



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.7.1.2025

Pan
Tomasz Filar
Dyrektor Powiatowego Zarządu
Dróg w Nowym Targu

Powiatowy Zarząd Dróg
w Nowym Targu
ul. Szpitalna 14
34-400 Nowy Targ

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/016 Inwestycje mostowe

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Nowym Targu, ul. Szpitalna 14, 34-400 Nowy Targ ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Filar, Dyrektor ² , od 15 lipca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Kazimierz Bielak, p.o. Dyrektor, od 1 czerwca 2024 r. do 14 lipca 2024 r. Tomasz Moskalik, Dyrektor ³ , od 1 maja 2018 r. do 31 maja 2024 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 5-10)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Przygotowanie do realizacji inwestycji mostowych. 2) Wybór wykonawcy inwestycji. 3) Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.
Okres objęty kontrolą	od 1 stycznia 2021 r. do zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1) Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/39/2025 z 18 lutego 2025 r. 2) Wioletta Zając, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/48/2025 z 17 marca 2025 r. 3) Rafał Rossowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/58/2025 z 31 marca 2025 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2, 1590-1591, 2005-2006)</p>

¹ Dalej: PZD.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dalej: były Dyrektor.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Powiatowy Zarząd Dróg w Nowym Targu zrealizował w latach 2021-2023 inwestycję *Rozbudowa drogi powiatowej nr 1642 Groń – Trybsz – Niedzica od km 1+840,00 do km 2+305,00 wraz z budową mostu⁶ na rzece Białka w km 2+131,50 w miejscowości Trybsz, Powiat Nowotarski⁷*, osiągając zaplanowane efekty rzeczowe, tj. nowy most o parametrach określonych w dokumentacji projektowej i zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁸, rozbudowaną drogę powiatową na wskazanym odcinku wraz z przebudowanymi zjazdami indywidualnymi z tej drogi, jej odwodnieniem oraz odcinkiem nowej sieci teletechnicznej.

Wybór wykonawcy inwestycji został zrealizowany w 2021 r. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁹; nie stwierdzono naruszenia zasad przejrzystości postępowania, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Zawarta z wykonawcą inwestycji umowa zabezpieczała w sposób należyty interesy inwestora.

W toku realizacji inwestycji i nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych stwierdzono nieprawidłowości, polegające w szczególności na:

- niewykonaniu warunków określonych w ZRID, dotyczących zapewnienia nadzoru archeologicznego przy pracach ziemnych oraz uzyskania pozwolenia konserwatorskiego przed przystąpieniem do prowadzenia robót budowlanych w bezpośrednim sąsiedztwie stanowiska archeologicznego,
- nieprzeprowadzeniu wizji przyrodniczej, wymaganej ZRID, która miała na celu wykluczenie obecności lęgów ptasich jako warunek przystąpienia do wycinki drzew,
- niewyegzekwowaniu od wykonawcy realizacji obowiązków określonych w specyfikacjach, dotyczących wykonania odcinków próbnych oraz próbnego skropienia warstw konstrukcyjnych,
- niewyegzekwowaniu od wykonawcy robót budowlanych dokumentowania warunków atmosferycznych, w jakich wykonywane były prace wymagające określonych temperatur podłoża lub powietrza lub wilgotności powietrza,
- dopuszczeniu do przekroczenia grubości wykonanej warstwy podbudowy w stosunku do wartości zaprojektowanej,
- niedokonaniu obmiaru złomu pochodzącego z rozbiórki starego mostu, co pozbawiło możliwości wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy ilością złomu przekazaną do punktu zbiórki odpadów a ilością oszacowaną na etapie projektowania inwestycji (różnica 127 ton); kwota uzyskana ze sprzedaży złomu miała tymczasem stanowić dochód PZD.

W pozostałym zakresie nie stwierdzono, aby inwestycja prowadzona była niezgodnie z dokumentacją projektową lub warunkami ZRID. Nie wystąpiły również przypadki wykonywania inwestycji z naruszeniem pozostałych zapisów umowy czy naruszenia warunków odbioru robót zanikających lub ulegających zakryciu. Aneksy do umowy o roboty budowlane zawierane były w granicach

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: *most*.

⁷ Dalej: *inwestycja*.

⁸ Dalej: *ZRID*.

⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej: *pzp*.

prawa, zmieniając postanowienia umowy w sposób uzasadniony i jednoznaczny. Roboty budowlane oraz usługę nadzoru inwestorskiego rozliczono prawidłowo, w oparciu o zapisy odpowiednich umów oraz postęp w realizacji prac.

W ocenie Izby istnieje zasadność opracowania i wdrożenia w PZD procedur określających zasady sprawowania nadzoru nad prowadzonymi inwestycjami, w tym komunikacji z oferentami i wykonawcami zleceń, jak również zapobiegających zdarzeniom korupcyjnym, obejmujących zasady zgłaszania nieprawidłowości i szkolenia pracowników. Rolą takich procedur byłoby ponadto zapewnienie właściwego środowiska wewnętrznego organizacji, w tym wzmocnienie świadomości zasad etycznych oraz sposobów postępowania w przypadkach naruszeń.

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny działalności PZD w obszarze przygotowania inwestycji z uwagi na fakt, że odbyło się ono przed okresem objętym kontrolą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji inwestycji

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w strukturze organizacyjnej PZD funkcjonowały m.in.:

- Dział Przygotowania Inwestycji i Uzgodnień, w którym utworzono Komórkę Przygotowania Inwestycji, Komórkę Zamówień Publicznych oraz Komórkę Uzgodnień;
- Dział Realizacji Inwestycji i Utrzymania, w którym utworzono Komórkę Realizacji Inwestycji, Komórkę Utrzymania oraz Komórkę Inżynierii Ruchu i Ewidencji.

Regulamin organizacyjny¹¹ nie przyporządkowywał zadań PZD do poszczególnych działów i komórek. Wskazywał, że zadania poszczególnych stanowisk pracy określają zakresy czynności pracowników. Dyrektor PZD mógł powoływać zespoły problemowe, jako organy pomocnicze lub opiniotwórczo-doradcze, w skład których mogli wchodzić pracownicy jednostki, przedstawiciele instytucji współpracujących oraz eksperci.

(akta kontroli str. 11-20)

1.2. Za uzgodnienia w zakresie dokumentacji projektowej inwestycji odpowiadał pracownik Działu Przygotowania Inwestycji i Uzgodnień, legitymujący się dyplomem magistra inżyniera w zakresie budownictwa na kierunku konstrukcji budowlanych i inżynierskich. Pracownicy tego Działu byli

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Uchwała Zarządu Powiatu Nowotarskiego z 8 stycznia 2013 r., ze zm.

ponadto zaangażowani w prowadzenie postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych w ramach inwestycji.

Za realizację inwestycji odpowiadali w szczególności kierownik Działu Utrzymania i Realizacji Inwestycji oraz dwóch głównych specjalistów tego Działu¹². Sprawowali oni nadzór nad prawidłową realizacją robót budowlanych, szczegółowych rozwiązań technicznych, uczestniczyli w naradach, dokonywali kontroli prawidłowości wymogów formalnych realizacji umów z podwykonawcami oraz inspektorem nadzoru inwestorskiego, a także odpowiadali za odbiory. Jeden spośród ww. pracowników legitymował się dyplomem magistra inżyniera w zakresie budownictwa na kierunku konstrukcji budowlanych i inżynierskich. W odniesieniu do pracownika, który w trakcie kontroli NIK nie był już zatrudniony w PZD, Dyrektor wyjaśnił, że nie posiadał on uprawnień z dziedziny budownictwa, lecz legitymował się wykształceniem inżynierskim na kierunku inżynieria środowiska.

Dyrektor wyjaśnił, że powierzenie ww. pracownikom funkcji przy realizacji inwestycji nastąpiło w formie ustnej.

(akta kontroli str. 21-31, 1668, 1670)

1.3. W wyniku przeprowadzenia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego PZD podpisał 6 maja 2016 r. umowę z wybranym wykonawcą¹³ na opracowanie projektu wstępnego (koncepcji), dokumentacji geodezyjno-prawnej, uzyskanie decyzji dotyczącej środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, opracowanie projektu budowlanego koniecznego do uzyskania decyzji – ZRID, uzyskanie ZRID, opracowanie projektu wykonawczego oraz dokumentacji przetargowej i kosztorysowej niezbędnej do udzielenia przez PZD zamówienia na realizację robót budowlanych objętych ZRID. Wykonawca Projektu był też zobowiązany do dokonania podziału geodezyjnego co najwyżej 20 działek ewidencyjnych. W umowie nie zawarto postanowień co do pełnienia nadzoru autorskiego podczas realizacji robót budowlanych objętych dokumentacją projektową.

Termin wykonania umowy został określony na 31 października 2017 r., a następnie zmieniony na 29 grudnia 2017 r. i ostatecznie na 31 marca 2018 r. Wynagrodzenie wykonawcy projektu, określone w umowie w wysokości nieprzekraczającej 118,8 tys. zł brutto, nie zostało zmienione w wyniku aneksów do umowy.

(akta kontroli str. 193-207)

Dyrektor wyjaśnił, że przesunięcie terminu realizacji umowy o pięć miesięcy było spowodowane koniecznością wykonania dodatkowych robót geodezyjnych wynikających z nakładania się granic obrębów Nowa Biała i Trybsz. W związku z tym 12 czerwca 2017 r. PZD podpisał z wykonawcą projektu umowę na opracowanie wniosku o aktualizację ewidencji gruntów, celem ustalenia granic tych nieruchomości z terminem wykonania w ciągu pięciu miesięcy od dnia

¹² Jeden spośród nich był pracownikiem PZD w okresie od 1 maja 2022 r. do 18 lipca 2024 r.

¹³ Dalej: *Wykonawca Projektu*.

podpisania i o taki okres wydłużono termin realizacji umowy na dokumentację projektową.

(akta kontroli str. 2010, 2014-2034)

Wynagrodzenie z tytułu realizacji umowy na dokumentację projektową zostało wypłacone wykonawcy projektu 25 kwietnia 2018 r. po potwierdzeniu przez PZD zakresu przedstawionej dokumentacji oraz jej zgodności z umową.

(akta kontroli str. 216-223)

1.4. Wniosek o ZRID dla inwestycji został złożony w Starostwie Powiatowym w Nowym Targu 27 listopada 2017 r., a ZRID Nr Z-2/18 wydano 21 lutego 2018 r. Złożenie wniosku zostało poprzedzone uzyskaniem decyzji Wójta Gminy Nowy Targ o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia oraz pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str. 450-456, 672-679, 789-815, 817-832)

Przed uzyskaniem ZRID nie prowadzono robót budowlanych w ramach inwestycji.

Ogłoszenie o zamiarze udostępnienia kanałów technologicznych w związku z realizacją Inwestycji zostało zamieszczone na stronie internetowej PZD 22 listopada 2016 r.¹⁴

(akta kontroli str. 1659-1667)

1.5. [...] ¹⁵. Przepis § 1 zarządzenia nr 38 Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2010 r. w sprawie wyznaczania wojskowej klasyfikacji obciążenia obiektów mostowych usytuowanych w ciągach dróg publicznych ¹⁶ wymagał określenia MLC w projekcie inwestycji. Natomiast zgodnie z § 108 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych ¹⁷, obowiązującym od 21 września 2022 r., most usytuowany w ciągu drogi krajowej lub w ciągu drogi o znaczeniu obronnym niebędącej drogą krajową projektuje się na obciążenie pojazdami specjalnymi zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia. [...] ¹⁸

(akta kontroli str. 84-107, 457-550, 1455-1467)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności kontrolowanej jednostki w przedmiotowym obszarze z uwagi na fakt, że przygotowanie inwestycji odbyło się przed okresem objętym niniejszą kontrolą.

OBSZAR

¹⁴ W PZD nie zostało odnalezione pismo potwierdzające przesłanie informacji do wiadomości Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, jednakże forma informacji o zamiarze udostępnienia kanałów technologicznych z 18 października 2016 r. – zdaniem Dyrektora – wskazuje na powiadomienie Prezesa UKE.

