



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.011.05.2022

Sebastian Borowiak
Dyrektor Oddziału
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Bydgoszczy
ul. Fordońska 6, 85-085 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy ¹ , ul. Fordońska 6, 85-085 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sebastian Borowiak, Dyrektor Oddziału, od 25 maja 2020 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie realizacji inwestycji budowlanej – obwodnicy. 2. Wylanianie wykonawców inwestycji. 3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. 4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją. 5. Rozliczenie inwestycji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ³) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/120/2022 z 21 sierpnia 2023 r. 2. Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/119/2023 z 21 sierpnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-4, 39-47)

¹ Dalej: „GDDKiA Oddział w Bydgoszczy” lub „Oddział”.

² Dalej: „Dyrektor”. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Monika Matysek, p.o. Dyrektor Oddziału, 2 kwietnia 2020 r. do 24 maja 2020 r.; Przemysław Antoniak, p.o. Dyrektor Oddziału, od 2 marca 2020 r. do 1 kwietnia 2020 r.; Radosław Kantak, p.o. Dyrektor Oddziału, od 16 kwietnia 2019 r. do 29 lutego 2020 r.; Zbigniew Szymczak, p.o. Dyrektor Oddziału, od 22 lutego 2019 r. do 15 kwietnia 2019 r.; Jarosław Gołębiowski, Dyrektor Oddziału, od 24 lutego 2017 r. do 21 lutego 2019 r.; Jerzy Ptasznik, p.o. Dyrektor Oddziału, od 11 stycznia 2017 r. do 23 lutego 2017 r.; Mirosław Jagodziński, Dyrektor Oddziału, od 1 stycznia 2013 r. do 10 stycznia 2017 r.; Marek Kowalczyk, Dyrektor Oddziału, od 1 marca 2007 r. do 31 grudnia 2012 r.

³ Tj. do 15 grudnia 2023 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia planowanie i przygotowanie przez Oddział realizacji inwestycji polegającej na budowie obwodnicy Brodnicy. W szczególności uzyskano wymagane decyzje umożliwiające realizację ww. zadania.

W ocenie NIK Oddział nieprawidłowo przyjął, że określenie w umowie z wykonawcą maksymalnej wysokości zobowiązania na kwotę powyżej ceny ofertowej pozwala na dokonywanie zmian umowy, w tym wynagrodzenia wykonawcy, a także udzielanie zamówień na prace nieprzewidziane w postępowaniu, bez zastosowania unormowań obowiązujących wówczas przepisów w zakresie zamówień publicznych. Naruszono tym w szczególności zasadę tożsamości przedmiotu umowy z ofertą. Dodatkowo, Oddział z naruszeniem przyjętej w GDDKiA Instrukcji badań podłoża dokonał opisu przedmiotu zamówienia w odniesieniu do rozpoznania geologicznego terenu pod estakadę planowanej obwodnicy Brodnicy. W ocenie NIK skutkowało to uznaniem roszczenia wykonawcy na kwotę 883,4 tys. zł brutto na roboty, które w przypadku przeprowadzania odpowiednich badań, powinny zostać uwzględnione w cenie ofertowej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wynik realizacji zadania inwestycyjnego, a także zakończenie zadania w terminie.

Weryfikacja stanu utrzymywana obwodnicy Brodnicy, wykazała że była ona w prawidłowym stanie technicznym, poddawana wymagany przeglądom okresowym, a także rzetelnym przeglądom gwarancyjnym.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zarówno planowanie finansowe objętej badaniem inwestycji, jak i rozliczanie środków publicznych wydatkowanych w jej toku. Wydatki były objęte bieżącym nadzorem i następowały zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie, a dokonywane płatności zostały prawidłowo rozliczone.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie realizacji inwestycji budowlanej – obwodnicy

Opis stanu faktycznego

1.1. Kontrolą objęto zadanie inwestycyjne pn. „Budowa obwodnicy Brodnicy w ciągu drogi krajowej nr 15”⁷.

Zadaniem objęto nowy odcinek drogi krajowej nr 15 (DK15) o dł. 1482 m w obszarze miasta Brodnica, łączący ul. Sądową i ul. Generała Władysława Sikorskiego, o zaprojektowanej klasie drogi głównej przyspieszonej (GP), jednojezdniowej,

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

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Na odcinku od km 298+462,2 do km 299+944,0. Dalej: „Zadanie” lub „Inwestycja”.

dwupasmowej. W ramach zadania przewidziano budowę estakady nad m.in. ul. Wiejską, torami PKP oraz terenami zalewowymi rzeki Łacha.

W ramach Inwestycji przewidziano także m.in. budowę skrzyżowania skanalizowanego typu rondo, budowę dróg dojazdowych i lokalnych w zakresie niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania DK15 i obsługi przyległych terenów, budowę urządzeń organizacji i bezpieczeństwa ruchu, budowę niezbędnych dla ochrony przed hałasem ekranów akustycznych, budowę przepustów, systemu odprowadzenia wód deszczowych wraz z urządzeniami podczyszczającymi wodę deszczową, budowę oświetlenia drogowego, przebudowę istniejącego uzbrojenia, rozbiórkę istniejących elementów zagospodarowania.

(akta kontroli str. 5-12, 1100-1109, 1678-1726)

Zadanie zostało objęte programem inwestycyjnym zatwierdzonym przez Dyrektora Oddziału 13 czerwca 2014 r. i uzgodnionym przez Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad⁸ 18 czerwca 2014 r. Pierwotny program inwestycyjny przewidywał łączne wydatki na Zadanie w wysokości 73 444,5 tys. zł, a także określał harmonogram finansowy. Jako źródło finansowania zadania wskazano Krajowy Fundusz Drogowy, a także budżet państwa. Podano ponadto, że Zadanie było przewidziane do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz z pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Pierwotnie w tabelach dotyczących finansowania Inwestycji nie przewidziano środków z ww. źródeł zewnętrznych. Program inwestycyjny został skorygowany 6 maja 2015 r.⁹, w tym w zakresie kosztów zadania, które zmniejszono do 59 327,5 tys. zł, przy czym uwzględniono finansowanie z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko¹⁰ w wysokości 32 215,0 tys. zł. Uaktualniony harmonogram przewidywał okresy realizacji poszczególnych działań, w tym zakończenie prac projektowych w lipcu 2015 r., zakończenie pozyskiwania gruntów do czerwca 2015 r. realizację prac drogowo-mostowych od listopada 2014 r. do czerwca 2016 r., zapewnienie nadzoru od listopada 2014 r. do grudnia 2016 r.¹¹

(akta kontroli str. 123-144)

Zadanie było objęte dofinansowaniem w ramach projektu pn. „Budowa obwodnic Inowrocławia i Brodnicy w ciągu DK15” ze środków POIiŚ 2014-2020¹², na podstawie umowy z 24 czerwca 2016 r.¹³ zawartej między Centrum Unijnych Projektów Transportowych (instytucją pośredniczącą) a Dyrektorem Generalnym.

Złożony 27 kwietnia 2016 r. wniosek o dofinansowanie określał parametry inwestycji w sposób zgodny z opisem na wstępie niniejszego punktu wystąpienia pokontrolnego. Powyższa umowa określała łączny koszt obu finansowanych zadań, bez wydzielenia

⁸ Dalej „Dyrektor Generalny”.

⁹ Data uzgodnienia przez Dyrektora Generalnego.

¹⁰ Dalej: „POIiŚ”.

¹¹ Względem pierwotnych założeń, w szczególności wprowadzono nowy okres projektowania od grudnia 2014 r. do lipca 2015 r., przesunięto realizację robót o jeden miesiąc (rozpoczęcie i zakończenie), a także opóźniono o jeden miesiąc rozpoczęcie nadzoru nad inwestycją (odpowiednio do rozpoczęcia robót).

¹² Priorytet IV Infrastruktura drogowa dla miast; działanie 4.2 zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego.

¹³ Nr POIS.04.02.00-00-004/16-00”.

na obwodnice Inowrocławia i Brodnicy¹⁴. Także wskaźniki wykonania projektu określono łącznie dla obu zadań, w szczególności w zakresie długości odcinków wybudowanych nowych dróg – 24,45 km do 2018 r.¹⁵

W związku z zawarciem umowy dofinansowania, już po zgłoszeniu przez wykonawcę Zadania do odbioru, założenia organizacyjne i harmonogram określał faktyczne daty podjętych działań.

(akta kontroli str. 59-65, 1081-1166)

1.2. Analiza przeprowadzona na etapie sporządzania w 2009 r. raportu oddziaływania na środowisko, dotyczyła realizacji jednego wariantu, w porównaniu do braku przeprowadzenia Inwestycji. Określono w tej dokumentacji, że przewidywany przebieg planowanego odcinka odpowiada założeniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brodnicy¹⁶, a na ten cel przewidziano rezerwę terenu. Jakkolwiek ww. dokument służył ocenie skutków środowiskowych realizacji inwestycji, to jednak wskazano, że realizacja Zadania spowoduje bardzo znaczącą poprawę obsługi ruchu tranzytowego, krótszy czas podróży i poprawę bezpieczeństwa ruchu. W dokumencie tym uwzględniono parametry drogi, które zostały założone przez inwestora (Oddział) na etapie projektowym.

Konsultacje społeczne prowadził Wojewoda Kujawsko-Pomorski¹⁷ w toku wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Uwagi do koncepcji realizacji zadania zostały wniesione także przez strony w toku prowadzonego przez Wojewodę postępowania o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Dotyczyły one m.in. układu komunikacyjnego w obszarze zadania, w szczególności braku dostępu z przylegających nieruchomości bezpośrednio do drogi krajowej, w zamian za pośrednictwem dróg dojazdowych¹⁸. W obu przypadkach z Oddziału do ww. organu kierowano pisma zawierające stanowiska do zgłaszanych uwag. Powyższy proces nie miał wpływu na przebieg obwodnicy, zakres Zadania ani jego parametry. Przed uzyskaniem decyzji zatwierdzającej lokalizację inwestycji uzyskano także pozytywne opinie zarządców dróg łączących się z projektowanym odcinkiem, w tym opinię Burmistrza Brodnicy.

