



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.4.1.2024

Pan
Bartłomiej Horaczuk
Dyrektor
Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu
ul. Oleska 127
45-231 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.112.2024
Komisji Rozstrzygającej z dnia 13 sierpnia 2024 r.

P/24/019 – Realizacja inwestycji drogowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu ¹ , ul. Oleska 127; 45-231 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartłomiej Horaczuk, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu, od 16 stycznia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych 2. Wybór wykonawcy inwestycji 3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych 4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję
Okres objęty kontrolą	2021-2024 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Miron Rokujżo, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/17/2024 z 30 stycznia 2024 r. 2. Agnieszka Kwiecień, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/19/2024 z 21 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej ZDW, inwestor lub zamawiający.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

ZDW był należycie przygotowany organizacyjnie do realizacji inwestycji drogowych współfinansowanych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych⁴. Dla objętej kontrolą inwestycji pn. *Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 901 na odcinku Zawadzkie – Żędowice*⁵ zapewniono opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej, której autorzy posiadali wymagane uprawnienia budowlane, a jej odbiór w sposób rzetelny przeprowadzili pracownicy ZDW legitymujący się wiedzą specjalistyczną w zakresie budownictwa drogowego. Inwestor prawidłowo dopełnił wszystkich warunków wymaganych dla uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁶, dzięki czemu możliwe było rozpoczęcie inwestycji w terminie uwzględniającym założenia Planu Transportowego Województwa Opolskiego⁷.

W kontrolowanej jednostce prawidłowo przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Wybór wykonawcy inwestycji nastąpił zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁸ – przy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów, a zawarta umowa należycie zabezpieczała interesy Inwestora.

Zrealizowane zadanie wpłynęło na poprawę warunków ruchu pojazdów. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia jednak nadzór nad realizacją tej inwestycji, co mogło mieć negatywny wpływ na jakość wykonanych robót oraz na wysokość wydatków poniesionych na wykonanie objętego badaniem zadania.

Pracownicy ZDW, tj. Naczelnik Wydziału Budowy⁹ oraz Inspektor Nadzoru Inwestorskiego¹⁰, niezgodnie z prawdą poświadczili w grudniu 2023 r. bezusterkowy odbiór końcowy robót budowlanych, a także bez uzasadnionych podstaw sporządzili i/lub zatwierdzili dokumenty wymagane do rozliczenia końcowego inwestycji. W wyniku tych działań wykonawca otrzymał kwotę 15 mln zł tytułem wynagrodzenia końcowego, pomimo że faktycznie nie zostały spełnione określone w umowie warunki dokonania tego wydatku – droga nie nadawała się do użytku, ani też nie przedłożono wymaganych dokumentów powykonawczych. Przyjęcie fikcji bezusterkowego zakończenia robót spowodowało również zaniechanie naliczania wykonawcy kary umownej przewidzianej w umowie w wysokości 35 532,90 zł za każdy dzień zwłoki w oddaniu przedmiotu umowy.

W ZDW, wbrew zapisom przyjętej dla realizowanej inwestycji *Specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych*¹¹, nie prowadzono *Książki obmiarów*, a przyjmowane do rozliczeń ilości wykonanych robót miały swoje oparcie wyłącznie w przekazywanych przez wykonawcę zestawieniach wyników obmiarów, które nie posiadały podstawowych cech wiarygodności, takich jak rozliczalność, integralność, niezaprzeczalność, autentyczność i weryfikowalność. W kontrolowanej jednostce bezkrytycznie przyjmowano podawane przez wykonawcę ilości robót, nawet gdy były one wykazywane jako istotnie zwiększone względem kosztorysu ofertowego – bez rozeznania tego kiedy, w jakim miejscu oraz z jakich powodów wykonawca wykonał roboty nadmiarowe i czy były one w ogóle potrzebne dla prawidłowego zrealizowania inwestycji.

Pracownicy ZDW nierzetelnie kontrolowali jakość wykonanych robót budowlanych, gdyż nie przeprowadzano badań kontrolnych na własne zlecenie w laboratorium przez

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

⁴ Dalej: RFPŁ lub Polski Ład.

⁵ Dalej: Inwestycja.

⁶ Dalej: ZRID.

⁷ Załącznik nr 1 do uchwały Nr 6211/2021 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 20 grudnia 2021 r.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.; dalej: ustawa Pzp.

⁹ Dalej: Naczelnik WB.

¹⁰ Dalej: Inspektor NI.

¹¹ Dalej: Specyfikacja lub STWiORB.

siebie wybranym, nawet w przypadkach, w których według STWiORB takie badania były obligatoryjne. W tym zakresie opierano się wyłącznie na wynikach badań wykonywanych na zlecenie wykonawcy w wybranym przez niego laboratorium.

Dopuszczając inwestycję do użytku w ZDW naruszono przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹² oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³, gdyż dokonano tego przed wprowadzeniem docelowej organizacji ruchu oraz bez skutecznego zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy. W kontrolowanej jednostce nie zapewniono także rzetelnego i zgodnego z przepisami prowadzenia dziennika budowy, gdyż nie rejestrowano w nim okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych, mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania tych robót, w tym stanu pogody i temperatury w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniu warunkami klimatycznymi, danych dotyczących jakości materiałów oraz pobierania próbek i wyników badań.

Inne przejawy nierzetelnego nadzoru nad realizacją inwestycji polegały na: 1/ niezapewnieniu wykonywania czynności nadzoru autorskiego określonych w umowie (polegających m.in. na udziale w odbiorze końcowym), 2/ wyrażaniu zgody na zamienne wykonanie ścieku ulicznego bez zweryfikowania prawdziwości i zasadności wskazanej przez wykonawcę przyczyny zmiany oraz nie wyjaśniając rozbieżności w ilości materiałów budowlanych pomiędzy przedstawioną przez niego kalkulacją kosztu rozwiązania zamiennego a kosztorysem ofertowym.

Stwierdzono także, że wykonana stacja meteorologiczna wraz z dozorem wizyjnym nie została wprowadzona do użytkowania z powodu niepodłączenia zasilania elektrycznego, a pracownicy ZDW nie podejmowali skutecznych działań dla wyjaśnienia tej kwestii i rozwiązania problemu.

Wszystkie płatności związane z tą inwestycją były oparte na poprawnych pod względem formalnym dokumentach księgowych, dokonywano ich w sposób przewidziany w umowie z wykonawcą inwestycji oraz umowie o dofinansowanie z RFPŁ, w tym z zachowaniem obowiązujących terminów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych

1. W strukturze organizacyjnej ZDW zadania, obowiązki i uprawnienia związane z przygotowaniem inwestycji drogowych zostały przypisane Wydziałowi Planowania i Przygotowania Inwestycji¹⁵, nad którym nadzór sprawował Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji¹⁶. W WI zatrudnionych było przeciętnie dziewięciu pracowników. Wszyscy pracownicy posiadali potwierdzone na piśmie zakresy czynności.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

¹⁴ 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.

¹⁵ Dalej: WI.

¹⁶ Dalej: Zastępca Dyrektora.

Obowiązujący podział obowiązków był wyczerpujący i umożliwiał sprawną realizację zadań Wydziału. W okresie objętym kontrolą w WI nie występowały wakaty ani zmiany kadrowe, które mogłyby wpływać na zachowanie ciągłości pracy tej komórki organizacyjnej.

(akta kontroli str. 3-118)

2. Pracownicy WI posiadali wykształcenie wyższe kierunkowe adekwatne do powierzonych im zadań¹⁷, a trzech z nich legitymowało się uprawnieniami budowlanymi w specjalności inżynierskiej drogowej lub budowy dróg i autostrad. ZDW zapewnił pracownikom udział w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe¹⁸.

(akta kontroli str. 119-143)

3. Dokumentacja projektowa dla objętej kontrolą inwestycji została opracowana zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹⁹, jej autorzy posiadali odpowiednie uprawnienia projektowe²⁰ oraz zawierała wszystkie elementy określone w specyfikacji warunków zamówienia²¹ i w umowie na opracowanie dokumentacji projektowej. Odbiór dokumentacji projektowej został przeprowadzony przez pracowników ZDW legitymujących się wiedzą specjalistyczną potwierdzoną uprawnieniami budowlanymi drogowymi do projektowania bez ograniczeń i obejmował merytoryczną ocenę tych dokumentów. Z tytułu sporządzenia dokumentacji projektowej i pełnienia obowiązków inspektora nadzoru autorskiego, zgodnie z postanowieniami umowy²², wykonawcy zapłacono 257 685 zł²³.

(akta kontroli str. 144-180, 1227-1235, 1278)

4. ZDW uzyskał ZRID z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym rozpoczęcie inwestycji w założonym terminie. W toku postępowania o uzyskanie ww. decyzji nie wystąpiły żadne trudności, w szczególności nie zachodziła potrzeba uzupełniania lub poprawiania wniosku lub załączonej do niego dokumentacji projektowej. Projekt budowlany inwestycji przewidywał pozostawienie w pasie drogowym istniejącego kanału technologicznego. Roboty budowlane zostały rozpoczęte zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym realizacji inwestycji²⁴.

(akta kontroli str. 206-233, 467)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowania realizacji inwestycji.

Jednostka kontrolowana była przygotowana organizacyjnie do planowania i przygotowania inwestycji drogowych. Dla objętej kontrolą inwestycji zapewniono opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej, której autorzy posiadali wymagane uprawnienia budowlane. Odbiór dokumentacji projektowej w sposób rzetelny przeprowadzili pracownicy ZDW legitymujący się wiedzą specjalistyczną w budownictwie drogowym. Inwestor prawidłowo dopełnił wszystkich warunków

¹⁷ Inżynieria lądowa i transport, budownictwo w zakresie konstrukcji budowlanych i inżynierskich, urbanistyka i planowanie przestrzenne, inżynieria mostowo-drogowa, architektura krajobrazu.

¹⁸ M.in.: z zakresu zamówień publicznych i budownictwa drogowego.

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, ze zm.

²⁰ 1/ bez ograniczeń w specjalności drogowej, 2/ inżynierskiej drogowej, 3/ instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociagowych i kanalizacyjnych, 4/ instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.

²¹ Dalej: SWZ.

²² Umowa nr 217/2016 z 23 sierpnia 2016 r.

²³ W tym 231 732 zł za całość dokumentacji projektowej i 25 953 zł za pełnienie obowiązków inspektora nadzoru autorskiego.

²⁴ Teren budowy przekazano wykonawcy robót budowlanych 25 listopada 2022 r. a 28 listopada 2022 r. rozpoczęto wykonywanie robót budowlanych.

wymaganych dla uzyskania decyzji ZRID, dzięki czemu możliwe było rozpoczęcie inwestycji w zaplanowanym terminie.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wybór wykonawców inwestycji

Zamawiający wyłonił wykonawcę inwestycji zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w kontrolowanej jednostce²⁵. Zastosowano prawidłowy tryb udzielenia zamówienia, tj. przetarg nieograniczony, który został określony zarówno w umowie, jak i w SWZ.

(akta kontroli str. 234-333)

Zamawiający nie przewidział podziału zamówienia na części, m.in. ze względu na możliwość wystąpienia zagrożenia polegającego na pogorszeniu warunków życia i zagrożenia dla mienia zarówno użytkowników drogi, jak i okolicznych mieszkańców oraz wzrost kosztów budowy.

(akta kontroli str. 267)

Opracowana przez zamawiającego SWZ zawierała wszystkie wymagane przez art. 281 ustawy Pzp elementy, a ogłoszenie o podjętym postępowaniu zostało opublikowane w Suplemencie Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej – bazie danych TED²⁶. Ogłoszenie spełniało wymogi określone w art. 267 i dalszych ww. ustawy. Ogłoszenie zamieszczono także na platformie zakupowej²⁷. W związku z uzupełnieniem oraz zmianą (w następstwie pytań potencjalnych wykonawców) w przedmiarze robót i w kosztorysie ofertowym w bazie danych TED zamieszczono wymagane sprostowanie²⁸. Odpowiedź na zadane pytania i sprostowania dokumentów opublikowano również na platformie zakupowej, wydłużając jednocześnie termin na składanie ofert.

(akta kontroli str. 248-287, 334-336)

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadziła komisja przetargowa²⁹, a jej wszyscy członkowie złożyli oświadczenia wynikające z art. 56 ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 367)

Zamawiający żądał od wykonawców złożenia wadium w wysokości 300 tys. zł. Przystępujący do przetargu wykonawcy wnieśli wadium w formie i w wysokości zgodnej z SWZ. Wadium zostało zwrócone wykonawcom z zachowaniem wymaganego terminu³⁰.

(akta kontroli str. 275, 419-424)

W postępowaniu złożono pięć ofert – wszystkie spełniały kryteria wskazane w SWZ. Otwarcie ofert nastąpiło w terminie określonym w ogłoszeniu o zamówieniu, tj. 7 października 2022 r. Bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający, za pośrednictwem platformy zakupowej, podał kwotę, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, tj. 31 600 000 zł brutto. Uwzględniając treść art. 81 ustawy Pzp, informację o złożonych ofertach przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych po czterech dniach od dnia ich otwarcia. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie wskazanych w ogłoszeniu kryteriów ocen tj. a/ ceny – ze znaczeniem kryterium 60% i b/ okresu gwarancji jakości – ze znaczeniem kryterium 40%. Za najkorzystniejszą uznano ofertę REMOST Spółki z o. o. spółki komandytowej, z ceną ofertową wynoszącą 35 532 904,61 zł brutto,

²⁵ Zarządzenie nr 1/2021 Dyrektora ZDW z 4 stycznia 2021 r. w sprawie zasad wnioskowania o wszczęcie postępowań o zamówienia publiczne.

