



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.5.1.2023

Maciej Grzeszczak  
Dyrektor  
Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich  
ul. Jagiellońska 72  
25-602 Kielce

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.26.2024  
Komisji Rozstrzygającej z dnia 21 czerwca 2024 r.

I/23/003/LBY Realizacja zadań związanych z budową obwodnic w województwie kujawsko-pomorskim  
i świętokrzyskim

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich <sup>1</sup> , ul. Jagiellońska 72, 25-602 Kielce                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Maciej Grzeszczak, Dyrektor, od 1 grudnia 2023 r.<br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:<br>Jerzy Wrona, Dyrektor, od 1 lutego 2021 r. do 30 listopada 2023 r.<br>Damian Urbanowski, Dyrektor, od 8 grudnia 2011 r. do 30 kwietnia 2021 r.<br>Wojciech Płaza, Dyrektor, od 17 stycznia 2005 r. do 29 lutego 2012 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Planowanie i przygotowanie realizacji inwestycji budowlanej – obwodnicy.<br>2. Wylanianie wykonawców inwestycji.<br>3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.<br>4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją.<br>5. Rozliczanie inwestycji.                                                         |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2010-2023 (do 15 grudnia 2023 r.) 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 <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Bydgoszczy                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Kontrolerzy                         | 1. Marta Ostrowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBY/11/5/2023 z 2 sierpnia 2023 r.<br>2. Mikołaj Rumiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/116/2023 z 2 sierpnia 2023 r.<br>3. Michał Trempała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/161/2023 z 14 listopada 2023 r.    |

(akta kontroli str. 1-18)

<sup>1</sup> Dalej: „ŚZDW” lub „Zarząd”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli<sup>4</sup> ocenia, że ŚZDW nie w pełni rzetelnie przygotował realizację inwestycji pn. *Budowa południowej obwodnicy Morawicy w ciągu DW 766 do skrzyżowania z projektowaną obwodnicą DK 73*.

W grudniu 2018 r. ŚZDW zdecydował o skierowaniu do Wojewody Świętokrzyskiego wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej<sup>5</sup>, nie podejmując przy tym działań zmierzających do zabezpieczenia przez Marszałka Województwa Świętokrzyskiego<sup>6</sup> środków na wykup gruntów pod zaplanowaną drogę. Wskutek powyższego, Marszałek nie dysponował środkami na ten cel, co uniemożliwiło prowadzenie dalszych prac związanych z wybudowaniem obwodnicy. Za etap ten (projektowy) Zarząd poniósł w 2019 r. wydatek na wynagrodzenie wykonawcy w kwocie 428 440,00 zł. Wstrzymanie realizacji inwestycji spowodowało konieczność powtórzenia czynności związanych z opracowaniem dokumentacji projektowej w postępowaniu przeprowadzonym w 2023 r. w formule *zaprojektuj i zbuduj*, a koszt ponownego wykonania dokumentacji projektowej wyniósł 1 879 272,45 zł.

Ponadto do czasu zakończenia kontroli ŚZDW<sup>7</sup> nie ustalił warunków, na jakich może zostać rozwiązany problem kolizji korytarza planowanej ww. obwodnicy Morawicy i położonej w jej sąsiedztwie kopalni eksploatującej złoża metodą strzałową. Może to mieć negatywny wpływ na terminowe wybudowanie obwodnicy. Do dnia zakończenia kontroli, sprawa zapewnienia bezpieczeństwa ruchu na projektowanej drodze, ewentualnie wprowadzenia sygnalizacji świetlnej wstrzymującej ruch na obwodnicy w trakcie wykonania przez tamtejszą kopalnię strzałów pozostała nierozstrzygnięta.

Nieprawidłowo dokonano także zmian umowy nr 6/65/22/AK/2017 bowiem nie zachowano dla nich formy pisemnej, co stanowiło naruszenie § 15 ust. 3 umowy jak i art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup> w zw. z art. 77 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>9</sup>.

Pozytywnie oceniono działania ŚZDW związane z wyłonieniem w 2023 r. wykonawców inwestycji w zakresie budowy południowej obwodnicy Morawicy (...) – w systemie *zaprojektuj i zbuduj*. ŚZDW udzielił zamówienia publicznego zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>10</sup> i prawidłowo wyłonił wykonawcę. W należyty sposób zabezpieczył także swoje interesy w treści zawartej umowy.

Ponadto pozytywnie oceniono, iż w ŚZDW zapewniano przeprowadzanie kontroli okresowych dróg, a także prowadzenie książek dróg dla wybranej do kontroli obwodnicy Kazimierzy Wielkiej. Mimo braków formalnych w zakresie prowadzonej dokumentacji, NIK pozytywnie ocenia, że stan dróg był weryfikowany i dokumentowany. Do nadzoru prawidłowo wybrano osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe.

Wydatki na realizację inwestycji ponoszone były w wysokościach określonych w umowach, za faktycznie wykonane prace i w terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Dokumenty księgowe potwierdzające ich poniesienie

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: „NIK”.

<sup>5</sup> Dalej: „decyzja ZRID”.

<sup>6</sup> Dalej: „Marszałek”.

<sup>7</sup> Tj. 15 grudnia 2023 r.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „Pzp”.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm., dalej: „kc”.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: „nPzp”.

były kompletne oraz zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez upoważnione do tego osoby. Nadzór nad finansowaniem inwestycji prowadzony był zgodnie z regulacjami wewnętrznymi Zarządu, przez osoby posiadające doświadczenie pozwalające prawidłowo i efektywnie wykonywać powierzone im zadania.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Planowanie i przygotowanie realizacji wybranej inwestycji budowlanej.

Opis stanu faktycznego

Budowa południowej obwodnicy Morawicy została wprowadzona do Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Świętokrzyskiego na lata 2015-2028 przez Sejmik Województwa uchwałą nr III/35/14 z 29 grudnia 2014 r.: *Opracowanie Studium Wykonalności z koncepcją oraz uzyskanie decyzji środowiskowej i opracowanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego dla zadania pt. Budowa południowej obwodnicy Morawicy w ciągu DW 766 do skrzyżowania z projektowaną obwodnicą DK 73*. Jednostką odpowiedzialną za koordynację zadania był ŚZDW, okres realizacji wyznaczono na lata 2015-2016, limit zobowiązań na 250 tys. zł, a środki finansowe miały pochodzić z budżetu samorządu województwa. Przedsięwzięcie zostało również ujęte w *Programie Rozwoju Infrastruktury Transportowej Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020*<sup>12</sup>, a także w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*<sup>13</sup>, w uchwale nr 3171/14 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie zatwierdzenia wynegocjowanego Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Świętokrzyskiego<sup>14</sup>, czy w „Regionalnym Planie Transportowym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2021-2030”<sup>15</sup>. Korytarz pod przyszłą południową obwodnicę został zabezpieczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>16</sup> gminy Morawica uchwałą Rady Gminy Morawica z dnia 30 września 2014 r. w sprawie zmiany nr 3 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Morawica część I.

Zamówienie na opracowanie dokumentacji koncepcyjnej dla budowy obwodnicy Morawicy zostało ujęte w Planie zamówień publicznych ŚZDW na 2015 r., a także w Planie rzeczowo-finansowym ŚZDW, z zarezerwowaną kwotą na to zadanie 250 000,00 zł. Szacunkowa wartość opracowania została ustalona 30 stycznia 2015 r. na 245 234,62 zł brutto. Wyceny dokonano na podstawie 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<sup>17</sup>. Z kolei planowane koszty robót budowlanych obliczono na podstawie średnich cen obiektów inżynierskich według zeszytu

<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> Zatwierdzony uchwałą Sejmiku Województwa nr XXVI/367/16 z 26 września 2016 r. [[publicznie dostępne wykazy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego](#), dostęp 22 listopada 2023 r.].

<sup>13</sup> [Publicznie dostępne wykazy Ministerstwa Infrastruktury](#) [dostęp 13 grudnia 2023 r.].

<sup>14</sup> [Biuletyn Informacji Publicznej Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego](#) [dostęp 12 grudnia 2023 r.].

<sup>15</sup> Plan wraz z suplementem A pn. „Plan Rozwoju Sieci Dróg Wojewódzkich Województwa Świętokrzyskiego do 2030 roku wraz z planem finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich” oraz Prognozą oddziaływania na środowisko, przyjęty uchwałą nr 7670/23 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 30 sierpnia 2023 r.; [Biuletyn Informacji Publicznej Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego](#) [dostęp 12 grudnia 2023 r.].

<sup>16</sup> Dalej: „mpzp”.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 130 poz. 1389, obowiązujące do 31 grudnia 2021 r., dalej: „rozporządzenie w sprawie kosztorysu”.

SEKOCENBUD IV kwartał 2014 r.<sup>18</sup>. 17 lutego 2015 r. Kierownik Działu Dokumentacji i Przygotowania Inwestycji skierowała wniosek do Dyrektora ŚZDW o wszczęcie procedury przetargowej.

(akta kontroli str. 196-198, 201-308, 369-373, 3680-3682)

W opisie przedmiotu zamówienia wskazano podstawowe punkty do realizacji: (1) Opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej dla zadania „Budowa południowej obwodnicy Morawicy (...) - po nowym śladzie; początek planowanej inwestycji określono na DW 766 w km ok. 1+700, koniec określono w km ok. 26+200 DK 73, tj. w miejscowości Wola Morawicka; (2) Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia dla wybranego wariantu; (3) Wykonanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego dla wybranego wariantu; (4) Wykonanie Studium Wykonalności dla wybranego wariantu. Opracowanie miało obejmować wariantowe rozwiązanie według parametrów drogi klasy G na podstawie autorskiej inwentaryzacji parametrów i stanu technicznego. Wariantowaniem należało objąć m.in. trasę przebiegu drogi, geometrię skrzyżowań, obiektów inżynierskich, sposób skomunikowania terenów przyległych, elementy poprawy bezpieczeństwa ruchu, wybór rodzaju konstrukcji nawierzchni itp. W skład dokumentacji miały wchodzić: (1) Wielowariantowa Koncepcja Programowa; (2) Materiały do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (wraz z kartą informacyjną i raportem o oddziaływaniu na środowisko – w razie potrzeby), a także uzyskanie z upoważnienia Inwestora: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na wykonanie przedsięwzięcia oraz innych niezbędnych decyzji administracyjnych, opinii i uzgodnień wymaganych przepisami szczególnymi; (3) Program Funkcjonalno-Użytkowy opracowany na podstawie wariantu wybranego w Koncepcji; (4) Studium Wykonalności.

(akta kontroli str. 374-399)

W dniu 19 lutego 2015 r. ogłoszono<sup>19</sup> o zamówieniu w trybie przetargu nieograniczonego<sup>20</sup>. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia<sup>21</sup> zawierała m.in. formularz oferty, Instrukcję dla wykonawców z załącznikami<sup>22</sup>, formularz wyceny usługi, wzór umowy oraz opis przedmiotu zamówienia. W Instrukcji dla wykonawców zawarte zostały szczegółowe informacje na temat m.in. trybu postępowania, przedmiotu zamówienia, środków finansowania, warunków udziału w postępowaniu, w tym wymaganego potencjału kadrowego i doświadczenia zawodowego, sposobu oceny ich spełnienia oraz podstaw wykluczenia, wymaganych dokumentów, sposobu obliczenia ceny oferty, sposobu jej przygotowania, sposobu udzielania wyjaśnień, zabezpieczenia należytego wykonania umowy, udzielenia zamówienia oraz pouczenie o środkach ochrony prawnej. W toku postępowania Zamawiający udzielał wyjaśnień, jednak nie dokonał zmiany SIWZ. Spośród 12 ofert wybrana została oferta, na kwotę 113 467,01 zł brutto. Umowę o nr 6/23/18/Ag/2015 zawarto 31 marca 2015 r., a 1 kwietnia 2015 r. sporządzono protokół postępowania zamówienia publicznego, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie

<sup>18</sup> Zeszyt 70/2014 (1544), Biuletyn cen obiektów budowlanych, cz. II – obiekty inżynierskie.

<sup>19</sup> W Biuletynie Zamówień Publicznych, na stronie internetowej ŚZDW, na tablicy ogłoszeń w siedzibie ŚZDW.

<sup>20</sup> Termin realizacji zadania ustalono na 30 czerwca 2016 r., wykonawców zobowiązano do wniesienia wadium w wysokości 3 tys. zł, kryteriami oceny ofert była cena (98 pkt) i dodatkowy okres gwarancji (2 pkt), termin otwarcia ofert wyznaczono na 3 marca 2015 r.

<sup>21</sup> Dalej: „SIWZ”

<sup>22</sup> Oświadczenie z art. 22 ust. 1 i z art. 24 ust. 1 poprzedniej pzp, oświadczenie o przynależności do grupy kapitałowej, potencjał kadrowy, oświadczenie o posiadaniu wymaganych uprawnień, doświadczenie zawodowe, pisemne zobowiązanie innego podmiotu

protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>23</sup>. Umowa była zgodna ze wzorem stanowiącym załącznik do SIWZ. Strony zastrzegły w jej treści obowiązek zapłaty kar umownych na wypadek nierealizowania lub nierzetelnego realizowania wzajemnych zobowiązań. Płatność za wykonanie zlecenia miała następować w częściach, po zrealizowaniu określonego elementu zamówienia, i na podstawie częściowych protokołów zdawczo-odbiorczych. Tytułem należytego zabezpieczenia wykonania Umowy Wykonawca został zobowiązany do wniesienia w pieniądzu kwoty 11 346,71 zł<sup>24</sup>. Wykonawca udzielił gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy oraz rękojmi na okres 48 miesięcy od daty odbioru końcowego. Umowę zmieniono dwukrotnie – aneksem nr 1 został przedłużony termin wykonania zadania do 28 lutego 2017 r. Przedłużenie terminu było spowodowane przedłużaniem się procedury uzgadniania przebiegu obwodnicy z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad<sup>25</sup> i planowanym skrzyżowaniem z drogą krajową DK73. Aneksem nr 2 zmieniono rachunek bankowy Wykonawcy. Możliwość dokonania zmian w ww. zakresie była przewidziana w SIWZ i wzorze umowy.

(akta kontroli str. 400-422, 424-430, 431-436, 437-493)

W kwietniu 2016 r. wykonawca opracował Wielokryterialną analizę porównawczą proponowanych rozwiązań, w której przedstawił propozycję czterech wariantów inwestycyjnych w zakresie rozwiązań projektowych i przebiegu drogi. Warianty nr 1, 2 i 3 miały mieć swój początek w km 1+700 DW766 w rejonie skrzyżowania o przesuniętych wlotach. Drogi podporządkowane w tym miejscu prowadziły do: składowiska materiałów wybuchowych (strona wschodnia) i kopalni wapienia "Morawica" S.A. (strona zachodnia). Planowano włączenie obwodnicy w formie ronda 4-włotowego.

Wariant 1 (czerwony) prowadził w kierunku północno-wschodnim, głównie przez tereny pól uprawnych i częściowo zalesione. W km 2+044,06 obwodnicy zaproponowano wykonanie skrzyżowania zwykłego z drogami lokalnymi (zapewnienie dojazdu do kopalni "Wola Morawicka"). Wariant ten miał zakończyć się włączeniem do drogi krajowej nr 73 (km 26+965 DK73) poza centrum miejscowości Wola Morawicka. To rozwiązanie uzyskało wstępną akceptację GDDKiA o. Kielce, i było zgodne w największym stopniu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Morawica.

Wariant 2 (żółty) miał zostać poprowadzony w kierunku północno-wschodnim, przez tereny pól uprawnych aż do projektowanego skrzyżowania w km 1+148,74 mającego na celu komunikację terenów przyległych, prowadzić w kierunku wschodnim poprzez zalesione wzniesienie i ostrym łukiem po trasie istniejącej ul. Szkolnej łączyć się z drogą krajową nr 73 (km 26+250 drogi krajowej). To rozwiązanie znacznie ingerowało w posesje i nieruchomości osób prywatnych oraz wymagało wyburzeń budynku szkoły i remizy, co spotkało się z największym oporem Samorządu Gminy i Mieszkańców.