¹⁵ Pouczenie: Usunięto fragment wystąpienia na podstawie art. 4a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889).

¹⁶ Dz. Urz. MI Nr 13, poz. 37.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1518.

¹⁸ Pouczenie: Usunięto fragment wystąpienia na podstawie art. 4a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889).

2. Wybór wykonawców inwestycji

Opis stanu faktycznego

2.1. Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na roboty budowlane pn. *Rozbudowa drogi powiatowej nr 1642K Groń – Trybsz – Niedzica od km 1+840,00 do km 2+305,00 wraz z budową mostu na rzece Białka w km 2+131,50 w miejscowości Trybsz, Powiat Nowotarski* PZD przeprowadził w trybie podstawowym, na podstawie art. 275 pkt 1 pzp.

Oszacowania wartości zamówienia dokonał w marcu 2021 r. pracownik PZD w formie kosztorysu inwestorskiego w terminie określonym w art. 36 pzp. Kosztorys ten był aktualizacją kosztorysu sporządzonego przez projektanta w 2018 r. i zawierał elementy określone w § 7 rozporządzenia 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-użytkowym¹⁹. Wartość zamówienia oszacowano na 16 491 918,50 zł brutto (13 408 063,82 zł netto).

Pracownik PZD, który sporządził kosztorys w marcu 2021 r., wyjaśnił m.in.: *Dostałem zlecenie od dyrektora (...), że mam zaktualizować kosztorys, który opracował (...) projektant tej inwestycji. Aktualizacja polegała na tym, że podstawą do ogłoszenia przetargu był kosztorys z datą nie późniejszą niż 6 miesięcy. (...) Nie ingerowałem w ilości i zapisy pozycji, jedynie co zmieniłem w przedmiotowym kosztorysie to była data opracowania i wpisałem swoje nazwisko oraz aktualną datę. Merytorycznie nie wchodziłem w szczegóły.*

(akta kontroli str. 700-738, 4108-4109)

Zarządzeniem z 26 marca 2021 r. były Dyrektor powołał pięciosobową komisję przetargową do przeprowadzenia postępowania. Ogłoszenie o postępowaniu zostało zamieszczone 26 marca 2021 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych; 21 kwietnia 2021 r. opublikowano zmianę treści Specyfikacji Warunków Zamówienia²⁰ polegającą w szczególności na przesunięciu terminu składania i otwarcia ofert z 23 kwietnia na 4 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1627-1637)

SWZ zawierała niezbędne elementy określone w art. 281 ust. 1 i 2 pzp. Zakres przedmiotowy zamawianych robót budowlanych obejmował:

1. wycinkę drzew kolidujących z inwestycją;
2. rozbiórkę istniejącego mostu;
3. budowę mostu;
4. rozbudowę drogi powiatowej nr 1642K na wskazanym odcinku wraz z przebudową zjazdów indywidualnych z tej drogi;
5. budowę odwodnienia drogi;
6. rozbiórkę odcinka sieci teletechnicznej na dł. 320 mb i budowę odcinka sieci po nowej trasie.

¹⁹ Dz. U. Nr 130, poz. 1389.

²⁰ Dalej: SWZ.

Wykonawca miał ponadto uzyskać pozwolenie na użytkowanie rozbudowywanego odcinka drogi, w tym mostu.

Opis przedmiotu zamówienia zawarto w:

- 1) dokumentacji projektowej, na którą składały się projekt budowlany zatwierdzony w ZRID, projekt wykonawczy i projekt organizacji ruchu;
- 2) specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.

Okres realizacji zamówienia określono na 20 miesięcy od dnia zawarcia umowy. Jako kryteria oceny ofert zastosowano cenę – z wagą 60% oraz kryterium jakościowe dotyczące wydłużenia (maksymalnie o 2 lata) okresu gwarancji

jakości w stosunku do minimalnego okresu gwarancji (3 lata) przewidzianego przez Zamawiającego – z wagą 40%.

Zamawiający wymagał wniesienia wadium w wysokości 100,0 tys. zł, nie wymagał natomiast zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Za realizację przedmiotu zamówienia ustalono wynagrodzenie ryczałtowe w rozumieniu art. 632 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²¹.

(akta kontroli str. 1592-1626)

Obowiązek wniesienia wadium w wysokości 100 tys. zł, tj. poniżej progu określonego w art. 97 ust. 2 pzp, został spełniony w formach przewidzianych w SWZ przez wszystkich oferentów przystępujących do postępowania.

(akta kontroli str. 1608-1609, 1700 – pliki 062-063)

Najkorzystniejszą ofertę na realizację inwestycji zamawiający wybrał zgodnie z art. 204 ust. 1 pzp. Treść wybranej oferty odpowiadała wymogom SWZ.

Nie prowadzono postępowania odwoławczego.

(akta kontroli str. 1592-1626, 1638-1658, 1682, 1698-1702)

Zamawiający sporządził protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zatwierdzony przez byłego Dyrektora 2 lipca 2021 r., zawierający wszystkie elementy wymagane art. 72 ust. 1 pzp.

(akta kontroli str. 1485-1500)

Umowa na wykonanie robót budowlanych w ramach inwestycji zawarta została 1 lipca 2021 r.²² pomiędzy PZD a wybranym w postępowaniu wykonawcą. Jej treść odpowiadała zapisom projektu umowy załączonego do SWZ (po zmianach), z wyjątkiem postanowień § 20 ust. 1 pkt 8: w umowie określono, że zamawiającemu przysługuje prawo do dochodzenia kar umownych w wysokości 0,1% wartości brutto kwoty wynagrodzenia za każdy przypadek nieprzedłożenia do zaakceptowania zamawiającemu projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany, jak również za każdy przypadek nieprzedłożenia zamawiającemu przez wykonawcę poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm. – dane promulgacyjne aktu prawnego wg stanu na czas prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane.

²² Dalej: *umowa*.

o podwykonawstwo lub jej zmiany. Projekt umowy nie zawierał takiego postanowienia.

Dyrektor wyjaśnił, że zamawiający omyłkowo w pierwotnej wersji projektowanych postanowień umowy nie uwzględnił zapisów art. 437 ust. 1 pkt 7 lit. b pzp dotyczących *nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany*. Działając na podstawie art. 286 ust. 1 pzp, który stanowi, że w *uzasadnionych przypadkach zamawiający może przed upływem terminu składania ofert zmienić treść SWZ, PZD* zmienił treść § 20 ust. 1 pkt 8 projektowanych postanowień umowy – zmiana nr 2 z 22 kwietnia 2021 r. Zmiana ta została dokonana przed upływem terminu składania ofert. Wszystkie zmiany treści SWZ zostały opublikowane na stronie internetowej prowadzonego postępowania na platformie zakupowej.

(akta kontroli str. 753-788, 1299-1333, 2011-2012, 2015-2016)

W ramach realizacji inwestycji PZD nie zawierał umów na roboty dodatkowe.

(akta kontroli str. 2012, 2017)

Zarówno SWZ, jak i umowa nie określały harmonogramu prac budowlanych i nie wymagały przygotowania przez wykonawcę harmonogramu rzeczowo-finansowego (a jedynie zestawienia rzeczowo-finansowego).

Termin realizacji inwestycji został określony w umowie na 1 marca 2023 r., a następnie przesunięty na 17 września 2023 r., na mocy aneksu nr 1 z 14 października 2021 r. do umowy. Powodem zmiany terminu realizacji robót było ich wstrzymanie spowodowane deklaracją gminy Łąpsze Niżne o wykonaniu w okresie wstrzymania robót przeprawy tymczasowej, w wyniku protestów lokalnej społeczności. W związku z tym, na podstawie § 2 ust. 5 pkt 1 umowy, przedłużono termin realizacji robót o 200 dni, a termin ich rozpoczęcia określono na 1 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1299-1336)

Ogłoszenie o wykonaniu umowy, o którym mowa w art. 448 pzp, zostało zamieszczone w BZP 11 września 2023 r., tj. 52 dni po zakończeniu realizacji przedmiotu umowy (wydaniu przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu decyzji nr 155/2023 z 21 lipca 2023 r. zezwalającej na użytkowanie mostu oraz zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości do odbioru końcowego robót²³ – zgodnie z § 2 ust. 3 umowy) oraz cztery dni po dokonaniu przez PZD ostatniej płatności dla wykonawcy tytułem wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy.

(akta kontroli str. 1301, 1713-1716, 1727-1729, 1903, 2046)

²³ Oświadczenie kierownika budowy o zakończeniu robót z 19 lipca 2023 r.

Raport z realizacji zamówienia, o którym mowa w art. 446 pzp, został zaakceptowany przez byłego Dyrektora 5 września 2023 r.

(akta kontroli str. 1717-1718)

2.2. Warunki dotyczące kontroli jakości robót zostały określone w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych²⁴. Zgodnie z pkt 6 wymagań ogólnych, wykonawca miał obowiązek opracować i przedstawić do akceptacji inżyniera/kierownika projektu²⁵ projekt programu zapewnienia jakości. Dla poszczególnych robót w STWiORB określono m.in. zasady kontroli jakości robót, pobieranie próbek, wykonywanie badań i pomiarów, raportowanie ich wyników, prowadzenie badań przez inspektora nadzoru oraz wymagane certyfikaty i deklaracje materiałów.

(akta kontroli str. 840-841)

W STWiORB sprecyzowano wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych oraz ich badania, a także dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót.

(akta kontroli str. 833-1234)

W § 7 ust. 10 umowy zamawiający zastrzegł sobie prawo do przeprowadzenia badań dotyczących jakości realizowanych robót, zgodnie z planem badań kontrolnych ustalonym przez inspektora nadzoru i zaakceptowanym przez PZD.

(akta kontroli str. 1311-1312)

Na mocy umowy o świadczenie usług nadzoru inwestorskiego nad inwestycją, zawartej przez PZD 17 czerwca 2021 r. z wykonawcą wyłonionym w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁶, inspektor nadzoru został zobowiązany m.in. do:

- sprawdzania jakości wykonywanych robót i wbudowanych materiałów;
- zatwierdzania planu badań wykonywanych przez wykonawcę robót budowlanych oraz protokolarnego pobierania w terenie materiałów do badań przy udziale kierownika budowy;
- określenia w uzgodnieniu z osobą wskazaną przez zamawiającego zakresu i terminu realizacji badań sprawdzających, w tym zakresu opinii technologicznej;
- protokolarnego pobierania w terenie materiałów do badań, wskazanych powyżej (w tym opinii), przy udziale: kierownika budowy, osoby wskazanej przez zamawiającego oraz ewentualnie przedstawiciela podmiotu wykonującego opinię technologiczną;
- wykonywania badań sprawdzających nie ujętych w opinii technologicznej i pisemnego potwierdzenia ich wykonania;

²⁴ Dalej: *STWiORB*.

²⁵ Użyte w *STWiORB* określenie „Inżynier/Kierownik projektu” zastąpiono w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym określeniem „inspektor nadzoru” albo „inspektor nadzoru inwestorskiego”.

²⁶ W wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie podstawowym wyłoniono podmiot, który był jednocześnie projektantem inwestycji.

– weryfikowania ewentualnych zmian w dokumentacji projektowej pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami i normami oraz postanowieniami umowy o roboty budowlane.

(akta kontroli str. 1766-1806)

W § 20 umowy zawarto postanowienia dotyczące przysługujących zamawiającemu kar umownych, których łączna wysokość nie mogła przekroczyć 40% kwoty wynagrodzenia brutto wskazanej w umowie, z wyłączeniem kar umownych za odstąpienie od umowy. Kary umowne dotyczyły w szczególności odstąpienia od wykonywania robót lub opóźnienia z ich realizacją, opóźnień w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze przedmiotu umowy oraz w okresie rękojmi czy gwarancji, nieobecność kierownika budowy w sytuacjach tego wymagających czy nieprzedłożenia do akceptacji zamawiającego projektu umowy o podwykonawstwo, projektu jej zmiany, kopii takiej umowy lub kopii jej zmiany.

