



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.5.1.2025

Krzysztof Barbachowski

p.o. Dyrektor

Podlaskiego Zarządu Dróg

Wojewódzkich w Białymstoku

ul. Elewatorska 6, 15-620 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/016 – Inwestycje mostowe

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Barbachowski, pełniący obowiązki Dyrektora od 22 lipca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Józef Władysław Sulima, Dyrektor Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, od 1 listopada 2009 r. do 10 listopada 2020 r., Krzysztof Barbachowski, p.o. Dyrektora Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, od 12 listopada 2020 r. do 31 stycznia 2021 r., Mariusz Krzysztof Nahajewski, Dyrektor Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, od 1 lutego 2021 r. do 31 stycznia 2025 r. ²
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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Małgorzata Przymierska-Dąbrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/13/2025 z 18 lutego 2025 r. Tomasz Suchowierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/34/2025 z 15 kwietnia 2025 r. (akta kontroli str. 1-29)

¹ Zwany dalej: PZDW, Inwestor, Zamawiający.

² Uchwałą z 17 lipca 2024 r Nr 20/391/2024 w związku z uchwałą 21/401/2024 został zwolniony ze stanowiska z dniem 24 lipca 2024 r. Prawomocnym wyrokiem z dnia 5 grudnia 2024 r. II SA/Bk513/2024 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził nieważność ww. uchwały. W okresie od 22 lipca 2024 r. do 13 października 2024 r. przebywał na urlopie: ojcowskim, wypoczynkowym i rodzicielskim, natomiast w okresie od 14 października 2024 r. do 31 stycznia 2025 r. na podstawie wypowiedzenia umowy o pracę był zwolniony ze świadczenia pracy. Stosunek pracy ustał 31 stycznia 2025 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, zwana dalej: ustawa o NIK

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich zrealizował inwestycję pn. „Przebudowa mostu przez rzekę Mogilna w miejscowości Poryte wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 648” uzyskując zakładane efekty rzeczowe i prawidłowo wydatkując środki finansowe na ten cel.

PZDW był właściwie przygotowany do realizacji zadania. W jego strukturze organizacyjnej zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji mostowych oraz zamówień publicznych przypisano odpowiednim wydziałom, a pracownicy, którym powierzono te obowiązki, posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie. Wymagana dokumentacja projektowa zadania – przebudowy mostu w Porytem i rozbudowy drogi – została opracowana w terminie i pozwoliła na uzyskanie wszystkich koniecznych decyzji i uzgodnień. Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze przygotowania inwestycji nie miały wpływu na terminową realizację zadania i dotyczyły m.in.: braków podpisów na dokumentach odbioru kolejnych opracowań, niewystarczającego dokumentowania czynności oraz niekompletności odebranego kosztorysu inwestorskiego.

Prawidłowo dokonano wyboru wykonawcy inwestycji i inspektorów nadzoru inwestorskiego oraz zabezpieczono interesy PZDW w zawartych z nimi umowach. Zostali oni wyłonieni zgodnie z Prawem zamówień publicznych oraz regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w PZDW w Białymstoku. Zawarta z wykonawcą robót umowa, poprzez uwzględnienie w niej warunków gwarancji i rękojmi oraz szerokiego katalogu kar umownych, zabezpieczała należyte wykonanie robót budowlanych oraz interesy inwestora.

Inwestycja została zrealizowana w terminie i zgodnie z dokumentacją projektową. Zrealizowane w związku z nią wydatki zostały poniesione w terminach i wysokościach wynikających z umowy. Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze nadzoru i dokumentowania inwestycji nie miały wpływu na prawidłowość jej realizacji. Dotyczyły one: niewskazania w żadnym z dzienników budowy inspektorów nadzoru autorskiego, nieprawidłowego dokonywania przez Inwestora skreśleń i poprawek w czterech z pięciu dzienników budowy, niewskazania w dzienniku branży drogowej kierownika robót oraz błędnego podania w dzienniku branży elektrycznej numeru uprawnień budowlanych kierownika budowy. Stwierdzono też, że w dokumentacji inwestycji nie było potwierdzenia wywiązania się przez Wykonawcę z obowiązku sprawdzenia przed dokonaniem wycinki drzew i krzewów, czy nie gniazdowały na nich zwierzęta objęte ochroną. Brak było również potwierdzenia wykonania wymaganych badań koryta oraz jego profilowania i zagęszczenia. Ponadto PZDW nie podjął działań w celu wyegzekwowania od Wykonawcy kary należnej z tytułu przedłożenia do akceptacji Programu Zapewnienia Jakości z opóźnieniem co najmniej 12 dni.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie realizacji wybranych inwestycji

Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 39/2016 Dyrektora PZDW z dnia 29 czerwca 2016 r.⁶ wyodrębnił w strukturze organizacyjnej PZDW m.in.: Wydział Planowania, Wydział ds. Gospodarki Nieruchomościami⁷ oraz Wydział Przygotowania i Realizacji Inwestycji⁸. Jednym z zadań Wydziału Planowania było opracowywanie wieloletnich planów inwestycyjnych na drogach wojewódzkich we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi zarządu dróg, dysponującymi niezbędnymi materiałami źródłowymi. Do zadań WGN należało m.in. zlecenie, nadzór i odbiór robót geodezyjnych dla potrzeb projektowania i eksploatacji dróg wojewódzkich, natomiast WPiRI miał w swoich zadaniach m.in.: przygotowanie i nadzór inwestorski nad realizacją inwestycji z zakresu budowy, rozbudowy, przebudowy, remontu dróg wojewódzkich i obiektów mostowych oraz drogowych obiektów inżynierskich, przygotowanie danych wyjściowych niezbędnych do opracowania planów inwestycji rocznych i wieloletnich. (akta kontroli str. 30-54)

Osoby zatrudnione w ww. wydziałach posiadały następujące uprawnienia: [1] budowlane do kierowania robotami budowlanymi, [2] budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej, [3] kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i nawierzchni, [4] budowlane do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, [5] budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności mostowej, [6] geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, [7] rozliczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych. W przyjętych zakresach obowiązków pracownicy mieli przypisane zadania w zakresie realizowanych inwestycji. (akta kontroli str. 55-59)

Osobami wyznaczonymi do prowadzenia i nadzoru nad realizacją umów dotyczących zadania pn. *Przebudowa mostu przez rz. Mogilna w m. Poryte wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej 648*, na każdym etapie był inspektor nadzoru inwestorskiego z uprawnieniami budowlanymi do kierowania robotami budowlanymi w specjalności mostowej oraz starszy specjalista z wykształceniem w zakresie budownictwa komunikacyjnego. Jak wyjaśnił Dyrektor, o wyznaczeniu konkretnych osób, odpowiedzialnych za realizację inwestycji na etapie dokumentacji projektowej, nadzoru nad wykonaniem umowy na roboty budowlane oraz nadzoru inwestorskiego, decydował Naczelnik Wydziału i Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji po uprzedniej ocenie ilości prowadzonych zadań inwestycyjnych przez nadzorowanych pracowników. (akta kontroli str. 1100-1104)

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Zmieniony zarządzeniami 74/2017 z 29 września 2017 r., 52/2018 z 25 maja 2018 r., 58/2018 z 25 czerwca 2018 r., 71/2019 z 18 października 2019 r., 31/2020 i 32/2020 z 25 marca 2020 r., 86/2021 z 15 czerwca 2021 r., 109/2021 z 30 lipca 2021 r., 71/2022 z 12 września 2022 r.

⁷ Zwany dalej: WGN.

⁸ Zwany dalej: WPiRI.

Zgodnie z zarządzeniem nr 38/2014 r. Dyrektora PZDW z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie Regulaminu określającego zasady przygotowania oraz prowadzenia postępowań o udzielanie zamówienia publicznego przez Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, na podstawie wniosku z 24 stycznia 2017 r. zatwierdzonego przez Dyrektora wszczęto postępowanie na opracowanie dokumentacji projektowej. Zamówienie obejmowało sześć zadań, z których jedno dotyczyło *Opracowania dokumentacji projektowej na przebudowę mostu przez rz. Mogilna w m. Poryte wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 648*. Szacowana wartość tego zadania wynosiła 64.003,16 zł netto (78.723,89 zł brutto), a podstawę wyceny stanowiło zbliżone zamówienie realizowane w 2016 roku. Ogłoszenie o zamówieniu przekazano Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej 14 lutego 2017 r., które opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej⁹ z dnia 16 lutego 2017 r., zamieszczono na stronie internetowej PZDW oraz w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego przez okres od 16 lutego do 4 kwietnia 2017 r. Zarządzeniem nr 14/2017 Dyrektora PZDW z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie powołania Komisji przetargowej postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargów nieograniczonych zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁰ powołano komisję przetargową w siedmioosobowym składzie. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia¹¹ przewidywała konieczność wniesienia wadium w wysokości 1.000 zł, które zostało przekazane przez podmioty składające oferty przelewem na rachunek PZDW. W postępowaniu dotyczącym tego zadania wpłynęły dwie oferty. Kryterium oceny złożonych ofert stanowiła cena (60 pkt.) i doświadczenie koordynatora zadania w opracowaniu materiałów niezbędnych do uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej¹² (40 pkt.). W przypadku obu ofert wykonawcy przedstawili trzy dokumentacje projektowe na podstawie, których uzyskano trzy decyzje ZRID, w związku z tym głównym czynnikiem, decydującym o wyborze oferty była najkorzystniejsza cena opracowania dokumentacji, która wynosiła 122.385,0 zł brutto. Umowę na opracowanie dokumentacji zawarto 2 czerwca 2017 r., tj. z zachowaniem terminu wskazanego w art. 94 ust. 1 pkt 1 *dawnej PZP* tj.: nie wcześniej niż 10 dni od dnia przesłania informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, jeżeli zawiadomienie to zostało przesłane przy pomocy środków komunikacji elektronicznej¹³. Rozpoczęcie realizacji zamówienia nastąpiło z dniem podpisania umowy, a termin przekazania zamawiającemu sporządzonej dokumentacji wyznaczono na 30 listopada 2017 r. Umowa przewidywała zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 10% wynagrodzenia umownego (brutto) tj. 12.238,50 zł wniesionego w formie środków pieniężnych wpłaconych na rachunek bankowy zamawiającego, które przed zawarciem umowy tj. 26 maja 2022 r., wykonawca przekazał na rachunek PZDW. Umowa zabezpieczała również interesy zamawiającego, poprzez zapisy dotyczące kar umownych będących konsekwencją odstąpienia od umowy, opóźnień w jej realizacji lub konieczności usuwania wad opracowania. Ogłoszenie o udzieleniu

⁹ Nr 2017/S 033 – 059813.

¹⁰Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.; zwana dalej: dawna PZP (stan prawny w dniu wszczęcia postępowania).

¹¹ Zwany dalej: SWIZ.

¹² Zwana dalej: decyzja ZRID.

¹³ Informację o wyborze najkorzystniejszej oferty przesłano faksem 22 maja 2017 r.

zamówienia przekazano Urzędowi Publikacji UE 3 lipca 2017 r. oraz opublikowano w Dzienniku Urzędowym UE¹⁴ z dnia 7 lipca 2017 r.

(akta kontroli str. 60-328)

Zamówienie na dokumentację obejmowało opracowanie dokumentacji projektowej mającej na celu uzyskanie decyzji ZRID, przeprowadzenia procedury przetargowej na realizację zadania i wykonanie robót oraz pełnienie usługi nadzoru autorskiego¹⁵. Wycena ofertowa zawierała zastrzeżenie, że w przypadku braku konieczności opracowania, pozycja kosztorysowa nie zostanie opłacona. W dniu podpisania umowy tj. 2 czerwca 2017 r. wykonawca przedłożył do akceptacji PZDW harmonogram prac projektowych¹⁶, który zaktualizował 16 października 2017 r.¹⁷ zaznaczając, że zmiany nie będą miały wpływu na termin przekazania dokumentacji. Wykonawca uzyskał akceptację zaproponowanego schematu rozmieszczenia otworów badawczych, niezbędnych do opracowania dokumentacji geotechnicznej oraz zgłosił Inwestorowi zamiar przystąpienia do wykonania robót geologicznych. W toku realizacji zamówienia pojawiła się konieczność przebudowy i budowy dodatkowych sieci w związku z planowaną inwestycją, w związku z tym wykonawca przedstawił niezbędne uprawnienia osób projektujących i sprawdzających poszczególnych branż (elektryczna, sanitarna, telekomunikacyjna). W toku opracowywania dokumentacji techniczne 2017/S 128-j odbyło się pięć spotkań technicznych z udziałem przedstawicieli inwestora i wykonawcy oraz konsultacje społeczne dotyczące planowanego przedsięwzięcia. Dwa z 10 protokołów przekazania dokumentacji projektowej dotyczące przekazania wtórnika geodezyjnego oraz projektu podziału nieruchomości, stanowiące podstawę sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego, nie zostały podpisane przez przedstawiciela Inwestora. Dziewięć z 10 protokołów przekazania dokumentacji projektowej zostało sporządzonych do 30 listopada 2017 r.¹⁸, natomiast jeden został sporządzony 19 stycznia 2018 r. i dotyczył projektów podziału nieruchomości. W protokole zdawczo-odbiorczym z 30 listopada 2017 r. podpisanym przez wykonawcę i przedstawicieli zamawiającego oraz zatwierdzonym przez Dyrektora PZDW w załączniku nr 1 wymieniono opracowania dotyczące podziału nieruchomości jako wykonane i opracowane, co było niezgodne z przedstawioną dokumentacją, o czym szerzej napisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W protokole zdawczo-odbiorczym, w uwagach dokonano adnotacji o wstrzymaniu, zgodnie z § 8 ust. 2 umowy¹⁹ z 2 czerwca 2017 r., wypłaty 50% wartości wykonanych opracowań tj.