Zgodnie z wariantem 3 (fioletowym) trasa miała biec w kierunku wschodnim przecinając las i tereny pól uprawnych. W końcowym odcinku przebieg wariantu nr 3 był zgodny z przebiegiem wariantu nr 2. Rozwiązanie to, tak jak w wariantcie nr 2, znacznie ingerowało w posesje i nieruchomości osób prywatnych oraz wymagało

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 233, poz. 1458, uchylone z dniem 27 lipca 2016 r. przez rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z dnia 26 lipca 2016 r. (Dz.U.poz.1128), dalej: „rozporządzenie w sprawie protokołu”.

<sup>24</sup> Z czego 70% zostało przeznaczone na gwarancję zgodnego z umową wykonania usługi, i podlegało zwolnieniu w ciągu 30 dni od należytego wykonania zamówienia, a 30% na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi, i podlegało zwolnieniu w ciągu 15 dni po upływie okresu rękojmi za wady.

<sup>25</sup> Dalej: „GDDKiA”.

wyburzeń budynku szkoły i remizy. Wariant ten częściowo ograniczał przyszłą eksploatację surowców mineralnych, ponieważ prowadził przez tereny złóż.

Wariant 4 (błękitny) miał mieć początek w ciągu DW 766 w km 2+800, następnie przebiegać w kierunku południowo-wschodnim oraz dalej na północny wschód przecinając tereny zielone (rolnicze). Wariant nr 4 miał kończyć się włączeniem do drogi krajowej nr 73 (km 26+965 DK73) poza centrum miejscowości Wola Morawicka. To rozwiązanie uzyskało wstępną akceptację GDDKiA o. Kielce, jednak miało ograniczać przyszłą eksploatację surowców mineralnych, ponieważ prowadziło przez tereny złóż, co wpłynęło na jego odrzucenie przez Kopalnię Wola Morawicka.

W okresie od 22 lutego 2016 r. do 7 marca 2016 r. Wykonawca w ramach realizacji umowy przeprowadził konsultacje społeczne. W ich toku wpłynęło 19 wniosków dotyczących proponowanych wariantów przebiegu obwodnicy, z czego 13 poparło wariant nr 4, dwa - wariant nr 1, dwa - wariant nr 3, nikt nie poparł wariantu nr 2, dwie strony konsultacji przekazały swoje sugestie nie opowiadając się za żadnym z wariantów. W konsultacjach wypowiedziały się dwa podmioty prowadzące kopalnie – Kopalnia Wapienia „Morawica” S.A. i Spółka Inwestplan Sp. z o.o. prowadząca eksploatację złóż Kopalni Wapienia Wola Morawicka Sp. z o.o.<sup>26</sup>. Przedstawiciel Kopalni Wola Morawicka wskazał, że Kopalnia akceptuje wariant nr 1, dla którego zgadza się wykonać ekspertyzę strzałową i zmniejszyć strefy oddziaływań robót strzałowych tak, aby nie obejmowały tego wariantu, a także zgodzi się na przeniesienie stacji transformatorowej oraz, że nie akceptuje pozostałych wariantów z uwagi na fakt, iż znajdują się one w strefie rozrzutu odłamków skalnych czy drgań sejsmicznych generowanych w wyniku prowadzonej przez nią zgodnie z posiadaną koncesją eksploatacji.

Analiza wielokryterialna zawierała tabelaryczne zestawienie wariantów, w którym wskazano m.in. długość planowanej drogi głównej, wyrażoną procentowo zgodność z mpzp, kolizję ze złożami surowców, strefy niebezpieczne, koszty realizacji brutto, ilość wyburzeń oraz akceptację społeczeństwa, samorządów i przedsiębiorców. Wariant 1<sup>27</sup> w podsumowaniu otrzymał 62,5 pkt, wariant 2<sup>28</sup> – 41,03 pkt, wariant 3<sup>29</sup> – 35,8 pkt, a wariant 4<sup>30</sup> – 54,19 pkt. W ramach wniosków z ww. Analizy wskazano, że najbardziej optymalnym rozwiązaniem projektowym jest wariant nr 1. Analiza nie zawierała informacji na temat kosztów związanych z wywłaszczeniami gruntów zajmowanych pod inwestycję. Dyrektor Jerzy Wrona potwierdził, że analiza dotyczyła kosztów realizacji oraz ilości działek do podziału, i nie obejmowała kosztów za nieruchomości objęte wywłaszczeniami lub nabywane w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>31</sup>. Wskazał, że biorąc pod uwagę koszty wykupów jednoznacznie można stwierdzić, że przedłożone warianty 1 i 2 jako nie ingerujące w tereny z zaewidencjonowanymi złożami surowców generowałyby zdecydowanie

<sup>26</sup> Dalej: „Kopalnia Wola Morawicka”.

<sup>27</sup> Długość drogi 2,63 km, 70% zgodności z mpzp, brak kolizji ze złożami surowców, występowanie stref niebezpiecznych, koszty realizacji brutto w wysokości 25 379 500 zł, brak wyburzeń, akceptacja społeczeństwa, samorządów i przedsiębiorców – po 1 pkt każda.

<sup>28</sup> Długość drogi 2,49 km, 30% zgodność z mpzp, brak kolizji ze złożami surowców, występowanie stref niebezpiecznych, koszty realizacji brutto w wysokości 26 217 210 zł, występowanie wyburzeń (6), brak akceptacji społeczeństwa, samorządów i przedsiębiorców.

<sup>29</sup> Długość drogi 2,44 km, 20% zgodność z mpzp, występuje kolizja ze złożami surowców, występowanie stref niebezpiecznych, koszty realizacji brutto w wysokości 24 273 120 zł, występowanie wyburzeń (6), akceptacja społeczeństwa (2), brak akceptacji samorządów i przedsiębiorców.

<sup>30</sup> Długość drogi 2,78 km, 0% zgodności z mpzp, występuje kolizja ze złożami surowców, występowanie stref niebezpiecznych, koszty realizacji brutto w wysokości 25 396 100 zł, brak wyburzeń, akceptacja społeczeństwa (13), brak akceptacji samorządów i przedsiębiorców.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 162, ze zm., dalej: „specustawa”.

mniej koszt nabycia takich nieruchomości niż dla wariantu 3 i 4 jako ingerujące w zaewidencjonowane złoża. Podał również, że biorąc pod uwagę koszty wykupu nieruchomości wariant 1 jako nieingerujący w tereny złóż nadal pozostałby wariantem optymalnym. Jak ponadto wyjaśnił, warianty przebiegu drogi zostały opracowane przez podmiot zewnętrzny na podstawie wstępnych sugestii przedstawionych przez przedstawicieli Urzędu Gminy Morawica na spotkaniu, które odbyło się 26 maja 2015 r. W toku kolejnych spotkań ustalono ww. cztery warianty przebiegu drogi.

(akta kontroli str. 494-530, 531-590, 606-616, 3680-3682)

We wrześniu 2016 r. opracowana została Karta informacyjna przedsięwzięcia, w celu dołączenia jej do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia<sup>32</sup> zgodnie z art. 74 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>33</sup>. Burmistrz Miasta i Gminy Morawica 26 stycznia 2017 r. wydał decyzję środowiskową, w której stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia. Decyzja została wydana po uzyskaniu opinii właściwych organów, tj. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, które stwierdziły brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W uzasadnieniu decyzji wskazano również, że w pobliżu planowanego miejsca realizacji inwestycji przewiduje się wykonanie innych przedsięwzięć, m.in. eksploatację sposobem odkrywkowym wapieni ze złoża Wola Morawicka na działkach o nr ewidencyjnych 610/2 i 547/2 w obrębie Wola Morawicka w gminie Morawica. Realizacja planowanych inwestycji miała być prowadzona w koordynacji z ewentualnymi innymi inwestycjami tak, by wyeliminować i zminimalizować uciążliwości związane z ich oddziaływaniem na środowisko, poprzez m.in. właściwą organizację zapleczy budowy, harmonogramów robót z rozłożeniem w czasie planowanych przedsięwzięć. Burmistrz podał również, że dla terenu planowanego przedsięwzięcia obowiązuje mpzp przyjęty uchwałą nr XLV/425/14 Rady Gminy Morawica z dnia 30 września 2014 r. w sprawie zmiany nr 3 mpzp gminy Morawica część I, a inwestycja jest zlokalizowana na terenach usługowych, rolniczych, terenach lasów i obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, i jest zgodna z ustaleniami ww. uchwały.

(akta kontroli str. 617-632, 692-723)

W styczniu 2017 r. wykonawca opracował Koncepcję programowo-przestrzenną, a w lutym 2017 r. Program funkcjonalno-użytkowy dla przedsięwzięcia. Protokołem odbioru końcowego potwierdzony został odbiór wytworzonej przez DMK dokumentacji, w tym opracowanego Studium Wykonalności i realizacja zadania.

(akta kontroli str. 633-691)

W dniu 23 stycznia 2017 r. Sejmik Województwa Świętokrzyskiego podjął uchwałę nr XXX/439/17 w sprawie zmiany uchwały Sejmiku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017-2033<sup>34</sup>, w której wykazie przedsięwzięć ujęte zostało *Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania pn. Budowa południowej obwodnicy Morawicy w ciągu DW 766 od skrzyżowania z projektowaną obwodnicą DK 73 – Zwiększenie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T w tym z węzłami multimodalnymi*. Na realizację zadania przewidziana została kwota 500 tys. zł, a okres wykonania

<sup>32</sup> Dalej: „decyzja środowiskowa”

<sup>33</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm. Dalej: „ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko”.

<sup>34</sup> [Biuletyn Informacji Publicznej Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego](#) (Lp. 1.1.2.28); [dostęp 13 grudnia 2023 r.].

na lata 2017-2018. W dniu 30 stycznia 2017 r. Kierownik Działu Dokumentacji i Przygotowania Inwestycji skierowała wniosek do Dyrektora ŚZDW o wszczęcie procedury przetargowej w ww. zakresie, a szacunkową wartość zadania ustalono na kwotę 484 104,93 zł brutto. We wniosku powołano fakt zabezpieczenia na to zadanie środków finansowych w wysokości 500 000,00 zł uchwałą nr XXX/441/17 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie zmian w budżecie województwa na 2017 r. Zadanie miało zostać zrealizowane ze środków Programu Operacyjnego Polska Wschodnia na lata 2014-2020. W zakres zamówienia wchodzić miało wykonanie dokumentacji projektowej na podstawie opracowanej wcześniej dokumentacji koncepcyjnej, a także uzyskanie decyzji pozwolenia wodnoprawnego, uzyskanie decyzji ZRID oraz dokonanie ponownej oceny oddziaływania na środowisko na etapie ZRID (jeżeli zajdzie taka potrzeba)<sup>35</sup>. Wyceny dokonano na podstawie rozporządzenia w sprawie kosztorysu<sup>36</sup>. Wpłynęły cztery oferty, spośród których wybrano najkorzystniejszą, na kwotę 394 000,00 zł brutto, złożoną przez Konsorcjum firm z Liderem – Biuro Projektów NEOTRANS Sp. z o.o. i Partnerem – NEOINVEST Sp. z o.o.<sup>37</sup>. Umowa nr 6/34/13/JM/2017 na opracowanie dokumentacji projektowej została zawarta 28 kwietnia 2017 r., a 8 maja 2017 r. sporządzono protokół postępowania. Wykonanie zamówienia miało nastąpić do 30 listopada 2017 r., w tym do 31 sierpnia 2017 r. miał zostać skutecznie złożony wniosek o decyzję ZRID (tj. wszczęcie procedury wydania ZRID). Wykonawca był zobowiązany do sprawowania nadzoru autorskiego przez cały okres realizacji robót budowlanych. Tytułem należytego zabezpieczenia wykonania Umowy Wykonawca został zobowiązany do wniesienia w pieniądzu kwoty 39 400,00 zł<sup>38</sup>. Wykonawca udzielił gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy i rękojmi na okres 24 miesięcy od daty odbioru końcowego. Umowa przewidywała płatności częściowe<sup>39</sup>. W dniu 1 września 2017 r. Wykonawca zwrócił się do Zamawiającego o zawarcie aneksu z uwagi na konieczność wykonania nieprzewidzianego w dokumentacji koncepcyjnej i decyzji środowiskowej kanału deszczowego, stwierdzonego w wyniku wierceń geologicznych i potwierdzonego protokołem konieczności. Z uwagi na obowiązek przeprowadzenia również procedury zmiany decyzji środowiskowej<sup>40</sup>, w efekcie przeprowadzonych negocjacji strony ustaliły zmianę terminu wykonania zamówienia na 16 czerwca 2018 r., w tym skuteczne złożenie wniosku o ZRID na 16 marca 2018 r. oraz zwiększenie wynagrodzenia brutto do kwoty 428 440,00 zł, a aneks zawarto 28 listopada 2017 r. Kolejna zmiana umowy nastąpiła 16 marca 2018 r. i dotyczyła przesunięcia terminu jej realizacji, tj. do 31 sierpnia 2018 r., z czego do 31 maja 2018 r. skuteczne złożenie wniosku o ZRID. Przyczyny były niezależne od stron umowy, gdyż wynikały ze zmiany ustawy Prawo wodne w zakresie m.in. uzgadniania dokumentacji projektowej oraz wydawania pozwoleń wodnoprawnych, niezgodności pomiędzy przebiegiem istniejących granic działek w ewidencji gruntów Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej

<sup>35</sup> Kryteriami oceny ofert była cena (60%) i dodatkowy okres gwarancji (40%). W toku postępowania Zamawiający udzielał odpowiedzi na pytania i dokonał zmiany treści ogłoszenia oraz przesunął termin otwarcia ofert na 7 kwietnia 2017 r. Zmiana ogłoszenia i terminu otwarcia ofert została ogłoszona publicznie.

<sup>36</sup> Przyjęto wskaźnik 2,8% wartości robót drogowych.

<sup>37</sup> Wykonawca zwany dalej: „Neotrans”.

<sup>38</sup> Z czego 70% zostało przeznaczone na gwarancję zgodnego z umową wykonania usługi, i podlegało zwolnieniu w ciągu 30 dni od należytego wykonania zamówienia, a 30% na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi, i podlegało zwolnieniu w ciągu 15 dni po upływie okresu rękojmi za wady.

<sup>39</sup> I płatność w wysokości 60% wynagrodzenia miała zostać uregulowana po uzyskaniu decyzji pozwolenia wodnoprawnego, wykonaniu projektu budowlanego, kompletnego do złożenia wniosku o ZRID wraz z potwierdzeniem wszczęcia procedury ZRID, oraz dokumentacji geotechnicznej i geologicznej oraz raportu z audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego. II płatność miała zostać dokonana za wykonanie projektu wykonawczego, dokumentacji przetargowej, projektu organizacji ruchu i uzyskaniu decyzji ZRID.

<sup>40</sup> Dodatkowe prace obejmowały wykonanie mapy do celów projektowych, opinii geotechnicznej, karty informacyjnej przedsięwzięcia i zmiany decyzji środowiskowej, projektu budowlanego i wykonawczego branży sanitarnej.

i Kartograficznej w Kielcach a znakami granicznymi w terenie, zmiana lokalizacji istniejącej stacji trafo na wniosek Kopalni Wola Morawicka oraz brak uchwały Rady Gminy Morawica odnośnie przejęcia odcinków dróg gminnych. Kolejny aneks został podpisany 30 sierpnia 2018 r. Wynikał z faktu przedłużania się procedury uzyskania i uprawnienia się decyzji pozwolenia wodnoprawnego i wydłużał termin realizacji przedmiotu umowy do 31 grudnia 2018 r. Ostatni, czwarty aneks został zawarty 31 grudnia 2018 r. i przesunął termin wykonania zamówienia do 30 kwietnia 2019 r. Przyczyną była przedłużająca się procedura uzyskiwania decyzji ZRID.

