zawiadomienia – 19 maja 2025 r.
Opóźnienie w wysłaniu zawiadomienia wynikało z konieczności dokończenia prac prowadzonych przez drugiego z Wykonawców na swojej części robót."

[142] W kwocie 4 629,5 tys. zł brutto (29,1 % wynagrodzenia ogółem).

[143] W piśmie z 24 grudnia 2024 r. wykonawca poinformował, że 23 grudnia 2024 r. złożył do PINB wniosek o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego na podstawie Decyzji o pozwoleniu na budowę z 16 listopada 2020 r. nr 1068/2020 wydanej przez Starostę Polickiego. W protokole stwierdzono, że zakres prac przedłożony we wniosku do PINB nie odpowiada w całości zakresowi przyjętych prac umownych, gdyż nie obejmował robót wynikających z pozostałych dwóch decyzji o pozwoleniu na budowę.

[144] Łącznie 29 uwag.

w rejonie skrzyżowania ulic Majowej i Piaskowej. Komisja nie odebrała zgłoszonych prac[145]. Następnie 30 stycznia 2025 r.[146] oraz 6 marca 2025 r.[147] sporządzono Protokoły sprawdzenia usterek. Pomiędzy Urzędem, a wykonawcą prowadzona była również korespondencja w zakresie usunięcia usterek lub ich zasadności[148]. W dziennikach budowy dokonywano wpisów do 24 marca 2025 r. Odbioru końcowego inwestycji ul. Piaskowej dokonano 1 sierpnia 2025 r. W skład Komisji odbiorowej wchodzili: Zastępca Kierownika i pracownik WKI[149] oraz wykonawca[150]. W Protokole wskazano siedem uwag dotyczących m.in. pozostawienia urobku, wyrównania ulicy oraz montażu i nieprawidłowego ustawienia znaków drogowych. Zobowiązano wykonawcę do usunięcie wad w terminie do 15 sierpnia 2025 r. i pisemnym zgłoszeniu zakończenia prac. Wykonawca nie wywiązał się z obowiązku pisemnego poinformowania Urzędu Gminy o usunięciu wad. Ostatniej płatności wykonawcy dokonano 1 sierpnia 2025 r.[151]

(akta kontroli str. 3081-3083, 3187-3190, 3803, 3810-3812, 3915-3925, 3930-4015)

Kierownik WKI wyjaśnił m.in.: *(...) Brak odrębnego zawiadomienia nie oznaczał jednak zaprzestania przez Zamawiającego działań związanych z egzekwowaniem obowiązków Wykonawcy. Stan realizacji zaleceń odbiorowych był na bieżąco monitorowany (...) w ramach czynności kontrolnych prowadzonych po odbiorze inwestycji. Wykonawca sukcesywnie usuwał wskazane w Protokole odbioru końcowego braki, niedoróbki, wady i usterki. Zamawiający weryfikował ich usuwanie poprzez wizje lokalne oraz bieżące kontrole stanu inwestycji. W przypadku stwierdzenia dalszych nieprawidłowości Zamawiający kierował do Wykonawcy wezwania do wykonania obowiązków gwarancyjnych. Przykładowo pismem z dnia 23 września 2025 r. Zamawiający ponownie wezwał Wykonawcę do usunięcia stwierdzonych wad i nieprawidłowości, w szczególności dotyczących zalegających hałd ziemi, uporządkowania terenu inwestycji oraz naprawy zapadniętej nawierzchni chodnika przy skrzyżowaniu ulic Piaskowej, Siewnej i Łanowej. Jednocześnie Zamawiający poinformował Wykonawcę o możliwości zastosowania wykonania zastępczego oraz naliczenia kar umownych w przypadku niewykonania obowiązków gwarancyjnych. (...).*

(akta kontroli str. 4152)

18. Określenie w umowach o roboty drogowe kar umownych oraz naliczenie i wyegzekwowanie kar przewidzianych w umowach, w przypadkach niewywiązywania się wykonawców z postanowień umów.

[145] W Protokole wskazano, że wykonawca był zupełnie nieprzygotowany do odbioru prac.
[146] Wykonawca wykonał trzy prace, w tym w zakresie niwelacji pionowej studni.
[147] Zgodnie z ustaleniami nie wykonano w dalszym ciągu prac. Wskazano 25 uwag do niewykonanych prac. Zobowiązano Wykonawcę do naprawienia braków, niedoróbek, wad i usterek w ciągu 14 dni od daty otrzymania pisma, tj. 28 stycznia 2025 r.
[148] Pisma z 14 marca 2025 r., 27 marca 2025 r., 15 kwietnia 2025 r., 27 maja 2025 r., 16 czerwca 2025 r.
[149] Posiadał uprawnienia budowlane.
[150] Nie zgodził się z zapisami Protokołu końcowego. Protokół końcowy nie został podpisany przez wykonawcę.
[151] Na kwotę 2 700 684,56 zł brutto (20,10% wynagrodzenia ogółem).

Z przyjętego przez NIK katalogu 18 kar[152], w umowach o roboty budowlane dot. ul. Malinowej było ich 12, ul. Piaskowej siedem, a osiedla za Stokrotką osiem. Z powyższych 18 kar, cztery[153] wymienione były w art. 437 ust.1 pkt 7 Pzp i zawarte zostały w dwóch z trzech umów[154] (w umowie dot. ul. Piaskowa zawarto tylko trzy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4028-4030, 4077-4081, 4087)

W inwestycji ul. Piaskowej Urząd nie naliczył czterech kar umownych, dla których zostały spełnione przesłanki ich naliczenia oraz nie wyegzekwował zapłacenia kar naliczonych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 4028-4030)

W analizowanych umowach zastosowano kary naliczane procentowo oraz kwotowo. Kary procentowe były użyte w stosunku do przekroczenia terminu realizacji inwestycji i wynosiły 0,5%[155] wartości wynagrodzenia netto Wykonawcy za każdy dzień zwłoki dla inwestycji (ul. Malinowa i ul. Piaskowa), oraz odpowiednio 0,1%[156] dla inwestycji osiedla za Stokrotką. Kary kwotowe były głównie używane w stosunku do braku przedstawienia wskazanego w umowie dokumentu i wynosiły od 200 do 1000 złotych za każdy przypadek, co stanowiło mniej niż 0,01% wartości inwestycji.
Wysokość kar umownych w dwóch zakończonych[157] inwestycjach była wyższa niż w inwestycji prowadzonej w toku kontroli NIK[158] (w pięciu przypadkach[159]).

(akta kontroli str. 1513-1526, 1779-1798, 1979-1998)

Wójt Gminy oświadczyła, że: *(...) kary umowne w analizowanych umowach zostały ukształtowane prawidłowo i adekwatnie do rodzaju naruszeń, z zachowaniem ich funkcji motywującej i dyscyplinującej. Kary formalno-porządkowe (200 zł / 500 zł / 1000 zł) odpowiadały wadze uchybień, które co do zasady nie wywołują szkody majątkowej, a ich ewentualne zawyżenie naraziłoby je na miarkowanie. (...) Niższe kwoty kar w umowie z 2024 r. są wyrazem doskonalenia praktyki*

---

[152] 18 rodzajów kar: 1) za zwłokę w wykonaniu umowy; 2) za zwłokę w usunięciu wad przy odbiorze końcowym lub pogwarancyjnym; 3) za przerwy w pracy z przyczyn zależnych od Wykonawcy; 4) za odstąpienie od umowy z przyczyn Wykonawcy; 5) za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego; 6) za zwłokę w przekazaniu harmonogramu i kosztorysu ofertowego; 7) za zwłokę w przejęciu terenu budowy; 8) za zwłokę w przekazaniu dokumentów umożliwiających rozpoczęcie robót; 9) za zwłokę w wykonaniu etapu robót w stosunku do harmonogramu; 10) za przerwanie czynności odbiorowych z winy Wykonawcy; 11) za wprowadzenie podwykonawcy bez umowy; 12) za zlecenie wykonania przez podwykonawcę innych robót, niż te przewidziane w umowie; 13) za brak zapłaty podwykonawcom; 14) za nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy lub aneksu z podwykonawca; 15) za nieprzedłożenie poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy z podwykonawca; 16) za brak zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty; 17) za nieprzedłożenie w terminie kopii polisy lub innego dokumentu ubezpieczeniowego; 18) za brak wymogu zatrudnienia osób przez Wykonawcę lub podwykonawcę na umowę o pracę.

[153] a) braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom,
b) nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany,
c) nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany,
d) braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty, zgodnie z art. 464 ust. 10.

[154] Ul. Malinowa oraz osiedle za Stokrotką

[155] W ujęciu kwotowym dawało to karę ponad 50 tys. zł za każdy dzień zwłoki.

[156] W ujęciu kwotowym dawało to karę ponad 10 tys. zł za każdy dzień zwłoki.

[157] Ul. Malinowa oraz ul. Piaskowa

[158] Osiedle za Stokrotką

[159] 1) zmniejszenie kary procentowej z 0,5% do 0,1 % za każdy dzień zwłoki w wykonaniu umowy; 2) zamiana kary 1% na 500 zł za wprowadzenie podwykonawcy na teren budowy i powierzenie mu robót bez zaakceptowania umowy przez Zamawiającego; 3) zmniejszenie kary kwotowej z 1000 zł do 200 zł za brak zapłaty lub nieterminowej zapłaty.

kontraktowej Gminy w kierunku proporcjonalności i egzekwowalności kar, przy jednoczesnym pełnym zabezpieczeniu interesu majątkowego Gminy poprzez prawo do odszkodowania uzupełniającego oraz kary o charakterze zasadniczym.

(akta kontroli str. 4314-4319)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Dwóch członków „komisji przetargowych", tj. Kierownik Zamawiającego w postępowaniu na budowę ul. Malinowej oraz Członek Komisji w postępowaniu osiedle za Stokrotką nie złożyli oświadczeń[160] o braku istnienia prawomocnego skazania, o których mowa w art. 56 ust. 3 Pzp.

   (akta kontroli str. 1680, 1940)

   Wójt Gminy oraz Kierownik WKI wyjaśnili, że brak podpisów na oświadczeniach wynikał z niedopatrzenia.

   (akta kontroli str. 4234, 4319)

2. Urząd wbrew postanowieniom z art. 448 Pzp oraz 267 ust. 2 pkt 8 Pzp., w terminie 30 dni od wykonania umowy, nie zamieścił w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy ul. Malinowej i ul. Piaskowej.

   (akta kontroli str. 1500, 1945)

   Wójt Gminy wyjaśniła m.in.: *Niezamieszczenie ogłoszenia o wykonaniu umowy w (...) należy traktować jako uchybienie formalne polegające na niedopełnieniu obowiązku publikacyjnego po zakończeniu realizacji umowy. Brak publikacji nie wynikał z zamiaru zatajenia informacji o wykonaniu umowy, lecz z przeoczenia na etapie zamykania dokumentacji zamówienia. (...).*

   (akta kontroli str. 4223, 4235)

3. Urząd nie sporządził raportów z realizacji zamówień ul. Piaskowej i ul. Malinowej, o których mowa w art. 446 ust. 1 pkt 1 i 3b Pzp. Na realizację zamówienia ul. Malinowej wydatkowano kwotę wyższą o 11,8% od wartości ceny ofertowej[161], a opóźnienia w realizacji umowy przekraczające 30 dni wystąpiły w obu przypadkach.

   (akta kontroli str. 1500, 1945, 2551-2555)

   Kierownik WKI wyjaśnił m.in.: *Brak raportu należy zakwalifikować jako uchybienie formalne w zakresie czynności końcowych związanych z realizacją zamówienia.* (...) *Na przyszłość zasadnym jest wprowadzenie obowiązkowej weryfikacji przesłanek z art. 446 Pzp każdorazowo po zakończeniu realizacji zamówienia.*

   (akta kontroli str. 4235, 4479)

4. Urząd w drugim postępowaniu o udzielenie zamówienia na budowę ul. Piaskowej[162] dokonał jego unieważnienia z uwagi na to, że wybrany wykonawca uchylił się od zawarcia umowy. Nie dokonał badania i oceny oraz wyboru kolejnej najkorzystniejszej oferty mimo, że zgodnie z art. 263 Pzp miał taką możliwość.

---

[160] Brak podpisów obu osób na drukach oświadczeń.

[161] Art. 446 ust. 1 pkt 1 Pzp *Zamawiający sporządza raport z realizacji zamówienia, w którym dokonuje oceny tej realizacji, w przypadku gdy: na realizację zamówienia wydatkowano kwotę wyższą co najmniej o 10% od wartości ceny ofertowej.*

[162] Data publikacji: 10 marzec 2022 r.

(akta kontroli str. 1406-1407, 1415-1427)

Wójt Gminy wyjaśniła: *Zamawiający nie podejmował czynności z art. 263 ustawy Pzp.* (...) *Przepis ten nie wskazuje bezwzględnego obowiązku wyboru kolejnej oferty. Jednocześnie należy wskazać, że motywy wyboru tego wariantu nie zostały odrębnie udokumentowane w aktach postępowania. Decyzja o unieważnieniu postępowania została podjęta przez ówczesnych przełożonych (kierownika lub wójta), w zgromadzonej dokumentacji nie ma żadnego odzwierciedlenia tej decyzji.*

(akta kontroli str. 4219-4220)

W postępowaniu na budowę ul. Piaskowej oferty złożyło pięciu wykonawców, z czego wartość trzech ofert[163] nie przekraczała kwoty, jaką Urząd zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zadania[164]. Wybrana w postępowaniu oferta była o 27,5% niższa od zaproponowanej przez Urząd kwoty przeznaczonej na wykonanie zadania oraz o 26,7% niższa od średniej wszystkich złożonych ofert. Różnica pomiędzy wybraną ofertą, a kolejną najkorzystniejszą wynosiła: 3 748,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1406-1407, 1418-1419, 1472-1474)

Wójt Gminy wyjaśniła: *(...) w przedmiotowym postępowaniu badanie rażąco niskiej ceny zostało zbadane zgodnie z art. 224 ust. 1-3 ustawy (...) Prawo zamówień publicznych, tj. względem średniej ceny złożonych ofert (10 270 449,14 zł) oraz szacowania zadania podstawowego (7 573 203,53 zł). Nie zaistniało podejrzenie rażąco niskiej ceny.*

(akta kontroli str. 4220-4221)

W kolejnym postępowaniu na budowę ul. Piaskowej najkorzystniejszą ofertę złożył wykonawca, który we wcześniejszym postępowaniu uchylił się od zawarcia umowy, przy czym kwota wybranej oferty wyniosła 13 438,9 tys. zł, tj. o 2 687,8 tys. zł więcej w porównaniu do poprzedniej złożonej oferty.