(akta kontroli str. 1328-1330)

Postanowienia § 17 umowy uwzględniały warunki rękojmi za wady oraz gwarancji jakości. Odpowiedzialność wykonawcy z tytułu rękojmi za wykonane roboty objęte umową określono na pięć lat; w tym okresie wykonawca był zobowiązany do bezpłatnego usunięcia wad w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia od PZD lub w innym terminie ustalonym przez zamawiającego.

Na wykonane roboty wykonawca udzielał gwarancji, zgodnie z dokumentem gwarancyjnym stanowiącym załącznik do umowy. Uprawnienia zamawiającego z tytułu gwarancji nie uchybiały uprawnieniom przysługującym z tytułu rękojmi za wady.

(akta kontroli str. 1327)

Dyrektor wyjaśnił, że wg stanu na 11 kwietnia 2025 r. PZD nie zgłaszała wykonawcy wad w zakresie wykonanych robót ani nie korzystała z napraw gwarancyjnych.

(akta kontroli str. 2012, 2017)

Umowa określała warunki dokonywania odbiorów częściowych i końcowego wykonanych robót. Protokoły odbioru częściowego miały zostać sporządzone po wykonaniu części robót w zakresie ustalonym przez strony. Protokół techniczny miał zostać sporządzony po wykonaniu wszystkich robót, przed uzyskaniem przez wykonawcę pozwolenia na użytkowanie obiektu, a protokół odbioru końcowego – po jego uzyskaniu.

Warunkiem zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do technicznego odbioru robót miało być ich wykonanie zgodnie z umową oraz złożenie kompletnej i prawidłowej dokumentacji powykonawczej (operat kolaudacyjny), której kompletność i prawidłowość miała zostać potwierdzona przez inspektora nadzoru i która miała pozwolić na ocenę prawidłowości wykonania przedmiotu odbioru.

Jeżeli w toku czynności odbioru robót zostałyby stwierdzone wady, zamawiającemu przysługiwały uprawnienia do żądania ich usunięcia. Koszty

usunięcia wad związanych z nieprawidłowym wykonaniem zleconych robót miał ponosić wykonawca.

(akta kontroli str. 1325-1327)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania PZD w zakresie wyboru wykonawcy inwestycji. W procesie udzielania zamówienia publicznego nie stwierdzono naruszenia przepisów prawa czy regulacji wewnętrznych, jak również zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności postępowania. W umowie na roboty budowlane zamawiający należycie zabezpieczył swoje interesy poprzez zapisy odnośnie do jakości użytych materiałów, terminowości i rzetelności realizacji robót oraz warunków gwarancji i rękojmi.

OBSZAR

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Przekazanie placu budowy wykonawcy robót budowlanych – zgodnie z zapisami dziennika budowy – nastąpiło 7 lipca 2021 r. Pierwsze prace budowlane związane z rozbiórką starego mostu posadowionego w miejscu realizacji inwestycji rozpoczęto 1 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1360-1378)

Dyrektor wyjaśnił, że rozpoczęcie prac budowlanych z opóźnieniem w stosunku do przekazania placu budowy było spowodowane protestami mieszkańców okolicznych miejscowości oraz deklaracją gminy Łąpsze Niżne o wykonaniu alternatywnego dojazdu, w pierwszej wersji drogą gminną przez miejscowość Krempachy, a ostatecznie tymczasowym mostem objazdowym. Z tego względu PZD wstrzymał prace budowlane do 28 lutego 2022 r. na mocy § 2 ust. 5 pkt 1 umowy.

(akta kontroli str. 2012, 2017)

Tymczasowa organizacja ruchu na odcinku drogi, na którym miały być prowadzone roboty budowlane, została początkowo zatwierdzona przez PZD 30 sierpnia 2021 r. Uwzględniała ona planowany objazd przez miejscowość Krempachy. Następnie, w związku z rezygnacją z objazdu oraz decyzją o wybudowaniu tymczasowego mostu, organizacja ruchu na czas prowadzenia inwestycji została zatwierdzona przez PZD 31 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1379-1411, 4081-4083)

Zakończenie realizacji przedmiotu umowy, tj. zgłoszenie przez wykonawcę robót gotowości do odbioru końcowego, nastąpiło 19 lipca 2023 r., tj. przed terminem wskazanym w umowie na 17 września 2023 r.²⁷

Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie mostu została wydana 21 lipca 2023 r. przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu.

(akta kontroli str. 1727-1728)

²⁷ Aneks nr 1 z 14 października 2021 r. do umowy.

Projekt stałej organizacji ruchu został opracowany w lipcu 2020 r. i zatwierdzony przez PZD 3 sierpnia 2020 r. z terminem wprowadzenia do 24 miesięcy²⁸. W związku z tym, że most po zakończonej inwestycji zlokalizowany był w śladzie rozebranego mostu, bez zmian w układzie komunikacyjnym, za podstawę przyjęto istniejącą organizację ruchu zawartą w dokumentacji liniowej drogi.

Dyrektor wyjaśnił, że *audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego przed oddaniem drogi do użytkowania nie był przeprowadzany, ponieważ nie był wymagany przepisami prawa [...]*. Odwołał się przy tym do art. 24ga ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁹.

(akta kontroli str. 4079, 4082, 4244-4257)

Dokumentacja powykonawcza zawierała: dokumentację projektową z naniesionymi zmianami nieistotnymi, w tym: zamianę warstwy mrozoochronnej z mieszanki niezwiązanej oraz warstwy geowłókniny na stabilizację podłoża cementem o grubości 35 cm, zmianę kolorystyki mostu, ograniczenie długości bariery drogowej po stronie prawej oraz zamontowanie barier U12a przy studni monolitycznej po stronie prawej, a także opinię technologiczną, recepty, oryginały dziennika budowy, wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań. W dokumentacji powykonawczej nie uwzględniono zmiany grubości warstwy podbudowy na dojazdach do obiektu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2034-3391)

W wyniku realizacji inwestycji osiągnięto zakładane efekty rzeczowe, tj. w szczególności rozebrano istniejący most i wybudowano w tym miejscu nowy jednoprzęsłowy o konstrukcji nośnej łukowej żelbetowej, długości 96,65 m² i szerokości 15,12 m², z jezdnią dwupasmową o szerokości 7 m.

Za utrzymanie mostu w stanie umożliwiającym prawidłową i bezpieczną eksploatację odpowiedzialny był Dział Realizacji Inwestycji i Utrzymania PZD. Dla mostu na rzece Białce założono książkę obiektu mostowego, w której zawarto m.in. informacje dotyczące parametrów technicznych mostu, jego usytuowania, a także kartę przeglądu podstawowego z wyszczególnieniem działań, jakie należy podjąć w celu realizacji przeglądu, i kryteriami oceny. Stan obiektu po przeglądzie podstawowym oceniono jako odpowiedni³⁰.

(akta kontroli str. 11-20, 817-832, 4166-4200, 4267-4298)

W trakcie kontroli NIK, wg stanu na 22 kwietnia 2025 r.:

- główne elementy konstrukcji mostowej, w szczególności: nasypy i skarpy, dojazdy w obrębie skrzydeł, krawężniki, balustrady, bariery ochronne i osłony, belki podporęczowe i gzymsy, izolacja i konstrukcja pomostu, konstrukcja dźwigarów głównych, przyczółki, konstrukcje

²⁸ Okres ważności projektu stałej organizacji ruchu został 3 sierpnia 2022 r. wydłużony do 31 grudnia 2023 r.

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 320, ze zm.

³⁰ Ocena na podstawie wytycznych zawartych w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 1 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie zasad stosowania skali ocen punktowych stanu technicznego i przydatności do użytkowania drogowych obiektów inżynierskich (Dz. Urz. GDDKiA poz. 1); dalej: *wytyczne w sprawie zasad stosowania skali ocen punktowych*.

- oporowe, skrzydełka, schody dla obsługi oraz łożyska znajdowały się w stanie odpowiednim³¹;
- urządzenia dylatacyjne po obu stronach mostu były zanieczyszczone ziemią i żwirem;
 - na jezdni mostu oraz chodnikach zalegała posypka;
 - urządzenia odwadniające, w tym w szczególności kratki odpływowe, były zanieczyszczone żwirem oraz ziemią, utrudniającymi odprowadzanie wody opadowej;
 - łuki mostu nie były zabezpieczone przed nieuprawnionym wejściem, nie było także tablic informujących o zakazie wejścia na łuki.

W bezpośrednim sąsiedztwie koryta rzeki, po prawej stronie powyżej mostu składowane były odpady ziemne.

(akta kontroli str. 4023-4039)

Dyrektor wyjaśnił, że zanieczyszczenia nawierzchni mostu stwierdzono *w okresie trwania tzw. akcji zima (od 15 października 2024 r. do 30 kwietnia 2025 r.)* oraz że 30 kwietnia 2025 r. dokonano oczyszczenia szczelin dylatacyjnych oraz wpustów wodnościekowych. Ponadto wyjaśnił, że projekt budowlany i wykonawczy oraz projekt organizacji ruchu obiektu mostowego nie przewidywał zabezpieczenia łuku mostu przed nieuprawnionym wejściem, jak również nie przewidywał oznakowania lin. Takiego oznakowania nie wymagały też przepisy ruchu drogowego. Jednak w ramach poprawy bezpieczeństwa, na łuku zostanie umieszczona informacja o zakazie wspinania, a na linach naklejki w kolorze żółto-czarnym. Odnośnie do nadmiaru posypki na nawierzchni jezdni Dyrektor wyjaśnił, że zostanie ona usunięta przez wykonawcę w ramach czynności pogwarancyjnych.

(akta kontroli str. 4070-4073)

Według stanu na 19 maja 2025 r. zanieczyszczenia z urządzeń dylatacyjnych i kratek odpływowych zostały usunięte. Stwierdzono znaczne zwiększenie objętości odpadów ziemnych składowanych na prawym nadbrzeżu, powyżej mostu, w odległości około 3 m od przyczółka mostu, w tym kamieni, ziemi, żwiru i karp korzeniowych, które w przypadku wystąpienia nawałnych opadów mogłyby spowodować bezpośrednie zagrożenie dla konstrukcji mostu. W trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformowano Dyrektora o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa powstania znacznej szkody w mieniu.

Dyrektor poinformował NIK o podjęciu następujących działań mających zapobiec stanowi zagrożenia:

- skierowaniu wezwania do posiadaczy działek, na których składowane były odpady ziemne, do zapewnienia zgodności z prawem działań podejmowanych na przedmiotowym terenie;
- wystąpieniu do władz gmin Nowy Targ i Łąpsze Niżne o weryfikację charakteru składowanych mas ziemnych, w tym ustalenie, czy stanowią one odpady i czy ich składowanie odbywa się zgodnie z przepisami prawa, jak również o rozważenie przeprowadzenia kontroli w trybie art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³²;

³¹ Ocena na podstawie wytycznych w sprawie zasad stosowania skali ocen punktowych.

³² Dz. U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.

- wystąpieniu do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie o podjęcie działań nadzorczych na obszarze chronionym w ramach sieci Natura 2000 oraz ocenę, czy składowanie mas ziemnych nie narusza zakazów, ograniczeń lub warunków wynikających z przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³³ oraz planów ochrony lub zadań ochronnych dla tego obszaru;
- dwukrotnym wystąpieniu do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w tym o przeprowadzenie wizji i podjęcie działań celem zapobieżenia niepożądanym zjawiskom. PGW Wody Polskie – Nadzór Wodny w Zakopanem poinformował PZD o podjęciu interwencji, w wyniku której składowany materiał został wypchany poza linię brzegową prawego przyczółka mostowego.