(akta kontroli str. 208-212, 309-314, 737-742, 743-795, 796-858)

W toku realizacji zamówienia Neotrans uzyskał decyzje i opinie wymagane do wydania decyzji ZRID. M.in., postanowieniem z dnia 21 grudnia 2017 r. Dyrektor Urzędu Górniczego w Kielcach, w trybie art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy zaopiniował pozytywnie zamierzenie inwestycyjne – budowa obwodnicy Morawicy, w granicach terenów górniczych – „Wola Morawicka I” oraz „Morawica IV”, przy zastosowaniu rozwiązań projektowych, które miały uwzględniać wskazane warunki geologiczno-górnice, tj. położenie opiniowanego terenu w stosunku do granic udokumentowanego złoża oraz w stosunku do granic projektowanej eksploatacji Wola Morawicka I – w odległości około 180 m oraz Morawica – w odległości około 125 m. W postanowieniu Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego zaznaczył także, że teren lokalizacji inwestycji znajduje się w strefie rozrzutu odłamków skalnych i w strefie zasięgu drgań parasejsmicznych, wywołanych robotami strzałowymi prowadzonymi w zakładzie górniczym Wola Morawicka I oraz w strefie zasięgu leja depresji wskutek odwadniania złoża w zakładzie górniczym „Kopalnia Wapienia Morawica”. W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że uwzględnienie ww. czynników geologiczno-górnich przy podejmowaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa konstrukcji i użytkowania projektowanego obiektu na terenie górniczym. Decyzją nr 10/2017 z 29 grudnia 2017 r. Burmistrz Morawicy zmienił decyzję środowiskową nr 2/2017 z 26 stycznia 2017 r. w zakresie systemu odwodnienia, powierzchni drzew do wycinki, typu skrzyżowania projektowanej obwodnicy z DK 73, przebiegu ciągu pieszo-rowerowego i zajętości terenu pod projektowaną inwestycję. W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., że planowana obwodnica znajduje się w zasięgu stref działania powietrznej fali uderzeniowej, rozrzutu odłamków skalnych i szkodliwych drgań sejsmicznych dla złoża „Wola Morawicka”. Z tego względu konieczne jest uzgadnianie robót strzałowych z zarządcą drogi. Jak wskazano dalej w uzasadnieniu, mając powyższe na uwadze Burmistrz Morawicy w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej dla podmiotu eksploatującego złoża Wola Morawicka nałożył na ten podmiot warunek dotyczący zapewnienia utrzymania dróg publicznych znajdujących się w terenie górniczym Wola Morawicka IA i w tym celu podjęcie działań organizacyjnych i technicznych w porozumieniu z zarządcami dróg.

(akta kontroli str. 859-879)

W styczniu 2018 r. Spółka Inwestplan skierowała do ŚZDW pismo, w którym informowała, że w związku z planowaną realizacją inwestycji drogowej przebiegającej przez działkę stanowiącą część zakładu górniczego Kopalni Wola Morawicka wnioskuje o przesunięcie należącej do niej stacji transformatorowej zasilającej Kopalnię o ok. 80 m w kierunku zachodnim. Zadeklarowała wykonanie badań kontrolnych zasięgów oddziaływań od robót strzałowych wykonywanych w Kopalni i wykonanie przez rzeczoznawcę opracowania wyników tych badań. Celem tych badań miało być zmniejszenie aktualnej 300 m strefy rozrzutu odłamków skalnych tak, aby nie obejmowała ona swym zasięgiem planowanej inwestycji. W odpowiedzi

ŚZDW wskazał, że zgoda na wniosek jest uwarunkowana zmniejszeniem strefy rozrzutu odłamków skalnych tak, aby nie kolidowała z projektowaną drogą.

(akta kontroli str. 3949-3950, 3958-3960)

Ostatecznie, po uzyskaniu wszystkich uzgodnień, opinii i ustaleniu warunków związanych z inwestycją, 20 grudnia 2018 r. ŚZDW skierował wniosek do Wojewody Świętokrzyskiego o wydanie decyzji ZRID. Pismem z 21 marca 2019 r. Dyrektor Damian Urbanowski poinformował Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, że 26 marca 2019 r. mija termin wydania decyzji ZRID, w związku z tym należy zapewnić środki na wykup gruntów pod przedmiotową inwestycję, a szacowana wartość wykupu to kwota 6 mln zł. W odpowiedzi z dnia 25 marca 2019 r. Skarbnik Województwa Świętokrzyskiego poinformowała, że Województwo nie ma możliwości wygospodarowania środków w ww. wysokości i w związku z tym 25 marca 2019 r. ŚZDW wycofał wniosek o wydanie decyzji ZRID. Decyzją nr 5/19 z 26 marca 2019 r. Wojewoda Świętokrzyski umorzył postępowanie w sprawie.

W dniu 20 maja 2019 r. ŚZDW i Neotrans zawarły porozumienie, na mocy którego rozwiązały umowę nr 6/34/13/JM/2017, zrzekając się wzajemnych roszczeń nieujętych w jego treści. Zamawiający odebrał wytworzoną dokumentację, przejmując do niej autorskie prawa majątkowe. Protokołem odbioru częściowego z 4 marca 2019 r. oraz odbioru końcowego dokumentacji z 20 maja 2019 r. stwierdzone zostało wykonanie zamówienia w całości. Zamawiający dokonał płatności wynagrodzenia za zrealizowany przedmiot umowy w kwocie 428 440,00 zł.

(akta kontroli str. 880-903, 3969-3971)

Pismem z 7 czerwca 2021 r. Inwestplan zwróciła się do ŚZDW z prośbą o informacje czy inwestycja dotycząca budowy obwodnicy Morawicy będzie realizowana, a jeżeli tak, na jakim jest etapie, oraz czy jest planowany węzeł ze zjazdem do ul. Zakładowej prowadzącej do Kopalni. W odpowiedzi ŚZDW wskazał, że trwają działania w celu pozyskania środków finansowych na realizację tego zadania, oraz, że jest ono na liście złożonych wniosków o dofinansowanie zadań obwodnicowych ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Podał również, że w przypadku pozyskania środków niezwłocznie zostanie ogłoszony przetarg na aktualizację dokumentacji projektowej lub na realizację zadania w systemie zaprojektuj i zbuduj.

Inwestplan kilkakrotnie zwracała się do ŚZDW z prośbą o informacje na temat planowanej obwodnicy Woli Morawickiej, a także wskazywała fakt, że droga ma być zlokalizowana w strefie oddziaływania od robót strzałowych Kopalni. Informowała jednocześnie, że zasoby złoża pozwolą na około 20 lat eksploatacji, a także, że Kopalnia funkcjonuje w tym samym miejscu od ponad 50 lat. Podała, że inwestycja drogowa będzie położona w obszarze objętym przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych, w szczególności znajdzie się w strefie rozrzutu odłamków skalnych. Z tego względu, w ocenie Kopalni będzie zachodziła konieczność każdorazowego wstrzymywania użytkowania obwodnicy na czas robót strzałowych. Wskazywała również, że istnieje możliwość odsunięcia eksploatacji na południe od planowanej obwodnicy, gdyż Inwestplan dysponuje w tym rejonie nieruchomością, na której udokumentowano złoża kopalni. Przeniesienie przez Spółkę obszaru i terenu górniczego na południe byłoby możliwe pod warunkiem dokonania zmian studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego i mpzp, które nie dopuszczają w tym miejscu eksploatacji. Takie przeniesienie działalności na południe pozwoliłoby zakończyć dotychczasową eksploatację na terenie sąsiadującym z planowaną inwestycją drogową. W listopadzie i grudniu 2023 r. Inwestplan ponownie zwracał się do ŚZDW w sprawie kolizji Kopalni Wola Morawicka i jej oddziaływań z planowaną obwodnicą, wskazując wolę odsunięcia eksploatacji na

południe i okoliczności ją uniemożliwiające, a jednocześnie prosząc o informację w jaki sposób zostanie rozwiązana kolizja eksploatacji Kopalni i ruchu na planowanej drodze w przypadku braku możliwości odsunięcia działalności górniczej na południe i konieczności dalszej eksploatacji dotychczasowego złoża. W odpowiedzi Dyrektor ŚZDW wskazał, że projektowany przebieg obwodnicy jest zgodny z mpzp, do projektowanej lokalizacji nie wnoszono uwag na etapie uchwalania mpzp oraz na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, a obecny przebieg drogi jest ustalony i administracyjnie zatwierdzony decyzją środowiskową. Wskazał również, że ruch na planowanej obwodnicy będzie odbywał się zgodnie z zatwierdzonym przez Marszałka projektem stałej organizacji ruchu, oraz, że ŚZDW dopuszcza zastosowanie sygnalizacji świetlnej w strefie oddziaływania terenu górniczego w sytuacji, gdy takie rozwiązanie będzie zgodne z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 3591-3634, 3954-3958)

W dniu 16 grudnia 2022 r. Kierownik Projektu złożył wniosek o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia na zadanie pn. *Budowa południowej obwodnicy Morawicy (...) – w systemie zaprojektuj i zbuduj*. Określona we wniosku kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia wyniosła 65 173 688,31 zł z VAT, z czego 38 438 217,86 zł miało pochodzić z budżetu Województwa, a 26 735 470,45 zł ze środków Budżetu Państwa w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Zakres zamówienia obejmował opracowanie dokumentacji projektowej w ramach Programu Funkcjonalno-Użytkowego, opracowanej przez Neotrans dokumentacji projektowej, wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji pozwolenia wodnoprawnego oraz innych wydanych decyzji i uzgodnień będących częścią dokumentacji projektowej dla tego zadania. Zakres obejmował także uzyskanie decyzji ZRID oraz wszelkich innych decyzji, uzgodnień i opinii niezbędnych dla zrealizowania zadania inwestycyjnego, w tym – w razie konieczności – wykonanie raportu i przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Wyceny zamówienia dokonano 16 grudnia 2022 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym<sup>41</sup>. Łączny koszt budowy obwodnicy Morawicy wraz z dokumentacją projektową i nadzorem autorskim zaplanowano na 39 118 713,03 zł brutto. W dokumentacji wniosku dokonano identyfikacji i analizy ryzyk związanych z postępowaniem o udzielenie i realizację zamówienia, w tym w zakresie realizacji zamówienia ustalono m.in.: odstąpienie od realizacji zadania przez Wykonawcę z przyczyn, za które ponosi on odpowiedzialność, nierozpoczęcie przez Wykonawcę inwestycji, wystąpienie kolizji na etapie realizacji robót, obiektów archeologicznych, odmiennych od wskazanych w dokumentacji projektowej podłożu geologicznych. Zapobiec ryzykom miał fakt przygotowania Programu Funkcjonalno-Użytkowego i włączenie go do opisu przedmiotu zamówienia.

(akt kontroli str. 904-920)

Pismem z 7 sierpnia 2023 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury, Transportu i Komunikacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego<sup>42</sup> zwrócił się do Dyrektora ŚZDW Jerzego Wróny z zapytaniem czy w ramach prowadzonych badań zasięgów oddziaływania robót strzałowych udało się

<sup>41</sup> Dz.U. poz. 2458.

<sup>42</sup> Dalej: „Departament Urzędu Marszałkowskiego”.

spółce Inwestplan Sp. z o.o. zmniejszyć aktualną 300-metrową strefę rozrzutu tak, aby nie obejmowała ona swym zasięgiem planowanej inwestycji, czy istnieje ryzyko nie uzyskania mniejszej strefy rozrzutu gwarantującej bezpieczny, niezakłócony ruch drogowy na wybudowanej obwodnicy, w przypadku nie uzyskania mniejszej strefy – jaki będzie możliwy wpływ rozrzutu na ruch drogowy oraz jakie będą skutki z tym związane, a także jakie działania podjął ŚZDW w celu wypracowania wraz z Inwestplan Sp. z o.o. celu, jakim jest uzyskanie strefy rozrzutu odłamków skalnych mniejszej niż 300 m, zapewniającej bezpieczny, płynny ruch drogowy na oddanej do użytkowania południowej obwodnicy Morawicy. W odpowiedzi na ww. pytania Dyrektor ŚZDW Jerzy Wrona poinformował, że nie posiada wyników badań odnoszących się do strefy rozrzutu odłamków Kopalni. W odniesieniu do ryzyka nie uzyskania mniejszej strefy rozrzutu wskazał, że odpowiedź na to pytanie nie leży w gestii ŚZDW, ponieważ pracownicy ŚZDW nie posiadają odpowiednich danych określających minimalne, bezpieczne wielkości stref zagrożenia. Podał także, że na podstawie informacji od Spółki Inwestplan w piśmie z 22 września 2022 r. „można wysnuć wniosek, że obecne złoża kamienne są na wyczerpaniu, ponieważ Spółka bierze pod uwagę wygaszenie prac wydobywczych na terenie Kopalni Wola Morawicka 1 i rozpoczęcie prac na terenie złoża Wola Morawicka Południe (...). Oceniając odległość prac strzałowych od południowego krańca wyrobiska w stosunku do przebiegu obwodnicy Morawicy (...) odległość ta wynosi ok. 420 mb”. Wskazał przy tym: „W związku z powyższym (...) nie będzie wpływu rozrzutu odłamków skalnych na ruch drogowy odbywający się na obwodnicy”. Dyrektor Jerzy Wrona zwrócił się jednocześnie do Departamentu Urzędu Marszałkowskiego o „spowodowanie podjęcia dialogu pomiędzy Burmistrzem Miasta i Gminy Morawica, a użytkownikiem wieczystym i dzierżawcą złoża Kopalni Wola Morawicka w celu dokonania zmiany mpzp i umożliwienia eksploatacji złóż na terenie działki nr 609/5, na którą planowała przenieść działalność Spółka Inwestplan. W kolejnym piśmie Z-ca Dyrektora wskazał, że Zamawiający w tej inwestycji nie posiada wiedzy na temat organizacji ruchu na wybudowanej w przyszłości obwodnicy Morawicy, a także, że zgodnie z informacją zapisaną w notatce z rady technicznej dotyczącej inwestycji „konceptcja układu drogowego jest przygotowana i uzgodniona z Zamawiającym”. Podał, że „Zamawiający wybierając konkretną koncepcję układu drogowego musi mieć wiedzę na temat organizacji ruchu drogowego, jaka zostanie wprowadzona na wybudowanej obwodnicy”. Zaznaczył, że pracownicy Departamentu zwrócili się z zapytaniem dotyczącym przyszłej organizacji ruchu na obwodnicy Morawicy, a dokładnie kwestii możliwego zamykania ruchu drogowego przez kopalnię Wola Morawicka I podczas robót strzałowych z użyciem materiałów wybuchowych. Niestety z uwagi na brak jednoznacznego stanowiska wszystkich uczestników rady nie można było stwierdzić w jaki sposób będzie regulowany ruch drogowy na obwodnicy Morawicy. (...) Z-ca Dyrektora podał, że niezwykle istotne jest zajęcie stanowiska przez ŚZDW odnośnie pism złożonych przez Inwestplan Sp. z o.o. (...), które dotyczą m.in. organizacji ruchu na obwodnicy. Spółka Inwestplan zleciła ponadto wykonanie operatu szacunkowego dla wykazania wartości szkody z tytułu utraconych pożytków związanych z realizacją infrastruktury drogowej na działce położonej na złożu wapieni jurajskich. Wynika z niego możliwość dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej przebiegiem Inwestycji w wysokości 139 100 000,00 zł.

(akta kontroli str. 3570-3588)

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

1. ŚZDW przygotował realizację inwestycji mającą na celu budowę południowej obwodnicy Morawicy nie w pełni rzetelnie, bowiem:
  - a) 20 grudnia 2018 r. ŚZDW skierował wniosek do Wojewody Świętokrzyskiego o wydanie decyzji ZRID nie mając wiedzy, czy Samorząd Województwa Świętokrzyskiego będzie dysponował środkami finansowymi na poczet kosztów wywłaszczenia gruntów pod objętą ww. projektem drogę. Z informacją o konieczności zabezpieczenia przez Marszałka środków na wywłaszczenie ww. gruntów, ŚZDW zwrócił się do Marszałka dopiero na pięć dni przed terminem wydania decyzji ZRID (tj. 3 miesiące po złożeniu wniosku o ZRID). Marszałek w udzielonej odpowiedzi poinformował, iż nie posiada środków na wykup gruntów pod drogę i inwestycja została wstrzymana. Koszty, jakie ŚZDW poniósł na opracowania dokumentacji projektowej i wniosków o uzyskania stosownych decyzji, w tym decyzji ZRID wstrzymanej inwestycji, stanowią łącznie 428 440,00 zł. Późniejsze wszczęcie postępowania (w 2023 r.) na budowę południowej obwodnicy Morawicy w systemie zaprojektuj i zbuduj wymagało ponownego wykonania zadań objętych wcześniejszą umową nr 6/34/13/JM/2017 i skutkowało zapłatą za nie (po raz kolejny) ceny, która wyniosła za tą część zadania w 1 879 272,45 zł.