²⁶ Ogłoszenie zamieszczono w TED (*Tenders Electronic Daily*) 26 sierpnia 2022 r. pod numerem 2022/S 164-462867.

²⁷ <https://www.platformazakupowa.pl/transakcja/652342> z 26 sierpnia 2022 r. (dostęp: 17 kwietnia 2024 r.).

²⁸ Zmiana z 26 września 2022 r. opublikowana 30 września 2022 r.

²⁹ Powołana 23 sierpnia 2022 r. pismem nr WP.3211.49.2022.

³⁰ Tj. 22 listopada 2022 r.

która to oferta otrzymała 100 pkt. O wynikach postępowania w sposób prawidłowy zawiadomiono wykonawców, a także opublikowano informację w bazie danych TED oraz na platformie zakupowej. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane wykonawcy nie korzystali ze środków ochrony prawnej, ani też nie doszło do unieważnienia postępowania.

(akta kontroli str. 368-442)

W trakcie przeprowadzonego postępowania zamawiający sporządził protokół, o którym mowa w art. 71 ustawy Pzp, który zawierał wszystkie wymagane przepisami elementy.

(akta kontroli str. 443-453)

Umowę z wyłonionym w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonawcą podpisano po 25 dniach od daty ogłoszenia o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. w terminie określonym przez przepis art. 264 ustawy Pzp. Treść umowy była zgodna z jej projektem zawartym w SWZ.

(akta kontroli str. 248-333)

Zarówno w ogłoszeniu, jak i w umowie inwestor zastrzegł konieczność złożenia przez wybranego wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy. Wyłoniony wykonawca spełnił ten obowiązek w formie gwarancji ubezpieczeniowych. Od wykonawcy wymagane było także zapewnienie i utrzymanie w ważności przez cały okres realizacji inwestycji polisy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej na wartość nie niższą niż 15 mln zł.

(akta kontroli str. 454-456)

Do umowy zawartej w wyniku przetargu w toku realizacji inwestycji zawarto jeden aneks³¹ zwiększający wysokość należnego wykonawcy wynagrodzenia o 160 000,12 zł brutto. Aneks ten został podpisany na podstawie wystąpienia wykonawcy oraz protokołu konieczności³². Powody zawarcia aneksu były rzetelnie zweryfikowane i udokumentowane przez zamawiającego. Okoliczności uzasadniającej zmianę umowy³³ nie można było przewidzieć na etapie przygotowania zamówienia publicznego, gdyż jej ujawnienie możliwe było dopiero po wykonaniu robót ziemnych.

(akta kontroli str. 457-464)

W dokumentacji przetargowej zostały określone terminy rozpoczęcia i zakończenia robót, jak i ich odbiorów. Pomiedzy postanowieniami umowy a zapisami w STWiORB wystąpiła rozbieżność w zakresie terminu dokonania obioru robót zanikających i ulegających zakryciu. W umowie przewidziano termin dwóch dni od daty dokonania przez wykonawcę pisemnego zgłoszenia do zamawiającego i jednocześnie zawiadomienia o tej gotowości Koordynatora Inspektorów Nadzoru/Inspektora NI. Natomiast w STWiORB wskazano, że gotowość tego typu robót do odbioru zgłasza wykonawca wpisem do dziennika budowy z jednoczesnym powiadomieniem Inżyniera/Kierownika projektu, a odbiór ma być przeprowadzony niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech dni. Powyższa rozbieżność nie miała wpływu na realizację inwestycji, gdyż ze względu na wskazaną w umowie hierarchię dokumentów pierwszeństwo miał termin określony w umowie.

(akta kontroli str. 248-333, 465)

W umowie z wykonawcą szczegółowo uregulowano zagadnienia dotyczące organizacji prowadzenia robót budowlanych w zakresie harmonogramu realizacji inwestycji, zapewnienia jakości wbudowywanych wyrobów budowlanych i wykonywanych robót budowlanych oraz odbiorów częściowych i odbioru końcowego. Wykonawca został zobowiązany do opracowania i przedłożenia

³¹ Nr 1/2023 z 30 sierpnia 2023 r.

³² Z 28 sierpnia 2023 r.

³³ Konieczność wymiany gruntów niebudowlanych na odcinku o długości 250 mb i szerokości 8,00 mb.

zamawiającemu do akceptacji szczegółowego harmonogramu rzeczowo-finansowego robót, planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia³⁴, a także planu zapewnienia jakości³⁵. Wykonawca w celu uzyskania akceptacji przez nadzór inwestorski dla wszystkich wykorzystanych w trakcie budowy materiałów, zobowiązany był do przedstawienia zamawiającemu do zatwierdzenia szczegółowych informacji dotyczących proponowanego źródła wytwarzania, zamawiania lub wydobywania tych materiałów, jak również odpowiednich świadectw badań laboratoryjnych oraz próbek materiałów. Same STWiORB szczegółowo określały wymagania dotyczące użytych materiałów, sposób ich badania oraz warunki atmosferyczne, przy jakich można było z ich użyciem wykonywać prace budowlane.

(akta kontroli str. 288-333, 465, 854-860)

Umowa z wykonawcą zawierała zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego. Zarówno dokumenty przetargowe, jak i sama umowa precyzowały warunki dotyczące kontroli jakości. Zapisy tych dokumentów nakazywały wykonawcy sporządzenie PZJ, który miał zawierać ściśle określone elementy, takie jak: 1/ organizację wykonania robót, w tym terminy i sposób prowadzenia robót, 2/ organizację ruchu na budowie wraz z oznakowaniem robót, 3/ sposób zapewnienia bhp, 4/ wykaz zespołów roboczych, ich kwalifikacje i przygotowanie praktyczne, 5/ wykaz osób odpowiedzialnych za jakość i terminowość wykonania poszczególnych elementów robót, 6/ system (sposób i procedurę) proponowanej kontroli i sterowania jakością wykonywanych robót, 7/ wyposażenie w sprzęt i urządzenia do pomiarów i kontroli (opis laboratorium własnego lub laboratorium, któremu wykonawca zamierza zlecić prowadzenie badań), 8/ sposób i procedurę pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja i sprawdzenie urządzeń itp.) prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek i wykonywania poszczególnych elementów robót. Dodatkowo umowa gwarantowała zamawiającemu dostęp do wszystkich części placu budowy i wszystkich miejsc, z których są pozyskiwane naturalne materiały oraz możliwość przeprowadzania badań, inspekcji, pomiarów oraz dokonywania prób materiałów i wykonawstwa, a także sprawdzania postępu robót oraz pozyskiwania wyrobów i materiałów.

(akta kontroli str. 288-333, 465)

Okres udzielonej przez wykonawcę gwarancji jakości wskazano bezpośrednio w treści umowy i wynosiła ona siedem lat. W postanowieniach umowy zobowiązano wykonawcę do przeprowadzania przeglądu gwarancyjnego oraz szczegółowo uregulowano tryb zgłaszania wad lub usterek przedmiotu umowy oraz obowiązki wykonawcy w zakresie ich usuwania i wykonywania napraw.

(akta kontroli str. 288-333)

Zarówno w dokumentach przetargowych, jak i umowie zamawiający określił konieczność złożenia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy. Wykonawca złożył konieczne zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowych³⁶, które zabezpieczało roszczenia z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy³⁷ oraz roszczenia z tytułu braku usunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek ujawnionych w okresie gwarancji i rękojmi³⁸.

(akta kontroli str. 248-333, 454-456)

Zawarta umowa zawierała również zapisy dotyczące kar umownych i odszkodowań. Były one przewidziane m.in.: 1/ za odstąpienia od umowy przez zamawiającego z winy wykonawcy, także z przyczyn określonych wprost w umowie (w wysokości 10%

³⁴ Dalej: plan BIOZ.

³⁵ Dalej: PZJ.

³⁶ Ubezpieczeniowa gwarancja należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek nr 32GG04/0330/22/0023 z 17 listopada 2022 r.

³⁷ W okresie od 21 listopada 2022 r. do 20 stycznia 2024 r.

³⁸ W okresie od 21 stycznia 2024 r. do 5 lutego 2031 r.

wynagrodzenia umownego brutto); 2/ za opóźnienie w wykonaniu zamówienia i w usunięciu w wyznaczonym terminie wad stwierdzonych przy odbiorach lub ujawnionych w okresie rękojmi (w wysokości 0,1% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień zwłoki); 3/ w razie zwłoki przez wykonawcę w realizacji robót w stosunku do harmonogramu (w wysokości 0,3% wynagrodzenia umownego brutto za każdy miesiąc zwłoki); 4/ za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie zamawiającego (w wysokości 10% wynagrodzenia brutto). Łączną maksymalną wysokość naliczonych wykonawcy kar umownych określono na 20% wynagrodzenia umownego brutto. W zapisach umowy zagwarantowano uprawnienie zamawiającego do żądania, na zasadach ogólnych, odszkodowania uzupełniającego, przenoszącego wysokość zastrzeżonej kary umownej, do wysokości rzeczywiście poniesionej szkody.

(akta kontroli str. 288-333)

Umowa z wykonawcą szczegółowo określała terminy i warunki odbioru wszelkich robót. W swoich postanowieniach wskazywała dokładne terminy zgłoszenia gotowości do odbioru robót, terminy zobowiązujące zamawiającego do ich odbioru, warunki odbioru oraz dokumentację niezbędną do ich przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 288-333)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu w zakresie wyboru wykonawcy inwestycji.

ZDW rzetelnie przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Wybór wykonawcy inwestycji nastąpił zgodnie z przepisami ustawy Pzp, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów, a zawarta umowa należycie zabezpieczała interesy inwestora.

OBSZAR

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

O zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych w ramach inwestycji – stosownie do postanowień art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane – zawiadomiono Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu³⁹. Do zawiadomienia dołączono wszystkie wymagane dokumenty⁴⁰. Teren budowy przekazano wykonawcy protokołem z 25 listopada 2022 r. Do realizacji robót budowlanych – zgodnie z zapisami dziennika budowy – wykonawca przystąpił 28 listopada 2022 r. Powyższe terminy były zgodne z zapisami umowy oraz z zatwierdzonym przez uprawnione osoby harmonogramem rzeczowo-finansowym.

(akta kontroli str. 467, 476-478)

Treść przedłożonych do kontroli dokumentów wskazywała, że określony w umowie termin ukończenia prac, tj. 13 miesięcy od podpisania umowy, został zachowany. Zgłoszenie przez wykonawcę zakończenia robót nastąpiło 8 grudnia 2023 r., a odbiór końcowy – w następstwie którego poświadczono bezusterkowe wykonanie wszystkich robót budowlanych – został przeprowadzony protokołarnie 11 grudnia 2023 r. Według zapisów w dzienniku budowy, w protokołach odbiorów częściowych, w protokole odbioru końcowego, a także w kartach obmiarowych i w tabelach rozliczeniowych, roboty budowlane aż do ich zakończenia przebiegały zgodnie z harmonogramem oraz bez komplikacji, a efekty rzeczowe inwestycji zostały w pełni osiągnięte w terminie ustalonym w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Materiał

³⁹ Pismem z 21 listopada 2022 r.