(akta kontroli str. 1406, 1511-1512)

W unieważnionym postępowaniu Urząd nie żądał od wykonawców wniesienia wadium. Stosownie do przepisu art. 98 ust. 6 pkt 2 lit a *Zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, a w przypadku wadium wniesionego w formie gwarancji lub poręczenia, o których mowa w art. 97 ust. 7 pkt 2-4, występuje odpowiednio do gwaranta lub poręczyciela z żądaniem zapłaty wadium, jeżeli: wykonawca, którego oferta została wybrana: odmówił podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego na warunkach określonych w ofercie.*

(akta kontroli str. 1406-1407, 4213)

Wójt Gminy wyjaśniła: *W przedmiotowym unieważnionym postępowaniu Zamawiający nie wymagał wniesienia wadium. Nie zidentyfikowano dokumentu, który wskazywałby na przesłanki przemawiające za tym, by nie żądać wadium. Obecnie w każdym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przez Gminę Dobra na podst. uPzp wymagane jest wadium.*

(akta kontroli str. 4220)

NIK ustaliła, że Wykonawca, który uchylił się od podpisania umowy, a następnie w kolejnym postępowaniu został wybrany i ostatecznie zrealizował przedmiotowe zadanie, w

[163] Wartość oferty wykonawcy, którego oferta została wybrana: 10 751 114,00 zł brutto, wartości ofert pozostałych dwóch wykonawców (rosnąco, kwoty brutto): 14 499,9 tys. zł, 14 757,0 tys. zł.
[164] Tj. 14 829,0 tys. zł brutto.

unieważnionym przetargu przedłożył poświadczające nieprawdę referencje[165], które miały potwierdzić jego zdolności techniczne. Referencje wystawione i podpisane przez Kierownika oddziału spółki w Szczecinie, nie zostały potwierdzone przez Prezesa spółki w mailu z 19 kwietnia 2022 r.[166]

(akta kontroli str. 1406-1407, 1428-1453)

Urząd Gminy 12 maja 2022 r. przekazał Informację o wyborze najkorzystniejszej oferty, a następnie w piśmie z 31 maja 2022 r. poinformował wykonawcę o możliwości zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego[167], wezwał do złożenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz podpisania umowy w terminie do 7 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 1406-1407, 1424-1427)

W toku kontroli zwrócono się z pismem do Prezesa Spółki, w celu ustalenia rzetelności wystawionych referencji, w tym potwierdzenia wykonanych przez wykonawcę prac, ich zakresu oraz terminu realizacji. W odpowiedzi Prezes poinformował, że wykonawca nie realizował żadnych prac na rzecz Spółki[168]. Nie potwierdził referencji wykonawczych wystawionych przez Kierownika Oddziału w Szczecinie, wskazując jednocześnie, że nie był on upoważniony do wydawania w imieniu Spółki tego typu dokumentów.

(akta kontroli str. 1408-1414)

Według art. 109 ust. 1 pkt 8 Pzp z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę: który w wyniku zamierzonego działania lub rażącego niedbalstwa wprowadził zamawiającego w błąd przy przedstawianiu informacji, że nie podlega wykluczeniu, spełnia warunki udziału w postępowaniu lub kryteria selekcji, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, lub który zataił te informacje lub nie jest w stanie przedstawić wymaganych podmiotowych środków dowodowych.
Stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 2 lit.a Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: została złożona przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania.
Urząd nie odrzucił oferty i nie wykluczył wykonawcy z postępowania.

(akta kontroli str. 1406-1407, 1415-1427)

Wójt Gminy wyjaśniła: *Zamawiający uznał wyjaśnienia firmy (...) złożone na wezwanie z art. 223 ust. 1 wystosowane 4.05.2022 r.; na dzień badania oferty Zamawiający nie dysponował jednoznacznym dowodem nieprawdziwości oferty.*

(akta kontroli str. 4221)

Powyższe działania związane z brakiem uzasadnień podejmowanych decyzji w zakresie wyboru sposobu postępowania w przypadku rezygnacji podmiotu z podpisania umowy, niewykluczeniem wykonawcy z postępowania oraz brak działań w przypadku niewywiązywania się Wykonawcy z obowiązków umownych, świadczą o możliwości wystąpienia przy ich podejmowaniu mechanizmów korupcjogennych, tj. nieprawidłowości powodujących bądź zwiększających ryzyko korupcji[169], takich jak: dowolność postępowania (nieprawidłowość

[165] Wystawione 1 września 2018 r.
[166] Urząd skontaktował się telefonicznie i mailowo z Prezesem Zarządu po dokonaniu szczegółowej weryfikacji referencji.
[167] Od 18 maja 2022 r.
[168] W tym prac w okresie od listopada 2017 r. do sierpnia 2018 r. wynikających z przedłożonych referencji.
[169] Definiowanej przez NIK, jako wykorzystywanie funkcji publicznych dla nienależnych korzyści prywatnych.

polegająca na tym, że urzędnik rozstrzygający określone sprawy postępuje nie według określonych reguł, lecz według własnej woli, czy nawet samowoli); brak jawności postępowania (instytucja publiczna uniemożliwia bądź utrudnia dostęp do informacji o swojej działalności).

5. Wójt, reprezentujący Gminę jako Zamawiającego, wbrew postanowieniom § 7 ust. 5 trzech zawartych umów o roboty budowlane[170] podpisał z Wykonawcami dziewięć aneksów[171] wydłużających termin realizacji inwestycji i nie wyegzekwował od Wykonawców, przed ich podpisaniem, przedstawienia ZNWU ze zaktualizowanymi terminami jego obowiązywania. Według § 7 ust. 6 umów ul. Piaskowej i ul. Malinowej *brak przedłożenia ważności zabezpieczenia zgodnie z ust. 5 wyklucza przedłużenie terminu realizacji niniejszej Umowy*.

   (akta kontroli str. 1513-1526, 1779-1798, 1979-1998, 2052-2057, 2059-2063, 2064-2065, 2545-2550, 2669-2675, 2757-2762)

   Kierownik WKI wyjaśnił: (...) *Przyjęto, że wielokrotne aktualizowanie gwarancji w krótkich odstępach czasu, przy jednoczesnym procedowaniu kolejnych protokołów konieczności, mogłoby prowadzić do konieczności sporządzania następnych zmian dokumentu gwarancyjnego, zanim poprzednie aktualizacje stałyby się ostateczne i odpowiadające rzeczywistemu terminowi zakończenia robót. Jednocześnie wskazuję, że na przyszłość zasadne jest każdorazowe dochowanie wymogu przedłożenia aktualizacji Gwarancji Należytego Wykonania przed podpisaniem aneksu wydłużającego termin realizacji robót albo — w przypadku gdy termin zakończenia inwestycji nie jest jeszcze możliwy do ostatecznego określenia — udokumentowanie przyczyn czasowego odstępstwa oraz zapewnienie ciągłości zabezpieczenia w innej adekwatnej formie.*

   (akta kontroli str. 4237)

6. Urząd nie wyegzekwował od Wykonawców ul. Piaskowej i ul. Malinowej przedłużenia lub wniesienia nowego ZNWU na okres od końca jego obowiązywania do momentu odbioru robót budowlanych.
   Dla inwestycji ul. Malinowej ZNWU nie obejmowało ostatnich 22[172] dni przed zakończeniem odbioru końcowego, a dla ul. Piaskowej niezabezpieczony okres trwał 676[173] dni. W przypadku ul. Malinowej ZNWU nie obejmowała również ostatnich siedmiu[174] dni przed upływem terminu gwarancji i rękojmi. Według § 7 ust. 3 umów na wykonanie ul. Piaskowej i Malinowej *Zwrot zabezpieczenia przez Zamawiającego nastąpi w niżej podanych wysokościach i terminach: 1) 70 % wartości wniesionego zabezpieczenia Zamawiający zwróci w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez Zamawiającego za należycie wykonane, 2) 30 % wartości*

---

[170] Umowa WKI.ZP.272.31.2023.AA z 26 września 2023 r. dot. ul. Malinowej; umowa WKI.ZP.272.24.2022.LT z 26 sierpnia 2022 r. dot. ul. Piaskowej, umowa WKI.ZP.272.28.2024.AA z 17 lipca 2024 r. dot. osiedla za Stokrotką. W przypadku przedłużenia terminu wykonania Przedmiotu Umowy wskazanego w § 4 niniejszej Umowy, skutkującego tym, że okres obowiązywania gwarancji lub poręczenia byłby krótszy, aniżeli terminy wynikające z ust. 3 niniejszego paragrafu, Wykonawca przed dokonaniem z Zamawiającym takiej zmiany Umowy, zobowiązany jest do przedłużenia okresu obowiązywania zabezpieczenia w taki sposób, by po zmianie Umowy w zakresie terminu wykonania Umowy, pokrywał się on z terminami wynikającymi z ust. 3 niniejszego paragrafu i przedłożenia Zamawiającemu dokumentu potwierdzającego takie przedłużenie.

[171] Dwa aneksy dotyczące ul. Malinowej (aneksy nr 1 i 4); sześć aneksów dotyczących ul. Piaskowej (aneksy nr 3, 4, 5, 6, 7 i 8) oraz jeden aneks dotyczący osiedla za Stokrotką (aneks nr 1).

[172] Data odbioru końcowego – 22 maja 2025; Data obowiązywania gwarancji ubezpieczeniowej dla umowy – 30 kwietnia 2025 r.

[173] Liczone od 25 września 2023 r. (data obowiązywania ZNWU) do 1 sierpnia 2025 r. (data odbioru końcowego robót budowlanych).

[174] Data 60 miesięcy obowiązywania gwarancji – 22 maja 2030 r.; Data obowiązywania gwarancji ubezpieczeniowej dla okresu gwarancji: 15 maja 2030 r.

wniesionego zabezpieczenia Zamawiający zwróci w terminie 15 dni po upływie okresu rękojmi za wady. Natomiast z § 7 ust. 4 ww. umów wynikało, że *W przypadku zabezpieczenia w formie gwarancji lub poręczenia, okres ich obowiązywania nie może być krótszy niż terminy wskazane w ust. 3.*

(akta kontroli: str. 1518, 1987, 2052-2057, 2064-2065)

Kierownik WKI wyjaśnił odnośnie terminu gwarancji i rękojmi: *Wskazana rozbieżność ma charakter formalny i dotyczy końcowego okresu zabezpieczenia. Gmina Dobra wystąpi do Wykonawcy o wydłużenie okresu obowiązywania Gwarancji Należytego Wykonania w zakresie usunięcia wad i usterek do dnia 22 maja 2030 r., tak aby okres zabezpieczenia pozostawał zgodny z 60-miesięcznym okresem gwarancji liczonym od dnia odbioru końcowego robót budowlanych.*

(akta kontroli str. 4236)

Kierownik WKI wyjaśnił odnośnie terminu ZNWU przez cały okres umowy: *Zamawiający był świadomy, że w związku z kolejnymi zmianami terminu realizacji umowy Wykonawca powinien przedłożyć dokument potwierdzający przedłużenie okresu obowiązywania zabezpieczenia należytego wykonania umowy. (...) Zamawiający egzekwował obowiązek aktualizacji zabezpieczenia poprzez wezwania i kary umowne, natomiast nie zdecydował się na zastosowanie najbardziej rygorystycznych instrumentów przewidzianych umową, kierując się koniecznością zapewnienia zakończenia inwestycji i ochroną interesu publicznego.*

(akta kontroli str. 4132)

7. Wójt reprezentujący Gminę, jako Zamawiającego w postępowaniu na wykonanie ul. Piaskowej, nie zmienił dotychczasowej formy zabezpieczenia na zabezpieczenie w pieniądzu, przez wypłatę kwoty z dotychczasowego zabezpieczenia, mimo że Wykonawca nie przedłużył zabezpieczenia oraz nie złożył nowego zabezpieczenia[175].

(akta kontroli str. 2052-2057)

Według art. 452 ust. 9 Pzp w przypadku nieprzedłużenia lub niewniesienia nowego zabezpieczenia najpóźniej na 30 dni przed upływem terminu ważności dotychczasowego zabezpieczenia wniesionego w innej formie niż w pieniądzu, zamawiający zmienia formę na zabezpieczenie w pieniądzu, przez wypłatę kwoty z dotychczasowego zabezpieczenia. Postanowienia o tej treści zawarto w § 7 ust. 8 umowy z Wykonawcą.

(akta kontroli str. 1518)

Kierownik WKI wyjaśnił m.in., że *Pomimo braku przedłużenia ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy Zamawiający nie skorzystał z uprawnienia przewidzianego w § 7 ust. 8 umowy polegającego na zmianie formy zabezpieczenia poprzez wypłatę środków z dotychczasowego zabezpieczenia. Na etapie realizacji inwestycji Zamawiający koncentrował swoje działania na zapewnieniu dalszego wykonywania robót budowlanych, usuwaniu przeszkód wpływających na realizację kontraktu oraz doprowadzeniu do zakończenia inwestycji. (...).*

---

[175] Wykonawca przedłożył oświadczenie o udzieleniu poręczenia należytego wykonania umowy i/lub rękojmi za wady i/lub gwarancji jakości nr 12/00022/2022/NW z 25 sierpnia 2022 r. na okres od 26 sierpnia 2022 r. do 25 września 2023 r. w celu zabezpieczenia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Termin realizacji wynikający z umowy: 26 sierpnia 2023 r. Następnie sześcioma aneksami dokonano zmiany terminu realizacji zadania (aneks nr 3 z 25 sierpnia 2023 r. - termin do 23 listopada 2023 r., aneks nr 4 z 23 listopada 2023 r. - termin do 29 grudnia 2023 r., aneks nr 5 z 29 grudnia 2023 r. - termin do 29 marca 2024 r., aneks nr 6 z 29 marca 2024 r. - termin do 28 czerwca 2024 r., aneks nr 7 z 28 czerwca 2024 r. - termin do 30 sierpnia 2024 r., aneks nr 8 z 19 sierpni 2024 r. - termin najpóźniej do 24 grudnia 2024 r.). Wykonawca nie dokonał przedłużenia wniesionego zabezpieczenia ani nie wniósł nowego zabezpieczenia na kolejne okresy.

(akta kontroli str. 4132)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że Pzp, tak jak umowa, nakładały na Zamawiającego obligatoryjny obowiązek zamiany formy zabezpieczenia w przypadku braku przedłużenia przez Wykonawcę lub wniesienia nowego ZNWU.

8. PZJ nie zawierały wymaganych elementów w dwóch z trzech inwestycji. Dla ul. Malinowej brak było części poświęconej organizacji ruchu na budowie wraz z oznakowaniem robót, natomiast dla osiedla za Stokrotką brakowało: wskazanego laboratorium, któremu Wykonawca zamierza zlecić prowadzenie badań; parametrów technicznych maszyn i urządzeń stosowanych na budowie; wskazanej ilości środków transportu do magazynowania i załadunku materiałów; opisu sposobów zabezpieczenia transportowanych materiałów oraz sposobu, procedury pomiarów oraz badań dostarczanych materiałów. Ponadto, PZJ dla ul. Piaskowej nie został podpisany przez Inspektora nadzoru. Było to sprzeczne z zapisami Specyfikacji Technicznych, która w dziale *Kontrola Jakości Robót* wymieniała jakie elementy powinien zawierać PZJ.

