

Raport z audytu dot. oceny procesów związanych z wykonaniem dokumentacji projektowej rozbudowy drogi gminnej w Karcinie

Opracowany przez:

Agnieszkę Kabat – certyfikowanego audytora sektora publicznego

Stan faktyczny

- 16.02.2021 – podpisanie umowy nr IR I.4.2021 z wybranym wykonawcą tj. firmą „Pro-Trans Consulting” Ireneusz Sinica.

W umowie wskazano, iż dokumentacja winna zostać sporządzona w terminie 20 miesięcy od dnia zawarcia umowy (czyli do 16.10.2022 r.).

Zakres prac obejmował:

- 1) Wykonanie inwentaryzacji dla celów projektowych.
- 2) Wykonanie mapy do celów projektowych, a jeżeli zajdzie konieczność również wykonanie niezbędnych podziałów działek.
- 3) Zapewnienie nadzoru autorskiego.
- 4) Sporządzenie planu wyrębu drzew.
- 5) Sporządzenie projektu stałej organizacji ruchu, uzyskanie jej zatwierdzenia przez organ właściwy do zarządzania ruchem drogowym.
- 6) Sporządzenie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.
- 7) Uzyskanie niezbędnych uzgodnień.

Wykonawca zobowiązał się dostarczyć:

- 1) Projekt budowlany w 5 egz.
- 2) Projekt wykonawczy w 5 egz.
- 3) Projekt robót w 2 egz.
- 4) Kosztorys inwestorski w 2 egz.
- 5) Specyfikacja techniczna w 3 egz.
- 6) Projekt uzgodnionej docelowej organizacji ruchu w 2 egz.
- 7) Operaty wodno – prawne w zakresie niezbędnym do uzyskania decyzji administracyjnych.
- 8) Informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w 3 egz.

W umowie wskazano, iż wykonawca jest obowiązany, bez dodatkowego wynagrodzenia, do aktualizacji kosztorysów inwestorskich i dokumentacji, w przypadku nie ogłoszenia postępowania przetargowego w terminie ważności dokumentacji,

w terminie 5 lat od daty odbioru przedmiotu zamówienia.

Wykonawca na poszczególnych etapach wykonywania dokumentacji winien był uzyskać akceptację zamawiającego odnośnie zastosowanych w projekcie rozwiązań. Warunkiem odbioru dokumentacji projektowej było złożenie kompletu dokumentacji projektowej łącznie z projektami wykonawczymi, kosztorysami inwestorskimi

i przedmiarami robót, specyfikacjami technicznymi, protokołem zdawczo – odbiorczym.

Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 143 910,00 zł brutto.

Jednocześnie w umowie wskazano m.in. iż niedoszacowanie, pominięcie oraz brak rozeznania zakresu przedmiotu umowy nie może być podstawą do żądania zmiany wynagrodzenia ryczałtowego.

Rozliczenie pomiędzy stronami mogło następować sukcesywnie na podstawie faktur wystawionych przez wykonawcę, w oparciu o częściowe protokoły odbioru. Sumaryczna wartość faktur częściowych nie mogła przekroczyć 50% wysokości ustalonego wynagrodzenia.

- 06.07.2021 r. – przedłożenie przez wykonawcę koncepcji drogi wraz z prośbą o zaopiniowanie przebiegu drogi oraz zaproponowanych rozwiązań.
- 20.07.2021 r. – pismo Gminy Kołobrzeg do radnego Gminy z okręgu Karcino z prośbą o zebranie ewentualnych uwag oraz o przekazanie ich do 13.08.2021 r. do urzędu Gminy. W dokumentach brak odpowiedzi/ stanowiska/zebranych uwag.
- 28.12.2021 r. – przedłożenie przez wykonawcę koncepcji drogi wraz z prośbą o zaopiniowanie przebiegu drogi oraz zaproponowanych rozwiązań.
- 12.07.2022 r. – wykonawca przedłożył zamawiającemu, celem zaopiniowania, dokumentację projektową: projekt zagospodarowania terenu, analizę powiązania z innymi drogami, zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.
- 12.07.2022 r. – wykonawca, w trybie art.11b ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwrócił się do Zarządu Powiatu w Kołobrzegu z wnioskiem o zaopiniowanie przebiegu inwestycji drogowej.
- 26.07.2022 r. – przedłożenie faktury przez zamawiającego na kwotę 70 110,00 zł brutto. Opis faktury, dokonanej przez ówczesnego kierownika Referatu Inwestycji i Rozwoju, stanowi iż jest to faktura częściowa za realizację przedmiotu umowy. Potwierdzono prawidłowość realizacji umowy powołując się na protokół częściowy odbioru usługi z dnia 20.07.2022 r. – brak powyższego protokołu w dokumentacji przekazanej audytorowi.