¹⁴ Nr 2017/S 128 – 261749.

¹⁵ Do uzyskania zezwolenia przewidziane były następujące dokumenty: [1] wtórnik w skali 1:500 i opracowanie ewidencyjne, [2] opracowanie badań i pomiarów, [3] materiały do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, [4] raport oddziaływania na środowisko, [5] materiały do decyzji zezwolenia na realizację inwestycji drogowych lub materiały do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, [6] operaty wodnoprawne, [7] projekt budowlany, [8] projekt wykonawczy w tym: projekt wykonawczy, SST, część przedmiarowo-kosztorysowa, kosztorys inwestorski, [9] projekty branżowe: kanalizacji deszczowej, przebudowa wodociągu, przebudowa kanalizacji sanitarnej, przebudowa sieci gazowej, przebudowa urządzeń telekomunikacyjnych, przebudowa urządzeń energetycznych, przebudowa urządzeń infrastruktury technicznej PKP, [10] projekty czasowej i stałej organizacji ruchu, [11] projekty podziału wraz z wyznaczeniem i utwaleniem na gruncie nowych punktów granicznych oraz ich oznakowaniem w terenie i protokolarnym przekazaniu zamawiającemu – 20 działek.

¹⁶ Zaakceptowany przez PZDW 19 czerwca 2017 r.

¹⁷ Akceptacja Inwestora 18 października 2017 r.

¹⁸ Termin realizacji zadania wynikający z umowy.

¹⁹ Nr WZP.2516.6.2017.

42.837,5 zł netto (52.690,13 zł brutto) do czasu sprawdzenia, poprawienia lub uzupełnienia opracowań przez Wykonawcę, otrzymania decyzji ZRID oraz wyznaczenia i utrwalenia na gruncie nowych punktów granicznych, które miało nastąpić w terminie dwóch miesięcy od daty uzyskania ostatecznej decyzji ZRID, jednak nie dłużej niż 36 miesięcy od dnia podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego. Protokół odbioru końcowego usługi spisano 21 listopada 2018 r., potwierdzając w nim odbiór opracowania zgodnie z załącznikami do protokołu zdawczo-odbiorczego z 30 listopada 2017 r. Protokół stanowił podstawę zwolnienia wstrzymanej kwoty wynagrodzenia za wykonanie usługi²⁰ oraz zwolnienia 70% wniesionego zabezpieczenia wykonania zamówienia tj. 8.566,95 zł²¹. W dniu 21 listopada 2018 r. podpisano również kartę gwarancyjną jakości wykonania dokumentacji, w której udzielono gwarancji na okres pięciu lat, licząc od dnia spisania protokołu odbioru końcowego. (akta kontroli str. 307-374)

W ramach dokumentacji projektowej sporządzono kosztorys inwestorski, który nie zawierał niektórych elementów określonych 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-użytkowym²², o czym szerzej napisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 374-403)

Na podstawie sporządzonych materiałów PZDW 14 września 2017 r. złożył do Burmistrza Stawisk wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. *Przebudowa mostu przez rz. Mogilna w m. Poryte wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 648*. Po rozpatrzeniu wniosku Burmistrz Stawisk wydał 28 września 2017 r. postanowienie²³ o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla wskazanego przedsięwzięcia. Analiza wniosku wykazała bowiem, że zakres planowanego zamierzenia nie kwalifikuje go do przedsięwzięć wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 60 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁴ i nie należy ono do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. (akta kontroli str. 404-406)

Wnioskiem z 7 listopada 2017 r. PZDW wystąpił do Starosty Kolneńskiego²⁵ o zatwierdzenie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej z rozpoznania podłoża gruntowego, która powstała w wyniku robót geologicznych przeprowadzonych na podstawie projektu zatwierdzonego przez Starostę decyzją z 17 października 2017 r.²⁶ Decyzją z 17 listopada 2017 r.²⁷ Starosta zatwierdził dokumentację geologiczno-inżynierską z rozpoznania podłoża gruntowego uznając, że spełniała ona wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej²⁸. (akta kontroli str. 407-408)

²⁰ Przelewu wstrzymanej kwoty wraz z odsetkami dokonano 26 listopada 2018 r.

²¹ Zwrotu wraz z odsetkami dokonano 19 grudnia 2018 r.

²² Dz. U. Nr 130, poz.1389; rozporządzenie uchylone.

²³ Nr OŚR.6220/13.2017.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 71; rozporządzenie uchylone.

²⁵ Zwany dalej: Starosta.

²⁶ Nr BŚ.6540.3.2017.

²⁷ Nr BŚ.6541.1.2017.

²⁸ Dz. U. poz. 2033.

Decyzją²⁹ z 21 listopada 2017 r. Starosta udzielił PZDW pozwolenia wodnoprawnego na: [1] rozbiórkę istniejącego mostu na rzece Mogilna; [2] budowę przepustu o przekroju łukowo-kołowym z płaszczy blach stalowych karbowanych; [3] budowę dwóch przepustów tymczasowych; [4] budowę otwartych rowów przydrożnych i przepustów pod zjazdami; [5] budowę urządzenia wodnego – wylotu kolektora deszczowego; [6] szczególne korzystanie z wód w zakresie wprowadzania oczyszczonych ścieków - wód opadowych i roztopowych wylotem do rowu przydrożnego; [7] przejście kanałem technologicznym pod rzeką Mogilna. Wykonanie wskazanych prac miało zostać wykonane zgodnie z wytycznymi i parametrami technicznymi określonymi w decyzji. Pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód w zakresie wprowadzania oczyszczonych ścieków – wód opadowych i roztopowych z wylotem rowu przydrożnego zostało wydane na okres 10 lat, tj. do dnia 20 listopada 2027 r. (akta kontroli str. 409-413)

Decyzją³⁰ z 27 grudnia 2017 r. Starosta udzielił PZDW w Białymstoku pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia wodnego – tymczasowego kanału obiegowego na rzece Mogilna. Decyzja zobowiązywała inwestora do rozpoczęcia budowy urządzenia w ciągu trzech lat od dnia, w którym niniejsze pozwolenie stało się ostateczne, spełniając jednocześnie wymagania wynikające z ustawy Prawo budowlane. (akta kontroli str. 414-415)

Ze względu na nieprzystąpienie do realizacji inwestycji w wyznaczonym okresie Inwestor musiał zlecić ponowne wykonanie operatu wodnoprawnego oraz wystąpić o nowe pozwolenie wodnoprawne. Zgodnie z zarządzeniem nr 9/2021 Dyrektora PZDW z dnia 29 stycznia 2021 r. w sprawie regulaminów określających zasady przygotowania oraz prowadzenia postępowań o udzielanie zamówienia publicznego w Podlaskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Białymstoku³¹, Dyrektor PZDW zatwierdził wniosek z 19 stycznia 2022 r. o rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł, obejmującego wykonanie operatu wodnoprawnego w ramach zadania *Przebudowa mostu przez rzekę Mogilna w m. Poryte wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 648*. Wartość zamówienia oszacowano na podstawie cen uzyskanych telefonicznie od potencjalnych wykonawców. Do złożenia ofert zaproszono dwóch potencjalnych wykonawców, z których jeden odpowiedział na zaproszenie i złożył ofertę o wartości 4.920 zł brutto, spełniającą warunki zawarte w zaproszeniu. Umowę³² na wykonanie dokumentacji zawarto 2 lutego 2022 r. z terminem realizacji zamówienia do 23 lutego 2022 r. Sporządzony operat wodnoprawny odebrano protokołem odbioru, sporządzonym i zatwierdzonym 15 lutego 2022 r. Na podstawie sporządzonego operatu wodnoprawnego Dyrektor PZDW 2 marca 2022 r. wystąpił do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarząd Zlewni w Giżycku o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia wodnego – tymczasowego kanału obiegowego na rzece Mogilna. Decyzją z 4 kwietnia 2022 r.³³ Dyrektor Zarządu Zlewni w Giżycku udzielił pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia określonego we wniosku,

²⁹ Nr BŚ.6341.29.2017.

³⁰ Nr BŚ.6341.33.2017.

³¹ Zmienione zarządzeniem nr 71/2021 z 7 maja 2021 r. i 153/2021 z 14 grudnia 2021 r. Dalej zwany: regulamin zamówień publicznych.

³² Nr WZP.2516.1.2022.

³³ Nr BI.ZUZ.3.4210.49.2022.EC.

zobowiązując inwestora m.in. do powiadomienia Zarządu Zlewni w Giżycku o terminie rozpoczęcia i zakończenia robót przynajmniej 7 dni przed przystąpieniem do prac w obrębie wód publicznych, zgłoszenia urządzenia wodnego objętego niniejszą decyzją. Dyrektor wyjaśnił, że *o rozpoczęciu robót powiadomiono Zarząd Zlewni w Giżycku pismem informującym o przekazaniu terenu budowy Wykonawcy robót znak WPIRI.400.5.6.2017 z dnia 30.03.2022 r. Dodatkowo na podstawie zawartego Porozumienia z dnia 31.03.2022 r. ws. nieodpłatnego zajęcia gruntów pokrytych wodami płynącymi na czas realizacji zadania Wykonawca podpisał w dniu 2.04.2022 r. z PGW WP Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku protokół zdawczo-odbiorczy przekazania gruntów pokrytych wodami płynącymi na czas realizacji inwestycji. Natomiast o spełnieniu obowiązku powiadomienia o zakończeniu robót świadczy podpisany przez Wykonawcę robót w dniu 25.10.2022 r. z PZG WP Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku protokół zdawczo-odbiorczy przejęcia użytkowania po zakończeniu realizacji inwestycji.* Po zakończeniu realizacji inwestycji, obiekt tymczasowy rozebrano.

(akta kontroli str. 414-452, 481-514, 1105-1128)

Decyzjami³⁴ z 29 grudnia 2017 r. Starosta ustalił linie brzegu rzeki Mogilna zgodnie z załącznikami do opisu projektu rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami do gruntów przyległych. (akta kontroli str. 453-458)

PZDW w Białymstoku 9 listopada 2017 r. złożył do Wojewody Podlaskiego³⁵ wniosek uzupełniony 21 listopada 2017 r. i 19 stycznia 2018 r. o wyrażenie zgody na odstąpienie od warunków określonych w § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³⁶ w związku z planowaną inwestycją polegającą na *Przebudowie mostu przez rzekę Mogilna w m. Poryte wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 648.* Po rozpatrzeniu wniosku Wojewoda Podlaski postanowieniem³⁷ z dnia 22 lutego 2018 r. udzielił zgody na odstąpienie polegające na zmniejszeniu szerokości drogi wojewódzkiej nr 648 klasy G o przekroju jednojezdniowym 1x2 w liniach rozgraniczających, poza terenem zabudowy do minimalnie 17 m, przy normatywnej szerokości wynoszącej co najmniej 25 m, pod warunkiem: zastosowania odpowiedniego oznakowania poziomego i pionowego. (akta kontroli str. 459-464)

Dyrektor PZDW pismem³⁸ z 7 maja 2018 r.³⁹, uzupełnionym pismem z 29 maja 2018 r., wystąpił do Wojewody Podlaskiego o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na przebudowie mostu przez rzekę Mogilna w miejscowości Poryte, gm. Stawiski, pow. Kolneński, wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 648 oraz zatwierdzenia podziału nieruchomości. Na podstawie tego wniosku Wojewoda Podlaski 2 sierpnia 2018 r. wydał decyzję nr 10/2018⁴⁰ o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w której zatwierdził projekt budowlany w zakresie robót budowlanych obejmujących: rozbiórkę istniejącego mostu, budowę przepustu pod drogą wojewódzką, rozbudowę jezdni drogi wojewódzkiej od km 30+490,00 do km 31+214,00, budowę zjazdów indywidualnych i publicznych, budowę przepustów pod zjazdami, budowę chodników dla pieszych, budowę kanalizacji deszczowej, przebudowę

³⁴ Nr BŚ.6330.1.2017 oraz BŚ.6330.2.2017.

³⁵ Dalej zwany: Wojewoda.

³⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 124; rozporządzenie uchylone.

³⁷ Nr AB-I.7840.22.17.2017.AK.

³⁸ Nr WPIRI.400.5.2.2017.

³⁹ Data wpływu do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego 8 maja 2018 r.