(akta kontroli: str. 2069-2070, 2072-2076, 2091)

Kierownik WKI wyjaśnił m.in.:, że: *Brak wezwania do uzupełnienia PZJ należy traktować jako uchybienie w zakresie formalnej kontroli kompletności dokumentacji przedłożonej przez wykonawcę. Brak odrębnego podpisu lub adnotacji o akceptacji należy traktować jako uchybienie formalne o charakterze dokumentacyjnym, które nie miało wpływu na jakość wykonanych robót, sposób prowadzenia kontroli jakości ani prawidłowość realizacji inwestycji. (...) Program Zapewnienia Jakości ma wskazywać metody, organizację pracy oraz narzędzia stosowane przez wybranego Wykonawcę w celu osiągnięcia wymaganego rezultatu, tj. wykonania robót zgodnie z dokumentacją projektową, STWiORB, obowiązującymi normami oraz zasadami wiedzy technicznej. Wymagania jakościowe, parametry techniczne, rodzaje badań, sposób kontroli oraz zasady odbioru robót wynikały bezpośrednio ze Specyfikacji Technicznych. PZJ stanowił natomiast dokument wykonawczy, określający sposób, w jaki Wykonawca zamierzał zapewnić spełnienie tych wymagań w toku realizacji zadania.*

(akta kontroli: 2071, 4237, 4368)

9. W dwóch z trzech z analizowanych inwestycji[176], czasową organizację ruchu wprowadzono po rozpoczęciu robót budowlanych[177], wbrew art. 10 ust. 10c Prawa o ruchu drogowym[178]. W przypadku ul. Malinowej nastąpiło to po 23 dniach, a dla osiedla za Stokrotką po dziewięciu. Oznaczało to, że nie wszystkie roboty prowadzone były, od początku w oparciu o zatwierdzony projekt czasowej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 2099-2101, 2119)

Kierownik WKI oświadczył m.in.: (...) *Zamawiający przyjmuje uwagę Najwyższej Izby Kontroli w tym zakresie. (...) Zamawiający zobowiąże Wykonawcę oraz Nadzór Inwestorski do złożenia wyjaśnień w tym zakresie. Jednocześnie Zamawiający wprowadzi obowiązek każdorazowego potwierdzania,*

[176] Ul. Malinowa oraz osiedle za Stokrotką

[177] Wpisy w dziennikach budowy dokumentujące rozpoczęcie prac gruntowych (Dziennik budowy nr 415/2023 str. 3 dla ul. Malinowej oraz nr 639/2024 str. 3 dla osiedla za Stokrotką).

[178] Dz.U z 2024 r. poz. 1251, ze zm.; dalej: Prawo o ruchu drogowym. Art. 10 ust. 10c stanowi, że W przypadku wykonywania robót budowlanych dotyczących drogi, wymagających uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej albo zgłoszenia wykonywania robót budowlanych, projekt organizacji ruchu sporządza się przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania tych decyzji albo przed dokonaniem zgłoszenia.

przed rozpoczęciem robót wpływających na ruch drogowy, że właściwy projekt czasowej organizacji ruchu został zatwierdzony, pozostaje aktualny oraz został prawidłowo wprowadzony.

(akta kontroli str. 2117-2118)

10. Wykonawca ul. Piaskowej nie zawiadomił Starosty Polickiego, Wójta Gminy oraz Komendanta Powiatowego w Policach o wprowadzeniu czasowej organizacji ruchu na co najmniej 7 dni przed datą jej wprowadzenia, co było sprzeczne z §12 ust.1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem[179], według którego jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. Świadczy to o niezapewnieniu właściwego nadzoru Urzędu nad realizacją inwestycji.

(akta kontroli str. 2092-2096)

Kierownik WKI oświadczył m.in.: *Zamawiający potwierdza, że w dokumentacji będącej obecnie w jego posiadaniu nie odnaleziono potwierdzeń dokonania przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu zawiadomień, o których mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Jednocześnie należy wskazać, że dla przedmiotowej inwestycji uzyskiwano zatwierdzenia oraz kolejne przedłużenia czasowej organizacji ruchu wydawane przez właściwy organ zarządzający ruchem. Organ ten posiadał wiedzę o realizowanej inwestycji oraz o kolejnych etapach prowadzonych robót.*
W toku realizacji inwestycji nie wydano decyzji o wstrzymaniu robót, nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących koniecznością likwidacji oznakowania tymczasowego ani nie odnotowano zdarzeń świadczących o zagrożeniu bezpieczeństwa ruchu drogowego wynikającym z przyjętej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 2097-2098)

11. Zawiadomienie o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych[180] z 22 sierpnia 2025 r. dotyczące inwestycji osiedla za Stokrotką zostało sporządzone i wysłane[181] po rozpoczęciu robót budowlanych, tj. 18 listopada 2024 r.[182] Według art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowalnego oraz projektanta o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowalnych.

(akta kontroli str. 2159-2161, 2164-2165)

Kierownik WKI oświadczył m.in.: (...) *Zamawiający przyjmuje ustalenie, że zawiadomienie o rozpoczęciu robót budowlanych zostało dokonane po faktycznym rozpoczęciu robót. Sytuacja ta była wynikiem niedopatrzenia po stronie Zamawiającego i miała charakter uchybienia organizacyjno-formalnego. (...) w związku ze stwierdzonym naruszeniem Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Policach podjął czynności przewidziane przepisami prawa, w tym nałożył 24 lutego 2026 r. mandat karny nr 3369858 w kwocie 50,00 zł. Zamawiający przyjął mandat, który w dniu 24 marca 2026 r. zapłacił (...) uchybienie nie wynikało z zamiaru pominięcia obowiązków*

[179] Dz.U z 2017 r. poz.784, ze zm.
[180] Dotyczyło realizacji inwestycji drogowej pn. "Budowa dróg gminnych w Bezrzeczu".
[181] Zgłoszenie wpłynęło do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Policach 25 sierpnia 2025 r.
[182] Zgodnie z zapisami w dziennikach budowy roboty rozpoczęto 18 listopada 2024 r.

ustawowych, lecz z niedopatrzenia w zakresie organizacji obiegu dokumentów i kontroli terminów. W celu uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości Zamawiający wdroży rozwiązania polegające na wcześniejszej weryfikacji obowiązków formalnych przed przekazaniem placu budowy i rozpoczęciem robót, w tym na stosowaniu listy kontrolnej dokumentów wymaganych przed przystąpieniem do realizacji robót budowlanych.

(akta kontroli str. 2166)

12. Urząd zaakceptował umowy z podwykonawcami trzech badanych inwestycji, w których nie został wprowadzony obowiązek waloryzacji wynagrodzenia podwykonawców, co stanowiło naruszenie 439 ust. 5 zmienionego przez art. 44 pkt 1 lit. a[183] Pzp, w myśl którego *Wykonawca, którego wynagrodzenie zostało zmienione zgodnie z ust. 1-3, zobowiązany jest do zmiany wynagrodzenia przysługującego podwykonawcy, z którym zawarł umowę, w zakresie odpowiadającym zmianom cen materiałów lub kosztów dotyczących zobowiązania podwykonawcy, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki: 1) przedmiotem umowy są roboty budowlane, dostawy lub usługi; 2) okres obowiązywania umowy przekracza 6 miesięcy.*
We wszystkich zawartych umowach z podwykonawcami ul. Piaskowej, w dziale *Wynagrodzenie i zasady płatności* wskazano *Wynagrodzenie Podwykonawcy nie podlega waloryzacji.* W trzech umowach z podwykonawcami osiedla za Stokrotką w § 6 ust. 24 określono jedynie zasady i uprawnienie Podwykonawcy do waloryzacji wynagrodzenia. W przypadku budowy ul. Malinowej, w umowach nie zawarto postanowień w zakresie waloryzacji wynagrodzenia podwykonawców.

(akta kontroli str. 2177, 2192-2414, 2500, 2505-2522, 2537)

Kierownik WKI wyjaśnił: *(...) umowy przewidywały możliwość wystąpienia przez podwykonawcę z pisemnym wnioskiem o waloryzację, co miało umożliwić ocenę zasadności żądania w konkretnych okolicznościach. (...) Przyjęty zapis nie miał na celu wyłączenia uprawnień podwykonawców, lecz określenie trybu zgłaszania i rozpatrywania takich roszczeń. W przypadku wystąpienia ustawowych przesłanek Zamawiający wymagałby odpowiedniego rozliczenia pomiędzy wykonawcą a podwykonawcą.*

(akta kontroli str. 4368, 4403)

NIK wskazuje, że umowy z podwykonawcami ul. Piaskowej oraz ul. Malinowej nie zawierały wskazanych w wyjaśnieniach postanowień. W przypadku osiedla za Stokrotką, samo wskazanie możliwości wystąpienia z pisemnym wnioskiem o waloryzację nie oznaczało, że Urząd Gminy przewidywał jego rozpatrzenie na korzyść podwykonawcy. W umowach z podwykonawcami osiedla za Stokrotką nie wprowadzono postanowień dotyczących zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia (klauzuli waloryzacyjnej) w przypadku zmiany kosztów związanych z realizacją zamówienia.

13. Urząd dokonał 14 płatności wynagrodzenia podwykonawcom robót budowlanych na ul. Piaskowej[184] na łączną kwotę 5 405,3 tys. zł brutto, z pominięciem postanowień § 6 ust. 12 i 14 umowy, zgodnie z którymi w przypadku uchylania się od obowiązku zapłaty przez wykonawcę Urząd dokona bezpośrednio zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcy, uprzednio umożliwiając mu zgłoszenie pisemnych uwag dotyczących

[183] Ustawy z dnia 7 października 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2185) zmieniającej ustawę z dnia 11 września 2019 r. Pzp z dniem 10 listopada 2022 r.
[184] Poprzez potrącenie należności z wynagrodzenia wykonawcy.

zasadności bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy w terminie 7 dni od daty doręczenia tej informacji do wykonawcy.

Wykonawca nie dokonywał zapłaty wymagalnego wynagrodzenia na rzecz podwykonawców, a jedynie składał oświadczenia o wyrażeniu zgody na bezpośrednią płatność z faktury na konta bankowe podwykonawców, do których załączał oświadczenia podwykonawców o wyrażeniu zgody na bezpośredni przelew z Urzędu Gminy. Urząd nie dokonywał przy tym formalnego ustalenia przyczyn uchylania się wykonawcy od obowiązku dokonania zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom. Wobec powyższego, Urząd działał niezgodnie z przepisami art. 447 ust. 1 pkt 1 oraz 465 ust. 1 i 4 Pzp. Ponadto, według art. 465 ust. 7 Pzp *Konieczność wielokrotnego dokonywania bezpośredniej zapłaty podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy lub konieczność dokonania bezpośrednich zapłat na sumę większą niż 5% wartości umowy może stanowić podstawę do odstąpienia od umowy*, z czego Urząd nie skorzystał.

(akta kontroli str. 2171-2187, 3652-3827)

Kierownik WKI wyjaśnił m.in.: *Zamawiający nie dokonywał formalnego ustalenia „uchylania się" Wykonawcy od obowiązku zapłaty wynagrodzenia w trybie przewidzianym w § 6 ust. 12–14 umowy oraz art. 465 ustawy Prawo zamówień publicznych.* (...). *W toku realizacji inwestycji podstawą dokonywania płatności na rzecz podwykonawców były dokumenty składane przez wykonawcę oraz podwykonawców, w szczególności oświadczenia dotyczące stanu wzajemnych rozliczeń oraz wysokości nieuregulowanych należności. Zamawiający przyjmował, że w sytuacji zgodnego potwierdzenia istnienia zobowiązań wobec podwykonawców oraz braku sporu co do wysokości należności możliwe jest dokonanie płatności bezpośrednio na rzecz podwykonawcy z wynagrodzenia należnego wykonawcy. W związku z powyższym nie w każdym przypadku prowadzona była formalna procedura określona w § 6 ust. 14 umowy, obejmująca wezwanie wykonawcy do zgłoszenia uwag w terminie 7 dni. W dokumentacji inwestycji znajdują się oświadczenia wykonawcy oraz podwykonawców stanowiące podstawę rozliczeń pomiędzy stronami, natomiast Zamawiający nie dysponuje dokumentacją potwierdzającą przeprowadzenie procedury określonej w § 6 ust. 14 umowy dla każdego przypadku dokonanej płatności bezpośredniej.*

(akta kontroli str. 4134)

W czterech przypadkach Urząd dokonał zapłaty wynagrodzenia po upływie wymagalności faktur podwykonawców[185]. Oświadczenia wykonawcy, poza jednym przypadkiem[186], również zostały sporządzone i złożone po upływie terminów zapłaty należności. W sześciu przypadkach Urząd dokonał zapłaty wynagrodzenia w terminie wymagalności faktur podwykonawców, a w trzech do oświadczeń podwykonawców nie załączono faktur, które stanowiły podstawę do wypłaty wynagrodzenia. Urząd nie naliczał kar umownych wynikających z § 8 ust. 1 lit. d umowy, tj. braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom.

(akta kontroli str. 2178-2181, 2183-2187)

---

[185] Faktury nr (termin płatności faktury/zapłaty dokonano): FV 03/09/2024 z 4 września 2024 r. (4 października 2024 r./ 25 listopada 2024 r.), 16/2024 z 6 sierpnia 2024 r. (5 września 2024 r./25 listopada 2024 r.), FV/8/05/2025 z 30 maja 2025 r. (29 czerwca 2025 r./1 sierpnia 2025 r.), 02/05/2023 z 18 maja 2023 r. (18 czerwca 2023 r./26 lipca 2023 r.) na łączną kwotę 1 696,9 tys. zł brutto.

[186] Oświadczenie z 12 czerwca 2025 r. (faktura nr FV/8/05/2025 z 30 maja 2025 r., termin płatności: 29 czerwca 2025 r.).

W zakresie braku faktur Kierownik WKI wyjaśnił m.in.: *Zamawiający dokonując rozliczeń związanych z bezpośrednimi płatnościami na rzecz podwykonawców nie opierał się wyłącznie na samych oświadczeniach wykonawcy lub podwykonawcy.(...) Zamawiający posiadał wiedzę o zakresie robót wykonywanych przez poszczególnych podwykonawców, ich udziale w realizacji zadania oraz wysokości rozliczanych należności. Oświadczenia wykonawcy i podwykonawców stanowiły jeden z elementów dokumentacji rozliczeniowej, potwierdzający zgodność stron co do istnienia oraz wysokości zobowiązania. W odniesieniu do wskazanych (...) przypadków, w dokumentacji dotyczącej bezpośrednich płatności nie znajdowały się każdorazowo kopie faktur podwykonawców załączone do samych oświadczeń. Zamawiający przyjmował jednak, że posiadane dokumenty kontraktowe oraz zgodne oświadczenia stron pozwalają na identyfikację należności objętych rozliczeniem. (...)*

(akta kontroli str. 4138-4139)

14. Wbrew przepisom art. 465 ust. 2 Pzp Urząd wypłacił wynagrodzenie dwóm podwykonawcom ul. Piaskowej pomimo braku akceptacji aneksów do umów. W jednym przypadku[187] Urząd nie zaakceptował postanowienia § 2 pkt 16 projektu aneksu, wykonawca nie dokonał zmiany postanowienia i zawarł umowę z podwykonawcą w niezmienionej w tym zakresie wersji.