(akta kontroli str. 145-231)

1.3. Dokumentacja projektowa dla Zadania została opracowana na zlecenie Oddziału¹⁹ w listopadzie 2009 r. W oparciu o ww. dokumentację Oddział uzyskał Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej²⁰ w decyzji z 22 grudnia 2009 r. Natomiast w 2010 r. powyższa dokumentacja została podzielona na dwa zadania²¹. Opracowanie nie służyło wprost do opisu zamówienia w postępowaniu z lat 2013-

¹⁴ Tj. Koszt ogólny 673 964,6 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowane 524 087,4 tys. zł (finansowane w 15% ze środków krajowych, a 85% z budżetu środków europejskich).

¹⁵ Długość budowanych odcinków stanowiła istotny dla celów interwencji wskaźnik produktu, a także wskaźnik informacyjny..

¹⁶ W okresie opracowania ww. dokumentu obejmowało to 2/3 obszaru planowanego odcinka.

¹⁷ Dalej: „Wojewoda”.

¹⁸ Kwestia braku bezpośredniego dostępu do drogi krajowej była także przedmiotem postępowania odwoławczego od decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, w wyniku którego organ drugiej instancji w całości przyjął stanowisko Oddziału.

¹⁹ Na podstawie umowy z 7 lutego 2007 r. z aneksami zmieniającymi trzykrotnie termin wykonania zadania, ostatecznie do 30 listopada 2009 r.

²⁰ Dalej: „ZRID”.

²¹ Na podstawie umowy z 6 września 2010 r.

2014 na wybór wykonawcy Zadania. Oddział zlecił bowiem realizację Inwestycji w trybie zaprojektuj i wybuduj, w której do opisu przedmiotu zamówienia wykorzystywano program funkcjonalno-użytkowy²², a projekt budowlany był dla wykonawców wiążący tylko w zakresie, w jakim zostało do wskazane w PFU oraz w pozostałej dokumentacji przekazanej w postępowaniu o zamówienie publiczne. Ówczesny Dyrektor Oddziału wskazywał na pozytywny skutek optymalizacji przez wykonawcę dokumentacji projektowej, tj. obniżenie kosztów inwestycji²³. Prace projektowe wykonane przez wykonawcę Zadania doprowadziły do zmiany projektu budowlanego w zakresie: projektu zagospodarowania terenu oraz projektów budowlanych branżowych, w zakresie kanału teletechnicznego, ekranów akustycznych oraz kanalizacji deszczowej. W pozostałym zakresie wykorzystano pierwotny projekt budowlany, a wykonawca opracował do niego projekty wykonawcze.

Dokumentacja opracowana w powyższy sposób składała się z elementów wskazanych w art. 34 ust. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁴.

(akta kontroli str. 232-271, 293-423, 1678-1726, 1743-1751)

W skład przygotowanej dokumentacji wchodziły także szczegółowe specyfikacje techniczne²⁵, w których m.in. oprócz wytycznych dla wykonywania robót, określono także zasady dokonywania odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, w tym obowiązek ich weryfikacji przez inspektora nadzoru i dokonywania odpowiedniego wpisu do dziennika budowy. Odbiory miały być dokonywane na podstawie m.in. dokumentów zawierających w szczególności wyniki badań laboratoryjnych, a także w oparciu o dokonane pomiary²⁶. Specyfikacje techniczne przewidywały obowiązek opracowania przez wykonawcę programu zapewnienia jakości i jego zatwierdzenie przez Inżyniera kontraktu²⁷.

(akta kontroli str. 262-271, 721-741, 900-960, 1743-1758)

1.4. W Oddziale, w okresie realizacji Zadania, kierowanie i nadzorowanie zagadnieniami związanymi z procesem przygotowania i realizacji inwestycji należały do Dyrektora Oddziału (w okresie realizacji Zadania, Dyrektorem Oddziału był Pan Mirosław Jagodziński²⁸) i jego Zastępcy ds. Inwestycji. Dyrektorowi Oddziału podlegały Wydział Planowania oraz Wydział Zamówień Publicznych. Zastępca ds. Inwestycji kierował i nadzorował zagadnieniami związanymi bezpośrednio z procesem przygotowania i realizacji inwestycji. Zadania te przypisano komórkom i stanowiskom podległym ww. Zastępcy, tj.: Wydziałowi Dokumentacji, Wydziałowi Ochrony Środowiska, Wydziałowi Nieruchomości, Wydziałowi Realizacji (któremu podlegały zespoły kierowników projektów). Ponadto za nadzór związany z procesem

²² Dalej: „PFU”.

²³ Co znajdowało odzwierciedlenie w różnicy między kosztem oszacowanym w kosztorysie opracowanym na podstawie dokumentacji, a ceną oferowaną w postępowaniu na projektowanie i wybudowanie Zadania.

²⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 682; dalej „Prawo budowlane”.

²⁵ Dalej: „SST” lub „specyfikacje techniczne”.

²⁶ Pkt 8 specyfikacji nr D-M.00.00.00 „Wymagania ogólne”.

²⁷ Warunek określone w pkt 6.1 specyfikacji technicznej nr D-M.00.00.00 „Wymagania ogólne”.

²⁸ Od 1 stycznia 2013 r. do 10 stycznia 2017 r./, tj. w okresie w którym w Zadaniu ogłaszano postępowania o zamówienie publiczne na projektowanie i budowę oraz nadzór nad Zadaniem, do dokonania odbioru Zadania i dokonania rozliczeń z wykonawcą; dalej „ówczesny Dyrektor Oddziału”.

technologicznym na etapie przygotowania i realizacji inwestycji odpowiadał Zastępca Dyrektora ds. Technologii, któremu podlegał m.in. Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe.

(akta kontroli str. 232-261, 961-967)

Zarządzeniami Dyrektora powołano w strukturze Oddziału zespół Kierownika Projektu, odpowiedzialny za realizację Zadania. W jego skład wchodził Kierownik oraz asystent / specjalista ds. konsultanta i wykonawcy. Zespół podlegał bezpośrednio Naczelnikowi Wydziału Realizacji²⁹. Zespół w okresie kwiecień-lipiec 2015 r. działał jednoosobowo, a w pozostałym okresie w składzie dwóch osób. W okresie realizacji Inwestycji, dwukrotnie zmieniali się jego kierownicy, oraz nastąpiła zmiana asystenta. Członkom ww. zespołu pisemnie powierzono obowiązki związane z realizacją Zadania.

Dyrektor Oddziału wskazał, że przyczyną rotacji i wakatów była fluktuacja zatrudnienia, w szczególności odejście kierowników projektów, co wymagało dokonywania przesunięć pracowników lub naborów.

Podział zadań w zakresie utrzymania wyników Inwestycji opisano dalej w obszarze piątym wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 232-261, 678, 691, 968-986)

1.5. Inwestycja była w swojej zasadniczej części realizowana na podstawie ZRID nr 8/2009 z 22 grudnia 2009 r.³⁰ Wcześniej Oddział uzyskał: decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (14 listopada 2008 r.) oraz pozwolenie wodnoprawne (25 czerwca 2009 r.), a także niezbędne opinie i uzgodnienia.

6 sierpnia 2015 r., w związku z dokonanymi przez wykonawcę Zadania zmianami w dokumentacji projektowej (w zakresie opisanym wyżej w pkt 1.3), uzyskano zmianę ZRID zatwierdzającą wnioskowaną modyfikację projektu budowlanego.

Ponadto dwa zakresy prac, pomocnicze względem głównej części Zadania, wykonano na podstawie zgłoszeń o zamiarze wykonywania robót budowlanych.

(akta kontroli str. 245-231)

Przygotowaniem do realizacji Zadania objęło także uzyskanie praw do nieruchomości na których powstać miała obwodnica Brodnicy. W szczególności ZRID z 2009 r. stwierdził przejście ogółem 57 działek na własność Skarbu Państwa. Ponadto zmianą ZRID w 2012 r. stwierdzono wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego 20 działek. Odpowiednie zmiany w księgach wieczystych dokonano na wnioski składane bezpośrednio od dnia uprawomocnienia się ZRID, do 12 miesięcy od tej daty. Wszystkich wpisów dokonano przed rozpoczęciem realizacji Zadania.

Weryfikacja sześciu wybranych płatności odszkodowań w związku z gruntami przejętymi pod drogę wykazała, że wypłacono kwoty wynikające ze stosownych

²⁹ Od 26 stycznia 2015 r. Dyrektorowi ds. Inwestycji.

³⁰ Powyższa decyzja została zmieniona w części Decyzją Ministra Infrastruktury z 17 października 2011 r., wydaną w wyniku odwołania właścicieli działek przylegających do obszaru realizacji zadania. Zmiany dotyczyły korekty jednego zapisu, niemającego oparcia w przepisach prawa, dotyczącego zakresu dostępu do drogi. Zmian ta nie miała wpływu na zakres obowiązków Oddziału.

Wskazany wyżej ZRID został zmieniony także decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 7 listopada 2012 r., w ramach której stwierdzono wygaśnięcie użytkowania wieczystego i innych ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomościach Skarbu Państwa.

decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego lub zatwierdzonych ugód sądowych, w terminach określonych w tych dokumentach.

(akta kontroli str.1811-1813)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Izba pozytywnie ocenia planowanie i przygotowanie realizacji Zadania, w szczególności w zakresie uzyskania decyzji umożliwiających realizację obwodnicy Brodnicy, uzyskania praw do nieruchomości na cele budowlane, planowania finansowego inwestycji oraz organizacji nadzoru.

OBSZAR

2. Wylanianie wykonawców inwestycji

Opis stanu
faktycznego

2.1. Oddział był zobowiązany do stosowania uregulowań wewnętrznych odnoszących się do udzielania zamówień publicznych, w tym zasad pracy komisji przetargowych, określonych przez Dyrektora Generalnego³¹. Powyższe ustalały m.in. podział zadań i odpowiedzialności w przygotowaniu i prowadzeniu postępowań. Pięcioosobową komisję, na podstawie powyższych uregulowań, powołał Dyrektor Oddziału. Członkowie komisji oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu złożyły odpowiednie oświadczenia zawierające informacje o braku podstaw do wyłączenia.