⁴⁰ Nr pisma AB-I.7820.1.1.2018.AK.

wodociągu, budowę kanału technologicznego, wycinkę drzew i krzewów, doświetlenie przejścia dla pieszych, budowę stacji pogodowej, budowę solarnego systemu zasilającego w energię elektryczną, budowę kablowej instalacji elektrycznej, budowę i rozbiórkę elementów tymczasowych, w tym: drogi objazdowej, tymczasowych przepustów, kanału obiegowego, które zostaną rozebrane w ciągu sześciu miesięcy od uzyskania pozwolenia na użytkowanie nowego obiektu. Przywołaną decyzją Wojewoda zatwierdził podział nieruchomości, nałożył na zarządcę drogi obowiązek dokonania budowy lub przebudowy zjazdów na nieruchomościach, stanowiących działki do tymczasowego zajęcia oraz na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴¹, zgodnie z art. 36 ust. 1 i art. 42 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴², zobowiązał inwestora do zachowania następujących warunków: [1] geodezyjnego wyznaczenia projektowanego obiektu w terenie, a po wybudowaniu geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obejmującej położenie go na gruncie; [2] ustanowienia kierownika budowy, który jest obowiązany prowadzić dziennik budowy; [3] ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego; [4] w przypadku zmiany kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego, należało dołączyć do dokumentacji budowy ich oświadczenia o przejęciu obowiązków pełnienia tych funkcji; [5] przechowywania dokumentów budowy, dokumentacji powykonawczej i innych dokumentów dotyczących obiektu przez okres istnienia tego obiektu. Decyzja stała się ostateczna 6 września 2018 r.

(akta kontroli str. 465-480)

W ramach projektowanej inwestycji zaplanowano rozbiórkę istniejącego mostu i budowę przepustu pod drogą wojewódzką. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakimi powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie⁴³, przepust to budowla o przekroju poprzecznym zamkniętym, przeznaczona do przeprowadzenia cieków, szlaków wędrówek zwierząt dziko żyjących lub urządzeń technicznych przez korpus drogi. Na inwestycję w takim kształcie została wydana decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zgodnie z § 1 zarządzenia Nr 38 Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2010 r. w sprawie wyznaczania wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych usytuowanych w ciągach dróg publicznych⁴⁴, klasę obciążenia zgodnie z wojskową klasyfikacją obciążenia wyznacza się tylko obiektom mostowym. Jak wyjaśnił Dyrektor w *dokumentacji projektowej pn.: Przebudowa mostu przez rz. Mogilna w m. Poryte wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 648 z uwagi na zły stan techniczny istniejącego mostu zdecydowano o jego rozbiórce i wykonaniu nowego przepustu. Z uwagi na powyższe nie wyznaczono wojskowej klasy obciążenia obiektu mostowego, ponieważ zgodnie z ww. zarządzeniem dla przepustów powyższej klasy nie wyznacza się.*

(akta kontroli str. 465-480, 1100-1104)

⁴¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1474 (stan prawny w dniu wydania decyzji).

⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm. (stan prawny w dniu wydania decyzji).

⁴³ Dz. U. Nr 63, poz. 735, ze zm.; rozporządzenie uchylone.

⁴⁴ Dz. Urz. Ministra Infrastruktury z 2010 r. Nr 13, poz. 37.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Część protokołów przekazania dokumentacji projektowej spisano niezgodnie z umową o sporządzenie dokumentacji projektowej z 2 czerwca 2017 r. albo wcale ich nie sporządzono. I tak:

a) Dwa⁴⁵ z 10 protokołów przekazania dokumentacji projektowej dotyczące wtórnika geodezyjnego i projektu podziału nieruchomości, stanowiące podstawę sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego, nie zostały podpisane przez przedstawiciela Inwestora co było niezgodne z § 11 ust. 1 pkt 1 i 2 umowy, stanowiącym że *przekazanie opracowania/dokumentacji wraz z wykazem opracowań, podpisane przez Wykonawcę, które następuje przy piśmie w siedzibie Zamawiającego w obecności jego przedstawiciela i kończy się podpisaniem protokołu przekazania dokumentacji, natomiast odbiór przedmiotu zamówienia, następuje po podpisaniu protokołu przekazania dokumentacji i sprawdzeniu przez Zamawiającego(...)*. Jak wyjaśnił Dyrektor wskazane dwa protokoły przekazania dokumentacji projektowej zostały przekazane przez Projektanta na podstawie §11 ust. 1 pkt. 1 zawartej umowy wraz z dokumentacją, która była przy tych protokołach przekazana Zamawiającemu do weryfikacji. Niestety z powodu upływu czasu (8 lat) nie jesteśmy w stanie jednoznacznie określić powodu braku podpisu odbierającego. Wykazać należy, iż 50% wartości faktury wystawionej za wykonaną usługę zostało wstrzymane i zwolnione pismem z dnia 23.11.2018 r. po uzupełnieniu wszystkich opracowań, uzyskaniu decyzji ZRID i protokolarnym wyznaczeniu i utrwaleniu na gruncie nowych punktów granicznych. Pomimo brakujących podpisów na dwóch protokołach przekazania dokumentacji projektowej ostatecznie uzyskano wszystkie niezbędne do prawidłowej realizacji inwestycji decyzje formalno-prawne co świadczy o poprawności i kompletności wykonanej dokumentacji.

(akta kontroli str. 307-374, 1090-1099)

b) Przedstawiciele Inwestora podpisali, a Dyrektor PZDW zatwierdził protokół zdawczo-odbiorczy z 30 listopada 2017 r., który w załączniku nr 1 wymieniał jako wykonane i opracowane opracowania dotyczące podziału nieruchomości. Tymczasem opracowania te wykonawca finalnie przekazał dopiero 18 stycznia 2018 r., przy czym nie zostało to potwierdzone protokołem przekazania. Było to niezgodne z § 11 ust. 1 pkt 2 umowy stanowiącym, że *odbiór przedmiotu zamówienia następuje po podpisaniu protokołu przekazania dokumentacji sprawdzeniu przez Zamawiającego kompletności i poprawności dokumentacji; odbiór następuje w siedzibie Zamawiającego w obecności jego przedstawiciela i kończy się podpisaniem protokołu zdawczo-odbiorczego*. Jak wyjaśnił Dyrektor w dniu 30.11.2017 r. *został podpisany protokół zdawczo-odbiorczy dokumentacji przekazanej za tym protokołem zgodnie z dołączonym wykazem dokumentacji. Jednocześnie Zamawiający zgodnie z zapisami § 8 ust. 2 umowy WZP.2516.6.2017 z dnia 02.06.2017r. (faktura F/000026/17 z dnia 30.11.2017r., data wpływu 04.12.2017r.) wstrzymał wypłatę 50% wartości wykonanych opracowań tj. 85 675,00 zł x 50% = 42 837,50 zł do czasu sprawdzenia, poprawienia i/lub uzupełnienia opracowań przez Wykonawcę, otrzymania decyzji ZRID oraz wyznaczenia i utrwalenia na*

⁴⁵ Protokół przekazania dokumentacji projektowej z 3 października 2017 r. i 19 stycznia 2018 r.

gruncie nowych punktów granicznych. W dniu 07.11.2017 r. Projektant przekazał Zamawiającemu projekt rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami w celu przeprowadzenia procedury polegającej na ustaleniu linii brzegowej rzeki. W dniu 13.11.2017 r. został złożony wniosek o ustalenie linii brzegowej rzeki. Decyzje ustalające linie brzegową rzeki zostały wydane w dniu 29.12.2017 r., a stały się ostateczne w dniu 18.01.2018 r. Po dokonaniu ostateczności ww. decyzji w dniu 19.01.2018r. Projektant przekazał poprawione (dostosowane do stanu prawnego) projekty podziału. Dodatkowo wyjaśniamy, że przez przeoczenie nie został podpisany protokół przekazania dokumentacji projektowej dotyczący projektów podziału jednak w dniu 21.11.2018 r. został podpisany protokół odbioru końcowego usługi, który mówi o kompletnym wykonaniu usługi oraz zwolniono ww. wstrzymaną kwotę. (akta kontroli str. 307-374, 1090-1099)

Zdaniem NIK, w sytuacji wstrzymania wypłaty części wynagrodzenia do czasu poprawienia opracowań należało sporządzić i obustronnie podpisać protokół przekazania dokumentacji projektowej z odpowiednią adnotacją co do dalszych czynności związanych z przedłożoną dokumentacją. Brak podpisów przedstawicieli inwestora na protokole przekazania dokumentacji albo niesporządzenie takiego protokołu nie zapewniało rzetelnego odzwierciedlenia przebiegu realizacji umowy, zwłaszcza w kontekście konieczności dokonywania poprawek lub uzupełnień przez wykonawcę.

2. Kosztorys inwestorski, przekazany i odebrany protokołem przekazania dokumentacji projektowej z 31 października 2017 r. podpisanym przez Wykonawcę i pracownika inwestora, nie zawierał niektórych elementów określonych 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-użytkowym, tj.: [1] podpisu osoby koordynującej zadanie w zakresie wszystkich branż, Dyrektor wyjaśnił, że *szczegółowe kosztorysy inwestorskie zostały podpisane zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym przez osoby odpowiedzialne za ich wykonanie – odpowiednich projektantów branżowych. Jedynie zbiorcze zestawienie kosztów całej inwestycji nie zostało podpisane przez osobę koordynującą wszystkie opracowania i branże, na co przez przeoczenie nie zwrócono uwagi podczas weryfikacji dokumentacji, ale jest ono jedynie tabelarycznym zestawieniem, a jego wykonanie polega na przeniesieniu wartości ze szczegółowych kosztorysów inwestorskich, [2] ogólnej charakterystyki obiektu i robót z krótkim opisem technicznym wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu i robót, tabeli wartości elementów scalonych w postaci sumarycznego zestawienia wartości robót określonych przedmiarem robót, łącznie z narzutami kosztów pośrednich i zysku, odniesionych do elementu obiektu lub zbiorczych rodzajów robót, założeń wyjściowych do kosztorysowania, kalkulacji szczegółowej cen jednostkowych, analizy indywidualnej nakładów rzeczowych oraz analizy własnej cen czynników produkcji i wskaźników narzutów kosztów pośrednich i zysku, do czego odniósł się Dyrektor wyjaśniając, że *kosztorys inwestorski stanowi integralną część zamówienia i wskazać należy, iż część opisowa tj. Opis techniczny, który opisuje projektowany obiekt wraz ze wszystkimi jego**

składowymi i parametrami, znajduje się w Projekcie Budowlanym i Projekcie Wykonawczym. W związku z powyższym nie ma konieczności wielokrotnego powtarzania ww. opisów w szczególności udzielania zamówienia publicznego, gdzie PB i PW udostępnione potencjalnemu wykonawcy robót przede wszystkim mają ukazywać stan projektowany będący przedmiotem wyceny. Wskazać należy, iż kosztorys inwestorski nie stanowi materiału udostępnianego potencjalnym oferentom oraz służy Zamawiającemu do określenia wartości zamówienia, a co za tym idzie, trybu udzielenia zamówienia zgodnie z Prawem Zamówień Publicznych oraz ustalenia wysokości wstępnego budżetu danego zamówienia, który ulega również korekcie po ujawnieniu wartości ofert. Wskazać również należy, że kosztorys inwestorski został sporządzony zgodnie z § 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 18 maja 2004r. metodą kalkulacji uproszczonej w związku z tym nie posiada takich elementów jak m.in.: narzuty, koszty pośrednie, koszt zakupu i zysk, kalkulacji szczegółowych itp. Ponadto przy sporządzaniu kosztorysu inwestorskiego metodą kalkulacji uproszczonej wszystkie powyższe czynniki cenotwórcze są zawarte w cenie jednostkowej, gdyż jest to cena rynkowa zgodnie z § 3 ust. 2 pkt. 1 z zawartych umów lub powszechnie stosowanych publikacji. Przedmiotowy rozpatrywany kosztorys zawiera tabelę elementów scalonych w postaci zbiorczego kosztorysu inwestorskiego (str. 27).

(akta kontroli str. 375-403, 1090-1099)

NIK zauważa, że ustawodawca w przepisach wykonawczych wskazał obligatoryjne elementy, które mają znaleźć się w kosztorysie inwestorskim. Natomiast projekt budowlany i wykonawczy stanowiły odrębne opracowanie, którego zakres i skład określało rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁴⁶.

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej PZDW zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji mostowych oraz zamówień publicznych przypisano odpowiednim wydziałom, a pracownicy, którym powierzono te obowiązki posiadali wymagane wykształcenie i doświadczenie. W celu realizacji zadania terminowo opracowano wymaganą dokumentację projektową, na podstawie, której uzyskano wszystkie konieczne decyzje i uzgodnienia. Stwierdzone nieprawidłowości ostatecznie nie miały wpływu na terminową realizację zadania i dotyczyły m.in.: braków podpisów na dokumentach odbioru kolejnych opracowań, niewystarczającego dokumentowania czynności oraz niekompletności odebranego kosztorysu inwestorskiego.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Wybór wykonawcy inwestycji

Zgodnie z zarządzeniem nr 9/2021 Dyrektora PZDW z dnia 29 stycznia 2021 r. w sprawie regulaminów określających zasady przygotowania oraz prowadzenia postępowań o udzielanie zamówienia publicznego w Podlaskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Białymstoku⁴⁷, na podstawie wniosku z 31 stycznia 2022 r. o ustalenie trybu i wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130.000 zł, zatwierdzonego przez Dyrektora PZDW rozpoczęto procedurę wyboru wykonawcy inwestycji *Przebudowa mostu przez rz. Mogilna w m. Poryte wraz*

⁴⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1935, rozporządzenie uchylone.