(akta kontroli str. 737-740, 744-745, 816-825, 859-881, 883-893, 904-912, 924-925, 1008, 1059-1087)

Dyrektor Maciej Grzeszczak wyjaśnił, że „oszacowania kosztów na wywłaszczenie gruntów dokonuje ŚZDW, a takie szacowanie można wykonać na etapie projektowania jak i przed rozpoczęciem tego procesu. Przed rozpoczęciem procesu projektowego ze względu na małą ilość danych szacowanie stanowi iloraz planowanej długości drogi, planowanej szerokości pasa drogowego oraz średniej ceny mkw gruntu przejmowanego na podstawie decyzji odszkodowawczych wydawanych dla innych inwestycji realizowanych przez ŚZDW. Środki na wywłaszczenie gruntów powinny być zabezpieczone przed wszczęciem procedury o wydanie decyzji ZRID”. Wskazał także, że ŚZDW „nie jest w posiadaniu dokumentów, które stanowiłyby odpowiedź na pytania”: kto, kiedy i na jakiej podstawie dokonał oszacowania gruntów, które miały podlegać wywłaszczeniu na potrzeby Inwestycji, kiedy przekazano Urzędowi Marszałkowskiemu informację o przewidywanych kosztach wywłaszczeń, w tym czy przed pismem z 21 marca 2019 r. ŚZDW zwracał się do Marszałka w sprawie zabezpieczenia środków na wywłaszczenia, jeżeli nie, to dlaczego skierowano takie pismo dopiero po złożeniu wniosku o wydanie decyzji ZRID, a nie wcześniej, jaki był powód skierowania zapytania w piśmie z 21 marca 2019 r., czy ŚZDW nie miał wiedzy czy środki zostały zabezpieczone, czy też ŚZDW powziął informację o braku zabezpieczenia środków lub o ich wycofaniu. Wskazał również, że „kwestie z tym związane podejmowane były na poziomie Pana Dyrektora Damiana Urbanowskiego, który od 2021 r. nie jest zatrudniony w strukturach jednostki”, a także, że „szacowania ze względu na swoją specyfikę mają charakter myślowy i nie wymagają materializowania w formie dokumentu”.

Marszałek Województwa Świętokrzyskiego poinformował, że „obowiązki dotyczące analizy kosztów pozyskania gruntów pod inwestycje oraz sprawy związane z roszczeniami, które mogą wyniknąć w trakcie realizacji inwestycji należą do zadań ŚZDW w Kielcach, zapisanych w statucie ŚZDW.”

(akta kontroli str. 3570-3575, 3683-3686)

- b) Do dnia zakończenia kontroli ŚZDW nie ustalił warunków na jakich może zostać rozwiązany problem kolizji korytarza projektowanej południowej obwodnicy Morawicy z położoną w jej sąsiedztwie kopalnią, eksploatującą złoża metodą strzałową, co może mieć negatywny wpływ na terminową realizację zamówienia publicznego.

W uzasadnieniu decyzji nr 10/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r., zmieniającej decyzję środowiskową nr 2/2017 z dnia 26 stycznia 2017 r., Burmistrz Morawicy wskazał, że planowana obwodnica znajduje się w zasięgu stref działania powietrznej fali uderzeniowej, rozrzutu odłamków skalnych i szkodliwych drgań sejsmicznych dla złoża „Wola Morawicka”, w związku z czym zachodzi konieczność uzgadniania prowadzenia robót strzałowych z zarządcą drogi. Analogiczne stwierdzenie znalazło się – w poprzedzającej wydanie tej decyzji – opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach z dnia 20 listopada 2017 r., wydanej w trybie art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Ponadto, Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Górniczego w Kielcach, w postanowieniu z dnia 21 grudnia 2017 r., wydanym na podstawie art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy, pozytywnie zaopiniował zamierzenie inwestycyjne polegające na budowie południowej obwodnicy Morawicy, jednak przy zastosowaniu takich rozwiązań projektowych, które uwzględnią m.in. to, że teren lokalizacji inwestycji znajduje się w strefie rozrzutu odłamków skalnych oraz w strefie zasięgu drgań parasejsmicznych, wywołanych robotami strzałowymi prowadzonymi w zakładzie górnictwa – „Wola Morawicka I”. Na istnienie przedmiotowej kolizji zwracała też uwagę Spółka Inwestplan w kierowanej do Zarządu korespondencji. W kolejnych pismach Spółka zwracała się do Dyrektora ŚZDW z prośbą o rozwiązanie istniejącej kolizji, w tym z zapytaniem, czy z uwagi na tą kolizję przewiduje się zamontowanie sygnalizacji świetlnej i budowy parkingów w związku z koniecznością zamykania obwodnicy na czas prowadzenia robót strzałowych. W odpowiedzi Dyrektor ŚZDW podał, że przebieg drogi został już ustalony, wskazując, że projekt stałej organizacji ruchu zatwierdza Marszałek Województwa Świętokrzyskiego, a ŚZDW dopuszcza zastosowanie sygnalizacji świetlnej.

Do zakończenia kontroli ŚZDW nie dokonał ustaleń co do sposobów rozwiązania kolizji planowanej obwodnicy i oddziaływania Kopalni. ŚZDW nie dokonał analizy co do wpływu działalności górniczej na bezpieczeństwo ruchu na projektowanej obwodnicy. Sprawa ewentualnego wstrzymywania ruchu na czas prac strzałowych, czy zainstalowania sygnalizacji świetlnej pozostały nierozstrzygnięte.

O wadze problemu świadczy także korespondencja Zastępcy Dyrektora Departamentu Urzędu Marszałkowskiego z 30 października 2023 r. w której wyraził zaniepokojenie „brakiem potwierdzonej przez ŚZDW w Kielcach wiedzy nt. organizacji ruchu drogowego na wybudowanej w przyszłości południowej obwodnicy Morawicy”. Zwrócił uwagę na konieczność większego zaangażowanie ŚZDW w działania, których celem jest zaprojektowanie i budowa południowej obwodnicy Morawicy w ciągu DW 766 od skrzyżowania z projektowaną obwodnicą DK 73 zaznaczając, że Zarząd powinien mieć na uwadze, że to Marszałek Województwa Świętokrzyskiego, jako organ zarządzający ruchem na drogach województwa świętokrzyskiego zatwierdza projekt stałej organizacji ruchu w tym miejscu.

(akta kontroli str. 724-732, 869-875, 878-879, 3587-3588, 3745-3925, 3949-3961)

Dyrektor Jerzy Wrona wyjaśnił, że na etapie uzyskiwania decyzji środowiskowej uzyskano od Spółki Inwestplan akceptację dla wariantu 1 uzyskując informację, że jest on poza wyznaczonymi strefami rozrzutu odłamków skalnych i drgań parasejsmicznych i nie spowoduje utrudnień w ruchu. Wskazał, że Kopalnia dla tego

wariantu wyraziła zamiar wykonania ekspertyzy strzałowej i zmniejszenia stref oddziaływania oraz nie zaakceptowała pozostałych wariantów przebiegu drogi.

Dyrektor Maciej Grzeszczak wyjaśnił, że „na realizację inwestycji (...) została wydana decyzja środowiskowa (...), która kończy etap wariantowania oraz etap analiz przy udziale społeczeństwa. Na etapie tym czynny udział brała również spółka Inwestplan Sp. z o.o., która wnioskowała za przyjęciem wariantu określonego w ww. decyzji. Dlatego też brak podstaw do ponownej analizy zasadności inwestycji zwłaszcza, że jej przebieg jest zgodny z Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego obowiązującym na terenie Gminy Morawica”. Wskazał również, że „Dyrektor ŚZDW Pan Jerzy Wrona podjął współpracę z Urzędem Marszałkowskim w celu załatwienia problemów i ustalenia ich rozwiązania. Ze względu na fakt, że Pan Jerzy Wrona od 1 grudnia 2023 r. nie świadczy obowiązku pracy nie znamy szczegółów w zakresie spotkań, w których uczestniczył”. Podał także, że „w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu na projektowanej obwodnicy wykonawca realizujący inwestycję wykonał analizę podnoszonych przez Inwestplan Sp. z o.o. okoliczności”. Podał, że „pismo o potencjalnym roszczeniu spółki jest na etapie analizy, jednak już na wstępie należy stwierdzić, że ŚZDW nie może ponosić konsekwencji zmian dokonanych przez Gminę Morawica w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego”.

Pismem z 5 grudnia 2023 r. Kierownik Kontraktu w imieniu wykonawcy dokumentacji projektowej poinformował o stanowisku wykonawcy co do uwag Spółki Inwestplan do projektu stałej organizacji ruchu. W stanowisku tym dokonano analiz odnoszących się do sygnalizacji świetlnej na projektowanym skrzyżowaniu obwodnicy z ul. Zakładową prowadzącą do Kopalni lub włączenia tej drogi do obwodnicy ruchu pieszego. Odnośnie do kwestii ewentualnego wstrzymania ruchu na obwodnicy wskazano, że opracowanie i uzyskanie zatwierdzenia (przez odpowiedni organ) projektów czasowej organizacji ruchu dla zamknięcia dróg publicznych na czas prowadzenia robót strzałowych z użyciem materiałów wybuchowych, leży w gestii przedsiębiorstwa prowadzącego tego typu prace. Zagadnienie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu, w związku z prowadzeniem robót strzałowych, nie zostało w tym dokumencie poruszone.

(akta kontroli str. 3678-3693)

NIK zwraca uwagę, że Decyzja Burmistrza Morawicy nr 10/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r., jak również opinie wydane przez inne organy, wskazywały na istnienie kolizji korytarza projektowanej południowej obwodnicy Morawicy i położonej w jej sąsiedztwie kopalni, eksploatującej złoża metodą strzałową oraz na konieczność podjęcia w związku z tym stosownych rozwiązań projektowych i organizacyjnych. Pismem z dnia 27 lutego 2023 r., a więc na ponad trzy miesiące przed zawarciem umowy na opracowanie dokumentacji projektowej dla przedmiotowej inwestycji, Spółka Inwestplan poinformowała ŚZDW, że zlecona przez nią ekspertyza wykazała, iż nie jest możliwe zmniejszenie stref oddziaływania w obecnym zakresie prowadzenia eksploatacji. Zachodzi zatem prawdopodobieństwo, iż w przypadku wybudowania obwodnicy po śladzie określonym w wariantie nr 1, dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, konieczne będzie czasowe zamykanie obwodnicy dla ruchu. Mając to na uwadze Urząd Marszałkowski 30 października 2023 r. wskazał, że w jego ocenie, z uwagi na brak jednoznacznego stanowiska wszystkich uczestników Rady Technicznej nr 4 odnośnie przyszłej organizacji ruchu, nie można na 30 października 2023 r. stwierdzić, w jaki sposób będzie regulowany ruch drogowy na obwodnicy Morawica.

(akta kontroli str. 3570-3588)

2. Protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr 13/2017 z dnia 8 maja 2017 r. na opracowanie dokumentacji projektowej dla inwestycji budowy południowej obwodnicy Morawicy został sporządzony niezgodnie ze wzorem określonym załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>43</sup>, tj. nie zawierał zestawienia ofert wymaganego § 2 ust. 2 pkt 10 tego rozporządzenia, wraz z łączną punktacją poszczególnych ofert.

(akta kontroli str. 799-810)

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych ŚZDW wyjaśniła, że brak był wynikiem omyłki. Zaznaczyła jednocześnie, że informacje o przyznanej punktacji dla każdej z ocenianych ofert znajdują się w załącznikach do protokołu w pkt 27 poz. 13 i poz. 14, zatem stwierdzona nieścisłość nie miała i nie ma wpływu na wynik postępowania.

(akta kontroli str. 3933-3935)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd nie w pełni rzetelnie przygotował realizację inwestycji, mającej na celu budowę południowej obwodnicy Morawicy. W grudniu 2018 r. Dyrektor ŚZDW zdecydował o skierowaniu do Wojewody Świętokrzyskiego wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie podejmując przy tym działań zmierzających do zabezpieczenia przez Marszałka Województwa Świętokrzyskiego środków na wykup gruntów pod zaplanowaną drogę. Wskutek powyższego Marszałek nie dysponował środkami na ten cel, co uniemożliwiło prowadzenie dalszych prac związanych z wybudowaniem obwodnicy. Ponadto, do zakończenia kontroli, ŚZDW nie ustalił warunków, na jakich może zostać rozwiązany problem kolizji korytarza planowanej obwodnicy Morawicy i położonej w jej sąsiedztwie kopalni eksploatującej złoża metodą strzałową, co może mieć negatywny wpływ na terminowe wybudowanie obwodnicy.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Wyłonienie wykonawców inwestycji.

W dniu 20 stycznia 2023 r. zostało opublikowane ogłoszenie o zamówieniu na zadanie pn. *Budowa południowej obwodnicy Morawicy (...) – w systemie zaprojektuj i zbuduj*<sup>44</sup>. Specyfikacja Warunków Zamówienia<sup>45</sup> zawierała wymagane elementy, w tym opis przedmiotu zamówienia, podstawy wykluczenia z postępowania, obowiązki w zakresie podmiotowych środków dowodowych, informacje o środkach komunikacji elektronicznej, sposób obliczenia ceny<sup>46</sup>. Cena ofertowa miała uwzględniać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia zgodnie z Opisem Przedmiotu Zamówienia oraz istotnymi postanowieniami umowy określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia<sup>47</sup>. Tak ustalona cena miała charakter ryczałtowy i ostateczny, nie podlegała negocjacji i wyczerpywała wszelkie należności wykonawcy związane z wykonaniem zadania. Ogłoszenie o zamówieniu zostało przekazane do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej oraz opublikowane na [platformie zamówień publicznych](#). W toku postępowania o udzielenie zamówienia Zamawiający dokonywał wyjaśnień i zmiany SWZ oraz przedłużył termin na składanie ofert z 27 lutego do 10 marca 2023 r., a termin związania ofertą z 27 maja do 7 czerwca 2023 r. Jeden z

<sup>43</sup> Dz.U. poz. 1128.

<sup>44</sup> W dokumentacji przygotowania postępowania o zamówienie ustalono kryteria oceny ofert, tj. cena – 80 pkt i gwarancja – 36 miesięcy – 0 pkt, 48 miesięcy – 10 pkt, 60 miesięcy – 20 pkt.

<sup>45</sup> Dalej: „SWZ”.

<sup>46</sup> W SWZ określono warunek co do sytuacji ekonomicznej wykonawcy, tj. dysponowanie własnymi środkami finansowymi lub zdolnością kredytową w wys. min. 4 mln zł. SWZ określiło warunki dotyczące doświadczenia zawodowego wykonawcy i potencjału kadrowego, tj. dysponowanie w okresie realizacji zamówienia osobami legitymującymi się kwalifikacjami zawodowymi do sprawowania funkcji projektanta w specjalności drogowej oraz kierownika budowy. Zamawiający przewidział możliwość powierzenia wykonania zamówienia podwykonawcom.

<sup>47</sup> Koszt prac projektowych nie mógł przekraczać 4% wynagrodzenia za roboty budowlane, a koszt nadzoru autorskiego nie mógł przekraczać 15% wynagrodzenia za opracowanie dokumentacji projektowej.

wykonawców złożył odwołanie, jednak 19 maja 2023 r. Krajowa Izba Odwoławcza wydała wyrok oddalający odwołanie<sup>48</sup>. W dniu 19 czerwca 2023 r. opublikowane zostało ogłoszenie o udzieleniu zamówienia i sporządzony został protokół postępowania.