(akta kontroli str. 2178-2187, 2192-2241)

Kierownik WKI wyjaśnił: *Zamawiający nie zaakceptował projektu aneksu nr 1 do umowy nr 2/PIAS/2023 w zakresie wskazanych postanowień, jednakże brak akceptacji przedmiotowego aneksu nie oznaczał braku wykonania robót przez Podwykonawcę ani braku obowiązku rozliczenia robót faktycznie wykonanych w ramach realizacji inwestycji. (...) Zastrzeżenia Zamawiającego dotyczyły treści projektowanego aneksu do umowy podwykonawczej, a nie samego faktu wykonywania robót (...) lub ich jakości czy zakresu. W związku z tym brak akceptacji określonych postanowień aneksu nie stanowił samodzielnej podstawy do odmowy rozliczenia robót wykonanych w ramach inwestycji.*

(akta kontroli str. 4137)

W drugim przypadku[188] wykonawca nie przedłożył do akceptacji projektów aneksów. Według § 12 ust. 2 umowy o roboty budowlane *Wykonawca jest zobowiązany przedstawić Zamawiającemu projekt umowy lub zmianę projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane w terminie 7 dni od sporządzenia projektu umowy lub zmiany projektu. Nie zgłoszenie przez Zamawiającego w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektu umowy lub jego zmiany, pisemnych zastrzeżeń, uważa się za akceptację projektu umowy lub jego zmiany. W przypadku projektu zmian umowy powyższe zapisy należy stosować odpowiednio.*

(akta kontroli str. 2178-2187, 2318-2407)

Kierownik WKI wyjaśnił: *(...) Okoliczność nieprzedłożenia projektu aneksu nr 1/23 oraz nieprzedłożenia prawidłowo podpisanego aneksu nr 2/23 stanowiła uchybienie formalne w zakresie dokumentowania zmian umowy podwykonawczej. Jednocześnie brak przedłożenia wskazanych dokumentów nie zmieniał faktu, że roboty objęte rozliczeniem zostały faktycznie wykonane i były uwzględnione w realizacji zadania inwestycyjnego. (...) Płatności nie były*

[187] Dotyczy umowy nr 2/PIAS/2023 z 19 maja 2023 r. Aneksem nr 1 z 24 maja 2024 r. dokonano zmiany w zakresie terminu realizacji przedmiotu umowy oraz wynagrodzenia podwykonawcy.

[188] Dotyczy umowy nr 1/PIAS/2023 z 7 marca 2023 r. Aneksem nr 1/23 z 26 kwietnia 2023 r. zwiększono zakres umowy, w tym w zakresie wynagrodzenia podwykonawcy. Aneksem nr 2/23 z 6 czerwca 2023 r. zmieniono zakres umowy i dane podwykonawcy.

dokonywane wyłącznie na podstawie umów podwykonawczych, lecz w oparciu o dokumenty potwierdzające faktyczne wykonanie robót oraz ich uwzględnienie w rozliczeniu inwestycji.

(akta kontroli str. 4137)

Urząd nie naliczył Wykonawcy kar umownych wynikających z § 8 ust. 1 lit. e umowy, tj.: nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane lub projektu jej zmiany.

15. Spośród 11 umów z podwykonawcami ul. Piaskowej i ich zmian, dwie[189] przedstawione zostały po upływie terminu przewidzianego w art. 464 ust. 5 Pzp, tj. 7 dni od ich zawarcia. Nieterminowe przedłożenie umów było niezgodne z postanowieniami umowy o roboty budowlane § 12 ust. 3 *Wykonawca jest zobowiązany przedstawić Zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem umowę o podwykonawstwo w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia, jak również zmiany do tej umowy w terminie 7 dni od dnia ich wprowadzenia.*

(akta kontroli str. 2178-2187, 2284-2303, 2318-2407)

Kierownik WKI w oświadczeniu z 1 czerwca 2026 r. potwierdził nieterminowe przedłożenie umowy nr 3/PIAS/2024 oraz aneksu nr 1/23 do umowy nr 1/PIAS/2023.

(akta kontroli str. 2189)

16. Urząd Gminy nie dochodził roszczeń od wykonawcy ul. Piaskowej, w zakresie zleconych robót dodatkowych wykonanych przez Wykonawcę ul. Malinowej. W Protokole konieczności nr 5 z 7 lutego 2025 r. wskazano: *Wykonawca zadania „Przebudowa ul. Piaskowej (...)" posadowił przepust i kanały na odcinku D7-D8 na niższej rzędnej w stosunku do rzędnej pokazanej w dokumentacji projektowej. W związku z tym, że zadania biegły równolegle na obydwu frontach prowadzonych przez różnych Wykonawców, przy czym Wykonawca zadania „Przebudowa ul. Malinowej" wykonał studnię D8 zgodnie z rzędnymi projektowymi jako pierwszy a niezbędne było wykonanie odcinka połączeniowego pomiędzy etapami należy posadowioną zgodnie z rzędnymi projektowymi studnię D8 obniżyć wraz z odcinkiem rurociągu pomiędzy studniami D8 i D9".* Wartość robót dodatkowych oszacowana przez innego Wykonawcę wyniosła: 10,2 tys. zł netto[190]. Kwota w całości została pokryta przez Gminę, która w tym zakresie nie dochodziła roszczeń od wykonawcy ul. Piaskowej.

(akta kontroli str. 2757-2765)

Kierownik WKI oświadczył m.in. że, (...) *wykonanie podłączenia i dostosowania elementów kanalizacji deszczowej było konieczne dla prawidłowego funkcjonowania całego układu kanalizacji deszczowej. Roboty te były bezpośrednio związane z realizacją zamówienia podstawowego, wynikały z warunków ujawnionych w terenie oraz były niezbędne dla osiągnięcia zakładanego efektu rzeczowego inwestycji. Gmina nie działała w celu nieuzasadnionego zwiększenia zakresu robót, lecz w celu zapewnienia sprawnego, bezpiecznego i kompletnego odwodnienia drogi.*

(akta kontroli str. 2769)

Kierownik WKI wyjaśnił: *Kwestia ewentualnego wystąpienia do spółki (...) z roszczeniem o zwrot kwoty 10,2 tys. zł, poniesionej w związku z wykonaniem robót dodatkowych przez firmę (...) i, wymaga ponownej, szczegółowej analizy całości dokumentacji sprawy, w tym* w szczególności *protokołu konieczności nr 5, zapisów umowy, dokumentacji projektowej, dokumentacji*

[189] Umowa nr 3/PIAS/2024 z 28 października 2024 r. przekazana: 6 listopada 2024 r. (dwa dni po terminie); aneks nr 1/23 do umowy nr 1/PIAS/2023 z 26 kwietnia 2023 r. wpłynął 9 maja 2023 r. (sześć dni po terminie).
[190] 12 565,07 zł brutto.

powykonawczej, korespondencji prowadzonej w toku realizacji inwestycji oraz stanowisk uczestników procesu inwestycyjnego. Gmina Dobra ponownie przeanalizuje przedmiotową sprawę z udziałem obsługi prawnej Urzędu, w szczególności pod kątem istnienia podstaw odpowiedzialności Wykonawcy, możliwości wykazania związku przyczynowego pomiędzy działaniem lub zaniechaniem spółki (...) a koniecznością poniesienia wskazanych kosztów, a także pod kątem możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia. (...).

(akta kontroli str. 4238-4239)

17. Urząd zawarł umowy o nadzór inwestorski trzech badanych inwestycji, w których nie ujęto postanowień w zakresie sposobu sprawowania obowiązków Inspektorów nadzoru, konieczności sporządzania sprawozdań miesięcznych z wykonywanego nadzoru oraz weryfikacji wykonywania przez wykonawcę obowiązków w zakresie gospodarki odpadami. Ponadto w przypadku ul. Malinowej i osiedla za Stokrotką pomimo, że w umowach zawarto obowiązek informowania Urzędu o przebiegu robót i sygnalizowania, z odpowiednim wyprzedzeniem o wszelkich zdarzeniach mających wpływ na realizację zadania, w tym jego terminowe zakończenie, nie określono w jakiej formie obowiązek ten ma być realizowany. Spośród sześciu umów z Inspektorami nadzoru ul. Malinowej i osiedla za Stokrotką, w czterech nie określono godzinowego wymiaru świadczenia umowy w zakresie jej realizacji.
W umowie o nadzór inwestorski ul. Piaskowej nie zawarto obowiązku informowania Urzędu o przebiegu robót i sygnalizowania o zdarzeniach mających wpływ na realizację zadania, zasad odpowiedzialności Inspektora nadzoru za powstałe szkody w nienależytym pełnieniu nadzoru inwestorskiego, a także nie określono wymiaru godzinowego świadczenia przedmiotu umowy w okresie jej realizacji.

(akta kontroli str. 2805-2815, 2828-2848, 2861-2876, 2877-2884, 2909-2920)

Nieujęcie wskazanych powyżej postanowień w umowach o pełnienie nadzoru inwestorskiego, stanowiło działanie nierzetelne. Brak raportów, określenia wymiaru godzinowego świadczenia nadzoru oraz brak form kontaktu w zakresie informowania o przebiegu robót i istotnych zdarzeniach wskazywał, że Urząd nie posiadał formalnych narzędzi do rozliczania Inspektorów nadzoru z realizacji przedmiotu umowy. Brak wskazania w umowach postanowienia dotyczącego weryfikacji wykonywania przez wykonawcę obowiązków w zakresie gospodarki odpadami spowodował natomiast, że w przypadku ul. Piaskowej w Urzędzie nie przedłożono dokumentacji w tym zakresie, a w dokumentacji ul. Malinowej i osiedla za Stokrotką w dokumentacji znajdowały się wyłącznie wykazy kart odpadów, wobec czego nie było możliwe stwierdzenie czy wykonawcy robót wykonywali swoje obowiązki zgodnie z umowami o roboty budowlane oraz przepisami prawa.

(akta kontroli str. 2805-2815, 2828-2848, 2861-2876, 2877-2884, 2909-2920)

W zakresie braku obowiązku informowania Urzędu o przebiegu robót i sygnalizowania o zdarzeniach oraz formy jego realizacji Kierownik WKI oświadczył m.in.: (...). *Postęp robót budowlanych, rozwiązywanie problemów technicznych, identyfikowanie ryzyka oraz wskazywanie przewidywanych zmian w umowie były na bieżąco monitorowane podczas rad budowy z udziałem Zamawiającego, Wykonawcy oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego. Z rad budowy sporządzane były protokoły, które dokumentowały omawiane zagadnienia, ustalenia oraz działania wymagające podjęcia przez uczestników procesu inwestycyjnego. Protokoły te stanowiły pisemne potwierdzenie bieżącego raportowania przebiegu realizacji inwestycji oraz umożliwiały Zamawiającemu monitorowanie postępu robót i reagowanie na pojawiające się problemy. Ponadto w przypadkach*

pilnych inspektor nadzoru organizował spotkania na terenie budowy albo w siedzibie Zamawiającego w celu omówienia występującego problemu, wypracowania rozwiązania oraz ustalenia dalszego sposobu postępowania. Taki sposób działania zapewniał bieżący przepływ informacji pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego oraz umożliwiał Zamawiającemu sprawowanie kontroli nad realizacją zadania.

(akta kontroli str. 2816)

Kierownik WKI oświadczył również m.in.: *Zamawiający potwierdza, że umowa nr 319/2022 z 29 sierpnia 2022 r. nie zawierała odrębnych postanowień szczegółowo regulujących odpowiedzialność Inspektora Nadzoru Inwestorskiego za szkody powstałe wskutek nienależytego wykonywania obowiązków wynikających z umowy. (...) brak odrębnego zapisu umownego nie wyłączał odpowiedzialności podmiotu świadczącego usługę nadzoru inwestorskiego. Odpowiedzialność wykonawcy usługi wynikała bezpośrednio z przepisów Kodeksu cywilnego regulujących odpowiedzialność kontraktową za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania. Ponadto Inspektor Nadzoru Inwestorskiego wykonywał czynności wynikające z przepisów ustawy Prawo budowlane, które określają zakres jego obowiązków oraz odpowiedzialności zawodowej związanej z pełnieniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. W trakcie realizacji inwestycji nie stwierdzono przypadków nienależytego wykonywania obowiązków przez Inspektora Nadzoru Inwestorskiego, które skutkowałyby powstaniem szkody po stronie Zamawiającego lub koniecznością dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. (...). Zamawiający potwierdza, że umowa (...) nie przewidywała obowiązku sporządzania i przedkładania przez Inspektora Nadzoru Inwestorskiego miesięcznych pisemnych sprawozdań z realizacji czynności nadzorczych. Jednocześnie należy wskazać, że bieżące monitorowanie realizacji inwestycji odbywało się w oparciu o regularnie organizowane rady budowy, dokumentowane protokołami, korespondencję prowadzoną pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego, notatki ze spotkań roboczych oraz wpisy dokonywane w dzienniku budowy. Przyjęty sposób komunikacji zapewniał Zamawiającemu stały dostęp do informacji dotyczących postępu robót, występujących problemów technicznych oraz zagrożeń dla terminowej realizacji inwestycji. (...).*

(akta kontroli str. 2817)

Ponadto Kierownik WKI wyjaśnił: *(...) Zakres obowiązków inspektorów nadzoru został określony w zawartych umowach, a ponadto wynikał z przepisów ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którymi usługa nadzoru inwestorskiego była wykonywana. Pomimo braku szczegółowego zapisu dotyczącego raportów miesięcznych, obowiązek informowania Zamawiającego o przebiegu robót był realizowany. Mając jednak na uwadze uwagi sformułowane w toku kontroli, Zamawiający rozważy wprowadzenie w kolejnych umowach dotyczących pełnienia nadzoru inwestorskiego postanowień doprecyzowujących obowiązek sporządzania okresowych raportów lub informacji z wykonywanego nadzoru. Rozwiązanie takie pozwoli na bardziej jednoznaczne i przejrzyste dokumentowanie czynności realizowanych przez inspektorów nadzoru.*

(akta kontroli str. 4372)

W odniesieniu do powyższych argumentów NIK wskazuje, że w Protokołach z rad budowy[191] Inspektorzy nadzoru zgłaszali zaniepokojenie słabym tempem robót, brakiem realizacji prac przez wykonawcę robót ul. Piaskowej na rowie melioracyjnym, kanale deszczowym, jak i na

[191] Nr 3/2023 z 2 marca 2023 r., nr 4/2023 z 23 marca 2023 r., nr 5/2023 z 11 kwietnia 2023 r., nr 6/2023 z 9 maja 2023 r., nr 7/2023 z 13 czerwca 2023 r., nr 9/2023 z 24 sierpnia 2023 r., nr 10/2023 z 19 października 2023 r.

samej ulicy Piaskowej, a także wskazywali na zagrożenie niedotrzymaniem terminu umownego. Pomimo zgłoszeń, realizacja inwestycji nie była prowadzona zgodnie z HRF, a termin wykonania zadania uległ znaczącemu wydłużeniu.

(akta kontroli: 3125, 3221, 3224, 3227, 3239, 3253, 3257)

Kierownik WKI wyjaśnił m.in.: *W związku z uwagami zgłaszanymi przez Inspektorów Nadzoru dotyczącymi niewystarczającego tempa realizacji robót oraz zagrożenia niedotrzymaniem terminu umownego Zamawiający prowadził bieżący monitoring realizacji inwestycji poprzez organizowanie regularnych rad budowy, analizę postępu rzeczowego robót, udział przedstawicieli Zamawiającego w spotkaniach koordynacyjnych oraz bieżące kontakty z Wykonawcą i Inspektorami Nadzoru. Na radach budowy wielokrotnie zobowiązywano Wykonawcę do zwiększenia zaangażowania kadrowego i sprzętowego, przedstawienia działań naprawczych oraz intensyfikacji robót na poszczególnych frontach robót. Uwagi dotyczące opóźnień, niewystarczającego postępu prac oraz ryzyka niedotrzymania terminu umownego były każdorazowo odnotowywane w protokołach rad budowy i przekazywane Wykonawcy. (...).*

(akta kontroli: 4139)

W zakresie gospodarowania odpadami Kierownik WKI wyjaśnił: *(...). To Wykonawca, jako podmiot realizujący roboty i wytwarzający odpady, zobowiązany jest do prowadzenia gospodarki odpadami zgodnie z obowiązującymi przepisami, dokumentacją projektową, STWiORB oraz postanowieniami umowy.*

(akta kontroli: 4373)

18. Urząd nie weryfikował i nie egzekwował wszystkich obowiązków Inspektorów nadzoru wynikających z zawartych umów, Specyfikacji Technicznych oraz PZJ.