⁴⁷ Zmienionego zarządzeniem nr 71/2021 z 7 maja 2021 r. i 153/2021 z 14 grudnia 2021 r., zwanego dalej: zarządzeniem wewnętrznym.

z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 648. W informacjach zawartych we wniosku określono: przedmiot zamówienia, uzasadnienie konieczności (celowości) udzielenia zamówienia publicznego, uzasadnienie braku możliwości podziału zamówienia na części, szacunkową wartość zamówienia (bez VAT) – 5.562.072,48 zł, podstawę szacowania wartości przedmiotu zamówienia, termin realizacji zamówienia, kwotę wadium oraz należytego zabezpieczenia umowy, wybór trybu zamówienia, osoby proponowane do składu komisji przetargowej, kryteria oceny ofert, warunki zamówienia, zabezpieczenie finansowe na realizację przedmiotowego celu. Podstawą szacowania wartości zamówienia były kosztorys inwestorski sporządzony w lipcu 2018 roku przez wykonawcę dokumentacji projektowej. Wartość zamówienia określono na 5.025.213,85 zł netto. Na potrzeby szacowania wartości zamówienia wartość kosztorysową zwaloryzowano wskaźnikiem zmiany cen stanowiącym sumę wskaźników za okres od IV kwartału 2018 r. do III kwartału 2021 r., który wynosił 1,106832992 %. Jak wyjaśnił Dyrektor kosztorys inwestorski został sporządzony przez Wykonawcę dokumentacji projektowej w lipcu 2018 roku. Wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nastąpiło na podstawie wniosku z dnia 31.01.2022 r., w którym wartość szacunkową zamówienia ustalono na podstawie kosztorysu inwestorskiego z lipca 2018 roku z uwzględnieniem zmiany cen poprzez zastosowania przeliczenia przez kwartalny wskaźnik zmiany cen produkcji budowlano-montażowej publikowany w Komunikatach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Zaznaczyć należy, że szacunkowa wartość zamówienia była porównywalna ze złożoną ofertą przez potencjalnego Wykonawcę w postępowaniu przetargowym. Aktualizacja kosztorysów inwestorskich poprzez zastosowanie przeliczenia przez kwartalny wskaźnik zmiany cen produkcji budowlano-montażowej jest wieloletnią praktyką tut. Zarządu, która wielokrotnie była kontrolowana przez różne Instytucje m.in. Krajową Administrację Skarbową oraz Urząd Zamówień Publicznych podczas kontroli uprzednich postępowań przekraczających progi unijne i żadna z instytucji kontrolujących nie kwestionowała sposobu aktualizacji kosztorysów inwestorskich. (akta kontroli str. 481-615, 1090-1099)

Dyrektor PZDW zarządzeniem nr 16/2022 z 7 lutego 2022 r. powołał Komisję przetargową do przeprowadzenia postępowania i oceny spełnienia przez Wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz oceny ofert w skład, której weszło ośmiu pracowników PZDW. Ogłoszenie o zamówieniu na roboty budowlane zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych⁴⁸ 7 lutego 2022 r.⁴⁹, które następnie zmieniono i ponownie opublikowano 18 lutego 2022 r. w BZP⁵⁰. Specyfikacja Warunków Zamówienia⁵¹ zawierała wszystkie elementy wskazane w art. 281 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych⁵². SWZ była udostępniona w całości na stronie internetowej PZDW od 7 do 28 lutego 2022 r. Termin składania ofert wyznaczono na 23 lutego 2022 r, jednak ze względu na konieczność uzupełnienia SWZ o dokumentację geologiczną, projekt wykonawczy branża sanitarna, SST Kanalizacja deszczową oraz SST Sieć wodociągowa z przyłączeniem, termin ten wydłużono do 28 lutego 2022 r. Termin związania wykonawcy ofertą przedłużono zaś z 24 do 29 marca 2022 r. Zgodnie z art. 97 PZP Inwestor wymagał wadium w wysokości 100.000 zł, wniesionego w pieniądzu, gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej bądź

⁴⁸ Zwany dalej: BZP.

⁴⁹ Nr 2022/BZP 00047943/01.

⁵⁰ Nr 2022/BZP 00061982/01.

⁵¹ Zwana dalej: SWZ.

⁵² Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.; zwana dalej: PZP.

poręczeniach udzielonych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości⁵³. Dwóch z czterech oferentów złożyło wadium w postaci gwarancji ubezpieczeniowych⁵⁴, jeden złożył gwarancję bankową⁵⁵, a jeden wpłacił wadium na konto bankowe PZDW wskazane w SWZ. Treść złożonych ofert odpowiadała wymaganiom SWZ. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano w oparciu o kryteria wskazane w SWZ tj.: cena – 60% (maksymalnie 60 pkt.), okres gwarancji i rękojmi - 40% (maksymalnie 40 pkt.)⁵⁶. W trakcie postępowania wykonawcy nie wnosili odwołań. Protokół postępowania, przeprowadzonego w trybie podstawowym, zatwierdzony przez Dyrektora PZDW, zawierał wszystkie elementy określone w art. 72 PZP⁵⁷. Umowę na realizację inwestycji⁵⁸ zawarto 29 marca 2022 r. tj. w ostatnim dniu związania Wykonawcy ofertą, z zachowaniem terminu wskazanego w art. 308 ust. 2 PZP tj.: po upływie 5 dni od dnia przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁵⁹. Treść zawartej umowy była zgodna z projektem zawartym w SWZ. Wartość umowy była zgodna z najkorzystniejszą ofertą wybraną w postępowaniu i wynosiła 6.849.548,47 zł brutto (5.568.738,59 zł netto). W umowie określono terminy 3 etapów jej realizacji: [1] przekazanie protokolarne placu budowy: w ciągu 14 dni roboczych od daty zawarcia umowy, [2] zakończenie realizacji robót: 210 dni od daty zawarcia umowy, tj.: do dnia 25 października 2022 z. [3] zakończenie realizacji zamówienia: 240 dni od dnia zawarcia umowy tj.: 24 listopada 2022 r. Do umowy zawarto dwa aneksy. Aneksem nr 1 z 6 kwietnia 2022 r. dodano: [1] w § 5 *Płatności* dotyczące podstawy płatności, wprowadzając jako jej podstawę protokół odbioru częściowego, [2] w § 17 i 18 *Odbiór robót* nowy warunek i rodzaj tj.: odbiór częściowy oraz ust. 9 warunki odbioru częściowego. Aneksem nr 2 z 18 października 2022 r. zmniejszono wartość umowy do kwoty 6.831.758,10 brutto (5.554.274,88 netto) tj. o 17.790,37 zł brutto (14.463,71 zł netto). Powodem zmiany wartości umowy było wystąpienie robót zamiennych określonych protokołem konieczności⁶⁰ z 16 sierpnia 2022 r. w związku ze zmianą sposobu zasilania stacji pogodowej oraz znaku aktywnego D-6⁶¹. Zmiana została zaakceptowana przez nadzór autorski zgodnie z projektem zamiennym. Koszty robót zamiennych zostały ustalone w trakcie negocjacji Zamawiającego z Wykonawcą, na podstawie których sporządzono kosztorys robót zamiennych. Zamawiający zgodnie z art. 448 PZP, terminowo opublikował ogłoszenie o wykonaniu umowy⁶² tj. 6 dni po zakończeniu realizacji zamówienia⁶³.

(akta kontroli str. 616-707)

Wykonawca zobowiązany był do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% wynagrodzenia brutto tj.: 342.477,42 zł

⁵³ Dz. U. z 2025 r. poz. 98.

⁵⁴ Gwarancja nr 727500109237 z 25 lutego 2022 r. oraz nr 727500109052 z 25 lutego 2022 r.

⁵⁵ Gwarancja nr 54345384756 z 23 lutego 2022 r.

⁵⁶ Przy założeniu, że udzielenie 5 letniej gwarancji na roboty objęte zamówieniem – 0 pkt, udzielenie 6 letniej gwarancji na roboty objęte zamówieniem – 20 pkt., udzielenie 7 letniej gwarancji na roboty objęte zamówieniem – 40 pkt.

⁵⁷ M. in.: nazwę i adres zamawiającego, wskazanie przedmiotu i wartości zamówienia, informację o trybie udzielenia zamówienia, wartość umowy, wyniki badań i oceny ofert.

⁵⁸ Nr WZP.2513.1.2022.

⁵⁹ Informację o wyborze najkorzystniejszej oferty przesłano drogą mailową 22 marca 2022 r.

⁶⁰ Nr 01/W/K/648.5/08/2022.

⁶¹ Zaprojektowane zasilanie urządzeń w postaci solarnej nie zapewniało ciągłości i wymaganych parametrów zasilania.

⁶² Publikacja w Biuletynie Zamówień publicznych pod nr 2022/BZP 00466802/01.

⁶³ Odbiór techniczny końcowy nastąpił 24 listopada 2022 r.

w formie gwarancji ubezpieczeniowej, którą złożył Inwestorowi⁶⁴. Gwarancja obejmowała zapłatę należności: [1] w okresie od 29 marca do 24 grudnia 2022 r. do wysokości pełnej kwoty gwarancji w zakresie należytego wykonania umowy; [2] w okresie od 25 listopada 2022 r. do 10 grudnia 2029 r. do kwoty 102.743,23 zł w zakresie gwarancji należytego usunięcia wad i usterek ujawnionych w ww. okresie po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego, a które to należności nie zostały zapłacone przez Wykonawcę. (akta kontroli str. 698-703)

Umowa na realizację inwestycji zawierała zapisy dotyczące udzielenia Zamawiającemu gwarancji i rękojmi na przedmiot umowy (w tym roboty, materiały i urządzenia) na okres nie krótszy niż siedem lat, przy czym okres ten liczony był od dnia podpisania przez zamawiającego bezusterkowego protokołu odbioru technicznego końcowego przedmiotu umowy lub odpowiednio protokołu stwierdzającego usunięcie wad i usterek stwierdzonych przy odbiorze technicznym końcowym przedmiotu umowy. W przypadku wymienionych w okresie gwarancji i rękojmi urządzeń lub elementów przedmiotu umowy bieg terminu rękojmi i gwarancji rozpoczynał się z dniem protokolarnego potwierdzenia przez Zamawiającego ich wymiany. Zapisy umowy zawarte w § 26 przewidywały również kary umowne w 27 przypadkach m.in. z tytułu: odstąpienia od umowy w całości lub części z powodów, za które odpowiada wykonawca, zwłoki w odniesieniu do terminu zakończenia realizacji robót i realizacji zamówienia, zwłoki w usuwaniu wad, dostarczaniu dokumentów, nienależytego wykonania, bądź niewykonania obowiązków wynikających z umowy lub SWZ. Określono również maksymalną łączną wysokość kar umownych, która wynosiła 20% wynagrodzenia brutto.

(akta kontroli str. 649-691)

Zapisy umowy oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych⁶⁵ określały pięć rodzajów odbiorów: [1] odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu - postanowienia umowy i STWiORB stanowiły, że miał być wykonany niezwłocznie, nie później jednak niż 3 dni od daty zgłoszenia wpisem w dzienniku budowy i powiadomienia Inspektora Nadzoru, [2] odbiór częściowy - wymagał zatwierdzenia przez zamawiającego rzeczywistego wykonania elementów rozliczeniowych robót, które komisyjnie potwierdził wykonawca i Inspektor Nadzoru. Warunkiem odbioru końcowego było 50% zaawansowanie rzeczowe wszystkich robót lecz nie później niż na 90 dni przed upływem terminu zakończenia realizacji robót, [3] odbiór koryta cieku, odbiór terenu - miał być przeprowadzony przy udziale przedstawicieli wykonawcy i zamawiającego, zarządcy cieku, właściciela terenu, jeśli nie jest to zamawiający, zakończony podpisaniem protokołu przez wszystkie strony, który był warunkiem uzyskania potwierdzenia gotowości do odbioru, [4] odbiór techniczny końcowy przedmiotu umowy - uwarunkowany potwierdzeniem przez nadzór inwestorski gotowości odbioru, udokumentowany protokołem zatwierdzany przez zamawiającego, [5] odbiór gwarancyjny - ocena stanu technicznego przedmiotu umowy dokonana przez przedstawicieli zamawiającego i inspektora nadzoru przy udziale wykonawcy, przeprowadzona na 30 dni przed upływem okresu gwarancji. Wymagania w zakresie dokumentacji niezbędnej do odbioru technicznego końcowego przedmiotu umowy określał § 18 umowy, który zawierał katalog następujących dokumentów: [1] dokumenty rozliczeniowe: rozliczenie robót do odbioru, tabela rozliczeniowa, księga obmiaru; [2] raport

⁶⁴ Ubezpieczeniowa gwarancja należytego wykonania umowy i usunięcia wad i usterek nr 32GG25/0011/22/0004 z 25 marca 2022 r.