⁴⁰ M.in. informację wskazującą imiona i nazwiska osób, które będą sprawować funkcję: kierownika budowy, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz inspektora nadzoru autorskiego.

dowodowy zgromadzony w toku postępowania kontrolnego pozwolił jednak stwierdzić, że stan inwestycji poświadczony w dokumentach odbiorowych i rozliczeniowych był niezgodny ze stanem faktycznym. W dacie odbioru końcowego część robót była nieukończona, a niektóre elementy wchodzące w skład zakresu przedmiotowego inwestycji w ogóle nie były zrealizowane. Występowały także wady i usterki wymagające usunięcia oraz braki w dokumentacji powykonawczej, w tym w zakresie badań i sprawdzeń niezbędnych dla dopuszczenia drogi do użytku. Po formalnym odbiorze końcowym wykonawca kontynuował roboty budowlane oraz usuwał usterki i uzupełniał dokumentację powykonawczą. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli inwestycja osiągnęła wstępną przydatność do użytku dopiero 15 lutego 2024 r. tj. z dniem wprowadzenia przez wykonawcę elementów docelowej organizacji ruchu⁴¹, przy czym po tej dacie nadal prowadzone były roboty związane z dokończeniem niektórych elementów zakresu przedmiotowego inwestycji czy usunięciem usterek, co stwierdzono w wyniku oględzin w dniu 16 lutego 2024 r. Uzupełnienie lub usunięcie ujawnionych braków i wad potwierdzono w toku wizji lokalnej w dniu 26 kwietnia 2024 r. Wyjątkiem była stacja meteorologiczna z monitoringiem wizyjnym. Urządzenia tego nie wprowadzono do bieżącej eksploatacji do czasu zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 26 kwietnia 2024 r.), jednakże z przyczyn niezależnych od wykonawcy. Powyższe zagadnienia szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 479-497, 580-598, 616-667, 1279-1280)

Inwestycję zrealizowano bez istotnych zmian od zatwierdzonego projektu budowlanego⁴², a co za tym idzie nie zachodziła konieczność opracowania projektu budowlanego zamiennego i uzyskiwania decyzji zmieniającej ZRID. W trakcie realizacji inwestycji wykonawca złożył trzy wystąpienia o zgodę na wprowadzenie zmian, które skutkowały sporządzeniem protokołów konieczności. Dotyczyły one wyrażenia przez inwestora zgody na: 1/ zmianę przebiegu kanalizacji od studni D7 do studni D80; 2/ wymianę gruntu niebudowlanego organicznego na piasek stabilizowany cementem na głębokość ok. 1 m na odcinku o długości 250 mb i szerokości 8mb; 3/ wykonanie ścieku ulicznego z kostki brukowej zamiast z kostki kamiennej. Tylko protokół dotyczący konieczności wymiany gruntu skutkował podpisaniem aneksu do umowy zwiększającego wynagrodzenie wykonawcy o kwotę 160 000,12 zł brutto. Zmiana przebiegu odcinka kanalizacji deszczowej⁴³ skutkowałą zmniejszeniem zakresu robót polegających na wykonaniu kanalizacji sanitarnej. Zmniejszenie to uwzględniono w rozliczeniu powykonawczym wykazując na obniżenie wynagrodzenia wykonawcy w elementach rozliczeniowych dotyczących robót kanalizacyjnych. Dla zmiany wykonania ścieku ulicznego nie uzyskano stanowiska Inspektora nadzoru autorskiego⁴⁴ co do równoważności rozwiązania zamiennego, nie opracowano także (w tym nie zmieniono) STWiORB w tym zakresie, a kosztorys różnicowy (według którego nie nastąpiła zmiana ceny rozpatrywanego elementu rozliczeniowego) opracowano bez wyjaśnienia przyjętego sposobu kalkulacji oraz przyczyn zwiększenia ilości materiałów. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 459-464, 599-615)

Dla inwestycji ustanowiono kierownika budowy, Inspektora NI, inspektorów branżowych nadzoru inwestorskiego oraz inspektora nadzoru autorskiego. Osoby dokonujące wpisów w dzienniku budowy były zatwierdzone przez inwestora, a w trakcie realizacji robót budowlanych nie nastąpiły zmiany kadrowe.

(akta kontroli str. 580-598)

Kierownikiem budowy był większościowy współwłaściciel i wiceprezes zarządu spółki będącej wykonawcą robót budowlanych. Nie stanowiło to nieprawidłowości, gdyż nie

⁴¹ Montaż znaków drogowych i malowanie pasów.

⁴² W rozumieniu art. 36a ust. 5 ustawy Prawo budowlane.

⁴³ Pierwotnie zaprojektowanego w chodniku a wykonanego w jezdni.

⁴⁴ Dalej Inspektor NA.

naruszało przepisów, postanowień umowy i innych warunków związanych z udzieleniem zamówienia, aczkolwiek w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wyczerpywało znamiona stanu problematycznego ze względu na możliwość występowania konfliktu interesów mogącego wpływać na rzetelne wykonywanie obowiązków kierownika budowy. Dziennik budowy nie zawierał wielu istotnych wpisów określonych w STWiORB jako obligatoryjne, w tym m.in. dotyczących: a/ stanu pogody i temperatury w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniu warunkami klimatycznymi, b/ danych dotyczących jakości materiałów, c/ pobierania próbek oraz wyników badań, d/ wskazania danych osobowych Inspektora NA, e/ odnotowania zmian względem projektu budowlanego wraz z kwalifikacją ich istotności przez Inspektora NA. Wystąpiły także przypadki wpisów niezgodnych ze stanem faktycznym dotyczące zrealizowania i odebrania robót budowlanych, które faktycznie nie zostały wykonane. Braki i uchybienia w prowadzeniu dziennika budowy zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 368-373, 465, 580-598)

Inspektorem NI był pracownik ZDW, a inspektorami branżowymi osoby spoza jednostki kontrolowanej. Inspektorzy posiadali wymagane uprawnienia budowlane. Według wpisów do dziennika budowy roboty ulegające zakryciu były zgłaszane do odbiorów przez kierownika budowy i były odbierane przez nadzór inwestorski z zachowaniem dwudniowego terminu określonego w umowie. Wpisy do dziennika budowy nie były jednak wiarygodne, gdyż – jak wskazano wyżej – obejmowały poświadczenia zgłoszenia gotowości do odbioru i odbioru elementów inwestycji, które nie były wykonane w podanych w dzienniku budowy datach.

(akta kontroli str. 478, 580-598)

Obowiązki w zakresie sprawowania nadzoru autorskiego zostały określone w umowie dotyczącej opracowania dokumentacji projektowej. ZDW poprzez zaniechanie zawiadamiania Inspektora NA o przeprowadzanych czynnościach nie zapewnił pełnej ich realizacji. Inspektor NA nie dokonał żadnego wpisu do dziennika budowy, w tym w zakresie kwalifikacji wprowadzanych przez wykonawcę zmian względem dokumentacji projektowej, nie uczestniczył także w odbiorze końcowym ani w radach budowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 153-164, 580-598)

W kontrolowanej jednostce ustalenia w zakresie ilości wykonanych robót budowlanych na potrzeby powykonawczych rozliczeń częściowych i rozliczenia końcowego dokumentowano na kartach obmiarowych podpisanych przez kierownika budowy, będącego jednocześnie osobą reprezentującą wykonawcę oraz przez Inspektora NI lub inspektora branżowego nadzoru inwestorskiego. Karty obmiarowe nie miały charakteru dowodu źródłowego, gdyż – co do zasady – powielały jedynie dane o ilości robót przedstawione w zbiorczych zestawieniach wyników obmiarów geodezyjnych – były każdorazowo opatrzone adnotacją *zgodnie z obmiarem geodezyjnym*. Zbiorcze zestawienia wyników obmiarów były sporządzane przez geodetę działającego na zlecenie wykonawcy i były przekazywane do ZDW za jego pośrednictwem. Poszczególne zestawienia miały postać podpisanych przez geodetę kartek zawierających informacje o ilości robót w poszczególnych elementach rozliczeniowych. Zestawienia te były przekazywane do ZDW po zakończeniu okresu, za który następowało rozliczenie. Okresy te obejmowały nawet cztery miesiące⁴⁵, a zatem w wielu przypadkach informacje ilościowe podane w zestawieniach dotyczyły robót, które uległy zakryciu, a przez to weryfikacja ich ilości była praktycznie niemożliwa do przeprowadzenia. Przedmiotowe zestawienia nie zawierały również żadnych danych dotyczących odczytów z urządzeń obmiarowych, szkiców lub obliczeń, informacji o tym kiedy i gdzie przeprowadzono obmiary i kto uczestniczył w obmiarach, a jedynie zawierały wartość mającą odpowiadać ilości robót w danej pozycji rozliczeniowej. Wystąpiły przypadki wykazania w zestawieniu obmiarów robót,

⁴⁵ Od 9 sierpnia do 8 grudnia 2023 r.

które nie zostały faktycznie zrealizowane w okresie rozliczeniowym, którego dotyczyły, a także przypadki wystawienia kart obmiarowych z ilością robót rzekomo zgodną z obmiarem geodezyjnych, które nie były ujęte w zestawieniu. Powyższe zagadnienie szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1061-1071, 1073-1104)

Kontrolowana jednostka nie zlecała geodezyjnych obmiarów kontrolnych. Nie zapewniono również prowadzenia *Książki obmiarów*, która zgodnie z STWiORB była dokumentem niezbędnym przy odbiorach wykonanych robót. Brak wiarygodnych i weryfikowalnych danych o ilości robót budowlanych uniemożliwiał zamawiającemu rzetelne potwierdzenie ilości robót faktycznie zrealizowanych. Powyższe dotyczyło także elementów rozliczeniowych, które wykonawca przedstawiał do rozliczenia w ilościach do 22% większych niż wynikało to z przedmiaru robót i kosztorysu ofertowego⁴⁶. Z tytułu wykazanego w rozliczeniu końcowym zwiększonego zakresu prac wynagrodzenie wykonawcy wyniosło 1 026 332,23 zł. Kwota ta w pełni pokryła obniżenie wynagrodzenia wykonawcy z tytułu zmniejszenia zakresu wykonanych robót – związanego głównie z rezygnacją z budowy odcinka kanalizacji sanitarnej – które również wyniosło 1 026 332,23 zł. W wyniku wykazania zwiększonej ilości robót w części elementów rozliczeniowych (obejmujących głównie roboty ziemne i rozbiórkowe), wartość całkowita kontraktu – zgodnie z umową i aneksem wynosząca 35 692 904,73 zł – nie uległa zmianie pomimo zmniejszenia w innych elementach rozliczeniowych (obejmujących głównie wykonanie kanalizacji sanitarnej). Przyjęty w ZDW mechanizm ustalania ilości zrealizowanych robót w ocenie Najwyższej Izby Kontroli mógł sprzyjać korupcji i oszustwom, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 465, 494-497, 599-601)

Kontrola jakości robót i materiałów sprawowana była przez wskazanego w umowie Koordynatora Inspektorów Nadzoru (Inspektora NI). Zarówno umowa, jak i zapisy zawarte w STWiORB gwarantowały inwestorowi możliwość sprawdzenia standardów i jakości wykonanych prac budowlanych. Pomimo tych zapisów inwestor opierał się wyłącznie na informacjach i dokumentach przedłożonych przez wykonawcę i nie korzystał z możliwości przeprowadzania własnych badań laboratoryjnych jakości materiałów użytych do wykonania przedmiotu umowy oraz zgodności ich wykonania z obowiązującymi normami i ustaleniami zawartymi w STWiORB. Zapisy tych Specyfikacji dokładnie precyzowały wymagania dotyczące materiałów budowlanych oraz wskazywały na to, jakie badania powinny zostać przeprowadzone w czasie wykonywania określonych robót, jak i po ich zrealizowaniu. Zapisy te wskazywały również warunki atmosferyczne przy jakich mogą być przeprowadzane dane roboty budowlane. W dzienniku budowy nie umieszczano wpisów potwierdzających dokonywanie bieżącej kontroli w celu zapewnienia odpowiedniej jakości robót budowlanych, dotyczących m.in.: badania temperatury powietrza; wykonania badań geotechnicznych; pobrania próbek gruntu czy też użytych materiałów; wykonania badań zagęszczenia i równości podłoża; zapewnienia właściwej pielęgnacji wykonanych warstw. ZDW, jak też ustanowiony z ramienia inwestora Inspektor NI nie zlecieli żadnych badań kontrolnych.

(akta kontroli str. 288-333, 465, 580-598, 1281)

Szczegółowe badanie sześciu wybranych działów STWiORB wykazały, że w trakcie realizacji inwestycji zamawiający nie zapewnił pełnej realizacji wymogów w niej określonych. Naruszenia te polegały przede wszystkim na braku przedstawienia

⁴⁶ M.in. pozycja rozliczeniowa: 45. Roboty ziemne wykon. koparkami z transp. urobku samochod. samowyladowczymi na składowisko Wykonawcy wraz z kosztami składowania zwiększenie z 47 079,07 m³ do 55 579,07 m³ (18%), 46. Formowanie i zagęszczanie nasypów z gruntu z dowozu z 8 988,86 m³ do 10 838,86 m³ (20,6%), 121. Roboty ziemne wykonywane koparkami przedsiębiorstwi o poj.łyżki 0.60 m³ w gr.kat.IV z transportem urobku samochodami samowyladowczymi na składowisko Wykonawcy wraz z kosztami składowania z 35 395,45 m³ do 40 395,45 m³ (14,1%), 125. Wypełnienie przekopów piaskiem stabilizowanym cementem z mechanicznym przygotowaniem mieszanki (50 kg cementu na 1 m³ mieszanki) z 25 237,37 m³ do 30 237,37 m³ (19,8%).

wymaganych dokumentów potwierdzających właściwości użytych materiałów; braku zgłoszenia używanego przez wykonawcę sprzętu; braku wyegzekwowania od wykonawcy wszystkich badań i sprawdzeń, a także zaniechania przeprowadzenia badań kontrolnych nawierzchni z betonu asfaltowego przeprowadzonych przez Inspektora NI, które zgodnie z zapisami zawartymi w STWiORB miały stanowić podstawę odbioru tych elementów inwestycji, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1116-1130)

ZDW zabezpieczył w umowie swoje interesy na wypadek nienależytego wykonywania przez wykonawcę robót budowlanych. Kary umowne przewidziane były w szczególności w przypadku zwłoki wykonawcy w wykonaniu przedmiotu umowy, jak również zwłoki w usunięciu wad ujawnionych w toku odbioru końcowego oraz za nieprzedłużenie ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Pomimo faktycznego wystąpienia okoliczności będących podstawą do naliczenia kar umownych (niedotrzymanie termin zakończenia robót, występujące wady oraz nieprzedłużenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy) pracownicy kontrolowanej jednostki nie naliczyli kar umownych przedstawiając w dokumentach odbiorowych i rozliczeniowych fikcję pełnego i bezusterkowego zakończenia robót budowlanych 11 grudnia 2023 r. Naczelnik WB i Inspektor NI wraz z przedstawicielem wykonawcy przeprowadzili 22 stycznia, 16 lutego i 1 marca 2024 r. przeglądy inwestycji w celu sprawdzenia realizacji nieformalnych ustaleń dotyczących dokończenia robót i usunięcia usterek. Dyrektor ZDW wraz z Zastępcą Dyrektora podjęli decyzję o wstrzymaniu płatności dla wykonawcy z tytułu realizowanych robót budowlanych w ramach innej inwestycji do czasu wywiązania się przez niego ze wszystkich obowiązków na objętym kontrolą NIK odcinku Zawadzkie – Żędowice.