(akta kontroli: 2805-2515, 2861-2876, 2909-2920)

Kierownik WKI oświadczył w tym zakresie: *Zamawiający przyjmuje uwagę, że w aktach sprawy brak jest odrębnych dokumentów wskazujących wprost, w jaki sposób Zamawiający weryfikował wykonywanie obowiązków przez inspektorów nadzoru inwestorskiego. (...) weryfikacja miała charakter bieżący i praktyczny. Pracownicy Wydziału ds. Komunalnych i Inwestycji uczestniczyli w naradach koordynacyjnych, otrzymywali notatki z tych narad, dokonywali merytorycznej weryfikacji faktur oraz pozostawali w kontakcie z uczestnikami procesu budowlanego. (...) Weryfikacja pracy nadzoru prowadzona była również na podstawie reagowania na zgłoszenia mieszkańców dotyczących prowadzonej inwestycji i sposobu przedstawiania rozwiązań problemów na budowie. Zamawiający uznaje jednak, że sposób weryfikacji pracy inspektorów powinien być dokumentowany bardziej jednoznacznie. W tym celu Zamawiający wprowadzi obowiązek sporządzania okresowych raportów przez inspektorów.*

(akta kontroli: 2906)

W umowie o nadzór inwestorski ul. Piaskowej jednym z obowiązków Inspektorów nadzoru było prowadzenie nadzoru nad prawidłowym przebiegiem robót zgodnie z umową oraz HRF, będącym załącznikiem do umowy z Wykonawcą robót budowlanych. Roboty budowlane nie były prowadzone zgodnie z załączonym do umowy HRF, ponadto wykonawca robót nie przedkładał jego aktualizacji.

(akta kontroli: 2805-2815, 2828-2848)

Kierownik WKI wyjaśnił: *Pomimo występujących problemów z terminowym przedkładaniem przez Wykonawcę aktualizacji harmonogramów rzeczowo-finansowych Inspektorzy Nadzoru wykonywali*

obowiązki wynikające z umowy nr 319/2022 z dnia 29 sierpnia 2022 r. poprzez bieżącą kontrolę realizowanych robót na placu budowy, udział w radach budowy, weryfikację zaawansowania rzeczowego poszczególnych branż, analizę dokumentacji budowy oraz współpracę z Zamawiającym i Wykonawcą. Monitorowanie realizacji inwestycji odbywało się przede wszystkim na podstawie faktycznego zaawansowania robót stwierdzanego podczas wizji terenowych, odbiorów częściowych, kontroli jakości robót, analizy dokumentacji budowy oraz informacji przedstawianych podczas rad budowy. Brak aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego utrudniał wykonywanie części czynności związanych z planowaniem i oceną zgodności realizacji inwestycji z założeniami kontraktowymi, jednak nie uniemożliwiał Inspektorom Nadzoru prowadzenia bieżącego nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót. (...).

(akta kontroli: 4140)

W PZJ ul. Malinowej i osiedla za Stokrotką określono głównie obowiązki i zasady zapewnienia jakości w stosunku do Kierownika budowy i Inżyniera robót, w tym kontrolę zgodności realizacji poszczególnych etapów budowy z harmonogramami. W toku realizacji inwestycji stwierdzono różnice miesięcznych sprawozdań w stosunku do harmonogramów.

(akta kontroli: 2072-2091)

Kierownik WKI oświadczył: *Zamawiający wskazuje, że nie prowadzono odrębnego zestawienia porównującego zakres robót wykazywanych przez wykonawcę w sprawozdaniach miesięcznych i potwierdzanych w dziennikach budowy z poszczególnymi pozycjami harmonogramu rzeczowo-finansowego. Postęp robót był jednak monitorowany na bieżąco w toku realizacji inwestycji, w szczególności podczas rad budowy, narad koordynacyjnych, odbiorów częściowych oraz przy weryfikacji dokumentów rozliczeniowych. W przypadku stwierdzenia znaczących rozbieżności pomiędzy rzeczywistym postępem robót a harmonogramem rzeczowo-finansowym Zamawiający żądał od wykonawcy aktualizacji harmonogramu. Aktualizacje te miały na celu dostosowanie HRF do faktycznego przebiegu robót, usunięcie rozbieżności oraz zapewnienie Zamawiającemu aktualnego narzędzia monitorowania rzeczowego i finansowego postępu inwestycji. Zamawiający wskazuje zatem, że chociaż nie prowadzono odrębnego, sformalizowanego zestawienia porównawczego, to zgodność postępu robót z harmonogramem była weryfikowana w praktyce, a w razie potrzeby podejmowano działania korygujące poprzez żądanie aktualizacji HRF.*

(akta kontroli: 2907-2908, 2922)

We wszystkich trzech badanych inwestycjach Inspektorzy nadzoru nie dokonywali rzetelnej kontroli i weryfikacji dokumentacji wykonawców robót budowlanych, w szczególności dzienników budowy, co opisano w części III.2.11 niniejszego wystąpienia.

Kierownik WKI wyjaśnił: *(...) w przypadku budowy ul. Malinowej w Wołczkowie oraz budowy ulic w Bezrzeczu Zamawiający nie otrzymywał od Inspektorów Nadzoru sygnałów o nieprawidłowym bądź niepełnym sposobie prowadzenia dzienników budowy. W przypadku budowy ul. Piaskowej w Wołczkowie Zamawiający w dokumentacji przekazanej w ramach kontroli NIK przedstawił wyjaśnienia odnoszące się do występujących trudności w toku realizacji inwestycji. Trudności te zostały szczegółowo opisane w notatkach z rad budowy.*

(akta kontroli: 4240)

19. Urząd nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad kierownikami budowy i Inspektorami nadzoru w zakresie sposobu prowadzenia dzienników budowy, co skutkowało tym że w dwóch (z

dziewięciu badanych) dziennikach budowy[192] nie zamieszczono informacji dotyczących osób sprawujących nadzór inwestorski, a w jednym dzienniku nie wskazano wykonawcy robót[193]. We wszystkich dziennikach budowy na pierwszej stronie nie zamieszczono danych osób sprawujących nadzór autorski. Stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki[194], zgodnie z którym *Na pierwszej stronie dziennika inwestor zamieszcza imię i nazwisko lub firmę wykonawcy albo wykonawców oraz imiona i nazwiska osób pełniących funkcje kierownika budowy lub kierownika robót oraz osób sprawujących nadzór autorski i inwestorski, a także ich specjalności i numery uprawnień budowlanych. Osoby te potwierdzają podpisem i datą przyjęcie powierzonych im obowiązków.*

Ponadto:
- w dziennikach budowy ul. Piaskowej nr 35/2022, 157/2022 nie dokonywano wpisów w zakresie: dat przekazania dokumentacji projektowej[195]; uzgodnienia przez Inżyniera Kontraktu programu zapewnienia jakości i harmonogramów robót; dat częściowych i ostatecznych odbiorów robót; stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi; zgodności rzeczywistych warunków geotechnicznych z ich opisem w dokumentacji projektowej; pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań; jakości materiałów; danych dotyczących sposobu wykonywania zabezpieczenia robót; wyników prób poszczególnych elementów budowli z podaniem kto je przeprowadzał[196], co było niezgodne z zapisami Specyfikacji Technicznych;

- w dziennikach budowy badanych inwestycji w przypadkach okresów przerw w robotach nie zawsze dokonywano wpisów w zakresie ich przyczyn oraz trudności i przeszkód w ich prowadzeniu, m.in.: ul. Piaskowa, dziennik nr 35/2022, wpis z 12 grudnia 2022 r. – 28 kwietnia 2022 *Roboty prowadzone na innym terenie inwestycji* (nie wskazano przyczyn), w okresie od 2 maja 2023 r. do 29 stycznia 2025 r. wpisy dotyczyły jedynie rezygnacji z funkcji kierowników budowy oraz przejęcia przez nich obowiązków[197]; ul. Piaskowa, dziennik nr 157/2022, w okresie od 24 stycznia 2023 r. do 23 listopada 2023 r. wpisy dotyczyły jedynie rezygnacji z funkcji kierowników budowy oraz przejęcia przez nich obowiązków[198]; ul. Malinowa, dziennik nr 744/2023 w okresie od 13 lutego 2014 r. do 5 marca 2025 r. brak wpisów; osiedle za Stokrotką, dziennik nr 639/2024 brak wpisów o przyczynach braku wykonania prac ujętych w HRF oraz trudnościach i przeszkodach w ich wykonaniu przedstawionych w sprawozdaniach wykonawcy za okres od kwietnia 2025 r. do grudnia 2025 r., co było niezgodne z zapisami Specyfikacji Technicznych;

---

[192] Dziennik nr 157/2022 oraz nr 156/2022.
[193] Dziennik nr 156/2022.
[194] Dz. U. poz. 1686. Uchylone 27 stycznia 2023 r. ustawą z 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw - (Dz.U. z 2022 r. poz. 1557). Dnia 27 stycznia 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz. U. poz. 45). Dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy.
[195] W zakresie ul. Piaskowej.
[196] W zakresie osiedla za Stokrotką.
[197] Z HRF załączonego do aneksu nr 8 z 19.08.2024 r. wynika, że prace związane z rozbudową rowu wykonywane były w okresie od listopada 2022 r. do stycznia 2023 r. oraz zaplanowane od lipca 2023 r. do grudnia 2024 r.
[198] Z HRF załączonego do aneksu nr 8 wynika, że prace związane z kanalizacją deszczową wykonywane były w okresie kwiecień/maj i czerwiec 2023 r. Z kolei prace w zakresie rozbudowy rowu wraz z przepustami w Wołczkowie (w tym kanalizacja deszczowa) prowadzone były w miesiącach lipiec/październik/listopad 2023 r. do czerwca 2024 r.

- w dziennikach budowy ul. Piaskowej nr 35/2022, nr 157/2022 nie wskazano daty przejęcia obowiązków Inspektora nadzoru, co było niezgodne z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy;
- w dziennikach budowy ul. Malinowej nr 414/2023, osiedla za Stokrotką nr 639/2024 nie wskazano daty przejęcia obowiązków kierownika budowy, co było niezgodne z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy;

- w dziennikach budowy ul. Piaskowej nr 157/2022, 156/2022, ul. Malinowej nr 415/2023, 414/2023 oraz osiedla za Stokrotką nr 639/2024 wpisy dotyczące przebiegu robót budowlanych nie zostały opatrzone datą[199] i/lub podpisem wraz ze wskazaniem imienia i nazwiska, funkcji osoby dokonującej wpisu oraz nazwy reprezentowanego organu lub jednostki organizacyjnej[200], co było niezgodne z § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy[201];

- w dziennikach budowy ul. Piaskowej nr 157/2022 i 156/2022 w przypadku osób wykonujących czynności geodezyjne na terenie budowy nie podano numeru i zakresu posiadanych uprawnień zawodowych[202], co było niezgodne z § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy;

- w dziennikach budowy ul. Piaskowej nr 35/2022, 157/2022, 156/2022, osiedla za Stokrotką nr 172/2023 w przypadkach zmiany kierownika budowy nie dokonywano wpisów określających stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy, co było niezgodne z treścią § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy[203],

- w I tomie dziennika budowy ul. Piaskowej nr 156/2022 nie dokonano adnotacji w kontynuacji wpisów w drugim kolejno numerowanym tomie, co było niezgodne z § 5 ust. 6 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy[204];

- zapisów w dziennikach budowy ul. Piaskowej nr 35/2022, 157/2022 dokonywano w sposób umożliwiający dokonywanie uzupełnień[205], co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy[206];

---

[199] Strony dziennika nr 157/2022 (str./poz.): 12/5; 14/3; 16/3-6; 17/1, 7.

[200] Strony dziennika nr 157/2022 (str./poz.): 11/2-4; 12/1-7; 13/1-7; 14/1-5; 15/1-5; 16/1-6; 17/1-4, 7. Strony dziennika nr 156/2022: 14/2; 16/3; 25/3, 5; 26/1, 3, 5; 27/6; 28/5-8; 29/1-4 – tom I, wszystkie poz. ze str. 2, 3, 4 oraz poz. 1-6 ze str. 5 – tom II. Strona dziennika nr 415/2023: 23/1. Strona dziennika nr: 414/2023: 3/3. W dzienniku nr 639/2024 żaden z wpisów Inspektora nadzoru robót drogowych.

[201] *Na kolejnych stronach dziennika dokonuje się wpisów dotyczących przebiegu robót budowlanych. Każdy wpis oznacza datą i podpisuje osoba dokonująca wpisu, z podaniem imienia, nazwiska, wykonywanej funkcji i nazwy jednostki organizacyjnej lub organu, który reprezentuje, a w przypadku osoby wykonującej czynności geodezyjne na terenie budowy podaje się również numer i zakres posiadanych uprawnień zawodowych.*

[202] Strony dziennika nr 157/2022 (str./poz.): 3/3, 8/3 i 4. W dzienniku nr 156/2022 dot. wszystkich dokonanych wpisów w tym zakresie.

[203] *Jeżeli w trakcie wykonywania robót budowlanych następuje zmiana kierownika budowy, kierownika robót, inspektora nadzoru inwestorskiego lub projektanta sprawującego nadzór autorski, w dzienniku dokonuje się wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy, rozbiórki lub montażu. Wpis ten potwierdza się datą i podpisami osoby przekazującej i osoby przejmującej obowiązki.*

[204] *Kierownik budowy stwierdza wpisem w dzienniku fakt zamknięcia dziennika albo jego kontynuację w następnym, kolejno numerowanym tomie.*

[205] Strona dziennika nr 35/2022: 3. Strony dziennika nr 157/2022: 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11. Strony dziennika nr 156/2022: tom I - 24, 29, tom II - 2, 3, 4, 7, 8.

