



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.4.1.2024

Marcin Pokojski
Dyrektor Oddziału
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Olsztynie
Al. Warszawska 89
10-083 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.151.2024 Komisji Rozstrzygającej z dnia 30 września 2024 r.

P/24/052 – Realizacja zadań związanych z budową obwodnic

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie, Al. Warszawska 89, 10-083 Olsztyn, dalej: GDDKiA O/Olsztyn lub Oddział.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Pokojski, Dyrektor Oddziału, od 29 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mirosław Niecewicz – Dyrektor Oddziału od 23 października 2006 r. do 26 lutego 2024 r. oraz Jarosław Kaczor – Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji od 27 lutego 2024 r. do 28 marca 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie budowy wybranych obwodnic. 2. Wyłonienie wykonawcy inwestycji. 3. Wykonanie obwodnicy oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. 4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą. 5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2013-2024 (do dnia 6 czerwca 2024 r.) 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Justyna Lis, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/34/2024 z 19 lutego 2024 r. 2. Andrzej Sibierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/38/2024 z 11 marca 2024 r. 3. Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/41/2024 z 14 marca 2024 r. (akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność GDDKiA O/Olsztyn w skontrolowanym zakresie. Przedstawioną ocenę uzasadniają: – prawidłowe zaplanowanie i przygotowanie do realizacji objętej badaniem inwestycji; – prawidłowe wyłonienie wykonawcy; – prawidłowa realizacja budowy obwodnicy oraz właściwe sprawowany nadzór nad realizacją poszczególnych procesów inwestycyjnych; – prawidłowo utrzymany stan techniczny obiektów budowlanych objętych kontrolą; – wydatkowanie i rozliczanie środków na inwestycje zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz zawartymi umowami.
---------------------	---

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie budowy wybranych obwodnic

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w GDDKiA O/Olsztyn przygotowano i zrealizowano inwestycję pn. „Budowa drogi ekspresowej S51 Olsztyn – Olsztynek na odcinku Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe”⁴. Odcinek obwodnicy Olsztyna budowany w ciągu drogi S51 omija miasto od południowo-wschodniej strony. Droga zlokalizowana jest na terenie Olsztyna oraz gmin: Stawiguda, Purda i Barczewo. Przebiega od drogi S51 w sąsiedztwie miejscowości Tomaszkowo, poprzez okolice miejscowości Bartążek, Szczesne i Klebark Mały, do drogi krajowej nr 16 w okolicy Wójtowa. Połączenie z siecią dróg lokalnych zapewniają węzły: Olsztyn Jaroty, Olsztyn Wschód oraz Olsztyn Pieczewo. Obwodnica Olsztyna w ciągu drogi S51 łączy się na węźle Olsztyn Południe z oddanym do ruchu 6 grudnia 2018 r. odcinkiem obwodnicy w ciągu DK16 Olsztyn Zachód - Olsztyn Południe.

(akta kontroli str. 2012-2090)

1.2. Zgodnie z uzgodnionym 11 grudnia 2014 r. przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju Programem Inwestycji „Budowa drogi S51 Olsztyn – Olsztynek”, obejmującym dwa zadania, tj. odcinki: Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe oraz Olsztyn Południe – Olsztynek, podstawowymi celami tej inwestycji były m.in.:

- stworzenie bezpiecznego odcinka krajowego ciągu drogowego drogi ekspresowej, dostosowanego do tranzytowego ruchu samochodowego osobowego i ciężarowego oraz do sezonowego, intensywnego ruchu turystycznego,
- przejęcie zewnętrznego i częściowo wewnętrznego ruchu tranzytowego z układu ulicznego Olsztyna,
- zwiększenie poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego,
- dostosowanie parametrów techniczno-użytkowych drogi do prognozowanego natężenia ruchu,
- poprawa jakości wewnętrznych powiązań komunikacyjnych województwa warmińsko-mazurskiego,
- poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Olsztyna i okolic.

We wniosku o dofinansowanie projektu „Budowa drogi ekspresowej S51 na odcinku Olsztyn – Olsztynek”, złożonym w październiku 2015 r. do Centrum Unijnych Projektów Transportowych⁵, wskazano m.in. następujące wskaźniki wykonania rzeczowego tego projektu, z 2019 r. jako docelowym rokiem ich osiągnięcia:

- całkowita długość nowych dróg – 29,39 km,
- długość wybudowanych dróg ekspresowych – 26,89 km,
- długość wybudowanych dróg krajowych – 2,5 km,
- całkowita długość nowych dróg w województwie warmińsko-mazurskim – 29,39 km.

Do realizacji, spośród pięciu przygotowanych wariantów Obwodnicy, po przeprowadzonej analizie kosztów i korzyści, wybrano wariant II (niebieski), jako najkorzystniejszy ze względów środowiskowych i społecznych.

³ 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.

⁴ Dalej: Obwodnica, Zadanie, Projekt, Inwestycja.

⁵ Dalej: CUPT.

Przygotowana dla budowy Obwodnicy dokumentacja planistyczna obejmowała m.in.:

- koncepcję programową budowy całokształtowej obwodnicy Olsztyna w ciągu dróg krajowych nr 16 i nr 51,
- projekt budowlany i wykonawczy budowy obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16 wraz z nadzorem autorskim,
- dostosowanie dokumentacji projektowej na budowę obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16 do realizacji w dwóch zadaniach,
- dokumentację geologiczną dla obiektów mostowych nad rzeką Łyną i Bagnem Klebarskim wraz z opinią naukowo-techniczną dotyczącą ich posadowienia i koncepcją tych obiektów,
- opiniowanie warunków technicznych i uzgodnień, sprawdzenie dokumentacji projektowych branży sanitarnych i melioracji pod względem zgodności z warunkami technicznymi,
- opiniowanie warunków technicznych i uzgodnień, sprawdzenie dokumentacji projektowych branży elektrycznej pod względem zgodności z warunkami technicznymi,
- dodatkowe prace projektowe w zakresie zmiany podłączenia układu komunikacyjnego Olsztyna do obwodnicy na węźle Olsztyn Wschód oraz rozwiązań tego węzła wynikających z rezygnacji z jezdni zbierająco-rozprowadzających,
- raport oddziaływania na środowisko oraz studium wykonalności.

Wykonanie dokumentacji projektowej Obwodnicy powierzono podmiotom zewnętrznym, wyłonionym w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Zostały one przeprowadzone: w 2010 r.⁶ (dla wykonania projektu budowlanego i wykonawczego oraz pełnienia nadzoru autorskiego) i w 2013 r.⁷ (dla dostosowania dokumentacji projektowej do realizacji w dwóch zadaniach⁸). Analiza dokumentacji związanej z projektowaniem i przygotowaniem budowy Obwodnicy wykazała m.in., że związane z tym koszty poniesiono zgodnie z art. 44 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.⁹

(akta kontroli str. 9-253, 551-709)

1.3. W realizację projektu budowy Obwodnicy zaangażowane były następujące komórki organizacyjne Oddziału:

- Wydział Zamówień Publicznych (naczelnik wydziału z wykształceniem wyższym inżynierskim i 30 lat stażu pracy na stanowiskach związanych z zamówieniami publicznymi) – realizacja zadań związanych z przygotowaniem postępowania dotyczącego wyłonienia wykonawcy robót,
- Wydział Nieruchomości (w trakcie realizacji projektu dwaj naczelnicy wydziału z wykształceniem wyższym w zakresie geografii i kartografii, odpowiednio: z siedmioma latami praktyki i 20 latami pracy w wydziale oraz z dwoma latami praktyki, czterema latami pracy w starostwie powiatowym i 20 latami pracy w Oddziale) – pozyskiwanie nieruchomości niezbędnych do realizacji budowy i regulacja ich stanów prawnych, wypłata odszkodowań, nadzór nad przygotowaniem inwestycji,
- Wydział Środowiska (naczelnik wydziału z wykształceniem wyższym i stażem 20 lat pracy w ochronie środowiska) – nadzór nad przygotowaniem dokumentacji

⁶ Data zamieszczenia ogłoszenia w Suplemencie do Dziennika Urzędowego UE - 21 grudnia 2009 r.

⁷ Data zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych – 16 października 2013 r.

⁸ Wynikało to z decyzji o rozdzieleniu budowy Obwodnicy w ciągu dróg krajowych nr 16 i nr 51.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

w zakresie oddziaływania inwestycji na środowisko i nad realizacją badań archeologicznych,

- Wydział Finansowo-Księgowy (dwaj naczelnicy odpowiednio z: wykształceniem wyższym ekonomicznym i 35 lat pracy w obszarze planowania, finansów i księgowości GDDKiA oraz wykształceniem wyższym w zakresie administracji i 36 lat pracy w księgowości) – nadzór i kontrola prowadzonej ewidencji księgowej zadań związanych z inwestycją,
- Wydział Planowania (naczelnik z wykształceniem wyższym ekonomicznym i 18 lat pracy na stanowiskach kierowniczych w zakresie planowania i realizacji zadań na drogach krajowych) – planowanie zadań pod kątem finansowo-rzeczowym, współudział w przygotowaniu dokumentów planistycznych, karty projektu, programu inwestycji i dokumentacji aplikacyjnej do uzyskania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej,
- Wydział Dokumentacji (naczelnik z wykształceniem wyższym w zakresie budownictwa oraz stażem 19 lat pracy w administracji drogowej na stanowiskach związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych i 11 lat pracy w przedsiębiorstwach na stanowiskach związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji) – nadzór nad realizacją umów na wykonanie dokumentacji projektowej,
- Zespół Kierownika Projektu KP-2 (dwaj kierownicy odpowiednio: z wykształceniem wyższym w zakresie budownictwa komunikacyjnego, dwa lata pracy w firmie wykonawczej i 16 lat pracy przy realizacji inwestycji drogowych oraz wykształceniem wyższym w zakresie budownictwa drogowego i 44 lata pracy w drogownictwie) – nadzór nad wykonawcą robót i konsultantem.

W latach 2013-2024 (do połowy marca) doszło do zmian osób kierujących Wydziałem Nieruchomości (we wrześniu 2018 r.), Wydziałem Finansowo-Księgowym (w sierpniu 2017 r.) i Zespołem Kierownika Projektu K-2 (w marcu 2017 r.)¹⁰.

Zakresy obowiązków ww. kierowników komórek organizacyjnych Oddziału nie zawierały zapisów odnoszących się bezpośrednio do planowanej budowy Obwodnicy. Określały natomiast zadania dotyczące procesu przygotowania tej inwestycji.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił, że nadzorem nad przygotowaniem budowy Obwodnicy, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Oddziału, zajmowali się kierownicy podległych mu komórek organizacyjnych (zgodnie właściwościami tych komórek i zakresami obowiązków). Podał, że od 31 marca 2014 r. powołano Kierownika Projektu, którego obowiązki w tym zakresie regulowały procedury beneficjenta projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020¹¹, zaś bezpośredni nadzór nad procesem przygotowań do budowy pełnił Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji (po zmianie regulaminu organizacyjnego Oddziału – od 1 października 2013 r. był to Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji), a nadzór pośredni pełnił Dyrektor Oddziału. Wyjaśnił także, że dokładna liczba osób zatrudnionych w Oddziale i biorących udział w planowaniu budowy Obwodnicy nie jest możliwa do ustalenia, a według jego szacunków było to około 18 osób (w tym dwóch pracowników wchodzących w skład zespołu Kierownika Projektu). Poinformował również, że nie wystąpiły w tym okresie problemy kadrowe mające wpływ na prace przygotowawcze.

(akta kontroli str. 254-359, 710-713)

¹⁰ Wszystkie wskazane osoby przechodziły szkolenia i kursy, w zależności od zajmowanego stanowiska m.in.: w zakresie oddziaływania inwestycji na środowisko, finansów i księgowości, audytu, prawa zamówień publicznych, zarządzania, inwestycji drogowych. Ponadto, cztery osoby ukończyły studia podyplomowe w specjalnościach związanych z wykonywanym zadaniami.

¹¹ Dalej: POIiŚ 2014-2020.

1.4. W koncepcji programowej zamierzenia budowlanego „Budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu dróg krajowych nr 16 i nr 51” (obejmującej późniejszy odcinek drogi S51 między węzłami Olsztyn Wschód i Olsztyn Południe), z grudnia 2009 r., określono m.in., że przewidziana do budowy droga w standardzie drogi krajowej o klasie S (ekspresowej) będzie biec zupełnie nowym śladem, a w celu zapewnienia odpowiedniej szerokości pasa drogowego konieczne będzie wyburzenie od czterech do pięciu budynków mieszkalnych, ośmiu budynków gospodarczych i inwentarskich oraz altany. Ustaleń dotyczących planowanego przebiegu ww. inwestycji dokonano w oparciu o m.in. następujące dokumenty:

- decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 8 sierpnia 2008 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (ŚR.I.6613-141/07/08) w wariantie II (niebieskim), realizowanym na terenach gmin: Olsztyn, Purda, Stawiguda, Barczewo i Gietrzwałd,
- protokół nr 16/2007 z 28 czerwca 2007 r. Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Krajowych i Autostrad o przyjęciu Studium Techniczno-Ekologiczno-Środowiskowego budowy obwodnicy Olsztyna w ciągu dróg krajowych nr 16 i nr 51,
- informacje i wyjaśnienia Rejonowego Oddziału Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Olsztynie (pismo MUW.DO-053/37/2009 z 7 maja 2009 r.)
- informację Powiatowej Służby Drogowej w Olsztynie o kolizjach i bezpośrednich sąsiedztwach z drogami powiatowymi (pismo PSD-0/2230/28/2008 z 12 czerwca 2008 r.),
- informację PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. Zakładu Linii Kolejowych w Olsztynie o warunkach dla nowoprojektowanych obiektów mostowych na skrzyżowaniu projektowanej obwodnicy Olsztyna z liniami kolejowymi nr 353, nr 216 i nr 219 (pismo IZDK N-13507-246/2008 z 7 lipca 2008 r.),
- informację Zarządu Dróg Wojewódzkich w Olsztynie o kolizji z drogą wojewódzką nr 598 (pismo ZDW-TD-5311/08/08 z 16 czerwca 2008 r.),
- informację Urzędu Miejskiego w Barczewie o braku kolizji z drogami gminnymi (pismo GKiOS-7040/207/08 z 11 lipca 2008 r.),
- informację Urzędu Miasta w Olsztynie o braku uwag do rozwiązań projektowych obwodnicy Olsztyna (pismo MZ.TI 5510/256/8 z września 2008 r.),
- negatywną opinię Burmistrza Barczewa dotyczącą projektu układu węzłów obwodnicy w miejscowości Wójtowo – naruszenie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (pismo L.Dz.BIK-7330/26-1/08 z 14 sierpnia 2008 r.),
- wnioski Wójta Gminy Purda dotyczące przebiegu obwodnicy w rejonie miejscowości Stary Olsztyn, Szczesne i Klebark Mały (pismo z 8 sierpnia 2008 r.),¹²
- uwagi Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko Ministerstwa Środowiska dotyczące m.in. projektowanych przejść dla zwierząt i odwodnienia (pismo DOOŚ-42/686/2008/LK z 26 czerwca 2008 r.) oraz Departamentu Parków Narodowych i Obszarów Natura 2000 tego Ministerstwa dotyczące ingerencji w Obszar Specjalnej Ochrony Ptaków Natura 2000 Puszcza Napiwodzko-Ramucka (pismo DPNiN/n/4143-13/108/08/sw/jd z 24 stycznia 2008 r.).¹³

¹² Załączono pisma Stowarzyszenia na Rzecz Klebarka Małego i Rady Sołeckiej Klebarka Małego.