(akta kontroli str. 288-333, 695-701, 715-717,)

Objęta kontrolą inwestycja nie zaliczała się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i oddanie jej do użytku nie wymagało zawiadomienia Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Wpisy w dzienniku budowy dotyczące zakończenia wszystkich robót, uprzątnięcia terenu budowy oraz gotowości inwestycji do odbioru końcowego – jak już wskazano – były niezgodne ze stanem faktycznym. Dokumentacja powykonawcza była uzupełniana przez wykonawcę i kompletowana w ZDW w trakcie kontroli – m.in. operat geodezyjny powykonawczy został złożony przez wykonawcę do Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej 14 lutego 2024 r., wyniki badania widzialności oznakowania poziomego dostarczono 5 kwietnia 2024 r., a wynik badania dokładności powierzchni umocnienia skarp – 9 kwietnia 2024 r. Zgodnie z zapisami umowy, wykonawca miał obowiązek złożyć zamawiającemu kompletną dokumentację powykonawczą (operat kolaudacyjny) wraz z zawiadomieniem o zakończeniu robót budowlanych i był to warunek przystąpienia do odbioru końcowego. Objęty inwestycją odcinek drogi wojewódzkiej był udostępniony do ruchu⁴⁷. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych ZDW nie zgłosił zakończenia budowy OWINB w Opolu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 618-638, 642-650, 1105-1115)

Proces realizacji objętej niniejszą kontrolą inwestycji nie był przedmiotem kontroli lub audytu wewnętrznego albo kontroli lub inspekcji prowadzonych przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 1272-1273)

ZDW realizował obowiązki informacyjne poprzez zamieszczanie w dokumentach dotyczących przeprowadzenia i realizacji zamówienia symboli i treści informujących o dofinansowaniu inwestycji z RFPL. Na terenie inwestycji umieszczona została

⁴⁷ Co kontroler stwierdził 8 i 16 lutego 2024 r.

tablica informacyjna, której wymiary i treść były zgodne z wymogami⁴⁸. W trakcie oględzin 16 lutego 2024 r. stwierdzono, że tablica informacyjna była przekrzywiona na skutek niestabilnego osadzenia jej w gruncie. Podczas przeglądu sprawdzającego 26 kwietnia 2024 r. posadowienie tablicy było prawidłowe.

(akta kontroli str. 288-333, 651-667)

Podczas oględzin przeprowadzonych 16 lutego 2024 r. odcinek drogi, będący przedmiotem kontrolowanej inwestycji, był użytkowany. Po jezdni odbywał się ruch samochodowy, a ze ścieżki pieszo-rowerowej i z chodników korzystali rowerzyści i piesi. Wykonawca robót (jego sprzęt i pracownicy) prowadził zmiatanie jezdni i ścieżki pieszo-rowerowej z piachu, drobnego kruszywa, resztek luźnego granulatu bitumicznego itp. pozostałości po robotach budowlanych. Malowano także oznakowanie poziome – pasy przejść dla pieszych i linie STOP na skrzyżowaniach z drogami podporządkowanymi. Wykonywanie ww. prac powodowało utrudnienia w ruchu na drodze, gdyż samochody poruszające się po jezdni musiały wyprzedzać zespół pojazdów z zmiatarką oraz omijać pacholki, którymi wygradzono był pas ruchu (do połowy jezdni) w miejscach malowania pasów. W czasie tych prac nie obowiązywała tymczasowa organizacja ruchu. Nawierzchnia jezdni była równa: nie stwierdzono wybojów, ubytków, spękań, zapadlisk lub zastoisk wody na jezdni, ani innych widocznych lub wyczuwalnych uszkodzeń. Jadąc z prędkością 50 km/h w samochodzie nie występowały drgania lub wibracje, zakłócenia toru jazdy, czy podobne niepożądane zjawiska. W jezdni – zwłaszcza po stronie zachodniej – umieszczone były stalowe pokrywy studzienek. Nierówności w obrębie studzienek, w ocenie kontrolera i uczestników oględzin, nie odbiegały od stanów występujących na innych nowo wybudowanych drogach, a w szczególności nie powodowały obaw o bezpieczeństwo jazdy.

Droga była wyposażona w znaki drogowe (m.in. ustalające pierwszeństwo przejazdu, oznaczające przejścia dla pieszych, początek/koniec ścieżki rowerowej, nazwy miejscowości, początek i koniec terenu zabudowanego, parking). Znaki pionowe były zgodne z zatwierdzonym projektem docelowej organizacji ruchu⁴⁹. Znaki zlokalizowane na badanym obszarze nie były trwale połączone z gruntem – przy użyciu niewielkiej siły możliwe było przechylenie znaków we wszystkich kierunkach, a także ich podnoszenie i opuszczanie. Znajdujące się w obrębie skrzyżowania ul. Opolskiej z ul. Ziai w Żędowicach słupki z tabliczkami informującymi o przebiegu wodociągu także były luźno osadzone w gruncie (a niektóre z nich były przechylone). Taki sam brak należytego posadowienia znaków występował przy skrzyżowaniu z ul. Opolskiej z ul. Fredry w Żędowicach i dotyczył znaków początek oraz koniec ścieżki rowerowej i znaku ślepa uliczka. Poza ww. dwoma miejscami kontrolnie sprawdzono posadowienie losowo wybranych pięciu znaków i nie stwierdzono oznak ich niewłaściwego osadzenia w gruncie.

Na drodze nie było urządzeń bezpieczeństwa ruchu, tj. punktowych elementów odbaskowych, których zgodnie z kosztorysem ofertowym powinno być 156 szt. białych i 148 szt. czerwonych. Naczelnik WB i Inspektor NI oświadczyli, że wykonawca zamontuje te urządzenia. Na terenie inwestycji nie stwierdzono występowania umocnień skarp płytami prefabrykowanymi ażurowymi. W Żędowicach przy skrzyżowaniu z ul. Strzelecką oraz w Zawadzkiem przy centrum ogrodniczym przed przejściami dla pieszych znajdowały się progi dla niewidomych i niedowidzących wykonane z kostki brukowej koloru żółtego z wypustkami – wykonanych było ok. 10 m², a Naczelnik WB i Inspektor NI oświadczyli, że wykonawca będzie musiał uzupełnić te oznaczenia taśmami naklejanymi na chodniki. W Żędowicach przy skrzyżowaniu ul. Opolskiej z ul. Ziai znajdowała się tablica informacyjna o dofinansowaniu inwestycji z programu Polski Ład o wymiarach

⁴⁸ Określonymi przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych (Dz. U. poz. 953, ze zm.).

⁴⁹ Stwierdzono na podstawie badania próby w obrębie skrzyżowania ul. Opolskiej z ul. Ziai w Żędowicach (50 m na północ i 50 m na południe od tego skrzyżowania).

120 cm*180 cm. Tablica była odchylona od pionu oraz posiadała wyraźne wgniecenie w lewym górnym rogu oraz mniejsze wgniecenie w prawym górnym rogu.

W nawierzchni ścieżki pieszko-rowerowej wykonanej z masy bitumicznej nie występowały ubytki, spękania lub tym podobne istotne uszkodzenia. W Żędowicach przy bramie wjazdowej na posesję nr 48 przy ul. Opolskiej znajdowało się zastoisko wody opadowej o średnicy ok. 1 m. Na zjeździe na posesję nr 65 przy ul. Opolskiej w Zawadzkim znajdował się obszar (plama) ciemniejszej i wilgotnej w dotyku nawierzchni, a właściciel nieruchomości zgłosił, że woda opadowa wlewa się na jego posesję. W nawierzchni ścieżki pieszko-rowerowej znajdowały się pokrywy metalowe zakrywające studzienki rewizyjne sieci wodociągowej, które były wyraźnie zagłębione w nawierzchni mogąc wpływać na komfort a nawet na bezpieczeństwo użytkowników. Teren pomiędzy obrzeżem zewnętrznym drogi a terenami przyległymi nie wszędzie był wyrównany – występowały ubytki gruntu albo nawierzchni i/lub różnice poziomów skutkujące brakiem ciągłości powierzchni gruntów lub nawierzchni przylegających względem poziomu chodnika lub ścieżki pieszko-rowerowej. W szczególności przypadki takie występowały w Zawadzkim przy stacji paliw Orlen, przy posesji nr 61 przy ul. Opolskiej (centrum ogrodnicze), przy skrzyżowaniu z ul. Paderewskiego, przy ul. Opolskiej nr 130 (sklep elektryczny) i nr 128, w Żędowicach przy skrzyżowaniu z ul. Ziai i przy posesji nr 112 przy ul. Opolskiej.

(akta kontroli str. 651-667)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy ZDW, tj. Naczelnik WB oraz Inspektor NI, – działając wspólnie i w porozumieniu z przedstawicielem Wykonawcy, poświadczili w protokole odbioru końcowego z 11 grudnia 2023 r. bezusterkowe zakończenie wszystkich robót, pomimo tego, że inwestycja nie była wówczas zakończona i nie nadawała się do użytkowania, a wykonawca nie przedłożył kompletnego operatu kolaudacyjnego (w tym wyników badań i sprawdzeń potwierdzających przydatność użytkową drogi) warunkującego przystąpienie do odbioru końcowego. Inspektor NI nieprawdę o zakończeniu inwestycji i pełnym zrealizowaniu poszczególnych jej elementów poświadczyl ponadto wpisami do dziennika budowy oraz na kartach obmiarowych stanowiących podstawę do rozliczeń finansowych z wykonawcą. Powyższe działania skutkowały naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁰ poprzez wypłacenie 28 grudnia 2023 r. wykonawcy – po niezgodnym z prawdą poświadczeniu merytorycznego sprawdzenia faktury przez Naczelnika WB – kwoty 15 000 000 zł tytułem wynagrodzenia końcowego w sytuacji gdy nie zostały spełnione określone w umowie warunki dokonania tego wydatku (wykonawca nie zrealizował świadczenia będącego przedmiotem umowy).

(akta kontroli str. 480-482, 580-598, 1073-1104, 1158-1160)

Kierownik budowy (będący równocześnie wiceprezesem zarządu wykonawcy robót budowlanych) wpisem do dziennika budowy z 8 grudnia 2023 r. poświadczyl: *zakończono wszelkie prace budowlane na budowie, w dniu dzisiejszym zgłaszam całość robót budowlanych do odbioru końcowego*. Inspektor NI wpisem również z 8 grudnia 2023 r. poświadczyl: *potwierdzam wykonanie wszelkich robót budowlanych oraz potwierdzam gotowość Wykonawcy do odbioru zakończonych robót, teren budowy i tereny przyległe zostały uporządkowane i doprowadzone do należytego stanu, koniec budowy*. We wcześniejszych wpisach kierownik budowy zgłaszał do odbioru, a Inspektor NI odbierał pełne wykonanie poszczególnych elementów inwestycji, w tym nawierzchni ścieżki pieszko-rowerowej, nawierzchni jezdni, chodników, oznakowania pionowego i poziomego. Kierownik budowy i Inspektor NI w kartach obmiarowych, złożonych do ZDW przez wykonawcę przed odbiorem końcowym, poświadczili pełne zrealizowanie poszczególnych elementów rozliczeniowych, w tym: warstwy ścieralnej ścieżki pieszko-rowerowej, warstwy ścieralna jezdni, wzmocnienia skarp płytami betonowymi ażurowymi, montażu

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

odblasków P.E.O. czerwonych i białych, wykonania przeglądu kamerą TVC sieci kanalizacyjnej, pomiarów natężenia oświetlenia, sporządzenia operatu geodezyjny powykonawczy, plantowania terenów przyległych, wprowadzenia docelowej organizacji ruchu (oznakowanie poziome i pionowe), wykonania chodników z kostki betonowej, wyregulowania studzienek sieci w drodze, oznakowania poziomego matami z wypustkami, uprzątnięcia terenu budowy.

