



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Infrastruktury

KIN.411.001.01.2021

Pan Grzegorz Obłąkowski  
Dyrektor  
Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich  
w Warszawie  
ul. Mazowiecka 14  
00-048 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.024.2022 Zespołu  
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 22  
marca 2022 r.

R/21/001/KIN „Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych na obszarze  
województwa mazowieckiego.”

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie (dalej: MZDW), ul. Mazowiecka 14, 00-048 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie, od dnia 21 lipca 2021 r., jest Pan Grzegorz Obłękowski. Poprzednio (w okresie objętym kontrolą) funkcję tę pełnili: Tomasz Lewandowski (od 6 maja 2020 r. do 20 lipca 2021 r.), Tomasz Dąbrowski (p.o. dyrektor od 1 lutego 2020 r. do 5 maja 2020 r.) i Zbigniew Ostrowski (od 1 stycznia 2016 r. do 31 stycznia 2020 r.).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	Kornel Drabarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/58/2021 z 5 października 2021 r.; Rafał Ziętał, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/59/2021 z 5 października 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4, 8)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny rzetelności i efektywności realizacji inwestycji drogowych.
Zakres kontroli	Ocenie podlegało: 1. Planowanie i przygotowanie inwestycji, w tym uzyskanie wymaganych uzgodnień i zezwoleń; 2. Przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w ramach realizowanych zadań inwestycyjnych; 3. Realizacja i odbiór prac budowlanych. Kontrolą objęto lata 2019 – 2021 (do 30 września) oraz działania wcześniejsze i późniejsze, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.

## III. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	<p>MZDW realizował szereg inwestycji drogowych, co wpłynęło na poprawę jakości dróg wojewódzkich na terenie województwa mazowieckiego, jednak nadzór nad realizacją postanowień umów dotyczących tych inwestycji był sprawowany w sposób nierzetelny, co mogło mieć wpływ na jakość robót budowlanych i na problemy związane z ich odbiorem.</p> <p>MZDW nie pobrał i nie dochodził kar umownych z tytułu nieterminowego zrealizowania przedmiotu jednej z trzech zbadanych umów na wykonanie prac budowlanych, tj. rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 616 relacji Rembielin-Ciechanów – etap drugi i trzeci. Zadanie to zostało zrealizowane z opóźnieniem 50 dni, a pomimo tego MZDW nie naliczył i nie pobrał kary umownej z tego tytułu w kwocie 1086,1 tys. zł.</p> <p>Ponadto, MZDW nie naliczył i nie pobrał kar umownych z tytułu niewykonania obowiązków określonych w umowach na pełnienie funkcji inspektora nadzoru, tj. za nieprzekazanie i za nieterminowe przekazanie dokumentacji, w kwocie co najmniej 148,5 tys. zł<sup>3</sup>.</p>
---------------------	---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Nienaliczenie i niepobranie ww. kar umownych NIK ocenia jako działanie nierzetelne i niegospodarne.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie wyboru wykonawców i realizacji inwestycji dotyczyły m.in.<sup>4</sup>:

- zaakceptowania gwarancji należytego wykonania przedmiotu umowy<sup>5</sup>, pomimo tego, że nie zabezpieczała ona interesów MZDW i nie gwarantowała wypłaty do wysokości sumy gwarancyjnej przez cały okres jej obowiązywania;
- niewyegzekwowania wykonania badań zgodnie z obowiązującymi specyfikacjami podbudowy z betonu asfaltowego i warstwy wiążącej z betonu asfaltowego na przebudowanej drodze wojewódzkiej nr 740;
- dopuszczenia do sprawowania funkcji na budowach osób formalnie niezatwierdzonych lub niezgłoszonych do MZDW<sup>6</sup>;
- niezawiadomienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o planowanym terminie oddania do użytkowania obwodnicy Gąbina (realizowanej jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko), pomimo takiego obowiązku określonego w art. 76 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>7</sup>;
- wyznaczenia terminu odbioru końcowego z opóźnieniem 21 dni<sup>8</sup>.

Nieprawidłowości dotyczące etapu użytkowania (w okresie rękojmi) odebranych inwestycji polegały na:

- niesporządzeniu i nieprzekazaniu Burmistrzowi Miasta i Gminy Gąbin analizy porealizacyjnej obwodnicy Gąbina, pomimo takiego obowiązku określonego w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- niewyegzekwowaniu do czasu zakończenia kontroli NIK naprawy usterek stwierdzonych w trakcie przeglądu w okresie rękojmi na drodze wojewódzkiej nr 616, pomimo upływu ponad czterech miesięcy od terminu wyznaczonego na ich usunięcie<sup>9</sup>;
- wyegzekwowaniu przez MZDW prawidłowego usunięcia zbędnego oznakowania poziomego na drodze wojewódzkiej nr 616 (naruszenie warstwy ścieralnej nawierzchni w trakcie usuwania oznakowania) dopiero po upływie ponad 15 miesięcy od wyznaczonego terminu na jego usunięcie<sup>10</sup>;
- braku nadzoru nad prawidłową eksploatacją nowo oddanej do użytkowania (w kwietniu 2020 r.) obwodnicy Gąbina, tj. nieusunięcie do czasu oględzin NIK uszkodzeń zlokalizowanych w pasie drogowym (m.in. osunięcia skarp rowów, zamulenia rowów i przepustów).

Ponadto, NIK zwraca uwagę na istotne zmniejszenie kwoty wydatków na inwestycje i zadania inwestycyjne MZDW (bez wydatków MZDW jako jednostki budżetowej), które

---

<sup>3</sup> Z tego: 123 tys. zł z tytułu nieterminowego przekazywania przez inspektora nadzoru protokołów z posiedzeń rady budowy i z narad technicznych na budowie drogi wojewódzkiej nr 577 (obwodnicy miejscowości Gąbin); 25,5 tys. zł z tytułu nieterminowego przekazywania protokołów z rad budowy oraz narad technicznych - przebudowa drogi wojewódzkiej nr 740.

<sup>4</sup> Wymieniono tylko niektóre z szeregu stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>5</sup> Umowa na wykonanie rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 616 Rembielin-Ciechanów, na odcinku od obszaru niezabudowanego w miejscowości Żaboklik do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 544 w miejscowości Grudusk.

<sup>6</sup> Dotyczyło to przebudowy drogi wojewódzkiej nr 740 na odcinku 1.747 m w miejscowości Milejowice.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.

<sup>8</sup> Dotyczyło to rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 616 Rembielin-Ciechanów.

<sup>9</sup> Termin usunięcia usterek – spēkania zatok w m. Rąbież i Rzęgnowo, wyznaczono na 24 lipca 2021 r.

<sup>10</sup> Zostało to poprawione w trakcie kontroli NIK, po przeprowadzonych w dniu 17 listopada 2021 r. oględzinach. Pierwotny termin usunięcia tej usterki wyznaczono na 30 lipca 2020 r.

nastąpiło w 2020 r. – w porównaniu do 2019 r. zrealizowane wydatki uległy zmniejszeniu o ponad połowę (z 498 803,1 tys. zł do 213 287,4 tys. zł), co wynikało m.in. z wprowadzonych oszczędności i związanej z tym rezygnacji z realizacji niektórych zadań. Wydatki wykonane do 30 września 2021 r. (w kwocie 164 876,2 tys. zł) stanowiły zaledwie ok. 1/3 wydatków z 2019 r.

W ramach przebudowy drogi wojewódzkiej nr 740 w miejscowości Milejowice nie wykonano trzech zjazdów na posesje mieszkańców z kostki betonowej (czyli w technologii określonej w zgłoszeniu robót budowlanych - jeden z tych zjazdów został wykonany, lecz ze względu na protesty mieszkańców został następnie rozebrany), zapewniając jednak dostępność do drogi wojewódzkiej z tych nieruchomości (zjazdy zostały utwardzone kruszywem). NIK ocenia pozytywnie podejmowane w 2021 r. przez MZDW działania zmierzające do wykonania tych zjazdów w standardzie takim jak pozostałe zjazdy przy tej drodze, jednak ze względu na toczące się postępowanie w sprawie zakłócenia stosunków wodno-prawnych oraz nieuzyskanie porozumienia z mieszkańcami (pomimo wielu prób i inicjatyw ze strony MZDW), do dnia zakończenia kontroli proces ten nie został sfinalizowany.

#### IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR  
Opis stanu  
faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie inwestycji, w tym uzyskanie wymaganych uzgodnień i zezwoleń.

MZDW opracował plan rozwoju sieci drogowej oraz plany finansowania budowy, przebudowy, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, tj. dokumenty wymagane zgodnie z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>12</sup>.

W „Planie rozwoju sieci drogowej dróg wojewódzkich województwa mazowieckiego na lata 2016-2026” wskazano możliwe do realizacji oraz pożądane w celu prawidłowego funkcjonowania systemu transportowego województwa mazowieckiego kierunki, zasady i możliwości:

- rozwoju sieci dróg wojewódzkich,
- planowanych zmian na sieci dróg wojewódzkich.

Wg zapisów ww. Planu, do ważniejszych celów strategicznych inwestycji drogowych należy zaliczyć integrację wewnętrzną województwa mazowieckiego, przestrzeni regionu z przestrzenią całego kraju, a także z sąsiednimi regionami czy krajami. Istotą inwestycji komunikacyjnych jest również podniesienie efektywności sieci transportowej w celu wzmocnienia gospodarki regionu.

W planach finansowych MZDW na lata 2019, 2020 i 2021 ujmowano wydatki inwestycyjne przewidziane do realizacji w danym roku, wskazując źródło ich finansowania. Wykonanie wydatków wyniosło w 2019 r. – 498 803,1 tys. zł<sup>13</sup> (tj. 95,4% planu po zmianach), w 2020 r. – 213 287,4 tys. zł (tj. 96,8% planu po zmianach i 42,8% wykonania w 2019 r.) i w 2021 r. (do 30 września) – 164 876,2 tys. zł, tj. 47,8% planu po zmianach na 2021 r. Dyrektor MZDW wyjaśnił, że powodem wykonania wydatków w 2020 r. na poziomie 42,8% wykonania w 2019 r. były prowadzone przez samorząd województwa mazowieckiego działania, dotyczące przesunięcia realizacji zadań na kolejne lata, tj. po 2023 r., co wynikało ze spadku dochodów podatkowych. Natomiast wykonanie wydatków w 2021 r. na poziomie 47,8% planu po zmianach wynika ze specyfikacji wydatków inwestycyjnych, które są realizowane z reguły głównie w IV kwartale.

Ogółem, w okresie objętym kontrolą na inwestycje wydatkowano 876 966,7 tys. zł, z tego najwięcej środków pochodziło z budżetu województwa – 607 496,9 tys. zł, tj. 69,3% ogółu wydatków i ze środków UE – 209 217,6 tys. zł, tj. 23,9% ogółu wydatków.

MZDW realizował łącznie 81 zadań inwestycyjnych (drogowych i mostowych) na drogach wojewódzkich województwa mazowieckiego, z czego do 30 września 2021 r. zakończono

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.

<sup>13</sup> W tym wydatki niewygasające w kwocie 8792 tys. zł.

57 zadań, a 24 były w trakcie realizacji. W okresie objętym kontrolą wzrosła liczba km dróg wojewódzkich znajdujących się w zarządzie MZDW z 2833,4 km (wg stanu na 31 grudnia 2018 r.) do 2838,5 km (wg stanu na 30 września 2021 r.). Stan zarządzanych dróg uległ w tym okresie poprawie, liczba km dróg w stanie dobrym zwiększyła się z 1091,6 km do 1360,3 km, tj. o 24,6%.

(akta kontroli str. 8-30, 770, 864-865)

Analizą objęto przygotowanie i realizację, dobranych w sposób celowy<sup>14</sup>, trzech zadań inwestycyjnych, tj.:

1. „Rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 616 relacji Rembielin-Ciechanów, na odcinku od obszaru niezabudowanego w miejscowości Żaboklik do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 544 w miejscowości Grudusk tj.: od km 19+018 do km 27+020 na terenie gminy Dzierzgowo i Grudusk, powiatu mławskiego i ciechanowskiego, województwa mazowieckiego. Etap drugi i trzeci tj. od km 19+018 do km 24+767 z wyłączeniem kanalizacji deszczowej od km 24+250 do km 24+772”<sup>15</sup>). MZDW uzyskał wymaganą decyzję administracyjną, niezbędną do rozpoczęcia realizacji tego zadania, tj. decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (tzw. ZRID)<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 375-405)

2. „Budowy drogi wojewódzkiej nr 577 (obwodnicy miejscowości Gąbin) na terenie gminy Gąbin”. Inwestycja była realizowana na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydanej przez Wojewodę Mazowieckiego 18 sierpnia 2016 r.