(akta kontroli str. 262-271, 520-530, 639-670)

2.2. Postępowanie na wyłonienie wykonawców Zadania o numerze nr GDDKiA-O/BY-D-3/284/103/2013 wszczęto 20 grudnia 2013 r.³² i prowadzono w trybie przetargu ograniczonego. Przedmiotem postępowania było zarówno zaprojektowanie, jak i wykonanie robót budowlanych w ramach Zadania. Nie stwierdzono przesłanek wskazujących na dokonanie niedozwolonego podziału zamówienia na części. Postępowanie ogłoszono w trybie prawidłowym, właściwym dla rzetelnie oszacowanej wartości zamówienia.

Zgodnie z unormowaniami zawartymi w aktualnych dla postępowania przepisach o zamówieniach publicznych³³, w szczególności art. 47-53 poprzedniego pzp, przetarg ograniczony prowadzono w dwóch etapach:

- pierwszym, w którym prawidłowo zweryfikowano wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w oparciu o warunki wynikające z art. 24 poprzedniego pzp oraz wymagania określone w ogłoszeniu, tj. odnoszące się do: posiadanych uprawnień i doświadczenia; potencjału technicznego oraz dysponowania osobami o odpowiednich kwalifikacjach, a także do sytuacji ekonomicznej i finansowej wykonawcy³⁴. Warunki były przy tym związane z przedmiotem zamówienia do niego proporcjonalne;

³¹ W okresie prowadzenia badanego postępowania obowiązywało zarządzenie ustalające treść jednolitą uregulowań w powyższym zakresie nr 49 Dyrektora Generalnego z 28 grudnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu w sprawie udzielania zamówień publicznych.

³² Data przekazania ogłoszenia do publikacji w dzienniku urzędowym UE oraz publikacji ogłoszeń na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń GDDKiA.

³³ Właściwa dla dnia wszczęcia postępowania była ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), dalej „poprzednie pzp”.

³⁴ W dalszej części wystąpienia, wykonawców w postępowaniu o zamówienie publiczne (w celu odróżnienia od wykonawcy Zadania) będzie się określać terminem „oferenci”.

- drugim, w którym po przygotowaniu Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia³⁵ i przekazaniu jej wraz z zaproszeniem do składania ofert, dokonywano prawidłowej oceny ofert oraz wyboru oferentów w oparciu o zasady określone w postępowaniu.

Opracowana SIWZ zawierała przy tym wszystkie elementy i informacje wymagane art. 51 ust. 4 w zw. z art. 36 poprzedniego pzp. Określono m.in. obowiązek wniesienia przez uczestników postępowania wadium, a przez wyłonionych oferentów – zabezpieczenia należytego wykonania umowy³⁶. Częścią SIWZ były m.in. ogólne³⁷ i szczególne warunki kontraktu. Określały one zasady: realizacji umowy w tym zarządzania realizacją Zadania, korzystania z podwykonawców, trybu dokonywania odbiorów, płatności, podstaw i sposobu naliczenia kar umownych, gwarancji należytego wykonania robót. PFU stanowił załącznik do ww. specyfikacji.

Na drugim etapie postępowania wystosowano zaproszenia do składania ofert do wszystkich 16 oferentów, gdyż wszystkie złożone wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu potwierdzały spełnienie przez oferentów określonych warunków i brak podstaw do wykluczenia. Wpłynęło ogółem 10 ofert, wszystkie ważne. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano w oparciu o prawidłowo ustalone kryteria, tj. cena (90%), termin realizacji (5%) i okres gwarancji jakości (5%).

W toku postępowania oferenci wskazywali na braki przedłożonej dokumentacji w zakresie wyczerpującego opisu warunków geologicznych w obszarze planowanych robót. Pomimo uzupełnienia dokumentacji geotechnicznej w toku trwającego postępowania, Oddział nie uzupełnił tych badań na odcinku pod projektowaną estakadą, co zostało opisane dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Ponadto oferenci wskazywali także na brak określenia sposobu rozliczeń zmian związanych ze stałą organizacją ruchu, po przeprowadzonym audycie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pomimo wskazań, Oddział nie wyjaśnił tego jednoznacznie. Oferenci wskazali także na brak zasad odnoszących się do uprzątnięcia nielegalnego wysypiska odpadów w obszarze inwestycji, na co Oddział zobowiązał się zrealizować we własnym zakresie, a faktycznie wykonał dopiero w toku trwania robót³⁸. Braki w ww. dwóch zakresach, ze względu na bagatelną wartość robót zleconych w toku realizacji Zadania, nie stanowiły nieprawidłowości³⁹.

(akta kontroli str. 262-539, 805-824, 878-898, 1580-1677)

Umowę na projektowanie i budowę zawarto po doręczeniu przez wykonawcę Zadania wymaganego zabezpieczenia w formie gwarancji ubezpieczeniowej, a także w terminach odpowiadających wymogom przewidzianym w art. 94 ust. 1 pkt 2 poprzedniego pzp, tj. 13 listopada 2014 r.⁴⁰. Umowa, oprócz warunków w niej

³⁵ Dalej: „SIWZ”.

³⁶ Wymagania w zakresie wadium i zabezpieczenia umowy wprowadzono, pomimo braku takiego obowiązku (w przypadku wadium, gdyż wartość zamówienia nie przekraczała kwot określonych na podstawie art. 11 ust. 8 poprzedniego pzp). Określone wartości wadium i zabezpieczenia umowy były zgodne odpowiednio z art. 45 ust. 4 oraz art. 150 ust. 2 poprzedniego pzp.

³⁷ „Warunki kontraktu na urządzenia i budowę z projektowaniem dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez wykonawcę”, wydanie z 2000 r., tłumaczenie pierwszego wydania FIDIC 1999.

³⁸ Było to przedmiotem roszczeń wykonawcy o brak dostępu do placu budowy.

³⁹ Wartość uznanych roszczeń z tego tytułu wyniosła odpowiednio 15,9 tys. zł i 2,6 tys. zł brutto.

⁴⁰ Umowa nr GDDKiA-O/BY-D-3-284-103/2013/I-4-281-2/6/2014 o wartości kontraktowej 38 907 908 zł netto (47 856 726,84 zł brutto) i maksymalnej wartości zobowiązania (107% wartości kontraktowej) 51 206 697,72 zł brutto.

określonych, została zawarta na warunkach ogólnych⁴¹ oraz szczególnych⁴², określonych w postępowaniu o zamówienie publiczne, a także oferty wykonawcy, w tym zawartej w niej szczególnych warunkach kontraktu. W umowie określono m.in. formułę prawną prowadzonego postępowania przetargowego, a jej załączniki zawierały zapisy regulujące w szczególności, zasady odbiorów, rozliczeń, nakładania sankcji, zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz gwarancji/rękojmi za wady. Załącznikiem do umowy był także projekt funkcjonalno-użytkowy.

Stwierdzono, że umowa z 13 listopada 2014 r. w §4 ust. 2 określała wartość kontraktową wynikającą z oferty wykonawcy. Jednak zgodnie z §4 ust. 3 wartość zobowiązania z tytułu tej umowy wynosi 107% wartości kontraktowej. W toku realizacji Zadania, zapis ten był traktowany przez Oddział jako dopuszczający do zmiany zakresu świadczeń wykonawcy oraz jego wynagrodzenia, w oparciu o szczególne i ogólne warunki kontraktu, bez zawierania aneksów do umowy oraz bez zawierania umów na zamówienia dodatkowe, co w ocenie Izby naruszało w szczególności zapis art. 139 ust. 2 poprzedniego pzp, art. 140 tej ustawy, a także art. 144 oraz 67 poprzedniego pzp. Zostało to opisane dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Ogłoszenie o udzieleniu zamówień przekazano do opublikowania 28 listopada 2014 r.⁴³ Z postępowania sporządzono protokół zawierający wszystkie wymagane dane, który został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału.

(akta kontroli str. 262-271, 540-638, 707-708, 1038-1068)

Jakkolwiek w ogłoszeniu przewidziano możliwość udzielenia zamówień polegających na powtórzeniu podobnych robót budowlanych, to takich robót nie zlecono.

W toku realizacji zadania Oddział uznał ogółem cztery roszczenia wykonawcy, które zwiększyły jego wynagrodzenie o 768,1 zł tys. netto (944,7 tys. zł brutto). Tak, jak wskazano to powyżej, pomimo uznania roszczeń, nie zawierano aneksów do umowy lub umów na zamówienia dodatkowe.

Informacje dotyczące rozliczeń opisano dalej w obszarze piątym niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 805-910, 922-954, 793-794, 1167-1168, 1428-1437)

W opracowanych przez wykonawcę specyfikacjach technicznych, zatwierdzonych przez Inżyniera Kontraktu (dalej także „Konsultanta”), zawarto zapisy odnoszące się w szczególności do: właściwości materiałów, a także wymaganych warunków atmosferycznych przy układaniu warstw konstrukcji drogi⁴⁴, wykonywaniu elementów betonowych estakady (w tym fundamentów)⁴⁵ oraz przy wykonywaniu oznakowania poziomego⁴⁶.

Zgodnie z postanowieniem PFU, wykonawca był zobowiązany i opracował programy zapewnienia jakości dla poszczególnych kategorii robót.

⁴¹ Ogólnych warunkach Międzynarodowej Federacji Inżynierów Konsultantów (FIDIC) na projektowanie i budowę; COSMOPOLI CONSULTANTS, wydanie angielsko - polskie 2000. Tłumaczenie pierwszego wydania FIDIC 1999.

⁴² Określających zmiany względem warunków ogólnych.

⁴³ Tego samego dnia zostało opublikowane na stronie internetowej zamawiającego i przekazane do publikacji w dzienniku urzędowym UE, gdzie ukazało się 2 grudnia 2014 r. pod nr 2014/S 232-408372.

⁴⁴ W szczególności w specyfikacjach nr. D.04.07.01a; D.05.03.05/a; D.05.03.05/ab.

⁴⁵ W szczególności w specyfikacjach nr. M.11.00.00; M-13.00.00.

⁴⁶ Specyfikacja nr D.07.01.01.