(akta kontroli str. 4007-4022, 4040-4058, 4072, 4105-4106)

3.2. W trakcie realizacji inwestycji nie dokonywano zmiany zakresu rzeczowego umowy.

(akta kontroli str. 1299-1359)

3.3. W ZRID inwestycja została określona jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, na podstawie § 3 ust. 1 pkt 60 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁴. Ponadto w ZRID, z uwagi na bytowanie gatunków ryb w korycie rzeki, wskazano szereg warunków dotyczących ochrony wód i gospodarki wodnej, w tym m.in.:

- nieprowadzenie robót budowlanych w korycie rzeki w okresie od 16 marca do 30 czerwca oraz od 1 września do 31 stycznia, z uwagi na okresy ochronne pstrągów, lipieni, śliza i głowacza pręgopłetwego; prowadzenie prac punktowo, w miejscach lokalizowania tymczasowych podpór rusztowań oraz w miejscach rozbiórki podpór;
- nieprzemieszczanie po dnie koryta rzeki materiałów ziemnego/skalnego;
- usytuowanie zaplecza budowy poza terenem zalewowym;
- unikanie mącenia wód dłuższego niż 5 h dziennie i maksymalnie cztery dni w tygodniu,
- zachowanie przepływu biologicznego w korycie potoku umożliwiającego utrzymanie warunków środowiska niezbędnych do bytowania organizmów żywych, tj. odpowiedniej głębokości i prędkości wody.

W ZRID wskazano, że wszelkie prace związane z wycinką drzew powinny być prowadzone poza okresem lęgowym ptaków. Przystąpienie do wycinki powinno być poprzedzone dokonaniem wizji przyrodniczej, której nie zapewniono, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 817-832, 4058-4066)

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie decyzją z 23 lutego 2017 r. m.in. zwolnił Zarząd Powiatu Nowotarskiego – PZD z zakazów wynikających z art. 88l ust. 1 pkt 1 i 3 oraz art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne³⁵ dla inwestycji mogącej znacząco oddziaływać na środowisko, realizowanej w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią na

³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.

³⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 71. Rozporządzenie utraciło moc 10 października 2019 r.

³⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm. Akt prawny utracił moc 31 grudnia 2017 r.

części działek. Wójt gminy Nowy Targ wydał decyzję z 27 marca 2017 r. stwierdzającą brak potrzeby prowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji.

W zakresie inwestycji Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie, Delegatura w Nowym Targu pismem z 28 lutego 2017 r. pozytywnie zaopiniował planowaną inwestycję pod warunkiem zapewnienia nadzoru archeologicznego przy wszystkich pracach ziemnych³⁶ oraz uzyskania pozwolenia konserwatorskiego na przeprowadzenie robót budowlanych i badań archeologicznych. Warunki te zostały również określone w pkt 9 ZRID *Warunki wynikające z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz warunki wynikające z potrzeb obronności państwa*. Inwestor nie spełnił ww. warunków, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ZRID określono wymóg ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w specjalności drogowej i mostowej zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 4 i 15 oraz § 3 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego³⁷.

(akta kontroli str. 415-456, 597-602, 598-602, 827-828)

PZD umową z 18 czerwca 2021 r. powołał inspektora nadzoru inwestorskiego, po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym określonym w art. 275 pkt 1 Pzp. Wartość zamówienia w części dotyczącej inwestycji oszacowano na 81 300,81 zł (netto).

Do przeprowadzenia postępowania były Dyrektor powołał komisję przetargową. W części zamówienia dotyczącej sprawowania nadzoru inwestorskiego nad budową mostu na rzece Białce wpłynęło pięć ofert o wartościach od 49 200,00 zł do 99 960,00 zł brutto. Jedna oferta została odrzucona z uwagi na nieudzielenie przez wykonawcę informacji dotyczącej zgody na przedłużenie terminu związania ofertą.

Zamawiający wybrał ofertę, której wartość była najniższa i wynosiła 49 200,00 zł brutto. Najkorzystniejszą ofertę złożył podmiot, który był autorem projektu budowlanego dla inwestycji.

W umowie zawartej 18 czerwca 2021 r. określono obowiązki wykonawcy, w tym w szczególności:

- reprezentowanie inwestora na budowie poprzez sprawowanie kontroli zgodności robót z umową o roboty budowlane, dokumentacją projektową oraz szczegółowymi specyfikacjami technicznymi;
- sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych;
- sprawdzanie i odbiór robót zrealizowanych przez wykonawcę, w tym ulegających zakryciu lub zanikających, a także uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych;
- potwierdzanie zakresu wykonanych robót (obmiar) oraz potwierdzanie usunięcia stwierdzonych wad;

³⁶ Na terenie inwestycji znajdowało się stanowisko archeologiczne oraz był to obszar potencjalnego oddziaływania dużego stanowiska archeologicznego z okresu paleolitu (Jaskinia Obłązowa).

³⁷ Dz.U. Nr 138, poz. 1554.

- kontrolowanie, na żądanie inwestora, zgodności rozliczeń finansowych z wykonanymi pracami;
- sporządzanie codziennych sprawozdań dotyczących robót realizowanych w ramach budowy, wg wzoru sprawozdania załączonego do umowy, i przesyłanie ich do inwestora;
- zatwierdzanie w oparciu o obowiązujące przepisy i dokumentację planów badań oraz protokolarne pobieranie w terenie materiałów do badań;
- sprawdzanie i pisemne potwierdzanie istnienia skompletowanej dokumentacji powykonawczej.

W umowie zawarto również postanowienia dotyczące kar umownych.

(akta kontroli str. 1766-1806)

Nadzór autorski nad inwestycją nie został powierzony odrębną umową i był sprawowany przez projektanta inwestycji na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 4084-4088)

Odnosnie do nadzoru nad inwestycją były Dyrektor zeznał, że stanowisko dyrektora PZD objął w maju 2018 r., gdy w tej jednostce niektórym pracownikom, a także wykonawcom postawione zostały zarzuty o charakterze korupcyjnym. W związku z powyższym w dziale zamówień publicznych zatrudnił osoby niezwiązane z PZD, a kierownika, wobec którego prowadzone były działania prokuratury, przeniósł na inne stanowisko. Ponadto zeznał, że zmienił cały układ organizacyjny PZD oraz wprowadził cotygodniowe narady z kierownikami, w trakcie których rozmawiano o wszystkich inwestycjach, nie tylko tych objętych postępowaniem ABW. W spotkaniach uczestniczyli zastępca dyrektora PZD, główny księgowy i pracownicy merytoryczni; wprowadził także zwyczaj dyskusji ze stronami postępowania (...) i była możliwość rozmawiania w większym gronie i to też poprawiała przejrzystość (...). Miałem nadzieję, że te wizyty ABW działały prewencyjnie na pracowników.

Były Dyrektor zeznał, że w jednostce nie było procedury antykorupcyjnej, jednak starał się zapobiegać (zdarzeniom niepożądanym – *przypis kontrolera*) na bieżąco, a osoby, wobec których były podejrzenia, wykluczył z udziału w procesie decyzyjnym.

(akta kontroli str. 4095-4099)

3.4. Dla inwestycji prowadzony był dziennik budowy w postaci papierowej³⁸, w którym wskazano:

- wykonawcę robót mostowo-drogowych,
- osoby pełniące funkcje techniczne w budownictwie: kierownika budowy z podaniem wymaganych uprawnień do kierowania robotami budowlanymi oraz inspektora nadzoru w zakresie robót drogowych i mostowych.

³⁸ Wydany przez Starostwo Powiatowe w Nowym Targu w dwóch tomach wydanych 6 lipca 2021 r. i 15 lipca 2022 r.

W okresie inwestycji nie było zmian osób pełniących funkcje techniczne na budowie. W dzienniku budowy nie było informacji o osobie pełniącej nadzór autorski.

Wszystkie wpisy w dzienniku budowy opatrzone były datą z podaniem osoby dokonującej wpisów oraz jej funkcji. W przypadku robót częściowych lub zanikających kierownik budowy dokonywał zgłoszenia, które było potwierdzane przez inspektora nadzoru oraz – jak w przypadku wykopów – uprawnionego geologa.

(akta kontroli str. 1360-1378)

STWiORB opracowana została przez projektanta w styczniu 2018 r. i oprócz wymagań ogólnych zawierała 56 specyfikacji technicznych³⁹ w zakresie robót drogowych i mostowych. W wymaganiach ogólnych zawarto m.in. wymogi dotyczące przekazania i zabezpieczenia terenu budowy, dokumentacji projektowej, ochrony środowiska, przeciwpożarowej oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, kontroli jakości, obmiaru robót, a także ich odbioru.

Analiza sześciu wybranych⁴⁰ elementów konstrukcyjnych oraz opracowanych dla nich specyfikacji wykazała, że:

- we wszystkich specyfikacjach uwzględniono przedmiot specyfikacji oraz zakres jej stosowania, zakres robót objętych specyfikacjami, rodzaj zastosowanych materiałów, wymagania dotyczące sprzętu, ogólne i szczegółowe zasady kontroli jakości robót, wymogi dotyczące obmiaru robót i płatności, a także wymogi dotyczące warunków otoczenia, w tym temperatury i wilgotności dla prawidłowego prowadzenia robót;
- wszystkie badane wyroby miały odpowiednie, wymagane prawem certyfikaty, badania typu oraz krajowe oceny techniczne;
- dla każdego z materiałów, które wbudowano, opracowano karty zatwierdzenia materiałów, przy czym żadna z opracowanych kart zatwierdzenia materiałów i urządzeń nie była opatrzona datą przekazania do zatwierdzenia lub datą samego zatwierdzenia, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- inwestor zlecał badania kontrole zgodnie z wytycznymi specyfikacji, a zakres zleczanych badań był zgodny ze szczegółowymi wymaganiami wskazanymi w odpowiednich specyfikacjach;
- w przypadku konieczności przeprowadzenia badań przez wykonawcę w ramach systemu zakładowej kontroli produkcji, badania te były wykonywane (podsypka, warstwa ścieralna i wiążąca nawierzchni).

W następujących trzech z sześciu zbadanych specyfikacji (dla sześciu rodzajów robót) wskazano na konieczność wykonania odcinka próbnego:

- dla podbudowy z betonu asfaltowego⁴¹,
- dla warstwy ścieralnej nawierzchni z betonu asfaltowego⁴²,

³⁹ Dalej: *specyfikacje*.

⁴⁰ Do badań wytypowano następujące elementy: warstwy podbudowy, wiążąca i ścieralna nawierzchni asfaltowej, łożyska garnkowe, urządzenia dylatacyjne oraz elementy z betonu konstrukcyjnego.

⁴¹ D-04.07.01a Podbudowa z betonu asfaltowego.

⁴² D-05.03.05a Nawierzchnia z betonu asfaltowego. Warstwa ścieralna.

- dla warstwy wiążącej nawierzchni z betonu asfaltowego⁴³.

W powyższych przypadkach nie wykonano odcinków próbnych, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto zgodnie z wymaganiem specyfikacji⁴⁴ należało przeprowadzić próbę technologiczną próbnego skropienia warstwy w celu określenia optymalnych parametrów pracy skraparki i określenia wymaganej ilości lepiszcza w zależności od rodzaju i stanu warstwy przewidzianej do skropienia. Próby tej nie przeprowadzono, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku wykonania warstwy podbudowy betonu asfaltowego stwierdzono niezgodność grubości wykonanej warstwy z zaprojektowaną, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 833-1234)

W trzech specyfikacjach: dla podbudowy, warstwy wiążącej oraz warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego wskazano, że temperatura podłoża nie powinna być niższa niż +5°C, a w przypadku wykonania warstwy wiążącej nawierzchni z betonu asfaltowego w specyfikacji zwrócono uwagę na konieczność pomiaru temperatury i wilgotności powietrza. Wykonawca nie prowadził dziennika pogodowego dla inwestycji, a także nie dokonywał adnotacji w dzienniku budowy o warunkach atmosferycznych w trakcie prowadzenia robót, co uniemożliwiło zweryfikowanie, czy w trakcie wykonywania ww. warstw dotrzymano warunków dotyczących temperatury podłoża i powietrza czy wilgotności. Kwestię tę szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 916-976, 1370-1376)

W specyfikacji odnoszącej się do betonu konstrukcyjnego⁴⁵, w rozdziale dotyczącym wykonywania robót, opisano wymagane czynności związane z pielęgnacją betonu po jego wykonaniu i były to m.in. minimalny czas trwania pielęgnacji, wymogi dotyczące temperatury otoczenia i procedury pielęgnacji w zależności od temperatury otoczenia, zabezpieczenia przed nadmiernym odparowaniem wody z betonu oraz obowiązek ochrony betonu przed uderzeniami i drganiami. W tym zakresie w dzienniku budowy odnotowano betonowanie 23 elementów konstrukcji, przy czym wzmiankę o trwającej pielęgnacji wpisano do dziennika budowy dla 15 elementów, w pozostałym zakresie brak było informacji o pielęgnacji, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1082-1096, 1360-1378, 4261)

W specyfikacji dotyczącej modułowego urządzenia dylatacyjnego⁴⁶ w części dotyczącej kontroli jakości robót wskazano na wymóg przeprowadzenia próby szczelności strefy dylatacyjnej ze wskazaniem warunków przeprowadzenia tej próby, przy czym zarówno w dzienniku budowy, jak i w protokołach odbiorów częściowych robót nie udokumentowano faktu przeprowadzenia tej próby, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1175-1179, 1360-1378, 3720-3755)

⁴³ D-05.03.05b Nawierzchnia z betonu asfaltowego. Warstwa wiążąca.