⁶⁵ Zwany dalej: STWiORB.

końcowy z opinią nadzoru inwestorskiego; [3] protokoły konieczności; [4] oświadczenia dotyczące gospodarki odpadami zgodnej z obowiązującymi przepisami prawa; [5] pisemna gwarancja jakości; [6] oryginały dzienników budowy; [7] dokumentacja powykonawcza (dokumentacja projektowa z naniesionymi zmianami); [8] dokumenty potwierdzające odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu; [9] dokumenty dopuszczające wyrób do obrotu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami; [10] wyniki badań, pomiarów i sprawozdań; [11] powykonawcza inwentaryzacja geodezyjna, zarejestrowana w odpowiednim Ośrodku Geodezji i Katastru; [12] protokół okazania na gruncie i przekazania punktów granicznych pasa drogi wojewódzkiej oraz świadków punktów granicznych w postaci słupków betonowych „PAS DROGOWY”; [13] protokoły odbioru technicznego robót branżowych – potwierdzające dokonanie odbiorów robót przez Inspektora Nadzoru Inwestorskiego robot branżowych przy udziale Wykonawcy i gestora sieci oraz protokoły bezusterkowego odbioru robót branżowych, usuniętych kolizji spisane przez Wykonawcę i odpowiedniego gestora sieci; [14] oświadczenia kierownika budowy: o zakończeniu robót, o wbudowaniu materiałów zgodnych z obowiązującymi przepisami; [15] protokoły odbioru koryta cieku i inne protokoły wymagane odrębnymi przepisami prawa; [16] danych w postaci formatu wymiany danych, umożliwiających zasilenie danych do bazy eDIOM⁶⁶.

(akta kontroli str. 649-691)

Na podstawie *zarządzenia wewnętrznego* 8 marca 2022 r. wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie obowiązków inspektora nadzoru robót: elektrycznych, telekomunikacyjnych i sanitarnych. W toku postępowania w trybie zaproszenia do złożenia oferty, wybrano trzech wykonawców, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty, z którymi 29 marca 2022 r. zawarto umowy na pełnienie obowiązków inspektorów nadzoru w zakresie trzech branż (elektrycznej, telekomunikacyjnej, sanitarnej)⁶⁷. Zgodnie z zapisami umów, nadzór pełniły osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje: [1] branża elektryczna – uprawnienia w specjalności instalacyjno-inżynierskiej w zakresie sieci i instalacji elektrycznych (nr BL/245/94); [2] branża telekomunikacyjna – uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalnościach instalacyjnych w telekomunikacji przewodowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą (nr 1246/98/U); [3] branża sanitarna – uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych (nr PDL/0151/OWOS/10). Do obowiązków wykonawców należało m.in.: dokonywanie na bieżąco odbiorów robót zanikających lub ulegających zakryciu, pobytu na budowie w czasie prowadzenia robót objętych nadzorem, informowanie na bieżąco o ewentualnych problemach związanych z realizacją robót i opóźnieniach w stosunku do harmonogramu robót, uczestniczenie w odbiorach technicznych i w odbiorze technicznym końcowym przedmiotu umowy ora przeglądach i odbiorach gwarancyjnych. Należność za wykonane usługi nadzoru ustalono na kwotę 18.360 zł brutto. (akta kontroli str. 708-781)

Obowiązki inspektorów nadzoru w branży mostowej i drogowej pełnili pracownicy zatrudnieni w PZDW na stanowiskach inspektorów nadzoru, posiadający następujące uprawnienia: [1] branża mostowa – uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności mostowej

⁶⁶ System zarządzania infrastrukturą drogową.

⁶⁷ Umowa nr WZP.2513.5.2022, WZP.2513.6.2022, WZP.2513.7.2022.

(nr PDL/0050/OWOM/07); [2] branża drogowa – uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej (nr PDL/0126/OWOD/10). W trakcie realizacji robót tj. 16 maja 2022 r, nastąpiła zmiana na stanowisku inspektora nadzoru inwestorskiego w branży drogowej. Pracownik obejmujący funkcję inspektora nadzoru posiadał uprawnienia nr PDL/0040/OWOD/08 w specjalności drogowej bez ograniczeń. W trakcie realizacji robót wystąpiły przypadki zmiany na stanowisku inspektorów nadzoru inwestorskiego w branży mostowej i drogowej. Każdorazowa zmiana została odpowiednio odnotowana i potwierdzona stosownym wpisem w Dziennikach budowy oraz w podpisanych oświadczeniach o przejęciu obowiązków kierownika budowy, kierownika robót oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego. W trakcie realizacji robot budowlanych nie wystąpiły zmiany osób sprawujących nadzór autorski oraz zewnętrzny nadzór inwestorski.

(akta kontroli str. 778-781)

PZDW 30 marca 2022 r. złożył do nadzoru budowlanego zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych – 7 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 782-793)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wykonawcę inwestycji pn. „Przebudowa mostu na rz. Mogilna w m. Poryte wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej 648” oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego w branżach: sanitarnej, telekomunikacyjnej i elektrycznej, wyłoniono zgodnie z *PZP* oraz regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w PZDW w Białymstoku. W umowie na roboty zabezpieczono interesy inwestora w zakresie należytego wykonania robót budowlanych, uwzględniając szeroki katalog kar umownych. Umowa uwzględniała warunki gwarancji i rękojmi oraz zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej.

OBSZAR

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

W §3 umowy z 29 marca 2022 r.⁶⁸ ustalono następujące terminy realizacji umowy:

- a) przekazanie placu budowy: w ciągu 14 dni od daty zawarcia umowy,
- b) zakończenie realizacji robót: 210 dni od daty zawarcia umowy, tj. do dnia 25 października 2022 r.
- c) zakończenie realizacji zamówienia: 240 dni od daty zawarcia umowy, tj. do dnia 24 listopada 2022 r.

Terminy te nie były zmieniane.

(akta kontroli str. 649-691)

Terminy pośrednie realizacji zadania zostały określone w Harmonogramie, który Wykonawca przekazał Zamawiającemu w dniu 15 kwietnia 2022 r., a zostały one zatwierdzone 28 kwietnia 2022 r.

Inwestycja, przy której prace rozpoczęły się 7 kwietnia 2022 r., została zakończona w terminie. Protokół odbioru technicznego końcowego przedmiotu umowy został sporządzony 24 listopada 2022 r. Został on przeprowadzony przez komisję składającą się z pięciu przedstawicieli PZDW, w tym inspektorów nadzoru robót drogowych oraz robót na drogowych obiektach inżynierskich, dwóch przedstawicieli Nadzoru Inwestorskiego (nadzorujących roboty elektryczne i telekomunikacyjne oraz roboty sanitarne) oraz czterech

⁶⁸ Nr WZP.2513.1.2022.

przedstawicieli Wykonawcy: kierownika budowy oraz kierowników robót elektrycznych, telekomunikacyjnych i sanitarnych. Zgodnie z protokołem:

- a) przedmiot umowy został zakończony w terminie określonym w umowie⁶⁹,
- b) roboty wykonano zgodnie z dokumentacją projektową,
- c) nie stwierdzono usterek w zrealizowanych robotach,
- d) jako nieistotne braki formalne wskazano braki w: raporcie końcowym, dokumentacji powykonawczej branży drogowej i sanitarnej, elektronicznej wersji dokumentacji. Termin usunięcia braków określono na 7 grudnia 2022 r. Wykonawca w terminie usunął braki;
- e) nie zgłoszono uwag do uporządkowania terenu budowy oraz terenu przyległego,
- f) komisja dokonała odbioru technicznego końcowego przedmiotu umowy.

Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego kontrolę obiektu budowlanego (z art. 59a Prawa budowlanego) przeprowadził 23 listopada 2022 r. Decyzją z 28 listopada 2022 r. udzielił on pozwolenia na użytkowanie przepustu stalowego usytuowanego w korycie rzeki Mogilna. PZDW w dniu 28 listopada 2022 r. został przez Wykonawcę poinformowany o uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie. (akta kontroli str. 865-868, 896-910, 1197)

W wyniku realizacji zadania powstał przepust o przekroju kroplistym, wykonany z płaszczy stalowych karbowanych, o długości łącznej 19,28 m i przekroju o szerokości 5,84 m i wysokości 3,48 m. Przebudowano także 724 m drogi wojewódzkiej klasy G, wykonano 16 zjazdów indywidualnych, trzy zjazdy publiczne i osiem przepustów pod zjazdami. Zbudowano też 309 m chodnika. (akta kontroli str. 1213-1228)

Przeprowadzone, 13 maja 2025 r., oględziny wybudowanej drogi oraz przepustu nie wykazały odstępstw od dokumentacji projektowej i pozwolenia na budowę. Wybudowana droga – dwukierunkowa, z dwoma pasami ruchu w każdym kierunku, miała nawierzchnię bitumiczną, o szerokości 7,1 m. Na nawierzchni nie było deformacji. Na jezdni naniesiono oznakowania poziome, a przy jezdni zainstalowano znaki pionowe – drogowe oraz słupki prowadzące U-1. Nad przejściem dla pieszych w miejscowości Poryte zamieszczono na wysięgniku znak drogowy D-6 (obustronnie) wraz z systemem doświetlania przejścia i światłem ostrzegawczym. W miejscowości wzdłuż drogi wybudowano chodniki oddzielone od drogi kamiennymi krawężnikami. Zjazdy z drogi na posesje wykonano z kostki betonowej. Przepusty pod zjazdami były wykonane z rur plastikowych. Nie stwierdzono pęknięć lub ubytków. Wszystkie przepusty były drożne. Skarpy z obu stron jezdni porośnięte były roślinnością. Skarpa nad i w pobliżu przepustu rzeki Mogilna była zabezpieczona barierą ochronną linową. Jej stan techniczny nie budził zastrzeżeń.

Przepust został wybudowany ze stalowej blachy falistej. Na kamiennych umocnieniach skarpy wokół przepustu nie stwierdzono pęknięć lub przebarwień. We wnętrzu przepustu wykonanym z blachy falistej brak było pęknięć, przesunięć, ognisk rdzy lub zacieków.

Kanalizację deszczową wykonano w obrębie miejscowości Poryte. Otwory wlotowe znajdujące się na jezdni przy krawężnikach były zabezpieczone metalowymi pokrywami z otworami. Wylot kanalizacji deszczowej został wyprowadzony do rowu odwadniającego przy drodze i zabezpieczony metalową kratą.

⁶⁹ Zawiadomienie o zakończeniu prac i gotowości do odbioru technicznego końcowego zostało złożone 25 października 2022 r.

W ramach inwestycji wzdłuż jezdni został wykonany kanał technologiczny. Podczas oględzin widoczne były jedynie pokrywy studzienek kanału. Były one usytuowane wzdłuż rowu odwadniającego. Przed miejscowością Poryte zainstalowano stację pogodową z podłączonym czujnikiem temperatury umieszczonym w jezdni.