¹³ Łącznie, inwestor uzyskał opinie wójtów trzech gmin (burmistrz jednej gminy nie wydał przedmiotowej opinii w ustawowo przewidzianym terminie), Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Zarządu Powiatu w Olsztynie i działającego w imieniu Prezydenta Olsztyna Miejskiego Zarządu Dróg i Mostów. Ponadto, na etapie procedowania decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej złożono

W 2007 r. Pracownia Badań Społecznych przeprowadziła badanie opinii publicznej dotyczące akceptacji wariantów przebiegu obwodnicy Olsztyna, z którego wynikało m.in., że warunkami akceptacji jej przebiegu były dla:

- 70,1% badanych – ograniczenie w miejscu zamieszkania hałasu powodowanego przez samochody,
- 37,5% – możliwość swobodnego przejścia na drugą stronę nowej drogi,
- 33,7% – odsunięcie jeszcze dalej drogi od miejsca zamieszkania,
- 29,9% – zagwarantowanie niskiego poziomu zanieczyszczenia powietrza w miejscu zamieszkania,
- 28,3% – niedopuszczenie do przebiegu nowej drogi przez działki budowlane, na których w przyszłości powstaną domy.

Na wstępnym etapie planowania wyszczególniono pięć wariantów przebiegu Obwodnicy: 0 – wariant bezinwestycyjny, I – zielony, II – niebieski, III – czerwony i IV – żółty. Założono następujące koszty dla ww. wariantów, odpowiednio: bezkosztowy, 664,5 mln zł, 652,5 mln zł, 625,8 mln zł i 568,1 mln zł.¹⁴ Do 2012 r. odrzucono wariant 0 ze względu na aktualny stan układu komunikacyjnego Olsztyna oraz warianty I i IV jako najbardziej niekorzystne dla środowiska. Sporządzony w 2012 r. raport o oddziaływaniu na środowisko dotyczył więc pozostałych dwóch wariantów, tj. II i III. Zwrócono w nim uwagę m.in. na naruszenie przez wariant II niebieski Obszaru Specjalnej Ochrony Ptaków Natura 2000 Puszcza Napiwodzko-Ramucka oraz konflikty społeczne związane z projektowaną Obwodnicą (sprzeciwy mieszkańców ul. Bartoskiej w Olsztynie¹⁵ i stanowisko władz lokalnych, które nie potrafiły opowiedzieć się za określonym przebiegiem drogi ani uzgodnić ze sobą wzajemnie zgodnego stanowiska). Oceniono także pozytywnie klimat medialny związany z planowaną inwestycją. Analiza wielokryterialna wariantów przebiegu nowej drogi, stanowiąca część ww. raportu, wskazywała m.in. na:

- znacznie mniejszy negatywny wpływ wariantu III na środowisko przyrodnicze doliny rzeki Łyny,
- mniej korzystne wykorzystanie humusu dla wariantu II,
- „nieco mniejszą” skalę planowanych wyburzeń dla wariantu II,
- korzystniejszy wpływ wariantu II na poziom zanieczyszczenia powietrza, natężenia hałasu, ochronę dóbr kultury,
- jednoznaczną akceptację społeczną dla wariantu II.

Raport ten wskazywał, że dalsze postępowanie wiążące się z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i zgody na realizację przedsięwzięcia powinno łączyć się z wariantem II, który sumarycznie uznany został za korzystniejszy ze względów środowiskowych i społecznych.

Dla planowanej Obwodnicy określono w studium wykonalności m.in. następujące parametry drogi: klasa drogi – S, prędkość projektowa – 100 km/h, prędkość miarodajna – 110 km/h, przekrój poprzeczny drogi – 2x2, szerokość pasa ruchu – 3,5 m, szerokość pasa awaryjnego – 2,5 m, szerokość pobocza gruntowego – $\geq 1,35$ m, szerokość pasa dzielącego wraz z opaskami – 6,0 m, dopuszczalny nacisk osi pojazdu – 115 kN/oś.

19 wniosków i uwag podpisanych przez osoby fizyczne oraz dwa podpisane przez osoby prawne (w pięciu przypadkach odpowiedzi udzielił Wojewoda, a w 16 – inwestor).

¹⁴ Protokół nr 16/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. z posiedzenia Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych przy Generalnym Dyrektorsie Dróg Krajowych i Autostrad.

¹⁵ Utworzono w tym celu Stowarzyszenie Zacisze.

Na podstawie Programu inwestycji, uzgodnionego w grudniu 2014 r. z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, rozpoczęcie budowy Obwodnicy planowano na maj 2015 r.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił, że wpływ na rzeczywisty termin rozpoczęcia inwestycji miały przede wszystkim opóźnienia związane z procedurą przetargową¹⁶ (konieczność wyjaśnienia treści dokumentów na etapie weryfikacji wniosków i dopuszczenia do udziału w postępowaniu, duża liczba wniosków dotyczących wyjaśnienia treści SIWZ¹⁷, czasochłonna weryfikacja ofert dwóch wykonawców w zakresie wystąpienia rażąco niskiej ceny¹⁸ oraz procedura odwoławcza od wybranej oferty, wszczęta na wniosek jednego z wykonawców i oddalona przez Krajową Izbę Odwoławczą).

(akta kontroli str. 11-33, 360-713)

1.5. Zgodnie z Programem inwestycji koszt wykonania obwodnicy Olsztyna na odcinku Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe miał wynieść łącznie 1 093 434,9 tys. zł, z tego:

- 1 011 539,9 tys. zł z Krajowego Funduszu Drogowego¹⁹ (410 532,9 tys. zł środki krajowe i 601 007,0 tys. zł prefinansowanie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa²⁰),
- 81 895,0 tys. zł z pozostałych środków (81 105,9 tys. zł budżet państwa, 502,8 tys. zł środki samorządów i 286,3 tys. zł rezerwa integracyjna).²¹

(akta kontroli str. 11-33, 714)

1.6. Środki do realizacji budowy Obwodnicy zostały zabezpieczone przez Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad. Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przekazał 9 października 2015 r. CUPT wniosek o dofinansowanie projektu „Budowa drogi ekspresowej S51 na odcinku Olsztyn – Olsztynek”, obejmujący m.in. budowę obwodnicy Olsztyna na odcinku między węzłami Olsztyn Południe i Olsztyn Wschód. Wskazano w nim łączną wartość projektu w wysokości 1 576 941,4 tys. zł brutto (w tym środki kwalifikowalne – 1 020 360,2 tys. zł²²). Jako źródła finansowania podano: środki Unii Europejskiej (867 306,2 tys. zł) i krajowy wkład publiczny (709 635,2 tys. zł), w tym pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego / Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego – 567 000,0 tys. zł).

Wniosek został zaakceptowany przez CUPT 13 października 2015 r., a umowę o dofinansowanie projektu zawarł przez CUPT z Dyrektorem Generalnym Dróg Krajowych i Autostrad podpisano 22 października 2015 r. Planowany całkowity koszt projektu określono w niej na 1 568 930,5 tys. zł, w tym kwota wydatków kwalifikowalnych – 1 020 360,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 34-130, 714-766, 1227-1247)

¹⁶ Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia wszczęto 11 grudnia 2013 r., termin składania ofert przesunięto z 12 grudnia 2014 r. na 9 kwietnia 2015 r., a umowę z wykonawcą podpisano 29 marca 2016 r.

¹⁷ Łącznie 535 pytań.

¹⁸ Wykonawcy byli trzykrotnie wzywani do wyjaśnienia elementów cenotwórczych.

¹⁹ Dalej: KFD.

²⁰ Dalej: EISiP.

²¹ Wycień kosztów dokonano w trakcie przebiegów wynikających z uchwały Rady Ministrów z 5 sierpnia 2014 r. dotyczącej m.in. przeniesienia części obwodnicy Olsztyna do zadania „Budowa drogi ekspresowej S51 na odcinku Olsztyn – Olsztynek”, przedstawiając stan docelowy, po dokonaniu wszystkich przebiegów.

²² Koszty niekwalifikowalne obejmowały wydatki poniesione przed rokiem 2014 r., związane z nadzorem inwestorskim oraz robotami budowanymi w zakresie wydatków na kanały technologiczne.

1.7. Dokumentacja projektowa budowy Obwodnicy, wykonana w latach 2009-2014, obejmowała łącznie 16 opracowań (15 sporządzonych przez dziewięć podmiotów zewnętrznych²³ i jedno przez Samodzielne Gospodarstwo Pomocnicze przy GDDKiA²⁴) oraz zamieszczone w Gazecie Olsztyńskiej i Gazecie Wyborczej ogłoszenia o spotkaniach informacyjnych dotyczących koncepcji programowej obwodnicy Olsztyna.²⁵ Na jej sporządzenie wydatkowano łącznie 6876,9 tys. zł, z tego m.in.²⁶:

- 3809,2 tys. zł na wykonanie projektu budowlanego i projektu wykonawczego wraz z nadzorem autorskim,
- 2102,3 tys. zł na wykonanie koncepcji programowej budowy obwodnicy Olsztyna w ciągu dróg krajowych Nr 16 i Nr 51,
- 323,7 tys. zł na wykonanie dodatkowych prac projektowych w zakresie zmiany podłączenia układu komunikacyjnego Olsztyna w węźle Olsztyn Wschód,
- 190,3 tys. zł na dostosowanie dokumentacji projektowej do realizacji w dwóch zadaniach (kwota ta dotyczy tylko odcinka realizowanego w ramach drogi krajowej nr 51),
- 148,8 tys. zł na wykonanie koncepcji obiektów mostowych,
- 132,7 tys. zł na wykonanie dokumentacji geologicznej dla obiektów mostowych.

Postępowanie na wykonanie projektu budowlanego i wykonawczego budowy obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16 przeprowadzono w latach 2009-2010 w trybie przetargu nieograniczonego. Analiza tego postępowania wykazała m.in., że:

- prawidłowo dokonano ogłoszenia o zamówieniu, które zamieszczono 21 grudnia 2009 r. w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej²⁷ i rzetelnie oszacowano wartość zamówienia,
- opracowana Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia²⁸ zawierała wszystkie elementy i informacje wymagane art. 36 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁹,
- nie stwierdzono przesłanek wskazujących na dokonanie niedozwolonego podziału zamówienia na części,
- wpłynęło 12 ofert, spośród których dwie odrzucono na podstawie art. 24 ust. 4 Pzp, a wyboru wykonawcy dokonano w oparciu o kryterium ceny.³⁰

W wyniku protestu złożonego przez jednego z oferentów, wskazującego na (jego zdaniem) rażąco niską cenę wybranej oferty i oddalonego w całości 12 kwietnia 2010 r. przez GDDKiA O/Olsztyn, Krajowa Izba Odwoławcza³¹, wyrokiem z 10 maja 2010 r., nakazała powtórzenie czynności oceny złożonych ofert. Ponownej oceny ofert dokonano po złożeniu wyjaśnień przez oferenta wybranego w pierwszym postępowaniu. Z drugiego postępowania wykluczono sześciu oferentów, którzy nie wnieśli wadium na przedłużony okres związania ofertą. W jego wyniku wybrano tego samego oferenta, który został wybrany w pierwszym postępowaniu, uzasadniając to

²³ Cztery w wyniku przeprowadzenia przetargów nieograniczonych (łącznie wartość 6234,5 tys. zł), trzy poprzez rozpoznanie cenowe (203,7 tys. zł), siedem poprzez zamówienie z wolnej ręki (434,1 tys. zł) i jedno poprzez polecenie (0,5 tys. zł).

²⁴ Opiniowanie dokumentacji technicznej (wykonane na podstawie zlecenia), wartość – 2,4 tys. zł.

²⁵ Koszt 1,7 tys. zł.

²⁶ Tylko opracowania o wartości ponad 100 tys. zł.

²⁷ Dnia 24 grudnia 2009 zamieszczono sprostowanie odnoszące się do nazwy zadania, do brzmienia którego dodano słowa „wraz z nadzorem autorskim”.

²⁸ Dalej: SIWZ.

²⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: Pzp.

³⁰ W tym 80% - cena projektu brutto i 20% - cena nadzoru autorskiego brutto.

³¹ Dalej: KIO.

najkorzystniejszą, oferowaną przez niego ceną. Dnia 14 lipca 2010 r. podpisano z nim umowę na wykonanie zamówienia (wykonanie dokumentacji projektowej i nadzór autorski) na łączną kwotę, która nie przekroczy 5814,9 tys. zł brutto (w tym: 5612,0 tys. zł za wykonanie dokumentacji i 202,9 tys. zł za nadzór autorski³²). Kwota ta była zgodna z ofertą złożoną w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Termin wykonania dokumentacji określono na 15 miesięcy od dnia podpisania umowy³³, a termin realizacji nadzoru autorskiego na pięć lat od wykonania zamówienia. Umowa ta zabezpieczała prawa inwestora, m.in. poprzez określenie warunków gwarancji, wprowadzania zmian, ustalania kar umownych, usunięcia stwierdzonych wad i odstąpienia od umowy.

Rzeczywiste koszty wykonania projektu budowlanego i wykonawczego wyniosły 6021,1 tys. zł, ze względu na konieczność wykonania czynności związanych ze sporządzeniem dodatkowej dokumentacji geodezyjnej i formalno-prawnej, dotyczącej kolejnych nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji.³⁴ Koszty dostosowania ww. projektu do realizacji w ramach dwóch zadań wyniosły 319,8 tys. zł i były zgodne z zapisami zawartej w tym celu umowy.³⁵

Wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej złożony został Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu 7 marca 2013 r. Zawierał on m.in., wymagane art. 1d ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³⁶: projekt budowlany, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, analizę powiązania z drogą krajową nr 16, mapy, decyzje i opinie.³⁷ Na podstawie tego wniosku, po stwierdzeniu kompletności przedłożonej dokumentacji projektowej, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał 3 czerwca 2013 r. decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.³⁸

(akta kontroli str. 131-253, 499-550, 767-820, 822-838)

1.8. Decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej³⁹ była w latach 2015-2019 zmieniana 13 razy, a zmiany te dotyczyły m.in. podziału inwestycji na etapy, podziału i linii rozgraniczających działek geodezyjnych oraz zatwierdzenia zamiennych projektów budowlanych.

Nowy podział nieruchomości oraz wynikające z tego prawo własności gruntów przeznaczonych pod budowę Obwodnicy wynikały z ww. decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, co było zgodne z art. 12 ust. 1 i ust. 4 pkt. 1 ustawy o realizacji inwestycji drogowych.