(akta kontroli str. 921-1058)

Umowa nr ŚZDW.N-WZ.223.4.92.2023.TJ na realizację zamówienia została zawarta 7 czerwca 2023 r., a jej treść była zgodna ze wzorem stanowiącym załącznik do SWZ i dokonanymi w toku postępowania o udzielenie zamówienia oraz opublikowanymi zmianami. Termin wykonania zadania ustalono na 7 maja 2026 r., przy czym wykonanie projektu budowlanego wraz z wszczęciem procedury ZRID miało nastąpić do 7 kwietnia 2024 r., a uzyskanie decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności wraz z opracowaniem i zatwierdzeniem wszystkich etapów projektu wykonawczego i technicznego do 7 lipca 2024 r. Wykonawca zobowiązał się do uzyskania w imieniu Zamawiającego pozwolenia na użytkowanie, miał także sprawować nadzór autorski do dnia faktycznego zakończenia prac. W umowie nałożono na Wykonawcę obowiązek opracowania i aktualizacji harmonogramów rzeczowo-finansowych, a także do przedstawienia projektu programu naprawczego w przypadku gdy faktyczny postęp robót z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy będzie zagrażał terminowi ich zakończenia lub gdy Wykonawca, z przyczyn leżących po jego stronie, nie dotrzyma terminu określonego w harmonogramie. Wykonawca nie był uprawniony do wystąpienia o przedłużenie terminu zakończenia robót lub ich etapów, gdy przyczyna niedotrzymania tych terminów wynikałaby z jego winy. Kierownik Projektu / Inżynier Kontraktu został uprawniony do żądania wstrzymania robót budowlanych wpisem do Dziennika budowy m.in. w przypadku ich realizacji niezgodnie z dokumentacją projektową. Wykonawca był zobowiązany do zapewnienia pełnej obsługi geodezyjnej budowy, a także laboratoryjnej, przyrodniczej, archeologicznej i saperskiej. Wykonawcę obciążają wszelkie uzgodnienia oraz opłaty związane z nadzorem właścicielskim sprawowanym na przebudowywanych sieciach, a także konieczność pozyskania nowych warunków, decyzji i uzgodnień lub ich prolongat. Wykonawcę obciążają także koszty opłat związane z zapewnieniem ciągłości dostaw, prowadzeniem prób oraz sprawdzeń. Wykonawca ma obowiązek posiadać umowy ubezpieczenia, w tym m.in. w zakresie odpowiedzialności cywilnej, ubezpieczenia budowy i prac objętych umową.

Wykonawca został zobowiązany do przedłożenia do odbioru końcowego m.in. dokumentacji technicznej, szczegółowych specyfikacji technicznych, ustaleń technologicznych, dziennika budowy i książki obmiarów, wyników pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych, deklaracji i certyfikatów zgodności wbudowanych materiałów, opinii technologicznej sporządzonej na podstawie wyników badań i pomiarów.. Wykonawca został zobowiązany do zapłaty kary umownej m.in. za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy, w usunięciu wad, za odstąpienie od umowy z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność, za braki lub niezgodność oznakowania z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, za nieobecność Kierownika Budowy w okresie pracy biura budowy. Zamawiający został upoważniony do dokonywania potrąceń kar umownych z wynagrodzenia.

Umowa regulowała także prawo do odstąpienia od umowy, w tym dla Zamawiającego w razie wystąpienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia

---

<sup>48</sup> Odwołujący wskazał, że wybrana oferta podlegała odrzuceniu jako niezgodna z warunkami zamówienia, i zawierała błędy, poprawione przez Zamawiającego. KIO orzekł, że czynności zamawiającego były zgodne z art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.).

umowy, w przypadku otwarcia postępowania likwidacyjnego Wykonawcy, w przypadku nie rozpoczęcia przez Wykonawcę robót bez uzasadnionych przyczyn oraz nie kontynuowania ich pomimo wezwania Zamawiającego, a także przerwania realizacji robót na czas dłuższy niż 14 dni. Rozliczanie wynagrodzenia miało następować etapami<sup>49</sup>. Tytułem zabezpieczenia Wykonawca wniósł zgodnie z umową kwotę 5% ceny brutto, tj. 2 452 857,32 zł w formie gwarancji ubezpieczeniowej<sup>50</sup>. Wykonawca udzielił Zamawiającemu gwarancji jakości, której okres w przypadku dokumentacji projektowej wynosi 36 miesięcy, a robót budowlanych 60 miesięcy licząc od daty odbioru końcowego. Wykonawca udzielił także gwarancji jakości oznakowania poziomego na 36 miesięcy od daty odbioru końcowego. Zamawiający został uprawniony do realizowania uprawnień z tytułu rękojmi za wady fizyczne niezależnie od uprawnień wynikających z gwarancji. Wykonawca udzielił Na mocy umowy Wykonawca przyjął na siebie odpowiedzialność za wszelkie ryzyko związane ze szkodą, utratą dóbr materialnych lub uszkodzeniem ciała czy śmiercią, w czasie wykonywania prac. Wykonawca zwolnił także Zamawiającego od zadośćuczynienia wszelkim roszczeniom osób trzecich z tytułu szkód spowodowanych pracą sprzętu i jego przemieszczaniem. Integralną częścią umowy była oferta Wykonawcy i SWZ, w tym Program Funkcjonalno-Użytkowy.

(akta kontroli str. 1059-1115)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania ŚZDW w ww. obszarze. ŚZDW udzielił zamówienia publicznego zgodnie z procedurami uregulowanymi w nPzp i prawidłowo wyłonił wykonawcę. W należyty sposób zabezpieczył także swoje interesy w treści zawartej umowy.

OBSZAR

### 3. Wykonanie obwodnicy Kazimierzy Wielkiej oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych z nią związanych.

Opis stanu  
faktycznego

1. Inwestycja w zakresie obwodnicy Kazimierzy Wielkiej realizowana<sup>51</sup> była od 19 lipca 2017 r. (tj. od dnia zawarcia umowy<sup>52</sup>) do 24 maja 2022 r. (tj. dnia zakończenia robót i obejmowała opracowanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem wszelkich niezbędnych decyzji, uzgodnień i opinii, a także wykonanie robót budowlanych i zapewnienie nadzoru autorskiego nad dokumentacją projektową. Termin realizacji umowy był dwukrotnie zmieniany. Pierwsza zmiana wprowadzona aneksem nr 2 z 5 czerwca 2019 r. obejmowała przesunięcie terminu I etapu<sup>53</sup> z 31 maja 2018 r. na 15 maja 2019 r. i II etapu<sup>54</sup> z 31 sierpnia 2018 r. na 6 lipca 2019 r. oraz III etapu<sup>55</sup> z 31 października 2020 r. na 6 września 2021 r. Przyczyną

<sup>49</sup> Rozliczenie robót budowlanych miało następować za roboty wykonane, na podstawie faktur częściowych raz w miesiącu na podstawie obmiarów na bazie opracowanych przez Wykonawcę przedmiarów i kosztorysów, a zapłata za nadzór autorski miała być realizowana przez okres realizacji robót budowlanych proporcjonalnie w przeliczeniu na każdy miesiąc do 90% wartości wynagrodzenia z tego tytułu, a pozostała kwota po odbiorze końcowym.

<sup>50</sup> 100% zabezpieczenia przeznaczono na gwarancję wykonania robót, z czego 30% na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady wykonanych robót budowlanych.

<sup>51</sup> Wybudowanie obwodnicy m. Kazimierza Wielka w ciągu DW 768 i DW 776 (droga klasy G) o długości 4,1 km w tym: budowę skrzyżowania z DW 768 z DW 776, skrzyżowania DW 768 z ul. Kolejową (rondo średnie), skrzyżowania DW 776 z ul. Głowackiego (rondo małe), skrzyżowania DW 768 z ul. Koszycka (rondo małe), skrzyżowania DW 776 z DP 0530T, dodatkowych jezdni, ciągu pieszo-rowerowego, chodnika, mosty na rz. Małoszówka, zjazdów, przepompowni wód deszczowych, oświetlenia drogowego, przebudowa infrastruktury technicznej podziemnej i nadziemnej. Dalej: „inwestycja KW” lub „obwodnica KW”.

<sup>52</sup> Umowa nr 6/65/22/AK/2017, dalej: „umowa KW”.

<sup>53</sup> I etap obejmował: Wykonanie projektu i Studium Wykonalności wraz ze wszczęciem procedury ZRID oraz wykonaniem koncepcji zagospodarowania terenu pod przyszły obwód drogowy.

<sup>54</sup> II etap obejmował: Uzyskanie ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności wraz z opracowaniem i zatwierdzeniem wszystkich etapów projektu wykonawczego.

<sup>55</sup> III etap obejmował: Realizację robót budowlanych.

zmiany terminów były m.in. konieczność zmiany parametrów projektowanej infrastruktury w związku z inną ich charakterystyką niż określona w Programie Funkcjonalno-Użytkowym<sup>56</sup> oraz przekroczeniem terminów przez organy w procesie uzyskiwania opinii PGW Wody Polskie oraz uzyskiwania pozwolenia wodnoprawnego. Zmiana ta była uzasadniona oraz była przewidziana w zawartej z wykonawcą umowie (§15 ust. 2.4 a i g). Drugą zmianę terminu wprowadzono aneksem nr 5 z 31 sierpnia 2021 r. i dotyczyło to III etapu. W wyniku zmian ponownie przesunięto termin jego realizacji z 5 września 2021 r. na 24 maja 2022 r. Przyczyną wydłużenia terminu była konieczność wykonania prac dodatkowych, co było uzasadnione i przewidziane w zawartej umowie (§15 ust. 2.4 c).

(akta kontroli str. 1585-1589, 1703-730, 1749-1758, 1780-1790, 2084-2088, 2095-2137, 2493)

Mimo wydłużenia terminu wykonania II etapu został on naruszony o 23 dni i w konsekwencji nałożono na wykonawcę karę umowną w wysokości 21,2 tys. zł. Kara została potrącona z jego należności. Zmieniony termin realizacji III etapu został dotrzymany. Wykonawca 24 maja 2022 r. zakończył roboty budowane, a 22 czerwca 2022 r. uzyskano pozwolenie na użytkowanie. Odbioru obiektu dokonano 23 czerwca 2022 r. i potwierdzono zgodność wykonania z projektem, a tym samym z założeniami i efektami inwestycji. W trakcie odbioru nie stwierdzono wad wykonania obiektu, ale wskazano potrzebę wykonania prac poprawiających odpływ wody z obszaru oddziaływania na inwestycję, co opisano szerzej w podobnym wystąpieniu.

(akta kontroli str. 1585-1589, 2364-2402, 2493)

Przeprowadzone 30 listopada 2023 r. oględziny stanu obwodnicy KW w obrębie mostu na rzece Małoszówka wykazały, że zgodnie z założeniami projektowymi obwodnica to droga jednojezdniowa, dwupasowa, z poboczem bitumicznym i dodatkowo poboczem ziemnym. Nawierzchnia bitumiczna nie nosiła śladów nadmiernego zużycia, oznakowanie poziome i pionowe było widoczne, niezniszczone. Obiekt mostowy na rzece Małoszówka stanowił przeprawę drogową oraz pieszą, była to dwuprzęsłowa, żelbetowa rama otwarta, z trzema podporami. Krawężniki, bariery, balustrada i schody skarpowe nie były uszkodzone. Chodnik nie był zapadnięty. Pomost, dźwigary, podpory nie nosiły śladów uszkodzeń, spękań ani zużycia.

(akta kontroli str. 2479-2489)

2. Zakres rzeczowy inwestycji w toku jej realizacji ulegał zmianie. Zmiany wprowadzono aneksem nr 4 z 1 marca 2020 r. zwiększając zakres prac o odłowienie chomika europejskiego (wartości prac 38 tys. zł) oraz aneksem nr 5 z 31 sierpnia 2021 r. zwiększając zakres prac o łącznej wartości 9 397,9 tys. zł, tj. o: rozbiórkę zbiornika bezodpływowego; prace projektowe dla mostu na Małoszówce oraz części przepustów; wzmocnienie podłoża; zwiększenie zakresu robót ziemnych; dodatkowy zakres robót dla mostu na Małoszówce oraz zwiększenia części przepustów, wykonanie dodatkowego rowu krytego, rozbiórkę budynków pod obwód drogowy oraz dodatkowych badań archeologicznych. Wykonanie wskazanych robót dodatkowych było uzasadnione. Zmiany wynikały z innych niż zakładano pierwotnie w PFU OKW warunków wodno-gruntowych, większego niż zakładano zbiornika bezodpływowego będącego w kolizji z realizowaną inwestycją, stwierdzenia

<sup>56</sup> Dokument stanowił załącznik do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia postępowania nr 22 z 2017 r., dalej: „PFU OKW”.

obecności chomika europejskiego, ustalenia lokalizacji obwodu drogowego oraz zwiększenia obszaru prowadzenia badań archeologicznych.

Zrealizowany układ drogowy w obrębie drogi dojazdowej DD-5 i jej połączenia z drogą wojewódzką dokonano niezgodnie z umową i będącej jej integralną częścią PFU OKW, gdyż droga serwisowa łączyła się bezpośrednio z drogą wojewódzką, a nie poprzez inną. Szczegółowe informacje w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1120-1141, 1297, 1315, 1666-1672, 1677-1684, 2044-2047, 2084-2343)

3. Nadzór nad prowadzonymi pracami zlecono podmiotowi zewnętrznemu. Wyboru dokonano prawidłowo w wyniku rozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego. W postępowaniu wpłynęły cztery oferty<sup>57</sup>, żadnej nie odrzucono. Najkorzystniejszą ofertę wybrano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ<sup>58</sup>. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało przekazane wykonawcom. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało przekazane Urzędowi Publikacji UE i opublikowane<sup>59</sup>.

Umowę nr 6/83/46/AK/2017 zawarto 12 października 2017 r. w terminie określonym w art. 94 Pzp. Jej treść odpowiadała projektowi zawartemu w SIWZ, nie wystąpiły w niej odstępstwa i zmiany. Zamawiający przed zawarciem umowy zweryfikował potencjał kadrowy wykonawcy, który zgodny był z wymaganiami zawartymi w SIWZ.

Umowa była aneksowana trzykrotnie<sup>60</sup>. Aneks nr 3 z 29 listopada 2021 r. zmieniono termin zakończenia realizacji przedmiotu umowy na 8 lipca 2022 r. z zastrzeżeniem okresu gwarancji i rękojmi udzielonego na roboty budowlane. Zwiększono także wynagrodzenie wykonawcy – przyznano dodatkowe za okres od 16 października 2021 r. do 8 lipca 2022 r. w wysokości 230,7 tys. zł<sup>61</sup>.

Zmiany były zgodne z 144 ust. 1 pkt 1 Pzp i dopuszczone postanowieniami umowy.

(akta kontroli str. 2645-2721)

Kontroli poddano dziennik budowy branży drogowej (Tom I, II i XIV). Dziennik wydano 5 lipca 2019 r. i zawierał wymagane elementy formalne, tj. m.in.: datę wydania oraz liczbę stron, rodzaj i adres budowy, a także numer i datę wydania pozwolenia na budowę. Dziennik miał format A-4, ponumerowane strony były zabezpieczone przed zdekompletowaniem. Zweryfikowano pięć zaleceń i wpisów nadzoru, wpisy dotyczyły ustawienia tablicy informacyjnej, prac związanych z wycinką drzew oraz usuwaniem krzaków, potwierdzenia kontroli budowy, potwierdzenia ustawienia oznakowania tymczasowego oraz przypomnienia o konieczności weryfikacji jego poprawności, potwierdzenia wykonania przepustu. Dziennik budowy zawierał wpisy osoby nieupoważnionej do ich dokonywania, a dziennik prowadzony był nierzetelnie gdyż nie podano części wymaganych danych, a mimo to nie wezwano kierownika budowy do ich uzupełnienia. Szczegółowe informacje w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W procesie realizacji inwestycji sporządzano

<sup>57</sup> Jedną ofertę złożono po terminie, została ona zwrócona.

<sup>58</sup> Cena – waga 60, doświadczenie zawodowe inżyniera kontraktu – waga 40, przy czym wykonanie jednego kontraktu – 0 pkt, wykonanie dwóch kontraktów – 20 pkt, wykonanie trzech i więcej kontraktów – 40 pkt). Najkorzystniejsza oferta uzyskała maksymalną liczbę punktów (100 pkt).

<sup>59</sup> 17 października 2017 r. pod nr 2017/S 199-409805.

<sup>60</sup> Aneks nr 1 z 19 października 2020 r. zaktualizowano nr konta wykonawcy do regulowania wynagrodzenia. Aneks nr 2 zawarto 20 listopada 2020 r., zmieniono nim dane adresowe wykonawcy (w związku z aktualizacją wpisu do KRS).

<sup>61</sup> Wysokość dodatkowego wynagrodzenia ustalono w ramach negocjacji.

protokoły odbioru robót zanikających oraz protokoły odbioru robót częściowych<sup>62</sup>. Protokoły odbioru robót częściowych wskazywały na dokonanie oględzin, tj. oceny jakościowej wykonanych robót (analizy przedłożonych dokumentów) oraz ilościowej (tj. wskazano wartość zrealizowanych prac, a dołączona tabela elementów rozliczeniowych wskazywała na rodzaj i ilość wykonanych prac - obmiary). Protokoły odbioru robót zanikających i ulegających zawierały podpisy osób uprawnionych i dołączano do nich wyniki badań laboratoryjnych, przedmiary, obmiary.