⁴⁴ D-04.03.01 Oczyszczenie i skropienie warstw konstrukcyjnych.

⁴⁵ M-13.01.00 Beton konstrukcyjny w obiekcie mostowym.

⁴⁶ M-18.01.01a Modułowe urządzenia dylatacyjne.

3.5. W toku wykonywania inwestycji oraz po jej zakończeniu PZD nie stwierdził nieprawidłowości skutkujących koniecznością naliczenia kar umownych lub egzekwowania realizacji napraw czy usterek stwierdzonych podczas czynności odbioru końcowego. Były Dyrektor PZD zeznał, że nie zgłaszano problemów z inwestycją.

(akta kontroli str. 1299-1378, 3720-3755, 4095-4099)

3.6. Wykonawca robót budowlanych był zobowiązany postanowieniami umowy do przedstawienia protokołu technicznego odbioru robót po zakończeniu wszystkich prac przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie oraz protokołu odbioru końcowego po uzyskaniu tego pozwolenia.

W trakcie realizacji inwestycji sporządzono pięć protokołów odbioru częściowego robót, do których dołączano zestawienie rzeczowo-finansowe, zgodnie z przyjętym dla celów rozliczeniowych wykazem prac podzielonych na sześć etapów, oraz protokoły odbioru technicznego i końcowego.

(akta kontroli str. 1299-1359, 1727-1729, 3720-3803)

Inwestor powołał komisję⁴⁷ do przeprowadzania odbioru robót wykonywanych w ramach zadań realizowanych przez PZD. W skład komisji wchodził: przewodniczący, na którego wyznaczono zastępcę dyrektora PZD, oraz dwóch członków: pracownik odpowiedzialny za realizację zadania oraz pracownik odpowiedzialny za jego przygotowanie.

(akta kontroli str. 3871-3875)

Zgodnie z postanowieniami umowy, rozliczanie robót następowało na podstawie zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru robót, do którego wykonawca składał sporządzone we własnym zakresie i na własny koszt rozliczenie robót objętych zgłoszeniem jako wykonanych. Ich zakres miał zostać ustalony na podstawie sporządzonego przez wykonawcę obmiaru zatwierdzonego przez inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 842, 1325, 3720-3755)

We wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, złożonym 19 lipca 2023 r. przez kierownika budowy do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu, nie stwierdzono istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego, natomiast wskazano na trzy nieistotne odstąpienia na dojazdach do obiektu mostowego i były to: zmiana warstwy mrozochronnej z mieszanki niezawiazanej oraz warstwy geowłókniny na 35 cm stabilizacji podłoża cementem, ograniczenie długości bariery drogowej w km 2+201,3 do 2+224,60 po stronie prawej oraz zamontowanie bariery U12a przy studni monolitycznej po stronie prawej w km 2+284,10 o długości 2x3,0 m.

Projektant dokonał analizy i kwalifikacji zmian wniesionych do projektu jako nieistotnych, jednak nie udokumentował analizy i oceny tych zmian pod kątem ich istotności, a PZD nie wyegzekwował udokumentowania zmian, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1719-1729, 2046)

⁴⁷ Zarządzenie nr 7/2019 Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Nowym Targu z 1 lutego 2019 r., ze zm.

3.7. W 2022 r. Starostwo Powiatowe w Nowym Targu w ramach kontroli zarządczej przeprowadziło bieżącą kontrolę dotyczącą wybranych elementów inwestycji. W ramach przeprowadzonych czynności m.in. przeanalizowano wybrane wpisy w dzienniku budowy w celu sprawdzenia ich terminowości i kompletności. We wnioskach z analizy wskazano, że:

- roboty ulegające zakryciu były zgłaszane inspektorowi nadzoru, który dokonywał ich odbioru w dniu zgłoszenia;
- roboty związane z gruntem były dokumentowane wpisem geologa i inspektora nadzoru w dniu, w którym kierownik zgłosił gotowość do odbioru;
- częstotliwość i kompletność wpisów była wystarczająca dla udokumentowania przebiegu inwestycji.

Ponadto w ramach ww. kontroli dokonano próby oszacowania ilości złomu pochodzącego z rozbiórki starego mostu, formułując następujące wnioski:

- rozważyć dokonywanie rozeznania rynku w podobnych sytuacjach w odniesieniu do większej liczby podmiotów w celu uzyskania możliwie najlepszej oferty odkupu złomu;
- ze względu na istotne różnice w zakresie oszacowania ilości złomu, szczególnie w przypadku tak skomplikowanych obiektów jak most, ustalenie wagi należy traktować wyłącznie jako orientacyjne; stosowane zastrzeżenie powinno być podane w opisie pozycji, aby wykluczyć ewentualny spór co do masy elementów;
- udział pracownika jednostki w czynnościach oddania materiału stalowego do skupu należy uznać za właściwy i zapobiegający niekontrolowanemu zbyciu odpadu.

Kontrola przeprowadzona przez Starostwo Powiatowe nie ustaliła przyczyn rozbieżności w ilości oszacowanego i odebranego złomu pochodzącego z rozbiórki starego mostu.

(akta kontroli str. 2012, 2017-2032)

Dźwigary oraz podpory starego mostu o łącznej masie około 35 ton pozostawiono w dyspozycji PZD do dalszego wykorzystania, natomiast wykonawca przekazał w kwietniu 2022 r. do punktu odbioru odpadów stalowych 92 tony⁴⁸, tj. o 127 ton mniej odpadów niż było to oszacowane przez projektanta na etapie wykonania przedmiaru w 2018 r., a także jego aktualizacji w 2021 r. Za przekazane odpady stalowe (92 tony) PZD otrzymało kwotę 206,9 tys. zł.

W wyniku złożonego do PZD w kwietniu 2022 r. pisma gminy Łapsze Niżne w sprawie wątpliwości co do ilości złomu przekazanego do skupu w stosunku do ilości oszacowanej w kosztorysie inwestorskim, były Dyrektor PZD wezwał projektanta, który oszacował ilość złomu w kosztorysie, do złożenia wyjaśnień. Projektant wyjaśnił, że różnica pomiędzy wartością oszacowaną przez niego masy odpadów stalowych a wartością przekazaną do punktu odbioru odpadów wynikała z tego, że przyjęte przez niego wartości były szacunkowe. Do wyjaśnień załączył dokument wskazujący na wykonanie inwentaryzacji, w którym precyzyjnie określił liczbę i rodzaj elementów stalowych na moście

⁴⁸ Kwit wagowy 1/4/2022 z 04.04.2022 r. na 19,5 tony, za 43 875,00 zł netto; kwity wagowe: 2/4/2022, 3/4/2022, 4/4/2022, 5/4/2022, 6/4/2022 z 07.04.2022 r. odpowiednio na 20,68 tony, 9,25 tony, 8,51 tony, 7,64 tony, 26,38 tony, za 163 035,00 zł netto.

przeznaczonym do rozbiórki, a także w oparciu o ich rodzaj określił masę tych elementów.

Ponadto 26 kwietnia 2022 r. odbyło się w PZD spotkanie w powyższej sprawie, w którym udział wzięli: były dyrektor, pracownicy PZD, wykonawca i projektant. W notatce ze spotkania zapisano, że zamawiający przeanalizuje zgodność elementów wskazanych w oszacowaniu sporządzonym przez projektanta z ilością materiału odwiezioną do złomowania na podstawie dostępnej inwentaryzacji fotograficznej z placu budowy wykonanej przez rozstrzygnięciem przetargu na sprzedaż. Jednak, jak wynikało z dokumentacji zgromadzonej w trakcie kontroli NIK, w PZD nie dokonano takiej analizy.

(akta kontroli str. 3757, 3858-3863, 3893-4001, 4113)

Projektant mostu, pełniący równocześnie funkcję inspektora nadzoru zeznał na potrzeby kontroli NIK, że masę stali na moście przeznaczonym do rozbiórki oszacował na etapie sporządzania dokumentacji projektowej i kosztorysu inwestorskiego. Szacowanie polegało na zinwentaryzowaniu elementów stalowych na moście z podaniem ich długości, przygotowaniu zestawienia tych elementów, a także obliczeniu masy po przyjęciu współczynnika niepewności w wysokości 1.3, ponieważ nie było możliwe ustalenie dokładnej masy elementów. Ponadto zeznał, że z wyliczeń otrzymano wartość 254 ton. W przekazanym PZD zestawieniu liczby sztuk poszczególnych elementów konstrukcji podane były liczby rzeczywiste odnośnie do elementów mostu, które projektant wyliczył. Szacowanie kosztów rozbiórki było oparte na masie stali (liczbie ton) i wartości za rozbiórkę liczonej od jednej tony. Projektant zeznał, że kwestię różnicy pomiędzy oszacowaną przez niego masą stali a dostarczoną do punktu odbioru odpadów wyjaśniał na etapie realizacji robót po tym, jak PZD zwróciło się do niego z pytaniem o oszacowanie masy stali na starym moście.

(akta kontroli str. 3894-4005, 4113)

Były Dyrektor PZD zeznał, że jego zdaniem projektant nie chciał się przyznać, że źle obliczył ilość złomu z rozbiórki, oraz że otrzymał od pracownika informację, że projektant przewymiarował masę elementów do rozbiórki względem tego, jaka była faktyczna masa tej stali.

Ponadto zeznał, że w kwietniu 2022 r. zorganizował spotkanie, na którym projektant wyjaśnił, że przyjęte przez niego masy jednostkowe służyły do oszacowania wartości kosztów rozbiórki, łącznie z robocizną i przewozem. Podobnie zapisano w okazanej notatce ze spotkania, w której uczestniczył projektant i pracownicy. Były Dyrektor PZD zeznał także, że projektant wyjaśnił na spotkaniu, że te masy nie powinny być w ogóle brane pod uwagę przy szacowaniu ilości materiałów z rozbiórki.

Odnośnie do masy odpadów stalowych pracownik Działu Realizacji Inwestycji i Utrzymania wyjaśnił, że ilość stali, którą oszacował projektant, a która była wzięta do opracowania przedmiaru i kosztorysu, była zwiększona, gdyż miało to rekompensować nakład pracy na rozbiórkę. Wyjaśnił, że zdaniem projektanta rzeczywista masa stali była nie do zmierzenia. Ponadto wyjaśnił, że przy moście, na miejscu rozbiórki nie dokonywał żadnych pomiarów liniowych i masowych złomu, oraz że nie miał wiedzy, czy ktokolwiek, w tym wykonawca, mierzył wymiary na miejscu rozbiórki.

(akta kontroli str. 4095-4099, 4108-4109, 4111-4112)

Masa złomu dostarczonego do punktu odbioru wynosiła 92 tony, natomiast na kartach przekazania odpadów do bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami PZD wpisał przekazanie 86 ton odpadów⁴⁹.

Odnośnie do różnicy pomiędzy masą zgłoszoną do BDO a masą rzeczywistą przekazanych odpadów, pracownik PZD wyjaśnił, że szacowano, że na samochodzie zmieści się jakaś ilość i tę wartość prawdopodobnie wpisano do BDO, a w rzeczywistości na samochód załadowano więcej.