3. „Przebudowy drogi wojewódzkiej nr 740 w km 3+253 do 5+000 w miejscowości Milejowice, gmina Zakrzew, powiat radomski”. Inwestycja była realizowana na podstawie zgłoszenia z 8 grudnia 2017 r. (zaświadczenie Wojewody Mazowieckiego o braku sprzeciwu z 2 stycznia 2018 r.) oraz zgłoszenia z 29 lipca 2020 r. (Wojewoda Mazowiecki wydał zaświadczenie o braku sprzeciwu 10 sierpnia 2020 r.).

(akta kontroli str. 933-946)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA  
CZĄSTKOWA

MZDW rzetelnie zaplanował i przygotował do realizacji inwestycje drogowe objęte kontrolą.

OBSZAR

2. Przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w ramach realizowanych zadań inwestycyjnych.

Opis stanu  
faktycznego

Analizą objęto wybrane w sposób celowy<sup>16</sup> trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>17</sup>, przeprowadzone przez MZDW w ramach realizacji zadań inwestycyjnych wymienionych w obszarze 1 niniejszego wystąpienia.

Były to postępowania (przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego) na wyłonienie wykonawcy:

1. Rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 616 Rembielin-Ciechanów. W wyniku postępowania MZDW wyłonił wykonawcę zadania i 1 sierpnia 2018 r. zawarł umowę z terminem realizacji zamówienia do 30 września 2019 r., za kwotę netto 17 650,8 tys. zł (brutto: 21 710,5 tys. zł)<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 31-114)

<sup>14</sup> Jedno zadanie o wartości do 10 mln zł, jedno o wartości powyżej 20 mln zł i jedno powyżej 40 mln zł.

<sup>15</sup> Była to decyzja Wojewody Mazowieckiego nr 2/2013 z dnia 22 maja 2013 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w której zatwierdzono projekt budowlany i udzielono zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na: rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 616 Rembielin-Ciechanów na odcinku od obszaru niezabudowanego w miejscowości Żaboklik do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 544 w miejscowości Grudusk tj.: od km 19+018 do km 27+020, na terenie gmin Dzierzgowo i Grudusk, powiatów mławskiego i ciechanowskiego, województwa mazowieckiego – kategoria obiektów budowlanych XXV, XXVI, XXVIII. Ww. decyzja została uchylona i zmieniona decyzją z dnia 27 listopada 2014 r.

<sup>16</sup> Doboru dokonano w taki sposób, aby badaniem objąć zarówno postępowania na wyłonienie wykonawców robót budowlanych, jaki i na nadzór nad tymi robotami.

<sup>17</sup> Oraz udzielenie zamówienia podobnego w przypadku zadania: „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 740 w km 3+253 do 5+000 w miejscowości Milejowice, gmina Zakrzew, powiat radomski”.

<sup>18</sup> Umowa nr 384/MZDW/08/2018/I.

2. Pełnienia funkcji inspektora nadzoru dla ww. zadania - w wyniku przeprowadzenia postępowania MZDW wyłonił wykonawcę i 20 lipca 2018 r. zawarł umowę z terminem realizacji zamówienia do 30 września 2019 r., za kwotę netto 233 tys. zł (brutto: 286,6 tys. zł)<sup>19</sup>.  
(akta kontroli str. 428-438, 596-609)
3. Przebudowy drogi wojewódzkiej nr 740. Umowę na realizację tego zadania zawarto 3 września 2019 r. na kwotę 5197,5 tys. zł netto (6392,9 tys. zł brutto), a w dniu 17 lipca 2020 r. zawarto umowę na realizację „zamówienia podobnego”<sup>20</sup> na kwotę 238,9 tys. zł.  
(akta kontroli str. 1628-1634, 1880-1884)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Ad. 1

MZDW przyjął Gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania przedmiotu umowy nr 384/MZDW/08/2018/I<sup>21</sup>, pomimo tego, że nie zabezpieczała ona interesów MZDW i nie gwarantowała wypłaty do pełnej wysokości kwoty gwarancyjnej. Zapisano w niej m.in., że Gwarant: „gwarantuje Beneficjentowi nieodwołalnie i bezwarunkowo, na zasadach przewidzianych w niniejszej gwarancji, zapłatę za powstałe w okresie ważności gwarancji zobowiązania Wykonawcy wynikające z powyższej umowy, do wysokości 1 519 733,88 zł (...) w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przez Wykonawcę przedmiotu umowy, przy czym kwota gwarancji ulega zmniejszeniu w miarę wykonania przedmiotu umowy.”

Treść Gwarancji w ww. zakresie była niezgodna z zapisem pkt 2.5. „Ogólnych warunków umowy na wykonanie robót budowlanych” (Część V SIWZ), który stanowi, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej powinno być w szczególności zaopatrzone w klauzulę, że gwarant zobowiązuje się nieodwołalnie dokonać wypłaty do wysokości sumy gwarancyjnej na pierwsze żądanie zamawiającego.

Wyjaśniając zaakceptowanie gwarancji, w której znalazł się zapis niezgodny z wymaganiami określonymi przez MZDW w SIWZ, kierownik Wydziału Zamówień Publicznych w MZDW stwierdziła, że wg niej zabezpieczenie w pełnej kwocie obowiązywało przez cały okres ze względu na brak opisanego w gwarancji mechanizmu zmniejszenia kwoty gwarancyjnej.

NIK nie podziela powyższego argumentu, ponieważ zapis, że suma gwarancji ulega zmniejszeniu w miarę wykonywania przedmiotu umowy nie gwarantował wypłaty do wysokości sumy gwarancyjnej w trakcie trwania umowy i w związku z tym nie zabezpieczał interesu MZDW, a przy tym był sprzeczny z wymogiem pkt 2.5. „Ogólnych warunków umowy na wykonanie robót budowlanych” (Część V SIWZ), że zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej powinno być w szczególności zaopatrzone w klauzulę, że gwarant zobowiązuje się nieodwołalnie dokonać wypłaty do wysokości sumy gwarancyjnej na pierwsze żądanie zamawiającego.

(akta kontroli str. 119-123, 203)

OCENA  
CZĄSTKOWA

MZDW zastosował właściwy tryb udzielenia skontrolowanych zamówień publicznych.

<sup>19</sup> Umowa nr 407/MZDW/07/2018/J.

<sup>20</sup> Zamawiający może udzielić zamówienia wskazanego w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 (ustawa obowiązująca do 31 grudnia 2020 r., dalej: uPzp) w przypadku, gdy zostaną spełnione następujące przesłanki: zamówienie polega na powtórzeniu podobnych usług lub robót budowlanych, które były już wykonywane jako zamówienie podstawowe, jego udzielenie następuje w okresie trzech lat od dnia udzielenia zamówienia podstawowego, przedmiot zamówienia podstawowego i nowego jest zgodny, zamówienie zostanie udzielone dotychczasowemu wykonawcy oraz informacja o przewidywanym zamówieniu została zawarta w ogłoszeniu dla zamówienia podstawowego.

<sup>21</sup> Postępowanie nr 033/18.

OBSZAR  
Opis stanu  
faktycznego

### 3. Realizacja i odbiór prac budowlanych.

3.1. Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 616 Rembielin-Ciechanów, na odcinku od obszaru niezabudowanego w miejscowości Żaboklik do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 544 w miejscowość Grudusk (etap drugi i trzeci).

Plac budowy został przekazany wykonawcy 31 sierpnia 2018 r. W trakcie realizacji ww. rozbudowy MZDW zawarł dwa aneksy do umowy – aneks nr 1 dotyczył zwiększenia kwoty wynagrodzenia umownego do 21 722,6 tys. zł (w związku z koniecznością wykonania dodatkowych robót, nieobjętych umową pierwotną) i aneks nr 2, w którym przedłużono termin zrealizowania zamówienia do 30 października 2019 r. We wniosku o przesunięcie terminu realizacji robót budowlanych (wnioskowano przesunięcie do 15 grudnia 2019 r.) wykonawca wskazał, że przyczyną jego złożenia był szereg czynników niezależnych od niego, w tym m.in.: problemy z oczekiwaniem na sporządzenie projektu tymczasowej organizacji ruchu i jego zatwierdzenie, warunki pogodowe i konieczność wykonania dodatkowych prac niemożliwych do przewidzenia przed przystąpieniem do realizacji zadania.

Roboty budowlane zostały zakończone 30 października 2019 r. i w tym dniu wykonawca zgłosił gotowości do odbioru zadania<sup>22</sup>. W dniu 18 grudnia 2019 r. komisja powołana do odbioru inwestycji postanowiła nie odebrać przedmiotu umowy i wyznaczyć czas na usunięcie istotnych wad (m.in. niewłaściwie umieszczonych znaków D-6 na przejściach dla pieszych w obrębie ronda w m. Rzęgnowo, niewykonania fragmentu chodnika w tej miejscowości, nieuporządkowania pasa drogowego w wybranych lokalizacjach) do 20 grudnia 2019 r.

W wyniku przeprowadzenia w dniu 20 grudnia 2019 r. końcowego odbioru zadania zostało ono odebrane z „wadami/usterkami”<sup>23</sup>, których termin usunięcia wyznaczono na 30 kwietnia 2020 r. Wskazane w załączniku do protokołu odbioru z 20 grudnia 2019 r. „usterki/wady” zostały usunięte częściowo do 20 kwietnia 2020 r. (m.in. w tym terminie wykonano oznakowanie poziome w technologii grubowarstwowej, przebudowano zjazd w km 19+830, wymieniono tarczę znaku C-9), a niektóre<sup>24</sup> dopiero do 30 lipca 2020 r., tj. ponad 7 miesięcy po dacie odbioru, z tego usunięcie znaku poziomego P-7a, co było wskazane jako jedna z koniecznych do wykonania prac w protokole odbioru z dnia 20 grudnia 2019 r., zostało wykonane nieprawidłowo – co ujawniono w trakcie oględzin NIK<sup>25</sup>, i zostało skutecznie poprawione dopiero po tych oględzinach.

(akta kontroli str. 115-118, 193-199, 406-409, 416-419)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W dniu wyznaczonym jako termin odbioru końcowego, tj. 18 grudnia 2019 r. Komisja odbiorowa postanowiła nie odebrać przedmiotu umowy ze względu na stwierdzone wady (wyznaczono termin na ich usunięcie do 20 grudnia 2019 r.). W takiej sytuacji, zgodnie z pkt 21.6. „Ogólnych warunków umowy na wykonanie robót budowlanych” (część V SIWZ): „terminem zakończenia realizacji umowy jest termin usunięcia wad lub uzupełnienia dokumentów.” Natomiast pkt 21.7. stanowi: „Jeżeli wykonawca nie zakończy robót w terminie określonym w Umowie, Zamawiającemu przysługiwać będzie prawo naliczania kar umownych za każdy dzień zwłoki w wysokości określonej w umowie.” W umowie zaś uregulowano (§ 8 ust. 1 pkt 1.1.), że: „Wykonawca zapłaci Zamawiającemu kary umowne: 0,1% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień

<sup>22</sup> Data wpływu do MZDW – 5 listopada 2019 r.

<sup>23</sup> Wg „Załącznika nr 1 do protokołu odbioru drogi wojewódzkiej nr 616 po przebudowie na odcinku od km 19+019-24+767, Komisja zgłosiła łącznie 22 „uwagi” (wg załącznika nr 1 - na tym załączniku znajduje się tylko parafka inspektora nadzoru, natomiast nie ma podpisów pozostałych członków Komisji odbierającej roboty) i „usterki/wady” wg Protokołu odbioru końcowego. Dotyczyły one m.in. poprawienia skosów na zjeździe, wykonania zjazdu niezgodnie z dokumentacją (do przebudowy), wykonania oznakowania poziomego w technologii grubowarstwowej, konieczności uzupełnienia dylatacji na wszystkich zatokach autobusowych. Część niewykonanych prac stanowiła istotną część kosztów ww. zadania (wg kosztorysu inwestorskiego) - dotyczy to kosztów wykonania oznakowania poziomego (grubowarstwowego), których wartość wg kosztorysu inwestorskiego wynosiła 133,4 tys. zł, co stanowiło 0,76% kosztów wykonania robót drogowych wg tego kosztorysu (17 644,7 tys. zł).