(akta kontroli str. 580-598)

W rzeczywistości w dacie odbioru końcowego, tj. 11 grudnia 2023 r., inwestycja nie była zakończona. Nie wszystkie roboty (w tym obejmujące wykonanie podstawowych elementów drogi warunkujących jej przydatność użytkową) oraz badania i sprawdzenia (w tym mające na celu potwierdzenie bezpieczeństwa dla użytkowników), były w pełni zrealizowane, a część z nich nie została wykonana do dnia przeprowadzenia przez Najwyższą Izbę Kontroli czynności dowodowych na terenie inwestycji 8 i 16 lutego 2024 r. Po formalnie bezusterkowym odbiorze końcowym wykonawca kontynuował roboty oraz przeprowadzał badania i sprawdzenia. W szczególności: 1/ nawierzchnia jezdni (warstwa ścieralna) na odcinku od ul. Żeromskiego w Żędowicach do końca budowanego odcinka była układana 14 grudnia 2023 r., 2/ nawierzchnia ścieżki pieszo-rowerowej w Żędowicach została wykonana po 28 grudnia 2023 r., 3/ prace brukarskie w Żędowicach były realizowane po 28 grudnia 2023 r., 4/ wzmocnienie skarp płytami betonowymi ażurowymi nie było rozpoczęte 16 lutego 2024 r., 5/ montaż odblasków P.E.O. czerwonych i białych rozpoczęto po 16 lutego, 6/ plantowanie terenów przyległych realizowano w 8 lutego 2024 r., 7/ operat geodezyjny powykonawczy został złożony do Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej 14 lutego 2024 r., 8/ przegląd kamerą TVC sieci kanalizacyjnej zakończono 22 kwietnia 2024 r., 9/ pomiary natężenia oświetlenia wykonano 28 grudnia 2023 r., 10/ prace w zakresie docelowej organizacji ruchu rozpoczęto po 28 grudnia 2023 r. (w tym dniu nie było znaków pionowych ani poziomych), a 16 lutego 2024 r. nadal występowały braki i wady w tym zakresie, zgodność wprowadzonej organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem została ostatecznie potwierdzona 22 marca 2024 r., 11/ uprzątnięcie terenu budowy realizowano jeszcze 16 lutego 2024 r. – usuwano piach i pozostałości kruszywa oraz granulatu bitumicznego z jezdni, chodników i ścieżki pieszo-rowerowej, 12/ oznakowanie poziome matami z wypustkami nie było wykonane 16 lutego 2024 r. – jego wykonanie stwierdzono 26 kwietnia 2024 r., 13/ regulację pionową studzienek wykonano po 28 grudnia 2023 r., a 16 lutego 2024 r. występowały w tym elemencie występowały usterki, których naprawienie stwierdzono 26 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 618-638, 642-659, 651-667)

Zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a w myśl art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Na mocy zawartej umowy wykonawca był zobowiązany do *zakończenia całości robót budowlanych oraz złożenia zamawiającemu wszelkich dokumentów niezbędnych dla dokonania odbioru końcowego robót oraz wystawienia Protokołu Odbioru Końcowego Robót Inwestycyjnych* (§ 3 ust. 8 umowy). Warunki niezbędne do odbioru końcowego obejmowały m.in. wprowadzenie docelowej organizacji ruchu (§ 6 ust. 5 pkt 25), opracowanie geodezyjnego operatu powykonawczego i zgłoszenie go do właściwego ODGiK (§ 6 ust. 5 pkt 27), złożenie kompletnego operatu kolaudacyjnego (§ 14 ust. 16). Skoro wykonawca nie spełnił świadczenia wymaganego do rozliczenia końcowego, to wypłacona mu 28 grudnia 2023 r. kwota 15 000 000 zł była w istocie przedpłatą na poczet wynagrodzenia uiszczoną przez ZDW (dłużnika świadczenia pieniężnego) przed terminem spełnienia przez wykonawcę (wierzyciela świadczenia pieniężnego) jego świadczenia wzajemnego i przed terminem zapłaty wynagrodzenia. Z treści umowy, ani z innej czynności prawnej nie wynikała możliwość wypłaty wykonawcy wynagrodzenia końcowego przed pełnym zrealizowaniem przedmiotu umowy, tj. przed zakończeniem

robót budowlanych oraz sporządzeniem i przedłożeniem wymaganych dokumentów odbiorowych. Przedwczesne spełnienie świadczenia pieniężnego stwarzało także ryzyko dla interesu publicznego, a przez to było niegospodarne. ZDW pozostał bowiem bez skutecznego zabezpieczenia na wypadek zaniechania albo nienależytego świadczenia ze strony wykonawcy⁵¹.

(akta kontroli str. 288-333, 480-482)

Inspektor NI zeznał, że ze strony zamawiającego była potrzeba rozliczenia kontraktu do konkretnego terminu. Umówiony termin zakończenia robót budowlanych upływał 21 grudnia 2023 r. i to ze strony ZDW wystąpiła potrzeba wcześniejszego odbioru robót budowlanych i tym samym przeprowadzenia odbioru końcowego przed terminem zakończenia inwestycji. Z tych względów musiałem podpisać dokumenty niezbędne do odbioru pomimo świadomości, że nie wszystko zostało zakończone oraz że występują pewne usterki wymagające naprawienia. Nie miałem wątpliwości, że pomimo formalnego zakończenia i rozliczenia robót budowlanych, Wykonawca dokończy wszystkie prace oraz naprawi usterki i braki. Zeznał też, że przełożeni oczekiwali aby protokół był bezusterkowy, gdyż tylko taki kwalifikował się do rozliczenia dotacji, ale nie otrzymał w tym zakresie konkretnego polecenia. Wskazał, że podczas odbioru końcowego przedstawiciele ZDW umówili się z Wykonawcą, że wszystko zostanie dokończony, jak tylko pozwolą na to warunki pogodowe – zakładając, że nastąpi to do końca stycznia 2024 r. Według Inspektora NI o zaistniałej sytuacji informował Dyrektora ZDW.

(akta kontroli str. 680-686)

Naczelnik WB w zeznaniach potwierdził, że w kontrolowanej jednostce oczekiwano podpisania dokumentów – w tym bezusterkowego protokołu odbioru końcowego – niezbędnych do rozliczenia dotacji z RFPŁ, jednakże nie był w stanie wskazać od kogo otrzymał konkretnie takie polecenie. Odnośnie zawarcia z wykonawcą nieformalnej umowy z Wykonawcą zeznał tożsamo do Inspektora NI i wskazał: *podpisując protokół odbioru końcowego nie miałem wątpliwości, że pomimo formalnego zakończenia i rozliczenia robót budowlanych, wykonawca dokończy wszystkie prace oraz naprawi usterki i uzupełni braki. Wykonawca już wtedy miał podpisany z ZDW kontrakt na budowę kolejnego odcinka drogi nr 901 Żędowice – Kielcza, a również poprzednio realizował dla ZDW inne inwestycje i współpraca zawsze była bez zastrzeżeń.* Według Naczelnika WB o faktycznym stanie inwestycji w dacie odbioru końcowego oraz ustaleniach z wykonawcą dotyczących dokończenia robót i usunięcia usterek informował Zastępcę Dyrektora. Świadek podkreślił, że na dzień składania zeznań (4 kwietnia 2024 r.) wszystkie roboty prawidłowo zakończono, a docelowa organizacja ruchu została odebrana przez Marszałka Województwa Opolskiego.

(akta kontroli str. 687-694)

Zastępca Dyrektora zeznał, że nie wydał polecenia bezusterkowego odbioru inwestycji pomimo ich niezakończenia i występowania usterek i że nie wiedział o tym, że inwestycja nie była w pełni zrealizowana w dacie odbioru końcowego. Nie wiedział też dlaczego pracownicy ZDW podpisali dokumenty sprzeczne ze stanem faktycznym. Wskazał: *O niedokończeniu inwestycji dowiedziałem się dopiero w toku kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Z Dyrektorem ZDW w Opolu zdecydowaliśmy, że wykonawcy nie będziemy wypłacać wynagrodzenia za roboty na kolejnym odcinku drogi wojewódzkiej nr 901, dopóki nie zostaną zakończone wszystkie prace na odcinku Zawadzkie-Żędowice.* Dyrektor ZDW wyjaśnił natomiast, że nie nadzorował bezpośrednio WB, gdyż ten podlegał pod Zastępcę Dyrektora. Wskazał także: *pracownicy nie informowali mnie, że inwestycja nie była zakończona w dniu odbioru końcowego 11 grudnia 2023 r. i że jej dokończenie, w tym skompletowanie*

⁵¹ Podpisanie protokołu bezusterkowego odbioru końcowego wyłączało skorzystanie z ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania kontraktu, a gwarancja w zakresie usunięcia wad i usterek – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – nie obejmowała elementów, które nie zostały zrealizowane ani braków, które występowały w dacie odbioru końcowego.

dokumentów powykonawczych, będzie wymagało jeszcze 2 – 3 miesięcy. Nie wydałem polecenia wystawienia nieprawdziwych dokumentów dla stworzenia fikcji bezusterkowego odbioru końcowego. Nie wywierałem żadnych nacisków na pracowników żeby bez względu na stan inwestycji ją odebrać i rozliczyć do końca grudnia 2023 r. Na terenie inwestycji byłem osobiście 3 października 2023 r. i wówczas roboty przebiegały zgodnie z harmonogramem. Na podstawie dokumentów jakie otrzymałem byłem przekonany, że wykonawca zrealizował wszystkie obowiązki z umowy i inwestycja została w pełni prawidłowo zakończona.

(akta kontroli str. 695-701)

Kierownik budowy i jednocześnie przedstawiciel wykonawcy zeznał, że przyczyną niewykonania poszczególnych elementów inwestycji były panujące wówczas warunki pogodowe, które wyłączały lub ograniczały wykonanie części robót z przyczyn technologicznych. Zeznał: umówiliśmy się (z Inspektorem NI i Naczelnikiem WB)⁵², że podpiszemy protokół bezusterkowy, a zaraz jak warunki pogodowe pozwolą – roztopi się śnieg – to przeprowadzimy dokładny odbiór i w razie potrzeby uzupełnimy wszystkie braki i naprawimy usterki. Przedstawiciele wykonawcy nie rozmawiali na ten temat z Dyrektorem ZDW (...). Dokładny odbiór został przeprowadzony pod koniec stycznia 2024 r., a na jego okoliczność sporządziliśmy notatkę. Następnie spotykaliśmy się jeszcze kilka razy w celu uzgodnienia usuwania usterek i dokończenia robót. Od początku zakładaliśmy, że wszystkie roboty zostaną dokończone i byliśmy do tego przygotowani. Przedstawiciele ZDW (...) mieli pełne zaufanie do mojej firmy, gdyż zrealizowaliśmy już wspólnie wiele inwestycji i nigdy nie było problemów podważających naszą wiarygodność. Nasza firma zawsze wywiązuje się z ustaleń, nawet gdy są one dokonywane ustnie.

(akta kontroli str. 669-674)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wskazane w zeznaniach okoliczności (warunki pogodowe, termin rozliczenia dotacji, zaufanie do wykonawcy) w żadnym razie nie usprawiedliwiałał poświadczania nieprawdy w dokumentach stanowiących podstawę do wydatkowania środków publicznych. Ponadto przyjęcie fikcyjnego zakończenia robót naruszało konkurencyjność w zamówieniach publicznych, gdyż spowodowało zmianę warunków zamówienia poprzez przyzwoleń na niedotrzymanie terminu zakończenia robót bez naliczenia kary umownej za zwłokę wykonawcy w wykonaniu przedmiotu umowy. Stosownie do § 18 ust. 1 pkt 2 umowy kara ta wynosiła 0,1% wynagrodzenia umownego brutto, czyli 35 532,90 zł za każdy dzień zwłoki od umownego terminu zakończenia robót. Przyjmując jako faktyczne zakończenie inwestycji dzień 15 lutego 2024 r.⁵³, kiedy to inwestycja osiągnęła stan przydatności użytkowej, pomimo nie dokończenia części prac wykończeniowych i nie dostarczenia wszystkich wymaganych dokumentów odbiorowych, powyższa kara umowna powinna wynieść 1 944 409,50 zł.⁵⁴

(akta kontroli str. 288-333)

2. W kontrolowanej jednostce nie weryfikowano rzetelnie ilości robót zgłaszanych przez wykonawcę do rozliczeń powykonawczych – w tym w szczególności w zakresie elementów rozliczeniowych, w których wykonawca wykazywał zwiększenia względem kosztorysu ofertowego – gdyż nie zapewniono prowadzenia *Książki obmiarów*, która według pkt 6.8.2 STWiORB stanowiła obligatoryjny dokument dla rozliczenia faktycznego postępu każdego z elementów robót oraz nie zlecano żadnych geodezyjnych obmiarów sprawdzających, opierając weryfikację rozliczeń w całości na zestawieniach wyników obmiarów geodezyjnych podawanych przez geodetę działającego na zlecenie wykonawcy i przekazywanych do ZDW za pośrednictwem wykonawcy. Powyższe zestawienia nie zawierały danych umożliwiających sprawdzenie podanych w nich wartości (takich jak daty pomiarów, określenia miejsc

⁵² Przypis NIK.

⁵³ Wykonawca zawiadomił Marszałka Województwa Opolskiego o wprowadzeniu z tą datą stałej organizacji ruchu i zasadniczo uprzątnął teren budowy.