Wraz z fakturą wykonawca przedłożył sprawozdanie z zaawansowania prac projektowych. Wskazano w nim, iż zostały opracowane następujące elementy dokumentacji projektowo – kosztorysowej:

- mapa do celów projektowych,
- projekt architektoniczno – budowlany,
- inwentaryzacja zieleni,
- projekt nasadzeń zastępczych,
- karta informacyjna przedsięwzięcia (załącznik do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia)
- projekt wstępny odwodnienia drogi,
- projekt wstępny przebudowy oświetlenia,
- projekt wstępny przebudowy sieci teletechnicznej/ budowy kanału technologicznego,
- projekt wstępny usunięcia kolizji z istniejącą infrastrukturą,

Ponadto wykonawca poinformował, iż wystąpił do właściwych organów o zaopiniowanie przedmiotowej inwestycji w trybie art.11b ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

- 28.07.2022 r. – pismo Zarządu Powiatu Kołobrzeskiego negatywnie opiniujące dokumentację techniczną rozbudowy drogi gminnej w Karcinie, z uwagi na zbyt dużą ilość drzew do wycinki.
 - 12.09.2022 r. – pismo zamawiającego do wykonawcy w sprawie konieczności aktualizacji przedłożonych koncepcji (po 9 miesiącach od przedłożenia kolejnej wersji koncepcji przez wykonawcę).
 - 15.09.2022 r. – przedłożono (dw. zamawiającego) petycję mieszkańców miejscowości Karcino, która skierowana została do powiatu w Kołobrzegu. Mieszkańcy wnioskowali o zmianę decyzji powiatu i zaakceptowanie projektu przedłożonego przez wykonawcę.
 - 20.10.2022 r. – pismo wykonawcy, w którym wnioskuje o wydłużenie realizacji usługi o 12 miesięcy oraz o zwiększenie wartości kontraktu. Uzasadniając swój wniosek wskazuje, iż sporządzenie kolejnej koncepcji wiąże się ze zwiększonym zakresem prac projektowych (m.in. większy zakres mapy do celów projektowych, większa ilość podziałów geodezyjnych) oraz wydłuży procedury administracyjne.
- Wykonawca poinformował, iż zaktualizowana koncepcja zostanie przedłożona zamawiającemu do dnia 18.11.2022 r.