Analiza zapisów w dziennikach budowy wykazała, że postęp przy realizacji inwestycji dokumentowany był wpisami kierowników robót (poszczególnych branż), których poprawność wykonania potwierdzali inspektorzy nadzoru. Badanie przeprowadzone w odniesieniu do 40 zgłoszeń wykonania prac potwierdziło, że każdorazowo zostały one zatwierdzone przez inspektorów nadzoru.

ŚZDW zapewnił nadzór autorski projektanta w ramach umowy KW. Realizując umowę sporządzano karty nadzoru autorskiego, których łącznie było 35. Analizie poddano trzy z nich. Zmiany dotyczyły m.in.: wymogów określonych w specyfikacjach technicznych dotyczących betonu konstrukcyjnego, nieistotnych odstępstw od projektu w przedmiocie lokalizacji przepustu w km 0+690.7 w poprzek drogi oraz przepustu P06a, konieczności wykonania dodatkowego spustu kanalizacji deszczowej w ok. ul. Jachimowskiego i Sienkiewicza.

(akta kontroli str. 1616, 1628-1665, 2722-2724)

#### 4. W PFU OKW zawarto m.in.:

- parametry techniczne zasadniczych obiektów i robót przewidzianych w ramach inwestycji,
- wymagania materiałowe,
- warunki wykonania i odbioru robót budowlanych,
- wymagania w zakresie kontroli robót,
- sposób sprawowania nadzoru zamawiającego nad procesem projektowym i realizacją robót (poprzez organizowanie posiedzeń Rad Technicznych<sup>63</sup> oraz narad roboczych).

W trakcie realizacji inwestycji odbywały się Rady Techniczne, podczas których wykonawca przedstawiał postęp prac w odniesieniu do przyjętego harmonogramu. Omawiano też sprawy techniczne i formalne związane z realizacją inwestycji oraz zagrożenia w postępie robót. Protokoły z posiedzeń sporządzał i udostępniał Inżynier kontraktu. W dwóch przypadkach (na koniec marca i kwietnia 2020 r.) sporządził także sprawozdania z budowy.

(akta kontroli str. 2725-2728)

Wykonawca robót budowlanych, na mocy umowy KW, zobowiązany był zrealizować inwestycję w oparciu o PFU OKW<sup>64</sup>. Umowa zobowiązywała go także do:

- prowadzenia robót zgodnie z obowiązującymi przepisami, normami i zasadami wiedzy technicznej oraz należyłą starannością w ich wykonywaniu, bezpieczeństwem, dobrą jakością i właściwą organizacją<sup>65</sup>,
- zapewnienia pełnej obsługi laboratoryjnej budowy (prowadzenia badań i pomiarów w ilościach zgodnych ze szczegółowymi specyfikacjami

<sup>62</sup> Kontroli poddano po pięć protokołów o numerach: 18 z 30 czerwca 2021 r.; 20 z 31 sierpnia 2021 r.; 21 z 30 września 2021 r., 16 z 30 kwietnia 2021 r. oraz 11 z 30 września 2020 r.

<sup>63</sup> W posiedzeniach Rad Technicznych brali udział przedstawiciele: Wykonawcy, Departamentu Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego, Urzędów Gmin, Starostw Powiatowych, na terenie których znajdowała się planowana inwestycja.

<sup>64</sup> Por. §1 ust. 3 umowy.

<sup>65</sup> Por. §4 ust. 1 umowy.

technicznymi, sporządzania opinii technologicznych oraz operatów laboratoryjnych)<sup>66</sup>,

- przedstawienia przy odbiorze końcowym dokumentacji obejmującej m.in. wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych, deklaracji zgodności lub certyfikatów zgodności wbudowanych materiałów, opinii technologicznej sporządzonej na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentu odbioru<sup>67</sup>,
- wniesienia tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy kwoty w wysokości 5% brutto ustalonego wynagrodzenia, z czego 70% przeznaczono na gwarancje zgodnego z umową wykonania robót<sup>68</sup>.

Ponadto wykonawca zobowiązany był przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót z częstotliwością zapewniającą stwierdzenie, że roboty wykonano zgodnie z wymaganiami zawartymi w dokumentacji projektowej SST OKW.

Badania przeprowadzone na próbie 15 raportów kontroli robót<sup>69</sup> wykazało, że:

- wykonawca przeprowadzał badania laboratoryjne, a ich wyniki wraz z protokołem kontroli robót przekazywał Inżynierowi kontraktu celem zatwierdzenia,
- Inżynier kontraktu nie zgłaszał uwag odnośnie do jakości wykonywanych robót budowlanych i jakości zastosowanych materiałów.

(akta kontroli str. 1703-1730, 2729-2885)

Ogólne zasady kontroli jakości robót ustalono w SST OKW<sup>70</sup>. Szczegółowe postanowienia dotyczące zaplanowanych badań, w tym ich zakresu, częstotliwości i podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie, określono odrębnie dla każdego z 34 elementów realizacji inwestycji. Ponadto w każdym przypadku określono wymagania dotyczące materiałów (w tym źródeł ich uzyskania), sprzętu używanego przez wykonawcę, transportu materiałów z budowy i na budowę czy wykonania poszczególnych robót.

ŚZDW nie korzystał we własnym zakresie z laboratorium w celu potwierdzenia jakości użytych materiałów budowlanych. Dyrektor J. Wrona wskazał, że nie znaleziono uzasadnienia ekonomicznego oraz technicznego dla zlecenia dodatkowych niezależnych badań laboratoryjnych innym podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 2615-2622, 2726-2727)

W ŚZDW wyznaczono osoby odpowiedzialne za zarządzanie przy wykonywaniu inwestycji – w tym Kierownika Projektu. Do jego zadań należało sprawowanie nadzoru inwestorskiego, w tym koordynowanie i bieżące kontrolowanie realizowanych robót pod względem zgodności z dokumentacją projektową, umowami i harmonogramami robót, szczegółowymi specyfikacjami technicznymi, zasadami wiedzy technicznej, a także pod względem jakości użytych materiałów.

(akta kontroli str. 1703-1730, 2678, 2886-2887, 2894-2996)

Do nadzoru nad realizacją inwestycji wybrano Inżyniera kontraktu i Zespół nadzoru. Kwalifikacje zawodowe tych osób odpowiadały wymaganiom przedstawionym w SIWZ przeprowadzonego postępowania. W umowie zobowiązano Inżyniera kontraktu do wykonywania kontrolnych badań laboratoryjnych na koszt wykonawcy w liczbie 15% zakresu badań wymaganych w specyfikacjach technicznych.

<sup>66</sup> Por. §4 ust. 7 umowy.

<sup>67</sup> Por. § 6 ust. 2 umowy.

<sup>68</sup> Wykonawca przedstawił zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej.

<sup>69</sup> Wybranych losowo.

<sup>70</sup> Por. D-M.00.00.00 „Wymagania ogólne” pkt 6.

Inżynier kontraktu uprawniony był także do pobierania próbek materiałów i prowadzenia badań niezależne od wykonawcy, na swój koszt. Z informacji przekazanych przez Inżyniera kontraktu wynikało, że wobec zaplanowanych 131 badań, faktycznie zlecił ich przeprowadzenie w 186 przypadkach dla 24 rodzajów robót<sup>71</sup>.

(akta kontroli str. 2647-2649, 2673, 2961-2963 )

Inżynier kontraktu przedkładał Kierownikowi projektu miesięczne sprawozdania z pełnienia nadzoru. W 55 z nich, za okres od października 2017 r. do kwietnia 2022 r., przedstawiał m.in. postęp robót (procentowo, graficznie, udokumentowany zdjęciami), opis powstałych problemów i propozycji ich rozwiązania, zaangażowanie sił i środków wykonawcy czy listę wykonanych przez siebie badań kontrolnych. W lipcu 2022 r. przedłożył także raport końcowy, w którym wskazał, że przed rozpoczęciem robót do jego akceptacji przedkładane były wnioski o zatwierdzenie proponowanych do zabudowy materiałów, prefabrykatów i recept o parametrach zgodnych z wymaganiami określonymi w SST OKW, a przed ich zatwierdzeniem weryfikowano deklaracje zgodności z normą lub Aprobata Techniczną oraz dokumenty dopuszczające je do obrotu.

Inspektor kontraktu nie w pełni wywiązywał się jednak z nałożonych obowiązków, gdyż nie sporządził wymaganego raportu w sprawie sporu, część rad budowy, które miał obowiązek organizować nie odbyła się, a raporty miesięczne nie zawierały wszystkich wymaganych elementów. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2644-2645, 2907-2967)

Wykonawca przedkładał tygodniowe (od września 2019 r.) i miesięczne (od października 2019 r.) raporty z postępu wykonywanych robót. W sprawozdaniach miesięcznych przedstawiano m.in. dokumentację zdjęciową przedstawiającą zaawansowanie prac i ich szczegółowy opis, informacje dotyczące personelu i wykorzystywanego sprzętu, informacje o wykonywanych badaniach oraz porównanie faktycznego i planowanego postępu prac, ze wskazaniem wydarzeń lub okoliczności, które mogłyby zagrozić terminowemu ukończeniu robót i środków przedsięwziętych (lub mających być przedsięwzięte) w celu zapobieżenia opóźnieniom. W raportach tygodniowych sporządzanych przez Kierownika budowy wskazywano wykonane i zaplanowane prace, a także wykaz przeprowadzonych i zaplanowanych na kolejny okres badań laboratoryjnych z podziałem na roboty w poszczególnych branżach.

Informacje zawarte w raportach miesięcznych były spójne z danymi zawartymi w raportach tygodniowych<sup>72</sup>.

(akta kontroli str. 2968)

W protokole z odbioru końcowego komisja potwierdziła, że roboty wykonano zgodnie z dokumentacją techniczną, w założonej ilości, zgodnie z wpisami do dzienników budowy oraz kartami protokołów odbiorowo-sprzedażowych potwierdzonych przez Inżyniera kontraktu<sup>73</sup>. Komisja potwierdziła także, że wykonawca przedstawił świadectwa jakości, deklaracje właściwości użytkowych i atesty na wbudowane materiały, które spełniały wymogi specyfikacji technicznych i programu funkcjonalno-użytkowego.

<sup>71</sup> Dla sześciu rodzajów robót badań nie przeprowadzono mimo ich zaplanowania.

<sup>72</sup> Badanie przeprowadzono dla losowo wybranych pięciu miesięcy tj.: czerwca i sierpnia 2020 r., września 2021 r., lutego i marca 2022 r.

<sup>73</sup> W dokumencie wskazano także, że po zakończeniu robót, przeprowadzono pomiar georadarem, który potwierdził ich wykonanie zgodnie z umową.

Kierownik budowy 24 maja 2022 r. złożył oświadczenie, że w zakończonej inwestycji zostały wbudowane wyroby budowlane posiadające dopuszczenie do obrotu, których producent zaświadczył, że zapewniono ich zgodność z dokumentacją techniczną i przepisami.

(akta kontroli str. 2967, 3565-3569)

5. ŚZDW w trakcie realizacji umowy korzystał z praw zabezpieczających swoje interesy i w związku z naruszeniem terminu realizacji umowy KW nałożył na wykonawcę kary umowne w związku z naruszeniem terminu, co zostało opisane w części 3.1. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 2364-2402)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nie zapewniono właściwego nadzoru nad realizowanymi umowami, w zakresie:
  - I. prawidłowego prowadzenia dziennika budowy obwodnicy KW<sup>74</sup>, gdyż:
    - a. wpisów w dzienniku budowy<sup>75</sup> dokonywał archeolog, pomimo że § 9 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury<sup>76</sup> wskazywało podmioty uprawnione do dokonywania wpisów w dzienniku budowy i nie upoważniały one archeologa do dokonywania wpisów;
    - b. dzienniki budowy nie były rzetelnie prowadzone, bowiem część pozycji nie była uzupełniona<sup>77</sup>.
- Obowiązek stosowania przez wykonawcę przepisów prawa związanych z robotami wskazany był wprost w części II pkt 3.1. PFU OKW w części wskazującej na obowiązki wykonawcy tiret 18.
- Mimo wystąpienia powyższych braków i nieprawidłowości nie wezwano wykonawcy do uzupełniania i dokonania poprawek w dziennikach budowy.
- II. kontraktu nr 6/83/46/AK/2017, gdyż nie wyegzekwowano:
  - a. organizacji 11<sup>78</sup> comiesięcznych narad dotyczących postępu robót, co było wymogiem określonym w punkcie 2.3. SST będącej załącznikiem do SIWZ z postępowania nr 46 z 2017 r.<sup>79</sup>, której to przestrzeganie było obowiązkiem wynikającym z §3 ust. 1 zawartej umowy. Etap prac budowlanych trwał 35 miesięcy, a w tym czasie przeprowadzono tylko 24 miesięczne narady, tj. 68,6% wymaganej liczby;
  - b. zgodności treści wszystkich pięciu kontrolowanych raportów miesięcznych<sup>80</sup> z wymaganiami z pkt. 6 SST inżyniera nadzoru, gdyż procentowy postęp robót podzielony był na kategorie niezgodne z ustalonymi w nich, tj.: brak było graficznej prezentacji postępu robót na planie/rysunków obiektów, a załączone tam zdjęcia

<sup>74</sup> Kontroli poddano trzy tomy dziennika, tj. wszystkie dotyczące branży drogowej; tomy: I, II i XIV.

<sup>75</sup> W dzienniku budowy TOM I kontroli poddano strony od 3 do 10 i stwierdzono wpis archeologa w dniach: 16, 23 i 30 września 2019 r.

<sup>76</sup> Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia z dnia 25 kwietnia 2018 r. Dz. U. z 2018 r. poz. 963 ze zm., dalej: „Rozporządzenie w sprawie dziennika budowy”.

<sup>77</sup> „Tom I” nie zawierał wypełnionej tabeli z pkt nr 5, dot. osób pełniących nadzór autorski, informacji o wyznaczeniu położenia obiektu budowlanego (pkt 7) oraz daty rozpoczęcia budowy (pkt. 8); „Tom II” nie zawierał wypełnionych tabel dotyczących wykonawców robót (pkt 1), osób pełniących nadzór autorski (pkt 5), informacji o wyznaczeniu położenia obiektu budowlanego (pkt 7) oraz daty rozpoczęcia budowy (pkt. 8); „Tom XIV” nie zawierał wypełnionych tabel dot. osób pełniących nadzór autorski (pkt 5) oraz daty rozpoczęcia budowy (pkt. 8).

<sup>78</sup> Nie zwołano narad w: listopadzie 2019 r.; od października 2020 r. do marca 2021 r.; w grudniu 2021 r. oraz lutym 2022 r. Brak dwóch uzasadniały działania związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19.

<sup>79</sup> Dalej: „SST inżyniera nadzoru”.

<sup>80</sup> Kontroli podlegały raporty za okres styczeń – maj 2021, tj. nr 40-44.

nie zawierały opisu robót, a innych zdjęć nie załączano, w tym zdjęć na nośnikach CD<sup>81</sup>;

- c. sporządzenia raportu w sprawie sporu, - obowiązek ten, zgodnie z pkt. 6 SST, należał do inżyniera nadzoru w każdym przypadku, gdy wystąpił spór między wykonawcą a zamawiającym<sup>82</sup>;
- d. treści raportu zgodnej z wymaganiami raportu początkowego określonymi w pkt. 6 SST inżyniera nadzoru. Raport w części dotyczącej sprawozdania z weryfikacji dokumentacji projektowej nie zawierał informacji o kompletności dokumentacji, jej wzajemnej zgodności i dokonaniu kontrolnych obliczeń w celu znalezienia ewentualnych błędów. Zawarte informacje w Raporcie wskazywały na potencjalne problemy w trakcie realizacji prac, ale nie zaproponowano ich rozwiązań. NIK zdaje sobie sprawę, że na początkowym etapie inwestycji OKW, raport ten nie mógł zawierać informacji dotyczącej weryfikacji dokumentacji projektowej, gdyż na tym etapie nią nie dysponowano. Jednakże powinno być to uzupełnione na etapach późniejszych, co doprowadziłoby do zrealizowania przez Wykonawcę obowiązków umownych w tym zakresie,
- e. weryfikacji realizacji obowiązków z §1 ust. 3 ww. umowy w związku z pkt 2.3 tiret 28 SST inżyniera nadzoru, gdyż nie ustalono liczby badań wymaganych w SST inwestycji<sup>83</sup>, a tym samym tego, czy liczba zrealizowanych badań przez inżyniera była prawidłowa, tj. czy stanowiła 15% w stosunku do określonych w SST OKW. Pomimo powyższego wypłacono wynagrodzenie w pełnej wysokości. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z 1.6.3.3 SST inżyniera nadzoru obowiązkiem wykonawcy było zabezpieczenie środków na wykonanie 15% badań laboratoryjnych zgodnych z SST obwodnicy. W konsekwencji zapłacono pośrednio za badania, pomimo braku weryfikacji ich wykonania. Jednocześnie, mimo niepełnej realizacji umowy, wynagrodzenie wypłacono w pełnej wysokości.