(akta kontroli str. 4111-4112)

3.8. Zgodnie z umową wynagrodzenie ryczałtowe wykonawcy miało wynieść 13 437 433,85 zł (brutto) i miało zostać rozliczone na podstawie sześciu faktur, tj. pięciu faktur przejściowych i jednej końcowej. Pierwsza i ostatnia faktura miała odpowiadać 20% wartości brutto wynagrodzenia, a pozostałe po 15% wartości tego wynagrodzenia.

Szczegółowa analiza wszystkich dowodów księgowych wystawionych przez wykonawcę wykazała, że wydatki PZD z tytułu zapłaty za realizację robót budowlanych zostały poniesione w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań i za faktycznie wykonane prace. Faktury sprawdzone były pod względem formalnym, rachunkowym oraz merytorycznym. Opis zawierał informacje m.in. o źródle finansowania, trybie postępowania pzp oraz wskazano podział kwot wg klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 1299-1359, 1807-1907, 2007-2009)

Zgodnie z § 3 ust. 11 umowy, *maksymalna wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza Zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian, wynosi 10% pierwotnego wynagrodzenia wykonawcy* (tj. 1 343 743,39 zł – wyliczenie kontrolera NIK).

Aneksem nr 2 z 19 grudnia 2022 r. do umowy dokonano zmiany postanowień umowy w zakresie wprowadzenia waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy ujętego w pierwszej i drugiej fakturze przejściowej. Łączna kwota waloryzacji nie mogła przekroczyć 15% kwoty (brutto) wskazanej w § 3 ust. 1 umowy (tj. 2 015 615,08 zł – wyliczenie kontrolera NIK). Zmianę umowy dokonano aneksem nr 2 wprowadzono na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 4 pzp.

Aneksem nr 3 do umowy, również datowanym na 19 grudnia 2022 r., zmieniono brzmienie § 3 ust. 11 umowy przyjmując, że *maksymalna wartość zmian wynagrodzenia w przypadkach wskazanych w ust. 2 [...] wynosi 5% pierwotnego wynagrodzenia Wykonawcy* (tj. 671 871,70 zł)⁵⁰. Jednocześnie zmieniono zasady waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy z tytułu istotnej zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją robót, dotyczące prac odebranych po 1 listopada 2022 r. począwszy od trzeciej faktury przejściowej; łączna kwota

⁴⁹ Karta przekazania odpadów z 04.04.2022 r. 20 ton, karty przekazania odpadów z 07.04.2022 r. odpowiednio dla 12, 18, 20 i 16 ton.

⁵⁰ W § 3 ust. 2 umowy wskazano następujące przypadki umożliwiające zmianę wysokości wynagrodzenia wykonawcy: 1) zmiana stawki podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego; 2) zmiana wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej; 3) zmiana zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne; 4) zmiana zasad gromadzenia i wysokości wpłat do pracowniczych planów kapitałowych.

tej waloryzacji nie mogła przekroczyć +/-10% kwoty brutto wskazanej w § 3 ust. 1 umowy. Zwiększone koszty wykonania zamówienia miały być dzielone pomiędzy zamawiającego i wykonawcę, poprzez współczynnik 0,5 uwzględniony we wzorze stanowiącym algorytm wyliczania waloryzacji wynagrodzenia. Zmianę umowy dokonaną aneksem nr 3 wprowadzono na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców⁵¹.

Aneksami nr 4 z 22 czerwca 2023 r. i nr 5 z 30 sierpnia 2023 r. naliczono wysokość waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy łącznie za cztery pozostałe faktury, w oparciu o postanowienia wprowadzone aneksem nr 3 do umowy, dotyczące istotnej zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją robót.

(akta kontroli str. 1299-1333, 1337-1359)

Na podstawie aneksu nr 2 do umowy wykonawca wystawił pierwszą fakturę waloryzującą wynagrodzenie na kwotę 1 355,4 tys. zł⁵² (tj. 9,9% wynagrodzenia pierwotnego). Wynagrodzenie waloryzowane ujęte było na fakturach:

- 1) nr 321/2022 z 4 października 2022 r. – na kwotę 2 687,5 tys. zł, które zwiększono o 728,8 tys. zł;
- 2) nr 384/2022 z 7 listopada 2022 r. – na kwotę 2 015,6 tys. zł, które zwiększono o 626,6 tys. zł.

Na podstawie aneksu nr 4 do umowy wykonawca wystawił drugą fakturę waloryzującą wynagrodzenie na kwotę 630,8 tys. zł⁵³ (tj. 4,7% wynagrodzenia pierwotnego). Wynagrodzenie waloryzowane ujęte było na fakturach:

- 3) nr 404/2022 z 23 listopada 2022 r. – na kwotę 2 015,6 tys. zł, które zwiększono o 313,3 tys. zł;
- 4) nr 63/2023 z 25 kwietnia 2023 r. – na kwotę 2 015,6 tys. zł, które zwiększono o 317,5 tys. zł.

Na podstawie aneksu nr 5 do umowy wykonawca wystawił trzecią fakturę waloryzującą wynagrodzenie na kwotę 712,2 tys. zł⁵⁴ (tj. 5,3% wynagrodzenia pierwotnego). Wynagrodzenie waloryzowane ujęte było na fakturach:

- 5) nr 180/2023 z 29 czerwca 2023 r. – na kwotę 2 015,6 tys. zł, które zwiększono o 304,9 tys. zł,
- 6) nr 63/2023 z 25 kwietnia 2023 r. – na kwotę 2 687,5 tys. zł, które zwiększono o 407,3 tys. zł.

Zwiększeń wynagrodzenia dokonano za pomocą kalkulatora udostępnionego na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego w Dziedzinowej Bazie Wiedzy.

Łączny koszt robót budowlanych w ramach inwestycji wyniósł 16 135 917,81 zł i był o 19,9% wyższy do pierwotnie określonego w umowie (13 437 433,85 zł).

(akta kontroli str. 1299-1359, 1835-1840, 1868-1874, 1900-1907)

Za usługę pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego wykonawca wystawił sześć faktur na łączną kwotę 49 200 zł.

⁵¹ Dz. U. poz. 2185, ze zm.

⁵² Faktura nr 8/2023 z 29 marca 2023 r.

⁵³ Faktura nr 179/2023 z 26 czerwca 2023 r.

⁵⁴ Faktura nr 282/2023 z 30 sierpnia 2023 r.

Szczegółowa analiza faktur wykazała, że kwoty na nich zawarte były w wysokościach określonych w umowie o świadczenie nadzoru inwestorskiego i wynikały z oświadczenia składanego zamawiającemu wraz z fakturami. Płatności dokonywano terminowo. Faktury sprawdzone były pod względem formalnym, rachunkowym oraz merytorycznym. Opis zawierał informacje m.in. o źródle finansowania, trybie postępowania pzp oraz wskazano podział kwot wg klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 1779-1803, 1908-1939, 2007-2009)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PZD przed przystąpieniem do wycinki drzew nie przeprowadził wizji przyrodniczej, która miała na celu wykluczenie obecności lęgów ptasich. Do przeprowadzenia wizji przyrodniczej przed wycinką zobowiązywały inwestora postanowienia określone w pkt 8.4. ZRID *Warunki w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego*.

(akta kontroli str. 827)

Dyrektor wyjaśnił, że wszelkie prace związane z wycinką drzew prowadzone były poza okresem lęgowym ptaków w miesiącach zimowych, tj. styczeń-luty 2022 r., a wizji przyrodniczej dokonał kierownik budowy wraz z inspektorem nadzoru. W trakcie wizji wykluczono obecność gniazd.

(akta kontroli str. 4061)

W przedłożonych do kontroli dokumentach dotyczących inwestycji, w tym w protokołach odbioru robót częściowych, w szczególności na pierwszym etapie inwestycji, brak było notatek świadczących o przeprowadzeniu wizji przyrodniczej. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że okres lęgowy trwa w Polsce od 1 marca do 15 października, a wszystkie prace wykonawcy powinny zostać udokumentowane w dzienniku budowy, w którym pierwszego wpisu dokonano 1 marca 2022 r., uprawnionym jest stwierdzenie, że wycinka została przeprowadzona po tym terminie. Wskazać ponadto należy, że protokół ustalenia wartości materiałów drogowych pochodzących z rozbiórki, dotyczący przekazania i wyceny drewna z wyciętych drzew, datowany był na 25 kwietnia 2022 r., a drewno świerkowe tartaczne pochodzące z wycinki w liczbie ok. 10 szt. zamieszczono na internetowym serwisie ogłoszeniowo-sprzedażowym 21 kwietnia 2022 r. z dopiskiem „świeżo ścięte”.

NIK zwraca uwagę, że obowiązek przeprowadzenia wizji przyrodniczej przed przystąpieniem do wycinki drzew wymieniony był w warunkach decyzji ZRID jako element konieczny do realizacji inwestycji. Podjęte działania wynikające z warunków ZRID jako decyzji administracyjnej powinny być udokumentowane. Decyzja administracyjna jest aktem władczym, który zobowiązuje do podjęcia określonych w decyzji działań, a strona postępowania ma obowiązek przestrzegać postanowienia decyzji, w tym terminów i sposobu realizacji zobowiązań.

(akta kontroli str. 3839-3853)

2. Inwestor nie zapewnił nadzoru archeologicznego przy pracach ziemnych wprowadzonych w toku inwestycji, a przed przystąpieniem do prowadzenia

robót budowlanych w bezpośrednim sąsiedztwie stanowiska archeologicznego nie uzyskał pozwolenia konserwatorskiego, o którym mowa w § 9 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków⁵⁵. Było to niezgodne z warunkami określonymi w pkt 9 ZRID *Warunki wynikające z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz warunki wynikające z obronności państwa*, a także z opinią Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Krakowie, Delegatury w Nowym Targu z 28 lutego 2017 r.

(akta kontroli str. 597, 827-828)

Były Dyrektor zeznał, że nie wiedział, że nie uzyskano pozwolenia konserwatorskiego i nie zapewniono nadzoru archeologicznego oraz że pracownicy nic w tych kwestiach mu nie zgłaszali.

(akta kontroli str. 4095-4097)

3. Żadna z 28 sporządzonych przez kierownika budowy kart zatwierdzenia materiałów i urządzeń nie była opatrzona datą przekazania do zatwierdzenia lub samego zatwierdzenia, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 2210-2716)

Zgodnie z wymogami STWiORB D-M.00.00.00 *Wymagania ogólne* pkt 2.1. *Źródła uzyskania materiałów*, wykonawca był obowiązany przedstawić inspektorowi nadzoru do zatwierdzenia szczegółowe informacje dotyczące proponowanego źródła wytwarzania, zamawiania lub wydobywania tych materiałów, jak również odpowiednie świadectwa badań laboratoryjnych oraz próbki materiałów co najmniej na trzy tygodnie przed zaplanowanym wykorzystaniem jakichkolwiek materiałów przeznaczonych do robót. Brak daty na kartach zatwierdzenia nie pozwalał na weryfikację, czy materiały zastosowane przez wykonawcę zostały w odpowiednim czasie przedstawione do zatwierdzenia i zatwierdzone przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 839)

Kierownik budowy zeznał, że informował inspektora nadzoru, jakie materiały zamierzał kupić oraz że wszystkie karty zatwierdzenia materiałów i urządzeń przekazywał do zatwierdzenia jeszcze przed zakupem materiałów.

(akta kontroli str. 4100-4104)

4. PZD jako inwestor nie wyegzekwował od wykonawcy realizacji obowiązków określonych w specyfikacjach, dotyczących wykonania odcinków próbnych oraz próbnego skropienia warstwy. Dotyczyło to następujących elementów robót:

a. warstwy podbudowy,

⁵⁵ Dz. U. poz. 1789. Rozporządzenie utraciło moc 25 maja 2017 r. Od 29 czerwca 2017 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. poz. 1265).

- b. warstwy ścieralnej nawierzchni z betonu asfaltowego,
- c. warstwy wiążącej nawierzchni z betonu asfaltowego,
- d. oczyszczenia i skropienia warstw konstrukcyjnych.