- 20.10.2022 r. – zawarto aneks nr IR I.1.2022 do umowy wydłużający termin realizacji zamówienia do dnia 31.10.2023 r.
Jako uzasadnienie wskazano na negatywną opinię powiatu kołobrzesckiego i konieczność opracowania kolejnej koncepcji.
- 26.06.2023 r. – 04.09.2023 – korespondencja mailowa pomiędzy wykonawcą, a ówczesnym kierownikiem Referatu Inwestycji i Rozwoju. Korespondencja dotyczy uwag do kolejnej koncepcji, podziału działek i konieczności zwiększenia kwoty umowy.
- 01.09.2023 r. – wniosek wykonawcy o wydłużenie terminu realizacji umowy do dnia 30.04.2024 r. (w piśmie błędnie wskazano rok 2023) w związku z koniecznością aktualizacji przygotowanej już wcześniej koncepcji (z powodu negatywnej opinii starostwa nt. wycinki drzew). W tym samym dniu wpłynęło pismo wykonawcy z wyceną dodatkowych prac koniecznych do wykonania w związku z koniecznością aktualizacji zaakceptowanej przez zamawiającego koncepcji. Zakres dodatkowych prac wyceniono na kwotę 235 527,78 zł brutto (w tym podziały geodezyjne na kwotę 104 500,00). W dokumentacji urzędu brak jakiegokolwiek informacji/ odpowiedzi do wykonawcy przedstawiającej stanowisko zamawiającego na zaproponowaną wycenę oraz do wniosku na wydłużenie realizacji usługi o 6 miesięcy.
- 27.02.2024 r. – pismo wykonawcy przedstawiające ponowną wycenę wykonania dodatkowych prac projektowych – wykonawca wskazuje w nim, iż ponowna wycena wynika z decyzji wykonawcy o samodzielnym wykonaniu projektów podziałów geodezyjnych oraz z konieczności wydzielenia przebudowy jezdni na odcinku 4+420 do końca i objęcie opracowania oddzielną procedurą. Zakres prac wyceniono na kwotę 153 457,26 zł brutto. W dokumentacji urzędu brak notatki/ odpowiedzi do wykonawcy przedstawiającej stanowisko zamawiającego.
- 16.12.2024 r. – pismo zamawiającego do wykonawcy z prośbą o przekazanie informacji i powodów opóźnień w realizacji umowy oraz o wskazanie terminu na dostarczenie kompletnej dokumentacji.
- 09.01.2025 r. – odpowiedź wykonawcy wskazujące na dotychczasowy harmonogram wykonania prac. W piśmie wyjaśniono, iż:
 - w związku z brakiem zgody Zarządu Powiatu w Kołobrzegu na wycinkę drzew rosnących w pasie drogowym, zaistniała konieczność zmiany zakresu projektowanej drogi oraz zagospodarowania terenu,
 - ostateczna wersja koncepcji została zaakceptowana przez zamawiającego w dniu 16.08.2023 r. W tym miejscu wskazać należy, iż w przekazanej audytorowi dokumentacji brak protokołu odbioru,

- ze względu na powstałe dodatkowe prace projektowe, w związku z rozbieżnościami pomiędzy koncepcją zaakceptowaną przez zamawiającego w lipcu 2022 r. i sierpniu 2023 r., wniósł o kolejne wydłużenie realizacji usługi oraz o podniesienie wartości kontraktu. Wskazał jednocześnie, iż zamawiający podjął decyzję, iż zakres prac geodezyjnych (podziały) wykonana we własnym zakresie, a na pozostałą kwotę zostanie zawarty aneks. W tym miejscu audytor wskazuje, iż w udostępnionej dokumentacji brak jest jakiegokolwiek pisma ze strony zamawiającego bądź notatki zawierającej powyższe ustalenia,
- w dniu 22.01.2024 r. wystąpił do zamawiającego z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jednocześnie wykonawca wskazuje, iż wezwanie o uzupełnienie wniosku zostało wysłane przez zamawiającego po niemal 7 miesiącach tj. w dniu 12.07.2024 r. a postępowanie wszczęto w dniu 10.12.2024 r. (po 6 miesiącach od złożenia uzupełnionego wniosku),
- zamawiający zdecydował o podziale dokumentacji projektowej tj. wyodrębnieniu odcinka od 4+120 do końca obszaru objętego umową z procedury ZRID i wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie jezdni. Powyższe zostało wykonane i w związku z powyższym wykonawca zawnioskował o zwiększenie kwoty kontraktu przedstawiając zamawiającemu nowy kosztorys wykonania usługi. Wykonawca stwierdza także, iż niniejszy kosztorys został przez zamawiającego zaakceptowany,
- dokumentacja projektowa dla odcinka 4+120 do końca zakresu objętego umową została przekazana zamawiającemu w dniu 20.03.2024 r. Przy czym w dokumentacji przekazanej audytorowi brak protokołu odbioru bądź pisma potwierdzającego powyższą okoliczność,
- wykonawca informuje także, iż nie otrzymał od zamawiającego projektu podziału nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod pas drogowy (przy czym z dokumentów udostępnionych audytorowi wynika, iż usługę geodezyjną w powyższym zakresie wykonano w lutym 2024 r. – przedstawiono fakturę na kwotę 83 517 zł brutto),
- wykonawca powołał się też na telefoniczne uzgodnienia z kierownikiem Referatu Inwestycji i Rozwoju (w październiku 2024 r.), z których wynikało, iż do czasu zawarcia aneksu i uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, prace projektowe zostają wstrzymane. W dokumentacji zamawiającego brak dokumentu (np. notatki służbowej) potwierdzającej powyższe ustalenia,
- 15.05.2025 – pismo (zaproszenie) zamawiającego do wykonawcy na spotkanie w siedzibie urzędu, celem omówienia dalszej współpracy w zakresie realizacji umowy. Spotkanie odbyło się 27.06.2025 r.