Ponadto podczas przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że:

1. W obrębie zrealizowanej inwestycji występowały zniszczenia będące efektem działalności ludzi, które nie zostały naprawione:
 - a) w korycie rzeki Mogilna oraz bezpośrednio przy wybudowanym przepuście leżały wyrwane słupki pasa drogowego,
 - b) na barierze ochronnej linowej był złamany jeden ze znaków U-1b,
 - c) skarpa rowu odwadniającego z jednej strony przepustu była uszkodzona głębokimi koleinami pozostawionymi przez pojazd,
 - d) na skarpie w pobliżu wiaduktu widoczne były usunięcia ziemi, a sama skarpa w tym miejscu była jedynie częściowo porośnięta zabezpieczającą roślinnością.Stwierdzone uszkodzenia nie miały znaczącego wpływu na pogorszenie walorów użytkowych elementów inwestycji.
2. W utrzymaniu elementów inwestycji występowały zaniedbania, które w przyszłości mogą skutkować uszkodzeniami lub ograniczeniem funkcjonalności elementów inwestycji. Polegały one m.in. na:
 - a) zarośniętych roślinnością części rowów odwadniających,
 - b) naniesionej ziemi z rozwijającą się wegetacją na dolnej, umocnionej kamieniami, części skarpy z jednej strony przepustu,
 - c) na jezdni w obrębie bariery linowej na powierzchni ok. 100 na 50 cm leżały okruchy szkła z pobitej szyby.
3. Wyloty rur ssąco-zbierających na przepuście zostały zabezpieczone niespasowaną z rurą siatką metalową, której zagięte fragmenty wystawały poza obrys rury, psując estetykę obiektu. (akta kontroli str. 869-885)

Dyrektor PZDW w zakresie występujących na terenie inwestycji uszkodzeń wyjaśnił, że: (...) a) *Słupki graniczne pasa drogowego zostały odnalezione w nurcie rzeki – ich brak nie był widoczny podczas patrolowania drogi wojewódzkiej - zostaną ponownie ustawione po geodezyjnym wyznaczeniu lokalizacji w ramach bieżącego utrzymania przez RDW w Łomży. b) Uszkodzony słupek U1b został wymieniony na nowy w ramach bieżącego utrzymania przez RDW w Łomży. c) Uszkodzenie skarpy rowu odwadniającego zostanie uzupełnione w ramach bieżącego utrzymania przez RDW w Łomży. d) Usterki wynikające z uschnięcia obsiewów są sukcesywnie usuwane w ramach gwarancji przez Wykonawcę robót.* Odnośnie stanu utrzymania Inwestycji Dyrektor PZDW podał, że (...) a) *Utrzymanie zieleni w okresie gwarancji realizowane jest przez Wykonawcę, który w roku 2025 jeszcze nie przystąpił do wykonywania zabiegów konserwacji zieleni. b) Zanieczyszczenie ziemi oraz wegetacja roślinności na jednej z umocnionych brukowcem półek jest skutkiem przemieszczenia się rozmytej skarpy wymienionej w pkt 4d i zostanie usunięte w ramach gwarancji przez Wykonawcę robót. c) Stłuczona szyba została zaobserwowana podczas patrolowania i uprzątnięta w ramach bieżącego utrzymania.* W sprawie niespasowanej siatki metalowej na wylotach rur ssąco-zbierających Dyrektor PZDW wyjaśnił, że: (...) *Metalowa siatka na wylotach rur ssąco-zbierających nie była przewidziana w dokumentacji projektowej. Na etapie kontroli w trakcie procedury wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie*

przepustu, przedstawiciele WINB⁷⁰ wydali polecenie o zamontowaniu siatki zabezpieczającej na wylotach w/w rur. Wykonawca wykonał polecenie i na podstawie zdjęć WINB wydał decyzję na użytkowanie przepustu. Inwestor nie chcąc ingerować w zaakceptowane przez WINB siatki zainstalowane na końcach rur, nie wymagał poprawy estetyki zamontowanych siatek. (akta kontroli str. 1129-1134)

Projekt czasowej organizacji dotyczący miejsca objętego inwestycją został uzgodniony ze Starostwem w Kolnie, Urzędem Gminy Stawiski, Powiatowym Zarządem Dróg w Kolnie, firmą transportową realizującą przewozy osobowe na tej trasie oraz z PZDW. Marszałek Województwa zatwierdził czasową organizację ruchu 25 kwietnia 2022 r. Na czas rozbudowy drogi odcinek objęty pracami został wyłączony z ruchu z dopuszczeniem dojazdu do posesji. Objazd odcinka objętego inwestycją został poprowadzony innymi istniejącymi drogami. Projekt stałej organizacji został zatwierdzony 19 października 2017 r. Był on uzgodniony z Policją, Urzędem Gminy Stawiski, Starostwem Powiatowym w Kolnie oraz zatwierdzony przez Marszałka Województwa Podlaskiego. W dniu 19 stycznia 2022 r. termin wprowadzenia stałej organizacji ruchu został przedłużony do 31 grudnia 2022 r. Kontrola stałej organizacji ruchu została przeprowadzona 6 grudnia 2022 r. przez przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego i PZDW. Zgłoszone uwagi dotyczyły ustawienia i przesunięcia dwóch znaków oraz zwiększenia dopuszczalnej prędkości do 70 km/h. Po wykonaniu zaleceń przez Wykonawcę zmiany w stałej organizacji ruchu zostały 28 grudnia 2022 r. zatwierdzone przez Marszałka Województwa Podlaskiego.

(akta kontroli str. 794-825)

Zakres rzeczowy realizowanej inwestycji został raz zmieniony. Zmiana dotyczyła sposobu zasilania stacji pogodowej oraz znaku aktywnego D-6. Zostało ono zamienione na zasilanie sieciowe, gdyż zaprojektowane zasilanie urządzeń w postaci solarnej nie zapewniało ciągłości i wymaganych parametrów zasilania.⁷¹

(akta kontroli str. 911-915)

Kierownik budowy pełnił obowiązki od 7 kwietnia 2022 r. Posiadał on uprawnienia budowlane w specjalności drogowej i był wpisany na listę członków samorządu zawodowego Podlaskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa. Pełnił również funkcję kierownika robót w branży drogowej. W pozostałych branżach (mostowej, sanitarnej, elektrycznej i telekomunikacyjnej) kierownikami robót ustanowiono osoby posiadające wymagane uprawnienia.

(akta kontroli str. 785-787)

Dla poszczególnych branż powołano inspektorów nadzoru inwestorskiego posiadających wymagane uprawnienia budowlane. Inspektorzy nadzoru w branży drogowej i mostowej byli pracownikami PZDW i posiadali w zakresach czynności pełnienie obowiązków inspektorów nadzoru. Z umów zawartych z inspektorami nadzoru w branży sanitarnej, elektrycznej i telekomunikacyjnej wynika, że ustalone zasady pełnienia nadzoru inwestorskiego obejmowały m.in.: obowiązki i uprawnienia inspektorów nadzoru wynikające z przepisów Prawa Budowlanego, kontrolowanie rozliczeń budowy, dokonywanie na bieżąco odbiorów robót zanikających lub ulegających zakryciu, pobyty na budowie w czasie prowadzenia robót objętych nadzorem oraz częstsze w zależności od potrzeb i wymagań Inwestora, uczestniczenie, nadzorowanie i informowanie na bieżąco Inwestora o sprawach istotnych dla właściwej realizacji robót,

⁷⁰ Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego, dalej: „WINB”.

⁷¹ Związane z zagadnieniem zmiany umowy oraz dokumentacji inwestycji zostały opisane w punkcie 2 wystąpienia.

informowanie o ewentualnych problemach i opóźnieniach w stosunku do harmonogramu robót, obowiązek zgłoszenia się na budowie w celu odbioru lub kontroli robót nie później niż 24 godziny od telefonicznego powiadomienia oraz uczestniczenie w odbiorach technicznych i odbiorze końcowym.

(akta kontroli str. 778-781, 708-777)

Zgodnie z zapisami umowy na dokumentację projektową nadzór autorski miał pełnić autor projektu inwestycji⁷². (akta kontroli str. 307-324)

Prowadzone dla poszczególnych branż⁷³ dzienniki budowy zawierały wymagane wpisy dotyczące m.in. przekazania dokumentacji projektowej, dokonania pomiarów geodezyjnych, odbioru zgłoszonych robót przez inspektora nadzoru, w tym m.in. odbiory robót zanikających lub ulegających zakryciu i odbiór końcowy. Znajdowały się w nich też dokonane przez projektanta pełniącego nadzór autorski wpisy dotyczące zmian nieistotnych do zatwierdzonego projektu budowlanego (m.in. zmiana lokalizacji zjazdu, rezygnacja z budowy zjazdu, umocnienie skarp elementami prefabrykowanymi). We wszystkich dziennikach pod datą 25 października 2022 r. znajduje się wpis o zakończeniu prac i zamknięciu dziennika budowy. Z analiz dzienników budowy wynika, że:

- 1) wystąpiły rozbieżności pomiędzy faktyczną realizacją robót w różnych branżach, a terminami wynikającymi z harmonogramów prac. Niektóre z prac zostały wykonane po terminach określonych w harmonogramie, a część przed tymi terminami⁷⁴, co jednak w ogólnym ujęciu nie wpłynęło na opóźnienia w realizacji całej inwestycji. Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora PZDW wynika, że: (...) *Terminy oraz kolejność wykonywanych robót wynikająca z harmonogramu rzeczowo-finansowego jest założeniem, które w trakcie realizacji robót budowlanych ulega naturalnym korektom. Podczas prowadzenia prac często dochodzi do sytuacji, w których niektóre elementy roboty należy wykonać wcześniej natomiast wykonanie innych przesunąć w czasie. Powody zmian i przesunięć założeń harmonogramu w trakcie realizacji robót są różne i zależą m. in od warunków pogodowych, rzeczywistych warunków gruntowo-wodnych, dostępności materiałów, awarii sprzętu, nieobecności wynikających z przyczyn losowych kluczowych pracowników Wykonawcy robót. Zmiany te zgodnie z zapisami Umowy, nie wymusiły konieczności aktualizacji harmonogramu, ponieważ ostateczny termin zakończenia budowy nie był, na żadnym z etapów realizacji, zagrożony.*
- 2) z zapisów w dzienniku budowy branży drogowej wynika, że 18 maja 2022 r. na terenie objętym inwestycją usunięto drzewa (17 sztuk) i krzewy (590 m²). W dokumentacji inwestycji nie było dokumentów lub zapisów potwierdzających, że Wykonawca przed dokonaniem wycinki drzew i krzewów na terenie objętym inwestycją sprawdził, czy na wycinanych drzewach nie gniazdują gatunki zwierząt objęte ochroną oraz czy PZDW lub działający w jego imieniu inspektorzy nadzoru zweryfikowali, czy i w jaki

⁷² Zagadnienie pełnienia nadzoru autorskiego zostało opisane w punkcie 1 i 2 wystąpienia pokontrolnego.

⁷³ Branża drogowa, mostowa, sanitarna, elektryczna i telekomunikacyjna.

⁷⁴ Np. w branży mostowej.: rozbiórka mostu miała być przeprowadzona pomiędzy 11, a 24 lipca 2022 r., a z dziennika budowy wynika, że została przeprowadzona pomiędzy 30 czerwca, a 4 lipca 2022 r., wykonanie przepustu z blachy falistej miało nastąpić pomiędzy 25 lipca, a 7 sierpnia 2022 r., a zgodnie z dziennikiem budowy prace zakończono 8 sierpnia 2022 r. W branży drogowej: karczowanie drzew i krzewów było zaplanowane na okres od 2 do 8 maja 2022 r., a z zapisów w dzienniku budowy wynika, że zostało ono zakończone 18 maja 2022 r. Podobnie w przypadku rozbiórki nawierzchni z masy mineralno-bitumicznej – prace miały być przeprowadzone w okresie 23-29 maja i 20-26 czerwca 2022 r., natomiast z dziennika budowy wynika, że zakończyły się 23 maja 2022 r.

sposób Wykonawca dokonał takiego sprawdzenia – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- 3) w żadnym z branżowych dzienników budowy w części E nie wskazano inspektorów nadzoru autorskiego, a w dzienniku budowy branży drogowej w części C nie wskazano kierownika robót – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- 4) w dzienniku branży elektrycznej w części B błędnie podano numer uprawnień budowlanych kierownika budowy – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- 5) w czterech z pięciu dzienników budowy (dzienniki branży: drogowej, mostowej, sanitarnej i telekomunikacyjnej) stwierdzono dokonywanie skreśleń i poprawek w sposób niezgodny z przepisami. Według § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki⁷⁵ w przypadku konieczności wprowadzenia poprawek do dokonanych już wpisów niewłaściwy tekst należy skreślić w sposób umożliwiający jego odczytanie i wprowadzić właściwą treść, z uzasadnieniem wprowadzonej zmiany. Należy także zamieścić imię i nazwisko osoby dokonującej poprawki lub skreślenia, datę dokonania tej czynności oraz podpis tej osoby. Skreślenia i poprawki są dokonywane w formie wpisu do dziennika. Stwierdzone przypadki dokonywania nieprawidłowo poprawek dotyczyły:
 - a) poprawek na pierwszych stronach czterech (z pięciu) dzienników budowy w części wypełnianej przez Inwestora – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
 - b) poprawek na pozostałych stronach dzienników czterech z pięciu prowadzonych dzienników, w tym: [1] dziennik branży drogowej – str. 2 nieczytelna data wpisu dotyczącego prac geodezyjnych – nadpisanie bez podpisu i parafki, str. 4 poprawka dotycząca zakresu prac (zapis z 30 czerwca 2022 r.) – skreślenie, nadpisanie i parafka, str. 7 poprawka daty wpisu z 12 września 2022 r. – nadpisanie na dacie bez podpisu, parafki; [2] dziennik branży mostowej – str. 4 skreślenie i nadpisanie daty (z 8 na 9 sierpnia) z parafką, str. 5 – nadpisanie daty (24 listopada) na zapisie wcześniejszym, bez podpisu lub parafki, [3] dziennik branży sanitarnej – str. 2 skreślenie i nadpisanie daty (21 lipca) – wykonanie kanału deszczowego, bez podpisu i parafki, [4] dziennik branży telekomunikacyjnej – str. 2 skreślenie z parafką daty 9 maja 2022 r. (data bez dodatkowej treści), poprawka przez nadpisanie daty odwodnienia rowu kablowego (22 lipca – bez skreślenia, podpisu lub parafki) i str. 4 nadpisanie daty 9 sierpnia – bez skreślenia, podpisu lub parafki.
(akta kontroli str. 826-864, 1129-1134, 1197)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że odpowiedzialność za prawidłowe prowadzenie dziennika budowy ponosi kierownik budowy oraz osoby dokonujące wpisów, jednak do zadań działających w imieniu PZDW inspektorów nadzoru należy dołożenie starań, aby wszelkie prace i czynności związane m.in. z prowadzeniem dokumentacji budowy, były prowadzone zgodnie z przepisami prawa.