Zasady dokonywania odbiorów określała w szczególności ogólna specyfikacja techniczna⁴⁷, zatwierdzona przez Inżyniera Kontraktu. Wśród obowiązków wykonawcy określała ona m.in. zgłaszanie gotowości do odbioru robót w tym zanikających i ulegających zakryciu (wpisem do dziennika budowy i powiadomieniem Inżyniera).

(akta kontroli str. 315-423, 900-954, 1743-1758)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Umowa z 13 listopada 2014 r. na zaprojektowanie i budowę obwodnicy Brodnicy w § 4 ust. 3 była niezgodna z art. 139 ust. 2 poprzedniego pzp w zw. z art. 77 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁸, z których wynikała konieczność zachowania dla zmiany umowy takiej formy, jaką ustawa przewidywała dla jej zawarcia, a zatem formy pisemnej pod rygorem nieważności, oraz art. 140 ust. 1 poprzedniego pzp, który stanowił, że zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy powinien być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.

Określenie w § 4 ust. 3 Umowy Maksymalnej Wartości Zobowiązania - 107 % kwoty brutto Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej zgodnej z Ofertą Wykonawcy wskazanej w § 4 ust. 2 ww. umowy nie miało podstaw we wskazanej ustawie, która nie przewidywała możliwości zamieszczania w umowie o zamówienie publiczne wartości innej (w tym przypadku maksymalnej) niż wynikająca z oferty wykonawcy, do wysokości której możliwe było bez stosowania poprzedniego pzp dokonywanie zmian przedmiotu świadczenia wykonawcy czy jego wynagrodzenia. Zapis § 4 ust. 3 Umowy przeczył zatem właściwości stosunków zobowiązaniowych zawieranych w trybie poprzedniego pzp, którą była ich niezmienność. Z ustaleń kontroli wynika, że Oddział traktował § 4 ust. 3 Umowy jako uprawnienie do zmiany zakresu świadczeń wykonawcy oraz jego wynagrodzenia w oparciu o szczególne i ogólne warunki kontraktu, bez zawierania dodatkowych aneksów do umowy oraz bez zawierania umów na zamówienia dodatkowe (czyli bez stosowania przepisów o zamówieniu publicznym w tym zakresie). Dopiero ewentualne przekroczenie 107% ceny brutto Inwestycji, wskazanej w § 4 ust. 2 Umowy, skłoniłoby GDDKiA do podejmowania działań wymaganych poprzedniego pzp. Tym samym Oddział chciał pozostawić sobie niejako możliwość niestosowania m.in. art.139 ust. 2 poprzedniego pzp w zw. z art. 77 § 1 kc, czy 144 ust. 1 poprzedniego pzp dopóki np. zmiany wysokości wynagrodzenia związane ze zmianą zakresu prac wykonawcy mieściłyby się w limicie kwoty określonej w § 4 ust. 3 Umowy. Tymczasem intencją ustawodawcy było zagwarantowanie, że Zamawiający nie będzie naruszał przy zamówieniach publicznych swojej pozycji i skonstruuje umowę, która nie będzie naruszała obowiązujących przepisów, w tym m.in. w zakresie równego traktowania wykonawców. Doprowadzenie do sytuacji, w której oferenci mogli składać oferty o charakterze spekulacyjnym (bowiem ewentualne nieprawidłowości w przygotowaniu postępowania mające wpływ na zakres świadczenia będą mogły być rozliczone w ramach § 4 ust. 3 Umowy⁴⁹) przeczyło zasadom wyrażonym w art. 29-

⁴⁷ Specyfikacja nr D-M.00.00.00

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm., dalej: „kc”.

⁴⁹ Co wynikało z projektu Umowy załączonego do SIWZ.

31 poprzedniego pzp i stwarzało ryzyko dla obu stron umowy wykonania zadania niezgodnego z zamówieniem czy zapłaty z tego tytułu roszczeń. Zapis miał dać GDDKiA możliwość rozliczania dodatkowych prac (koniecznych lub też nie dla wykonania Inwestycji) uznaniowo, a nie w oparciu o reżim poprzedniego pzp. Tymczasem zmiana zakresu świadczenia wykonawcy wynikającego z umowy, który nie był tożsamy ze zobowiązaniem wykonawcy zawartym w ofercie, stanowi naruszenie art. 140 ust. 1 poprzedniego pzp.⁵⁰

Skutkiem § 4 ust. 3 Umowy były „dorożumiane” zmiany przez Oddział zakresu zamówienia o łącznej ich wartości 944,8 tys. zł brutto, tj. z naruszeniem 139 ust. 2 poprzedniego pzp w zw. z art. 77 § 1 kc oraz 140 ust. 1 poprzedniego pzp. GDDKiA uznała ogółem, w części lub w całości, cztery roszczenia wykonawcy za prace nieobjęte przedmiotową umową (na ww. kwotę stanowiącą 1,97% wartości Umowy wskazanej w jej § 4 ust. 2). W ocenie NIK Oddział uznając powyższe roszczenia przyznawał wynagrodzenie za zmiany zakresu zobowiązań wykonawcy (co potwierdzają analizy roszczeń) modyfikując przedmiot zamówienia. Co istotne dla negatywnej oceny takiego rozwiązania, pkt 8.6 i 8.8. SIWZ określał, że oferowane ceny mają charakter ryczałtowy⁵¹. Na marginesie należy zaznaczyć, że roszczenie o największej wartości (nr 1), wynikało z nieprawidłowego przygotowania przez Oddział badań geologicznych, co opisano w nieprawidłowości nr 2 w obszarze 2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 272-423, 540-633, 717-719, 805-899, 1049, 1069)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że ze względu na wymagania określone w art. 46 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵² dotyczące limitów zaciąganych zobowiązań, dokonanie wydatku ponad plan i z przekroczeniem uprawnienia jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Określenie w umowie maksymalnej Wartości Zobowiązania określa górną granicę do jakiej rozliczana będzie umowa, z uwzględnieniem klauzul w niej zawartych dotyczących np. waloryzacji wynagrodzenia. Natomiast Cena Kontraktowa to Zaakceptowana Kwota Kontraktowa, podlegająca zmianą zgodnie z kontraktem (subklauzula 14.1 warunków ogólnych). Jest to ostateczna kwota, jaką zamawiający będzie musiał zapłacić wykonawcy po rozstrzygnięciu w trybie kontraktowym wszystkich jego roszczeń, z którymi wystąpił w trakcie realizacji kontraktu (subklauzula 14.3 lit. f). Nawet jeśli uznać, że wynagrodzenie kontraktowe miało charakter rozliczenia ryczałtowego, to jednak Strony wprost przewidywały dopuszczalność korekty tak określonego wynagrodzenia (m.in. w sytuacji zmiany prawa, czy też waloryzacji; odpowiednio subklauzule 13.7 i 13.8). Zgodnie z art. 144 ust. 1 poprzedniego pzp, możliwość uzasadnienia zmiany umowy zależała od przewidzenia tego w ogłoszeniu lub SIWZ oraz określenia warunków takiej zmiany, co w przedmiotowym postępowaniu określono w subklauzuli 20.1 ogólnych warunków kontraktu (ogólne i szczególne warunki były integralną częścią umowy). Przewidywały one procedurę składania roszczeń przez wykonawcę

⁵⁰ Por. Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 16 czerwca 2020 r., sygn. akt KIO/KD27/20.

⁵¹ M.in. cena oferty powinna obejmować całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia w tym również wszelkie koszty towarzyszące wykonaniu, o których mowa w Tomach II-IV niniejszej SIWZ. Koszty towarzyszące wykonaniu przedmiotu zamówienia, których nie ujęto w Wykazie Płatności, Wykonawca powinien ująć w cenach pozycji opisanych w Wykazie Płatności.

w zakresie przedłużenia Czasu na Ukończenie, zmiany Wymaganej Minimalnej Ilości Wykonania, oraz dodatkowej płatności. Określenie wysokości dodatkowego wynagrodzenia zgodnie z ww. warunkami dokonywane było przez Inżyniera (z wymaganym stanowiskiem zamawiającego) w trybie subklauzuli 3.5. Uznanie roszczeń związanych z przyznaniem wykonawcy dodatkowego wynagrodzenia nie powodowało konieczności zawierania aneksów do Umowy, gdyż zgodnie z §4 ust. 4 umowy, Strony mogły aneksować umowę, gdy Cena Kontraktowa miałaby przekroczyć kwotę Maksymalnej Wartości Zobowiązania. W powyższym przypadku Cena Kontraktu nie przekraczała ww. wartości. W sytuacji szczegółowego opisu zasad uznania roszczeń, wprowadzenie innej procedury skutkowałoby naruszeniem art. 144 poprzedniego pzp.

(akta kontroli str. 683-708, 1428-1437)

W odniesieniu do wyjaśnień NIK zauważa, że zgodnie z art. 144 ust. 1 poprzedniego pzp zamawiający był upoważniony do przewidzenia w ogłoszeniu lub SIWZ możliwości zmiany umowy oraz określenia warunków takiej zmiany. Zarówno przepis art. 140, jak i art. 144 tej ustawy nie dawał jednak upoważnienia Oddziałowi do zmiany świadczenia wykonawcy oraz jego wynagrodzenia bez stosownej zmiany umowy. Zmiana ta, na podstawie art. 139 ust. 2 ww. ustawy w zw. z art. 77 § 1 kc, wymagała zachowania formy pisemnej.

(akta kontroli str. 542-543, 568-633, 676, 683-686, 709-716, 1038-1068, 1835-1848)

2. Oddział dokonał nieprawidłowego, tj. niepełnego opisu zamówienia na projektowanie i budowę obwodnicy Brodnicy, poprzez załączenie do PFU dokumentacji geologicznej opisującej warunki gruntowe posadowienia planowanej estakady, która była niezgodna z przyjętą w GDDKiA Instrukcją badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych część I⁵³. Naruszono tym art. 29 ust. 1 poprzedniego pzp.