- 22.08.2025 r. – pismo zamawiającego do wykonawcy z prośbą o przygotowanie oferty na opracowanie dokumentacji projektowej w nowym zakresie oraz przedstawienie oferty cenowej. W piśmie doprecyzowano, iż zakres zmian omawiany na spotkaniu obejmował:

- wykonanie nowej nakładki asfaltowej na istniejącej jezdni,
- poszerzenie jezdni poprzez wykorytowanie poboczy i ułożenie na nich również nakładki asfaltowej.

Zakres planowanej przebudowy dotyczy następujących odcinków drogi:

- Głowaczewo: od nr 16 do Karcina nr 72 – ok. 1,5 km,
- Karcino: od nr 37 do nr 4a – ok. 1,8 km.

Dodatkowo w zakres opracowania będzie wchodzić uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub dokonanie zgłoszenia robót budowlanych w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu.

Zwrócono się także do wykonawcy z prośbą o przedstawienie propozycji rozliczenia dotychczasowej umowy w oparciu o zrealizowany zakres prac.

Powyższe długości drogi zostały wysłane do określenia szacunkowego kosztu przez projektanta drogowego. Ostatecznie uznano, iż Gmina Kołobrzeg zrealizuje remont drogi w Karcinie poprzez wykonanie nowej nakładki asfaltowej na istniejącej jezdni i poszerzenie jezdni poprzez wykorytowanie poboczy i ułożenie na nich również nakładki asfaltowej.

Na odcinku od Głowaczewa do Karcina:

Odcinek 1:

Od działki nr 675 obręb ewidencyjny Karcino (połączenie z istniejącą nawierzchnią z płyt drogowych) do budynku nr 37 (koniec działki) - odcinek o długości około 1700 m.

Odcinek 2:

Od nr budynku nr 37 Karcino do budynku nr 63 (połączenie z istniejącą nową nawierzchnią asfaltową) - odcinek o długości około 1400 m.

Odcinek 3:

Od Karcino budynek nr 72 (połączenie z istniejącą nową nawierzchnią asfaltową) do Głowaczewa budynek nr 16 (z uwagi na początek zwężonego odcinka drogi asfaltowej) – odcinek o długości około 1500 m.

Całość o długości: około 4600 m.

- z informacji uzyskanych z Gminy Kołobrzeg, nie zdecydowano się na kontynuowanie umowy z dotychczasowym projektantem.

Opinia audytora

Braki w przedłożonej audytorowi dokumentacji spowodowały, iż w dużym stopniu uciążliwe było odtworzenie ścieżki audytu – utrudniona możliwość odtworzenia procesów na podstawie dokumentacji dostępnej w jednostce uniemożliwiała prześledzenie drogi podejmowania decyzji w badanym obszarze.

Niekompletność dokumentacji (m.in. brak korespondencji kierowanej do wykonawcy, brak notatek służbowych z ustaleń, na które powołuje się wykonawca, brak protokołów odbioru) spowodował, iż nie tylko audytor, ale przede wszystkim nowi pracownicy urzędu odpowiedzialni za obszar inwestycji mieli problem z ustaleniem stanu faktycznego. Dlatego też poproszono wykonawcę o podanie przyczyn niezrealizowania usługi w terminie umownym.

W odpowiedzi na powyższe wykonawca wskazał na szereg ustaleń/ decyzji (zaakceptowanie wydłużenia realizacji usługi, akceptacja zaktualizowanych kosztorysów, zawieszenie realizacji usługi do momentu podpisania aneksu do umowy oraz uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), które nie mają potwierdzenia w dokumentacji przekazanej audytorowi (brak pisma kierowanego do wykonawcy, brak notatki służbowej z ustaleń).