Przeprowadzane przez PZDW w latach 2023-2025 coroczne przeglądy robót budowlanych w okresie gwarancji i rękojmi nie wykazały istotnych nieprawidłowości. W protokole z 13 kwietnia 2023 r. wskazano m.in. na

⁷⁵ Dz. U. poz. 1686; zwane dalej: *rozporządzenie w sprawie prowadzenia dzienników budowy, uchylone*.

konieczności poprawy spoinowania kostki betonowej w chodniku, poprawę mocowania klap studzienek oraz usunięcie rozmycia skarp i oczyszczenie rowów odwadniających. Stwierdzone braki zostały usunięte (protokół kontroli z 18 lipca 2023 r.). Podczas kontroli w 2024 r. wskazano na potrzebę wykonania koszenia, a kontrola w 2025 r. nie stwierdziła nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 886-895)

W trakcie realizacji robót Wykonawca, zgodnie z § 14 umowy na realizację inwestycji, terminowo występował do PZDW o akceptację projektu umów na podwykonawstwo w zakresie robót budowlanych oraz terminowo przedkładał kopie zawartych umów oraz zleceń na podwykonawstwo⁷⁶.

(akta kontroli str. 1183-1196)

W celu zabezpieczenia swoich interesów PZDW zawarł w SWZ, w STWiORB - D-M-00.00.00 oraz w umowie z Wykonawcą obowiązek sporządzenia Programu Zapewnienia Jakości⁷⁷. W wymienionych dokumentach Wykonawca zobligowany był do przedstawienia PZJ przed przystąpieniem do robót, przy czym termin ten według SWZ i umowy określony był na minimum 7 dni przed rozpoczęciem robót (tj. do 12 kwietnia 2022 r.), a według STWiORB - nie później niż 10 dni po przekazaniu placu budowy (tj. do 17 kwietnia 2022 r.). PZJ został przesłany PZDW do zatwierdzenia za pomocą poczty elektronicznej 29 kwietnia 2022 r. oraz pocztą tradycyjną (data wpływu do PZDW 4 maja 2022 r.), tj. po wyznaczonym terminie, o czym szerzej napisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 928-929)

Zgodnie z umową obowiązek sporządzenia Planu Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia⁷⁸ spoczywał na Wykonawcy. W dniu przyjęcia obowiązków tj. 29 marca 2022 r., kierownik budowy oświadczył, że BiOZ został sporządzony zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2023 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁷⁹ i znajduje się w biurze budowy, a następnie 29 kwietnia 2022 r. przekazany PZDW w Białymstoku do wglądu mailowo oraz w wersji papierowej.

(akta kontroli str. 1109, 1209-1209)

PZDW nie naliczył i nie wyegzekwował kary przewidzianej w umowie zawartej z Wykonawcą z tytułu opóźnienia w opracowaniu PZJ – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 928-929)

Analiza pięciu STWiORB wykazał, że:

1) D-04.07.01 podbudowa z betonu asfaltowego

Zgodnie ze STWiORB sprzęt wykorzystywany do prac został uzgodniony i zatwierdzony przez Inspektora nadzoru, wytwórnia mieszanek mineralno-bitumicznych posiadała certyfikat zakładowej kontroli produkcji, protokół z kontroli inspekcji sanitarnej, której zakres obejmował ocenę zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym oraz zgody środowiskowe na realizację przedsięwzięcia i pozwolenia na emisję gazów i pyłów z instalacji do produkcji masy bitumicznej, urządzenia kontrolno-pomiarowe posiadały aktualne świadectwo uwierzytelnienia. Grubość warstwy technologicznej spełniała normy określone w STWiORB. Wykonano badania laboratoryjne betonu asfaltowego w zakresie: zawartości lepiszcza

⁷⁶ Łącznie Wykonawca zawarł pięć umów na podwykonawstwo. Dwie dotyczyły robót budowlanych (nr BIK-PIE/502-39/2022P, BIK-SMOL/502-39/2022P), jedna usług (zlecenie nr U/1//502-39/2022) oraz dwie dotyczyły dostaw (nr BIK/502-39/1-M/2022, BIK/502-39/2-M/2022).

⁷⁷ Zwany dalej: PZJ.

⁷⁸ Zwany dalej: BiOZ.

⁷⁹ Dz. U. Nr 120, poz. 1126.

rozpuszczalnego i uziarnienia mieszanki mineralno-asfaltowej, asfaltu odzyskanego z mieszanki mineralno-asfaltowej oraz właściwości warstw nawierzchni mieszanki. W raportach dziennych z pracy wykonawcy robót wskazane były warunki atmosferyczne. Wykonawca we własnym zakresie wykonał badanie szerokości i grubości warstwy, spadku poprzecznego, równości poprzecznej i podłużnej.

2) D-05.03.05 nawierzchnia z betonu asfaltowego

Zgodnie ze STWiORB sprzęt wykorzystywany do prac został uzgodniony i zatwierdzony przez Inspektora nadzoru, wytwórnia mieszanek mineralno-bitumicznych posiadała certyfikat zakładowej kontroli produkcji, protokół z kontroli inspekcji sanitarnej, której zakres obejmował ocenę zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym oraz zgody środowiskowe na realizację przedsięwzięcia i pozwolenia na emisję gazów i pyłów z instalacji do produkcji masy bitumicznej, urządzenia kontrolno-pomiarowe posiadały aktualne świadectwo uwierzytelnienia. Mieszanka betonu asfaltowego do wykonania warstwy ścieralnej oraz sposób i materiał na uszczelnienia połączeń technologicznych zostały zaakceptowane przez Inspektora Nadzoru. Wykonano badania laboratoryjne betonu asfaltowego do wykonania warstwy wiążącej w zakresie: zawartości lepiszcza rozpuszczalnego i uziarnienia mieszanki mineralno-asfaltowej, asfaltu odzyskanego z mieszanki mineralno-asfaltowej oraz właściwości warstw nawierzchni mieszanki, równości podłużnej warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego metoda profilometryczną oraz antypoślizgowych właściwości nawierzchni dla odcinków 1-kilometrowych. Wyniki badań spełniały normy określone w STWiORB. W raportach dziennych z pracy wykonawcy robót wskazane były warunki atmosferyczne. W STWiORB przewidziano wykonanie odcinka próbnego. W dokumentacji PZDW brak informacji, że taki odcinek został wykonany. Dyrektor wyjaśnił, że (...) *Spełniając wymogi pkt. 5.3.1.4 SST D-05.03.05 wykonano odcinek próbny na skrzyżowaniu w miejscowości Poryte znajdującym się poza zakresem ww. inwestycji. Na zniszczonej nawierzchni została ułożona warstwa zgodna z zatwierdzoną receptą. Wykonanie odcinka pozwoliło Wykonawcy zsynchronizować działanie poszczególnych sprzętów w warunkach zbliżonych do warunków na odcinku budowy i sprawdzenie zgodności właściwości wyprodukowanej mieszanki mineralno-asfaltowej z receptą. Zamawiający nie posiada dokumentu z odcinka próbnego, gdyż zapisy kontraktowe nie wskazują takiego wymogu.*

3) D-03.01.02a przepusty stalowe z blachy falistej o przekroju kroplistym

Zgodnie ze STWiORB sprzęt wykorzystywany do prac został uzgodniony i zatwierdzony przez inspektora nadzoru. Wykonawca uzyskał aprobaty techniczne oraz aktualne świadectwa dopuszczenia materiałów przeznaczonych do wykonania robót tj.: elementy konstrukcyjne przepustów, geowłóknina, geomembrana, geotkanina, rura drenarska, grodzice, kruszywo naturalne, rury osłonowe. Wszystkie materiały oraz roboty związane z montażem przepustu zostały zatwierdzone przez Inspektora Nadzoru.

4) D-04.01.01 koryto wraz z profilowaniem

Zgodnie ze STWiORB sprzęt wykorzystywany do prac został uzgodniony i zatwierdzony przez Inspektora nadzoru. W przedstawionej dokumentacji nie znajdowały się potwierdzenia wykonania badań wskazanych w pkt. 6.2. STWiORB, o czym szerzej napisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

5) E.00.01.01 roboty elektryczne

Zgodnie ze STWiORB wykonawca wykonał pomiary w zakresie rezystancji izolacji kabli i przewodów, rezystancji uziemienia, skuteczności samoczynnego wyłączenia zasilania, działania zabezpieczenia różnicowo-prądowego.

(akta kontroli str. 930-934, 1202-1205)

Proces realizacji inwestycji był przedmiotem obowiązkowej kontroli Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w trakcie trwania robót tj. 4 sierpnia 2022 r.⁸⁰ oraz po ich zakończeniu, przed przystąpieniem do użytkowania w dniu 23 listopada 2022 r.⁸¹ Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 59a Prawa budowlanego w obecności kierownika budowy i pełnomocnika inwestora w jednej osobie. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości i nie wydano żadnych zaleceń. Stwierdzono natomiast odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub warunków pozwolenia na budowę w zakresie rezygnacji z wykonania drogi objazdowej oraz tymczasowych przepustów na czas budowy nowego przepustu. Przedmiotowa inwestycja nie została objęta kontrolą lub audytem wewnętrznym, ani kontrolą innych instytucji. (akta kontroli str. 896-910)

Wartość robót do odbioru technicznego końcowego wynosiła 6.831.758,1 zł brutto (5.554.274,88 zł netto) i była zgodna z umową⁸² z 29 marca 2022 r. wraz aneksami nr 1 i 2. Faktura za realizację zadania została rzetelnie opisana oraz zatwierdzona pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz do wypłaty przez głównego księgowego i kierownika jednostki. Podstawę wystawienia faktury stanowił protokół odbioru technicznego przedmiotu umowy⁸³ z 24 listopada 2022 r. z załącznikami (wykaz podwykonawców, wykaz dokumentów odbiorowych gestorów sieci – branża sanitarna i branża teletechniczna, zarządców innych dróg publicznych – burmistrz Stawisk, Dyrektor PZD Kolno) oraz rozliczenie robót do odbioru technicznego końcowego przedmiotu umowy potwierdzone przez wszystkich inspektorów nadzoru⁸⁴. Płatności za roboty dokonano 14 grudnia 2022 r. z zachowaniem terminu wynikającego z umowy, tj.: 30 dni od dnia otrzymania prawidłowo wystawionej faktury⁸⁵, po otrzymaniu od wszystkich zgłoszonych podwykonawców oświadczeń, potwierdzających, że otrzymali oni pełne wynagrodzenie należne im za roboty budowlane, usługi lub dostawy wykonane. (akta kontroli str. 952-1089)

Zamawiający poniósł również koszty z tytułu zlecenia nadzoru inwestorskiego w branży elektrycznej, sanitarnej i telekomunikacyjnej, w wysokości ogółem 18.360 zł brutto (14.926,83 zł netto). Podstawę wystawienia faktur za usługę nadzoru inwestorskiego stanowiły umowy oraz protokoły odbioru końcowego usług⁸⁶. Wszystkie faktury zostały rzetelnie opisane oraz zatwierdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym i do wypłaty przez osoby upoważnione do tych czynności. Wszystkie faktury zostały opłacone 14 grudnia 2022 r. tj. z zachowaniem terminu wskazanego w umowie tj. 30 dni od daty dostarczenia faktury przez wykonawcę⁸⁷. (akta kontroli str. 1018-1039)

Wykonawca 8 listopada 2022 r., zgodnie z § 18 ust. 2 umowy, przedłożył PZDW w Białymstoku operat kolaudacyjny w wersji papierowej i elektronicznej. Dokument zawierał m.in.: raport końcowy, dokumenty rozliczeniowe, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą, wyniki badań, pomiarów i sprawozdania, wnioski o zatwierdzenie robót, materiałów lub receptury.

⁸⁰ Protokół kontroli nr WIK.7740.39.2022.SA.

⁸¹ Protokół kontroli nr PKO-3/PODL/00/A/450/22.

⁸² Nr WZP.2513.1.2022.

⁸³ Nr 1/OTK/W/648.5.2022.

⁸⁴ Z branży drogowej, mostowej, elektrycznej, telekomunikacyjnej i sanitarnej.

⁸⁵ Fakturę wystawiono 24 listopada 2022 r, data wpływu do PZDW 2 grudnia 2022 r.

⁸⁶ Protokół nr 1/OTK/N/648.5.2022 z 24.11.2022 r., 2/OTK/N/648.5/2022 z 24.11.2022 r., 3/OTK/N/648.5/2022 z 24.11.2022 r.

⁸⁷ Dwie faktury wpłynęły do PZDW 1 grudnia 2022 r., a jedna 5 grudnia 2022 r.