Dokumentacja geologiczna przedłożona przez Oddział wraz z PFU, obejmująca badania przeprowadzone w latach 2007-2008 dla całego odcinka, a także uzupełniająca dokumentację z kwietnia 2014 r. na zachodnią część planowanych robót drogowych, była przedmiotem szeregu zapytań oferentów, którzy wskazywali wprost na niespójność dokumentacji i braki w rozpoznaniu geologicznym terenu⁵⁴. W toku postępowania Oddział uzupełnił ww. dokumentację o dodatkowe opracowanie dotyczące wschodniego odcinka robót drogowych. Natomiast podłoże gruntowe, na którym miała być posadowiona estakada, pozostało opisane przez dwa opracowania z 2008 r., sporządzone w oparciu o wykonane ogółem 11 otworów badawczych, po jednym na planowaną podpórę (z wyłączeniem podpory 5, od której odsunięto otwór badawczy o ok. 20 m). Tymczasem zgodnie tablicą 3.5 Instrukcji badań podłoża, dla złożonych warunków geologicznych⁵⁵ należało wykonać po dwa wiercenia na podpórę.

⁵³ Opracowaną przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów w 1998 r., przyjętą zarządzeniem nr 2 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z 11 lutego 1998 r. Dalej: „Instrukcja badań podłoża”.

⁵⁴ W szczególności pytania nr 21, 121, 255, 309.

⁵⁵ Opracowania z lat 2007-2008, nie wskazywały wprost na warunki geotechniczne w badanym obszarze. Na złożoność warunków wskazywały wnioski i opinie z opracowań zleconych przez Oddział w 2014 r. W opracowaniu z kwietnia 2014 r. wskazano w pkt 6.1. na złożone warunki gruntowe; w opracowaniu z września 2014 r. wskazano w pkt 5 na złożone warunki wodno-gruntowe.

W ocenie Izby było to przyczyną, dla której konieczne było uznanie roszczenia wykonawcy na wartość robót 883,4 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 324-327, 427, 442, 474, 500, 504-505, 805-825, 1049, 1580-1677, 1827)

Dyrektor Oddziału opisał zakres badań geologicznych podłoża pod estakadę, w tym liczbę wykonanych otworów badawczych oraz ich głębokość. Wskazał, że Oddział reagował na podnoszone przez wykonawców wątpliwości, poprzez przekazanie dodatkowego opracowania z września 2014 r., które zasadniczo dotyczyło części drogowej. Materiały i informacje przekazane przez Zamawiającego w SIWZ były wystarczające do opracowania dokumentacji projektowej, co potwierdza fakt, iż pierwsza dokumentacja posadowienia estakady została przekazana przez wykonawcę niezwłocznie po rozpoczęciu prac, 22 grudnia 2014 r. Dodatkowe badania zostały zlecone przez wykonawcę, ponieważ w ramach optymalizacji rozwiązań projektowych zmieniał ustrój nośny oraz rozwiązania techniczne posadowienia (technologię wykonania pali). Wyjaśniający wskazał ponadto, że dokumentacja geotechniczna, za pomocą której dokonano opisu przedmiotu zamówienia, była wystarczająca do sporządzenia dokumentacji, na podstawie której uzyskano ZRID. Roszczenie wykonawcy rozpatrywano natomiast z zachowaniem obowiązujących w GDDKiA procedur.

(akta kontroli str. 677, 687-688, 1835-1845, 1849-1863)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że niewłaściwe rozpoznanie podłoża pod częścią estakady potwierdza raport rozpatrujący roszczenie. Określa on zakres prac, które wykonawca musiał dodatkowo wykonać, względem prac, które wykonawca pierwotnie zaprojektował na podstawie dokumentacji stanowiącej opis przedmiotu zamówienia. Zmiany te wynikały z opracowania technicznego wykonawcy, w ramach którego przeprowadzono na gruncie pod estakadą kolejne 11 odwiertów (ponad 11 wykonanych ramach badań na zlecenie Oddziału) oraz dodatkowe 11 sondowań.

(akta kontroli str. 805-824, 1662-1677)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Oddział nieprawidłowo przyjął, że określenie w umowie z wykonawcą maksymalnej wysokości zobowiązania na kwotę powyżej ceny ofertowej, pozwala na dokonywanie zmian umowy, w tym wynagrodzenia wykonawcy, a także udzielanie zamówień na prace nieprzewidziane w postępowaniu, bez zastosowania unormowań poprzedniego pzp. Naruszono tym w szczególności zasadę tożsamości przedmiotu umowy z ofertą. Dodatkowo, Oddział nieprawidłowo, z pominięciem wytycznych w Instrukcji badań podłoża, dokonał opisu przedmiotu zamówienia w odniesieniu do rozpoznania geologicznego terenu pod estakadę planowanej obwodnicy Brodnicy. W ocenie NIK skutkowało to uznaniem roszczenia wykonawcy na roboty, które w przypadku przeprowadzania prawidłowych badań, powinny zostać uwzględnione w cenie ofertowej.

W pozostałym skontrolowanym zakresie Oddział wykonywał w prawidłowy sposób, w szczególności postępowanie ogłoszono w wymagany sposób, a sporządzana dokumentacja zawierała niezbędne elementy i zapisy.

3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Nadzór nad postępami prac projektowych oraz robót był zapewniony w szczególności poprzez:

- określenie końcowego terminu prowadzenia prac projektowych i robót wraz z opracowaniem dokumentów niezbędnych do uzyskania pozwolenia na użytkowanie;
- wskazanie terminów dla osiągnięcia tzw. „kamieni milowych”, dwóch dotyczących prac projektowych i dwóch dotyczących robót;
- określenie względem wykonawcy obowiązku sporządzania programu prac projektowych i programu robót (oraz uzyskiwania ich zatwierdzeń).

W toku realizacji zadania dochowano terminów (okresów) osiągnięcia poszczególnych kamieni milowych przez wykonawcę Zadania. Stwierdzono jednak, że firma Konsultanta przedłożyła potwierdzenie spełniania kamieni milowych przypadających na 11 września 2015 r. dopiero pismem z 13 maja 2016 r. Z przedłożonych w oku kontroli wyjaśnień i dokumentów wynikało jednak, że Oddział interweniował w tej sprawie, a opóźnienia w oficjalnym potwierdzeniu ww. wymogów wynikały z konieczności uzupełnienia dokumentacji weryfikacyjnej i czasu na badanie przez firmę konsultanta.

Stwierdzono, że szczegółowy plan realizacji prac projektowych i robót, zawierający pozycje odpowiednie do przedmiaru, tj. umożliwiający ilościowy postęp prac, został sporządzony dopiero w sierpniu 2015 r., tj. po 9 miesiącach od rozpoczęcia umowy z wykonawcą. Oddział wzywał firmę Konsultanta do podjęcia działań do opracowania ww. planów. Z wynagrodzenia firmy Konsultanta za ww. okres dokonano potrąceń, opisanych dalej w obszarze piątym niniejszego wystąpienia.

Analiza ośmiu wybranych pozycji programów prac projektowych i robót, pod kątem dotrzymania określonych terminów wykazała, że opóźnienia wystąpiły w dwóch pozycjach, przy czym w jednej w sposób nieistotny. Pozycję w zakresie wykonania warstwy asfaltu lanego na estakadzie planowano do zakończenia w listopadzie 2015 r., a wykonano w kwietniu 2016 r., co było uzasadnione w szczególności warunkami pogodowymi wymaganymi do realizacji tych robót. Biorąc pod uwagę całościowe zakończenie Zadania w terminie, powyższe nie niosło za sobą negatywnych skutków.

Analiza dokumentacji wskazuje, że dotrzymano terminu zakończenia prac projektowych i robót, tj. 13 czerwca 2016 r. (13 miesięcy od podpisania umowy z wykonawcą, z wyłączeniem okresów zimowych), co potwierdziły w szczególności wpisy w dziennikach budowy podpisane przez inspektorów nadzoru. 14 czerwca 2016 r. wykonawca zwrócił się do Inżyniera Kontraktu o wydanie świadectwa przejęcia, które zostało sporządzone 12 lipca 2016 r. Wskazywało ono na stwierdzone przez Inżyniera wady oraz terminy ich usunięcia (od 31 lipca do 26 września 2016 r.), brakujące wyniki badań (do usunięcia do 31 sierpnia 2016 r.), a także braki w dokumentacji powykonawczej (usunięcie w okresie dwóch tygodni lub do 26 września 2016 r.). Przed wydaniem świadectwa przejęcia, uzyskano wymaganą umową gwarancję i jej zabezpieczenie. Realizacja wszystkich zobowiązań umownych została potwierdzona przez Inżyniera Kontraktu 21 października 2016 r.

Odbiór końcowy nastąpił 27 października 2016 r., z udziałem przedstawicieli wykonawcy, przedstawicieli firmy Konsultanta, przedstawicieli Oddziału. W protokole odbioru nie wskazano wad.

Niezależnie od wykonywania procedur odbiorowych 14 czerwca 2016 r. złożony został wniosek o wydanie decyzji pozwolenia na użytkowanie, którą uzyskano 24 czerwca 2016 r. W uzasadnieniu ww. decyzji wskazano na pozytywną weryfikację przedłożonej dokumentacji oraz brak uwag w toku przeprowadzonej kontroli obowiązkowej.

(akta kontroli str. 721-741, 761-794, 799-804, 1428-1437, 1525-1559, 1793-1810)

Analiza dokumentacji budowy i powykonawczej wskazuje, że dochowywano obowiązków w zakresie dokumentowania odbiorów częściowych oraz odbiorów robót podlegających zakryciu. W szczególności protokolowano przed zakryciem (z udziałem właściwego inspektora nadzoru):

- stan odcinków kanalizacji deszczowej oraz innych wykonywanych i przebudowywanych elementów infrastruktury podziemnej;
- dokumentowano wykonywane prace fundamentowe estakady, jak i prace związane z montażem i spawaniem elementów konstrukcji stalowej tego obiektu;
- odbierano wykonanie podbudów i warstw nośnych drogi.

Wykonawca sporządzał opisane w SST pomiary dotyczące jakości wyrobów budowlanych, pobierał próbki oraz dokumentował wyniki przeprowadzonych badań⁵⁶. Ogółem wykonawca zrealizował 2672 badania, z czego 1829 (68,5%) z udziałem przedstawiciela firmy konsultanta⁵⁷. Ponadto 1062 badania, na zlecenie przedstawicieli firmy Konsultanta, wykonano w laboratorium Oddziału⁵⁸.