(akta kontroli str. 499-550, 821-846)

³² W zakresie nadzoru autorskiego wynagrodzenie miało być wypłacane wykonawcy za faktyczną liczbę pobyków projektanta na budowie na wezwanie zamawiającego.

³³ Zmiany terminu wykonania dokumentacji wprowadzono aneksami do ww. umowy, ostatecznie ustalając go na 16 sierpnia 2012 r. Protokół odbioru końcowego (nr PL0110.000033/7/2012) podpisano 7 stycznia 2013 r.

³⁴ Określone w §9 i §10 umowy. Ponadto, z wykonawcą dokumentacji zawarto 29 czerwca 2012 r. umowę Nr GDDKIA-O/OL-R2-P2-2814-38.1D/2009/2012 na wykonanie dodatkowych prac projektowych w zakresie zmiany podłączenia układu komunikacyjnego miasta na obwodnicy Olsztyna na węźle Olsztyn Wschód, na łączną kwotę 516,6 tys. zł.

³⁵ Kwota ta dotyczy odcinków realizowanych w ramach dróg krajowych nr 16 i nr 51. Protokół odbioru dokumentacji podpisano 25 kwietnia 2014 r.

³⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 311; dalej: ustawa o realizacji inwestycji drogowych.

³⁷ M.in. decyzje: Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i decyzje Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego dotyczące pozwoleń wodnoprawnych dla przedsięwzięcia oraz opinie: jednostek samorządu terytorialnego, Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Olsztynie, PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. Zakładu Linii Kolejowych w Olsztynie i Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

³⁸ IGR-II.7820.1.5.2013.

³⁹ Dalej: ZRiD.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania GDDKiA O/Olsztyn podejmowane w celu zaplanowania i przygotowania budowy Obwodnicy. Zadanie rzetelnie zaplanowano oraz należyście przygotowano. Dyrektor Oddziału zapewnił kadrę pracowniczą posiadającą niezbędne i adekwatne do potrzeb wykonywanych zadań kwalifikacje i kompetencje skutkujące rzetelną realizacją zadań. Prawdłowo sporządzono także dokumentację projektową.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wylonienie wykonawców inwestycji

2.1. W dniu 11 grudnia 2013 r. GDDKiA O/Olsztyn⁴⁰ ogłosiła przetarg ograniczony⁴¹ na budowę obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16 – Zadanie 2: od km ok. 10+000 do końca opracowania w km ok. 24+701 (za węzłem Olsztyn Wschód). Wartość zamówienia określono na kwotę 843 726,9 tys. zł (255 958,4 tys. euro)⁴². Komisja przetargowa dla tego postępowania została powołana 10 grudnia 2013 r. na podstawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych GDDKiA⁴³. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (13 grudnia 2013 r.), a także na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń GDDKiA (11 grudnia 2013 r.). Wraz z ogłoszeniem opublikowano także wzór wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz określono warunki udziału. W odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu 15 wykonawców złożyło wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu. Wszyscy wykonawcy spełniali warunki udziału w postępowaniu i 31 października 2014 r. zostali zaproszeni do złożenia ofert, w myśl art. 51 ust. 1 i 3 Pzp. Wraz z ww. zaproszeniem zamawiający przekazał wykonawcom SIWZ, stosownie do art. 51 ust. 4 Pzp. SIWZ zawierała wszystkie wymagane elementy, określone w art. 36 Pzp. W zaproszeniach zamawiający poinformował wykonawców o zmianie nazwy zadania objętego postępowaniem o udzielenie zamówienia, w związku ze zmianami jakie Rada Ministrów wprowadziła w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015⁴⁴, polegającymi na zmianie klasy technicznej obwodnicy Olsztyna na odcinku Olsztyn Południe – Olsztyn Wschód (odcinek ten stał się drogą klasy S). Od tego momentu zadanie to funkcjonowało pod nazwą „Budowa S51 Olsztyn - Olsztynek na odc. Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe (dawniej: Budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16: Zadanie nr 2: od km ok. 10+000 do końca opracowania w km ok. 24+701 (za węzłem Olsztyn Wschód)”.

Przedmiot zamówienia obejmował:

- Zakres projektowy, tj. wykonanie dokumentacji zamiennej wielobranżowej węzłów w zakresie projektu budowlanego, wykonanie dokumentacji zamiennej w zakresie ewentualnej zmiany sposobu wzmocnienia podłoża i umocnienia skarpy, wykonanie dokumentacji zamiennej zejścia do stanu istniejącego za węzłem Olsztyn Wschód. Zakres projektowy obejmował także uzyskanie

⁴⁰ Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w dniu 11 grudnia 2013 r. powierzył Dyrektorowi Oddziału przeprowadzenie tego postępowania o udzielenie zamówienia (GDDKiA-DPR 1-PK-076-KO/102/13).

⁴¹ Nr postępowania: GDDKiA-O/OL-D3-I4-2811-02/13.

⁴² Szacunkowa wartość zamówienia z wniosku o zamiarze udzielenia zamówienia z 9 grudnia 2013 r.

⁴³ Zarządzenie nr 8 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

⁴⁴ Uchwała Nr 158/2014 Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”.

wszystkich warunków technicznych, uzgodnień, opinii i decyzji, w tym zmiany decyzji ZRiD nr 06/2013 z dnia 3 czerwca 2013 r.;

- Zakres realizacyjny (na podstawie przekazanych przez zamawiającego projektów budowlanego i wykonawczego oraz projektu budowlanego zamiennego), tj.:
 - budowę odcinka drogi dwujezdniowej wraz z przynależną infrastrukturą techniczną oraz urządzeniami bezpieczeństwa ruchu,
 - przebudowę dróg innych kategorii,
 - budowę dróg serwisowych,
 - budowę węzła Jaroty, na przecięciu z drogą wojewódzką nr 598,
 - budowę węzła Olsztyn Wschód na włączeniu obwodnicy z istniejącą drogą krajową nr 16,
 - budowę obiektów inżynierskich, wiaduktów drogowych i kolejowego,
 - budowę kanalizacji deszczowej wraz z urządzeniami podczyszczającymi,
 - budowę urządzeń ochrony środowiska (zbiorniki, przepusty dla płazów, przejścia dla małych i średnich zwierząt, ekrany akustyczne i antyolśnieniowe),
 - instalację urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (bariery, balustrady, ogrodzenia, oznakowanie pionowe i poziome),
 - przebudowę infrastruktury technicznej kolidującej z projektowanym przedsięwzięciem,
 - budowę oświetlenia węzłów,
 - roboty rozbiórkowe, wycinkę drzewostanu, nasadzenia.

Zakres przedmiotowy Zadania był zgodny z wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności wydatków w ramach POIiŚ 2014-2020.

W odpowiedzi na ogłoszenie do Oddziału wpłynęło dziewięć ofert. Ich otwarcie nastąpiło 9 kwietnia 2015 r. Zamawiający podał kwotę (tj. 954 712,6 tys. zł⁴⁵) jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Dwie oferty odrzucono – jedną na podstawie art. 89 ust 1 pkt 2 i 4 Pzp (rażąco niska cena oraz treść oferty nie odpowiadała treści SIWZ), a drugą na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 Pzp (treść oferty nie odpowiadała treści SIWZ). Ponadto sześciu wykonawców wykluczono na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 2 Pzp, z uwagi na niewyrażenie przez nich zgody na wydłużenie okresu związania ofertą⁴⁶. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano w myśl art. 91 ust. 1 Pzp, na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w ogłoszeniu o zamówieniu oraz SIWZ⁴⁷. W dniu 22 grudnia 2015 r. wykonawcy zostali zawiadomieni o wyborze najkorzystniejszej oferty, pocztą elektroniczną na adres podany w ofercie. W dniu 31 grudnia 2015 r. jeden z oferentów wniósł odwołanie, w związku z art. 180 ust. 1 Pzp. Krajowa Izba Odwoławcza, wyrokiem z 5 lutego 2016 r. oddaliła to odwołanie⁴⁸. W dniu 29 marca 2016 r. Dyrektor Oddziału wraz z Zastępcą Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji zawarli w imieniu GDDKiA umowę nr GDDKiA-O/OL-D3-I4-2811-02/13⁴⁹ na zaprojektowanie i wykonanie zadania pn. „Budowa S51 Olsztyn - Olsztynek na odc. Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe (dawniej: Budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16: Zadanie nr 2: od km ok. 10+000 do końca opracowania w km ok. 24+701 (za węzłem Olsztyn Wschód)”. Wartość Kontraktu, zgodnie z ofertą wykonawcy, wyniosła 913 017,8 tys. zł brutto⁵⁰.

⁴⁵ Wg zaktualizowanej rynkowej wartości zamówienia sporządzonej 30 marca 2015 r.

⁴⁶ 29 czerwca 2015 r. zamawiający wezwał wykonawców do przedłużenia terminu związania ofertą i przedłużenia ważności wadium. Przedłużenie terminu związania ofertą i ważności wadium zamawiający określił na dzień 5 września 2015 r.

⁴⁷ Cena – 90%, termin realizacji – 5%, okres gwarancji – 5%.

⁴⁸ KIO 2872/15.

⁴⁹ Dalej: Kontrakt, Umowa na realizację Zadania.

⁵⁰ Tj.: 742 290 952,00 zł netto i 170 726 918,96 zł VAT.

W § 4 Kontraktu wynagrodzenie wykonawcy odpowiedzialnego za zaprojektowanie i wykonanie Zadania ustalone zostało w następujący sposób:

- w ust. 1 wskazano, że wykonawca zobowiązuje się sporządzić dokumenty wykonawcy zdefiniowane w Subklauzuli 1.1.6.1 Warunków Kontraktu⁵¹, wykonać i ukończyć roboty oraz usunąć wszystkie wady i dotrzymać warunków gwarancji jakości, w pełnej zgodności z postanowieniami umowy, w zamian za co zamawiający zobowiązuje się zapłacić wykonawcy Cenę Kontraktową według postanowień Klauzuli 14 Warunków Kontraktu,
- w ust. 2 określono, że Zaakceptowana Kwota Kontraktowa, zgodnie z ofertą wykonawcy wynosi: 913 017,8 tys. zł brutto (w tym VAT 23% w wysokości 170 726 918,96 zł),
- w ust. 3 wskazano, że Maksymalna Wartość Zobowiązania wynosi 107% kwoty brutto podanej w § 4 ust. 2, co stanowi 976 929,1 tys. zł⁵²,
- w ust. 4 podano, że w przypadku, gdyby Cena Kontraktowa miała przekroczyć kwotę Maksymalnej Wartości Zobowiązania, strony umowy mogą dokonać zmiany tej kwoty w drodze aneksu do umowy.

W dniu 31 marca 2016 r. sporządzony został protokół z przeprowadzonego postępowania przetargowego, który został podpisany przez wszystkich członków komisji przetargowej i zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału.

Na podstawie art. 169 ust. 1 i 2 Pzp Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadził kontrolę uprzednią ww. postępowania, w wyniku której nie stwierdzono naruszeń⁵³.

(akta kontroli str. 847-1059)

Datę rozpoczęcia realizacji inwestycji określono na 29 marca 2016 r. (tj. dzień zawarcia umowy). Ponadto ustalono, że prace projektowe i roboty, wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, zostaną ukończone w ciągu 28 miesięcy od daty rozpoczęcia inwestycji, z zastrzeżeniem, że do czasu realizacji robót nie wlicza się okresów zimowych (tj. od 15 grudnia do 15 marca).

Ustalono zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 10% zaakceptowanej kwoty kontraktowej brutto, tj. 91 301,7 tys. zł.⁵⁴

SIWZ, oferta wykonawcy oraz ww. umowa zawierały zapisy dotyczące gwarancji jakości, których okres wskazano od roku do 10 lat⁵⁵ dla poszczególnych elementów objętych zamówieniem. W dokumentach tych wskazano, że okres gwarancji jakości będzie liczony od daty wskazanej w Świadectwie Przejęcia, a w przypadku wystawienia Świadectwa Przejęcia z zastrzeżeniem, że istnieją roboty zaległe do wykonania w zakresie objętym gwarancją jakości – od daty wskazanej w protokole z przeglądu, sporządzonym w okresie przeglądów i rozliczenia Kontraktu, potwierdzającym wykonanie roboty zaległej.

W gwarancji jakości Kontraktu określono m.in.:

- obowiązki i uprawnienia stron umowy w przypadku ujawnienia jakiegokolwiek wady w przedmiocie umowy, w tym kwestie: usunięcia wady, wymiany rzeczy na wolną

⁵¹ Ogólne Warunki Kontraktu (dalej: OWK) i Szczegółowe Warunki Kontraktu (dalej: SWK).

⁵² Aneksu nr 2 z dnia 6 marca 2018 r. i aneksu nr 9 z dnia 5 maja 2020 r. do Kontraktu, zwiększono Maksymalną Wartość Zobowiązania do kwoty odpowiednio: 1 049 970 551,60 zł i 1 094 974 972,48 zł, co stanowiło odpowiednio: 115% i 119,93% kwoty brutto podanej w § 4 ust. 2 Kontraktu.

⁵³ Informacja o wynikach kontroli uprzedniej z dnia 23 marca 2016 r. (znak: UZP/DKUE/KU/130/15).

⁵⁴ Zabezpieczenie wniesiono w wymaganej kwocie.

⁵⁵ Warstwa ścierna – 5 lat, oznakowanie poziome cienkowarstwowe – 1 rok, oznakowanie poziome grubowarstwowe – 4 lata, zieleni – 3 lata, drogowe obiekty inżynierskie (MS-15 i MS-27) – 10 lat, pozostałe warstwy nawierzchni, ekrany akustyczne, oznakowanie pionowe, prefabrykaty betonowe, pozostałe drogowe obiekty inżynierskie – 10 lat.

od wad, odszkodowania obejmującego poniesione szkody, jakich doznał zamawiający na skutek wystąpienia wady, kary umownej za nieterminowe potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia lub nieokreślenie sposobu usunięcia wady, a także za nieterminowe usunięcie wad;

- możliwość upoważnienia zamawiającego do wykonywania uprawnień z gwarancji przysługującej gwarantowi (wykonawcy) wobec producentów urządzeń, podwykonawców, dostawców i usługodawców;
- sposób i terminy przeprowadzania komisyjnych przeglądów gwarancyjnych;
- tryby usuwania wad przez gwaranta (wymagania techniczne, czasowe i organizacyjne).

Okres rękojmi za wady ustalono na 60 miesięcy od daty wskazanej w Świadectwie Przejęcia, a w przypadku wystawienia Świadectwa Przejęcia z zastrzeżeniem (istnienie robót zaległych do wykonania w zakresie objętym gwarancją jakości) – od daty wskazanej w protokole z przeglądu, sporządzonym w okresie przeglądów i rozliczenia Kontraktu, potwierdzającym wykonanie roboty zaległej.