(akta kontroli str. 1355-1356, 1458-1470, 1518-1543, 1628-1664, 2643-2644, 3502-3504)

Dyrektor M. Grzeszczak wyjaśnił m.in. w kwestii dziennika budowy, że jego prowadzenie było obowiązkiem kierownika budowy. Brak było podstawy prawnej do wzywania do jego uzupełnienia. W sprawie wykonania umowy 6/83/46/AK/2017 w przedmiocie badań kontrolnych wyjaśnił m.in., że nie dokonywano analiz, gdyż umowa tego nie przewidywała. Zadeklarowano także, że liczba badań wyniosła 15%, a inżynier przedstawił listę wykonanych. W zakresie rad budowy wyjaśniano m.in., że nie miały one istotnego wpływu dla realizacji inwestycji, Termin ustalano w porozumieniu z inwestorem, z części rad rezygnowano z uwagi na pandemię COVID-19. W zakresie braków w raportach wyjaśniono m.in., że wynikały one z postępu technologicznego i odstąpienia od płyt CD, a także z przeoczenia. Korespondencja z inżynierem w sprawie sporu uznana została za raport w sprawie. Braki w raporcie początkowym uzasadniono m.in. etapem, na jakim powstawał ten raport, na którym nie było jeszcze projektu, który można zweryfikować. Zastosowane zapisy były kopią z innych postępowań i ich zawarcie było wynikiem przeczenia.

<sup>81</sup> Przedstawianie podpisanych zdjęć wynikało z punktu 2.3. SST inżyniera nadzoru tiret szósty od końca. Zdjęcia lotnicze powinny być sporządzane raz na kwartał.

<sup>82</sup> W przedmiotowej sprawie spór dotyczył konieczności rozszerzenia zakresu prac i żądania dodatkowego wynagrodzenia dot. stanowisk archeologicznych, zmian dot. konstrukcji mostowej, zakresów kolizji teletechnicznych, prac dodatkowych dot. zbiornika bezodpływowego, rowu oraz obwodu drogowego, odwodnienie ulicy Sienkiewicza – 5 września 2019 r. Dodatkowo 24 stycznia 2020 r. zwiększenia zakresu robót ziemnych w obrębie rzeki Małoszówka i rozszerzenie kolizji energetycznych.

<sup>83</sup> Szczegółowa Specyfikacja Techniczna, jako część projektu wykonawczego, którego wykonanie było przedmiotem umowy nr 6/65/22/AK/2017, dalej: „SST OKW”.

W ocenie NIK przedstawione wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Obowiązkiem ŚZDW było zadbanie o rzetelne i prawidłowe wypełnienie dziennika budowy, zawarta umowa stanowiła wystarczającą podstawę do żądania prowadzenia dziennika budowy zgodnie z obowiązującym prawem. W przypadku braku skuteczności takiego działania jednostka mogła podjąć kroki w kierunku odpowiedzialności osób realizującej samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. ŚZDW nie miał uprawnień do dowolnej rezygnacji z obowiązków organizacji rad budowy przy jednoczesnym utrzymaniu prawa do wynagrodzenia na niezmiennym poziomie. Zapewnienie bezpieczeństwa możliwe było np. poprzez spotkanie zdalne. Jeżeli chciano dokonać zmiany sposobu realizacji umowy należało dokonać w oparciu o obowiązujące przepisy. Wyniki badań przedstawione przez inżyniera wskazują jedynie na liczbę wykonanych badań łącznie, bez wskazania, jaką część prac/materiałów objęto badaniem i czy stanowiło to 15%. Wypłata pełnego wynagrodzenia przy braku weryfikacji obowiązków umownych może prowadzić do niegospodarnego gospodarowania środkami publicznymi poprzez wypłatę wynagrodzenia za zadania niezrealizowane.

2. Dokonano dorozumianej zmiany umowy nr 6/65/22/AK/2017 z 19 lipca 2017 r. bez zachowania formy pisemnej, pomimo że §15 ust. 3 ww. umowy wymagał, aby zmiany w umowie dokonywane były pisemnie pod rygorem nieważności. Jednocześnie zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego, dokonana bez zachowania formy pisemnej, stanowiła naruszenie art. 139 ust. 2 Pzp w zw. z art. 77 § 1 kodeksu cywilnego, z których wynikała konieczność zachowania dla zmiany umowy takiej formy, jaką ustawa przewidywała dla jej zawarcia, a zatem formy pisemnej pod rygorem nieważności. Wartość robót będących przedmiotem zmian wyniosła łącznie 357,5 tys. zł<sup>84</sup> (w tym: wartość robót dodatkowych: 181,5 tys. zł, a zaniechanych: 176 tys. zł).

Przedmiot zmian umowy dotyczył drogi dojazdowej (DD-5) i jej połączenia z drogą wojewódzką, gdzie w wyniku zmian projektowych i wykonawczych obejmujących m.in. wykonanie skrzyżowania jezdni z drogą nr 786 w km 3+663 strona prawa oraz likwidacji ok 170 m długości odcinka jezdni DD-5 od ul. Jachimowskiego do działki nr ewidencyjnej 3040/4 (przed podziałem)<sup>85</sup>. W wyniku tych zmian naruszono uregulowania wynikające z zawartej umowy, gdyż w wyniku likwidacji przedmiotowego odcinka drogi i zapewnienia funkcjonalności odcinka drogi dojazdowej poprzez budowę skrzyżowania droga łączyła się bezpośrednio z drogą wojewódzką, a nie poprzez inną. Zgodnie z umową wykonawca był zobowiązany wykonać projekt (zgodnie z §1 ust. 3 umowy) w oparciu o PFU OKW (który stanowił integralną część umowy), a ten w części I w punkcie 3.1 wymagał, że: „Obsługa ruchu z terenów przyległych do pasa drogowego drogi publicznej ma być zapewniona przez inne drogi publiczne i wewnętrzne lub przez zaprojektowanie dodatkowych jezdni [...] w pasie drogowym drogi wojewódzkiej. Dodatkowa jezdnia może łączyć się z jezdnią główną wyłącznie pośrednio poprzez inną drogę publiczną niższej lub tej samej klasy na skrzyżowaniu lub węźle”.

(akta kontroli str. 1315, 1666-1684, 2490, 1703-1730)

Dyrektor M. Grzeszczak wyjaśnił m.in., że przyjęte rozwiązanie łączenia dróg wynikało z ówczesnych przepisów, które uległy zmianie co umożliwiło inne niż pierwotne rozwiązania. Wykonawca umowy był zobowiązany do śledzenia zmian przepisów i odpowiedniego reagowania na te zmiany.

<sup>84</sup> Wartość zgodnie z przedmiotem objętym kartą nadzoru autorskiego nr MP/392/2021/33.

<sup>85</sup> Zgodnie z kartą nadzoru autorskiego nr MP/392/2021/33.

(akta kontroli str. 2635, 2641)

NIK wskazuje, że przedmiotowa zmiana przepisów umożliwiła zmianę dotychczasowego układu drogowego, ale nie wykluczała możliwości zastosowania rozwiązania pierwotnego. SZDW w PFU OKW wskazał wymagane rozwiązanie wprost, a nie poprzez odwołanie się do przepisów powszechnie obowiązujących, stąd też sama zmiana przepisu nie mogła automatycznie zmienić treści zobowiązania stron w zakresie narzucenia projektantowi stosowanego rozwiązania.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Zarząd nie zapewnił właściwego nadzoru nad realizowanymi umowami, przy czym, mimo niepełnej realizacji jednej z umów, wynagrodzenie wypłacono w pełnej wysokości. Ponadto dokonano zmian sposobu wykonania przedmiotu zamówienia bez zachowania formy pisemnej, co stanowiło naruszenie zarówno zawartej umowy jak i Pzp.

**OBSZAR**

#### **4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją.**

**Opis stanu faktycznego**

Dla dróg wojewódzkich oznaczonych numerami 768 oraz 776, których odcinki tworzyły obwodnicę Kazimierzy Wielkiej prowadzono książki drogi, jednak będąca ich częścią Tabela nr 2 nie zawierała części wymaganych wpisów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2537-2538)

Po oddaniu obwodnicy do użytku przeprowadzono w 2022 r. przeglądy okresowe roczne dwóch odcinków dróg<sup>86</sup>. Dokonywała ich osoba posiadająca niezbędne kwalifikacje, jednak nie zawierały one części wymaganych elementów, co opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*. Protokoły okresowe dotyczące odcinków dróg nie zawierały zaleceń do wykonania. Protokół dotyczący mostu wskazywał na potrzebę wykonania prac porządkowych. Prace te nie zostały wykonane, gdyż zgodnie z klasyfikacją przewidziano ich realizację w latach następnych. Stan dróg był dokumentowany za pomocą protokołów z okresowych kontroli oraz wpisów w dziennikach objazdu dróg. Dzienniki były prowadzone nierzetelnie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2519, 2560-2592, 2606-2614)

Po zakończeniu inwestycji dokonywano jej napraw w ramach gwarancji udzielonej przez wykonawcę. Stwierdzone w toku przeglądu gwarancyjnego usterki dotyczyły m.in.: krawężników w obrębie trzech rond, rozmycia skarp dwóch nasypów, uszkodzenia w obrębie schodów obiektu P-4 i zostały usunięte w wyznaczonym terminie. Ponadto w protokole odbioru końcowego stwierdzono słaby odpływ wody z rowu melioracyjnego i zobowiązano wykonawcę do analizy w tym zakresie. Wykonawca wywiązał się w terminie z nałożonego obowiązku. Ustalono źródło problemu, a gmina na której obszarze znajdowała się infrastruktura zobowiązała się do wykonania niezbędnych prac i potwierdziła ich zrealizowanie.

SZDW był ubezpieczony w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody w związku z prowadzoną działalnością oraz posiadaną infrastrukturą (w tym drogową).

(akta kontroli str. 1585-1597, 2496, 2636-2637)

**Stwierdzone nieprawidłowości**

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

Nierzetelnie lub nieprawidłowo prowadzono działania związane z ewidencją stanu dróg, gdyż:

<sup>86</sup> Według stanu na 9 października 2023 r.

- a. książki dróg nr 776 i 768<sup>87</sup> w tabeli nr 2 zawierającej wykaz opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi nie zawierały wskazania projektanta wraz z jego uprawnieniami budowlanymi, a także miejsca przechowywania dokumentacji, pomimo że elementy te były wymagane wzorem książki drogi określonej w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>88</sup>;
- b. protokoły rocznego przeglądu okresowego dróg nr 768 i 776 z 22 października 2022 r., a także obiektu mostowego położonego na drodze nr 768 (lokalizacja 53+469) z 27 czerwca 2023 r., nie zawierały metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, pomimo że ich zawarcia w protokole wymagał art. 62a ust. 2 pkt 8 Prawa budowlanego<sup>89</sup>. Ponadto w protokole z ww. przeglądu obiektu mostowego nie wskazano daty wykonania zalecenia pokontrolnego<sup>90</sup>, pomimo że wymagał tego art. 62a ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego.
- c. dzienniki objazdu dróg, w których zapisywano informacje ze stanu dróg m.in. obwodnicy Kazimierzy Wielkiej, nie posiadały ciągłości, bowiem jeden został zakończony z dniem 22 sierpnia 2022 r., a drugi założony od 5 września 2022 r., w konsekwencji dokument ten nie zawierał informacji o dokonanym objeździe dróg z dni 26, 29 i 30 sierpnia 2022 r.<sup>91</sup>. We wszystkich sześciu badanych wpisach<sup>92</sup> pomimo wskazania zaleceń pokontrolnych, nie wskazywano terminu ich realizacji, pomimo że stosowany dokument przewidywał taki wpis.

(akta kontroli str. 2519, 253-2538, 2560-2592, 2604-2609)

Dyrektor M. Grzeszczak wyjaśnił m.in., że braki w tabeli nr 2, protokołach oraz dziennikach objazdu wynikały z przeoczenia. Brak wskazania terminu realizacji zaleceń w dziennikach objazdu wynikał z faktu, że były one usuwane podczas objazdu, w tym samym dniu, a tej brak tej daty w protokole przeglądu obiektu mostowego wynikał z przeoczenia.

(akta kontroli str. 2615-2616, 2635, 2641)

W ocenie NIK termin usuwania stwierdzanych podczas objazdów nieprawidłowości nie uzasadniał nieuzupełnienia wpisów w powyższej dokumentacji.

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia, iż w ŚZDW zapewniano przeprowadzanie kontroli okresowych dróg, a także prowadzenie książek dróg dla obwodnicy Kazimierzy Wielkiej. Mimo stwierdzonych braków formalnych w zakresie prowadzonej dokumentacji, NIK pozytywnie ocenia również, że stan dróg był weryfikowany i dokumentowany. Przy realizacji inwestycji zapewniono standard i jakość wykonywanych robót budowlanych. Do nadzoru wybrano osoby posiadające przewidziane prawem kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. ŚZDW prawidłowo zapewnił sobie aktualne i bieżące informacje o postępie przy wykonywaniu prac i zagrożeniach dotyczących ich terminowego ukończenia.

<sup>87</sup> Książki prowadzone odpowiednio od 30 czerwca 2022 r. oraz 21 kwietnia 2021 r.

<sup>88</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.

<sup>89</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: Prawo budowlane

<sup>90</sup> Zalecenia dotyczyły oczyszczenia przyczółków oraz wykoszenia pod obiektem.

<sup>91</sup> Daty tych objazdów ewidencjonowano w Dzienniku Czynności Obwodu Drogowego w Tempoczwowie.

<sup>92</sup> Z dni: 5 września 2022 r.; 31 lipca 2023 r.; 7, 14 i 21 sierpnia 2023 r.; 4 września 2023 r.

## 5. Rozliczanie inwestycji.

Łączna wartość inwestycji związanej z budową KW<sup>93</sup> wyniosła:

- na podstawie umowy nr 6/65/22/AK/2017 o zaprojektowanie i wybudowanie inwestycji – 47 219,7 tys. zł.<sup>94</sup>
- na podstawie umowy nr 6/83/46/AK/2017 o zarządzanie i nadzór nad realizacją inwestycji – 747,3 tys. zł.<sup>95</sup>,
- na podstawie umowy 6/50/28/BP/2018 na promocję projektu – 25,6 tys. zł.

Dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej<sup>96</sup> wyniosło 85% tj. odpowiednio: 439, 1 tys. zł, 35 777,4 tys. zł oraz 19,9 tys. zł. Z budżetu państwa na realizację inwestycji przeznaczono odpowiednio: 51,6 tys. zł, 4 209,1 tys. zł, 2,3 tys. zł, a z budżetu samorządowego odpowiednio: 25,8 tys. zł, 2 104,5 tys. zł oraz 1,1 tys. zł.

W trakcie realizacji inwestycji nie wystąpiły przestoje spowodowane brakiem środków finansowych. Inwestycja była przewidziana w wykazie zadań realizowanych w ramach przedsięwzięcia „Inwestycje drogowe w ramach RPO na lata 2014-2020”, określonego w Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Świętokrzyskiego na lata 2018-2032, gdzie wskazano dla niej m.in. wysokość zaplanowanych i zrealizowanych wydatków majątkowych.

(akta kontroli str., 2963-3126, 3502-3504, 3510, 3512-3563)

Analiza pięciu wniosków sprawozdawczych<sup>97</sup> dotyczących realizacji Projektu wykazała, że zostały one zatwierdzone przez Instytucję Zarządzającą, a wnioskowane kwoty pokrywały się z otrzymaną refundacją<sup>98</sup>. We winsokach przekazywano informację o poniesionych kosztach realizacji projektu (tj. o postępie finansowym przy realizacji zadania) z podziałem na wydatki kwalifikowalne. Do wniosków SZDW dołączał dokumenty potwierdzające wykonanie prac objętych płatnością<sup>99</sup>.