Przebieg robót budowlanych oraz zdarzenia i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania (w tym mające znaczenie dla prawidłowości wykonywania) dokumentowano w dziennikach budowy, które prowadzono odrębnie dla poszczególnych rodzajów prac (drogowe, mostowe, sanitarne, elektryczne i teletechniczne). Stwierdzono, że o ile dzienniki budowy zawierały wpisy wymagane przepisami prawa⁵⁹, to brakowało w nich części wpisów wymaganych specyfikacjami technicznymi dotyczącymi jakości wyrobów budowlanych, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań. Opisano to dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

⁵⁶ Gromadzono dokumenty m.in. określające parametry materiałów wbudowywanych, z akceptacją właściwego inspektora nadzoru. W przypadku m.in. betonu, mieszanek mineralno-cementowych i mineralno-asfaltowych, dokumentacja obejmowała protokoły z badań zgodności z wymaganymi parametrami. Udokumentowano także prawidłowość wykonania elementów infrastruktury sanitarnej, elektrycznej i teletechnicznej odpowiednio dla poszczególnych sieci: protokoły szczelności, protokoły pomiarów rezystencji itp., a także protokoły odbiorów z udziałem gestorów poszczególnych sieci.

⁵⁷ W poszczególnych kategoriach robót przedstawiciel konsultanta uczestniczył w min. 50% badań (minimalny parametr wymagany umową z firmą konsultanta) do 100%.

⁵⁸ Przy wymaganiu w umowie z firmą konsultanta min. 10% badań w głównych asortymentach robót drogowych, mostowych i branżowych przewidzianych w SST.

⁵⁹ W okresie realizacji inwestycji – zgodnie z rozporządzeniem wydanym na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm). Wyjątkiem był brak dat dokonywania wpisów przez inspektora nadzoru w branży mostowej na sześciu pierwszych stronach właściwego dziennika budowy. Ze względu na dokonane potrącenia wynagrodzenia firmy konsultanta za ten okres, nie stanowi to nieprawidłowości w zakresie nadzoru ze strony Oddziału.

W toku odbiorów robót wykonawca przedłożył także powykonawczy projekt budowlany i powykonawczy projekt wykonawczy, w których wskazano na zmiany dokumentacji projektowej, z potwierdzeniem, że miały one charakter nieistotny⁶⁰.

(akta kontroli str. 721-741, 1000-1033, 1303-1361, 1364-1421, 1563-1579, 1793-1810)

Dokumentacja powykonawcza, a także przeprowadzone 15 listopada 2023 r. oględziny NIK, potwierdziły zrealizowanie Zadania w zakresie rzeczowym określonym we wniosku o dofinansowanie. Nie stwierdzono istotnych zmian względem dokumentacji powykonawczej. W Zadaniu wykonano powierzchniowe odwodnienie drogi, w szczególności na nasypach prowadzących na estakadę, które w ocenie NIK ograniczyło szerokość nawierzchni poniżej wymaganych 7m, co opisano dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

W toku oględzin potwierdzono zgodność wykonanego oznakowania ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu.

(akta kontroli str. 742-756, 1169-1170, 1678-1726)

3.2. W okresie realizacji Zadania wykonawca zwrócił się z siedmioma⁶¹ roszczeniami o zapłatę za zrealizowane prace wykraczające ponad przedmiot zamówienia. W trzech przypadkach, w następstwie negatywnej opinii Inżyniera Kontraktu, Oddział w całości je odrzucił. Cztery roszczenia zostały uznane w części, wskutek czego zwiększono wynagrodzenie wykonawcy o łącznie 944,8 tys. zł brutto, tj. o 1,97% wartości umowy. Dotyczyło to roszczeń:

- nr 1 o dodatkowe koszty związane z niegodnością między założonym a istniejącym stanem geotechnicznym;
- nr 2 i nr 5 w związku z brakiem dostępu do części placu budowy, także z dodatkowymi robotami wynikającymi z zalegających na nim nielegalnych składowisk odpadów;
- nr 10 o koszty robót wykonanych w następstwie audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego na zakończenie inwestycji.

Szczegóły dotyczące przygotowania dokumentacji geologicznej opisano w sekcjach „stwierdzone nieprawidłowości” w obszarze 2.

(akta kontroli str. 1069)

3.3. Jak wskazano w obszarze drugim niniejszego wystąpienia nie udzielano zamówień dodatkowych i uzupełniających, a roszczenia wykonawcy rozliczono w ramach maksymalnej kwoty zobowiązania, wynoszącej 107% ceny kontraktowej.

(akta kontroli str. 683-706, 1428-1437)

3.4. Organizację nadzoru ze strony Oddziału nad procesem inwestycyjnym opisano w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia. Bezpośredni nadzór nad realizacją

⁶⁰ W dokumentacji wskazano także na zmiany istotne (zmianę w zakresie ekranów akustycznych, zmianę lokalizacji kolektora kanalizacji deszczowej, budowę kanału technologicznego), na które uzyskano 6 sierpnia 2015 r. zmianę zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Nieistotność pozostałych zmian naniesionych w wykonawczym projekcie budowlanym potwierdzili w szczególności projektanci z poszczególnych branż.

⁶¹ Ponadto czterem roszczeniom nadano numer, nie zostały jednak oficjalnie złożone.

Zadania ze strony Oddziału sprawował wyznaczony Kierownik Projektu oraz podległy mu członek zespołu⁶².

(akta kontroli str. 968-995)

Ponadto zarządzenie i nadzór nad Zadaniem sprawował podmiot zewnętrzny – firma Konsultanta, na podstawie umowy z 7 listopada 2014 r.⁶³, który jednocześnie pełnił rolę Inżyniera Kontraktu, w zakresie wskazanym w warunkach ogólnych i szczególnych umowy na wykonanie zadania, a także zapewniał wykonywanie czynności inspektora nadzoru inwestorskiego w zakresie określonym w przepisach prawa i warunkach decyzji stanowiących podstawę realizacji Zadania. Firma Konsultanta była zobowiązana do działania w oparciu o zgody i w porozumieniu z Kierownikiem Projektu, a w swoich czynnościach winna respektować m.in. unormowania w zakresie zamówień publicznych, a także wytycznych dla projektów finansowanych ze środków POIiŚ 2014-2020. Do obowiązków ww. podmiotu należała m.in. analiza roszczeń wykonawców, bieżący nadzór nad realizacją robót, identyfikowanie i prowadzenie ewidencji podwykonawców i udział w procedurze ich zgłaszania.

Wśród szczegółowych obowiązków Konsultanta wskazano m.in. obowiązki:

- nadzorcze nad prowadzonymi przez wykonawcę Zadania pracami projektowymi, w tym m.in. weryfikację dokumentacji projektowej (w tym z PFU), nadzór nad uzyskiwaniem przez wykonawcę niezbędnych uzgodnień, pozwoleń i decyzji;
- w zakresie zarządzania Projektem obejmujące w szczególności: organizowanie i przewodniczenie comiesięcznym radom budowy, naradom koordynującym, spotkaniom organizowanych na wniosek uczestników procesu budowlanego, weryfikację dokumentacji materiałów podlegających wbudowaniu i ich akceptacji, akceptacja sprzętu i urządzeń pomiarowych, weryfikacja zmian w personelu wykonawcy, analiza konieczności zmian technicznych;
- dotyczące jakości i obmiarów, w tym m.in.: kontrolę prac geodezyjnych, prowadzenie regularnych inspekcji placu budowy, kontrole m.in. zgodności wykonywanych robót z dokumentacją projektową, bezpieczeństwa pracy, bezpieczeństwa ruchu, zgodności oznakowania z czasową organizacją ruchu, powiadamiania wykonawcy o stwierdzonych wadach i sposobach ich usunięcia we wskazanych terminach, weryfikacja i akceptacja PZJ;
- w zakresie analizy postępu robót, obejmujące m.in.: bieżące analizy i identyfikacja problemów mogących mieć wpływ na realizację Projektu, monitorowania postępu prac projektowych i robót budowlanych, sporządzenie miesięcznych analiz efektywności zarządzania w odniesieniu do programu realizacji Zadania, nadzór nad realizacją prac w porównaniu do programu, w tym wzywanie do korekt programu;
- w zakresie pomiarów i badań kontrolnych, a w szczególności: uczestniczenia w co najmniej połowie pomiarów, badań i pobranych próbek przez wykonawcę; zlecenia, uczestniczenia i monitorowania co najmniej 10% badań z głównych

⁶² Za wyjątkiem okresu kwiecień-lipiec 2015 r., w którym zespół działał jednoosobowo.

⁶³ Wykonawcą tej umowy było konsorcjum firm ECMG GmbH z Wiednia oraz SGS Polska Sp. z o.o. z Warszawy (dalej „Konsultant”).

asortymentów robót drogowych i branżowych (wykonywanych w laboratorium zamawiającego); zatwierdzania harmonogram pobrania próbek i monitorowania postępów, wyliczania comiesięcznych wskaźników pobrania i raportowania go zamawiającemu;

- w zakresie dokonywania odbiorów, w tym dokonywania odbiorów: dokumentacji projektowej, jakościowych materiałów, częściowych, robót zanikających i podlegających zakryciu, końcowych; także weryfikację dokumentacji wymaganej do dokonania odbioru i dokumentacji niezbędnej do uzyskania pozwolenia na użytkowanie,
- w zakresie rozliczenia, w tym: sprawdzania rozliczeń, wystawiania przejściowych świadectw płatności, potwierdzania kwot bezspornie należnych wykonawcy.

(akta kontroli str. 1000-1033)

Nadzór nad realizacją inwestycji zlecono podmiotowi zewnętrznemu wyłonięmu 17 października 2014 r. w drodze prawidłowo przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w trybie przetargu nieograniczonego). W szczególności, Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) zawierała elementy określone w art. 36 ustawy pzp⁶⁴, powołano komisję przetargową, wymagano od oferentów złożenia wadium, sporządzono prawidłowy protokół postępowania o udzielenie zamówienia. Zawarta umowa o pełnienie nadzoru była zgodna z SIWZ.