Dokumenty przetargowe i postanowienia ww. Kontraktu określały warunki dotyczące kontroli jakości robót. Zobowiązano wykonawcę, w terminie 21 dni od rozpoczęcia Kontraktu, do przygotowania i przedłożenia Inżynierowi⁵⁶ do zatwierdzenia programu zapewnienia jakości zawierającego w szczególności: procedury zarządzania jakością podczas projektowania, procedury obiegu informacji, procedury zarządzania jakością na placu budowy, struktury organizacyjne dla wdrożenia procedur zarządzania jakością, instrukcje zarządzania jakością, procedury wykazujące, że wszyscy podwykonawcy spełniają wymagania zarządzania jakością, harmonogram wykonywania badań sprawdzających uwzględniający wymagania zawarte w szczegółowych specyfikacjach technicznych, wraz ze wskazaniem potencjału sprzętowego laboratorium wykonawcy oraz jego personelu. Wskazano także, że program ten będzie podlegał uzupełnieniu i uaktualnieniu w zależności od etapu realizacji. Inżynier oraz zamawiający zostali uprawnieni do kontroli stosowania programu.

(akta kontroli str. 882-891,1060-1195)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania związane z wyłonieniem wykonawcy inwestycji. GDDKiA O/Olsztyn prawidłowo wyłoniła wykonawcę inwestycji, tj. zgodnie z Pzp oraz wewnętrznymi regulacjami. Umowa zawarta z wykonawcą Obwodnicy była zgodna z dokumentacją z przeprowadzonego postępowania.

OBSZAR

3. Wykonanie obwodnicy oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zgodnie z zapisami Kontraktu datą rozpoczęcia Zadania był 29 marca 2016 r., tj. dzień zawarcia Kontraktu i z tym dniem rozpoczęto prace projektowe. Dnia 27 kwietnia 2016 r. wykonawcy przekazany został plac budowy, a rozpoczęcie robót budowlanych nastąpiło 15 czerwca 2016 r. W umowie z wykonawcą określono,

⁵⁶ Osoba wyznaczona przez Konsultanta (zarządza i nadzoruje kontrakt) do działania jako inżynier dla celów kontraktu lub inna osoba wyznaczona w razie potrzeby przez zamawiającego.

że prace projektowe i roboty wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie zostaną ukończone w ciągu 28 miesięcy od daty rozpoczęcia⁵⁷.

W umowie tej wskazano także wymagalną minimalną ilość wykonania (kamienie milowe)⁵⁸, tj.:

- Kamień milowy nr 1 – złożenie do właściwego organu administracji publicznej, w terminie 10 miesięcy od daty rozpoczęcia, kompletnego wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej⁵⁹;
- Kamień milowy nr 2 – złożenie Inżynierowi Kontraktu projektów wykonawczych, szczegółowych specyfikacji technicznych i przedmiarów robót na cały projektowany odcinek w terminie 16 miesięcy od daty rozpoczęcia, jednak nie później niż na 7 dni przed planowanym rozpoczęciem robót budowlanych;
- Kamień milowy nr 3 – wykonane w terminie 20 miesięcy od daty rozpoczęcia i zaakceptowane zgodnie z Subklauzulą 8.13. Warunków Kontraktu roboty o wartości nie mniejszej niż 30% zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej.

Wykonawca złożył Inżynierowi Kontraktu pierwszy Program⁶⁰ w terminie 21 dni od daty rozpoczęcia Zadania⁶¹, tj. zgodnie z zapisami Kontraktu.

W pierwszym przyjętym Programie⁶² określono termin zakończenia inwestycji (zakresu podstawowego) na 29 października 2018 r., wykonanie kamienia milowego nr 1 na 29 stycznia 2017 r., nr 2 na 29 lipca 2017 r., a nr 3 na listopad 2017 r. Wykonawca złożył łącznie 14 rewizji Programu w czasie realizacji Kontraktu. Inżynier Kontraktu zatwierdził pięć rewizji Programu dla zamówienia podstawowego, z czego ostatnia jego wersja (rewizja nr 12/05/18) została zatwierdzona 6 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 1060-1195, 1786-1801)

Ostatecznie inwestycja została zakończona 9 grudnia 2019 r. (zgodnie z wydanym Świadectwem Przejęcia), a kamienie milowe wykonano odpowiednio: 10 marca 2017 r., 25 lipca 2017 r. i 5 października 2017 r. Inwestycja (zakres podstawowy) została zrealizowana w terminach określonych w ostatecznej wersji Programu oraz zgodnie z aneksami do Kontraktu, tj.:

- aneksem nr 2 z dnia 6 marca 2018 r. zmieniającym termin wykonania Kamienia milowego nr 1 o 40 dni, tj. do 10 marca 2017 r.⁶³,
- aneksem nr 9 z dnia 5 maja 2020 r. wydłużającym czasu na ukończenie Kontraktu o 224 dni, tj. do 9 grudnia 2019 r. (włącznie)⁶⁴.

Termin wykonania kamienia milowego nr 1 przesunięto z powodu m.in.: wprowadzenia, zgodnie z oczekiwaniami Zamawiającego, zmian w przedmiocie umowy – rozszerzenie przedmiotu zamówienia o wykonanie węzła Olsztyn Pieczewo w rozszerzonym zakresie (pełna koniczyna) w porównaniu z pierwotnym opisem przedmiotu zamówienia; konieczności przerwania przez wykonawcę prac projektowych w celu uwzględnienia ww. zmiany i tym samym wydłużenia trwającej już procedury uzgodnieniowej inwestycji w jednostkach administracji publicznej. Z dokumentacji wykonawcy oraz Inżyniera Kontraktu wynikało, że nowy termin

⁵⁷ Do czasu realizacji robót nie wlicza się okresów zimowych (tj. od 15 grudnia do 15 marca).

⁵⁸ Określone przez Wykonawcę w dokumencie „Dane kontaktowe” będące elementem Kontraktu.

⁵⁹ Dalej: ZRID.

⁶⁰ Zgodnie z Warunkami Szczegółowymi Kontraktu Program oznacza harmonogram.

⁶¹ Pismo nr 011/2016/BX/GuO/2D4C z dnia 19 kwietnia 2016 r.

⁶² Pierwszą zatwierdzoną przez Inżyniera Kontraktu wersją Programu była rewizja 03/05/16 z dnia 18 maja 2016 r.; zatwierdzona w dniu 24 maja 2016 r.

⁶³ W związku z zaakceptowaniem roszczenia ostatecznego wykonawcy pod nazwą „Termin wykonania Wymaganych Minimalnych Ilości Wykonania - Kamień Milowy nr 1”.

⁶⁴ Czas na ukończenie został wydłużony ostatecznie do 9 grudnia 2019 r. w związku zatwierdzeniem roszczeń wykonawcy (roszczenia ostateczne z 8 listopada 2018 r. i 12 grudnia 2018 r.) dotyczących m.in. wymiany gruntów nienośnych (nieprzewidywalne warunki fizyczne).

wykonania kamienia milowego nr 1 został określony wyłącznie na podstawie przyczyn i okoliczności niezależnych od wykonawcy oraz zgodnie z zasadami określonymi w Kontrakcie.

Kierownik Projektu podała, że w trakcie realizacji Zadania wystąpiły opóźnienia w realizacji prac budowlanych, co było spowodowane nieprzewidywalnymi warunkami fizycznymi oraz wyjątkowo niesprzyjającymi warunkami klimatycznymi. Z uwagi na te utrudnienia wykonawca przedłożył roszczenia ostateczne, które zostały pozytywnie rozpatrzone przez Inżyniera Kontraktu i zamawiającego i co znalazło odzwierciedlenie w zapisach aneksu nr 9 do Kontraktu, w którym m.in. wydłużono czas na ukończenie Zadania.

Wydłużenie czasu na ukończenie inwestycji oraz przesunięcie terminu realizacji kamienia milowego nr 1 przeprowadzono kierując się zapisami Kontraktu.

(akta kontroli str. 1546-1602, 1272-1275, 1358-1362, 1802-1841)

Poza zakresem podstawowym w ramach Zadania realizowano także zamówienia uzupełniające (szerzej opisano w punkcie 3.2 wystąpienia pokontrolnego), które (poza jednym przypadkiem) zakończono w terminach określonych w aneksach do Kontraktu. Nieterminowo wykonano przedmiot zamówienia objęty aneksem nr 3 do Kontraktu z dnia 18 lipca 2018 r., dotyczącym rozbudowy drogi krajowej nr 53 poprzez zaprojektowanie i wykonanie chodnika wraz z urządzeniami towarzyszącymi na odcinku Szczesne – Klewki. Zwłoka wyniosła siedem dni.

W okresie sierpień 2017 r. - wrzesień 2019 r. wydano łącznie 151 pozwoleń na użytkowanie dla całości Zadania (odcinki dróg, elementy, obiekty).

Roboty budowlane w ramach Zadania zostały wykonane i uznane za zakończone na dzień 9 grudnia 2019 r. Świadcstwo przejęcia całości robót sporządzone zostało w dniu 16 grudnia 2019 r. i w dokumencie tym Inżynier Kontraktu potwierdził zasadnicze wykonanie robót w poszczególnych branżach. Wskazał też w jakim terminie trwa okres przeglądów i rozliczania Kontraktu oraz okres gwarancji jakości. Załącznikiem do Świadcstwa przejęcia było zestawienie robót nieprzyjętych tym dokumentem ze względu na występowanie nieistotnych lub drobnych wad w ramach poszczególnych elementów realizowanej inwestycji. Wyznaczono termin usunięcia 1469 szt. wad do 31 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 1546-1602, 1272-1275, 1358-1362, 1802-1899)

W dniu 21 września 2023 r. Inżynier Kontraktu, na wniosek wykonawcy robót, wystawił Świadcstwo wykonania, w którym potwierdził, że wykonawca zgodnie z Kontraktem ukończył wszystkie roboty, włącznie z usunięciem wszelkich wad i usterek oraz wykonał wszelkie zaległe prace wskazane w Świadcstwie przejęcia robót dla tego Zadania. W dokumencie tym podano, iż okres przeglądów i rozliczenia Kontraktu trwa do daty wystawienia ostatecznego Świadcstwa płatności⁶⁵. Zamawiający otrzymał komplet dokumentacji powykonawczej.

Kierownik Projektu wyjaśniła, że w okresie od 16 grudnia 2019 r. (data wystawienia Świadcstwa Przejęcia) do 31 lipca 2020 r. zostało potwierdzone i odebrane łącznie 1400 szt. (95%) wad i drobnych zaległych prac dla Zadania, natomiast zgłoszonych do odbioru zostało w tym okresie łącznie 1457 szt. (99%) wad i drobnych zaległych prac. Przyczyną nieusunięcia w ww. terminie wszystkich wad wykazanych w Świadcstwie przejęcia była sytuacja epidemiologiczna (pandemia wirusa SARS CoV-2) oraz spowodowane nią ograniczenia mające wpływ na dostępność podwykonawców, materiałów, zasobów ludzkich i sprzętowych, co w konsekwencji miało bezpośredni wpływ na czas usunięcia wad. Stwierdziła również, że przedłużenie

⁶⁵ Ostateczne świadectwo płatności Inżynier Kontraktu zaakceptował 16 listopada 2023 r.

czasu na usunięcie nieistotnych wad lub drobnych zaległych robót było uzasadnione i za każdym razem podlegało, po złożeniu wniosku wykonawcy wraz z uzasadnieniem, rozpatrzeniu przez Inżyniera Kontraktu oraz Zamawiającego. Inżynier Kontraktu przedstawiał swoje stanowisko Zamawiającemu w celu uzyskania akceptacji. Zamawiający analizował uzasadnienie wykonawcy oraz stanowisko Inżyniera Kontraktu i w odpowiedzi zajmował swoje stanowisko. Ostateczne ustalenia było przekazywane wykonawcy.

Jednocześnie Kierownik Projektu podała, że lokalizacje usterek, dla których przedłużono termin usunięcia nie powodowały utrudnień w ruchu i nie stanowiły bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa użytkowników.

(akta kontroli str. 1603-1605, 1900-1903)

3.2. Na etapie postępowania o zamówienie publiczne, prowadzonego w latach 2013-2016 w celu wyłonienia wykonawcy Obwodnicy, GDDKiA O/Olsztyn przewidziała w ogłoszeniu o udzielenie zamówienia możliwość udzielania zamówień uzupełniających, o których mowa art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp, do wysokości 50% wartości zamówienia podstawowego.

W okresie realizacji Kontraktu GDDKiA O/Olsztyn zawarła pięć aneksów, jako zamówienia uzupełniające do przedmiotu zamówienia podstawowego objętego Kontraktem, na łączną kwotę 100 523,5 tys. zł brutto (tj. 11,01 % wartości zamówienia podstawowego), w myśl art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁶⁶, a mianowicie:

- aneks nr 1 z dnia 3 marca 2017 r. na zaprojektowanie i wykonanie elementów węzła Pieczewo oraz jego połączenia z istniejącą drogą krajową nr 53; wartość zamówienia określono na 97 201,06 tys. zł brutto, a termin wykonania do 15 czerwca 2019 r.;
- aneks nr 3 z dnia 18 lipca 2018 r. dotyczący rozbudowy drogi krajowej nr 53 poprzez zaprojektowanie i wykonanie chodnika wraz z urządzeniami towarzyszącymi na odcinku Szczesne – Klewki; wartość zamówienia – 1185,00 tys. zł brutto; termin wykonania – do 15 czerwca 2019 r.;
- aneks nr 4 z dnia 5 września 2018 r. na zaprojektowanie i wykonanie przebudowy urządzeń melioracyjnych w ciągu istniejącego rowu C-1 na odcinku A-A', zlokalizowanych na wysokości od km 26+100 do km 26+300 obwodnicy Olsztyna; wartość zamówienia – 544,52 tys. zł brutto; termin wykonania – do 29 października 2018 r.;
- aneks nr 6 z dnia 28 marca 2019 r. – wykonanie elementów Systemu Zarządzania Ruchem⁶⁷ w obrębie węzła Pieczewo; wartość zamówienia – 1471,35 tys. zł brutto; termin wykonania – do 15 czerwca 2019 r.;
- aneks nr 7 z dnia 28 marca 2019 r. dotyczący zaprojektowania i wykonania rozbudowy drogi DD-26 na odcinku od km 0+000 drogi dojazdowej do granicy działki 206/3 wraz z urządzeniami towarzyszącymi; wartość zamówienia – 121,52 tys. zł brutto; termin wykonania – do 30 września 2019 r.

⁶⁶ Dz. U. poz. 1020, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca Pzp. W trakcie realizacji Kontraktu doszło do zmiany przepisów prawa, wprowadzonych ustawą zmieniającą Pzp. Ustawa ta dopuszcza dokonywanie zmian umów w sprawie zamówienia publicznego, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej Pzp w sytuacji udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy robót budowlanych zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego i polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego.

⁶⁷ Dalej: SZR.