<sup>24</sup> Dziewięć pozycji, w tym m.in. uzupełnienie dylatacji w zatokach autobusowych.

<sup>25</sup> Oględziny przeprowadzono 17 listopada 2021 r.

zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy." Ponadto, pkt 21.5. ww. warunków umowy określa, że: „Za zakończenie robót strony uznają dzień dokonania przez Wykonawcę wpisu w dzienniku budowy potwierdzającego zakończenie robót, jeżeli w wyniku powyższego wpisu zostanie dokonany odbiór zgodnie z warunkami umowy.”

Odbiór nie został dokonany zgodnie z warunkami umowy, gdyż zgodnie z pkt 17.1. części V SIWZ: „Przedmiotem odbioru może być tylko całkowicie zrealizowany zakres robót, polegający na ocenie ilości i jakości całości wykonanych robót oraz ustaleniu końcowego wynagrodzenia za ich wykonanie.”

Pomimo tego MZDW nie pobrał i nie dochodził kar umownych za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy w kwocie 1086,1 tys. zł (wynagrodzenie umowne brutto 21 722,6 tys. zł x 0,1% = 21,7 tys. zł x 50 dni<sup>26</sup> = 1086,1 tys. zł).

Dyrektor Rejonu Drogowego MZDW w Radomiu (dyrektor MZDW w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 stycznia 2020 r.) wyjaśnił: „Według mojej wiedzy inżynier kontraktu potwierdził zakończenie robót w terminie, zgodnie z umową. W protokole odbioru robót komisja również potwierdziła zakończenie robót zgodnie z terminem umownym. Należy dodatkowo wskazać, że zgodnie z linią orzecniczą Sądów, inwestor ma obowiązek przystąpić do odbioru końcowego robót zakończonych przez wykonawcę, a nie robót zakończonych bez wad. Oznacza to, że inwestor nie mógłby skutecznie obciążyć wykonawcy karami umownymi za zwłokę za okres, w którym wykonawca usuwał stwierdzone podczas odbioru końcowego wady. W związku z powyższym okres pomiędzy 31.10.2019 r., a 20.12.2019 r. nie był okresem zwłoki wykonawcy w realizacji przedmiotu umowy. Stąd też MZDW nie mógł obciążyć wykonawcy karami za ten okres.”

NIK nie podziela powyższych argumentów, ponieważ zgodnie z zapisami SIWZ i umowy MZDW powinien obciążyć wykonawcę karami umownymi za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy. Wady stwierdzone 18 grudnia 2019 r., wg wyjaśnień kierownika projektu, były wadami istotnymi, które uniemożliwiały użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem i w sposób bezpieczny dla jego użytkowników (np. niewykonanie części chodnika, niewłaściwe usytuowanie znaków D-6). Kierownik projektu w wyjaśnieniach stwierdził także, że ze względu na „dyskusyjny charakter wad” nie wnioskował o naliczenie kar umownych, ale jednocześnie przyznał, że zdaniem MZDW np. niewłaściwe oznakowanie mogło powodować zagrożenie bezpieczeństwa użytkowników i dlatego uznano te wady za istotne.

W SIWZ jednoznacznie zapisano, iż w przypadku stwierdzenia wad MZDW wyznaczy termin na ich usunięcie (co miało miejsce przy odbiorze końcowym), a terminem zakończenia realizacji umowy jest wówczas termin usunięcia wad. Dyrektor MZDW był świadomy tych regulacji i w odpowiedzi na pytania wykonawcy dotyczące SIWZ<sup>27</sup> odpowiedział, że „Jeżeli w toku czynności odbioru końcowego zostaną stwierdzone wady uniemożliwiające prawidłowe użytkowanie obiektu, Zamawiający przerwie czynności odbioru końcowego i wyznaczy termin usunięcia wad.”

Ponadto w dniu zakończenia robót budowlanych, tj. 30 października 2019 r., wykonawca nie przedstawił kompletnej dokumentacji powykonawczej, której przekazanie było również warunkiem uznania umowy za zrealizowaną.

Dlatego też, w związku z wystąpieniem wad, terminem zakończenia realizacji umowy jest termin ich usunięcia (pkt 21.6. część V SIWZ), a MZDW w powyższym przypadku powinien naliczyć kary umowne w sposób określony w umowie (pkt 21.7. część V SIWZ).

(akta kontroli str. 103-111, 133-161, 173 – 175, 183-199, 653-655, 799-803)

2. MZDW wyznaczył z opóźnieniem 21 dni termin odbioru rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 616 Rembielin-Ciechanów. Zawiadomienie o zakończeniu robót i osiągnięciu gotowości do odbioru z dniem 30 października 2019 r.<sup>28</sup> wpłynęło do MZDW 5 listopada 2019 r. MZDW wyznaczył, w piśmie z 10 grudnia 2019 r., termin odbioru robót na 18 grudnia 2019 r. Wyznaczenie terminu odbioru dopiero 10 grudnia 2019 r.

<sup>26</sup> Od 31 października do 20 grudnia 2019 r.

<sup>27</sup> Odpowiedź udzielona 16 kwietnia 2018 r., na podstawie art. 38 ust. 1,2 i 4 uPzp.

<sup>28</sup> Dotyczące umowy nr 384/MZDW/08/2018/I.

(tj. po 35 dniach od otrzymania zawiadomienia) było niezgodne z postanowieniami pkt 21.4. „Ogólnych warunków umowy na wykonanie robót budowlanych” (części V SIWZ), który stanowi, że: „Zamawiający wyznaczy termin odbioru końcowego w ciągu 14 dni od otrzymania zawiadomienia o osiągnięciu gotowości do odbioru.”

Kierownik projektu wyjaśnił, że powodem tego opóźnienia był fakt, że w dniu 30 października 2019 r. wykonawca nie był gotowy do odbioru, ponieważ nie dostarczył dokumentacji powykonawczej i dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania robót. Według tych wyjaśnień, termin odbioru został wyznaczony dopiero w dniu, kiedy wykonawca był gotowy do odbioru, tj. posiadał ww. dokumentację.

(akta kontroli str. 139-161, 173-192, 282-284, 289)

Zdaniem NIK powyższe argumenty nie uzasadniają nieterminowego wyznaczenia odbioru końcowego, ponieważ wykonawca poinformował 30 października 2019 r. o gotowości do odbioru (co było jednoznaczne z deklaracją posiadania dokumentacji powykonawczej i dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania robót<sup>29</sup>), a sprawdzenie przygotowania wykonawcy do odbioru należało do zadań inspektora nadzoru<sup>30</sup>, który potwierdził to wpisem w dzienniku budowy z 30 października 2019 r. Dlatego też MZDW był zobowiązany wyznaczyć termin odbioru końcowego w ciągu 14 dni od otrzymania zawiadomienia o osiągnięciu gotowości do odbioru.

Jednym ze skutków wyznaczenia odbioru po upływie 14 dni było to, że został on przeprowadzony po 15 grudnia 2019 r., tj. po dniu, który został pierwotnie zgłoszony (we wniosku o zawarcie aneksu w sprawie terminu realizacji umowy) przez wykonawcę jako planowany termin zakończenia prac. MZDW nie przyjął proponowanego terminu, a wyraził zgodę na wydłużenie terminu realizacji umowy jedynie o miesiąc, tj. do 30 października 2019 r. Wyznaczenie terminu odbioru końcowego na 18 grudnia 2019 r. spowodowało, że faktyczny odbiór nastąpił po terminie deklarowanym pierwotnie przez wykonawcę. Zdaniem NIK nieuzasadnione było opóźnienie tego odbioru w sytuacji, gdy wcześniej nie wyrażono zgody na wydłużenie terminu realizacji umowy.

(akta kontroli str. 139-161, 631-652)

3. MZDW bez uwag odebrał wykonaną przez inspektora nadzoru pracę (polegającą na „Pełnieniu funkcji inspektora nadzoru dla zadania: Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 616 Rembielin-Ciechanów), pomimo tego, że inspektor nadzoru nierzetelnie wykonał część swoich obowiązków, tj. dokonał 30 października 2019 r. wpisu do dziennika budowy, który był niezgodny ze stanem faktycznym. We wpisie tym potwierdził zakończenie robót, pomimo tego, że wykonawca nie był gotowy do odbioru (pkt 21.3. części V SIWZ stanowi: „Potwierdzenie zgodności wpisu, o którym mowa w pkt 21.1. ze stanem faktycznym przez inspektora nadzoru w ciągu 14 dni od dnia wpisu oznacza osiągnięcie gotowości do odbioru z dniem wpisu do dziennika budowy.”). O braku gotowości do odbioru świadczy m.in. nieposiadanie przez wykonawcę (na dzień 30 października 2019 r.) prawidłowo przygotowanej dokumentacji powykonawczej, podczas gdy pkt 21.2. części V SIWZ stanowi „Zakończenie robót jest jednoznaczne z posiadaniem prawidłowo przygotowanej dokumentacji powykonawczej.”

O nierzetelnym wypełnieniu obowiązków przez inspektora nadzoru w tym zakresie świadczy również treść pisma p.o. z-cy dyrektora MZDW ds. inwestycji z 4 grudnia 2019 r., w którym wskazał, że braki w przekazanej dokumentacji powykonawczej

<sup>29</sup> Pkt 17.5. części V SIWZ zamówienia na zadanie polegające na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 616 Rembielin-Ciechanów, na odcinku od obszaru niezabudowanego w miejscowości Żaboklik do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 544 w miejscowość Grudusk.

<sup>30</sup> Zgodnie z pkt 21.1. części V SIWZ: „Zakończenie wszystkich robót – poprzedzone przeprowadzeniem z wynikiem pozytywnym wymaganych prób i sprawdzeń – kierownik budowy stwierdza wpisem do dziennika budowy. Zgodnie z pkt 21.2. części V SIWZ „Zakończenie robót jest jednoznaczne z posiadaniem prawidłowo przygotowanej dokumentacji powykonawczej”, a pkt 21.3. stanowi: „Potwierdzenie zgodności wpisu o którym mowa w pkt 21.1. ze stanem faktycznym przez inspektora nadzoru w ciągu 14 dni od dnia wpisu oznacza osiągnięcie gotowości do odbioru z dniem wpisu do dziennika budowy.”

świadczą o niewypełnieniu obowiązków umownych inspektora nadzoru inwestorskiego. Uzupełnienie dokumentacji powykonawczej nastąpiło ostatecznie dopiero 30 lipca 2020 r., tj. ponad 7 miesięcy od odbioru inwestycji.

W wyjaśnieniach inspektor nadzoru nie wskazał, dlaczego dokonując wpisu o zakończeniu prac w dzienniku budowy potwierdził, że prace zostały zakończone, co nie było zgodne ze stanem faktycznym. Inspektor nadzoru przedstawił też pisma, w których wzywał wykonawcę (po dacie dokonania wpisu o zakończeniu robót) do uzupełnienia dokumentacji.

Na potwierdzenie zgodności wpisu wykonawcy o zakończeniu robót ze stanem faktycznym inspektor nadzoru miał 14 dni, jednak tego czasu nie wykorzystał, dokonując wpisu w dzienniku budowy tego samego dnia, co kierownik budowy (przedstawiciel wykonawcy).

(akta kontroli str. 133-138, 154-155, 173-192, 200-202, 323-325, 441-526, 631-652, 695-769, 799-803)

4. Pomimo tego, że inspektor nadzoru nierzetelnie wywiązywał się ze swoich obowiązków, MZDW odebrał wykonaną przez niego pracę bez uwag i nie naliczył kar umownych.

Jak wyjaśnił kierownik projektu, inspektor nadzoru wskazał, że nie miał wpływu na nieprzygotowanie odpowiednich dokumentów przez wykonawcę, dlatego też postanowił nie wyciągać w stosunku do niego konsekwencji.

Ww. argumenty nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ do obowiązków inspektora nadzoru należało potwierdzenie faktycznego zaawansowania robót, a potwierdzenie „zakończenia robót” powinno być jednoznaczne z posiadaniem przez wykonawcę prawidłowo przygotowanej dokumentacji powykonawczej.