[206] *Wpisów w dzienniku dokonuje się w sposób trwały i czytelny na oryginałach i kopiach stron. Zamieszcza się je w porządku chronologicznym, w sposób uniemożliwiający dokonanie uzupełnień.*

- w dzienniku budowy ul. Piaskowej nr 156/2022 wpisy dokonywane były w sposób nieczytelny[207], co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy;

- zapisy w dziennikach budowy ul. Piaskowej nr 156/2022, ul. Malinowej nr 744/2023 nie były dokonywane w porządku chronologicznym[208], co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy;

- w dziennikach budowy ul. Piaskowej nr 35/2022, 157/2022 w przypadku konieczności wprowadzenia poprawki do dokonanego już wpisu nie wskazywano uzasadnienia zmiany, nie zamieszczano imienia i nazwiska osoby dokonującej poprawki/skreślenia, a także daty tej czynności[209], co było niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy[210];

- w Protokołach z Rad budowy[211] ul. Piaskowej sporządzonych w okresie od 16 maja 2024 r. do 5 sierpnia 2024 r. oraz notatkach ze spotkań z 30 września 2024 r. i 14 października 2024 r. wskazywano na brak dziennika na budowie. Zgodnie ze Specyfikacjami Technicznymi ul. Piaskowej[212] *Dokumenty budowy będą przechowywane na terenie budowy w miejscu odpowiednio zabezpieczonym. Zaginięcie któregokolwiek z dokumentów budowy spowoduje jego natychmiastowe odtworzenie w formie przewidzianej prawem. Wszelkie dokumenty budowy będą zawsze dostępne dla Inżyniera Projektu i przedstawiane do wglądu na życzenie Zamawiającego.* Według § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy *Dziennik znajduje się stale na terenie budowy i jest dostępny dla osób upoważnionych (...).*

(akta kontroli str. 1617-1618, 1635-1636, 1849, 3063-3070, 3074-3089, 3094-3141, 3145-3190, 3263, 3269, 3286, 3290, 3332-3358, 3383-3398, 3400-3456)

Kierownik WKI w oświadczeniach potwierdził, że na pierwszych stronach dzienników nie ujawniono wszystkich osób pełniących funkcje uczestników procesu budowlanego. Wskazał m.in., że *dane uczestników procesu budowlanego, ich funkcje, zakres obowiązków oraz posiadane uprawnienia były znane Zamawiającemu i wynikały z pozostałej dokumentacji budowy, w szczególności z zawiadomień o rozpoczęciu robót, oświadczeń o przejęciu obowiązków, decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych oraz dokumentacji prowadzonej przez Wykonawcę. Brak części danych na stronie tytułowej dziennika budowy miał charakter formalny i nie powodował trudności w identyfikacji uczestników procesu budowlanego ani nie wpływał na prawidłowość realizacji inwestycji.* Kierownik WKI nie podzielił stanowiska, że nadzór nad prowadzeniem dziennika budowy był niewystarczający. W oświadczeniach wskazał m.in.: *(...) dokumentowanie przebiegu procesu inwestycyjnego odbywało się nie tylko poprzez wpisy w dzienniku budowy, ale również za pomocą protokołów rad budowy, notatek ze spotkań koordynacyjnych, korespondencji pomiędzy uczestnikami procesu budowlanego, dokumentacji odbiorowej oraz dokumentacji związanej z realizacją umowy. Zgromadzone protokoły rad budowy szczegółowo dokumentują okoliczności mające wpływ na realizację inwestycji (...). Potwierdzają one bieżące monitorowanie przebiegu inwestycji przez Zamawiającego oraz Inspektorów Nadzoru Inwestorskiego. Ewentualny brak*

---

[207] Strony dziennika nr 156/2022 (str./poz.): 12/4; 13/4; 14/4; 18/1 i 2; 19/2; 21/4; 26/ 2 i 4; 27/1.

[208] Dziennik nr 156/2022: Tom I kończy się 6 marca 2024 r., tom II zaczyna 1 marca 2024 r. Dziennik nr 744/2023: str. 3 i 4.

[209] Strony dziennika nr 35/2022: 5. Strony dziennika nr 157/2022: 6, str. 20. Strona dziennika nr 156/2022: 7.

[210] *W przypadku konieczności wprowadzenia poprawek do dokonanych już wpisów niewłaściwy tekst należy skreślić w sposób umożliwiający jego odczytanie i wprowadzić właściwą treść, z uzasadnieniem wprowadzonej zmiany. Należy także zamieścić imię i nazwisko osoby dokonującej poprawki lub skreślenia, datę dokonania tej czynności oraz podpis tej osoby. Skreślenia i poprawki są dokonywane w formie wpisu do dziennika.*

[211] Protokoły nr: 2/2024 z 16.05.2024 r., 4/2024 z 5.08.2024 r.

[212] Specyfikacja Techniczna sporządzona w ramach projektu "Budowa ul. Piaskowej w Wołczkowie" *6.8. Dokumenty budowy* oraz Specyfikacja Techniczna sporządzona w ramach projektu "Budowa sieci kanalizacji deszczowej (...)" *6.7. Dokumenty budowy.*

szczegółowego opisu wszystkich okoliczności i zdarzeń w treści poszczególnych wpisów dziennika budowy nie oznacza, że zdarzenia te nie były dokumentowane. Informacje te były utrwalane w innych dokumentach budowy prowadzonych równolegle w toku realizacji inwestycji. (...)
(...) stwierdzone przez organ kontroli braki formalne dotyczące części wpisów, w szczególności braku pieczątek, niepełnych oznaczeń uprawnień geodezyjnych lub pojedynczych braków podpisów, stanowią uchybienia dokumentacyjne o charakterze formalnym. Powyższe okoliczności nie uniemożliwiały identyfikacji osób dokonujących wpisów ani ustalenia przebiegu procesu budowlanego. Osoby uczestniczące w procesie budowlanym były znane Zamawiającemu, a ich dane, uprawnienia oraz zakres pełnionych funkcji wynikały z dokumentacji budowy.
Zamawiający przyjmuje do wiadomości uwagi dotyczące czytelności części wpisów, zachowania chronologii pomiędzy tomami dziennika budowy oraz sposobu nanoszenia poprawek. (...) W ocenie Zamawiającego wskazane przez organ kontroli nieprawidłowości mają charakter formalno-dokumentacyjny i nie świadczą o braku nadzoru nad inwestycją ani o braku możliwości ustalenia rzeczywistego przebiegu robót budowlanych.
W zakresie braku wpisów określających stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy Kierownik WKI oświadczył: *(...) ciągłość kierowania budową została zachowana, a inwestycja była realizowana pod nadzorem osób posiadających wymagane uprawnienia budowlane. W przypadkach wskazanych przez organ kontroli następowało faktyczne przejęcie obowiązków przez nowo ustanowionych kierowników budowy, co potwierdza dalsza dokumentacja budowy oraz przebieg realizacji inwestycji. Stwierdzone uchybienia miały charakter formalny i nie wpłynęły na prawidłowość prowadzenia robót budowlanych.*
W zakresie niezakończonej inwestycji osiedla za Stokrotką Kierownik WKI oświadczył: *(...) Stwierdzone w zestawieniu braki mają przede wszystkim charakter formalny i dotyczą sposobu dokumentowania niektórych informacji w dzienniku budowy, w tym oznaczania funkcji osób dokonujących wpisów, uzupełnienia danych dotyczących uczestników procesu budowlanego oraz pełniejszego odnotowywania trudności, przeszkód, przerw i innych istotnych zdarzeń.*
Zamawiający zobowiąże uczestników procesu inwestycyjnego do uzupełnienia braków formalnych w dzienniku budowy w zakresie dopuszczalnym przepisami, bez antydatowania wpisów oraz zgodnie z rzeczywistym przebiegiem procesu budowlanego. Jednocześnie Zamawiający zobowiąże inspektorów nadzoru inwestorskiego do bieżącego monitorowania prawidłowości prowadzenia dziennika budowy do czasu zakończenia inwestycji. Powyższe działania mają charakter porządkujący i naprawczy, podejmowany w toku niezakończonej inwestycji, i służą zapewnieniu pełnej zgodności dalszego prowadzenia dziennika budowy z wymaganiami przepisów oraz dokumentów kontraktowych.

(akta kontroli str. 3071-3073, 3090-3093, 3142-3144, 3374, 3399)

Niedokonywanie wpisów w dziennikach budowy stanowiło działanie niezgodne z treścią postanowień Specyfikacji Technicznych obowiązujących w trzech badanych inwestycjach. Prowadzenie dziennika w sposób opisany powyżej było działaniem nierzetelnym i niezgodnym nie tylko z przepisami rozporządzenia w sprawie dziennika budowy ale również postanowieniami Specyfikacji Technicznych. Wskazano w nich m.in., że *Zapisy w Dzienniku Budowy będą dokonywane na bieżąco i będą dotyczyć przebiegu Robót, stanu bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz technicznej i gospodarczej strony budowy. Każdy zapis w Dzienniku Budowy będzie opatrzony datą jego dokonania, podpisem osoby, która dokonała zapisu, z podaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego. Zapisy będą czytelne, dokonane trwałą techniką, w porządku chronologicznym, bezpośrednio jeden pod drugim, bez przerw.* Wg Specyfikacji

Technicznych (będących częścią zawartych umów z wykonawcami), to dzienniki budowy miały być głównym źródłem informacji o przebiegu realizacji inwestycji i prowadzonym nad nią nadzorem.

(akta kontroli str. 1617, 1635, 1849)

20. Urząd nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad Kierownikami budowy i Inspektorami nadzoru, każdej z trzech analizowanych inwestycji, co skutkowało tym że:

    a) dokonane wpisy w zakresie robót zanikających i ulegających zakryciu nie dotyczyły wszystkich wymaganych robót oraz nie wskazywały jednoznacznie na ich wykonanie w sposób zgodny z postanowieniami Specyfikacji Technicznych[213]. Niedopełnienie obowiązków w zakresie formalnego dokumentowania odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu oraz zaniechanie powiązania wpisów z wymaganiami Specyfikacji Technicznych stanowi naruszenie przepisów art. 25 pkt 3 i 4 Prawo budowlane, zgodnie z którymi *Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy: sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji (...)*, a także *potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy*.

    (akta kontroli str. 3486-3493, 3496-3501, 3504-3511)

    Kierownik WKI wyjaśnił: *(...) roboty zanikające i ulegające zakryciu były na bieżąco kontrolowane przez Inspektorów Nadzoru Inwestorskiego oraz podlegały odbiorom przed wykonaniem kolejnych etapów robót uniemożliwiających ich późniejszą ocenę. Potwierdzeniem wykonywania czynności odbiorowych są dokumenty budowy, dokumentacja odbiorowa, dokumentacja fotograficzna, wyniki badań i pomiarów, protokoły prób szczelności, dokumentacja geodezyjna oraz dokumentacja rozliczeniowa sporządzana w toku realizacji inwestycji. Należy jednak wskazać, że nie wszystkie czynności odbiorowe dotyczące robót zanikających i ulegających zakryciu były każdorazowo dokumentowane w dziennikach budowy w stopniu szczegółowości wynikającym ze Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych. W ocenie Zamawiającego brak szczegółowych wpisów dotyczących poszczególnych odbiorów robót zanikających nie oznacza, że odbiory te nie zostały przeprowadzone. (...) Dodatkowo należy wskazać, że podczas realizacji zadania występowały problemy związane z dostępnością dzienników budowy dla uczestników procesu inwestycyjnego. Kwestia ta była wielokrotnie podnoszona podczas rad budowy i utrudniała bieżące dokumentowanie wszystkich czynności przez osoby uprawnione. Jednocześnie ustalenia kontroli wskazują na zasadność bardziej szczegółowego dokumentowania w dzienniku budowy czynności związanych z odbiorem robót zanikających i ulegających zakryciu, w szczególności poprzez jednoznaczne wskazywanie zakresu odebranych robót, daty odbioru oraz wyniku przeprowadzonej kontroli. STWiORB określały obowiązek dokonania odbioru robót zanikających, natomiast nie wskazywały wyłącznej formy dokumentowania tych czynności poprzez szczegółowy wpis w dzienniku budowy. Czynności odbiorowe były również dokumentowane w pozostałej dokumentacji budowy.*

    (akta kontroli: 4144-4145)

    NIK nie podziela przedstawionego w wyjaśnieniach zdania w zakresie braku określenia w Specyfikacjach Technicznych obowiązku dokumentowania czynności odbioru robót

[213] Tj. czy spełniały wymogi Specyfikacji Technicznych w zakresie wykonania prac, ich jakości oraz pobierania wymaganych próbek.

zanikających. W Specyfikacjach Technicznych[214] badanych inwestycji wskazano m.in. *Gotowość danej części Robót do odbioru zgłasza Wykonawca wpisem do Dziennika Budowy i jednoczesnym powiadomieniem Inżyniera Kontraktu. (...) Jakość i ilość Robót ulegających zakryciu ocenia Inżynier Kontraktu na podstawie dokumentów zawierających komplet wyników badań laboratoryjnych i w oparciu o przeprowadzone pomiary, w konfrontacji z Dokumentacją Projektową, ST i uprzednimi ustaleniami.* Ponadto odnosząc się do powyższych nieprawidłowości i wyjaśnień dotyczących sprawowanego nadzoru i prowadzenia dzienników budowy, to opisane działania i zaniechania również świadczą o możliwości wystąpienia przy ich podejmowaniu ww. mechanizmów korupcjogennych.

(akta kontroli: 1619, 1849)

b) nie prowadzono Książki obmiarów, a w dziennikach budowy badanych inwestycji nie odnotowywano obmiarów wykonywanych prac, w tym robót ulegających zakryciu, co było niezgodne z postanowieniami Specyfikacji Technicznych. Wskazano w nich[215] m.in.: *Obmiar Robót będzie określać faktyczny zakres wykonywanych Robót zgodnie z Dokumentacją Projektową i ST, w jednostkach ustalonych w Przedmiarze Robót. Wyniki obmiaru będą wpisane do Rejestru Obmiarów. Obmiar Robót zanikających przeprowadza się w czasie ich wykonywania. Obmiar Robót podlegających zakryciu przeprowadza się przed ich zakryciem.*

(akta kontroli: 1618, 1849, 3486, 3496, 3504, 3591-3614, 3897)

Kierownik WKI wyjaśnił: *(...) Zamawiający nie stwierdził, aby wszystkie czynności pomiarowe i obmiarowe wykonywane w toku realizacji inwestycji były każdorazowo odnotowywane w dziennikach budowy. (...) W praktyce realizacji inwestycji informacje dotyczące ilości wykonanych robót były przede wszystkim ujmowane w dokumentach stanowiących podstawę rozliczeń pomiędzy Wykonawcą a Zamawiającym, natomiast nie wszystkie czynności pomiarowe były odrębnie odnotowywane w dzienniku budowy. (...) Brak odrębnych wpisów dotyczących wszystkich wykonywanych obmiarów nie oznacza jednak, że czynności pomiarowe nie były wykonywane. Potwierdzeniem ich przeprowadzenia są dokumenty geodezyjne, dokumentacja odbiorowa, dokumentacja rozliczeniowa oraz dokumentacja powykonawcza sporządzona dla inwestycji. Jednocześnie ustalenia kontroli wskazują na zasadność pełniejszego dokumentowania w dzienniku budowy czynności geodezyjnych i pomiarowych wymaganych przez Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych. (...).*

(akta kontroli: 4144)

W zakresie braku Książki obmiarów Kierownik WKI oświadczył, że umowy na wykonanie zadań miały charakter ryczałtowy, wobec czego rozliczenie robót następowało na podstawie ceny ustalonej w umowie za wykonanie całego zakresu zadania, a nie na podstawie faktycznie dokonanych obmiarów poszczególnych robót. Wskazał również: *Z tego względu Zamawiający nie wymagał prowadzenia książki obmiarów jako dokumentu stanowiącego podstawę rozliczenia wynagrodzenia wykonawcy ani jako dokumentu potwierdzającego faktyczne wykonanie robót dla celów dowodowych. (...) Jednocześnie Zamawiający wskazuje, że brak prowadzenia książki obmiarów nie oznacza braku kontroli realizacji robót. Kontrola zakresu i jakości robót była prowadzona w toku realizacji zadania przez osoby uczestniczące w procesie budowlanym, w szczególności przez inspektora nadzoru inwestorskiego oraz kierownika budowy. Czynności te znajdowały odzwierciedlenie w dokumentacji budowy, w tym w dzienniku budowy, dokumentach*

[214] *ODBIÓR ROBÓT Odbiór Robót zanikających i ulegających zakryciu.*
[215] *OBMIAR ROBÓT Ogólne zasady obmiaru robót*

odbiorowych, dokumentach jakościowych materiałów oraz innych dokumentach związanych z realizacją inwestycji. (...)