Dodatkowo, 19 grudnia 2019 r. GDDKiA O/Olsztyn zawarła aneks nr 8 do Kontraktu, którym dokonano zmiany terminu wykonania zamówień uzupełniających z aneksów nr 1, 3 i 6, tj. datę wykonania do dnia 15 czerwca 2019 r. zastąpiono datą wykonania do dnia 2 sierpnia 2019 r.⁶⁸ Kolejne przesunięcie terminu wykonania zamówień uzupełniających określonych aneksami nr 1 i 6 przesunięto odpowiednio na: 30 września 2019 r. i 9 grudnia 2019 r.⁶⁹, co zawarto w aneksie nr 10 do Kontraktu z dnia 6 maja 2020 r.

Zamówienia uzupełniające zostały zrealizowane w zakresach określonych w ww. aneksach.

Kierownik Projektu podała, że zakres prac przewidzianych w ww. zamówieniach uzupełniających nie mógł być przewidziany do realizacji na etapie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia podstawowego, a mianowicie:

- na etapie wszczęcia ww. postępowania Urząd Miasta Olsztyna nie był gotowy do realizacji połączenia układu drogowego miasta z węzłem Pieczewo; dopiero w 2016 r. ww. Urząd przystąpił do realizacji dojazdu do węzła Pieczewo i zaistniała potrzeba budowy elementów tego węzła nieobjętych umową podstawową oraz jego połączenia z istniejącą drogą krajową nr 53,
- konieczność wykonania chodnika na odcinku Szczesne-Klewki wynikała ze spostrzeżeń i zaleceń audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego dla opracowanego przez wykonawcę projektu budowlanego dla zakresu objętego aneksem nr 1 do Kontraktu (węzeł Pieczewo),
- konieczność przebudowy urządzeń melioracyjnych zlokalizowanych w ciągu istniejącego rowu C-1 na odcinku A-A' wynikała w trakcie realizacji Kontraktu; w trakcie prowadzenia wizji terenowej w 2017 r. (na podstawie zgłoszenia) stwierdzono na działce 285/43 w miejscowości Wójtowo rozlewisko wody zagrażające (swoim stale powiększającym się zasięgiem) zalaniem urządzeń i elementów zagospodarowania terenu realizowanych w ramach budowy Obwodnicy,
- na etapie udzielenia zamówienia uzupełniającego (aneks nr 1 – węzeł Pieczewo) nie było możliwe ostateczne ustalenie elementów SZR, które zostaną wybudowane w obrębie tego węzła, w związku z brakiem w tym czasie ostatecznej koncepcji ww. systemu realizowanej w ramach zamówienia podstawowego,
- konieczność wydłużenia drogi dojazdowej wynikała na etapie opracowywania przez wykonawcę rozwiązań projektowych i konieczności zapewnienia skomunikowania podzielonej działki i umożliwienia jej właścicielowi dojazdu.

(akta kontroli str. 882-891, 1248-1271, 1276-1317,
1324-1357, 1363-1365, 1835-1841)

W trakcie realizacji Zadania procedowano 14 poleceń zmiany⁷⁰, z czego wdrożono sześć, a mianowicie:

- PZ nr 1 z dnia 3 kwietnia 2018 r. – zaprojektowanie i wybudowanie elementów węzła Pieczewo w ciągu drogi S51 dostosowanych do rozwiązania węzła typu WA - pełna koniczyna;
- PZ nr 2 z dnia 25 sierpnia 2017 r. – zmiana technologii wzmocnienia podłoża dla obszaru nr 2;

⁶⁸ W związku z określeniem Inżyniera Kontraktu z 29 sierpnia 2019 r. w zakresie zatwierdzenia roszczenia wykonawcy nr R012, R014, R018, R023, R026, R027, R028, R030, R034, R041 (wyjątkowo niesprzyjające warunki klimatyczne).

⁶⁹ W związku z zatwierdzonym roszczeniem ostatecznym wykonawcy z 8 listopada 2018 r. w sprawie wymiany gruntów nienośnych (nieprzewidywalnych warunków fizycznych).

⁷⁰ Dalej: PZ.

- PZ nr 6 z dnia 14 maja 2019 r. – zmiana technologii wzmocnienia podłoża gruntowego dla obszaru nr 19;
- PZ nr 7 z dnia 14 maja 2019 r. – zmiana technologii wzmocnienia podłoża gruntowego dla obszaru nr 5;
- PZ nr 8 z dnia 14 maja 2019 r. – zmiana technologii wzmocnienia podłoża gruntowego dla obszaru nr 34;
- PZ nr 12 z dnia 22 stycznia 2019 r. – zmiana technologii wzmocnienia podłoża gruntowego w rejonie węzła Pieczewo.

Z dokumentacji Inżyniera Kontraktu wynikało m.in., że ww. obszary wzmocniono za pomocą pali przemieszczeniowych formowanych w gruncie. Nie była to metoda dopuszczona w Warunkach Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych⁷¹, w związku z tym prace te wprowadzono poleceniami zmiany⁷². Ponadto, w wyniku ustaleń z lipca i sierpnia 2016 r. pomiędzy Prezydentem Olsztyna a Dyrektorem Oddziału w sprawie budowy nowego przebiegu ul. Pstrowskiego w Olsztynie oraz wprowadzenia rozwiązań komunikacyjnych mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, ciągłości i płynności przejazdów na drogach m.in. zarządzanych przez GDDKiA, wprowadzono polecenie zmiany o budowie węzła Pieczewo typu pełna koniczyna, a nie jak pierwotnie zakładano węzła typu półkoniczyna. Wartość całkowita wdrożenia ww. poleceń zmiany wyniosła 19 226,9 tys. zł brutto⁷³. Polecenia zmiany procedowano stosownie do Subklauzul 13.1, 13.2 i 13.3 Ogólnych i Szczegółowych Warunków Kontraktu.

(akta kontroli str. 1904-2011)

W okresie realizacji Zadania wykonawca sporządził 55 powiadomień o roszczeniach. Finalnie trzy roszczenia ostateczne za zrealizowane prace wykraczające ponad przedmiot zamówienia oraz wydłużenie czasu na ukończenie zadania zostały w części uznane za zasadne, wskutek czego zwiększono wynagrodzenie wykonawcy łącznie o 48 257,3 tys. zł brutto, w tym: 8244,5 tys. zł brutto jako dodatkowa płatność z tytułu przedłużenia czasu na ukończenie i 40 012,7 tys. zł brutto jako dodatkowa płatność z tytułu zwiększonych ilości wykonanych robót⁷⁴.

W Raporcie końcowym Inżynier Kontraktu wskazał, że już na etapie rozpoczęcia robót ziemnych okazało się, że zakres wymiany gruntu w ramach Zadania będzie większy od założeń projektowych, gdyż planowane wymiany miały często większą objętość od zakładanych oraz dodatkowo natrafiano na zupełnie nowe lokalizacje. Na etapie przetargu wykonawca zakładał, że do wykonania będzie około 675 tys. m³ wymian. Ostatecznie wykonano około 1 mln m³ wymian. Zwiększenie ilości spowodowane było punktowym rozpoznanem miąższości osadów słabonośnych i urozmaiconą rzeźbą dna tych osadów. Inżynier Kontraktu stwierdził, że pomimo wykonania badań podłoża gruntowego zgodnie z obowiązującą wówczas w GDDKiA Instrukcją badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych⁷⁵, warunki pomiędzy otworami

⁷¹ Dalej: WWiORB.

⁷² W uzasadnieniach do wprowadzonych poleceń zmiany wskazano, że przyjęte rozwiązanie zmniejszyło koszt realizacji inwestycji w tych obszarach, a zaproponowana technologia robót przebiegała w sposób ciągły i dawała natychmiastową pewność w zakresie wykonania robót zgodnie z wymaganymi założeniami.

⁷³ PZ nr 1/13.1 z dnia 3 kwietnia 2018 r. - wartość zmiany wyniosła 21 797 732,54 zł brutto; PZ nr 2 /13.1 z dnia 25 sierpnia 2017 r. - wartość zmiany wyniosła 0,0 zł brutto; PZ nr 6/13.2 z dnia 14 maja 2019 r. - wartość zmiany wyniosła - 582 565,55 zł brutto; PZ nr 7/13.2 z dnia 14 maja 2019 r. - wartość zmiany wyniosła - 474 595,94 zł brutto; PZ nr 8/13.2 z dnia 14 maja 2019 r. - wartość zmiany wyniosła - 248 816,44 zł brutto; PZ nr 12/13.2 z dnia 21 czerwca 2021 r. - wartość zmiany wyniosła - 1 264 839,37 zł brutto.

⁷⁴ Zwiększona oraz dodatkowa ilość wymiany gruntu, koszt zakupu materiału, który zastąpił materiał niezdatny do wbudowania w nasyp (39 926,1 tys. zł brutto) oraz oznakowanie ul. Wisławy Szymborskiej (86,6 tys. zł brutto).

⁷⁵ Wprowadzona zarządzeniem nr 2 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 11 lutego 1998 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych.

badawczymi były niekorzystne, co przedłożyło się na zwiększenie ilości wymian na etapie realizacji.

(akta kontroli str. 1904, 2012-2090, 2091-2179)

Ustalenia kontroli potwierdziły, że planowany zakres rzeczowy Inwestycji został zrealizowany. Osiągnięto w 100% wszystkie zakładane w umowie o dofinansowanie Projektu wskaźniki⁷⁶.

W wyniku przeprowadzonych w dniu 17 kwietnia 2024 r. oględzin 12 losowo wybranych obiektów budowlanych⁷⁷, spośród 53 wybudowanych między węzłami Olsztyn Wschód i Olsztyn Południe (23%), nie stwierdzono widocznych nieprawidłowości mających wpływ na ich prawidłowe funkcjonowanie i bezpieczeństwo jazdy. Oględziny wykazały jednak usterki w obrębie trzech spośród ww. 12 obiektów: w jednym przypadku było to zerwanie części linek pełniących funkcje architektoniczne i obluzowanie ich naciągu po obu stronach kładki przy wejściu od strony miejscowości Klebark Mały oraz obluzowanie metalowej listwy maskującej przerwę dylatacyjną (obiekt KL29A – kładka dla pieszych), brak drzwiczek zabezpieczających dojście do elementów sterowania w pięciu latarniach i doraźne zabezpieczenie tych miejsc taśmą (obiekt WD23 – wiadukt nad drogą krajową) oraz zanieczyszczenie piachem i zawilgocenie na całej długości nawierzchni podziemnego przejścia w ciągu pieszo-rowerowym (obiekt DPP29C – przejście podziemne pod drogą w nasypie drogowym).

W trakcie oględzin, podczas przemieszczania pomiędzy ww. obiektami i przejazdu na odcinku między węzłami Olsztyn Wschód i Olsztyn Południe stwierdzono m.in.:

- brak widocznych ubytków i zanieczyszczeń nawierzchni jezdni,
- brak widocznych uszkodzeń barier zabezpieczających i ekranów akustycznych, obiektów ziemnych, ogrodzeń i elementów oświetlenia,
- czytelne oznakowanie poziome i pionowe bez widocznych ubytków, uszkodzeń i zabrudzeń,
- prowadzenie prac porządkowych w rejonie mostu na rzece Łynie.

Oględziny trzech losowo wybranych znaków drogowych znajdujących się w obrębie obiektu WD26 wykazały m.in., że zostały one umieszczone w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach.⁷⁸

Dyrektor Oddziału podał, że podjęto działania zabezpieczające: na obiekcie KL29A ustawiono tablicę U21a/b i wady zgłoszono gwarantowi, otwory na słupach oświetleniowych przy obiekcie WD23 zostały tymczasowo zabezpieczone taśmą i zlecono wykonanie nowych drzwiczek.

Kierownik Rejonu wyjaśnił, że w celu wyeliminowania usterek stwierdzonych w trakcie oględzin podjęto następujące działania:

⁷⁶ Tj.: całkowita długość nowych dróg w województwie warmińsko-mazurskim (29,39 km – wartość określona dla całości projektu dofinansowanego z POIiŚ 2014-2020), długość wybudowanych autostrad i dróg ekspresowych - 13,54 km (wartość określona dla całości projektu dofinansowanego z POIiŚ 2014-2020).

⁷⁷ Mosty, wiadukty i estakady – obiekty MS15L, MS15P, MS27P, MS27L, WD17P, WD17L, WD23, WD26 i KL29A, przejścia podziemne – obiekty DPP18 (w tym: przejście pod drogą krajową i przejście pod drogą dojazdową) i DPP29C.

⁷⁸ Dz. U. poz. 2311, ze zm.

- w dniu 22 kwietnia 2024 r. skierowano do gwaranta zgłoszenie wad dotyczących obiektu KL29A, z wyznaczonym terminem ich usunięcia do 24 maja 2024 r.⁷⁹,
- uzupełniono drzwiczki zabezpieczające dojście do elementów sterowania w pięciu latarniach przy obiekcie WD23,
- oczyszczono nawierzchnię przejścia podziemnego (obiekt DPP29C) oraz w jego obrębie.

(akta kontroli str. 2311- 2386)

3.3. Dnia 22 października 2014 r. GDDKiA O/Olsztyn ogłosiła przetarg nieograniczony na pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzaniem dwoma kontraktami⁸⁰, pn.:

- Budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16 - Zadanie nr 1: od początku opracowania w km projektowym 0+000 (istn. 132+220) do km 10+000 (za węzłem Olsztyn – Południe),
- Budowa S51 Olsztyn – Olsztynek na odcinku Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe (dawniej: budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16 – Zadanie 2: od km 10+000 do końca opracowania w km ok. 24+701 (za węzłem Olsztyn Wschód).

W wyniku tego postępowania, w dniu 5 listopada 2015 r. zawarto umowę⁸¹ na pełnienie nadzoru m.in. nad Kontraktem dotyczącym budowy obwodnicy Olsztyna na odcinku Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe. Oszacowano, że łączne wynagrodzenie wykonawcy⁸² ww. umowy, zgodnie z jego ofertą, wyniesie 21 853,7 tys. zł brutto⁸³. W powyższej umowie wskazano również, że rzeczywista wysokość łącznego wynagrodzenia Konsultanta zależeć będzie od faktycznego zakresu i czasu świadczonej usługi, przy czym maksymalna wartość zobowiązania za wykonywanie czynności będących przedmiotem umowy, z uwzględnieniem waloryzacji, nie może przekroczyć 32 780,5 tys. zł brutto (obliczonej jako 150% szacowanej łącznej wysokości wynagrodzenia brutto).

W ramach ww. umowy Konsultant zobowiązał się świadczyć usługę w terminie uwzględniającym:

- okres pełnienia usługi wsparcia zamawiającego przez Konsultanta na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na projektowanie i realizację robót,
- okres projektowania i wykonywania robót w toku realizacji kontraktu (termin obejmował również okresy zimowe),
- okres przeglądów i rozliczenia kontraktu do wystawienia ostatecznego świadectwa płatności.

Konsultant został także zobowiązany do udziału w rozstrzyganiu ewentualnych sporów między stronami Kontraktu oraz udziału w przeglądach gwarancyjnych.