Taka sytuacja jest niedopuszczalna i wskazuje na zaniedbania w obszarze stosowania instrukcji kancelaryjnej – sposobie tworzenia, ewidencjonowania, przechowywania dokumentów, a przede wszystkim załatwiania spraw.

Powyższe nieprawidłowości mogą prowadzić do poważnych konsekwencji takich jak np. brak możliwości obrony w sporach prawnych, ze względu na brak kluczowych dokumentów (dowodów).

Kolejną kwestią na którą należy zwrócić uwagę jest opieszałość czy też bezczynność pracowników w zakresie realizacji zamówienia (poszczególnych etapów) i tak np.:

- w lipcu i w grudniu 2021 r. wykonawca złożył zamawiającemu koncepcję wraz z prośbą o zaopiniowanie przebiegu drogi oraz zaproponowanych rozwiązań – odpowiedź uzyskał we wrześniu 2022 r.
- w styczniu 2024 r. wykonawca wystąpił do zamawiającego z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a postępowanie wszczęto w grudniu 2024 r.,

- wykonawca nie otrzymał od zamawiającego projektu podziału nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod pas drogowy – powyższa usługa została opłacona w lutym 2024 r.,
- brak odpowiedzi na pisma wykonawcy informujące o postępie prac,
- brak odpowiedzi na pisma wykonawcy wnioskujące o kolejne wydłużenie terminu realizacji usługi oraz o podniesienie kwoty umownej.

Ponadto należy zwrócić uwagę na sposób planowania inwestycji i zarządzania tym etapem. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w zakresie drogownictwa wymaga skutecznego zarządzania projektem nie tylko w fazie realizacji samej inwestycji, ale także na wcześniejszych etapach – inicjacji i planowania. W niniejszej sytuacji mamy do czynienia z niemal zupełnym pominięciem istotnych kwestii bądź z odwróceniem etapów - zlecono usługę stworzenia dokumentacji i dopiero zaczęto rozmawiać z mieszkańcami o przebiegu drogi. Nie zidentyfikowano także kluczowych ryzyk mogących wpłynąć na realizację usługi – nie było kwestią trudną do rozpoznania, iż Zarząd Powiatu nie zgodzi się na wycinkę tak dużej ilości drzew. Artykuły w lokalnych mediach wskazywały, iż z dużym prawdopodobieństwem takiej zgody nie będzie. Mimo tego zdecydowano się przyjąć koncepcję przebiegu drogi i za nią zapłacić (fakturę przedłożono 26.07.2022 r., natomiast 28.07.2022 r. Zarząd Powiatu Kołobrzeskiego negatywnie zaopiniował dokumentację techniczną rozbudowy drogi gminnej w Karcinie, z uwagi na zbyt dużą ilość drzew do wycinki).

Brak planowania inwestycji doprowadził nie tylko do opóźnień, ale także przekroczenia budżetu – ze względu na kilkukrotną zmianę koncepcji wykonawca wnosi o zwiększenie wartości kontraktu. Okoliczności wskazują, iż opóźnienia w realizacji umowy, jak również konieczność wykonania dodatkowych prac, leżą wyłącznie po stronie zamawiającego. Zatem z dużym prawdopodobieństwem zamawiający będzie musiał ponieść dodatkowe koszty.

Zmiana koncepcji przebiegu drogi spowodowała pojawienie się także innych dodatkowych kosztów - związanych z podziałem geodezyjnym.

Opisane powyżej okoliczności wskazują, iż w niniejszej sytuacji mogło dojść do nieposzanowania pieniędzy publicznych.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej nieprawidłowości negatywnie ocenić należy realizację procesów związanych z opracowaniem dokumentacji projektowej rozbudowy drogi gminnej w Karcinie.

Zalecenia audytora

Biorąc pod uwagę ustalenia audytu rekomenduje się:

- stosowanie zapisów instrukcji kancelaryjnej,
- załatwianie spraw bez zbędnej zwłoki,
- prowadzenie teczek spraw w sposób kompletny – wszystkie dokumenty istotne dla sprawy winny być w odpowiedni sposób przechowywane i archiwizowane,
- optymalne planowanie inwestycji,
- wzmocnienie nadzoru kierownictwa nad pracą podległych pracowników.

Agnienka Kobak
12.12.2025r.