Analiza wydatków na sporządzenie dokumentacji projektowej wykazała, że poniesiono je w zaplanowanej w harmonogramie<sup>100</sup> wysokości (tj. zgodnie z przewidzianym limitem) i w ustalonym terminie.

(akta kontroli str. 3127-3182)

W latach 2019-2022 wykonawcom robót budowlanych wypłacono wynagrodzenie w wysokości odpowiednio: 922,5 tys. zł, 12 751,3 tys. zł., 27 893,4 tys. zł oraz 5 652,4 tys. zł. W tym samym okresie za zarządzanie i nadzór nad inwestycją Inżynierowi kontraktu wypłacono wynagrodzenie w kwotach odpowiednio: 20,6 tys. zł, 171,8 tys. zł, 246,7 tys. zł oraz 308,1 tys. zł.

<sup>93</sup> Od km ok. 49+200 (ist. 51+300) do km ok. 64+163 (ist. 66+152,48).

<sup>94</sup> Wartość pierwotnie zaplanowanych robót według umowy miała wynieść 37 783,8 tys. zł. Wartość robót dodatkowych wynikających z zawarcia aneksów do tej umowy wyniosła dodatkowo: 38 tys. zł (Aneks nr 4 z 18 marca 2020 r.) oraz 9 397,8 tys. zł (Aneks nr 5 z 31 sierpnia 2021 r.).

<sup>95</sup> Wartość pierwotnie zaplanowanego wynagrodzenia miała wynieść 516,6 tys. zł. Na podstawie Aneksu nr 3 z 29 listopada 2021 r. wartość wynagrodzenia zwiększono o 230,7 tys. zł.

<sup>96</sup> Inwestycja była realizowana w ramach projektu: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 768 na odc. Jędrzejów - granica województwa wraz z obwodnicami m. Jędrzejów, Działoszyc, Skalmierz, Topola, Kazimierza Wielka”. Projekt był finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014 – 2020.

<sup>97</sup> W tym pierwszego (nr RPSW.05.01.00-26-0006/16-001-02) i końcowego wniosku (nr RPSW.05.01.00-26-0006/16-051-02), a także losowo wybranych: nr RPSW.05.01.00-26-0006/16-015-01, nr RPSW.05.01.00-26-0006/16-036-02 oraz nr RPSW.05.01.00-26-0006/16-037-01.

<sup>98</sup> W dwóch przypadkach nie wystąpiono z wnioskiem o refundację bowiem dotyczyły rozliczenia otrzymanej zaliczki.

<sup>99</sup> Wnioski przekazywano za pomocą aplikacji SL 2014.

<sup>100</sup> Stanowiącym element wniosku o dofinansowanie nr RPSW.05.01.00-IŻ-00-26-067/16 z 30 czerwca 2017 r.

Zgodnie z umową nr 6/65/22/AK/2017 rozliczeń z wykonawcami robót dokonywano na podstawie przedkładanych faktur częściowych (według części ryczału na podstawie przedmiarów robót i kosztorysów). Protokoły odbioru robót wykonanych sporządzane były po dokonaniu oględzin technicznych wykonanych robót oraz analizie przedłożonych dokumentów m.in. przez Kierownika projektu, Inżyniera Kontraktu oraz Inżyniera ds. rozliczeń. Zbiornicze zestawienie kosztów za okresy dotyczące płatności przedstawiano w tabelach elementów rozliczeniowych (wraz ze wskazaniem wartości prac narastająco oraz procentowego stopnia ich zaawansowania).

Wykonawcy (konsorcjanci) w okresie realizacji inwestycji przedłożyli do ŚZDW 48 faktur. Kwota zapłaconego wynagrodzenia była zgodna ze wskazaną w kosztorysie powykonawczym, a także w umowie nr 6/65/22/AK/2017 (zmienionej aneksami: nr 4 z 18 marca 2020 r. i nr 5 z 31 sierpnia 2021 r.).

Zgodnie z umową nr 6/83/46/AK/2017 rozliczeń z Inżynierem kontraktu dokonywano na podstawie przedkładanych faktur częściowych i sprawozdań z pełnienia nadzoru za dany okres (protokołów odbioru częściowego usługi) zatwierdzanych przez Kierownika Projektu. W protokołach ujmowano zestawienie finansowe obejmujące m.in. wartość odebranych usług, wartość usług pozostałych do wykonania i procentowy stopień zaangażowania.

Inżynier kontraktu, w związku z pełnioną funkcją, przedłożył do ŚZDW 31 faktur. Analiza dotycząca pięciu losowo wybranych rozliczeń wykazała, że wysokość poszczególnych płatności<sup>101</sup> ustalona była zgodnie ze wskaźnikiem określonym w umowie<sup>102</sup>. Płatność końcowa stanowiła różnicę wynagrodzenia umownego pomniejszonego o dokonane uprzednio płatności. Wysokość wypłaconego łącznie wynagrodzenia odpowiadała umowie nr 6/83/46/AK/2017 (zmienionej aneksem nr 3 z 29 listopada 2021 r.)

(akta kontroli str. 1703-1730 , 2674-2676, 3183-3185, 3512-3563)

Oceny postępu prac, w tym zagrożeń w terminowym postępie robót, dokonywano na posiedzeniach Rad Technicznych. Analiza 10 losowo wybranych protokołów dokumentujących zebrania wykazała, że każdorazowo Inżynier kontraktu oraz przedstawiciele wykonawców sprawozdawali na temat:

- bieżących działań (w tym wykonanych i planowanych prac, kwoty wypłaconego wynagrodzenia – wraz z kwotą pozostała do końca kontraktu),
- oceny postępu prac w stosunku do zatwierdzonego harmonogramu (w tym informacje o przedłożonych i zatwierdzonych zmianach harmonogramu),
- zagrożeń w postępie robót.

Na posiedzeniach omawiane były zmiany i aktualizacje harmonogramu rzeczowo-finansowego.

Analiza dotycząca wydatków poniesionych na wykonanie nawierzchni drogi z betonu asfaltowego (warstwy wiążącej<sup>103</sup>), wykazała, że płatności dokonano zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem rzeczowo-finansowym inwestycji.

(akta kontroli str. 2728, 3186-3193)

Badanie przeprowadzone na próbie 10 wybranych przez kontrolera faktur<sup>104</sup> oraz dokumentacji będącej podstawą do ich wystawienia, wykazało, że rozliczenia

<sup>101</sup> Poza pierwszą (tj. fakturą nr 13/05/2019 dostarczonej 22 maja 2019 r.), która stanowiła 4% wartości brutto ustalonego całościowo wynagrodzenia tj. 20,6 tys. zł.

<sup>102</sup> Tj. 1,31% wartości brutto robót budowlanych objętych nadzorem.

<sup>103</sup> Tj. wykonanie warstw z betonu asfaltowego AC 22 W o grubościach 7, 8 i 5 cm. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym prace należało wykonać w okres od lipca do listopada 2021 r.

<sup>104</sup> Doboru dokonano w sposób celowy (faktury na najwyższą kwotę w ramach rozliczenia umowy nr 6/65/22/AK/2017).

z wykonawcami zostały dokonane zgodnie z umową nr 6/65/22/AK/2017. Płatności dokonywano powykonawczo, na podstawie zatwierdzonych przez Kierownika Projektu oraz Inżyniera Kontraktu oraz Inspektora ds. Rozliczeń (sprawujących nadzór inwestorski) protokołów odbioru oraz zestawień elementów rozliczeniowych, w terminie określonym w umowie, w wysokościach wynikających z dostarczonych faktury VAT, na konta bankowe wykonawców.

Faktury były opisane zgodnie z instrukcją kontroli finansowej, zasad (polityki) rachunkowości, zakładowego planu kont, procedur kontroli oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych wprowadzoną zarządzeniem Dyrektora ŚZDW nr 31/2019 z 31 grudnia 2019 r.

W każdym przypadku wykonawcy składali aktualne oświadczenia o braku występowania zaległości w wypłacie wynagrodzenia na rzecz podwykonawców, do których dołączano wykaz tych płatności i oświadczenia podwykonawców o niewystępowaniu wymagalnych płatności na ich rzecz.

(akta kontroli str. 3185, 3194-3203, 3339-3355)

Badanie przeprowadzone na próbie 20 wybranych przez kontrolera faktur<sup>105</sup> dotyczących płatności za realizację umów nr 6/65/22/AK/2017 oraz nr 6/83/46/AK/2017, wykazało, że przy regulowaniu płatności nie wystąpiły opóźnienia, w związku z czym ŚZDW nie był zobowiązany do zapłaty odsetek za zwłokę. Wydatki dokonane zostały w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli str. 3183-3184)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym ŚZDW dokonywanie rozliczeń z wykonawcami inwestycji następowało we współpracy Wydziału Finansowo-Księgowego oraz Wydziału Realizacji Inwestycji.

W jednostce kontrolowanej obowiązywały instrukcje kontroli finansowej, zasad (polityki) rachunkowości, zakładowego planu kont, procedur kontroli oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych wprowadzone zarządzeniami Dyrektora ŚZDW<sup>106</sup>. Określono w nich zasady weryfikacji dokumentów, w tym zadania i osoby odpowiedzialne za prowadzenie: kontroli merytorycznej, kontroli formalno-rachunkowej oraz wstępnej kontroli dowodów księgowych, a także zasady ich zatwierdzania i dekretacji.

Badanie przeprowadzone na próbie 10 faktur<sup>107</sup> wykazało, że każdorazowo przed dokonaniem płatności faktury były weryfikowane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a przed zatwierdzeniem wypłaty przez Dyrektora ŚZDW, Główny księgowy dokonywał kontroli wstępnej zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Pracownicy uczestniczący w procesie dokonywania wydatków posiadali doświadczenie pozwalające prawidłowo i efektywnie wykonywać powierzone im obowiązki.

(akta kontroli str. 33-133, 3185, 3194-3197, 3278, 3339-3364, 3501)

Budowa obwodnicy KW była kontrolowana w trakcie realizacji projektu przez pracowników Departamentu Kontroli i Certyfikacji Regionalnego Programu Operacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w dniach:

<sup>105</sup> Doboru dokonano w sposób losowy spośród 79 przedłożonych do kontroli faktur.

<sup>106</sup> Nr 5/2016 z 1 marca 2016 r. oraz nr 31/2019 z 31 grudnia 2019 r.

<sup>107</sup> Wybranych celowo, obejmujących najwyższe płatności w ramach inwestycji.

27-31 stycznia 2020 r.<sup>108</sup>, 26-29 stycznia 2021 r.<sup>109</sup>, 22-24 listopada 2021 r.<sup>110</sup>. Dodatkowo 24 listopada 2021 r. przeprowadzono kontrolę końcową<sup>111</sup>. W ramach tych weryfikacji sprawdzono zgodność projektu z umową o dofinansowanie, przestrzeganie procedur udzielania zamówień<sup>112</sup>, zgodność dokumentacji z wnioskiem aplikacyjnym i planem przedsięwzięcia, osiągnięcie poziomu wskaźników zamieszczonych we wniosku aplikacyjnym, zakres działań informacyjnych i promocyjnych. Żadna z przeprowadzanych kontroli nie wykazała nieprawidłowości.

Ponadto w okresie od 20 października 2021 r. do 14 stycznia 2022 r. audyt gospodarowania środkami pochodzącymi z RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 wydatkowanymi na ww. projekt przeprowadzili pracownicy Izby Administracji Skarbowej w Kielcach<sup>113</sup>. Objęto nim proces przygotowania i zatwierdzenia projektu, uzyskania dofinansowania, realizacji (w tym przeprowadzone postępowania o udzielenie zamówień publicznych), rozliczenia (wnioski o płatność, kwalifikowalność wydatków), kwestie związane z ochroną środowiska (decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego przedsięwzięcia, pozwolenie wodnoprawne). W toku kontroli przeprowadzono oględziny realizowanej inwestycji. Audyt nie wykazał nieprawidłowości.

Przebieg inwestycji nie był objęty innymi kontrolami i audytami prowadzonymi przez pracowników Świętokrzyskiego Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach<sup>114</sup>, a także kontrolami wewnętrznymi prowadzonymi w jednostce.

Od początku 2019 r. ŚZDW był dwukrotnie kontrolowany przez Najwyższą Izbę Kontroli<sup>115</sup>. W ramach kontroli dotyczącej zapewnienia właściwego stanu technicznego dróg samorządowych<sup>116</sup> sformułowano cztery wnioski pokontrolne, w tym m.in. dotyczący obowiązku opracowania projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Wszystkie wnioski zostały zrealizowane<sup>117</sup>.

(akta kontroli str. 3365- 3500)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

Wydatki na realizację inwestycji ponoszone były w wysokościach określonych w umowach, za faktycznie wykonane prace, w terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Dokumenty księgowe potwierdzające ich poniesienie były kompletne oraz zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez upoważnione osoby, we wszystkich zbadanych przypadkach

<sup>108</sup> Wyniki przedstawiono w informacji pokontrolnej nr KC-I.432.163.1.2020/AZS-1 z 10 marca 2020 r.

<sup>109</sup> Wyniki przedstawiono w informacji pokontrolnej nr KC-I.432.126.1.2021/AZS-2 z 22 lutego 2021 r.

<sup>110</sup> Wyniki przedstawiono w informacji pokontrolnej nr KC-I.432.33.1.2022/AZS-3 z 24 stycznia 2022 r.

<sup>111</sup> Wyniki przedstawiono w informacji pokontrolnej nr 3/N/V/RPO/2022 z 19 grudnia 2022 r.

<sup>112</sup> W tym zmian umów dokonanych w trakcie realizacji projektu na roboty budowlane (sześć aneksów), na zarządzanie i nadzór nad realizacją inwestycji (trzy aneksy) oraz promocję inwestycji (jeden aneks).

<sup>113</sup> Wyniki przedstawiono w protokole kontroli nr 2601-ICE.52.62.2021.5.

<sup>114</sup> W tym departamentów: Infrastruktury, a także Kontroli i Audytu.

<sup>115</sup> W ramach I/20/003/LKI Utrzymanie i wykorzystanie wschodniego szlaku rowerowego Green Velo na terenie województwa świętokrzyskiego w okresie od 25 maja do 17 lipca 2020 r., a także P/20/064/LKI Zapewnienie właściwego stanu technicznego dróg samorządowych w województwie świętokrzyskim w okresie od 14 września do 21 grudnia 2020 r.

<sup>116</sup> W kontroli P/20/064/LKI szczegółowym badaniem w ramach kontroli objęto trzy odcinki dróg: DW723 od km 0+000 do km 0+889, DW728 od km 69+409 do km 137+699, DW973 od km 0+000 do km 9+382.

<sup>117</sup> W przypadku wniosku dotyczącego opracowania dokumentów planistycznych - uchwałą nr 7670/23 Zarząd Województwa Świętokrzyskiego z 30 sierpnia 2023 roku przyjął opracowany przez ŚZDW „Regionalny Plan Transportowy Województwa Świętokrzyskiego na lata 2021-2030” wraz z suplementem A pn. „Plan Rozwoju Sieci Dróg Wojewódzkich Województwa Świętokrzyskiego do 2030 roku wraz z planem finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich” oraz Prognozą oddziaływania na środowisko.

prawidłowo opisano źródła ich finansowania. Nadzór nad finansowaniem inwestycji prowadzony był zgodnie z regulacjami wewnętrznymi jednostki, przez osoby posiadające doświadczenie pozwalające prawidłowo i efektywnie wykonywać powierzone im obowiązki..

#### IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi      Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Rzetelne przygotowywanie inwestycji drogowych.
  2. Zapewnienie właściwego nadzoru nad realizowanymi umowami w celu weryfikacji ich prawidłowego wykonania.
  3. Dochowywanie wymaganej formy zmian w zawartych umowach.
  4. Zapewnienie prawidłowego prowadzenia dokumentacji ze stanu dróg.

#### V. 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 Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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.

Bydgoszcz, 22 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy  
(-) Marta Ostrowska  
Doradca prawny

(-) Michał Trempała  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

(-) Mikołaj Rumiński  
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy  
p.o. Dyrektor  
(-) Tomasz Sobecki

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
w Bydgoszczy

z up. (-) Adam Kończak

p.o. Wicedyrektor