Ponieważ inspektor nadzoru potwierdził zakończenie robót, co było niezgodne ze stanem faktycznym, dlatego w związku z wadliwym wykonaniem przez inspektora nadzoru swoich obowiązków, MZDW powinien wyciągnąć wobec niego konsekwencje i naliczyć kary umowne przewidziane w § 6 pkt 1 lit b<sup>31</sup> umowy na pełnienie funkcji inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 133-138, 154-155, 173-192, 200-202, 323-325, 441-526, 631-652, 695-769, 799-803)

5. Naruszenia postanowień umowy na pełnienie funkcji inspektora nadzoru:

– w naradach technicznych nie uczestniczył kierownik projektu, pomimo takiego wymogu zawartego w pkt 9.1.16. części V SIWZ (w postępowaniu na pełnienie funkcji inspektora nadzoru), który stanowi, że w cotygodniowych naradach technicznych (koordynujących) udział biorą przedstawiciele zaangażowanych w realizację kontraktu stron, a zgodnie z pkt 9.1.15. zaangażowanymi w realizację kontraktu przedstawicielami stron byli: kierownik projektu, inżynier kontraktu, wykonawca robót oraz inni przedstawiciele firm biorących udział w realizacji budowy.

Kierownik projektu wyjaśnił, że do uczestniczenia w tych naradach zobowiązany był jedynie przedstawiciel inspektora nadzoru i kierownik budowy, jako przedstawiciel wykonawcy (na podstawie pkt 11.7. V części SIWZ) oraz, że przedstawicielem zamawiającego był zatem inspektor nadzoru.

NIK nie podziela argumentów ww. wyjaśnień, ponieważ z postanowień SIWZ wynika, że w naradach technicznych uczestniczą przedstawiciele zaangażowanych w realizację kontraktu stron (czyli także kierownik projektu) i nie zapisano tam, że ich uczestnictwo nie jest obowiązkowe. Taki sam zapis SIWZ (dotyczący obecności przedstawicieli stron kontraktu) został zamieszczony również w odniesieniu do obecności na posiedzeniach rady budowy, w których to posiedzeniach uczestniczył kierownik projektu i inni przedstawiciele MZDW.

(akta kontroli str. 133-137, 158, 512, 799)

<sup>31</sup> Zgodnie z tym paragrafem: „Inspektor zobowiązany jest do zapłacenia kar umownych z tytułu: b) za brak wykonania lub wadliwe wykonanie czynności, o których mowa w pkt 2 opisu przedmiotu zamówienia – 0,1% wynagrodzenia umownego brutto za każdy stwierdzony przypadek. W tej sytuacji kara powinna wynieść 0,3 tys. zł.

- MZDW nie wyegzekwował do inspektora nadzoru zorganizowania i przeprowadzenia w październiku 2019 r.: narady dotyczącej postępu robót (comiesięcznej rady budowy - ostatnia miała miejsce 17 września 2019 r.) oraz cotygodniowych narad technicznych (ostatnia narada techniczna miała miejsce 26 września 2019 r.)<sup>32</sup> Kierownik projektu wyjaśnił, że rady budowy i narady techniczne mają za zadanie rozwiązywanie istotnych problemów na budowie, a ponieważ w tym okresie (październik 2019 r.) wykonawca kończył już prace, to nie było potrzeby przeprowadzania tych narad.

W ocenie NIK nieprzeprowadzenie rady budowy i narad technicznych mogło mieć negatywny wpływ na sposób realizacji (w tym w szczególności na problemy związane z odbiorem przedmiotu zamówienia) umowy dotyczącej rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 616 Rembielin-Ciechanów. Co prawda, zgodnie z postanowieniami SIWZ istniała możliwość rezygnacji z organizacji tych spotkań, jednak należy zauważyć, że nadzorem nad postępowaniem robót (w postaci przeprowadzenia rady budowy i narad technicznych) nie objęto końcowej fazy realizacji zadania (ostatni miesiąc realizacji), w którym do zrealizowania pozostało około 10% robót (zaangażowanie rzeczowe), a do rozliczenia 19,28% kwoty umownej<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 267-281, 410-413, 807-810)

- Kierownik projektu nie wyegzekwował sporządzenia przez inspektora nadzoru raportów z przeglądów w okresie rękojmi<sup>34</sup>, pomimo tego, że w okresie objętym kontrolą przeprowadzono cztery przeglądy (w maju i październiku 2020 i 2021 r.). Ww. raportów z przeglądów (oraz dokumentacji fotograficznej, która powinna stanowić ich część) nie posiadał zarówno kierownik projektu, który zgodnie z pkt 16.7. SIWZ, powinien otrzymywać raporty od inspektora nadzoru<sup>35</sup> jak i Rejon Drogowy MZDW w Ciechanowie, na terenie którego wykonano rozbudowę drogi. Kierownik projektu wyjaśnił, że nie otrzymywał tych raportów od inspektora nadzoru oraz stwierdził w swoich wyjaśnieniach, że zapis SIWZ w tym zakresie uważa za błędny, bowiem jego zdaniem raporty powinny być przekazywane do Rejonu Drogowego.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ to kierownik projektu powinien otrzymywać te raporty od inspektora nadzoru, a jeśli ich nie otrzymywał, to z tytułu nadzoru nad realizacją umowy powinien je egzekwować od inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 208-213, 771-773, 799-803)

6. Niewyegzekwowanie (do czasu zakończenia kontroli NIK) od wykonawcy naprawy usterek - spękania nawierzchni betonowej czterech zatok autobusowych, które zostały stwierdzone w trakcie przeglądu w okresie rękojmi 24 maja 2021 r., a termin na ich wykonanie wyznaczono do 24 lipca 2021 r. Pomimo upływu tego terminu ww. naprawa nie została wykonana<sup>36</sup> ze względu na brak porozumienia stron kontraktu co do sposobu jej przeprowadzenia (wykonawca proponował naprawę jedynie w zakresie

<sup>32</sup> O organizacji tych narad stanowi pkt 19.1.15. (rada budowy) i 9.1.16. (narada techniczna) części III SIWZ (Opis przedmiotu zamówienia) w postępowaniu nr 122/18.

<sup>33</sup> Wg Protokołu z Narady Technicznej Budowy nr 46 (tydzień 39) z 26 września 2019 r.

<sup>34</sup> Zgodnie z pkt 17.2. Opisu przedmiotu zamówienia (OPZ), w okresie rękojmi dla robót budowlanych, inspektor nadzoru jest zobowiązany do: „Zwoływania i prowadzenia minimum dwa razy do roku przeglądów (pierwszy w terminie do 31.05. danego roku kalendarzowego i drugi w terminie do 31.10. danego roku kalendarzowego) wykonanych robót z udziałem przedstawicieli Zamawiającego, Wykonawcy Robót i sporządzenia protokołów i raportów z przeglądu.”

<sup>35</sup> Zgodnie z pkt 16.7. SIWZ: „W okresie rękojmi, inspektor nadzoru jest zobowiązany do przekazywania Kierownikowi Projektu raportów z przeprowadzonych przeglądów robót zrealizowanych w ramach Kontraktu oraz usunięcia przez Wykonawcę Robót wad i usterek ujawnionych w okresie rękojmi. Przedmiotowy raport powinien zawierać dokumentację fotograficzną z wykonanych przeglądów i odbiorów gwarancyjnych i z dokonywanych napraw.

<sup>36</sup> Do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 10 grudnia 2021 r.

1 m od krawężnika, co w ocenie inspektora nadzoru nie doprowadzi do przywrócenia stanu projektowanego)<sup>37</sup>.

Kierownik projektu wyjaśnił, że przygotowywane jest stanowisko MZDW z „narzuceniem technologii” wykonania.

(akta kontroli str. 610-620, 744-747, 762-763, 774-775, 799-803, 980)

7. Dopuszczenie do przewlekłego usuwania przez wykonawcę zbędnego oznakowania poziomego na skrzyżowaniu drogi wojewódzkiej nr 616 z drogą gminną<sup>38</sup> w km 24+600. Ww. zbędne oznakowanie poziome – znaki P7a (ich wykonanie wykazano jako „wadę/usterkę” w protokołach odbioru z 18 i z 20 grudnia 2019 r.) zostało usunięte, a jego usunięcie odebrane przez MZDW 30 lipca 2020 r. Oględziny NIK wykazały, że oznakowanie zostało sfrezowane, jednak w sposób nieprawidłowy, ponieważ naruszono warstwę ścierną nawierzchni. W dniu 18 listopada 2021 r. (dzień po oględzinach) nawierzchnia w tym miejscu została uszczelniona masą zalewową.

Jak wyjaśniła dyrektor Rejonu Drogowego MZDW w Ciechanowie, wyegzekwowanie naprawy tej usterki odbywało się dwukrotnie – po raz pierwszy wykonawca użył farby maskującej, co nie okazało się zbyt trwałe, a następnie usunął na trwałe oznakowanie, jednakże odbyło się to ze zbyt dużą ingerencją w nawierzchnię.

Prawidłowe usunięcie zbędnego oznakowania poziomego trwało prawie dwa lata od odebrania inwestycji i ponad 15 miesięcy od wyznaczonego terminu na jego usunięcie i zostało ostatecznie usunięte dopiero po oględzinach NIK.

(akta kontroli str. 133-138, 198-199, 416, 773)

Opis stanu faktycznego

### 3.2. Realizacja budowy drogi wojewódzkiej nr 577 - obwodnicy miejscowości Gąbin.

Umowa na realizację zadania pn.: „Budowa drogi wojewódzkiej nr 577 (obwodnicy miejscowości Gąbin) na terenie gminy Gąbin” została zawarta w dniu 20 lipca 2018 r.<sup>39</sup> Wartość umowy wyniosła 45 255,8 tys. zł brutto, a termin realizacji zadania został ustalony na 30 października 2019 r. Natomiast umowę na pełnienie funkcji inspektora nadzoru na ww. budowie zawarto 24 września 2018 r.<sup>40</sup> na kwotę 394,1 tys. zł brutto.

W ramach inwestycji wybudowano: drogę główną obwodnicy, drogi serwisowe, chodniki i ścieżki rowerowe, zjazdy, odwodnienie drogi, oświetlenie, zatoki do ważenia pojazdów, oznakowanie poziome i pionowe, ekrany akustyczne. Długość wybudowanego odcinka wyniosła 3,75 km. Prace objęte ww. umową zostały odebrane przez MZDW 17 grudnia 2019 r., a 8 kwietnia 2020 r. droga została dopuszczona do ruchu, po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie wydanego przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego 13 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 983-999, 1053-1065, 1209-1210, 1330-1334)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne wykonywanie przez MZDW obowiązków określonych w umowie na roboty budowlane, polegające na:

- niezgodnieniu wzoru Tabeli Elementów Rozliczeniowych (dalej: TER) w ciągu 7 dni od podpisania umowy, co było niezgodne z pkt 13.5. SIWZ<sup>41</sup>. MZDW posiadał oryginał TER zaakceptowany przez inspektora nadzoru i kierownika budowy, nie było na nim natomiast potwierdzenia uzgodnienia przez MZDW.

Kierownik projektu nie wyjaśnił przyczyn niezgodnienia przez MZDW wzoru TER w ciągu 7 dni od podpisania umowy i wskazał, że wzór ten został zatwierdzony dopiero po 75 dniach od podpisania umowy.

(akta kontroli str. 1080, 1189, 2618)

<sup>37</sup> W dniu 5 października 2021 r. do MZDW wpłynęło pismo (z 30 września 2021 r.) inspektora nadzoru w tej sprawie, w którym pozytywnie zaopiniował proponowany przez Wykonawcę sposób naprawy i zwrócił się do MZDW z prośbą o stanowisko.

<sup>38</sup> Droga 120505W.

<sup>39</sup> Nr 385/MZDW/07/2018//RPO.

<sup>40</sup> Umowa nr 522/MZDW/09/2018//RPO.

<sup>41</sup> Wykonawca w ciągu 7 dni od podpisania umowy powinien uzgodnić z zamawiającym wzór TER.

- nie zawarciu aneksu do umowy, pomimo tego, że dokonano zmiany na stanowisku kierownika budowy<sup>42</sup>, a w takim przypadku (zgodnie z postanowieniami umowy) wymagane było jego zawarcie<sup>43</sup>.

Kierownik projektu wyjaśnił, że zgodnie z zapisami umowy należało zawrzeć aneks, jednak ze względu na czas jaki upłynął od realizacji nie jest w stanie wyjaśnić, dlaczego go nie przygotowano.