Analizą objęto pięć z 67 zatwierdzonych wniosków. Wszystkie zbadane zawierały wymienione w nich załączniki. Zostały sporządzone przez majstra robót lub kierownika robót i zatwierdzone przez kierownika budowy i Inspektora nadzoru odpowiedniej branży. (akta kontroli str. 1210-1228)

Ogółem na realizację zadania pn. *Przebudowa mostu przez rz. Mogilna w m. Poryte wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej 648* poniesiono nakłady w wysokości 6.960.924,48 zł, które po odebraniu przyjęto do ewidencji księgowej w postaci dwóch środków trwałych: [1] droga i przepust o wartości 6.777.420,01 zł, [2] kanał technologiczny o wartości 183.504,47 zł. (akta kontroli str. 1173-1176)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dokumentacji Inwestycji brak było dokumentów lub zapisów potwierdzających, że Wykonawca przed dokonaniem wycinki drzew i krzewów na terenie objętym inwestycją sprawdził, czy nie gniazdują tam zwierzęta objęte ochroną oraz czy PZDW lub działający w jego imieniu inspektorzy nadzoru zweryfikowali, czy i w jaki sposób Wykonawca dokonał takiego sprawdzenia. W §6 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt⁸⁸ wprowadzono zakaz niszczenia, usuwania lub uszkodzenia gniazd zwierząt należących do gatunków chronionych, a wykonanie takiej czynności wymaga zezwolenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska⁸⁹. Z punktu widzenia rzetelności wskazane jest, aby dokumentacja budowy uwzględniała nie tylko dane o drzewach przeznaczonych do wycinki (m.in. liczbę i gatunki), ale również wymagania z zakresu ochrony przyrody, w tym sposób zapewnienia, aby zakaz niszczenia gniazd nie został naruszony. Dyrektor PZDW w złożonych wyjaśnieniach podał, że: (...) *za wycinkę drzew był odpowiedzialny zgodnie z kontraktem Wykonawca. Zatem po jego stronie leżał obowiązek zgodnego z przepisami prowadzenia robót. Wyszliśmy z założenia, że zostało to zrealizowane zgodnie z przepisami i nie przeprowadzaliśmy dogłębnej weryfikacji tego zagadnienia. Inspektor nadzoru potwierdził jedynie wykonanie czynności – wycinki drzew i krzewów na placu budowy.*

NIK ustosunkowując się do przedstawionych wyjaśnień wskazuje, że do obowiązków PZDW należał prawidłowy nadzór zarówno nad wykonawcą, jak i inspektorami nadzoru w zakresie realizacji powierzonych im obowiązków.

(akta kontroli str. 826-864, 926-927, 1197)

2. Przedstawiciele inwestora w wydanych w 2018 roku dziennikach budowy branży drogowej i mostowej oraz w wydanych w 2022 r. dziennikach branży sanitarnej i telekomunikacyjnej nie dokonywali lub dokonywali nieprawidłowych wpisów w części wypełnianej przez Inwestora (na pierwszej stronie) (§ 5 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy*):

1) w czterech z pięciu dzienników budowy (dzienniki branży: drogowej, mostowej, sanitarnej i telekomunikacyjnej) dokonywali skreśleń i poprawek w sposób niezgodny z § 6 ust. 2 powołanego rozporządzenia:

⁸⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 2183

⁸⁹ Zgodnie z art. 56 ust.2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.)

- a) w dzienniku branży drogowej - dwie poprawki w formie skreślenia i dopisania treści, opatrzone parafką (adres kierownika budowy i data objęcia obowiązków),
- b) w dzienniku branży mostowej - nadpisanie numeru uprawnień kierownika budowy (nieczytelne i bez parafki) i daty podjęcia obowiązków kierownika budowy (opatrzone parafką),
- c) w dziennikach branży sanitarnej i branży telekomunikacyjnej - skreślenie i nadpisanie daty objęcia stanowiska przez kierownika budowy, opatrzone parafką.

W przypadku konieczności wprowadzenia poprawek do dokonanych już wpisów niewłaściwy tekst należy skreślić w sposób umożliwiający jego odczytanie i wprowadzić właściwą treść, z uzasadnieniem wprowadzonej zmiany. Należy także zamieścić imię i nazwisko oraz podpis osoby dokonującej poprawki lub skreślenia, a także datę dokonania tej czynności. Dyrektor PZDW wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzenia.

2) W żadnym z pięciu branżowych dzienników budowy w części E nie wskazano inspektorów nadzoru autorskiego, w dzienniku budowy branży drogowej w części C nie wskazano kierownika robót, a w dzienniku branży elektrycznej w części B błędnie podano numer uprawnień budowlanych kierownika budowy - PDL/0012 / OWOD/12, zamiast PDL/0032 / OWOD/12. Z wyjaśnień Dyrektora PZDW wynika, że było to skutkiem niedopatrzenia.

(akt kontroli str. 826-864, 926-927, 1198-1201)

3. PZDW nie naliczył i nie wyegzekwował kary umownej z tytułu co najmniej 12 dni opóźnienia w przedstawieniu przez Wykonawcę Programu Zapewnienia Jakości (PZJ). Zgodnie z §26 ust. 1 pkt 21 w związku z §12 ust. 4 umowy z Wykonawcą z 29 marca 2022 r. (nr WZP.2513.1.2022) za zwłokę w dostarczeniu dokumentów, w tym PZJ, PZDW powinien naliczyć karę w wysokości 10.000 zł za każdy dzień zwłoki tj. łącznie nie mniej niż 120.000 zł. Wykonawca przedłożył PZJ do akceptacji PZDW 29 kwietnia 2022 r., podczas gdy powinno to nastąpić nie później niż 17 kwietnia 2022 r. Zgodnie z pkt. 6.1 STWiORB (D.M.00.00.00) termin określono na nie później niż 10 dni po przekazaniu placu budowy (tj. do 17 kwietnia 2022 r.), a zgodnie z pkt. 6.2.10 SWZ i § 12 ustęp 1 pkt 3 umowy określono go na minimum 7 dni przed planowanym rozpoczęciem robót (tj. do 12 kwietnia 2022 r.). Dyrektor PZDW wyjaśnił, że: *„(...) w celu ujednoczenia zapisów dotyczących terminu złożenia Programów Zapewnienia Jakości w Instrukcji dla Wykonawców wskazano, że Wykonawca zobowiązany jest złożyć powyższe dokumenty na minimum 7 dni przed rozpoczęciem robót. (...) Wykonawca przedłożył roboczą wersję Programu Zapewnienia Jakości jednak materiał zawierał błędy i dopiero w dniu 29.04.2022 r. został złożony poprawny, zgodny z wymaganiami PZJ. Zaznaczyć należy, że PZJ został złożony na 7 dni przed rozpoczęciem robót budowlanych, a jedynie prace geodezyjne związane z wytyczeniem trasy zostały wykonane we wcześniejszym terminie.*

(akta kontroli str. 928-929, 1105-1128)

Zgodnie z art. 41 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, w tym m.in. wytyczenia geodezyjnego obiektów w terenie. Według Dziennika Budowy nr 1/2018 wytyczenie geodezyjne obiektu w terenie nastąpiło 19 kwietnia 2022 r. W tej sytuacji termin złożenia PZJ obliczony zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora PZDW powinien przypaść na 12 kwietnia 2022 r.

Dyrektor pełniący funkcję w okresie realizacji inwestycji⁹⁰ wyjaśnił: *Nie przypominam sobie, żeby pracownicy informowali mnie o nieterminowym złożeniu wymaganego dokumentu oraz konieczności naliczenia kary umownej. Nie było mowy o żadnych karach, bo nikt nie zakładał naruszenia terminu wynikającego z umowy. Obecny Dyrektor PZDW, pełniący w okresie realizacji inwestycji funkcję Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji wyjaśnił: (...) nie przypominam sobie, żeby coś takiego było sygnalizowane, w związku z tym nie miałem wiedzy, że karę trzeba naliczyć. Dodał też: (...) z Wykonawcą na każdym etapie realizacji inwestycji współpraca przebiegała bardzo dobrze. Bez zastrzeżeń poprawiał on błędy wskazane przez osoby odpowiedzialne za realizację inwestycji. Nie mieliśmy świadomości, że PZJ złożono z naruszeniem terminu. Okres realizacji inwestycji przypadł w czasie ograniczeń i obostrzeń związanych z Covid. Mogło to wpłynąć na naszą błędną ocenę wywiązywania się Wykonawcy z obowiązku przedłożenia PZJ.*

Również Naczelnik Wydziału Przygotowania i Realizacji Inwestycji w przedmiotowej sprawie złożył wyjaśnienia o zbliżonej treści: (...) *nie pamiętam, inwestycja miała miejsce kilka lat temu. Współpraca z Wykonawcą układała się poprawnie, a niezłożenie dokumentu nie skutkowało opóźnieniem w realizacji robót.* (akta kontroli str. 928-929, 1105-1108, 1167-1172)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁹¹, termin przedawnienia roszczenia z tytułu tej kary umownej nastąpi z końcem 2025 roku.

4. Inspektor nadzoru jako przedstawiciel inwestora, nie wyegzekwował od Wykonawcy dokumentacji potwierdzającej wykonanie badań oraz ich wyników wskazanych w punkcie 6.2. STWiORB D-04.01.01 koryto wraz z profilowaniem i zagęszczeniem tj.: szerokość, równość (poprzeczna i podłużna), spadki poprzeczne, rzędne wysokościowe, ukształtowanie osi w planie, zagęszczenie, wilgotność gruntu. W dzienniku budowy nie odnotowano też faktu przeprowadzenia takich pomiarów. Jak wyjaśnił Dyrektor *wskazywane parametry takie jak rzędne wysokościowe, ukształtowanie osi w planie, szerokość, spadki poprzeczne i podłużne wynikają ze szkicu inwentaryzacji załączonego do dokumentów odbiorowych. Natomiast równości poprzeczne i podłużne były pomierzone w procedurze odbioru robót przez Inspektora nadzoru w obecności Kierownika Budowy, w przedmiotowym zakresie specyfikacja nie określa obowiązku wytwarzania odpowiedniego dokument w przedmiotowym zakresie.*

Wyjaśnienia są sprzeczne z zapisami punktu 6.4. SST nr D-M-0.00.00 Wymagania ogólne, zgodnie z którymi: (...) *Po wykonaniu pomiaru lub badania, Wykonawca przedstawi na piśmie ich wyniki (...).* Ponadto szkic geodezyjny, stanowiący element dokumentacji powykonawczej jest odrębnym dokumentem wykonywanym w efekcie prac geodezyjnych inwentaryzujących zrealizowane prace i nie stanowi on elementu wyników badań i pomiarów określonych W SST. (akta kontroli str. 930-951, 1129-1166)

OCENA CZĄSTKOWA

Inwestycja została zrealizowana w terminie i zgodnie z dokumentacją projektową. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie nadzoru i dokumentowania inwestycji nie miały wpływu na prawidłowość jej realizacji. Dotyczyły one: niewskazania w żadnym z dzienników budowy inspektorów nadzoru autorskiego, nieprawidłowego dokonywania przez Inwestora skreśleń i poprawek w czterech z pięciu dzienników budowy, niewskazania w dzienniku

⁹⁰ Od 31 stycznia 2025 r. niebędący pracownikiem PZDW.

⁹¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.

branży drogowej kierownika robót oraz błędnego podania w dzienniku branży elektrycznej numeru uprawnień budowlanych kierownika budowy. Stwierdzono też, że w dokumentacji inwestycji nie ma potwierdzenia wywiązania się przez Wykonawcę z obowiązku sprawdzenia przed dokonaniem wycinki drzew i krzewów, czy na wycinanych drzewach nie gniazdują gatunki zwierząt objęte ochroną. Brak jest również potwierdzenia wykonania wymaganych badań koryta oraz jego profilowania i zagęszczenia. Ponadto z opóźnieniem co najmniej 12 dni został przedłożony do akceptacji przez Wykonawcę PZJ, a PZDW nie podjęło żadnych działań w celu wyegzekwowania od Wykonawcy należnej z tego tytułu kary

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie kompletności dokumentacji dotyczącej inwestycji, w tym wszystkich wymaganych podpisów na dokumentach potwierdzających odbiór opracowań, właściwego dokumentowania czynności związanych z odbiorem dokumentacji projektowej oraz egzekwowania od wykonawców przedkładania sporządzanych w oparciu o obowiązujące przepisy dokumentów, a w szczególności kosztorysów inwestorskich.
2. Sprawowanie nadzoru nad inwestycjami w sposób umożliwiający zweryfikowanie zgodności z przepisami, w tym z prawem ochrony przyrody, działań wykonawcy.
3. Prawidłowe dokonywanie wpisów w dziennikach budowy oraz egzekwowanie prawidłowego prowadzenia dzienników przez wykonawców inwestycji.
4. Naliczenie i pobranie kary umownej z tytułu opóźnienia w przedłożeniu PZJ.
5. Rzetelny nadzór nad sposobem dokumentowania badań przeprowadzanych w trakcie realizacji inwestycji.

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 NIK w Białymstoku. 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, 26 czerwca 2025 r.

Kontroler
Małgorzata Przymierska-Dąbrowska
główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku
Dyrektor
Janusz Pawelczyk

/podpisano elektronicznie/