(akta kontroli str. 19)

W związku z zleceniem wykonania Zadania w systemie zaprojektuj i wybuduj, obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego został nałożony na wykonawcę.

(akta kontroli str. 353)

3.4. W toku realizacji umowy Inżynier Kontraktu zatwierdzał materiały podlegające wbudowaniu w zakresie robót drogowych, mostowych i innych branżach, a także zatwierdzał receptury na beton (w robotach drogowych, jak i mostowych) i mieszanki tworzące warstwy drogi. Powyższe zgromadzono w dokumentacji powykonawczej⁶⁵

(akta kontroli str. 721-741)

3.5. W związku z negatywnymi wynikami badań dotyczącymi warstw drogi, z wynagrodzenia wykonawcy potrącono kwotę wynoszącą 25,5 tys. zł. brutto. Nie stwierdzono innych potrąceń lub kar umownych naliczonych lub podlegających naliczeniu w związku z nieterminowym lub nieprawidłowym wykonaniem prac projektowych oraz robót budowlanych przez wykonawcę obwodnicy Brodnicy.

(akta kontroli str. 793-794, 1176)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ramach nadzoru nad realizacją umowy z 13 listopada 2014 r. na projektowanie i budowę Zadania Oddział nie zapewnił rzetelnego odbioru ostatecznego robót w odniesieniu odcinków drogi klasy „GP” o szerokości jezdni mniejszej niż 7,00 m

⁶⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).

⁶⁵ Ogółem siedem segregatorów zawierających deklaracje właściwości użytkowych wbudowanych elementów i certyfikaty zgodności wbudowanych materiałów, ponadto w odrębnym segregatorze zamieszczono korespondencję dotyczącą zatwierdzania receptur.

(tj. o szerokości pasa ruchu mniejszej niż 3,50m)⁶⁶, niespełniających wymogów dla drogi tej klasy określonych w § 15 ust. 1 pkt. 3⁶⁷ rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁶⁸. Było to następstwem wykonania ścieków przykrawężnikowych z kostki kamiennej.

(akta kontroli str. 742-756, 1678-1726)

Dyrektor Oddziału wskazał, że ściek przykrawężnikowy nie zawęził jezdni, a oczekiwanie dla jego lokalizacji poza jezdnią, jest bezpodstawnym wymaganiem jej poszerzenia. Fakt, że ww. element odwodnienia jest częścią jezdni potwierdza dokumentacja projektowa, w szczególności odpowiednia specyfikacja techniczna, która określa m.in. wymagania i badania nawierzchni ścieku, odpowiednio do specyfikacji technicznej nawierzchni z kostki kamiennej. W PFU i pierwotnej dokumentacji projektowej przewidziano wykonanie ścieków przykrawężnikowych w ciągu głównym drogi w obszarze ronda Olsztyńskiego, przy szerokości między krawężnikami 7m. Dopuszczalność zmian projektowych w odniesieniu do wykonania ścieków przykrawężnikowych przewidziano już w odpowiedziach udzielanych oferentom w postępowaniu o zamówienie publicznych⁶⁹.

Nie można ponadto interpretować przepisów określających, definiujących elementy drogi, jako zakazu lokalizowania ścieków przykrawężnikowych w jezdni. Wyraźny zakaz dotyczył lokalizacji w pasie drogi jednego elementu odwodnienia drogi – studzienek ściekowych. Gdyby ustawodawca chciał zakazać lokalizacji ścieku w szerokości pasa ruchu zaznaczyłby to jednoznacznie w rozporządzeniu, podobnie jak zrobił to w przypadku ww. studzienek.

(akta kontroli str. 683-708, 1428-1437)

NIK zwraca uwagę, że:

- PFU w pkt. 2.1.2 określała wprost rodzaje nawierzchni na poszczególnych drogach objętych zadaniem. Nie przewidziano tam nawierzchni z kostki kamiennej do stosowania na drodze krajowej – obwodnicy Brodnicy⁷⁰;
- ściek przykrawężnikowy nie spełnia wymagań równości nawierzchni poprzecznej i podłużnej określonej w specyfikacji technicznej dla nawierzchni drogi krajowej⁷¹. Ponadto dla nawierzchni drogi krajowej (bitumicznej) określono także

⁶⁶ Dokonane w toku oględzin pomiary szerokości jezdni bitumicznej na podjeździe na estakadę z kierunku Olsztyna (odcinku o maksymalnym odchyleniu szerokości) wykazały 6,7-6,8 m.

⁶⁷ O treści: „Szerokość pasów ruchu, z zastrzeżeniem § 16, powinna wynosić: (...) 3) na drodze klasy GP i G - 3,50 m (...)”.

⁶⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 124; Przepis ten określa dla drogi o klasie odpowiadającej obwodnicy Brodnicy szerokość pasa ruchu 3,5 m, co przy dwóch pasach powinno dawać szerokość 7 m.

⁶⁹ M.in. odpowiedź zamawiającego na pytanie nr 19 złożone w procedurze przetargowej.

⁷⁰ Nawierzchnię z kostki kamiennej przewidziano wyłącznie na wewnętrznym pierścieniu ronda o szerokości 2,5 m. PFU dopuszczało zmiany w zakresie rozwiązań nawierzchni i konstrukcji drogi, wskazując jednak na konstrukcje typowe i wymagane parametry konstrukcji zamiennych. W toku inwestycji faktycznie dokonano zmian, po przedstawieniu dokumentacji zamiennej i uzyskaniu zgody. Konstrukcja zamienna nadal jednak nie wskazywała na nawierzchnie z kostki kamiennej w ciągu głównym drogi.

⁷¹ Wskazanej w dokumentacji projektowej i zamiennej nawierzchni – warstwy ścieralnej. Specyfikacja D.05.03.05/ab dla nawierzchni z betonu asfaltowego – warstwy ścieralna, w pkt. 6.4.2.5 określała wartość dopuszczalnych odchyłek równości podłużnej nieprzekraczające 6 mm, a równości poprzecznej nie większe niż 8 mm. Specyfikacja D.08.05.01 dla ścieku przykrawężnikowego określała

wymagania w zakresie współczynnika tarcia⁷², których nie określono dla ścieku przykrawężnikowego.

W ocenie NIK powyższa nieprawidłowość miała jednak ograniczony wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, ze względu na: wykonanie ww. ścieków na odcinku z wyłączonym ruchem pieszych i rowerzystów.

(akta kontroli str. 424-490, 942-960, 1678-1742, 1752-1758)

2. Do dzienników budowy nie dokonywano wpisów danych dotyczących jakości wyrobów budowlanych, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań z podaniem kto je przeprowadzał, co było wymagane w SST (pkt 6.8 str. 23).

(akta kontroli str. 1314-1315, 1352-1361)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in., że ww. wymóg Specyfikacji został wypełniony w oddzielnych dokumentach kontraktowych, które w istocie stanowią załączniki do dziennika budowy (co dopuszcza Specyfikacja). Biorąc pod uwagę ilość wykonywanych badań, zamieszczenie ich opisów w treści dziennika budowy spowodowałoby, że nie byłby on czytelny.

(akta kontroli str. 1301)

NIK zauważa, że dokumentacja z przeprowadzonych badań nie może być uznana za załącznik do dziennika budowy, albowiem nie została oznaczona kolejnym numerem załącznika do dziennika budowy, jak wymaga SST (pkt 6.8 str. 22).

(akta kontroli str. 1352)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wynik realizacji zadania inwestycyjnego, a także zakończenie zadania w terminie. W szczególności zgromadzono wymaganą dokumentację powykonawczą, a w toku oględzin nie stwierdzono niewykazanych odstępstw od dokumentacji projektowej. Dokonano odbioru zgodnie z procedurami określonymi w umowie z wykonawcą Zadania.

Stwierdzone rozwiązanie zawężające jezdnię na fragmencie obwodnicy Brodnicy, ze względu na ograniczony zakres oraz wykonanie na odcinku z wyłączonym ruchem pieszych i rowerzystów, nie miało istotnego wpływu na ocenę prawidłowości nadzoru nad realizacją Zadania. Także braki wpisów w dziennikach budowy w zakresie jakości robót i wyrobów, jakkolwiek stanowiły naruszenie zapisów SST, w świetle zgromadzenia pozostałej dokumentacji wbudowanych wyrobów i przeprowadzonych badań, nie stanowią istotnej nieprawidłowości.

4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją

Opis stanu faktycznego

4.1. Za dokumentację dotyczącą utrzymania DK 15 na odcinku 244+539-312+808, w tym także odcinkiem obejmującym Zadanie, odpowiadał Rejon Utrzymania w Toruniu. Dokumentacja obejmowała w szczególności książkę drogi wraz z dokumentacją kontroli okresowych stanu dróg, a także dzienniki objazdu drogi.

w pkt 6.2.3 inny sposób wykonywania badań i parametry – równość nawierzchni 10 mm, oraz dopuszczalne spadki poprzecznie – w tolerancji odchylenia nieprzekraczającego 5%.

⁷² Pkt 6.4.2.6 specyfikacji D.05.03.05/ab.

Ponadto w Wydziale Mostów prowadzono książkę obiektu mostowego wykonanego w ramach Inwestycji, a także gromadzono dokumentację przeglądów okresowych ww. obiektu.

W Oddziale przechowywano także zatwierdzoną stałą organizację ruchu⁷³.

Książkę drogi i książkę obiektu mostowego prowadzono z zachowaniem wzorów określonych w załączniku nr 1 i 4 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 tunelom⁷⁴.

(akta kontroli str. 757-760, 1814-1830, 1826-1845, 1887-1919)

4.2. W latach 2017-2023 zapewniono realizację dyspozycji określonych w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, dotyczących wykonywania kontroli okresowych, w tym zapewniono odpowiednią częstotliwość i zakres prowadzonych czynności. Wyniki okresowych kontroli wynikających z art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego i objazdu dróg dokumentowano w formie protokołów, których zakres był zgodny z ww. wymogami.