(akta kontroli str. 1057-1059, 1166-1173, 2624-2625)

## 2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją umowy na roboty budowlane w sposób nierzetelny, tj.:

- niewyegzekwowanie terminowego przekazania przez wykonawcę kompletnej inwentaryzacji stanu istniejącego, co było niezgodne z pkt 13.6. SIWZ. Wykonawca był zobowiązany do „przekazania Zamawiającemu przed rozpoczęciem robót, lecz nie później niż w przeciągu 30 dni od dnia podpisania umowy, inwentaryzacji stanu istniejącego (dokumentacja fotograficzna i filmowa), z uwzględnieniem istniejących zjazdów i ogrodzeń oraz innego zagospodarowania terenu, a także inwentaryzacji dróg, którymi będą odbywały się objazdy bądź poruszały pojazdy budowy. Inwentaryzacja została przeprowadzona we wrześniu 2018 r. (brak dokładnej daty sporządzenia i przekazania MZDW dokumentacji z inwentaryzacji), a dokumentacja z inwentaryzacji powinna zostać przekazana do 20 sierpnia 2018 r. Przekazana dokumentacja była niekompletna (brakowało filmu z inwentaryzacji).

Kierownik projektu wyjaśnił, że inwentaryzacja nie została wykonana w terminie oraz, że zaakceptował przekazane materiały, jako wystarczające, nie wskazując jednak przyczyn tego stanu.

(akta kontroli str. 1080-1081, 1321-1329, 2632)

- niewyegzekwowanie dokonania w dzienniku budowy wpisu kierownika budowy o zakończeniu całego zakresu robót i zgłoszenia robót do odbioru oraz wpisu dotyczącego potwierdzenia tej sytuacji przez inspektora nadzoru.

Dokonanie tych wpisów było wymagane zgodnie z pkt 21.1. SIWZ, w którym ustalono: „Zakończenie wszystkich robót – poprzedzone przeprowadzeniem z wynikiem pozytywnym wymaganych prób i sprawdzeń – kierownik budowy stwierdza wpisem do dziennika budowy” i z pkt 21.3. SIWZ: „Potwierdzenie zgodności wpisu o którym mowa w pkt 21.1. ze stanem faktycznym przez inspektora nadzoru w ciągu 14 dni od dnia wpisu oznacza osiągnięcie gotowości do odbioru z dniem wpisu w dzienniku budowy”. Ponadto art. 22 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>44</sup> stanowi: „zgłoszenie obiektu budowlanego do odbioru powinno zostać poprzedzone odpowiednim wpisem w dzienniku budowy”.

Dyrektor Rejonu Drogowego MZDW w Radomiu (dyrektor MZDW w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 stycznia 2020 r.) nie wyjaśnił przyczyn niedokonania tych wpisów w dzienniku budowy.

Niewyegzekwowanie wpisania w dzienniku budowy zakończenia wszystkich robót i potwierdzenia tego przez inspektora nadzoru świadczy o niewłaściwym nadzorze nad wykonywaniem obowiązków określonych w zawieranych przez MZDW umowach.

(akta kontroli str. 1086, 1165, 1313-1320, 1540 2619)

- dopuszczenie do pełnienia obowiązków przez geodetę bez wcześniejszego wyrażenia na to zgody przez MZDW. Wpis w dzienniku budowy świadczący o rozpoczęciu pełnienia funkcji przez ww. osobę, został dokonany 9 sierpnia 2018 r., natomiast wskazanego przez wykonawcę geodetę MZDW zatwierdził ponad miesiąc później (21 września 2018 r.).

<sup>42</sup> Zgoda MZDW na zmianę kierownika budowy została wydana 1 października 2019 r.

<sup>43</sup> Zgodnie z § 9 ust. 1 umowy: „Wszelkie zmiany i uzupełnienia treści Umowy mogą być dokonywane wyłącznie w formie aneksu podpisanego przez strony”, a § 9 ust. 2 lit. b) określa, że aneks jest wymagany w przypadku zmian osób realizujących przedmiot umowy, od których wymagano określonego wykształcenia lub doświadczenia.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

Kierownik projektu w wyjaśnieniach stwierdził, że nieznanne mu są powody zaistnienia powyższej sytuacji.

Rozpoczęcie przez geodetę pełnienia funkcji na budowie bez jego uprzedniego zatwierdzenia przez MZDW świadczy o braku rzetelnego nadzoru nad realizacją kontraktu.

(akta kontroli str. 1074, 1262-1268, 1310-1312, 2624)

3. Niewyegzekwowanie od inspektora nadzoru terminowego przekazywania wymaganych protokołów z posiedzeń rady budowy i z narad technicznych oraz nienaliczenie kar umownych z tego tytułu:

- w pkt 9.1.15. SIWZ ustalono, że inspektor nadzoru powinien organizować comiesięczne posiedzenia rady budowy oraz sporządzać z nich protokoły i przekazywać je zamawiającemu w ciągu 7 dni od dnia posiedzenia rady. MZDW nie przedstawił potwierdzenia otrzymania od inspektora nadzoru protokołów z sześciu posiedzeń rady budowy<sup>45</sup>, natomiast w przypadku pozostałych 13 protokołów, sześć zostało przekazanych z opóźnieniem, które wyniosło łącznie 110 dni. Zgodnie z § 7 pkt g umowy<sup>46</sup>, za nieterminowe przekazanie ww. protokołów MZDW powinien naliczyć karę w wysokości 1 tys. zł za każdy dzień zwłoki, tj. łącznie 110 tys. zł oraz kary umowne za nieprzekazanie w ogóle protokołów z sześciu posiedzeń rady budowy. MZDW kar tych nie naliczył i nie dochodził.

P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że nie ma wiedzy, dlaczego protokoły z rad budowy były przekazywane po terminie oraz dlaczego nie egzekwowano kar umownych oraz wyjaśnił, że aktualnie została wprowadzona karta samooceny inspektora nadzoru, której celem jest wyeliminowanie podobnych sytuacji.

(akta kontroli str. 986, 987, 1039, 1444-1481, 1497, 1498)

- MZDW nie dysponował potwierdzeniem otrzymania protokołu z narady technicznej nr 12, a protokół z narady technicznej nr 36 został przekazany 13 dni po terminie. Z tytułu przekazania tego protokołu po terminie MZDW był zobowiązany obciążyć inspektora nadzoru<sup>47</sup> karą w wysokości 13 tys. zł. P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że nie zwrócił się do inspektora nadzoru o wyjaśnienie powyższej sytuacji, ponieważ nie posiadał wiedzy o takim opóźnieniu, co w konsekwencji spowodowało niewyegzekwowanie kar.

(akta kontroli str. 1040, 1440-1443, 1497-1498)

4. Nie wyegzekwowano także innych, niż ww., obowiązków inspektora nadzoru, tj.:

- przestrzegania terminów akceptacji harmonogramu rzeczowo-finansowego robót. W trakcie wykonywania prac budowlanych, ze względu na zmianę terminu realizacji zadania, należało zaktualizować ww. harmonogram. Zgodnie z pkt 9.3.1. SIWZ inspektor nadzoru powinien zaakceptować (po zweryfikowaniu) w ciągu 7 dni przedstawiony przez wykonawcę harmonogram bądź jego aktualizację, a zamawiający powinien dokonać analizy i akceptacji harmonogramu w terminie 7 dni od dnia dostarczenia harmonogramu przez inspektora nadzoru. Pierwsza aktualizacja harmonogramu (z datą 24 października 2018 r.), nie posiadała daty otrzymania i zaakceptowania przez inspektora nadzoru. Kolejna aktualizacja harmonogramu miała miejsce 3 czerwca 2019 r., inspektor nadzoru zaakceptował zaktualizowany harmonogram po dziewięciu dniach, tj. 12 czerwca 2019 r. (na tym harmonogramie nie zapisano daty przekazania do MZDW lub otrzymania go przez MZDW), a MZDW zaakceptował go 4 lipca 2019 r., tj. po 22 dniach od zaakceptowania przez inspektora nadzoru. Kolejna aktualizacja miała miejsce 11 października 2019 r., a akceptacja zamawiającego nastąpiła 12 listopada 2019 r., tj. po 32 dniach od jej sporządzenia przez wykonawcę (brak daty otrzymania i akceptacji dokumentu przez inspektora nadzoru).

<sup>45</sup> Nr 2, 3, 4, 7, 8, 13.

<sup>46</sup> Umowa na pełnienie funkcji inspektora nadzoru z 24 września 2018 r.

<sup>47</sup> Według § 7 pkt 1g umowy inspektor zobowiązany jest do zapłacenia kar umownych z tytułu: za nieterminowe przekazanie dokumentów (m.in. protokołu z rady koordynacyjnej (narady technicznej), rady budowy) w wysokości 1 tys. zł za każdy dzień zwłoki.

Kierownik projektu wyjaśnił, że otrzymywał od inspektora nadzoru ustne informacje o weryfikacji harmonogramu w obowiązującym terminie.

NIK nie podziela ww. wyjaśnień, wskazując, że kierownik projektu powinien egzekwować od inspektora nadzoru terminowe i pisemne akceptowanie aktualizacji harmonogramów oraz zapewnić ich terminowe zatwierdzenie przez MZDW.

(akta kontroli str. 1042, 1381-1388, 2622-2623)

- spełnienia wymogów określonych w pkt 6.4. SIWZ, tj. przedstawiania - na 7 dni przed rozpoczęciem kolejnego miesiąca - grafiku osób pełniących dyżury na budowie<sup>48</sup>. Spośród szesnastu wymaganych grafików miesięcznych MZDW posiadał potwierdzenie otrzymania siedmiu.

Kierownik projektu wyjaśnił, że dokumenty były odbierane osobiście przez przedstawiciela MZDW, jednak nie przedstawił potwierdzenia przekazania ww. dziewięciu grafików.

(akta kontroli str. 1036, 1355-1359, 1425-1439, 2616)

- w sześciu radach budowy nie uczestniczył inspektor branży telekomunikacyjnej, a kierownik projektu wyjaśnił, że wyrażono zgodę na nieobecności inspektora w formie ustnej, co było spowodowane nagłością zaistniałych sytuacji.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, gdyż pkt 9.1.17. SIWZ stanowi, iż wniosek o wyrażenie zgody na nieobecność powinien być składany w formie pisemnej.

(akta kontroli str. 1040, 1446, 1455, 1460, 1472-1476, 1480-1481, 2460)

- dopuszczono do pełnienia funkcji inspektora nadzoru robót instalacyjnych pomimo tego, że MZDW nie wyraził na to jeszcze pisemnej zgody, co było wymogiem określonym w pkt 7.2. SIWZ, który stanowi, że „Inspektor nie może dokonywać zastępstwa osób wchodzących w skład personelu wskazanego w ofercie bez uzyskania wcześniejszej pisemnej zgody Zamawiającego (wniosek o wprowadzenie zmian powinien być złożony nie później niż 14 dni przed terminem proponowanego zastępstwa, a zamawiający zobowiązany jest zająć stanowisko w terminie 7 dni od daty otrzymania wniosku)”. MZDW wydał zgodę na wykonywanie pracy przez inspektora nadzoru robót instalacyjnych 15 dni po dniu, w którym ten dokonał pierwszego wpisu w dzienniku budowy.

Kierownik projektu wyjaśnił, że wpis inspektora nadzoru robót instalacyjnych w dzienniku budowy przed jego zatwierdzeniem wynikał z nieznamomości procedur umownych przez inspektora i został dokonany błędnie.

(akta kontroli str. 1036, 2511-2515, 2616)

- MZDW wyraził zgodę na nieprzeprowadzenie przez inspektora nadzoru przeglądu w okresie rękojmi, który powinien (zgodnie z postanowieniem pkt 17.2. SIWZ) nastąpić do końca października 2020 r.

Dyrektor Rejonu Drogowego MZDW w Gostyninie wyjaśnił, że po uzgodnieniu telefonicznym z inspektorem nadzoru odstąpiono od zwoływania przeglądu w okresie rękojmi ze względu na sytuację epidemiologiczną.

Powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ występowanie epidemii nie upoważnia do odstąpienia od przeprowadzenia przeglądu w okresie rękojmi, który można było przeprowadzić z zachowaniem zasad sanitarnych. Stan techniczny drogi ma istotny wpływ na bezpieczeństwo jej użytkowników, dlatego konieczne jest przestrzeganie założonych terminów przeglądów.

(akta kontroli str. 1051, 2496-2498)

5. MZDW nie wyegzekwował przygotowania przez inspektora nadzoru wszystkich dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie. MZDW złożył wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu, a następnie Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Warszawie postanowieniem z dnia 17 lutego 2020 r. nałożył obowiązek uzupełnienia wniosku (m.in. o dokumentację geodezyjną zawierającą wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, kopie rysunków

<sup>48</sup> Zgodnie z pkt 7.7. SIWZ zamawiający wymagał, aby w dni robocze pełniony był dyżur w biurze Wykonawcy, przez wyznaczoną z zespołu inżyniera osobę, przez minimum 4 godz. dziennie.

wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami, oświadczenia kierownika budowy). Powyższe skutkowało opóźnieniem udzielenia ww. pozwolenia oraz dopuszczenia drogi do użytkowania.