⁷⁹ Wg stanu na dzień 6 czerwca 2024 r.: a) obluźwana metalowa listwa maskująca przerwę dylatacyjną (obiekt KL29 A) - wada została naprawiona przez gwaranta i zgłoszona do odbioru w dniu 24 maja 2024 r.; w wyniku czynności odbiorowych personel zamawiającego nie odebrał sposobu usunięcia wady; do poprawy zgłoszono sposób mocowania listwy oraz sposób jej dopasowania do nawierzchni obiektu; wyznaczono termin usunięcia wady do dnia 28 czerwca 2024 r.; b) poluzowane lub pęknięte naciągi linki stanowiącej element ozdobny/architektoniczny (obiekt KL29 A) - wada została naprawiona przez gwaranta i zgłoszona do odbioru w dniu 24 maja 2024 r.; personel zamawiającego odebrał naprawę wady.

⁸⁰ Na podstawie art. 169 ust. 1 i 2 Pzp Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadził kontrolę uprzednią ww. postępowania, w wyniku której nie stwierdzono naruszeń (informacja o wynikach kontroli z dnia 28 września 2015 r., znak: UZP/DKUE/KU/44/2015).

⁸¹ Nr GDDKiA -O/OL-D3-KP-2N-2814-01/14 z firmą MGGP S.A. z siedzibą w Tarnowie.

⁸² Dalej: Konsultant.

⁸³ Oszacowano w oparciu o przewidywaną ilość czasu pracy Personelu Konsultanta i przewidywany czas trwania kontraktów na budowę obwodnicy Olsztyna.

Zamawiający określił, iż minimalny czas realizacji usługi przez Konsultanta będzie wynosił 58 miesięcy, a maksymalny 82 miesiące⁸⁴.

Konsultant rozpoczął pełnienie nadzoru nad Zadaniem od momentu podpisania umowy, tj. 5 listopada 2015 r.⁸⁵, a zakończył świadczenie usług w dniu 5 września 2022 r.⁸⁶ Jego całkowite wynagrodzenie za realizację ww. umowy w zakresie Zadania wyniosło 14 521,8 tys. zł brutto.

W ramach nadzoru nad projektowaniem i wykonaniem robót w toku realizacji Kontraktu dotyczącego budowy obwodnicy Olsztyna na odcinku Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe do obowiązków Konsultanta należało m.in.: pomoc Zamawiającemu w zarządzaniu Kontraktem⁸⁷, pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu zgodnie z rolą jaką przypisano temu inżynierowi w Warunkach Kontraktu⁸⁸, wsparcie zamawiającego we wszystkich czynnościach związanych z realizacją Kontraktu, w tym w sporządzaniu danych sprawozdawczych, statystycznych i informacyjnych dotyczących realizowanego Kontraktu, prowadzenie nadzoru inwestorskiego nad wszystkimi pracami projektowymi i robotami budowlanymi objętymi Kontraktem w pełnym zakresie obowiązków wynikających z przepisów Prawa Budowlanego, prowadzenie działań zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, wytycznymi i wymaganiami dotyczącymi inwestycji współfinansowanych ze środków UE oraz procedurami beneficjenta projektów dla POIiŚ 2014-2020, prowadzenie dokumentacji kontraktowej Zadania. Poszczególni inspektorzy nadzoru⁸⁹, którzy reprezentowali inwestora na budowie sprawowali kontrolę zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę. Weryfikacja odbywała się podczas porad koordynacyjnych i budowy, w toku których inspektorzy nadzoru odnosili się do zakresu zrealizowanych robót. Dodatkowo inspektorzy nadzoru, poprzez wpisy w dzienniku budowy, odbierali zrealizowane roboty⁹⁰ i wyrażali zgodę na wykonanie kolejnych prac.

Do obowiązków osoby wyznaczonej przez Konsultanta do pełnienia funkcji Inżyniera Kontraktu należało m.in.: rozpatrywanie roszczeń wykonawcy i ich szczegółowa analiza w świetle warunków Kontraktu i obowiązującego prawa, przedstawianie Kierownikowi Projektu uzasadnionego stanowiska wraz z wszelkimi dokumentami w sprawie roszczenia (w szczególności wyczerpującymi analizami przeprowadzanymi przez Inżyniera) oraz uzgodnienie z Kierownikiem Projektu stanowiska dla Wykonawcy. Łącznie rozpatrzono osiem roszczeń ostatecznych wykonawców, w tym zatwierdzono pięć roszczeń ostatecznych⁹¹ (w tym jedno zbiorcze roszczenie złożone z dziewięciu), a odrzucono trzy.

W zakresie zarządzania Kontraktem rolą Konsultanta było m.in.: akceptowanie Programu dla Kontraktu i monitoring postępu prac zgodnie z tym Programem, organizowanie oraz przewodniczenie comiesięcznym naradom dotyczącym postępu prac projektowych i robót (rady budowy⁹²) oraz naradom koordynacyjnym na budowie, pełnienie obowiązków wynikających z umowy z Konsultantem w zakresie

⁸⁴ Z zastrzeżeniem, że w okresie pełnienia usługi wsparcia przez Konsultanta może nastąpić zawieszenie świadczenia usługi (do 3 miesięcy) do czasu zawarcia kontraktu z wykonawcą.

⁸⁵ Kierownik Projektu poinformował Konsultanta pismem z dnia 23 marca 2016 r. o terminie podpisania umowy z Wykonawcą robót i konieczności mobilizacji Konsultanta w celu realizacji umowy.

⁸⁶ Upływ maksymalnego terminu realizacji umowy.

⁸⁷ Konsultant przejął wszystkie obowiązki związane z zarządzaniem Kontraktem, z zastrzeżeniem uprawnień Kierownika Projektu.

⁸⁸ Spośród personelu Konsultanta wyznaczono Inżyniera Kontraktu.

⁸⁹ Zespół Konsultanta.

⁹⁰ W tym roboty zanikające i ulegające zakryciu.

⁹¹ Z czego trzy dotyczyły dodatkowej płatności z tytułu przedłużenia czasu na ukończenie Zadania oraz zwiększonej ilości wykonanych robót, jedno dotyczyło interpretacji terminu „czas na ukończenie”, a jedno dotyczyło zmiany terminu wykonania kamienia milowego nr 1.

⁹² W trakcie realizacji Kontraktu odbyły się 44 Rady Budowy; ze spotkań tych sporządzano protokoły.

zadań dodatkowych⁹³ zleconych Wykonawcy, analizowanie konieczności wprowadzania zmian pod względem technicznym oraz analizowanie ich zgodności z Pzp i procedurami zamawiającego, przedstawianie Kierownikowi Projektu propozycji zmian związanych z Inżynierią wartości (subklauzula 13.2. Warunków Kontraktu), identyfikacja ryzyka powstania potencjalnych roszczeń i przedstawianie propozycji i sposobów zapobiegania tym roszczeniom, udział w rozwiązywaniu wszelkich skarg i roszczeń osób trzecich wywołanych realizacją Kontraktu.

(akta kontroli str. 2387-2479)

Zadania z zakresu nadzoru nad realizacją inwestycji powierzono także Kierownikowi Projektu, tj. osobie wyznaczonej przez Zamawiającego do składania oświadczeń woli oraz oświadczeń wiedzy w imieniu Zamawiającego, a także uprawnionej do przekazywania Konsultantowi (w imieniu Zamawiającego) poleceń. Kierownik Projektu był odpowiedzialny⁹⁴ m.in. za:

- podejmowanie stosownych działań w zakresie identyfikowania oraz minimalizowania ewentualnych zagrożeń i ryzyk przy realizacji Zadania;
- monitorowanie i egzekwowanie od Inżyniera Kontraktu wypełniania swoich obowiązków wynikających z zawartej umowy;
- weryfikację zasadności zmian wprowadzanych do Kontraktu;
- monitorowanie bieżących i przyszłych wydatków w aspekcie określonych w Kontrakcie maksymalnych wartości zobowiązania;
- weryfikację faktur na roboty i usługi pod względem arytmetycznym i merytorycznym i przekazywanie ich do akceptacji Dyrektora Oddziału;
- weryfikację zatrudnienia personelu Konsultanta na innych zadaniach pod kątem ewentualnego dublowania się rozliczanej pracy personelu w oparciu o Bazę Nadzoru zamieszczoną w Centralnym Zasobie Danych;
- udział w cyklicznych spotkaniach m.in.: Radach Technicznych poświęconych omówieniu problemów technicznych, Radach Budowy poświęconych omówieniu postępu prac i robót oraz innych spotkaniach kontraktowych wynikających z bieżących potrzeb;
- bieżące wykonywanie objazdów Placu Budowy;
- w zależności od specyfiki projektu przekazanie Inżynierowi Kontraktu dokumentacji Zamawiającego oraz innych dokumentów formalnie niezbędnych do rozpoczęcia oraz/lub realizacji kontraktu na roboty;
- zapewnienie Inżynierowi Kontraktu oraz Wykonawcy wsparcia przy podejmowaniu współpracy z władzami lokalnymi oraz instytucjami, których pozwolenia i decyzje mogą być wymagane dla realizacji projektu;
- egzekwowanie od Inżyniera Kontraktu regularnych informacji o postępie robót.

(akta kontroli str. 1060-1195, 2387-2436, 2480-2484)

Na podstawie dokumentów sporządzanych w związku z realizacją Zadania ustalono, że Kierownik Projektu wykonywał przypisane mu zadania, co potwierdziły m.in. zapisy z protokołów Rad budowy oraz korespondencja pomiędzy Konsultantem, wykonawcą a Kierownikiem Projektu.

⁹³ Roboty udzielone przez Zamawiającego na rzecz wykonawcy w trakcie realizacji Kontraktu na podstawie Pzp (zamówienia dodatkowe, zamówienia uzupełniające) lub roboty wykonane w związku z poleceniami zmian wydawanymi przez Inżyniera kontraktu zgodnie z Kontraktem. Z tytułu sprawowania nadzoru nad zadaniami dodatkowymi Konsultantowi nie przysługiwało dodatkowe wynagrodzenie ponad wynagrodzenie ustalone w umowie Nr GDDKiA -O/OL-D3-KP-2N-2814-01/14 z 5 listopada 2015 r.

⁹⁴ W myśl Procedury beneficjanta projektów realizowanych w ramach POIiŚ 2014-2020 (edycja II obowiązująca od 1 stycznia 2018 r.).

Konsultant przekazywał Kierownikowi Projektu miesięczne raporty, a Kierownik Projektu dokonywał, na podstawie § 4 ust 4. ww. umowy, oceny jakości pracy Konsultanta poprzez wypełnianie Karty Obmiaru Jakości Pracy Konsultanta. W okresie od kwietnia 2016 r. do sierpnia 2022 r. zostało złożonych łącznie 77 raportów miesięcznych i wszystkie podlegały ocenie przez Kierownika Projektu, który kilkakrotnie zakwestionował należyte wypełnianie przez Konsultanta obowiązków wynikających z umowy. Najczęściej kwestionowanym obowiązkiem było nieterminowe przekazywanie zamawiającemu wymaganych informacji. Kierownik Projektu każdorazowo uzasadniał podjętą decyzję i uwzględniał współczynnik wyliczony na podstawie ww. karty do ustalenia miesięcznego wynagrodzenia Konsultanta.

Raport Końcowy został opracowany i przekazany przez Inżyniera Kontraktu 15 stycznia 2020 r., w terminie określonym w umowie, tj. w terminie 30 dni od wystawienia Świadectwa Przejęcia.

Podczas realizacji inwestycji trwał również nadzór autorski, w ramach którego dokonywano zmian projektowych. W większości przypadków dotyczyły one wyposażenia drogi. Zmiany te, w myśl art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹⁵, zostały zakwalifikowane przez projektanta jako nieistotne.

Przebieg robót budowlanych oraz zdarzenia i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania dokumentowano w dziennikach budowy.

(akta kontroli str. 1905 -2010, 2012-2179, 2186-2310, 2485-2537)

3.4. Przed rozpoczęciem robót opracowywano i przedkładano Inżynierowi Kontraktu do zatwierdzenia Plan Zapewnienia Jakości⁹⁶. Część ogólna PZJ zawierała opis organizacji robót oraz kontroli jakości. Dla poszczególnych robót przedstawiono do zatwierdzenia 130 PZJ. Dokumenty te opisywały sposób prowadzenia robót, stosowane materiały i sprzęt oraz wymagane podczas robót i po ich zakończeniu badania i pomiary.

Kontrolę jakości robót zlecono Inżynierowi Kontraktu, który prowadził ją poprzez:

- kontrolę jakości materiałów przed rozpoczęciem robót,
- kontrolę jakości w trakcie wykonywania robót,
- kontrolę jakości wykonanych robót.

Z dokumentacji Inżyniera Kontraktu wynikało, że zostały przeprowadzone badania jakości materiałów przeznaczonych do wbudowania przed ich dostarczeniem na plac budowy oraz przeprowadzono inspekcję źródeł pochodzenia materiałów.

W trakcie realizacji Kontraktu badania kontrolne na zlecenie Inżyniera Kontraktu prowadziło laboratorium zamawiającego, tj. Wydział Technologii Laboratorium Drogowe GDDKiA O/Olsztyn. Zakres badań kontrolnych dotyczył materiałów stosowanych do produkcji mieszanek betonowych i mas bitumicznych na etapie zatwierdzania recept oraz badań w trakcie prowadzenia robót. Badań kontrolnych wykonano w ilości 10% badań wykonawcy⁹⁷, tj. zgodnie z zapisami umowy zawartej z Konsultantem.

Analiza pięciu spośród 200 specyfikacji technicznych⁹⁸, dotyczących robót wykonywanych podczas realizacji umowy, wykazała m.in., że zawierały one

⁹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

⁹⁶ Dalej: PZJ.

⁹⁷ W raportach miesięcznych z postępów prac Konsultant wskazywał rzeczywisty wskaźnik wykonania badań kontrolnych.

⁹⁸ D.07.02.02: Słupki prowadzące i krawędziowe oraz znaki kilometrowe i hektometrowe; D.04.04.02: Podbudowa z mieszanek kruszyw niezwiązanych; D.05.03.05.B: Warstwa wiążąca oraz wzmacniająco-wyrównawcza z betonu asfaltowego o wysokim module sztywności; D.09.01.01: Zieleń funkcjonalna i ozdobna; M.17.01.01: Łożyska garnkowe.

szczegółowe wymagania dotyczące: zakresu wykonywanych robót, sposobu i warunków ich wykonania (w tym warunków atmosferycznych), rodzaju i właściwości materiałów, badań przeprowadzanych przed rozpoczęciem i w trakcie robót, dokonywania obmiaru robót oraz zasad odbioru i podstaw płatności. Wskazywały także przepisy związane z wykonywanymi robotami. Z dokumentacji Inżyniera Kontraktu wynikało m.in., że wymogi określone w specyfikacjach technicznych i programie zapewnienia jakości były realizowane, nadzór inwestorski zgłaszał uwagi odnośnie do jakości wykonywanych robót budowlanych i jakości materiałów i wydawał stosowne polecenia wykonawcy w tym zakresie. Inwestor korzystał z możliwości przeprowadzania badań zgodności wykonywanych prac z obowiązującymi normami i ustaleniami specyfikacji technicznych.