(akta kontroli: 3494, 3502, 3512)

NIK ustosunkowując się do oświadczenia wskazuje, że w Specyfikacjach Technicznych zawarto zapis: *Obmiar gotowych robót będzie przeprowadzony z częstością wymaganą do celu miesięcznej płatności na rzecz Wykonawcy lub w innym czasie określonym w umowie lub oczekiwanym przez Wykonawcę i Inżyniera Projektu.*

(akta kontroli: 1636, 1849)

21. W obu zakończonych inwestycjach[216] do odbioru ostatecznego oraz do dokumentacji powykonawczej nie została dołączona opinia technologiczna, sporządzona na podstawie wyników badań i pomiarów, wykonanych zgodnie ze Specyfikacją Techniczną i PZJ. Obowiązek jej dołączenia jest wymieniony w Specyfikacji Technicznej – branży drogowej w punkcie 8.4.2 str. 10. Dodatkowo, kwestia braków opinii technologicznych przy inwestycjach, została już wskazana w kontroli przeprowadzonej w 2021 r. przez Wojewodę Zachodniopomorskiego.

(akta kontroli str. 1154-1159, 3896-3897, 3900)

Kierownik WKI wyjaśnił m.in. że, (...) *opinia technologiczna nie jest dokumentem wymaganym z mocy prawa w każdym przypadku. Jej konieczność wynika przede wszystkim z umowy oraz Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót. W niniejszym przypadku taki wymóg został przewidziany w Specyfikacji Technicznej. Brak opinii technologicznej należy zatem traktować jako uchybienie formalne w zakresie kompletności dokumentów odbiorowych wymaganych Specyfikacją Techniczną. Na przyszłość Zamawiający zwróci szczególną uwagę na pełną zgodność dokumentów wymaganych przy odbiorze z postanowieniami umowy i Specyfikacji Technicznej.*

(akta kontroli str. 4241)

22. Inspektorzy nadzoru dwóch zakończonych inwestycji nie potwierdzili gotowości do odbioru końcowego, co było niezgodne z postanowieniami umów[217] § 13 ust. 3 i 4, w myśl których warunkiem przystąpienia do procedury odbioru końcowego było potwierdzenie gotowości do odbioru przez Inspektora nadzoru inwestorskiego, które miało nastąpić w ciągu 14 dni od daty pisemnego zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru. W przypadku ul. Piaskowej w Protokole z 2 stycznia 2025 r. wskazano, że Inspektorzy nadzoru nie potwierdzili odbioru w dzienniku budowy, jak również nie mieli informacji o wpisie Kierownika budowy potwierdzającego zakończenie wszystkich robót.

(akta kontroli str. 3915-3925, 3930-4015, 4022)

Kierownik WKI odnośnie ul. Malinowej wyjaśnił, że (...) *po zgłoszeniu przez Wykonawcę gotowości do odbioru końcowego Inspektor Nadzoru dokonywał weryfikacji tej gotowości poprzez przeprowadzenie wizji lokalnej na terenie inwestycji. Po dokonaniu oceny stanu wykonania robót Inspektor Nadzoru potwierdzał gotowość do odbioru. Potwierdzenie to było przekazywane Zamawiającemu ustnie i stanowiło podstawę do podjęcia dalszych czynności związanych z organizacją odbioru końcowego. (...).*

(akta kontroli: 4240)

Kierownik WKI w zakresie ul. Piaskowej wyjaśnił: *(...) w dokumentacji inwestycji nie odnaleziono odrębnego potwierdzenia gotowości do odbioru końcowego sporządzonego przez Inspektora*

---

[216] Ul. Malinowa oraz ul. Piaskowa.

[217] WKI.ZP.272.31.2023.AA z 26 września 2023 r. oraz WKI.ZP.272.24.2022.LT z 26 sierpnia 2022 r.

Nadzoru Inwestorskiego, o którym mowa w § 13 ust. 3 umowy (...) Decyzja o przystąpieniu do odbioru końcowego została podjęta przez Zamawiającego na podstawie zgłoszenia gotowości do odbioru przez Wykonawcę, stanu zaawansowania robót, dokumentacji przekazanej przez Wykonawcę oraz informacji zgromadzonych w toku realizacji inwestycji.
Zamawiający przyjmuje, że formalny wymóg wynikający z § 13 ust. 3 umowy, dotyczący potwierdzenia gotowości do odbioru przez Inspektora Nadzoru Inwestorskiego, nie został udokumentowany w sposób przewidziany postanowieniami umowy. Powyższe uchybienie miało charakter formalny i nie miało wpływu na możliwość oceny wykonanych robót ani na zakres przeprowadzonych czynności odbiorowych. Jednocześnie ustalenia kontroli wskazują na zasadność bezwzględnego dokumentowania tego rodzaju czynności w przyszłych postępowaniach.

(akta kontroli str. 4151)

W zakresie braku potwierdzeń przez Inspektora nadzoru wpisów Kierowników budowy o zakończeniu robót Kierownik WKI wyjaśnił: *(...) Zamawiający informował Inspektorów Nadzoru o planowanych czynnościach odbiorowych oraz o przebiegu procesu zakończenia inwestycji. Brak wiedzy Inspektorów Nadzoru o konkretnych wpisach kierowników budowy wynikał z faktu, iż dzienniki budowy pozostawały w dyspozycji Wykonawcy, a w toku realizacji inwestycji wielokrotnie występowały problemy związane z dostępnością dzienników (...). Zamawiający przyjmuje, że dla zachowania pełnej zgodności z zasadami dokumentowania procesu inwestycyjnego zasadne byłoby potwierdzenie zakończenia robót przez wszystkich uczestników procesu budowlanego w sposób jednoznaczny i możliwy do zweryfikowania w dokumentacji budowy.*

(akta kontroli str. 4152)

23. Urząd Gminy nie egzekwował od wykonawców robót ul. Malinowej i ul. Piaskowej udokumentowania wykonania obowiązku wynikającego z § 2 ust. 3 umowy z 26 września 2023 r.[218] oraz § 2 ust. 4 umowy nr z 26 sierpnia 2022 r.[219] Protokoły odbioru obu inwestycji nie zawierały danych w zakresie gospodarowania odpadami przez wykonawców robót. W przypadku ul. Malinowej w dokumentacji zadania znajdowało się zestawienie kart odpadów, ale samych kart gospodarowania odpadami nie załączono do dokumentacji powykonawczej. Natomiast w zakresie ul. Piaskowej wykonawca nie udokumentował sposobu gospodarowania odpadami.

(akta kontroli: 3915-3925, 3930-4015, 4022, 4025-4027)

W przypadku ul. Piaskowej Kierownik WKI oświadczył: *(...) protokoły odbioru końcowego nie zawierały odrębnego punktu dotyczącego sposobu gospodarowania odpadami. (...) Zamawiający potwierdza, że w dokumentacji odbiorowej nie odnaleziono dokumentów potwierdzających sposób zagospodarowania wszystkich odpadów powstałych podczas realizacji inwestycji. Jednocześnie należy wskazać, że obowiązek gospodarowania odpadami zgodnie z przepisami prawa ciążył na Wykonawcy jako wytwórcy odpadów. Brak dokumentów w aktach inwestycji należy traktować jako uchybienie dokumentacyjne. Nie oznacza to jednak automatycznie, że odpady nie zostały zagospodarowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. (...).*

(akta kontroli str. 3926-3929)

---

[218] Wykonawca zapewnia na własny koszt transport odpadów łącznie z masami ziemi do miejsc ich wykorzystania lub utylizacji, łącznie z kosztami utylizacji oraz przedstawi zamawiającemu karty przekazania odpadu.

[219] Wykonawca zapewnia na własny koszt transport odpadów łącznie z masami ziemi do miejsc ich wykorzystania lub utylizacji, łącznie z kosztami utylizacji.

W przypadku ul. Malinowej Kierownik WKI również potwierdził, że protokół odbioru końcowego nie zawierał odrębnych informacji dotyczących sposobu gospodarowania odpadami przez wykonawcę. Ponadto wskazał: (...) *do dokumentacji odbiorowej załączono wykaz kart odpadów, obejmujący odpady powstałe w toku realizacji zadania. Zamawiający przyjmuje uwagę dotyczącą potrzeby pełniejszego udokumentowania sposobu gospodarowania odpadami i podejmie działania zmierzające do uzupełnienia dokumentacji, w szczególności poprzez pozyskanie od Wykonawcy dokumentów potwierdzających prawidłowe zagospodarowanie odpadów powstałych w toku realizacji robót.*

(akta kontroli str.4023-2024)

Ustosunkowując się po powyższych wyjaśnień należy wskazać, że według art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[220], wytwórca odpadów (wykonawca) jest zobowiązany do gospodarowania nimi w sposób zgodny z ww. ustawą. Jeśli odpady nie zostały zewidencjonowane w systemie BDO (brak wygenerowanych Kart Przekazania Odpadów), zostały one zagospodarowane nielegalnie (np. porzucone lub przekazane podmiotowi bez zezwolenia). Gmina, podpisując odbiór końcowy prac bez tych dokumentów, naraża się na ryzyko akceptacji stanu naruszenia prawa i uznania jej za „posiadacza odpadów" (zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach), co rodzi obowiązek ich usunięcia na koszt gminy (art. 26 ust. 1). Należy podkreślić, że administracyjne kary pieniężne, o których mowa w art. 194 ust. 1 ustawy o odpadach, w tym nieprowadzenie ewidencji odpadów wynoszą od 1000 zł do 1 000 000 zł.

24. W umowie nr WKI.ZP.272.24.2022.LT z 26 sierpnia 2022 r.[221] nie ujęto, wbrew art. 437 ust. 1 pkt 7 lit. d) Pzp, obligatoryjnego postanowienia dotyczącego kary za brak zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty, zgodnie z art. 464 ust. 10.

(akta kontroli str. 4028-4030)

Kierownik WKI oświadczył, że: *katalog kar umownych został ustalony na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. (...). W ocenie Zamawiającego zastosowany katalog kar zapewniał odpowiednie zabezpieczenie interesów Zamawiającego oraz prawidłową realizację inwestycji. Ewentualne roszczenia (...) mogły być dochodzone na zasadach ogólnych przewidzianych w Kodeksie cywilnym.*

(akta kontroli str. 4031-4033)

25. Zamawiający nie w pełnym zakresie naliczał i nie wyegzekwował czterech kar umownych Wykonawcy ul. Piaskowej, pomimo wystąpienia przesłanek do ich naliczenia, tj.:
    a. kary z tytułu nieprzedłożenia harmonogramów rzeczowo-finansowych. Zamawiający naliczył z tego tytułu kary umowne w wysokości 2 tys. zł, zamiast 4,5 tys. zł[222]. Według § 2 ust. 3 umowy ul. Piaskowej *Wykonawca zobowiązany jest do aktualizacji zatwierdzonego harmonogramu rzeczowo-finansowego na każde żądanie Zamawiającego i w terminie przez niego wyznaczonym, nie rzadziej jednak niż raz na trzy miesiące*. Wobec powyższego

[220] Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach.
[221] Ul. Piaskowa.
[222] Za okres od 20 września 2023 r. do 6 lutego 2024 r. (trzy miesiące mijają 20 grudnia) Zamawiający winien naliczyć karę w kwocie 500,00 zł za nieprzedłożenie HRF. Za okres od 29 marca 2024 r. do 12 sierpnia 2024 r. (trzy miesiące mijają 29 czerwca 2024 r.) Zamawiający winien naliczyć karę w kwocie 500,00 zł za nieprzedłożenie HRF. Za okres od 12 sierpnia 2024 r. do 24 grudnia 2024 r. (trzy miesiące mijają 12 listopada) Zamawiający winien naliczyć karę w kwocie 500,00 zł za nieprzedłożenie HRF. Zamawiający nie naliczył również kary w kwocie 500,00 zł za nieprzedłożenie HRF w związku ze zmianą terminu wykonania zamówienia, wynikającym z aneksu nr 7 z 28 czerwca 2024 r.

Wykonawca winien złożyć HRF nie rzadziej niż raz na 3 miesiące bez uprzedniego wezwania Zamawiającego. Ponadto Zamawiający nie wyegzekwował już naliczonych kar, ani nie potrącił ich z wynagrodzenia Wykonawcy.

(akta kontroli str. 4057-4075)

Kierownik WKI wyjaśnił m.in., że: *Brak naliczenia kar umownych za okresy wskazane w pytaniu wynikał z faktu, że Zamawiający nie kierował w tych okresach odrębnych żądań aktualizacji harmonogramu, koncentrując się na bieżącym monitorowaniu realizacji inwestycji poprzez inne narzędzia nadzoru kontraktowego. Niezależnie od powyższego ustalenia kontroli wskazują na zasadność bardziej formalnego egzekwowania obowiązku okresowej aktualizacji harmonogramów rzeczowo-finansowych. Wnioski te zostały wykorzystane przy realizacji kolejnych inwestycji prowadzonych przez Zamawiającego.*

(akta kontroli str. 4130-4131)

b. kary za brak aktualizacji ZNWU dla Wykonawcy ul. Piaskowej. Zostało podpisanych sześć aneksów przedłużających termin realizacji inwestycji. Brak naliczenia kar w łącznej kwocie 400,00 zł dotyczył dwóch ostatnich aneksów (nr 7 i 8). Umowa o roboty budowlane przewidywała w § 8 ust. 1 lit. k karę umowną za ww. zaniechanie w wysokości 200,00 zł.

(akta kontroli str. 4057-4075)

Kierownik WKI wyjaśnił m.in., że: *(...). Na etapie końcowej realizacji inwestycji głównym celem działań Zamawiającego było doprowadzenie do zakończenia robót budowlanych, przeprowadzenie odbiorów oraz rozliczenie kontraktu. Pomimo wcześniejszego stosowania kar umownych związanych z brakiem aktualizacji ZNWU, w odniesieniu do Aneksów nr 7 i 8 nie podjęto analogicznych działań.*

(akta kontroli str. 4131)

c. kary w wysokości 1 tys. zł za każdy przypadek braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, która jest wymieniona w § 8 ust. 1 lit. d umowy o roboty budowlane Wystąpiły cztery[223] przypadki, w których Wykonawca nieterminowo dokonywał płatności na rzecz podwykonawców, w związku z czym powinny być naliczone kary umowne w łącznej wysokości 4 tys. zł.