Zgodnie z wymogami pkt 5.6. specyfikacji D-04.07.01a, D-05.03.05a i D-05.03.05b wykonawca po zaakceptowaniu przez inspektora nadzoru wyników badań próby technologicznej powinien co najmniej na trzy dni przed rozpoczęciem robót wykonać odcinek próbny.

Zgodnie z wymogiem pkt 6.2. specyfikacji D-04.03.01 przed przystąpieniem do robót wykonawca powinien przeprowadzić próbne skropienie warstwy w celu określenia optymalnych parametrów pracy skrapiarki i określenia wymaganej ilości lepiszcza w zależności od rodzaju i stanu warstwy przewidzianej do skropienia.

(akta kontroli str. 913-915y, 925-976)

Inspektor nadzoru zeznał, że odcinki próbne nie były wykonywane, ponieważ długość odcinków dojazdowych do obiektu mostowego była podobna do odcinków próbnych, a także, że odcinki były krótkie i nie było potrzeby ich wykonywania oraz że cała inwestycja miała długość 460 m wraz z mostem i nie było potrzeby weryfikacji technologii wykonania robót w przypadku warstwy asfaltu. Odnośnie do wpisanych przez siebie jako projektanta inwestycji i autora STWiORB wymagań wykonania odcinków próbnych zeznał, że nie wie, dlaczego wpisał takie wymagania do STWiORB. Dodał, że [...] *nie było potrzeby weryfikacji technologii wykonania robót [...] w przypadku [...] skropienia międzywarstwowego. Była to typowa technologia realizacji robót.*

(akta kontroli str. 4084-4089)

Kierownik budowy zeznał, że nie robiono próbnych odcinków, ponieważ *najazdy do obiektu mostowego były zbyt krótkie. Ze względu na swoją wiedzę i doświadczenie w wykonywaniu tych konkretnie mieszanek mineralno-bitumicznych na innych inwestycjach nie wykonałem w tym miejscu odcinka próbnego.* Dodał, że wykonano próbę skropienia warstwy, ale nie odnotował jej w dzienniku budowy.

(akta kontroli str. 4100-4104)

NIK zwraca uwagę, że wymogi wykonania odcinków próbnych oraz próby skropienia międzywarstwowego wpisane były do specyfikacji technicznych przez projektanta, który w późniejszym czasie pełnił funkcję inspektora nadzoru, jednak nie dokonał on weryfikacji, ani też nie zmienił wymagań podanych w specyfikacjach technicznych odnośnie do konieczności wykonania odcinków próbnych i próby skropienia, w związku z czym należało uznać, że wymogi te obowiązywały w toku realizacji robót budowlanych.

Z uwagi na brak zapisów w dzienniku budowy w zakresie wykonania próby skropienia międzywarstwowego, nie było możliwe ustalenie, czy próba skropienia została wykonana.

5. PZD jako inwestor dopuścił do niezgodności w zakresie grubości wykonanej warstwy podbudowy z wartością zaprojektowaną. Zgodnie ze specyfikacją D-04.04.00 *Podbudowa z mieszanek niezwiązanych*, grubość podbudowy zasadniczej nie mogła różnić się od grubości projektowanej o więcej niż +/- 10% (pkt 6.4.7. ww. specyfikacji). Zaprojektowana grubość warstwy podbudowy na

zjazdach z mostu wynosiła 7 cm. W raporcie z badań wskaźnika zagęszczenia wykonanych przez laboratorium drogowe dwie z trzech pobranych próbek⁵⁶ miały grubość większą od dopuszczalnej odchyłką grubości zaprojektowanej o odpowiednio 0,6 cm i 1,1 cm.

W dokumentacji technicznej inwestycji nie było kwalifikacji tej zmiany jako nieistotnej, a także obliczeń, na podstawie których projektant mógłby podjąć decyzję o zaakceptowaniu zwiększonej grubości warstwy podsypki na zjazdach z mostu. W konsekwencji zmiana ta nie była ujęta w dokumentacji powykonawczej.

(akta kontroli str. 354-364, 916-924, 2061)

Inspektor nadzoru zeznał, że wbudowanie warstwy podbudowy mieściło się w dopuszczalnej wartości do stosowania podbudowy warstw bitumicznych, która jest dopuszczalna do 14 cm i nie widział potrzeby, żeby akceptować to odstępstwo.

(akta kontroli str. 4084-4089)

6. PZD jako inwestor nie wyegzekwował od wykonawcy robót budowlanych dokumentowania warunków atmosferycznych, w jakich wykonywane były prace wymagające określonych temperatur podłoża lub powietrza lub wilgotności powietrza, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. Dotyczyło to takich elementów robót, jak wykonanie warstwy wiążącej, ścieralnej i podbudowy nawierzchni asfaltowej, a także warstwy izolacji, pielęgnacji betonu konstrukcyjnego, dla których w STWiORB wskazano wymagania odnośnie do warunków atmosferycznych, w których można było roboty te wykonywać.

Kierownik budowy nie prowadził tzw. dziennika pogodowego dla inwestycji, jak również nie odnotowywał w dzienniku budowy warunków atmosferycznych, w jakich prowadzone były poszczególne roboty budowlane. Zeznał, że monitorował warunki pogodowe, śledził prognozy i w przypadku nieodpowiedniej pogody nie prowadził określonych prac.

(akta kontroli str. 1360-1378, 916-976, 1080-1120, 4100-4104)

Brak odnotowywania warunków atmosferycznych w toku inwestycji uniemożliwił ustalenie przyczyn ewentualnych uszkodzeń, jakie mogłyby wynikać z nieodpowiednich warunków pogodowych mających wpływ na jakość i trwałość wykonywanych elementów.

7. PZD jako inwestor nie zapewnił właściwego udokumentowania w dzienniku budowy następujących zdarzeń i okoliczności w toku wykonywania i odbioru robót budowlanych:

- a. przeprowadzenia próby szczelności urządzenia dylatacyjnego,
- b. przeprowadzenia pielęgnacji betonu (w ośmiu spośród 23 przypadków) oraz czasu trwania pielęgnacji betonu (w 15 spośród 23 przypadków, w których dokonano wpisu o prowadzeniu pielęgnacji betonu),
- c. budowy/przebudowy sieci teletechnicznej,

⁵⁶ Km 1+928 str. P oraz km 2+200 str. P.

- d. zmian w projekcie zakwalifikowanych jako nieistotne (skrócenie długości barier ochronnych, stabilizacja podłoża cementem oraz zmiana koloru mostu).

Zgodnie z art. 47a ust. 1 Prawa budowlanego, dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przeznaczony do rejestrowania przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych, mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania tych robót. Za prowadzenie dziennika budowy zgodnie z przepisami ustawy odpowiada kierownik budowy, na podstawie art. 47d Prawa budowlanego.

Do obowiązków inwestora należy w szczególności zapewnienie wykonania i odbioru robót budowlanych, przy czym w przypadku inwestycji PZD działań poprzez inspektora nadzoru budowlanego, odpowiedzialnego z mocy art. 25 ww. ustawy za reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, a także sprawdzanie jakości wykonywanych robót i potwierdzanie robót faktycznie wykonanych.

(akta kontroli str. 1360-1378, 1779-1806)

W specyfikacji M-18.01.01a *Modułowe urządzenia dylatacyjne* w rozdziale dotyczącym kontroli jakości robót określono wymóg przeprowadzenia badania szczelności strefy dylatacyjnej ze wskazaniem, w jakich warunkach powinna odbyć się ta próba. W dzienniku budowy nie odnotowano przeprowadzenia tej próby.

(akta kontroli str. 1178, 1360-1378)

W ośmiu⁵⁷ spośród 23 przypadków betonowania elementów konstrukcji nie odnotowano w dzienniku budowy prowadzenia pielęgnacji betonu, a w pozostałych 15 przypadkach wprowadzono zapis o trwającej pielęgnacji betonu, jednak nie określono czasu trwania tego procesu.

Zgodnie z wymogami specyfikacji M-13.01.00 określonymi w rozdz. 5. *Wykonanie robót*, podrozdz. 5.6. *Pielęgnacja betonu*, proces pielęgnacji betonu należało rozpocząć bezpośrednio po zakończeniu betonowania, przykrywając powierzchnię betonu wodoszczelnymi osłonami zapobiegającymi odparowaniu wody z betonu i chroniącymi beton przed deszczem i nasłonecznieniem. Następnie, przy temperaturze otoczenia wyższej niż 5°C, należało nie później niż po 12h od zakończenia betonowania rozpocząć pielęgnację wilgotnościową betonu i prowadzić ją przez co najmniej siedem dni (przez polewanie co najmniej trzy razy na dobę). Gdyby temperatura otoczenia wynosiła 15°C lub więcej, należało beton polewać w ciągu pierwszych trzech dni co 3h w dzień i co najmniej raz w nocy, a w następnym dniu jak przy temperaturze 5-15°C.

(akta kontroli str. 1082-1096, 1360-1376)

⁵⁷ 1) Betonowanie stopy na prawym brzegu 11.04.2022 r., 2) Betonowanie warstwy wyrównawczej pod przyczółek na brzegu prawym 31.03.2022 r., 3) Betonowanie warstwy wyrównawczej pod przyczółek na brzegu lewym 20.04.2022 r., 4) Betonowanie wezgięcia łuku od strony Trybsza 23.09.2022 r., 5) Betonowanie czoła bloku kotwiącego 28.10.2022 r., 6) Betonowanie kapy chodnikowej 04.05.2023 r., 7) Betonowanie kapy chodnikowej 10.05.2023 r., 8) Betonowanie ścianki zaplecza przyczółku na brzegu prawym 03.03.2023 r.

Kierownik budowy zeznał, że nie dokonał wpisów dotyczących badania szczelności urządzeń dylatacyjnych, choć próba ta została przeprowadzona. Dodał, że pielęgnacja betonu była prowadzona, ale z zapisów w dzienniku budowy wynika, że nie we wszystkich przypadkach odnotował ten fakt. Zeznał, że gdyby nie było pielęgnacji betonu, to powstawałyby pęknięcia od skurczu betonu, a takich pęknięć nie odnotowano. Dodał także, że nie odnotowywał warunków prowadzonej pielęgnacji. Odnosząc się do sieci teletechnicznej stwierdził, że została ona wykonana, a on nie odnotował tego faktu. Nie odnotowywał w dzienniku budowy zmian wprowadzanych do projektu, gdyż sądził, że protokoły będą zamieszczone w operacie kołaudacyjnym.

(akta kontroli str. 4100-4104)

Inspektor nadzoru zeznał, że próba szczelności dylatacji była wykonywana, lecz nie dokonał o niej wpisu w dzienniku budowy. Odnośnie do pielęgnacji betonu zeznał, że na podstawie wpisów do dziennika budowy nie może podać, jak długo trwała pielęgnacja w przypadkach betonowania m.in. przyczółków i wezłowania łuków, dla których dokonano wpisu o trwającej pielęgnacji. W przypadkach, gdzie w ogóle nie wpisano informacji o pielęgnacji betonu, nie może podać, jak długo ona trwała. Zeznał także, że w jego opinii pielęgnacja była prowadzona zgodnie ze sztuką budowlaną i w wymaganym czasie. Ponadto zeznał, że sieć teletechniczna była zrealizowana. Odbył się jej odbiór przez administratora sieci i prowadzony był nadzór przez inspektora o specjalności teletechnicznej, a także że nie zna powodu, dla którego w dzienniku budowy nie ma wpisu o tym zdarzeniu. Odnośnie do braku wpisów w dzienniku budowy dotyczących wprowadzonych zmian w projekcie zeznał, że były to zmiany nieistotne, była wykonana wizja w terenie i na tej podstawie zostały zaakceptowane zmiany w zakresie długości barier oraz grubości podbudowy oraz że nie widział powodu, żeby odnotowywać w dzienniku budowy fakt przeprowadzenia wizji lokalnej w sprawie długości barier.

(akta kontroli str. 4084-4089)

NIK zwraca uwagę, że dziennik budowy jest dokumentem, w którym należy zapisywać wszelkie istotne wydarzenia związane z realizacją inwestycji budowlanej, a inwestor i działający w jego imieniu inspektor nadzoru powinni zapewnić odnotowanie istotnych zdarzeń i okoliczności prowadzonych robót budowlanych, w szczególności wymagających sprawdzenia jakości, zatwierdzenia czy odbioru od wykonawcy w odniesieniu do wymogów określonych w dokumentacji projektowej.