⁵⁴ 55 dni zwłoki (od 22 grudnia 2023 r. do 15 lutego 2024 r.) * 35 532,90 zł.

wykonania pomiarów⁵⁵, odczyty z urządzeń pomiarowych). W zestawieniach podano wyłącznie rodzaje robót oraz ich ilości przy czym na ograniczoną ich wiarygodności wpływ miało stwierdzenie przypadków wykazania robót, które nie były faktycznie wykonane albo zwiększonej ilości robót, które zgodnie z zestawieniem za wcześniejszy okres rozliczeniowy wykonano w pełnej ilości odpowiadającej pozycjom kosztorysu ofertowego czy też takich, które nie powinny podlegać wykonaniu na danym etapie technologicznym realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 494-497, 1061-1071,)

Geodeta zeznał, że nie posiada surowych danych z obmiarów gdyż wszystkie dane po zakończeniu robót i przekazaniu zestawienia zamawiającemu usunął. Odnosząc się do zwiększonych ilości robót w rozliczeniu końcowym, których 100% wykonania rozliczono we wcześniejszych okresach lub takich, które nie powinny występować na danym etapie inwestycji, geodeta zeznał: *zdarzało się, że za dany okres podawałem konkretną ilość a wykonawca do rozliczenia finansowego wykazywał mniej. Nie pamiętam jakich robót to dotyczyło. W okresach rozliczeniowych za każdym razem dokonywałem obmiarów faktycznie wykonywanych prac. Informację o różnicach ilościowych trzymałem u siebie i na zlecenie wykonawcy ujawniane były mniejsze ilości. Nadwyżki zostały ujawnione w ostatecznym rozliczeniu (..) w związku z powyższym nie wszystkie ilości robót podawane przeze mnie w zestawieniach wcześniejszych wykazywały, faktyczną ilość wykonywanych robót i tym samym ilości podane w rozliczeniu końcowym nie odnosiły się w pełni do prac wykonanych w ostatnim okresie rozliczeniowym.*

(akta kontroli str. 676-679)

W kwestii poświadczenia w zestawieniu do rozliczenia końcowego zrealizowania robót, które faktycznie nie były zrealizowane, tj. poz. 26 (warstwa SMA), poz. 30 (oczyszczanie rowów), poz. 38 (plantowanie, humusowanie z obsianiem terenów zielonych), poz. 44 (nawierzchnia z kostki betonowej na chodniku), poz. 49 (warstwa bitumiczna – ciąg pieszo-rowerowy), poz. 57 (słupki do znaków drogowych), poz. 58 (tablice do znaków drogowych), poz. 76-78 (regulacja studzienek i zasuw) geodeta zeznał: *wykonałem to na zlecenie wykonawcy, nie kontaktowałem się w tym zakresie z kimkolwiek ze strony zamawiającego. Obmiary te były możliwe do wykonania (..) ze względu na wybudowanie już obrzeży i krawężników, a więc obrys powierzchni do obmierzenia. Firmę wykonawcy znam, już kilkakrotnie z nimi współpracowałem ok. 5-10 lat. Miałem zaufanie do wykonawcy, iż wszystkie prace zostaną wykonane w całości, w późniejszym terminie. W odpowiedzi na pytanie o możliwość sprawdzenia prawdziwości danych ujętych w zestawieniach, geodeta przyznał: ilość prac powierzchniowych jest weryfikowalna, natomiast w przypadku prac gruntowych brak jest możliwości weryfikacji, z powodu braku pierwotnych danych obmiarowych.*

(akta kontroli str. 676-679)

Przyjęty sposób ustalania ilości wykonanych robót naruszał wymogi STWiORB, która w pkt 6.8.2 wymagała, aby podstawą rozliczeń faktycznego postępu każdego z elementów robót była *Książka obmiarów*. Obmiary wykonanych robót należało przeprowadzić w sposób ciągły w jednostkach przyjętych w kosztorysie i wpisywać do *Książki obmiarów*. Zgodnie z pkt 1.4.13 STWiORB *Książka obmiarów* miała mieć formę zaakceptowanego przez Inżyniera/Kierownika projektu zeszytu z ponumerowanymi stronami, służącego do wpisywania przez wykonawcę obmiaru dokonywanych robót w formie wyliczeń, szkiców i ew. dodatkowych załączników.

(akta kontroli str. 465, 1281)

Zaakceptowany w ZDW system rozliczenia inwestycji pozbawiony był podstawowych funkcji zapewniających wiarygodność danych, takich jak rozliczalność, integralność, niezaprzeczalność, autentyczność i przede wszystkim weryfikowalność. Z tych powodów nie ograniczał on ryzyka przyjmowania do rozliczeń nieprawdziwych ilości robót budowlanych wykazanych w wyniku pomyłki albo fałszerstwa. Najwyższa Izba

⁵⁵ Np. poprzez podanie współrzędnych (przypis NIK).

Kontroli podkreśla, że w trakcie kontrolowanej inwestycji nastąpiło zmniejszenie zakresu robót (związane głównie z rezygnacją z budowy odcinka kanalizacji sanitarnej) skutkujące obniżeniem wynagrodzenia należnego wykonawcy o 1 026 332,23 zł. Obniżenie to pozostało jednak bez wpływu na kwotę całkowitego wynagrodzenia wypłaconego wykonawcy, gdyż w rozliczeniu końcowym uwzględniono wykazane zwiększenia ilości robót w części elementów rozliczeniowych na łączną kwotę 1 026 332,23 zł. Ostatecznie wykonawcy wypłacono łącznie 35 692 904,73 zł, czyli kwotę zgodną z kosztorysem ofertowym. Przy 309 elementach rozliczeniowych, z których w 136 wykazano zmiany powykonawcze względem kosztorysu ofertowego, występowało znikome prawdopodobieństwo, że wartość zwiększeń pokryje dokładnie obniżenie wynagrodzenia z powodu zmniejszenia zakresu robót. Największe zwiększenia względem kosztorysu ofertowego zostały zgłoszone w kategorii robót ziemnych, co do których, jak przyznał geodeta, *brak jest możliwości weryfikacji, z powodu braku pierwotnych danych obmiarowych*.

(akta kontroli str. 494-497, 599-601)

Inspektor NI, Naczelnik WB, Zastępca Dyrektora, geodeta ani kierownik budowy nie potrafili wskazać tego gdzie, kiedy i dlaczego (z jakich powodów) nastąpiły zwiększenia zakresów robót, w tym w poz. 39, 45, 46, 121, 125, 134, 284, 292 kosztorysu ofertowego. Naczelnik WB zeznał: *informację o zwiększeniach uzyskaliśmy w ZDW dopiero po otrzymaniu dokumentów do rozliczenia końcowego w grudniu 2023 r. Wykonawca wcześniej nie zgłaszał konieczności zwiększenia zakresu robót. W grudniu nie było czasu na przeprowadzanie procedury zmian do umowy, a roboty te według zestawienia geodezyjnego zostały już zrealizowane. Przyjąłem, że zwiększone zakresy robót były niezbędne dla prawidłowego zrealizowania inwestycji (..) zwiększenia miały oparcie w zestawieniach sporządzonych przez geodetę. Zastępca Dyrektora zeznał: o końcowych zwiększeniach w ogóle nie wiedziałem, (..) wiedziałem, że kwota umówionego wynagrodzenia nie została przekroczona.*

(akta kontroli str. 669-701)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak wpływu ww. zmian dokonywanych w trakcie realizacji umowy, na kwotę wynagrodzenia wykonawcy, nie miał znaczenia przy formułowaniu nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnego ustalania ilości rozliczanych robót. O ile bowiem zmniejszenie zakresu części robót obejmujących kanalizację sanitarną zostało należycie udokumentowane (co do przyczyn, miejsca i ilości) to zwiększenie robót ziemnych znajdowało oparcie wyłącznie w opisanym wyżej zestawieniu wyników obmiarów geodezyjnych bez wyjaśnienia tego, gdzie i dlaczego nastąpiły zwiększenia i z jakich powodów były one niezbędne dla zrealizowania inwestycji i tym samym, że zasługiwały na akceptację ze strony zamawiającego. Zauważyć także należy, że w ramach inwestycji w ZDW w sierpniu 2023 r. rzetelnie przeprowadzono procedurę zwiększenia zakresu robót ziemnych w elementach rozliczeniowych poz. 45 i poz. 125 o łącznie 4 004 m³ (obejmującą wystąpienie wykonawcy, protokół konieczności, kalkulację robót koniecznych, protokół negocjacji, zgodę zamawiającego i zawarcie aneksu do umowy) – co skutkowało podwyższeniem wynagrodzenia wykonawcy o 160 000,12 zł brutto, a dalsze zwiększenie tych samych pozycji o łącznie 13 000 m³ – skutkujące podwyższeniem wynagrodzenia o 485 850 zł brutto – przedstawiono do rozliczenia końcowego w grudniu 2023 r. bez jakiegokolwiek wcześniejszego sygnalizowania konieczności wykonania robót w większym zakresie niż określono to w dokumentacji projektowej⁵⁶.

(akta kontroli str. 494-497)

3. Dziennik budowy dla objętej kontrolą inwestycji był prowadzony z naruszeniem przepisu art. 47a ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, gdyż nie rejestrowano w nim zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych,

⁵⁶ Ilość zwiększonej w ten sposób wymiany gruntu odpowiadała pojemności ok. 1 000 wywrotek trzyosioowych.

mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania tych robót, w tym nie zamieszczono w nim obligatoryjnych wpisów przewidzianych w pkt 6.8 STWiORB, a dotyczących: a/ daty przekazania terenu budowy, b/ daty przekazania dokumentacji projektowej, c/ daty uzgodnienia PZJ i harmonogramów, d/ stanu pogody i temperatury w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniu warunkami klimatycznymi, e/ danych dotyczących jakości materiałów, f/ pobierania próbek oraz wyników badań. Ponadto w dzienniku budowy zamieszczono wpisy nieprawdziwe – co szczegółowo opisano w nieprawidłowości nr 1 – oraz nie rejestrowano w nim robót i zdarzeń po fikcyjnym zakończeniu robót budowlanych 8 grudnia 2023 r. Za prowadzenie dziennika budowy odpowiadał przede wszystkim kierownik budowy, jednakże przedstawiciele Inwestora – w szczególności Inspektor NI – byli zobowiązani zapewnić prowadzenie dziennika zgodnie z przepisami i wymogami STWiORB.

(akta kontroli str. 465, 580-598)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli szczególne znaczenie dla jakości wykonywanych robót miało rejestrowanie stanu pogody i temperatury w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniu warunkami klimatycznymi. Kierownik budowy zeznał bowiem, że wielokrotnie występowały sytuacje, gdy podejmowane były roboty budowlane lub badania i sprawdzenia w warunkach pogodowych uniemożliwiających ich prawidłowe wykonanie, m.in. betonowanie znaków drogowych, umacnianie skarp, malowanie oznakowania poziomego, montaż odbłasków, układanie nawierzchni ścieżki pieszo-rowerowej w Żędowicach, czy układanie warstwy ścieralnej jezdni 14 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 642-667, 669-674)

Odnosząc się do zaniechań w prowadzeniu dziennika budowy, kierownik budowy zeznał, że warunki pogodowe były omawiane na radach budowy, a przy pobieraniu próbek uczestniczył Inspektor NI i dlatego uznał, że nie ma potrzeby odnotowywać tych okoliczności w dzienniku budowy – podobnie jak kwestii formalnych dotyczących przekazania terenu budowy i dokumentacji projektowej, które były potwierdzone odrębnymi protokołami. Inspektor NI zeznał, że *większość wskazanych okoliczności została potwierdzona odrębnymi dokumentami. Dokumenty te stanowią dokumentację budowy łącznie z dziennikiem budowy i nie zwróciłem uwagi, że informacje nie były dodatkowo wpisywane do dziennika budowy, za którego prowadzenie odpowiadał kierownik budowy.*

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględniła tych wyjaśnień, gdyż dziennik budowy w myśl art. 47a ust. 1 ustawy Prawo budowlane jest dokumentem urzędowym o wiodącym znaczeniu dla dokumentowania przebiegu inwestycji a inne notatki czy protokoły nie mogą zwalniać z obowiązku jego prowadzenia zgodnie z obowiązującymi wymogami. Stosownie do art. 26 pkt 1 Prawa budowlanego Inspektor NI i inni przedstawiciele inwestora mieli prawo wydawać kierownikowi budowy polecenia dotyczące dokumentowania zapisów niezbędnych do prawidłowego prowadzenia ww. dokumentu. Dziennik budowy, którego funkcją było rzetelne dokumentowanie przebiegu robót powinien być prowadzony na bieżąco z należytą starannością, zapewniającą kompletność wszystkich wymaganych wpisów.

(akta kontroli str. 669-674)

4. ZDW w sposób niegospodarny wykorzystywał jeden z elementów inwestycji, tj. stację meteorologiczną wraz z dozorem wizyjnym, gdyż urządzenie to o wartości ofertowej 61 616,22 zł brutto – do zakończenia czynności kontrolnych 26 kwietnia 2024 r. nie było użytkowane, a zatem pomimo poniesienia wydatku nie uzyskano korzyści w postaci poprawy zarządzania utrzymaniem drogi dzięki otrzymywaniu aktualnych danych pogodowych i wizualnych o stanie drogi. Przedstawiciele ZDW wyjaśnili, że przyczyną było niepodłączenie zasilania przez dostawcę energii elektrycznej, pomimo że wniosek w tej sprawie został złożony 19 października 2023 r. Po złożeniu powyższego wniosku ZDW nie przedsięwziął jednak rzetelnych działań

w celu wyjaśnienia przyczyn opóźnienia i przewyższenia ewentualnych przeszkód do podłączenia zasilania z sieci, jak i nie rozważono alternatywnego rozwiązania, jak np. montażu zasilania słoneczno-akumulatorowego. Pracownicy ZDW próbowali jedynie połączyć się z infolinią dostawcy energii elektrycznej, co nie przyniosło rezultatów.