P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że wniosek do WINB uzupełniał kierownik projektu”.

(akta kontroli str. 1047, 1209-1211, 1249-1251, 2619)

6. MZDW nie wypełnił obowiązku wynikającego z art. 76 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska i nie poinformował Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Warszawie (dalej: WIOŚ) o planowanym terminie oddania drogi do użytkowania. Przepis ten stanowi, że „na 30 dni przed terminem oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, inwestor jest zobowiązany poinformować wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o planowanym terminie: oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego.”

MZDW posiadał decyzję Burmistrza Miasta i Gminy Gąbin, która ustaliła środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na budowie nowego przebiegu obwodnicy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 577 relacji Łąck – Ruszki<sup>49</sup>. Zgodnie z tą decyzją, przedsięwzięcie to mogło potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Kierownik projektu wyjaśnił, że przyczyną niepoinformowania WIOŚ był fakt, że w decyzji nie zapisano takiego obowiązku.

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż obowiązek ten wynikał z przepisów powszechnie obowiązujących, co potwierdził w wyjaśnieniach Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Warszawie.

W związku z tym zaniechanie przez MZDW poinformowania WIOŚ o planowanym terminie oddania do użytkowania nowo zbudowanej drogi było działaniem nielegalnym i nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1192-1208, 2589-2591, 2619, 2620)

7. Do dnia zakończenia kontroli nie sporządzono analizy porealizacyjnej przedsięwzięcia polegającego na budowie nowego przebiegu obwodnicy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 577 relacji Łąck – Ruszki (obwodnica Gąbina), pomimo takiego obowiązku, określonego w pkt 5 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydanej przez Burmistrza Miasta i Gminy Gąbin oraz pomimo upływu ponad 20 miesięcy od dnia oddania jej do użytkowania (droga została oddana do użytkowania 8 kwietnia 2020 r.). Zgodnie z ww. decyzją, analizę należało przeprowadzić po upływie 1 roku od dnia oddania drogi do użytkowania, a analiza powinna obejmować pomiary kontrolne w zakresie m.in. poziomu hałasu, poziomu wibracji, zanieczyszczenia gleby, zanieczyszczenia wód podziemnych, kontroli skuteczności funkcjonowania zastosowanych środków ochronnych zgodnie z obowiązującymi przepisami, kontroli skuteczności funkcjonowania przejść dla zwierząt. Analizę porealizacyjną należało przedstawić w terminie 18 miesięcy od dnia oddania obiektu do użytkowania. Burmistrz Miasta i Gminy Gąbin potwierdził, że MZDW do 8 grudnia 2021 r. nie przekazał analizy porealizacyjnej oraz poinformował, że wystosuje pismo wzywające do przedstawienia ww. dokumentu.

Według wyjaśnień głównego specjalisty (technologa) w Biurze Ochrony Środowiska i Standaryzacji MZDW, wykonanie analizy porealizacyjnej zostanie zlecone po opublikowaniu wyników Generalnego Pomiaru Ruchu.

Generalny Pomiar Ruchu nie ma zastosowania przy opracowaniu ww. analizy, ponieważ zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach należy wykonać pomiary kontrolne. Zaniechanie MZDW w powyższym zakresie było działaniem nielegalnym i nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1192-1208, 1507-1508, 1533-1535)

<sup>49</sup> Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2, art. 75 ust. 1 pkt 4 oraz art. 82 i art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227), a także na podstawie § 3 ust. 1 pkt 56 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257 poz. 2573). Decyzja z dnia 27 kwietnia 2011 r. sprostowana w dniu 5 lipca 2011 r.

8. Brak skutecznego nadzoru nad utrzymaniem stanu technicznego pasa drogowego. W wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin obwodnicy Gąbina stwierdzono usterki polegające na zamuleniu przepustów, uszkodzeniu (osunięciu) skarpy rowów, przechyleniu latarni, zniszczeniu znaku kilometrowego U-1a, rozmyciu skarpy przy studni, zapadnięciu fragmentu ciągu pieszo-rowerowego oraz występowaniu zastoisk wody w rowach odwadniających. Powyższe usterki zostały częściowo<sup>50</sup> usunięte po przeprowadzonych oględzinach. Stan stwierdzonych 17 listopada 2021 r. podczas oględzin NIK usterek (m.in. wysoka ukorzeniona roślinność na dnie rowów) jednoznacznie wskazywał, że mogły one powstać nawet w okresie kilku miesięcy przed dniem oględzin. Już podczas przeglądu przeprowadzonego 24 maja 2021 r., tj. w okresie rękopis, stwierdzono wymyte skarpy rowów, a mimo tego MZDW do czasu kontroli NIK nie spowodował usunięcia tych usterek. Dyrektor Rejonu Drogowego MZDW w Gostyninie wyjaśnił, że usterki dotyczące zamulonych przepustów, zarośniętego roślinnością dna rowu oraz zapadnięcia konstrukcji chodnika nastąpiły w wyniku burz z obfitymi opadami deszczu, które miały miejsce w lipcu i wrześniu 2021 r., nie podał jednak przyczyn ich nieusunięcia do czasu oględzin NIK. Ww. usterki nie zostały odnotowane w książce objazdów, w której powinny mieć odzwierciedlenie wszelkie uszkodzenia powstałe na drodze podczas jej użytkowania. Dyrektor Rejonu Drogowego MZDW w Gostyninie w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, że w związku z tym, że ww. usterki nie zostały odnotowane w dziennikach objazdów, przeprowadzi dodatkowe przeszkolenie pracowników odpowiedzialnych za przeprowadzanie kontroli pasa drogowego.

(akta kontroli str. 1391-1411, 1537,1539, 2468-2481, 2496)

Opis stanu  
faktycznego

3.3. Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 740 na odcinku 1.747 m w miejscowości Milejowice. Zadanie dotyczące przebudowy drogi wojewódzkiej nr 740 realizowane było na podstawie dokumentacji opracowanej przez firmę projektową<sup>51</sup> oraz na podstawie zgłoszenia robót budowlanych z 8 grudnia 2018 r.<sup>52</sup> i z 29 lipca 2020 r.<sup>53</sup>. Zakres prac przewidzianych do wykonania obejmował m.in.:

- rozbiórkę istniejącej nawierzchni jezdni, chodników i zjazdów,
- wykonanie nowej nawierzchni jezdni, chodników, zjazdów, ciągu pieszo-rowerowego, zatok autobusowych,
- przebudowę skrzyżowań, systemu odwodnienia i sieci energetycznej oraz wodociągowej.

W umowie z wykonawcą robót (umowa podstawowa) określono termin realizacji zadania do 30 czerwca 2020 r. Na podstawie ww. umowy do wykonawcy należało m.in. wykonanie robót przygotowawczych, robót ziemnych, odwodnienia korpusu drogowego, wykonanie podbudowy i nawierzchni oraz roboty wykończeniowe.

W trakcie prowadzenia robót budowlanych wykonawca przedstawił MZDW m.in. następujące problemy:

- po przeprowadzeniu inwentaryzacji wysokościowej poinformował MZDW (20 stycznia 2020 r.), że na odcinku od km 3+580 do km 3+700 wystąpiły duże różnice wysokości pomiędzy projektowaną krawędzią ciągu pieszo rowerowego, a zjazdami od strony

<sup>50</sup> Z wyjątkiem uszkodzonej latarni, za naprawę której odpowiada Urząd Miasta i Gminy w Gąbinie.

<sup>51</sup> W dniu 28 sierpnia 2017 r. województwo mazowieckie reprezentowane przez dyrektora Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich zawarło z Gminą Zakrzew (dalej: Gmina) umowę dotyczącą pomocy rzeczowej, która miała zostać udzielona przez Gminę w postaci przekazania dokumentacji projektowej na przebudowę drogi wojewódzkiej nr 740 (uwzględniającej w szczególności budowę i przebudowę chodników, wzmocnienie konstrukcji drogi, poprawę odwodnienia pasa drogowego, przebudowę zjazdów). Zgodnie z ww. umową dokumentacja przygotowana na zlecenie Gminy powinna zyskać pozytywną opinię MZDW. P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. realizacji inwestycji wyjaśnił, że „zakładaliśmy, że dokumentacja przekazana przez Wójta jest kompletna i pozbawiona wad, dokumentacja została odebrana przez dyrektora naczelnego i wprowadzona do realizacji”.

<sup>52</sup> Wojewoda Mazowiecki na podstawie złożonego zgłoszenia wydał zaświadczenie z dnia 2 stycznia 2018 r. o braku sprzeciwu co do prowadzenia robót budowlanych na działkach i zakresach wskazanych w powyższym zgłoszeniu.

<sup>53</sup> Zgłoszenie robót budowlanych polegających na przebudowie drogi wojewódzkiej nr 740 w zakresie obsługi komunikacyjnej dwóch działek. Na podstawie tego zgłoszenia Wojewoda Mazowiecki wydał zaświadczenie o braku sprzeciwu w dniu 10 sierpnia 2020 r.

posesji, o powyższym problemie informowali również mieszkańcy w piśmie skierowanym do MZDW w dniu 19 lutego 2020 r. W związku ze znacznym wyniesieniem ciągu pieszo – rowerowego, wykonawca poinformował, że na odcinku 3+590 do km 3+820 (po uszczegółowieniu) po stronie prawej spadki zjazdów indywidualnych wahały się w granicach 12-29 %. Natomiast zgodnie z przepisami § 79 pkt 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>54</sup>, zjazd indywidualny powinien mieć: na długości nie mniejszej niż 5,0 m od krawędzi korony drogi pochylenie podłużne nie większe niż 5%, a na dalszym odcinku - nie większe niż 15%.

W związku z tym wykonawca zaproponował odwrócenie spadku poprzecznego ciągu pieszo-rowerowego w stronę posesji, co miało na celu obniżenie niwelety<sup>55</sup> i złagodzenie spadków. Ponadto, należało wyregulować bramy i furtki w tych miejscach gdzie korekta zjazdu tego wymagała. Po 72 dniach od zasygnalizowania problemu przez wykonawcę swoją opinię w tym zakresie wyraził autor opracowania projektowego, proponując m.in. dokonanie zmiany pochylenia poprzecznego, a na granicy pasa drogowego wykonanie elementów odwodnienia. W trakcie dalszej analizy wybrano właśnie takie rozwiązanie;

- w związku z odwróceniem spadku ciągu pieszo-rowerowego na odcinku od km 3+590 do km 3+820 konieczne stało się zastosowanie odwodnienia w postaci ścieku przy krawężnikowego oraz zastosowanie na zjazdach do posesji odwodnienia liniowego w formie korytka betonowego z rusztem żeliwnym<sup>56</sup>. Rozwiązanie to miało na celu wyeliminowanie zalewania przydrożnych posesji. Ponadto, w związku z występowaniem na odcinku od km 3+260 do km 3+500 (po lewej stronie) dużych różnic pomiędzy projektowaną krawędzią chodnika od strony posesji, a rzędnymi istniejących zjazdów na posesje opisane w piśmie wykonawcy z dnia 13 stycznia 2020 r., zaproponowano nowy sposób odwodnienia.

Wskazane powyżej problemy były sygnalizowane przez wykonawcę od początku 2020 r., a roboty wynikające ze związanymi z nimi zmianami projektowymi zostały wykonane w okresie od lutego do lipca 2020 r. Jednak MZDW formalnie przeprowadził negocjacje z wykonawcą dopiero 13 lipca 2020 r., w konsekwencji czego zawarł umowę na wykonanie robót podobnych w dniu 17 lipca 2020 r. wskazując termin na realizację – 31 lipca 2020 r.<sup>57</sup> Do umowy podstawowej zawarto cztery aneksy, z czego aneks nr 1 dotyczył zmiany kierownika budowy, a pozostałe były aneksami zmieniającymi termin zakończenia realizacji zadania, który w efekcie został przesunięty do 30 października 2020 r. W ramach ww. dwóch umów wykonano: konstrukcję nawierzchni drogi, ciąg pieszo-rowerowy, chodnik, odwodnienie oraz oznakowanie pionowe i poziome. Nie zostały natomiast zrealizowane roboty polegające na ułożeniu warstwy nawierzchni z kostki betonowej na trzech zjazdach indywidualnych do posesji mieszkańców.