Odnosząc się do zeznań i wpisów dotyczących pielęgnacji betonu Izba zauważyła ponadto, że co najmniej w jednym przypadku – dotyczącym betonowania korpusu przyczółka na brzegu lewym, które odbyło się 13 lipca 2022 r., z wpisów w dzienniku budowy wynikało, że pielęgnacja nie trwała dostatecznie długo, tj. co najmniej siedem dni wymaganych wg STWiORB. Świadczy o tym fakt, że po pięciu dniach od ww. betonowania, tj. 18 lipca 2022 r., na elemencie betonowanym zamontowano łożyska garnkowe.

(akta kontroli str. 1090, 1369)

8. PZD nie wyegzekwował od projektanta udokumentowania procedury zmian zakwalifikowanych jako nieistotne, wprowadzonych do projektu w trakcie robót budowlanych. Dotyczyło to zamiany warstwy mrozoochronnej z mieszanki

niezwiązanej oraz warstwy geowłókniny na stabilizację podłoża cementem o grubości 35 cm, zmiany kolorystyki mostu, ograniczenia długości bariery drogowej po stronie prawej oraz zamontowania barier U12a przy studni monolitycznej po stronie prawej.

Zgodnie z wymogami art. 36 a ust. 6 Prawa budowlanego, projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstąpienia od projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, a w przypadku uznania, że jest ono nieistotne, dołącza do dokumentacji budowy odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstąpienia. Ponadto również w przypadku zwiększenia grubości warstwy podbudowy oraz warstwy ścieralnej na dojazdach do mostu opisanej w nieprawidłowości nr 5, nie udokumentowano faktu przeprowadzenia analizy pod kątem istotności tej zmiany. Nieudokumentowanie powyższych analiz i ocen tych zmian pod kątem ich istotności było działaniem nierzetelnym.

Projektant i zarazem inspektor nadzoru, działający z ramienia PZD zeznał, że były to zmiany nieistotne oraz że odbyła się wizja w terenie i na tej podstawie zostały zaakceptowane zmiany w zakresie długości barier oraz grubości podbudowy. Ponadto zeznał, że stabilizacja cementem była tożsama z warstwą geowłókniny i kruszywa. Na wniosek wykonawcy w celu usprawnienia procesu dokonał analizy i akceptacji zmiany. Odnosnie do barier przy studni, to chodziło o zabezpieczenie studni barierami. Skrócenie wynikało z warunków terenowych. Pierwotnie w miejscu, gdzie projektowano bariery ochronne, rosły drzewa, a przy budowie mostu tymczasowego drzewa zostały wycięte i nie było potrzeby chronić uczestników ruchu i dlatego podjęto decyzję o skróceniu barier. Inspektor zeznał ponadto, że nie uważał za konieczne udokumentowania faktu przeprowadzenia wizji lokalnej dotyczącej długości barier.

(akta kontroli str. 4084-4089)

Nie kwestionując sposobu kwalifikacji wprowadzonych zmian jako nieistotnych, NIK zauważa, że podjęcie decyzji w tym zakresie powinno być poprzedzone udokumentowaną analizą potwierdzającą znaczenie zmiany w projekcie.

9. PZD nie zapewnił udokumentowania ilości złomu pochodzącego z rozbiórki starego mostu, w szczególności nie dokonał obmiaru tych elementów po rozbiórce. Jednostka nie dysponowała dokumentacją umożliwiającą zweryfikowanie i wyjaśnienie zaistniałej rozbieżności pomiędzy ilością złomu przekazaną przez wykonawcę do punktu zbiórki odpadów a ilością oszacowaną na etapie projektowania inwestycji (254 tony). Do punktu zbiórki przekazano 92 tony złomu⁵⁸, natomiast na stanie PZD pozostało około 35 ton złomu (dźwigary i podpory), zatem łącznie po rozbiórce rozliczono 127 ton, a różnica w stosunku do szacunku wyniosła 127 ton.

W ocenie NIK brak udokumentowania ilości złomu po rozbiórce starego mostu, przed jego przetransportowaniem do punktu zbiórki odpadów, pozbawił PZD możliwości ustalenia faktycznych ilości odpadów stalowych, których późniejsza sprzedaż miała stanowić dochody PZD. Z tytułu sprzedaży 92 ton złomu uzyskano 206,9 tys. zł netto, przy cenie jednostkowej za 1 tonę stali wynoszącej

⁵⁸ Równocześnie należy zauważyć, że w karcie przekazania odpadów w ramach systemu BDO, sporządzonej przez PZD, wykazano 86 ton.

2 250,00 zł netto. Biorąc pod uwagę ww. cenę jednostkową oraz różnicę w ilości oszacowanego i odebranego złomu (127 ton), PZD nie dysponował wystarczającymi informacjami do stwierdzenia prawidłowości zagospodarowania potencjalnego majątku ruchomego o wartości rynkowej 285,8 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 3908-4005)

NIK zwraca także uwagę, że na etapie realizacji inwestycji PZD nie podjął z własnej inicjatywy działań celem zweryfikowania różnicy pomiędzy ilością elementów stalowych oszacowaną w kosztorysie inwestorskim a zadeklarowaną i przekazaną na złom przez wykonawcę inwestycji. Działania takie podjęte zostały dopiero wskutek zapytania gminy Łąpsze Niżne⁵⁹ i ograniczały się jedynie do pozyskania wyjaśnień od projektanta oraz spotkania z nim i wykonawcą robót budowlanych. Działania te nie przyniosły jednak wyjaśnienia powstałej rozbieżności. Projektant podtrzymał dane o ilości stali wskazane w kosztorysie (254 tony), a potwierdzeniem rzetelności tych wyliczeń była wskazana w notatce masa odpadów zatrzymanych na potrzeby PZD (około 35 ton).

(akta kontroli str. 3854-3870)

Działania podjęte w powyższej kwestii przez PZD Izba ocenia jako nierzetelne oraz niespełniające wymogów dotyczących gospodarowania mieniem powiatu. W świetle art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶⁰, zarząd i ochrona mienia powiatu powinny być wykonywane ze szczególną starannością. Zgodnie z § 6 pkt 1 Statutu, przedmiot działalności PZD obejmuje wykonywanie obowiązków Zarządcy Drogi – Zarządu Powiatu Nowotarskiego w zakresie planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg.

Były Dyrektor zeznał, że jego zdaniem projektant nie chciał się przyznać, że źle obliczył ilość złomu z rozbiórki oraz że otrzymał od pracownika informację, że projektant przewymiarował masę elementów do rozbiórki względem tego, jaka była faktyczna masa tej stali. Zeznał, że w kwietniu 2022 r. zorganizował spotkanie, na którym projektant wyjaśnił, że przyjęte przez niego masy jednostkowe służyły do oszacowania wartości kosztów rozbiórki, łącznie z robocizną i przewozem. Tak jak napisano w okazanej notatce ze spotkania w kwietniu 2022 r., w której uczestniczył projektant i pracownicy. Były Dyrektor PZD zeznał także, że projektant wyjaśnił na spotkaniu, że te masy nie powinny być w ogóle brane pod uwagę przy szacowaniu ilości materiałów z rozbiórki.

Odnosnie do masy odpadów stalowych pracownik Działu Realizacji Inwestycji i Utrzymania wyjaśnił, że ilość stali, którą oszacował projektant, a która była wzięta do opracowania przedmiaru i kosztorysu, była zwiększona, gdyż miało to rekompensować nakład pracy na rozbiórkę. Wyjaśnił, że zdaniem projektanta rzeczywista masa stali była nie do zmierzenia. Ponadto wyjaśnił, że przy moście, na miejscu rozbiórki nie dokonywał żadnych pomiarów liniowych i masowych złomu oraz że nie miał wiedzy, czy ktokolwiek, w tym wykonawca, mierzył wymiary na miejscu rozbiórki.

(akta kontroli str. 4095-4099, 4108-4109, 4111-4112)

⁵⁹ Pismo znak: GZO.7021.10.2021.RB z 4 marca 2022 r.

⁶⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.

Zarówno zeznania byłego Dyrektora, jak i wyjaśnienia pracownika PZD nie zasługują na uwzględnienie. Zdaniem Izby, gdyby przyjąć założenie o błędzie projektanta oraz przeszacowaniu ilości stali w celu zrekompensowania robocizny, nie wskazano by w kosztorysie kosztu robocizny w wysokości 1 031,56 zł za tonę. W tym kontekście należy wskazać, że wykonawca w ramach oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wycenił koszt ww. robocizny na 300,00 zł za tonę, tj. o 70% mniej niż oszacował inwestor i taką kwotę wykonawca rozliczył. Różnica pomiędzy oszacowaniem wartości robocizny przez inwestora a wartością zaoferowaną przez wykonawcę wyniosła 185 816,24 zł.

(akta kontroli str. 4111-4112)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia, że w wyniku realizacji inwestycji osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe, tj. wybudowano nowy most o parametrach określonych w dokumentacji projektowej i ZRID, rozbudowano drogę powiatową na wskazanym odcinku wraz z przebudowaniem zjazdów indywidualnych z tej drogi, wybudowano odwodnienie drogi oraz odcinek sieci teletechnicznej po nowej trasie. Niemniej jednak, w toku realizacji inwestycji i nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych stwierdzono nieprawidłowości, polegające w szczególności na:

- niewykonaniu warunków określonych w ZRID dotyczących zapewnienia nadzoru archeologicznego przy pracach ziemnych oraz uzyskania pozwolenia konserwatorskiego przed przystąpieniem do prowadzenia robót budowlanych w bezpośrednim sąsiedztwie stanowiska archeologicznego,
- nieprzeprowadzeniu wizji przyrodniczej, wymaganej ZRID, która miała na celu wykluczenie obecności lęgów ptasich jako warunek przystąpienia do wycinki drzew,
- niezapewnieniu przez PZD właściwego udokumentowania w dzienniku budowy niektórych zdarzeń i okoliczności istotnych w toku wykonywania i odbioru robót budowlanych,
- niewyegzekwowaniu od wykonawcy realizacji obowiązków określonych w specyfikacjach, dotyczących wykonania odcinków próbnych oraz próbnego skropienia warstw konstrukcyjnych,
- niewyegzekwowaniu od wykonawcy robót budowlanych dokumentowania warunków atmosferycznych, w jakich wykonywane były prace wymagające określonych temperatur podłoża lub powietrza lub wilgotności powietrza,
- dopuszczeniu do przekroczenia grubości wykonanej warstwy podbudowy w stosunku do wartości zaprojektowanej,
- niedokonaniu obmiaru złomu pochodzącego z rozbiórki starego mostu, co pozbawiło możliwości wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy ilością złomu przekazaną do punktu zbiórki odpadów a ilością oszacowaną na etapie projektowania inwestycji (różnica 127 ton), podczas gdy kwota uzyskana ze sprzedaży złomu miała stanowić dochód PZD.

W pozostałym zakresie nie stwierdzono, aby inwestycja prowadzona była niezgodnie z dokumentacją projektową lub warunkami ZRID. Nie wystąpiły również przypadki wykonywania inwestycji z naruszeniem pozostałych zapisów umowy czy naruszenia warunków odbioru robót zanikających lub ulegających

zakryciu. Aneksy do umowy zawierane były w granicach prawa, zmieniając postanowienia umowy w sposób uzasadniony i jednoznaczny. Roboty budowlane oraz usługę nadzoru inwestorskiego rozliczono prawidłowo, w oparciu o zapisy odpowiednich umów oraz postęp w realizacji prac.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:
Podjęcie działań organizacyjnych w celu wzmocnienia nadzoru nad realizacją inwestycji drogowych, w szczególności rozliczania i weryfikowania działań pracowników PZD oraz zewnętrznych wykonawców.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, 30 czerwca 2025 r.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
z up.

Mariusz Gorczyca
p.o. Wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/

Kontrolerzy:

Wioletta Zając
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Rafał Rossowski
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/