(akta kontroli str. 2012-2179, 2538-2543)

3.5. GDDKiA O/Olsztyn korzystała z praw zabezpieczających jej interes, przewidzianych w umowach zawieranych w ramach Zadania, tj.:

- w ramach umowy nr GDDKiA-O/OL-D3-KP-2N-2814-01/14 naliczono Konsultantowi karę umowną w wysokości 2185,37 zł, z uwagi na nieuzasadnioną nieobecność osoby (Inżyniera Rezydenta) wchodzącej w skład personelu Konsultanta. Kara została zapłacona;
- w ramach umowy nr GDDKiA-O/OL-D3-I4-2811-02/13 naliczono wykonawcy karę umowną w wysokości 829,57 zł, z uwagi na nieterminowe (siedem dni po terminie) wykonanie przedmiotu zamówienia objętego aneksem nr 3 z dnia 18 lipca 2018 r. do Kontraktu dotyczącego rozbudowy drogi krajowej nr 53 poprzez zaprojektowanie i wykonanie chodnika wraz z urządzeniami towarzyszącymi na odcinku Szczesne – Klewki. Kara została zapłacona.

(akta kontroli str. 1835-1841, 2544-2547)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wynik realizacji zadania inwestycyjnego. Osiągnięto zaplanowane efekty i cele Zadania. Obwodnicę budowano zgodnie z dokumentacją projektową, a wprowadzone zmiany zakresu rzeczowego dokonywano zgodnie z zapisami Kontraktu. Zespół Konsultanta oraz Kierownik Projektu rzetelnie sprawowali bieżący nadzór nad Zadaniem, w tym weryfikowali standard i jakość robót budowlanych.

OBSZAR

4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą

Opis stanu
faktycznego

4.1. Zgodnie z Kontraktem oraz dokumentacją projektową wykonawca wybudował m.in.:

- trzy węzły drogowe, tj. Jaroty, Pieczewo i Wschód,
- 23 obiekty inżynierskie, tj. dwa mosty w ciągu drogi krajowej (MS15 i MS27); jeden most drogowy (MD22); cztery wiadukty w ciągu drogi krajowej (WS12, WS-20, WS-24 i WS30), jeden wiadukt kolejowy (WK-25); 12 wiaduktów drogowych nad drogą krajową (WD13, WD14, WD16, WD17, WD19, WD23, WD24B, WD26, WD28, WD29, WD29B, WD21); jedną kładkę dla pieszych nad drogą krajową (KL-29A); dwa przejścia dla pieszych pod drogą krajową (DPP-18 i DPP-29C)⁹⁹.

⁹⁹ W ciągu dwóch obiektów, tj. WD-23 i WD-26 miała powstać dwukierunkowa ścieżka rowerowa, a przeprowadzone oględziny potwierdziły jej wykonanie.

W związku z zakończeniem Inwestycji wybudowane ww. obiekty ujęte zostały w ewidencji środków trwałych jednostki i nadano im jednolity numer inwentarzowy. W wyniku rozpoczęcia użytkowania wybudowanych obiektów numer inwentarzowy nadano 53 obiektom, tj. 31 obiektom mostowym, 18 przepustom (nie było dla nich obowiązku prowadzenia książki obiektu budowlanego) oraz czterem przejściom podziemnym¹⁰⁰. Dla wszystkich obiektów mostowych (mostów, wiaduktów, estakad, kładek dla pieszych) i przejść podziemnych (łącznie 35 obiektów) w Oddziale prowadzono wymagane książki obiektu mostowego lub tunelu. Analiza 12 takich książek wykazała, że zgodnie z wymogiem art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, dla obiektów tych wykonywane były okresowe roczne przeglądy dotyczące ich stanu technicznego (od zakończenia inwestycji w grudniu 2019 r. dla każdego z tych obiektów wykonano po cztery roczne kontrole okresowe, tj. za 2020 r., 2021 r., 2022 r. i 2023 r.). Dziesięć z tych obiektów uzyskało ocenę stanu technicznego poszczególnych elementów konstrukcyjnych (pomost, dźwigary, podpory) oraz ocenę ogólną dla całego obiektu na poziomie od 4 do 5 punktów (w skali od 0 do 5). Obiekt mostowy MS-27 P (estakada) w 2023 r. w zakresie podpór i dla całego obiektu uzyskał ocenę 3,5 (zaleceniem z przeglądu było monitorowanie stanu podpór), natomiast obiekt MS-27 L (estakada) dla podpór i całego obiektu w 2022 r. uzyskał ocenę 2,5 punktu, a w 2023 r. 3,5 punktu. Oceny dla obiektów MS-27 L i MS-27 P w roku 2020 i 2021 wyniosły od 4 do 5 punktów.

Powodem uzyskania przez obiekt MS-27 L, w wyniku przeglądu w 2022 r., oceny 2,5 pkt było zaobserwowanie nadmiernego przesunięcia się łożysk wielokierunkowo przesuwnych skrajnych słupów podpory P7 i w konsekwencji wydanie zalecenia zamknięcia obiektu dla ruchu drogowego i wyłączenie jezdni z użytkowania. Wykonawca w ramach gwarancji dokonał naprawy w zakresie filarów i łożysk - wzmocniono podporę i wymieniono łożyska, a po naprawie dokonano próbnego obciążenia podpory z wynikiem pozytywnym. Przegląd obiektu z 2023 r. potwierdził wykonanie zaleceń z przeglądu wcześniejszego, tj. z 2022 r. i zalecono po nim monitorowanie stanu podpór.

(akta kontroli str. 1610-1667)

Wybudowane w ramach Zadania odcinki dróg, tj. S16i (klasa S) o długości 15,917 km, 16c (klasa GP-droga główna ruchu przyspieszonego) o długości 0,123 km, S51d (klasa S) o długości 1,112 km i 53a (klasa GP) o długości 1,698 km ujęte zostały w prowadzonych w Oddziale, stosownie do wymogu § 10 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 tunelom¹⁰¹, książkach drogi. Dla ww. odcinków dróg, zgodnie z wymogiem Prawa budowlanego, przeprowadzone zostały w 2020 r., 2021 r., 2022 r. i 2023 r. wymagane roczne przeglądy okresowe. Przeglądy odcinków dróg o numerach: S16i, S51d, 16i i S51d w latach 2020-2023 wykazały m.in.:

- w 2020 r.:
 - stan nawierzchni drogi – występujące deformacje nawierzchni na odcinku 10+280 jezdni lewa i od km 19+600 do 19+900 jezdni prawa oraz w km 24+600 jezdni lewa, które zgłoszono wykonawcy w ramach gwarancji,
 - stan poboczy drogi, chodników - dobry; oznakowanie poziome, pionowe, widoczność na łukach i skrzyżowaniach - bez uwag; odwodnienie korpusu

¹⁰⁰ Większa liczba obiektów mostowych ujętych w ewidencji, od liczby która ujęta była w programie funkcjonalno-użytkowym Projektu, wynikała z obowiązku odrębnego wykazywania w niej oddzielonych przez dylatację lewej i prawej strony jezdni.

¹⁰¹ Dz.U. Nr 67, poz. 582.

drogowego - drożne; urządzenia ochrony środowiska - oczyszczone, oświetlenie sprawne;

- w 2021 r.:
 - stan nawierzchni drogi - deformacje jezdni 10+280 jezdni lewa, 19+600 km do 19+900 km jezdni prawa i w km 24+600 jezdni lewa - zgłoszono do naprawy gwarancyjnej,
 - stan poboczy drogi i chodników - dobry; oznakowanie poziome - wytarte linie P-10 i P-14 w obrębie ronda na skrzyżowaniu DL54 i DL55 przy S51d; oznakowanie pionowe oraz widoczność na łukach i skrzyżowaniach - bez uwag; odwodnienie korpusu drogowego - drożne; urządzenia ochrony środowiska - zaplanowano czyszczenie separatorów w maju 2021 r.,
 - sprawdzenie wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli - usunięto deformację nawierzchni;
- w 2022 r.:
 - stan nawierzchni drogi - 10+280 jezdni lewa, w km 24+600 jezdni lewa - deformacje nawierzchni zgłoszone do naprawy gwarancyjnej; stan poboczy drogi i chodników - dobry; oznakowania pionowe i poziome oraz widoczność na łukach i skrzyżowaniach - bez uwag; odwodnienie korpusu drogowego - drożne; urządzenia ochrony środowiska - oczyszczone,
 - sprawdzenie wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli - usunięto deformację nawierzchni w km 19+600 do 19+900;
- w 2023 r.:
 - stan nawierzchni drogi, poboczy, chodników - dobry; oznakowanie pionowe, poziome i widoczność na łukach i skrzyżowaniach - bez uwag; odwodnienie korpusu drogowego - drożne; urządzenia ochrony środowiska - oczyszczone,
 - sprawdzenie wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli - poprawiono w ramach gwarancji deformacje nawierzchni.

W odniesieniu do utrzymania należytego stanu technicznego zrealizowanej Inwestycji w Oddziale prowadzono książki objazdów drogi, w których pracownicy Rejonu Dróg, na podstawie wykonanych objazdów, odnotowywali stan nawierzchni drogi i urządzeń służących utrzymaniu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zgłaszali ujawnione w trakcie objazdu usterki (do zgłoszeń tych dołączana była dokumentacja fotograficzna).

W okresie utrzymania zrealizowanej inwestycji, tj. po jej zakończeniu w dniu 9 grudnia 2019 r. i wystawieniu Świadectwa przejęcia robót, Inżynier Kontraktu przedkładał GDDKiA O/Olsztyn miesięczne raporty Konsultanta w okresie przeglądów i rozliczenia Kontraktu. Od stycznia 2020 r. do sierpnia 2022 r. złożone zostały 32 takie raporty. W ramach swoich obowiązków Inżynier Kontraktu m.in. sprawował nadzór nad robotami niezbędnymi do usunięcia wad i prac zaległych, a także poświadczal usunięcie wad przez wykonawcę. W raportach tych przedstawiał on i oceniał stopień usuwania wad i usterek wykazanych w Świadectwie przejęcia robót, a także wskazywał na nowe usterki ujawnione w okresie gwarancji jakości. Raporty te ujmowały m.in. następujące dane:

- aktualną listę wad i usterek,
- protokoły komisyjnego odbioru usuwania usterek w poszczególnych branżach określające stan i zaawansowanie usuwania usterek i wad nieistotnych (załącznikami do protokołów była dokumentacja fotograficzna dotycząca wykonanych prac oraz decyzje komisji odbiorowej z przeglądu usterek zgłoszonych wykonawcy - w protokołach tych stwierdzano ile usterek zostało

zgłoszonych w danej branży, ile z nich usunięto, a ilu komisja nie odebrała, wskazywano też ile usterek - w szt. i w % - po przeglądzie pozostaje do odbioru z ogólnej liczby usterek zgłoszonych w Świadectwie przejęcia),

- listy z przeglądu sporządzane w okresie przeglądów i rozliczenia Kontraktu,
- protokoły z miesięcznego przeglądu budowy w danych branżach,
- protokoły usunięcia usterek w danych branżach ujętych w miesięcznych przeglądach (załącznikiem do protokołów była dokumentacja fotograficzna oraz decyzje komisji odbiorowej z przeglądu usterek zgłoszonych wykonawcy - wskazywano w nich ile usterek zgłoszono, ile z nich komisja odebrała, a i ilu nie; wskazywano też ile usterek, po przeglądzie w zakresie danej branży i wykazaniu ich w miesięcznych przeglądach budowy, pozostaje do odbioru.

Z analizy czterech ww. miesięcznych raportów Inżyniera Kontraktu wynikało, iż usterki i wady zgłoszone w Świadectwie przejęcia usuwane były w wyznaczonym terminie, a jakość ich wykonania była protokolarnie potwierdzana przez komisję odbiorową.

Obiekty oddane do użytkowania w wyniku realizacji Zadania, będące w zarządzie i administracji Oddziału, objęte zostały zbiorczą polisą ubezpieczeniową, dla której ubezpieczającym była Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie.

(akta kontroli str. 1668-1785)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania GDDKiA O/Olsztyn podejmowane w celu utrzymania stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą. W odniesieniu do wybudowanych w ramach Zadania odcinków dróg, obiektów mostowych i przejść podziemnych prowadzono w Oddziale wymagane książki drogi, książki obiektu mostowego lub tunelu. Dla powstałej infrastruktury wykonywane były okresowe roczne przeglądy dotyczące jej stanu technicznego, zgodnie z wymogami Prawa budowlanego. Usterki i wady usuwane były na bieżąco przez wykonawcę Zadania w ramach gwarancji, a jakość ich wykonania była weryfikowana przez GDDKiA O/Olsztyn.

OBSZAR

5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu
faktycznego

5.1. Ustalony w grudniu 2014 r. koszt budowy Obwodnicy wyniósł 1 093 434,9 tys. zł. Sfinansowany miał on być ze środków krajowych z KFD w wysokości 410 532,9 tys. zł, środków UE w kwocie 601 007 tys. zł oraz w ramach pozostałych środków w wysokości 81 895 tys. zł (m.in. budżet państwa - 81 105,9 tys. zł, środki jednostek samorządu terytorialnego - 502,7 tys. zł).

W 2016 r. wartość kosztorysowa Zadania uległa zwiększeniu, w związku z podjęciem decyzji o realizacji budowy węzła komunikacyjnego Pieczewo, który nie był uwzględniony na wcześniejszym etapie planowania inwestycji, a którego koszt wykonania określono na 83 460,8 tys. zł, w tym roboty budowlane na 80 931 tys. zł. Całkowity koszt realizacji Zadania oszacowano na 1 106 033,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 714, 1196-1226)

Z zapisów Kontraktu wynikało, że zaakceptowana Kwota Kontraktowa, zgodnie z ofertą wykonawcy, wyniosła 913 017,9 tys. zł (brutto), przy czym według § 4 ust. 3 Kontraktu Maksymalna Wartość Zobowiązania wynieść mogła 107% tej kwoty,

tj. 976 929,1 tys. zł¹⁰². Do umowy tej zawarto 10 aneksów, w tym pięć, w których wprowadzono zamówienia uzupełniające (na łączną kwotę 100 523,6 tys. zł). Poza tym, wpływ na Cenę Kontraktową miały:

- waloryzacja – zgodnie z Subklauzulą 13.8 (korekty wynikające ze zmian kosztu) kwoty płatne wykonawcy były korygowane dla oddania wzrostów lub spadków cen robót,
- polecenia zmiany – zgodnie z Subklauzulami 13.1 (Prawo do zmieniania) i 13.2 (Inżynieria wartości) w trakcie realizacji Kontraktu zatwierdzono pięć poleceń zmiany,
- kwoty wynikające z potrąceń – zgodnie z zapisami Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych, za roboty związane z wykonaniem warstw bitumicznych, dla których wartość odchyień za zawartość kruszywa poszczególnych frakcji i odchyień za zawartość lepiszcza przekracza odchyłki dopuszczalne, a mieszczą się one w ramach określonych w STWiORB zastosowano potrącenia,
- kwoty wynikające z uznanych roszczeń wykonawcy – w trakcie realizacji Kontraktu uznano trzy roszczenia ostateczne wykonawcy mające wpływ na jego wynagrodzenie, w myśl klauzuli 20 (Roszczenia, spory i arbitraż).