(akta kontroli str. 1814-1825)

4.3. W toku kontroli okresowych do 2019 r. nie wnoszono uwag do stanu odcinka DK15 objętego inwestycją a także do oddanego obiektu mostowego. Pierwsze uwagi zawarto w protokole przeglądu wykonanego w 2020 r. Wskazano na uszkodzenia chodników w obszarze ronda, spowodowane przez ruch⁷⁵, a także stwierdzone ubytki powłok malarskich barier w na wiadukcie⁷⁶. Uwagi miały charakter drobny, bez wpływu na warunki eksploatacji⁷⁷.

(akta kontroli str. 1814-1825)

4.4. W latach 2017-2023 przeprowadzono ogółem 8 przeglądów gwarancyjnych odcinka powstałego w wyniku zadania. Wskazywały one na od 4 do 19 usterek, odnoszących się w większości przypadków do uszkodzeń wyników robót ziemnych, stanu roślinności, uszkodzeń powłok ochronnych, uszkodzeń elementów dylatacji, uszkodzeń lub spękań nawierzchni. W protokołach przeglądów wyznaczano terminy usunięcia lub zalecano obserwację, celem ustalenia przyczyny usterki. W kolejnych protokołach potwierdzano wykonanie przez wykonawcę zaleceń z poprzedniego przeglądu gwarancyjnego. Ponadto w protokole z 2021 r. wskazywano na negatywne wyniki badań współczynnika tarcia nawierzchni. W protokole z 2022 r. wskazano na przeprowadzone przez wykonawcę zabiegi uszorstnienia nawierzchni, załączono także wyniki badań potwierdzających skuteczność podjętych działań.

(akta kontroli str. 1814-1825)

W toku przeprowadzonych 15 listopada 2023 r. oględzin NIK nie stwierdziła usterek, wad w obszarze inwestycji, które wskazywałyby na nierzetelność dokonywanych

⁷³ Pierwotna, przygotowana przez poprzedniego zarządcę, kolejną, zatwierdzoną 10 kwietnia 2019 r. i wprowadzoną 17 czerwca 2020 r.

⁷⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁷⁵ Nie była to uwaga istotna i podlegająca niezwłocznemu usunięciu, powtarzano ją w kolejnych protokołach.

⁷⁶ Powtarzane w kolejnych protokołach, od 2021 r. także uzupełnienie powłok malarskich konstrukcji stalowej znajdującej się pod estakadą. Od 2021 r. podnoszono kwestie potrzeby koszenia roślinności na skarpach.

⁷⁷ W protokołach w szczególności potwierdzano brak zagrożenia dla życia i zdrowia i brak zagrożenia katastrofą budowlaną.

przeeglądów okresowych i gwarancyjnych. Potwierdzono wykonanie wszelkich zaleceń i usunięcie usterek, w przypadku których wskazano termin poprzedzający dzień oględzin. Biorąc pod uwagę upływanie ponad 7 lat od zakończenia robót, stan drogi, estakady wraz z towarzyszącymi im urządzeniami, a także oznakowania był prawidłowy, odpowiadał ocenom zawartym w protokołach kontroli okresowych.

(akta kontroli str. 742-756)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Inwestycja była utrzymywana w prawidłowym stanie technicznym, co potwierdzały protokoły przeeglądów okresowych, przeprowadzanych z zachowaniem stosownych przepisów. Rzetelnie przeprowadzane przeeglądy gwarancyjne skutkowały usuwaniem stwierdzonych usterek.

OBSZAR

5. Rozliczenie inwestycji

Opis stanu
faktycznego

5.1. Na wykonanie inwestycji Oddział wydatkował łącznie 55 787,1 tys. zł brutto, w tym m.in.: 3 490,2 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowej⁷⁸, 3 572,5 tys. zł na wykup gruntów, 46 676,5 tys. zł na wykonanie robót, 1 591,2 tys. zł na nadzór inwestorski.

(akta kontroli str. 66)

5.2. Badanie 10 faktur o największej wartości wystawionych przez wykonawcę wykazało, że rozliczenia robót zostały dokonane przez Oddział w sposób terminowy, zgodny z zaakceptowanymi przez Inżyniera Kontraktu Przejściowymi Świadczeniami Płatności prawidłowo określającymi wysokość wypłacanego wynagrodzenia. Dotrzymanie harmonogramu robót opisano w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

Oddział nie dokonywał płatności na rzecz podwykonawców.

(akta kontroli str. 95-120, 713-719, 1434)

5.3. Badanie 10 faktur o największej wartości wystawionych przez Konsultanta wykazało, że rozliczenia sprawowanego nadzoru zostały dokonane przez Oddział w sposób terminowy, zgodny z warunkami umowy, w tym faktury zawierały zatwierdzone przez Kierownika Projektu miesięczne zestawienia czasu pracy Personelu Konsultanta, zestawienia elementów rozliczeniowych, Karty Obmiaru Jakości Pracy Konsultanta, dokument obrazujący wartość płatności przed dokonaniem korekty waloryzacyjnej i wartość płatności po dokonaniu korekty waloryzacyjnej.

Ogólna wartość wynagrodzenia wypłacona Konsultantowi była niższa, aniżeli wynikająca z umowy (1 591,2 tys. zł w stosunku do 1 819,0 tys. zł⁷⁹, tj. 87,4%) z powodu naliczenia kary umownej (52,0 tys. zł), mniejszego zaangażowania personelu w pierwszym półroczu 2015 r. oraz z powodu korekt sporządzonych przez Oddział w Karcie Obmiaru Jakości Pracy Konsultanta. Oddział weryfikował rzetelność

⁷⁸ Z tego 2 015 500 zł poniesione przez Wykonawcę.

⁷⁹ Wynagrodzenie szacowane.

raportów Konsultanta dotyczących nakładu pracy na sprawowanie nadzoru: badanie płatności za 10 miesięcy z lat 2015-2016 wykazało, że Oddział nie uznał części sprawozdawanych godzin pracy na łączną kwotę 55,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 7-8, 720, 1000-1034, 1183-1297, 1362-1363)

Inwestycja została rozliczona przez GDDKiA i w konsekwencji otrzymano dofinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko za wykonane roboty budowlane w wysokości 47 662,1 tys. zł (tj. 97,9% poniesionych na ten cel wydatków) oraz za nadzór nad robotami budowlanymi w wysokości 1 274,4 tys. zł (tj. 80,1% poniesionych na ten cel wydatków).

(akta kontroli str. 59-68, 71, 88-89, 1038)

5.4. W Oddziale zorganizowano i sprawowano nadzór nad rozliczeniem wykonania inwestycji. Przed dokonywaniem płatności faktury wystawione przez wykonawcę i Konsultanta podlegały kontroli merytorycznej (tj. pod względem zgodności faktury z warunkami umowy) przez upoważnionych pracowników. Osoby uczestniczące w procesie dokonywania wydatków posiadały odpowiednie wykształcenie oraz doświadczenie.

(akta kontroli str. 100-119, 955-999)

5.5. Inwestycja była przedmiotem kontroli z 2016 r. i 2022 r. przeprowadzonej przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT), w ramach której zbadano m.in. trwałość projektu, zachowanie celu i jego promocję. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości i nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

(akta kontroli str. 48-58, 1035-1037, 1302)

Ponadto w toku realizacji Zadania, wykonywane roboty były dwukrotnie poddawane kontroli Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, co zostało udokumentowane w dziennikach budowy. Nie wskazano na nieprawidłowości lub zalecenia. Powyższy organ przeprowadził także 21 czerwca 2016 r. kontrolę obowiązkową poprzedzającą wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W protokole ww. kontroli nie wskazano na jakiegokolwiek nieprawidłowości⁸⁰.

(akta kontroli str. 1793-1810)

5.6. W związku z realizowaną inwestycją do Oddziału wpłynęło pięć wniosków:

- a) z 13 stycznia 2014 r. w sprawie zmiany kierunku trasy przejazdu samochodów oraz sprzętu budowlanego (rozpatrzony pozytywnie);
- b) z 6 października 2015 r. w sprawie odszkodowania Oddziału związanego m.in. ze zniszczeniem budynku wskutek prowadzonych robót budowlanych (rozpatrzony negatywnie z powodu braku kompetencji – naprawa ewentualnych uszkodzeń jest obowiązkiem wykonawcy inwestycji);
- c) z 4 listopada 2015 r. w sprawie usunięcia szkody w ogrodzeniu wskutek prowadzonych robót budowlanych (rozpatrzony negatywnie z powodu stwierdzenia odmiennego stanu faktycznego).
- d) z 2 lutego 2015 r. w sprawie konieczności zaprzestania robót grożących powstaniem szkody majątkowej (rozpatrzony częściowo pozytywnie: objęcie budynku szczególnym nadzorem);

⁸⁰ W protokole kontroli wskazano m.in., że stwierdzone odstępstwa od zatwierdzonej dokumentacji budowlanej mają charakter nieistotny.

e) z 13 listopada 2015 r. w sprawie pogłębienia rowu melioracyjnego (rozpatrzony pozytywnie).

W każdej ww. sprawie Oddział podjął czynności zmierzające do wnikliwego rozpoznania stanu faktycznego oraz załatwił sprawy w terminach.

Wykonawca pozostawał z Oddziałem w sporze sądowym polegającym na żądaniu przez wykonawcę dodatkowych płatności za m.in. usunięcie kolizji przyłącza wodociągowego, w łącznej wysokości 112,1 tys. zł. W tej sprawie zawarto ugodę sądową, w ramach której wykonawca wycofał pozew w całości i zrzekł się roszczeń.

(akta kontroli str. 20, 22-38, 121-122, 707)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rozliczanie środków publicznych na inwestycję. Działania w tym zakresie były objęte nadzorem bieżącym i następowały zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie, a płatności na rzecz wykonawcy i Konsultanta zostały prawidłowo rozliczone.

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:

Wnioski

1. Wpisywanie do dzienników budowy informacji wymaganych w SST.
2. Dokonywanie rzetelnych odbiorów robót.
3. Zawieranie aneksów do umów w przypadku dokonywania zmian w przedmiocie zamówienia za dodatkowym wynagrodzeniem.
4. Dokonywanie właściwego opisu przedmiotu zamówienia za pomocą dokumentacji geotechnicznej.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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
wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 22 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy

(-) Grzegorz Piotrowski
doradca ekonomiczny

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

(-) Leszek Murat
główny specjalista kontroli
państwowej