(akta kontroli str. 4102,2171-2177)

Kierownik WKI wyjaśnił m.in., że: *Zamawiający nie naliczył kar umownych określonych w § 8 ust. 1 lit. d umowy (...), pomimo stwierdzenia przypadków, w których wynagrodzenie podwykonawców zostało uregulowane po terminach wskazanych na fakturach. (...) Zamawiający nie prowadził odrębnej analizy każdej faktury podwykonawcy pod kątem naliczania kar umownych za opóźnienie w zapłacie, koncentrując się na doprowadzeniu do ostatecznego uregulowania należności wobec podwykonawców oraz zabezpieczeniu prawidłowej realizacji inwestycji.*

(akta kontroli str. 4138)

d. kary w wysokości 2 tys. zł za nieprzedłożenie dwóch[224] projektów aneksów z podwykonawcami do Zamawiającego, co naruszało § 8 ust. 1 lit. e umowy z 26 sierpnia

[223] Faktury nr (termin płatności faktury/zapłaty dokonano): FV 03/09/2024 z 4 września 2024 r. (4 października 2024 r./25 listopada 2024 r.), 16/2024 z 6 sierpnia 2024 r. (5 września 2024 r./25 listopada 2024 r.), FV/8/05/2025 z 30 maja 2025 r. (29 czerwca 2025 r./1 sierpnia 2025 r.), 02/05/2023 z 18 maja 2023 r. (18 czerwca 2023 r./26 lipca 2023 r.) na łączną kwotę 1 696,9 tys. zł brutto.

[224] Projekt Aneksu nr 1/23 do umowy 1/PIAS/2023; projekt Aneksu nr 2/23 do umowy 1/PIAS/2023.

2022 r. (kara umowna, za nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane lub projektu jej zmiany 1 tys. zł za każdy przypadek).

(akta kontroli str. 4101-4102, 2171-2187)

Kierownik WKI wyjaśnił m.in., że: *(...) Zamawiający koncentrował się przede wszystkim na weryfikacji rzeczywistego udziału podwykonawców w realizacji zamówienia, zakresu wykonywanych przez nich robót oraz rozliczeń finansowych pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego. Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości formalnych w zakresie dokumentowania zmian umów podwykonawczych Zamawiający posiadał wiedzę o wykonywaniu robót przez wskazanego podwykonawcę oraz o zakresie realizowanych prac. (...). W związku z powyższym Zamawiający nie podjął decyzji o naliczeniu kar umownych przewidzianych w § 8 ust. 1 lit. e umowy, traktując stwierdzone uchybienia jako nieprawidłowości formalne dotyczące obiegu dokumentów, a nie działania mające wpływ na realizację przedmiotu zamówienia.*

(akta kontroli str. 4138)

Ocena cząstkowa

Oględziny dwóch zrealizowanych inwestycji nie wykazały uszkodzeń mogących wskazywać na niewłaściwe wykonanie przedmiotu umowy.

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie ul. Piaskowej, ul. Malinowej i osiedla za Stokrotką przeprowadzone zostały w trybie określonym w Pzp. W zakresie ul. Piaskowej Urząd pomimo powzięcia informacji o nieprawdziwości złożonych przez wykonawcę, który złożył najkorzystniejszą umowę, referencji dotyczących potwierdzenia zdolności technicznej lub zawodowej, uznał je i wezwał wykonawcę do podpisania umowy na roboty budowlane. W związku z uchylaniem się wykonawcy od zawarcia umowy Urząd unieważnił postępowanie, nie dokonał wyboru wykonawcy spośród pozostałych ofert, przeprowadził kolejne postępowanie i udzielił zamówienia temu samemu wykonawcy za wyższą kwotę wynagrodzenia. Wójt nierzetelnie sprawował nadzór nad całym procesem realizacji trzech analizowanych inwestycji, nie egzekwując wypełniania przez wykonawców robót budowalnych i Inspektorów nadzoru obowiązków określonych w umowach. Skutkiem powyższych zaniechań było m.in. niezmienienie formy ZNWU, mimo że Wykonawca ul. Piaskowej nie przedłużał okresu jego obowiązywania przez ponad 670 dni. Nierzetelnie prowadzone były dzienniki budowy, które nie zawierały wielu informacji wymaganych w Specyfikacjach Technicznych, w tym wskazujących na problemy z terminowym prowadzeniem robót i zawierającymi uzasadnienie konieczności wykonania robót dodatkowych. Wójt nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad Kierownikami budowy i Inspektorami nadzoru, co skutkowało dokonywaniem wpisów w zakresie robót zanikających i ulegających zakryciu, w sposób uniemożliwiający jednoznaczne stwierdzenie czy wymogi Specyfikacji Technicznych w zakresie wykonania prac, ich jakości oraz pobierania wymaganych próbek były przestrzegane. Powyższe działania i zaniechania świadczą o możliwości wystąpienia przy wyborze wykonawców robót budowalnych i realizacji inwestycji drogowych mechanizmów korupcjogennych takich jak: dowolność postępowania i brak jawności postępowania.

3. Utrzymanie dróg w okresie rękojmi i gwarancji określonej w umowie o wykonanie inwestycji

1. Przeprowadzenie przeglądów gwarancyjnych przewidzianych postanowieniami umów oraz przeglądów wynikających z ustaleń zawartych w protokołach odbioru końcowego.

W umowach analizowanych inwestycji, sprawy związane z organizowaniem przeglądów serwisowych oraz egzekwowaniem usunięcia wad, zostały przypisane Użytkownikowi obiektu, tj. Urzędowi Gminy. Nie uregulowano w nich terminowości i częstotliwości wykonywania przeglądów gwarancyjnych, jednak Urząd na obu analizowanych inwestycjach przeprowadził[225] takie przeglądy. Uczestniczyli w nich przedstawiciele Urzędu, Inspektorzy nadzoru oraz przedstawiciele Wykonawcy.[226] Zamawiający nie zlecał wykonania przeglądów czy serwisów innym podmiotom.

(akta kontroli str. 3580-3589, 4438-4444)

2. Podjęcie prawidłowych działań w celu wyegzekwowania od wykonawców robót realizacji zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji lub rękojmi, gdy wystąpiły przesłanki do podjęcia takich działań.

Na podstawie czterech wybranych inwestycji[227] ustalono m.in, że umowy określały przedmiot gwarancji, która została udzielona przez wykonawców w każdym przypadku na okres 60 miesięcy od daty podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego wykonanych robót. Stan wykonanych robót oceniono, jako dobry. Podczas użytkowania nie stwierdzono wystąpienia wad i usterek, skutkujących koniecznością wyegzekwowanie od wykonawcy robót realizacji zobowiązań z tytułu rękojmi i udzielonych gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy.
W protokołach z kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich (art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego) stan techniczny trzech z czterech inwestycji (poza ul. Zgodną) oceniono jako dobry lub bardzo dobry. W protokole z 11 maja 2025 r. z kontroli okresowej pięcioletniej stanu technicznego drogi (ul. Zgodna) wskazano odcinki dróg w stanie dobrym, bardzo dobrym, ostrzegawczym i złym. W uwagach i wnioskach zapisano, że należy wykonać remont na odcinkach o złym stanie nawierzchni. W przypadku prac na ul. Zgodnej, Urząd wystosował pismo do Wykonawcy (zrealizował on również analizowaną w toku niniejszej kontroli inwestycję ul. Piaskowej) z 16 kwietnia 2025 r., w którym wskazał, że mieszkaniec zgłosił brak przyłącza wykazanego na mapie geodezyjnej. W czasie wizji lokalnej potwierdzono niewykonanie przyłącza sieci kanalizacji deszczowej od studni D145 do granicy ul. Rusałki.
W piśmie stwierdzono niezgodność z powykonawczą dokumentacją geodezyjną i zleconymi robotami oraz potwierdzono wystąpienie wady ujawnionej w chwili dokonania próby włączenia do gminnej sieci kanalizacji deszczowej.
Urząd dwukrotnie wezwał pisemnie Wykonawcę do usunięcia wady, który mimo odbioru wezwań, przyłącza nie wykonał. Z związku z powyższym Urząd zlecił wykonanie zastępcze,

[225] Ul. Malinowa – 10 czerwca 2026 r.; ul. Piaskowa – 22 czerwca 2026 r.
[226] Przy przeglądzie ul. Piaskowej – przedstawiciel Wykonawcy uczestniczył w nim nie w pełnym wymiarze czasu.
[227] Modernizacja ul. Milenijnej w Mierzynie (umowa nr WKI.ZP.272.33.2022.LT z 28 października 2022 r.); Budowa drogi ul. Zgodna w Mierzynie wraz z infrastrukturą (umowa nr WKI.ZP.272.43.2021.AA z 15 grudnia 2021 r.); Budowa drogi Azaliowa, Perłowa w Bezrzeczu (umowa nr WKI.ZP.272.01.2023.LT z 26 stycznia 2023 r.); Budowa ulic w Dobrej Jaworowa, Białej Brzozy, Kasztanowa, Jaśminowa (umowa nr WKI.ZP.27222.2023.AA z 19 lipca 2023 r).

którego koszt w kwocie 39,3 tys. zł brutto został zrefundowany ze środków polisy ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek.

(akta kontroli str. 4445-4449)

Oględziny NIK[228] czterech ww. inwestycji wykazały m.in. że w przypadku trzech nie występowały koleiny, wykruszenia, spękania, wybrzuszenia, zastoiska wody, chwiejące się i wystające obrzeża. W czwartej inwestycji (ul. Zgodna) nie stwierdzono ww. wad na odcinku z warstwy bitumicznej. Część z nich (np. wykruszenia, spękania) były na odcinku z kostki, które wraz brakiem znaków, wystającymi ponad nawierzchnię ulicy studzienkami kanalizacyjnymi opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 4450-4468)

3. **Prawidłowe wykorzystanie przez Urząd Gminy Dobra ustanowionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy do egzekwowania swoich roszczeń od wykonawców z tytułu nienależytego ich wykonania.**

   Przesłanki do skorzystania z postanowień ZNWU wystąpiły w jednej z trzech analizowanych inwestycji (ul. Piaskowa). Wykonawca usunął w 2025 r. stwierdzone podczas odbioru prac usterki z 49 dniowym opóźnieniem. Urząd naliczył z tego tytułu karę umowną w wysokości 571,5 tys. zł. Została ona potrącona z wynagrodzenia Wykonawcy. Zamawiający nie miał możliwości wykorzystania ZNWU (obowiązywało do 25 maja 2023 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

   (akta kontroli str. 4472-4474)

4. **Dokonanie zwrotów zabezpieczenia należytego wykonania umowy zgodnie z warunkami określonymi w Pzp i umowach.**
   W dwóch analizowanych (zakończonych) inwestycjach, ZNWU wniesione zostało w formie niepieniężnej, tj. gwarancji ubezpieczeniowej (ul. Malinowa) oraz jako poręczenie[229] (ul. Piaskowa). Nie występował wobec tego obowiązek zwrotu ZNWU, o którym mowa w art. 450 ust. 5 Pzp. W obu przypadkach, część zabezpieczenia przypadająca na wykonanie umowy wynosiła 70% kwoty ZNWU, a na roszczenia z tytułu gwarancji i rękojmi przeznaczono 30%.

   (akta kontroli str. 4475-4478)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Oględziny NIK wykazały, że:

a. Na odcinku ul. Zgodnej, wykonanym z kostki betonowej występowały spękania, fałdowania, wykruszenia, nierówne powierzchnie, zapadnięcia przy chodnikach.

   (akta kontroli str. 4452, 4460-4462)

b. Na ul. Jaśminowej i ul. Białej Brzozy włazy studni kanalizacyjnych wystawały ponad nawierzchnię ulic, ponadto na ul. Białej Brzozy stwierdzono nieznaczne zapadnięcie przy kratce kanalizacji deszczowej.

---

[228] Przeprowadzone 12 czerwca 2026 r.

[229] Dla ul. Piaskowej, w związku z brakiem aktualizacji terminów ZNWU, zabezpieczenie roszczeń z tytułu gwarancji i rękojmi zamieniono z poręczenia na zabezpieczenie pieniężne w kwocie 80,6 tys. złotych.

(akta kontroli str. 4453, 4466-4468)

c. W zakresie oznakowania stwierdzono na ulicy: 1) Milenijnej, brak oznakowania poziomego na progach zwalniających; 2) Zgodnej, wyblaknięcie części oznakowania poziomego, nieoznaczoną wyspę drogową bez znaku, zamalowany znak nakazu C-10, stojący na nieoznakowanej wyspie drogowej.

(akta kontroli str. 4450-4460, 4465-4466)

Kierownik WKI oświadczył, m.in. że: *(...) Odtworzenie oznakowania poziomego oraz wykonanie niezbędnych napraw nawierzchni przewiduje się po zakończeniu robót budowlanych prowadzonych na ul. Komercyjnej. Budowa drogi Azaliowa i Perłowa w Bezrzeczu. (...) W odniesieniu do stwierdzonego lokalnego zapadnięcia nawierzchni przy kratce kanalizacji deszczowej na ul. Białej Brzozy wskazać należy, że przedmiotowy odcinek drogi pozostaje objęty gwarancją jakości udzieloną przez Wykonawcę robót. (...). Usterka nie była wcześniej zgłaszana Zamawiającemu ani nie została ujawniona podczas wcześniejszych czynności związanych z bieżącym utrzymaniem drogi. (...) z uwagi na obowiązywanie gwarancji jakości, Zamawiający wystąpi do Wykonawcy z oficjalnym wezwaniem do usunięcia stwierdzonej usterki (...).*

(akta kontroli str. 4469-4471)

Ocena cząstkowa

Urząd egzekwował od wykonawców robót drogowych realizację obowiązków w zakresie rękojmi i gwarancji. W analizowanych dwóch inwestycjach (ul. Piaskowa i Malinowa) przeprowadził w 2026 r. pierwsze przeglądy gwarancyjne. Jednocześnie Urząd zaakceptował działanie Wykonawcy ul. Piaskowej, który od 2023 r. nie przedkładał ZNWU. Przyczyną skutecznego skorzystania z zabezpieczenia ustanowionego przez Wykonawcę ul. Zgodnej (który również wykonywał ul. Piaskową), był brak przyłącza do gminnej kanalizacji deszczowej, mimo potwierdzenia jego zrealizowania w powykonawczej dokumentacji geodezyjnej.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie szkoleń pracowników WKI dot. prowadzenia i nadzoru inwestycji drogowych.
2. Opracowywanie planów rozwoju sieci drogowej, kryteriów wyboru inwestycji drogowych do realizacji, sporządzanie analiz w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz przeprowadzanie okresowych pomiarów ruchu drogowego.
3. Egzekwowanie postanowień umownych w zakresie dokonywania płatności.
4. Zapewnienie właściwego nadzoru nad wykonywaniem prac przez Inspektorów Nadzoru, w tym egzekwowania wymagań nałożonych na wykonawców w umowach i Specyfikacjach Technicznych.
5. Podjęcie działań w celu naliczenia i dochodzenia od wykonawców kar umownych i innych roszczeń wskazanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.
6. Wyegzekwowanie działań mających na celu usunięcie wad i usterek stwierdzonych podczas oględzin wybranych inwestycji drogowych.

Uwagi

Zachodniopomorska Delegatura NIK w Szczecinie nie wnosi uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Zachodniopomorskiej Delegatury NIK w Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Szczecin, dnia 21 sierpnia 2026 r.

Kontrolerzy

Starszy inspektor kontroli państwowej

Maria Kowalewska

/podpisano elektronicznie/

Starszy inspektor kontroli państwowej

Paweł Dopieralski

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Zachodniopomorska Delegatura w Szczecinie

p.o. Dyrektor

Jarosław Pułka

/podpisano elektronicznie/