Całkowite wydatki poniesione w ramach Kontraktu wyniosły 1 089 978 187,55 zł brutto.

Na realizację całego procesu przygotowania i realizacji Zadania GDDKiA Oddział w Olsztynie poniósł wydatki w ogólnej kwocie 1 194 538,1 tys. zł, z tego:

- środki krajowe wyniosły - 632 956,4 tys. zł¹⁰³,
- środki UE - 561 079 tys. zł (KFD prefinansowanie UE 2014-2020),
- pozostałe (środki samorządowe) - 502,7 tys. zł.

Na poszczególne elementy procesu inwestycyjnego wydatkowano:

- roboty budowlane - 1 089 978,2 tys. zł,
- zarządzanie Projektem - 14 521,9 tys. zł,
- wykup gruntów - 82 267,3 tys. zł,
- badania archeologiczne - 422,3 tys. zł,
- koszt dokumentacji - 6874,5 tys. zł,
- pozostałe - 473,9 tys. zł¹⁰⁴.

Środki na realizację tego Zadania zagwarantowane były w Programie inwestycyjnym pt. „Budowa drogi S-51 Olsztyn-Olsztynek”, a wartość kosztorysowa inwestycji akceptowana była przez Ministra właściwego ds. infrastruktury. Według wersji programu z kwietnia 2016 r. wartość inwestycji wynieść miała 1 106 033,8 tys. zł i w kwocie 1 026 574,3 tys. zł sfinansowana ze środków KFD, a w kwocie 79 459,5 tys. zł ze środków pozostałych. Koszt zadania, w związku z aneksem nr 1 do umowy i rozszerzeniem jego realizacji o budowę węzła Pieczewo, został zwiększony i ujęty w programie inwestycyjnym Zadania. Według programu w wersji z lutego 2020 r. wartość kosztorysowa Zadania wyniosła 1 202 138,3 tys. zł i w kwocie

¹⁰² Według aneksu Nr 9 do umowy Maksymalna Wartość Zobowiązania wynosiła 119,93% kwoty brutto wskazanej w § 4 ust. 2 Kontraktu, tj. 1 094 974,9 tys. zł.

¹⁰³ W ramach środków krajowych: środki budżetu państwa stanowiły 78 956,8 tys. zł, środki KFD wkład krajowy - 110 704,7 tys. zł i KFD pożyczka z EBI-Modernizacja Dróg III - 443 294,9 tys. zł.

¹⁰⁴ W tym m.in.: koszty powielania dokumentacji projektowej - 41,1 tys. zł, analiza wpływu hałasu na środowisko - 44,5 tys. zł, monitoring przejść dla zwierząt - 115,2 tys. zł, odszkodowanie z tytułu zmniejszenia wartości nieruchomości poza pasem drogowym - 177,5 tys. zł, podziały dróg dojazdowych w Gminie Stawiguda - 28 tys. zł

1 122 678,8 tys. zł finansowana była ze środków KFD, 78 956,8 tys. zł ze środków budżetu państwa i 502,7 tys. zł w ramach innych środków.

Płatności na rzecz wykonawcy robót dokonywane były w ramach kwoty przewidzianej w Kontrakcie, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym i ustalonym planem finansowym Zadania.

(akta kontroli str. 1060-1368)

5.2. Badanie prawidłowości rozliczeń pomiędzy GDDKiA O/Olsztyn, a wykonawcą robót budowlanych w ramach Zadania przeprowadzono na próbie 11 najwyższych kwotowo faktur, wystawionych za wykonane poszczególne etapy robót budowlanych w ramach Przejściowych Świadectw Płatności¹⁰⁵, na łączną kwotę 378 712 tys. zł (34,7% ogółu wartości wykonanych robót budowlanych). W rezultacie tego badania ustalono, że:

- faktury wykonawcy robót składane były w ramach PŚP, które sporządzane były przez Inżyniera Kontraktu. Do PŚP dołączane były tabele rozliczeniowe poszczególnych elementów zryczałtowanych, które weryfikowały pod kątem zakresu i wartości wykonane roboty. Tabele akceptowane były przez Inżyniera Kontraktu oraz pracowników danych branż z zespołu Konsultanta,
- wszystkie faktury sprawdzone zostały pod względem merytorycznym, tj. sprawdzano, czy wydatki dotyczyły decyzji z 3 czerwca 2013 r. o pozwoleniu na budowę wraz ze zmianami, umowy o dofinansowanie ze środków POIiŚ, umowy wraz z aneksami na wykonanie robót budowlanych oraz, że zostały potwierdzone danym PŚP (z podpisem Kierownika Projektu i specjalisty w jego zespole); formalno-rachunkowym; zatwierdzone do zapłaty, z adnotacją o dokonaniu kontroli zgodnie z ustawą o finansach publicznych; zaklasyfikowane do ujęcia w księgach rachunkowych z adnotacją o dokonaniu przelewu kwoty wynikającej z faktury. Na fakturach znajdowały się potwierdzenia zgodności wydatku z planem rzeczowo-finansowym oraz wskazanie co do kwalifikowalności wydatku w ramach POIiŚ, a także źródeł finansowania,
- załącznikami do faktur były wyliczenia Kierownika Projektu obejmujące dane: wartość umowy wraz z aneksem, wydatki zrealizowane do dnia wystawienia faktury; wartość faktury/faktur, wartość umowy do rozliczenia wraz z aneksem, wskazujące, czy wydatek mieści się w planie finansowym zadania inwestycyjnego,
- w ramach każdego PŚP znajdowały się m.in.: listy sprawdzające Kierownika Projektu do weryfikacji arytmetycznej i merytorycznej PŚP i faktur wraz z załącznikami; tabele kwalifikacji prac projektowych i/lub robót realizowanych na podstawie warunków Kontraktu na urządzenia i budowę z projektowaniem dla robót elektrycznych i mechanicznych oraz dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez wykonawcę, a także informacje o wydatkach na roboty nie spełniające warunków kwalifikowalności w ramach POIiŚ,
- w dokumentacji dotyczącej danego PŚP znajdowały się wnioski Oddziału do Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁰⁶ o wypłatę środków w ramach KFD i potwierdzenia dokonania przelewów tych kwot przez BGK na rzecz wykonawcy robót,
- do PŚP dołączane były też oświadczenia wykonawcy o opłaceniu wszelkich płatności na rzecz podwykonawców/usługodawców i dostawców, a także oświadczenia tych podmiotów o uregulowaniu wobec nich wszelkich płatności przez wykonawcę.

Analiza ww. wydatków wykazała, że rozliczenia z wykonawcą robót budowlanych dokonywane były rzetelnie i terminowo, zgodnie z wymogami określonymi

¹⁰⁵ Dalej: PŚP.

¹⁰⁶ Dalej: BGK.

w Kontrakcie, w tym ze Szczególnymi i Ogólnymi Warunkami Kontraktu oraz wykazem płatności, a także w kwotach wynikających z wystawionych faktur. Faktury wykonawcy robót w ramach składanych PŚP zostały rzetelnie i prawidłowo sprawdzone.

(akta kontroli str. 1369-1410)

5.3. Płatności na rzecz wykonawcy robót budowlanych w ramach Zadania regulowane były przez Oddział GDDKiA w terminach wynikających z wystawianych przez niego faktur (30 dni, licząc od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT), w związku z czym w trakcie realizacji inwestycji Oddział nie ponosił kosztów z tytułu kar i odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(akta kontroli str. 1376-1400, 1411-1425)

5.4. W latach 2016-2023 w GDDKiA O/Olsztyn, w związku z realizacją Zadania, przeprowadzonych zostało 11 kontroli i audytów zewnętrznych. Badania te przeprowadzone zostały przez następujące podmioty:

- Urząd Kontroli Skarbowej w Olsztynie (jako instytucja audytująca wnioski o płatność) przeprowadził w 2016 r. kontrolę w zakresie gospodarowania środkami UE w trakcie realizacji zadania S51 Olsztyn-Olsztynek - w wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydawano zaleceń,
- Ministerstwo Finansów - Departament Audytu Środków Publicznych (jako instytucja audytująca wnioski o płatność) w okresie od czerwca 2017 r. do listopada 2018 r. przeprowadziło cztery audyty dotyczące gospodarowania środkami UE w trakcie realizacji Zadania - w wyniku wykonanych badań audytowych nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydawano zaleceń,
- Europejski Trybunał Obrachunkowy - audyt przeprowadzono w listopadzie 2017 r. Kontrola audytorów ETO nie stwierdziła nieprawidłowości w toku realizacji Projektu,
- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych - organ ten w latach 2015-2016 przeprowadził dwie kontrole uprzednie dotyczące realizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, tj. na budowę i pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót - w wyniku kontroli nie stwierdzono naruszeń i nie wydawano zaleceń pokontrolnych,
- CUPT- w okresie od lipca 2017 r. do kwietnia 2023 r. przeprowadziło trzy kontrole dotyczące realizacji zadania inwestycyjnego S51 Olsztyn-Olsztynek, z których dwie dotyczyły weryfikacji realizacji Projektu, a jedna jego trwałości po zakończeniu realizacji budowy (kontrola ta, przeprowadzona w 2023 r., ujawniła nieprawidłowości jedynie w odniesieniu do zadania budowy drogi ekspresowej S51 Olsztyn-Olsztynek). Kontrola z 2017 r. nie dotyczyła budowy obwodnicy Olsztyn Wschód - Olsztyn Południe ze względu na niewielkie zaawansowanie rzeczowo-finansowe zadania. Zadaniu budowy obwodnicy S51 Olsztyn Wschód - Olsztyn Południe poświęcona była natomiast kontrola CUPT z 2019 r. W jej wyniku sformułowano trzy zalecenia pokontrolne¹⁰⁷. Oddział wykonał te zalecenia, o czym pisemnie poinformował CUPT, które uznało je za zrealizowane.

W rezultacie ww. kontroli nie wystąpiły skutki finansowe, np. wpływające na ograniczenie dofinansowania Projektu. W trakcie realizacji Zadania w Oddziale, w związku ze złożoną skargą, przeprowadzona została też jedna kontrola wewnętrzna dotycząca zasadności zarzutów o nieprawidłowościach podczas realizacji inwestycji.

¹⁰⁷ Dotyczyły one: wprowadzenia w systemie SAP wyróżnienia w postaci znacznika, skrótu inwestycji lub oznaczenia pozwalającego na wygenerowanie raportu z tego systemu tylko dla środków trwałych związanych z Projektem; poinformowania CUPT o wypełnieniu warunków określonych w pozwoleniu na użytkowanie w zakresie ogrodzenia trasy głównej; poinformowania CUPT w przypadku uznania przez Zamawiającego roszczeń wykonawcy lub zawarcia z nim aneksu do umowy, o okolicznościach, które będą miały wpływ na wydłużenie terminu ukończenia zadania.

Kontrolę tę, w okresie od marca do czerwca 2019 r., przeprowadzili pracownicy Biura Kontroli i Audytu Centrali GDDKiA. Kontrola nie potwierdziła zarzutów zgłoszonych przez skarżącego, w związku z czym nie formułowano wniosków i zaleceń pokontrolnych.

W latach 2018-2023 NIK przeprowadziła w Oddziale, w odniesieniu do zagadnień takich jak: prowadzenie inwestycji, udzielanie zamówień publicznych, utrzymanie bezpieczeństwa na drogach, jedną kontrolę. Była to kontrola z 2018 r. zapewnienia należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych¹⁰⁸. W wystąpieniu pokontrolnym ze stycznia 2019 r. do kierownika jednostki wystosowano jeden wniosek pokontrolny dotyczący podjęcia działań w celu wyeliminowania przypadków nieodnotowywania w protokołach kontroli okresowych dróg informacji o realizacji wniosków z poprzednich kontroli. Wniosek ten został przez jednostkę zrealizowany.

(akta kontroli str. 1426-1545)

5.5. W badanym okresie Biuro Kontroli i Audytu Centrali GDDKiA (realizujące zadania audytu wewnętrznego) nie przeprowadzało w Oddziale badań audytowych dotyczących Obwodnicy.

(akta kontroli str. 1428)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania GDDKiA O/Olsztyn związane z wydatkowaniem i rozliczaniem środków publicznych w ramach Zadania. Płatności na rzecz wykonawcy robót dokonywane były w ramach kwoty przewidzianej w Kontrakcie, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym i ustalonym planem finansowym Zadania. Inwestycję rozliczono zgodnie z warunkami ustalonymi w umowie o dofinansowanie w ramach POLiŚ 2014-2020.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

W związku z zakończeniem realizacji Zadania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

Art. 51 ustawy o NIK

W dniu 19 kwietnia 2024 r. działając na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformowano Dyrektora Oddziału o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego i wniesiono o niezwłoczne podjęcie działań zapobiegających występującemu niebezpieczeństwu. W toku oględzin prowadzonych w ramach kontroli stwierdzono m.in., że:

- na kładce dla pieszych (obiekt KL29 A) była obluzowana metalowa listwa maskująca przerwę dylatacyjną przy zjeździe dla rowerów/schodach dla pieszych;
- na kładce dla pieszych (obiekt KL29 A) były pęknięte i obluzowane naciagi linek pełniących funkcje architektoniczne po obu stronach kładki dla pieszych nad drogą krajową, przy wejściu od strony miejscowości Klebark Mały;
- przy obiekcie WD23 brak było drzwiczek zabezpieczających dojście do elementów sterowania w pięciu latarniach (dostęp do elementów sterowania w tych latarniach był jedynie doraźnie zabezpieczony taśmą).

W dniu 23 kwietnia 2024 r. Dyrektor Oddziału podał także, że podjęto działania zabezpieczające: na obiekcie KL29A ustawiono tablicę U21a/b i wadę zgłoszono gwarantowi; otwory na słupach oświetleniowych przy obiekcie WD23 zostały

¹⁰⁸ P/18/033.

tymczasowo zabezpieczone taśmą i zlecono wykonanie nowych drzwiczek. Dyrektor wskazał także, że poluzowane lub pęknięte linki stanowią element ozdobny obiektu KL29A (nie pełnią funkcji użytkowej, technicznej), w związku z tym stwierdzona usterka nie ma wpływu na prawidłowe funkcjonowanie obiektu, a jedynie na jego estetykę. Dodał, że wada została zgłoszona gwarantowi. Dyrektor Oddziału poinformował również, że wskazane lokalizacje poddane zostały dodatkowej obserwacji i w razie potrzeby będą podejmowane kolejne czynności zabezpieczające do czasu wykonania napraw docelowych.

(akta kontroli str. 2368- 2373)

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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, 28 czerwca 2024 r.

Kontroler:

/-/ Justyna Lis

starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

z up.

/-/ Piotr Wanic

p.o. Wicedyrektor

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

z up.

Waldemar Żarnoch

p.o. Wicedyrektor

.....
podpis