Właściciele (mieszkańcy) dwóch działek nie wyrazili zgody na wykonanie robót zgodnie z projektem. W przypadku jednej z nieruchomości wykonawca wykonał nawierzchnię zjazdu z kostki betonowej, a następnie, w wyniku protestów i utrudniania pracy przez mieszkańców, nawierzchnia ta została rozebrana i pozostawiono ten zjazd z nawierzchnią utwardzoną. Było to spowodowane protestami mieszkańców, które miały miejsce m.in. 7 lipca 2020 r. (interwencja Policji w związku z utrudnianiem wykonania zjazdów indywidualnych do dwóch posesji). W dniu 29 lipca 2020 r. została przeprowadzona kontrola ww. przebudowy przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Z oświadczenia osób biorących udział w kontroli wynikało, że roboty wykonywane są zgodnie ze zgłoszeniem do Wojewody Mazowieckiego z 8 grudnia 2018 r. Ponadto uczestniczący w kontroli przedstawiciel MZDW poinformował o utrudnianiu prac przez właścicieli kilku posesji. Informacja o utrudnieniach w wykonywaniu prac zamieszczona została również w dzienniku budowy - był to wpis kierownika budowy (potwierdzony przez

<sup>54</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.

<sup>55</sup> Linia łącząca poszczególne punkty wysokości robót ziemnych oraz wysokości nawierzchni.

<sup>56</sup> D400.

<sup>57</sup> Umowa nr 330/MZDW/07/2020/I z dnia 17 lipca 2020 r.

inspektora nadzoru) o tym, że w dniach 27-28 lipca 2020 r. właściele dwóch działek uniemożliwili wykonanie połączenia ciągu pieszo-rowerowego na wysokości ich posesji. W związku z tym wykonawca nie zrealizował zakresu dotyczącego wykonania nawierzchni z kostki betonowej oraz obrzeży dla trzech zjazdów z drogi wojewódzkiej nr 740 na przyległe działki, natomiast wznowienie prac i wykonanie połączenia ciągu pieszo-rowerowego na wysokości tych działek nastąpiło 12 sierpnia 2020 r.

Po zakończeniu i odbiorze inwestycji MZDW podjął działania zmierzające do wprowadzenia nowych rozwiązań związanych z odwodnieniem pasa drogowego w sąsiedztwie m.in. działki, do której nie wykonano zjazdu z kostki betonowej. Rozwiązanie zaproponowane przez MZDW miało polegać m.in. na wykonaniu studni w celu zbierania wody z pasa drogowego w obrębie tej działki. W 2021 r. złożono zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych do Wojewody Mazowieckiego z propozycją rozwiązania problemu, jednak Wojewoda złożył sprzeciw do ww. zgłoszenia.

W 2021 r. MZDW podejmował działania zmierzające do wykonania ww. zjazdów do dwóch działek w standardzie takim jak pozostałe zjazdy przy tej drodze, jednak ze względu na toczące się postępowanie w sprawie zakłócenia stosunków wodno-prawnych oraz niezyskanie porozumienia z mieszkańcami (pomimo wielu prób i inicjatyw ze strony MZDW), do dnia zakończenia kontroli proces ten nie został sfinalizowany. Mieszkańcy, do których nieruchomości nie wykonano ww. zjazdów, nie odpowiadali na próby kontaktu podejmowane przez MZDW (np. MZDW zaproponował zawarcie ugody, w której by uzgodniono sposób wykonania zjazdów do ich posesji). Ponadto MZDW zorganizował spotkania z mieszkańcami (w dniach 1 października 2021 r. i 26 listopada 2021 r.), na których kierownictwo MZDW oraz władze samorządu województwa mazowieckiego chciały uzgodnić sposób wykonania przedmiotowych zjazdów, jednak mieszkańcy (pomimo ich skutecznego zawiadomienia) nie wzięli w nich udziału.

Wykonawca zgłosił zakończenie robót objętych umową podstawową w terminie umownym (wpis w dzienniku budowy z 29 października 2020 r.), a MZDW rozpoczął czynności odbiorowe 15 grudnia 2020 r., jednak z uwagi na braki w dokumentacji powykonawczej oraz usterki techniczne, odbiór został przesunięty i ostatecznie odebrano inwestycję 4 stycznia 2021 r.

Nadzór nad realizacją prac budowlanych był sprawowany na podstawie umowy z dnia 24 września 2019 r.<sup>58</sup> na pełnienie funkcji inspektora nadzoru (umowa na kwotę 97,9 tys. zł). (akta kontroli str. 1628- 1634, 1747-1808, 1842 – 1858, 1880-1884, 2013-2046, 2500-2503, 2253-2256, 2519)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Niewyegzekwowanie od wykonawcy umowy na roboty budowlane części jego obowiązków, tj.:

– nie żądano dokonywania aktualizacji harmonogramu rzeczowo – finansowego, pomimo tego, że do umowy zawarto trzy aneksy przedłużające termin jej realizacji. Zgodnie z zapisami pkt 13.1. SIWZ wykonawca był zobowiązany do opracowania i dostarczenia w terminie 7 dni od podpisania umowy harmonogramu rzeczowo – finansowego, zawierającego terminy rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych elementów robót wraz z ich wartościami i uzgodnienia go z MZDW oraz jego aktualizowania na każde żądanie MZDW w terminie 7 dni od pisemnego zgłoszenia.

Harmonogram rzeczowo – finansowy sporządzony do zawartej w dniu 3 września 2019 r. umowy nie zawierał daty sporządzenia oraz uzgodnienia z MZDW. Ponadto MZDW nie żądał od wykonawcy aktualizacji harmonogramu (wraz z zawieraniem kolejnych aneksów do umowy – łącznie zawarto trzy aneksy w wyniku których termin realizacji umowy został wydłużony o cztery miesiące)<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Umowa nr 553/MZDW/09/2019/I.

<sup>59</sup> W trakcie realizacji zadania zamawiający zawarł trzy aneksy dotyczące zmiany terminów umowy, co wiązało się także ze zmianą terminów ponoszenia wydatków (łącznie przedłużono czas realizacji umowy o 122 dni), jednakże do żadnego z aneksów terminowych zamawiający nie żądał aktualizacji harmonogramu. Powyższa sytuacja skutkowała tym, że nie było aktualnego harmonogramu w okresie od lipca do października 2020 r., tj. w okresie, kiedy wykonywano m.in. roboty ziemne, podbudowę zasadniczą pod ciąg pieszo-rowerowy, podbudowę bitumiczną oraz warstwy wiążącą i ścieralną.

P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że zamawiający nie uznał, aby wykonanie kamieni milowych było zagrożone oraz, że nowe harmonogramy nic nie wnosily do kontraktu.

Argumenty podnoszone w ww. wyjaśnieniach nie zaslugują na uwzględnienie, gdyż przesunięcie terminu zakończenia zadania dokonane na podstawie aneksów do umowy zmieniało jednocześnie termin realizacji ostatniego kamienia milowego („terminu pośredniego”) tej inwestycji, tj. wykonania 100% robót pierwotnie zaplanowanego do 30 czerwca 2020 r. Podobnie, argument, że „nowe harmonogramy nic nie wnosily do kontraktu” jest nie do przyjęcia, ponieważ MZDW, nie żądając aktualizacji harmonogramu dopuścił do prowadzenia robót i ponoszenia wydatków bez aktualnego, istotnego dokumentu budowy, jakim jest harmonogram rzeczowo-finansowy. O istotności harmonogramu świadczą m.in. postanowienia SIWZ, zgodnie z którymi na jego opracowanie oraz następnie na ewentualne aktualizowanie przewidziano bardzo krótkie, bo 7 – dniowe, terminy.

(akta kontroli str. 1520, 1842-1858, 2028)

- nie wyegzekwowano także wypełnienia przez wykonawcę wymogów pkt 11.22. SIWZ, według którego był on zobowiązany dwa razy w tygodniu do przesyłania na pocztę elektroniczną zamawiającego skanu dziennika budowy (a także zdjęć z aktualnego postępu prac). Tymczasem w protokole wprowadzenia wykonawcy na budowę z 19 września 2019 r. w ustaleniach komisji MZDW niezgodnie z SIWZ zawarto zapis zmieniający wymagania w tym zakresie, tj. ustalono, że wykonawca zobowiązany jest raz na dwa tygodnie do przesyłania ww. dokumentów. Ponadto, chociaż wykonawca w ogóle nie przekazywał wymaganych dokumentów, to MZDW ich nie egzekwował. P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że w związku z problemami technicznymi z przesyłaniem skanów dziennika budowy zmieniono częstotliwość ich przesyłania, jednak nie wyjaśnił, dlaczego w ogóle nie egzekwowano tego obowiązku.

(akta kontroli str. 2551, 1517, 1547-1548)

2. MZDW nie otrzymał od wykonawcy (ani nie wezwał go do przekazania) potwierdzenia okoliczności wskazanych we wniosku o zawarcie aneksu nr 2 (aneks ten dotyczył zmiany terminu realizacji umowy), chociaż przedstawiono w nim argument dotyczący wystąpienia pandemii COVID-19 oraz problemy z tego wynikające, związane z dostawami materiałów i zmniejszeniem kadry na budowie. Chociaż przepisy art. 15r ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>60</sup> stanowią, że należy udowodnić okoliczności, które mają wpływ na realizację umowy<sup>61</sup>, to wykonawca nie przedstawił żadnych dowodów na problemy związane z dostawą materiałów i zmniejszeniem liczby pracowników na budowie, wynikające z COVID-19.

P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że MZDW nie weryfikował wniosku wykonawcy i inspektora w kwestii liczby zatrudnionych pracowników na budowie, ponieważ nie miał odpowiednich zasobów kadrowych ze względu na tryb pracy rotacyjnej oraz, że nie posiada wiedzy czy wykonawca przedstawił dowody na problemy z dostawami materiałów. Uwzględnienie powyższego wniosku bez weryfikacji przedstawionego uzasadnienia było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1845-1847)

3. Kierownik projektu nie uczestniczył w naradach technicznych, pomimo tego, że zgodnie z pkt 9.1.16 SIWZ udział w tych posiedzeniach mieli brać przedstawiciele zaangażowanych w realizację kontraktu stron (w tym kierownik projektu).

<sup>60</sup> Dz. U. z 2021 poz. 2095 ze zm.

<sup>61</sup> Zgodnie z zapisami art. 15r ust. 1 ww. ustawy: „Strony umowy niezwłocznie, wzajemnie informują się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie tej umowy, o ile taki wpływ wystąpił lub może wystąpić. Strony umowy potwierdzają ten wpływ dołączając do informacji, o której mowa w zdaniu pierwszym, oświadczenia lub dokumenty, które mogą dotyczyć w szczególności:

1) nieobecności pracowników lub osób świadczących pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, które uczestniczą lub mogłyby uczestniczyć w realizacji zamówienia (...);

4) wstrzymania dostaw produktów, komponentów produktu lub materiałów, trudności w dostępie do sprzętu lub trudności w realizacji usług transportowych.”

Wg wyjaśnień kierownika projektu do uczestniczenia w tych naradach zobowiązany był jedynie przedstawiciel inspektora nadzoru i kierownik budowy, jako przedstawiciel wykonawcy.

Stanowisko kierownika projektu jest sprzeczne z postanowieniami SIWZ stanowiącymi, że w naradach technicznych uczestniczą przedstawiciele zaangażowanych w realizację kontraktu stron (czyli także kierownik projektu) i nie zapisano tam, że ich uczestnictwo nie jest obowiązkowe. Taki sam zapis SIWZ (dotyczący obecności przedstawicieli stron kontraktu) został zamieszczony również w odniesieniu do obecności na posiedzeniach rady budowy, w których to posiedzeniach uczestniczył kierownik projektu i inni przedstawiciele MZDW.

P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji w swoich wyjaśnieniach przyznał, że zapisy SIWZ zobowiązywały kierownika projektu do uczestnictwa w naradach technicznych, jednak nie wskazał przyczyn nieuczestniczenia kierownika projektu w tych naradach.