(akta kontroli str. 967-972, 1272-1273)

5. W kontrolowanej jednostce nie przeprowadzano sprawdzania jakości robót budowlanych poprzez badania próbek pobieranych na zlecenie ZDW w laboratorium wybranym przez zamawiającego, nawet w przypadkach gdy według STWiORB takie badania były obligatoryjne (np. w specyfikacji D-05.03.05A pkt 6.5. i w specyfikacji D-05.03.05B pkt 6.5.). ZDW opierał się wyłącznie na wynikach badań przeprowadzonych na zlecenie wykonawcy w laboratorium przez niego wybranym i na próbkach dostarczanych (częściowo także pobieranych) przez wykonawcę. Badania sprawdzające miały na celu ograniczenie ryzyka wpływania przez wykonawcę na wyniki badań przez laboratorium działające na jego zlecenie. Z tego względu zaniechanie takich badań stanowiło przejaw braku rzetelnego nadzoru nad jakością wykonywanych robót. STWiORB w przypadku wszystkich badań, do których zobowiązany był wykonawca, wskazywała na możliwość przeprowadzenia badań sprawdzających na zlecenie inwestora lub Inspektora NI. W odniesieniu jednak do kluczowych elementów D-05.03.05A NAWIERZCHNIA Z BETONU ASFALTOWEGO. WARSTWA ŚCIERALNA WG WT-1 I WT-2, D-05.03.05B NAWIERZCHNIA Z BETONU ASFALTOWEGO WARSTWA WIAŻĄCA I WYRÓWNAWCZA WG WT-1 I WT-2 STWiORB *expressis verbis* nakładała obowiązek ich przeprowadzenia, stanowiąc że: *Badania kontrolne są badaniami Inżyniera, których celem jest sprawdzenie, czy jakość materiałów budowlanych (mieszanek mineralno-asfaltowych i ich składników, lepiszczy i materiałów do uszczelnień itp.) oraz gotowej warstwy (wbudowane warstwy asfaltowe, połączenia itp.) spełniają wymagania określone w kontrakcie. Wyniki tych badań są podstawą odbioru. Pobieraniem próbek i wykonaniem badań na miejscu budowy zajmuje się Inżynier w obecności Wykonawcy. Wykonawca może pobierać i pakować próbki do badań kontrolnych. Do wysłania próbek i przeprowadzenia badań kontrolnych jest upoważniony tylko Zamawiający lub uznana przez niego placówka badawcza. Zamawiający decyduje o wyborze takiej placówki.*

(akta kontroli str. 465, 680-701)

W opisie niniejszej nieprawidłowości pominięto zagadnienie dostarczania do początku kwietnia 2024 r. wyników badań i sprawdzeń, które powinny być przedłożone ZDW przed odbiorem końcowym, który nastąpił 11 grudnia 2023 r. Kwestie niedotrzymania terminu zakończenia inwestycji opisano już w nieprawidłowości nr 1 i za niezasadne uznano powtarzanie przedstawionych tam rozważań w odniesieniu do nieterminowego przedkładania wyników badań i sprawdzeń. Według zeznań Naczelnika WB i Inspektora NI, w WB przyjęto zasadę, że badania miał obowiązek przeprowadzać wykonawca, a zamawiający powinien przeprowadzać badania kontrole w przypadku powzięcia wątpliwości co do jakości wykonanych robót. Zastępca Dyrektora ZDW zeznał, że Inspektor NI nie zgłaszał potrzeby przeprowadzania badań sprawdzających, pomimo że ze strony ZDW była zapewniona możliwość ich zlecenia.

(akta kontroli str. 680-701)

6. Pracownicy ZDW dopuścili zrealizowany odcinek drogi do ruchu bez wprowadzonej stałej organizacji ruchu, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 10b ustawy Prawo o ruchu drogowym w związku z § 11 i z § 12 ust. 3 i ust. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵⁷. Ze wskazanych przepisów wynika, że ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu, przez którą rozumie się: 1/ geometrię drogi i zakres

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

dostępu do drogi, 2/ sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, 3/ zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów. Odpowiedzialność za umieszczenie znaków drogowych zgodnych z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu spoczywała na ZDW. Jakkolwiek wykonawca opracował i uzyskał zatwierdzenie projektu stałej organizacji ruchu, a 15 grudnia 2023 r. zgłosił do Marszałka Województwa Opolskiego wprowadzenie organizacji ruchu od 22 grudnia 2023 r., to przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego 29 grudnia 2023 r. stwierdził, że oznakowanie pionowe i poziome nie zostało wykonane. Pomimo tego objęty inwestycją odcinek drogi został udostępniony do ruchu od początku 2024 r. Ruch odbywał się także w trakcie czynności kontrolnych 8 lutego 2024 r. – wjazd na przedmiotowy odcinek drogi nie był w żaden sposób ograniczony znakami lub zaporami drogowymi. Wykonawca poprzez e-mail z 15 lutego 2024 r. zawiadomił Marszałka Województwa Opolskiego o wprowadzeniu do tego dnia stałej organizacji ruchu. Podczas oględzin przeprowadzonych 16 lutego 2024 r. organizacja ruchu co do zasady była wprowadzona, jednakże występowały w niej braki i wady (malowanie pasów było w toku, a posadowienie części znaków było niestabilne, co szczegółowo przedstawiono w opisie nieprawidłowości nr 1). Wprowadzenie stałej organizacji ruchu zgodnej z zatwierdzonym projektem potwierdziła kontrola przeprowadzona 22 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 618-638, 642-667)

Zastępca Dyrektora, Naczelnik WB i Inspektor NI wyjaśnili, że w związku z realizacją robót na kolejnym odcinku drogi nr 901 (Żędowice – Kielcza), wykonany w ramach inwestycji odcinek Zawadzkie – Żędowice nie pełnił funkcji drogi tranzytowej a jedynie dojazd do posesji i miejscowych firm, a od skrzyżowania z ul. Strzelecką w Żędowicach droga nr 901 cały czas była zamknięta dla ruchu. Zastępca Dyrektora stwierdził, że *na początku odcinka w Zawadzkim pochopnie został zdjęty znak o zakazie wjazdu za wyjątkiem mieszkańców.*

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że jakkolwiek droga nie pełniła funkcji tranzytowej, to z uwagi na możliwość swobodnego przejazdu od skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 901 z drogą wojewódzką nr 426 w Zawadzkim do skrzyżowania z ul. Strzelecką w Żędowicach nie było możliwości traktowania odcinka Zawadzkie – Żędowice jako wyłączzonego z ruchu. Tym samym wprowadzenie organizacji ruchu było obligatoryjne, a dopuszczenie drogi do ruchu bez dopełnienia tego wymogu mogło stwarzać zagrożenie dla użytkowników drogi.

(akta kontroli str. 676-701)

7. Kontrolowana jednostka dopuściła zrealizowany odcinek drogi do użytkowania bez zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego, co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym *do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę (...) można przystąpić (...) po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji.* Jak wskazano w opisie poprzedzającej nieprawidłowości wykonany odcinek drogi został udostępniony do użytkowania, a ZDW do dnia zakończenia czynności kontrolnych 26 kwietnia 2024 r. nie złożył zawiadomienia o zakończeniu budowy. Przyczyną tego stanu było opóźnienie w uzyskaniu dokumentów odbiorowych (w tym przede wszystkim operatu geodezyjnego powykonawczego), które stosownie do wymogów wynikających z art. 57 ust. 1-2 ustawy Prawo budowlane muszą zostać dołączone do zawiadomienia o zakończeniu budowy.

Najwyższa Izba Kontroli – z tych samych przyczyn co w przypadku nieprawidłowości poprzedzającej – nie uwzględniła wyjaśnień przedstawicieli ZDW o nieużytkowaniu drogi z powodu inwestycji na jej dalszym odcinku. Skuteczne zawiadomienie o zakończeniu budowy stanowi formalne potwierdzenie przez właściwy organ

nadzoru budowlanego przydatności wykonanego obiektu budowlanego do bezpiecznego użytkowania.

(akta kontroli str. 618-638, 676-701)

8. Poprzez nierzetelne zaniechanie wzywania Inspektora NA do przeprowadzenia czynności lub udziału w czynnościach, ZDW nie zapewnił wykonania w pełnym zakresie jego zadań określonych umową nr 217/2016 z 23 sierpnia 2016 r., a to: a/ dokonywania wpisów do dziennika budowy m.in. w zakresie kwalifikacji zmian względem dokumentacji projektowej (§ 6 ust. 4 pkt 5 umowy), b/ uczestnictwa w odbiorze końcowym (§ 6 ust. 4 pkt 3 umowy), c/ uczestnictwa w radach budowy. Inspektor NA nie zamieścił w dzienniku budowy ani jednego wpisu, nie został wymieniony na listach obecności na radach budowy i nie brał udziału w czynnościach odbioru końcowego. Wskazane czynności były celowe dla zapewnienia jakości inwestycji, zwłaszcza dla zapewnienia jej zgodności z założeniami wynikającymi z dokumentacji projektowej, a w umowie określone je jako obowiązkowe. Wykonawca nadzoru autorskiego wyjaśnił, że z § 2 ust. 9 oraz z § 6 ust. 4 i ust. 5 umowy wynikało, że jednostka projektująca była zobowiązana pełnić obowiązki nadzoru autorskiego na wezwanie zamawiającego, a takiego wezwania nie doręczono w odniesieniu do czynności nadzoru autorskiego. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że nie był informowany o tym stanie rzeczy przez Naczelnika WB.

(akta kontroli str. 153-164, 695-701)

9. Pracownicy ZDW nierzetelnie przeprowadzili procedurę zamiany sposobu wykonania elementów rozliczeniowych poz. 78 *Ścieki uliczne z kostki kamiennej nieregularnej o wysokości 10 cm na podsypce piaskowej – 3 rzędy* i poz. 79 *Ława pod ścieki betonowa z oporem – ława z betonu C16/20*, gdyż nie zweryfikowano wskazanej przez wykonawcę przyczyny do wprowadzenia zmiany (braku dostępności na rynku kostki granitowej), nie uzyskano stanowiska Inspektora NA w przedmiocie równoważności proponowanego przez wykonawcę rozwiązania zamiennego i nie zapewniono opracowania dla niego STWiORB, a w kosztorysie zamiennym do oceny wpływu zmiany na wynagrodzenie wykonawcy przyjęto kalkulację własną wykonawcy bez wyjaśnienia wskazanej w niej ilości wyrobów budowlanych.

(akta kontroli str. 602-606, 680-686, 687-694)

Kosztorys ofertowy przewidywał wykonanie elementów pn. *Ścieki uliczne z kostki kamiennej nieregularnej o wysokości 10 cm na podsypce piaskowej* oraz *Ława pod ścieki betonowa z oporem*. Wykonawca 8 listopada 2023 r. wystąpił do ZDW o zgodę na wykonanie ścieku ulicznego z kostki betonowej zamiast z kostki kamiennej. Jako przyczynę zmiany wskazano trudną dostępność materiałów granitowych na rynku. Do wystąpienia dołączono informację z dwóch firm o braku kostki granitowej oraz kalkulację kosztów zamiennego wykonania ścieku. W kalkulacji zastąpiono wykonanie elementów wskazanych w poz. 78 i w poz. 79 elementem wprowadzonym w drodze analogii w poz. 79a *Wykonanie ścieku przykrawężnikowego z kostki brukowej betonowej grubości 8 cm na ławie betonowej*, którego koszt wykazano jako tożsamy z kosztem elementów zastępowanych. W protokole konieczności z 9 listopada 2023 r. Inspektor NA zaopiniował zmianę materiału pozytywnie, a ZDW wyraził zgodę na wprowadzenie zmian.

(akta kontroli str. 374-418, 494-497, 602-606)

W ZDW nie zweryfikowano prawdziwości wskazanej przez wykonawcę przyczyny dokonania zmiany, a bezkrytycznie oparto się na informacji przekazanej przez wykonawcę. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak dostępności kostki granitowej u dwóch lokalnych dostawców był niewystarczającym dowodem dla przyjęcia tezy o jej niedostępności na rynku materiałów budowlanych. Dla wprowadzonego elementu rozliczeniowego nie opracowano STWiORB co skutkowało jego zrealizowaniem bez określenia wymagań jakościowych. Przede wszystkim jednak w dokumentacji zmiany w żaden sposób nie wyjaśniono dlaczego zmiana materiałowa w poz. 78. prowadziła do zmiany w poz. 79. obejmującej ławę fundamentową oraz dlaczego przyjęto poz. 79a opracowaną poprzez analogię

zamiast porównać cenę elementu zastępowanego z ceną elementu sklasyfikowanego w cenniku *Sekocenbud* Biuletynie cen robót drogowych i mostowych jako D-08.05.06.12 *Ułożenie ścieków z betonowej kostki brukowej o grubości 8 cm i szerokości 10 cm – 3 rzędy*. W dokumentacji zmiany nie przedstawiono także przyczyn wystąpienia, w związku z wprowadzeniem zmiany, zwiększenia objętości ławy fundamentowej. W kosztorysie ofertowym ława betonowa została obliczona na 380,76 m³ natomiast w kalkulacji kosztów zmiany przyjęto 0,14 m³ na 1 mb ścieku, czyli 888,44 m³ dla całej ławy fundamentowej. Reasumując, ZDW nie wykazał, że proponowana przez wykonawcę zmiana w ogóle była uzasadniona, ani nie przedstawił w sposób transparentny podstaw wyliczenia wpływu zmiany na wartość kontraktu. Według cen zawartych w *Sekocenbud* za IV kwartał 2023 r. wprowadzona zmiana materiałowa wykonania ścieku ulicznego (z kostki granitowej na betową) powinna skutkować obniżeniem wynagrodzenia wykonawcy o 173 986,38 zł brutto.

(akta kontroli str. 374-418, 602-606, 1284)

Naczelnik WB i Inspektor NI w zeznaniach przyznali, że nie weryfikowali podniesionego przez wykonawcę argumentu do wprowadzenia zmiany materiałowej w postaci braku dostępności na rynku kostki granitowej oraz nie byli w stanie jednoznacznie wskazać przyczyny przyjętego sposobu obliczeń do porównania kosztów rozwiązania pierwotnego i zamiennego. Naczelnik WB zeznał, że różnica w ilości betonu mogła wynikać z wysokości kostki – granitowa miała mieć wysokość 10 cm a zastosowano kostkę betonową o wysokości 8 cm.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że wskazana różnica mogłaby uzasadniać zwiększenie objętości ławy fundamentowej o 38,08 m³ względem ilości określonych w kosztorysie ofertowym⁵⁸.

(akta kontroli str. 680-694)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność ZDW w zakresie przebiegu inwestycji i nadzór nad jej realizacją.

ZDW nierzetelnie sprawował nadzór nad przebiegiem inwestycji. Naczelnik WB i Inspektor NI – współdziałając z wykonawcą – niezgodnie z prawdą poświadczili bezusterkowy odbiór końcowy robót budowlanych 11 grudnia 2023 r. oraz bezpodstawnie sporządzili i/lub zatwierdzili dokumenty wymagane do rozliczenia końcowego. W wyniku tych działań wykonawca otrzymał kwotę 15 mln zł tytułem wynagrodzenia końcowego, pomimo że faktycznie nie zostały spełnione określone w umowie warunki dokonania tego wydatku – droga nie nadawała się do użytku i nie przedłożono wymaganych dokumentów powykonawczych. Przyjęcie fikcji bezusterkowego zakończenia robót spowodowało również zaniechanie naliczania Wykonawcy kary umownej przewidzianej w § 18 ust. 1 pkt 2 umowy na 35 532,90 zł za każdy dzień zwłoki.

ZDW wbrew przyjętym zapisom STWiORB nie prowadził *Książki obmiarów*, a ilości robót do rozliczeń opierano wyłącznie na przekazywanych przez wykonawcę zestawieniach wyników obmiarów, które nie posiadały podstawowych cech wiarygodności, jak rozliczalność, integralność, niezaprzeczalność, autentyczność i przede wszystkim weryfikowalność. ZDW bezkrytycznie przyjmował podawane przez wykonawcę ilości robót, nawet gdy były one istotnie zwiększone względem kosztorysu ofertowego – bez rozeznania kiedy, w jakim miejscu, z jakich powodów Wykonawca wykonał roboty nadmiarowe i czy były one potrzebne dla prawidłowego zrealizowania inwestycji.

ZDW nierzetelnie kontrolował również jakość robót budowlanych, gdyż nie przeprowadzał badań kontrolnych na własne zlecenie w laboratorium przez siebie wybranym, nawet w przypadkach gdy według STWiORB takie badania były obligatoryjne, a opierał się wyłącznie na wynikach badań wykonywanych na zlecenie wykonawcy.

⁵⁸ 0,02 m (różnica wysokości kostki) * 0,3 m (szerokość ścieku) * 6 346 m (długość ścieku według kosztorysu ofertowego) = 38,076 m³.

Dopuszczając inwestycję do użytku ZDW naruszył przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy Prawo budowlane, gdyż dokonał tego przed wprowadzeniem docelowej organizacji ruchu oraz bez skutecznego zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy. ZDW nie zapewnił także rzetelnego i zgodnego z przepisami prowadzenia dziennika budowy, gdyż nie rejestrowano w nim okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych, mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania tych robót, w tym, stanu pogody i temperatury w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniu warunkami klimatycznymi, danych dotyczących jakości materiałów oraz pobierania próbek i wyników badań.

Inne przejawy nierzetelnego nadzoru nad realizacją inwestycji polegały na: 1 niezapewnieniu wykonywania czynności nadzoru autorskiego określonych w umowie (m.in. udział w odbiorze końcowym), 2/ wyrażaniu zgody na zamienne wykonanie ścieku ulicznego bez zweryfikowania prawdziwości wskazanej przez wykonawcę przyczyny zmiany oraz bez wyjaśnienia rozbieżności w ilości materiałów budowlanych pomiędzy kalkulacją kosztu rozwiązania zamiennego a kosztorysem ofertowym

Stwierdzono także niegospodarnie wykorzystanie wykonanej stacji meteorologicznej wraz z dozorem wizyjnym, która nie została wprowadzona do użytku z powodu niepodłączenia zasilania elektrycznego, a ZDW nie podejmował rzetelnych działań zmierzających do rozwiązania tego problemu.

OBSZAR

4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu faktycznego

Wydatki poniesione przez kontrolowaną jednostkę na realizację inwestycji były zgodne z kwotami ustalonymi w harmonogramach rzeczowo-finansowych i w umowach zawartych z wykonawcą oraz z instytucjami dofinansującymi to zadanie. Środki wydatkowano terminowo, w wysokościach określonych w umowach (harmonogramach) oraz na podstawie dokumentacji potwierdzającej realizację zadania. Pod względem formalnym rozliczenie inwestycji przebiegło prawidłowo. Skutki finansowe opisanych w obszarze trzecim nieprawidłowości nie wynikały z formalnoprawnych uwarunkowań wydatkowania i rozliczania środków publicznych, ale z tego, że miały one swoją podstawę w nieprawdziwych okolicznościach (polegających na fikcyjnym bezusterkowym zakończeniu budowy 11 grudnia 2023 r.) poświadczonych w dokumentach stanowiących podstawę dla tych czynności.

(akta kontroli str. 288-333, 480-579, 1142-1160)

Rozliczenia z wykonawcą robót były prowadzone z uwzględnieniem wymogów wynikających z umowy o dofinansowanie. W przedłożonej dokumentacji rozliczeniowej (sześciu rozliczeniach częściowych i jednym rozliczeniu końcowym) znajdowała się faktura wystawiona przez wykonawcę oraz dokumenty potwierdzające zasadność zapłaty, spełniające wymogi formalne oraz umowne, tj. protokoły odbioru wykonanych robót budowlanych, tabele rozliczeniowe podpisane przez inspektorów nadzoru inwestorskiego oraz kierownika budowy będącego jednocześnie przedstawicielem wykonawcy. Wszystkie faktury zostały opisane pod względem merytorycznym oraz pod względem formalnym i rachunkowym. W szczególności wskazano: a/ oznaczenie umowy z wykonawcą, z tytułu której powstał wydatek, b/ że dotyczy ona zamówienia publicznego udzielonego w trybie ustawy Pzp, oraz c/ że wydatek jest współfinansowany ze środków RFPŁ, z wyszczególnieniem wydatków kwalifikowanych. Wszystkie faktury zostały zatwierdzone do zapłaty przez osobę do tego upoważnioną. Na wszystkich fakturach umieszczono pieczęć stwierdzającą datę złożenia faktury zamawiającemu oraz pieczęć z podaną datą przelewu zapłaty.

(akta kontroli str. 1142-1160)

Na podstawie ewidencji finansowo-księgowej ustalono, że ZDW wydatkował na realizację inwestycji następujące kwoty:

a/ 257 685 zł z tytułu umowy z wykonawcą dokumentacji projektowej, w tym 231 732 zł za opracowanie dokumentacji projektowej oraz 25 953 zł za czynności nadzoru autorskiego,

b/ 35 692 904,73 zł z tytułu umowy z wykonawcą, na którą złożyło się sześć faktur częściowych i jedna faktura końcowa,

c/ 110 700 zł z tytułu zewnętrznego nadzoru inwestorskiego branżowego, w tym 30 996,00 zł w branży elektrycznej oraz 79 704 zł w branży sanitarnej,

d/ 2 068 67 zł z tytułu opłat, uzgodnień oraz badań kontrolnych.

Wydatkowane środki nie przekroczyły kwot określonych w zawartych przez kontrolowaną jednostkę umowach. Zbadane dokumenty księgowe zostały sporządzone oraz opisane zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁹ oraz wymogami określonymi w zawartych umowach.

(akta kontroli str. 1219-1226)

Przy rozliczeniu z wykonawcą spełniony został wymóg wynikający z § 4 ust. 1 umowy zgodnie, z którym 1/ pierwsze płatności miały nastąpić w wysokości stanowiącej wkład własny zamawiającego w finansowaniu inwestycji, co stanowiło co najmniej 5,06% wynagrodzenia wykonawcy, jednak nie więcej niż kwota wkładu własnego zamawiającego w finansowaniu inwestycji, 2/ kolejna płatność miała nastąpić w wysokości nie wyższej niż 50% kwoty dofinansowania inwestycji z RFPŁ, 3/ faktura końcowa wystawiona będzie na pozostałą do zapłaty kwotę. Faktury częściowe określone w pkt 1 zostały wystawione na łączną kwotę 5 692 904,73 zł, natomiast pozostałe opiewały na kwoty po 15 000 000 zł. W rozliczeniu inwestycji nie zaszła konieczność potrącania kwot należnych wykonawcy lub bezpośredniej zapłaty na rzecz podwykonawcy lub dalszego podwykonawcy, gdyż do zamawiającego nie wpłynął żaden wniosek od podwykonawcy o płatności bezpośrednie. Zamawiający przed zapłatą drugiej i następnych części należnego wynagrodzenia za odebrane roboty budowlane – stosownie do art. 447 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp – wymagał od wykonawcy przedstawienia dowodów zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom. Nie wystąpiły przypadki podwójnej, tj. na rzecz wykonawcy oraz podwykonawcy – zapłaty za to samo zadanie.

(akta kontroli str. 288-333, 1142-1160)

Wypłata dofinansowania z RFPŁ nastąpiła zgodnie z warunkami określonymi w promesie – w dwóch równych transzach po 15 000 000 zł każda.

(akta kontroli str. 1132-1136)

Wszystkie płatności związane z realizacją robót budowlanych były dokonywane z zachowaniem 30-dniowego terminu określonego w § 4 ust. 3 umowy. Zamawiający nie był zobowiązany do zapłaty odsetek z tytułu przekroczenia terminu zapłaty, ani też nie zgłoszono mu żadnych roszczeń w tym zakresie. Rozliczenia inwestycji dokonano zgodnie z warunkami ustalonymi w umowie o dofinansowanie, rzetelnie i z zachowaniem obowiązujących terminów. Przed dokonaniem zapłaty wynagrodzenia ZDW potwierdzał uregulowanie przez wykonawcę należności względem zgłoszonych podwykonawców.

(akta kontroli str. 1142-1160)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie formalnych aspektów rozliczeń nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli płatności dotyczące objętej kontrolą inwestycji były oparte na dokumentach księgowych poprawnych pod względem formalnym, dokonywano ich w sposób przewidziany w umowie z wykonawcą inwestycji oraz

⁵⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

w umowie o dofinansowanie z RFPŁ, w tym z zachowaniem obowiązujących terminów.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej, mających na celu zapewnienie sprawowania rzetelnego nadzoru nad wykonywaniem umów w przedmiocie realizacji robót budowlanych drogowych, w tym egzekwowania wypełniania wszystkich wymagań nałożonych na wykonawców.
2. Przeprowadzanie badań kontrolnych jakości robót budowlanych na zlecenie ZDW – zwłaszcza gdy są one wymagane w specyfikacji technicznej.
3. Opieranie rozliczeń powykonawczych na wiarygodnych i weryfikowalnych danych o ilości wykonanych robót budowlanych, w tym poprzez prowadzenie *Książki obmiarów* oraz zlecanie obmiarów sprawdzających przez geodetę działającego na zlecenie ZDW.
3. Wprowadzenie mechanizmów ograniczających ryzyko poświadczania nieprawdy w protokołach odbiorów końcowych, np. poprzez wprowadzenie obowiązku utrwalania przebiegu czynności za pomocą urządzeń technicznych rejestrujących obraz lub dźwięk oraz zapewnienie udziału osób spoza grona stale współpracującego z danym wykonawcą.
4. Wprowadzenie mechanizmów ograniczających ryzyko nierzetelnego i niezgodnego z przepisami prowadzenia dziennika budowy, np. poprzez prowadzenie go w formie elektronicznej oraz zapewnienie okresowego sprawdzania stanu realizacji obowiązków kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego.
5. Kontynuowanie działań mających na celu wprowadzenie do eksploatacji stacji meteorologicznej z monitoringiem wizyjnym w Zawadzkiem.
6. Zapewnianie udziału inspektorów nadzoru autorskiego w odbiorach i innych czynnościach przewidzianych w umowach i specyfikacjach technicznych.
7. Niezwłoczne złożenie do właściwego organu nadzoru budowlanego zawiadomienia o zakończeniu budowy drogi wojewódzkiej na odcinku Zawadzkie – Żędowice.
8. Niedopuszczanie do ruchu wybudowanych dróg bez uprzedniego potwierdzenia wprowadzenia na nich organizacji ruchu.

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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Opole, 30 kwietnia 2024 r.

Kontrolerzy
Miron Rokujżo
główny specjalista
kontroli państwowej

/---/

.....
podpis

Agnieszka Kwiecień
specjalista
kontroli państwowej

/---/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

/---/

.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez zastąpienie podanej na: str. 3 w akapicie 4 w wierszu 10, str. 20 w wierszu 4, str. 20 w przypisie nr 54, str. 28 w Ocenie częściowej w wierszu 10, kwoty 35 352,90 zł kwotą 35 532,90 zł.

Opole, 9 lipca 2024 r.

/---/

.....
podpis kontrolera / Dyrektora

Zmian w tekście wystąpieniu pokontrolnym dokonała Iwona Zyman, Dyrektor Delegatury NIK w Opolu

Opole, 20 sierpnia 2024 r.

Iwona Zyman

.....
podpis