(akta kontroli str. 1497-1498, 1646-1694, 2013-2046)

4. MZDW nie wyegzekwował wykonania przez wykonawcę robót budowlanych badań zgodnie z obowiązującymi specyfikacjami, tj.:

- Specyfikacja „D-04.07.01a” - podbudowa z betonu asfaltowego przewidywała w pkt 6.4.2.4 wykonanie sprawdzenia spadków poprzecznych nie rzadziej niż co 20 m, co oznacza, że wykonawca powinien wykonać 88 pomiarów, a wykonał tylko 34 pomiary;

- „Specyfikacja D-05.03.05b” - warstwa wiążąca z betonu asfaltowego – należało sprawdzić spadki poprzeczne nie rzadziej, niż co 20 m, co oznacza, że powinno zostać wykonane 88 pomiarów, a wykonano 34 pomiary. Ponadto, zgodnie z zapisami pkt 6.5.4.4. należało wykonać pomiar równości podłużnej i poprzecznej. Ocenę równości podłużnej i poprzecznej należało wykonać metodą pomiaru ciągłego z wykorzystaniem planografu, a w miejscach niedostępnych dla planografu wykonać pomiar z użyciem łąty i klina. Wykonawca nie wykonał pomiaru równości poprzecznej i podłużnej metodą pomiaru ciągłego z użyciem planografu;

- dla warstwy z mieszanki mastyksowo – grysowej (SMA) (specyfikacja D-05.03.13a z pkt 6.5.4.3) spadki poprzeczne należało zweryfikować nie rzadziej niż co 20 m. Zgodnie z pkt 6.5.4.4. do oceny równości poprzecznej należało zastosować metodę pomiaru profilometrycznego, a w miejscach niedostępnych dla planografu pomiar metodą łąty i klina. Pomimo obowiązku wynikającego z zapisów SIWZ, nie zamieszczono wszystkich wyników badań w operacie kolaudacyjnym.

P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił „Według wyjaśnień kierownika budowy omyłkowo zastosował on wymogi w zakresie pomiarów geometrii nawierzchni z innego realizowanego przez niego zamówienia budowlanego”.

MZDW nie sprawował nadzoru nad działaniami wykonawcy i inspektora nadzoru w zakresie ww. badań.

(akta kontroli str. 1505, 1521-1522, 1545-1546, 1601-1625, 2062-2089, 2144-2252, 2464-2465)

5. Dopuszczono do niewypełnienia przez wykonawcę umowy na pełnienie funkcji inspektora nadzoru części jego obowiązków, tj.:

- MZDW nie wyegzekwował funkcjonowania biura inspektora nadzoru zgodnie z warunkami określonymi w SIWZ - rady budowy zamiast odbywać się w biurze inspektora nadzoru były organizowane w siedzibie Rejonu Drogowego MZDW w Radomiu.

Dyrektor tego Rejonu (dyrektor MZDW w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 stycznia 2020 r.) wyjaśnił, że rady budowy i narady techniczne odbywały się w Rejonie Drogowym w Radomiu, bo było to wygodniejsze dla procesu inwestycyjnego, a biuro inspektora nadzoru znajdowało się w siedzibie Urzędu Gminy Zakrzew.

Lokalizacja biura inspektora nadzoru w Urzędzie Gminy Zakrzew nie spełniała wymogów SIWZ w zakresie lokalizacji w odległości do dwóch kilometrów od budowy, ponieważ Urząd ten ma swoją siedzibę ok. 4,5 km od terenu budowy.

(akta kontroli str. 2019, 2461-2462, 2668-2669)

- nie wyegzekwowano od inspektora nadzoru potwierdzenia wypełnienia obowiązku pełnienia dyżurów na „terenie objętym inwestycją lub w biurze budowy”. Zgodnie z zapisami pkt 6.4 oraz pkt 7.8 SIWZ, inspektor nadzoru był zobowiązany do przedstawienia MZDW grafiku dyżurów. Potwierdzeniem pełnienia tych dyżurów miało zaś być złożenie podpisu osoby pełniącej dyżur na grafiku dyżurów załączonym do dziennika budowy.  
P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że MZDW nie posiada grafików dyżurów inspektora nadzoru obejmujących cały okres realizacji zadania.  
Brak tych grafików świadczy o nierzetelnym nadzorze nad realizacją umowy na pełnienie funkcji inspektora nadzoru.  
(akta kontroli str. 1498, 2019-2020)
- nie wezwano inspektora nadzoru do terminowego przekazywania protokołów z rad budowy oraz porad technicznych i nie wyegzekwowano należnych kar z tytułu nieprzekazania lub nieterminowego przekazania tych dokumentów w kwocie co najmniej 25,5 tys. zł. Zgodnie z zapisami pkt 9.1.15 oraz 9.1.16 SIWZ, inspektor nadzoru zobowiązany był do przekazywania protokołów z rad budów oraz porad technicznych (koordynacyjnych) w terminie 7 dni od dnia narady. W § 4 pkt 1.4 umowy za nieterminowe dostarczenie powyższych dokumentów przewidziano karę 500 zł za każdy dzień zwłoki. MZDW nie przedstawił dokumentów potwierdzających przekazanie przez inspektora nadzoru i otrzymanie przez MZDW protokołów z rad budowy nr 7, 8 i 9. Natomiast protokoły, którymi dysponował zostały przekazane z opóźnieniem odpowiednio: protokół z rady budowy nr 3 - 17 dni (MZDW powinien naliczyć karę w wysokości 8,5 tys. zł), protokół z rady budowy nr 4 - 23 dni (kara 11,5 tys. zł), protokół z rady budowy nr 5 - 11 dni (kara 5,5 tys. zł).  
P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że nie posiada wiedzy na temat przekazywania ww. protokołów po terminie oraz, że nieznanym jest mu powód braku naliczenia kar umownych.  
Działania MZDW w powyższym zakresie były niegospodarne i nierzetelne.  
(akta kontroli str. 1497-1498, 1646-1694, 2013-2046)
- nie wyegzekwowano zorganizowania posiedzeń rady budowy<sup>62</sup> w okresie od lipca do października 2020 r., pomimo, że w tym okresie wykonywano roboty budowlane.  
P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że inspektor nie poinformował oficjalnie o niezwoływaniu rad budowy, a także, że takiej informacji nie uzyskał od kierownika projektu, w związku z powyższym nie wzywano inspektora nadzoru do organizacji rad budów w ww. okresie.  
Niewyegzekwowanie od inspektora nadzoru organizacji posiedzeń rady budowy w okresie czterech ostatnich miesięcy realizacji umowy dotyczącej prac budowlanych był działaniem nierzetelnym, a złożone w tym zakresie wyjaśnienia wskazują na brak wymiany informacji wewnątrz MZDW.  
W okresie realizacji robót inspektor nadzoru zorganizował dziewięć posiedzeń rady budowy, z których sporządził protokoły nazywając je „Protokołami z porad technicznych”, podczas gdy organizowanie porad technicznych to wymóg określony w SIWZ odrębny od organizacji posiedzeń rad budowy.  
P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że nie wzywano inspektora nadzoru do skorygowania tego zapisu, ponieważ go nie zauważono.  
(akta kontroli str. 1499, 1646-1694, 2023-2024)
- nie wyegzekwowano przeprowadzenia przez inspektora nadzoru dwóch porad technicznych, z których pierwsza powinna zostać zorganizowana w terminie 7 dni od daty przeprowadzenia pierwszego posiedzenia rady budowy, które miało miejsce 2 października 2019 r. Takiej narady nie przeprowadzono ani w dniu 9 października 2019 r., ani w następnym tygodniu (16 października 2019 r.).

<sup>62</sup> Zgodnie z pkt 9.1.15. SIWZ inspektor nadzoru miał organizować i przewodniczyć comiesięcznym naradom dotyczącym postępu robót (tzw. rady budowy).

P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że nie zwrócił się do inspektora nadzoru o wyjaśnienie tej sytuacji, ponieważ nie miał takiej wiedzy.

Powyższe świadczy o nieegzekwowaniu od inspektora nadzoru realizacji obowiązków ustalonych w umowie i było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1497, 1646-1746, 2013-2046)

- przyjęto niekompletny operat kolaudacyjny (sporządzony w październiku 2020 r.), który był podstawą do podjęcia czynności odbiorowych. Nie było w nim wymaganych w pkt. 20.4 SIWZ elementów, tj.: protokołów odbioru infrastruktury technicznej przebudowanych sieci, protokołów przekazania materiałów z rozbiórek, oświadczeń wynikających z art. 57 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 3 ustawy Prawo budowlane, oświadczenia osoby wykonującej samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii. Nie załączono także do niego wszystkich wymaganych<sup>63</sup> wystąpień materiałowych<sup>64</sup>.

Kierownik projektu wyjaśnił, że nie sprawdzał, czy wszystkie wymagane wystąpienia materiałowe zostały załączone do operatu kolaudacyjnego i nie wzywał inspektora nadzoru do przedstawienia tych wystąpień oraz, że nie posiada wiedzy, z jakiego powodu inspektor nie przygotował wszystkich wystąpień materiałowych.

P.o. z-ca dyrektora ds. inwestycji wyjaśnił, że co do operatu wg stanu na 15 grudnia 2020 r. zwracał uwagę na niekompletność operatu, następnie jednak otrzymał informacje od pracowników, że operat jest kompletny.

Zaakceptowanie niekompletnego operatu kolaudacyjnego świadczy o nierzetelnym nadzorze nad realizacją umowy na pełnienie funkcji inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 1504-1505, 1594, 2555-2559, 2628, 2632)

6. Wyznaczenie terminu odbioru końcowego na 11 grudnia 2020 r., bez otrzymania formalnego zgłoszenia gotowości do odbioru (tj. zgłoszenia, o którym mowa w pkt 21.4. SIWZ), które powinno być sporządzone przez wykonawcę, oraz z pominięciem opinii inspektora nadzoru (dotyczącej spełnienia przez wykonawcę warunków do tego odbioru) - opinia taka została przekazana MZDW dopiero dzień po wyznaczeniu daty odbioru końcowego. P.o. z-ca dyrektora MZDW ds. inwestycji wyjaśnił, że nie wzywano wykonawcy do przedstawienia pisemnego zawiadomienia o gotowości do odbioru, a przyczyny takiej sytuacji nie są mu znane.

(akta kontroli str. 1505-1506, 1646-1694, 1747-1808, 1809-1841, 1880-1884, 2364-2458)

OCENA  
CZĄSTKOWA

MZDW nierzetelnie sprawował nadzór nad realizacją inwestycji budowlanych prowadzonych na drogach wojewódzkich, nie egzekwując wypełniania przez wykonawców tych prac i inspektorów nadzoru wszystkich obowiązków, określonych w umowach. W przypadku jednego z trzech zadań odebrano je i nie dochodzą kar umownych, pomimo tego, że zostało zrealizowane po terminie określonym w umowie. W toku realizacji zadania dotyczącego budowy obwodnicy Gąbina MZDW nie poinformował, pomimo takiego obowiązku, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Warszawie o planowanym terminie oddania drogi do użytkowania oraz nie sporządził wymaganej analizy porealizacyjnej tej inwestycji. MZDW nieskutecznie egzekwował od wykonawców wykonanie części napraw usterek stwierdzonych w trakcie przeglądów w okresie rękojmi.

<sup>63</sup> W operacie kolaudacyjnym znalazło się tylko jedno wystąpienie materiałowe.

<sup>64</sup> Pkt 20.4. SIWZ stanowi, że w skład dokumentacji powykonawczej powinny wejść m.in.: świadectwa jakości, atesty, oświadczenia dotyczące dopuszczenia wyrobów do stosowania w budownictwie i inne niezbędne dokumenty potwierdzające jakość wbudowanych materiałów i wykonanych robót. W związku z tym powinny to być wystąpienia materiałowe dotyczące m.in. następujących materiałów: rur betonowych, ścianek czołowych, włazów kanałowych, kostki granitowej, słupków do znaków i znaków drogowych, krawężników, cementu itp.

## V. 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. Wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej, mających na celu zapewnienie sprawowania rzetelnego nadzoru nad wykonywaniem ww. umów, w tym egzekwowanie wypełniania wszystkich wymagań nałożonych na wykonawców;
  2. Wyegzekwowanie do wykonawcy naprawy zatok autobusowych na rozbudowanej dw. nr 616;
  3. Sporządzenie i przekazanie Burmistrzowi Miasta i Gminy Gąbin analizy porealizacyjnej obwodnicy Gąbina;
  4. Naliczenie i dochodzenie od wykonawców umów kar umownych wskazanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, co do których zaniechano tego obowiązku, w łącznej kwocie co najmniej 1234,6 tys. zł oraz zapewnienie naliczania kar umownych w każdym przypadku wystąpienia okoliczności to uzasadniających w przyszłości.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Warszawa, 21 stycznia 2022 r.

Kontroler:  
Kornel Drabarek  
Doradca ekonomiczny  
/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury  
p.o. Dyrektor  
Marek Maj  
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:  
p.o. Dyrektor  
Departamentu Infrastruktury  
Marek Maj

.....  
MMRj