



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.2.1.2024

Pan
Marek Ustrobiński
Dyrektor
Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Rzeszowie
ul. Legionów 20
35-010 Rzeszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.441.153.2024 z dnia 19 września 2024 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Rzeszowie ¹ ul. Legionów 29, 35-959 Rzeszów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Ustrobiński Dyrektor Oddziału w Rzeszowie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad ² od 4 kwietnia 2024 r., Poprzednio funkcję tą pełnili: Wiesław Kaczor Dyrektor Oddziału GDDKiA od 1 kwietnia 2007 r. do 11 stycznia 2017 r., Wiesław Sowa p.o. Dyrektora Oddziału w Rzeszowie GDDKiA od 11 stycznia 2017 r. do 26 stycznia 2017 r., Bogdan Tarnawski Dyrektor Oddziału GDDKiA od 26 stycznia 2017 r. do 29 września 2023 r. ³ .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie budowy wybranych obwodnic. 2. Wyłonienie wykonawcy inwestycji. 3. Wykonanie obwodnicy oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. 4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą. 5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2013 – 2024 ⁴
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Magdalena Grabowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/3/2024 z dnia 8 stycznia 2024 r. Agnieszka Suwała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/4/2024 z dnia 8 stycznia 2024 r. (akta kontroli: tom I, str.2-8, tom IX str. 238)

¹ Dalej: GDDKiA w Rzeszowie, Oddział w Rzeszowie, Oddział.

² Dalej: Dyrektor.

³ Pismem z 29 września 2023 r. Dyrektor Generalny GDDKiA poinformował o przyjęciu faktu wypowiedzenia stosunku pracy, z jednoczesnym ustaleniem okresu wypowiedzenia do 30 listopada 2023 r.

⁴ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badaniami kontrolnymi objęto również działania i zdarzenia z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Oddziale w Rzeszowie w sposób prawidłowy zaplanowano budowę obwodnicy Stalowej Woli i Niska⁷ w ciągu drogi krajowej nr 77⁸ o długości ok. 15,6 km. W strukturze organizacyjnej jednostki przypisano realizację tego zadania odpowiednim komórkom organizacyjnym na każdym etapie (planowanie, budowa, utrzymanie), osoby nadzorujące posiadały niezbędne kompetencje w tym zakresie.

NIK pozytywnie ocenia proces przygotowania dokumentacji projektowej przez Wykonawcę obwodnicy. Jednakże zlecenie przez GDDKiA złożenia wniosku o wydanie ZRiD⁹, niespełniającego częściowo wymogów formalnych dotyczących uzgodnień z właściwą jednostką samorządu terytorialnego, przyczyniło się do dwumiesięcznej zwłoki we wszczęciu przez Wojewodę Podkarpackiego postępowania administracyjnego oraz wydania ZRiD z opóźnieniem.

Procesy wyboru Wykonawcy inwestycji i podmiotu sprawującego nadzór zostały przeprowadzone w sposób prawidłowy. Prawidłowo zawierane były również aneksy do umowy z Wykonawcą, dotyczące zwiększenia jego wartości.

Środki na realizację zadania zostały zapewnione ze źródeł krajowych i UE. Wybudowane obiekty były utrzymane w dobrym stanie technicznym, dokonywano ich przeglądów okresowych. Osoby dokonujące przeglądów okresowych legitymizowały się odpowiednimi uprawnieniami w tym zakresie. Zdaniem NIK, w sposób prawidłowy dokonywano również objazdów drogi, jednak sposób dokonywania adnotacji w Księżce objazdu był realizowany w sposób nierzetelny (w 15% badanych wpisów stwierdzono nieprawidłowości). GDDKiA w sposób prawidłowy realizowała nadzór inwestorski w trakcie budowy obwodnicy, jak również w zakresie realizacji napraw gwarancyjnych, podejmowała działania przewidziane w umowie. Niemniej stwierdzono lokalnie nieprawidłowości w konstrukcji drogi oraz liczne pęknięcia zarówno krawężników, jak również płyt pierścieni wewnętrznych rond, co wymaga podjęcia działań wobec Wykonawcy inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie budowy wybranych obwodnic

Opis stanu faktycznego

Jednostka kontrolowana przygotowywała poszczególne dokumenty planistyczne dotyczące obwodnicy SWiN na podstawie zarządzeń Dyrektora Generalnego DKiA nr 30 z dnia 8 listopada 2005 r. w sprawie studiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów oraz nr 17 z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie studiów i składu dokumentacji projektowej w fazie przygotowania zadań¹¹.

Celowość realizacji inwestycji, elementy organizacyjne oraz aspekty ekonomiczne i środowiskowe zostały przeanalizowane w Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowym¹², opracowanym na zlecenie GDDKiA Oddział w Rzeszowie z 25

⁶³⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: SWiN.

⁸ Dalej: DK77.

⁹ Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Zmienionego zarządzeniem nr 34 Dyrektora Generalnego DKiA z dnia 3 czerwca 2011 r.

¹² Dalej: STES.

czerwca 2007 r.¹³. Dokument ten ujmował wcześniejsze materiały planistyczne dotyczące budowy obwodnicy¹⁴.

Zgodnie ze STEŚ, celem realizacji budowy obwodnicy SWiN była budowa nowego ciągu komunikacyjnego odciażającego centrum miast od ruchu tranzytowego z kierunków Sandomierza i Jarosławia do Lublina, Rzeszowa, Przemyśla, Kielc, wyprowadzenie ruchu pojazdów ciężarowych z terenów przemysłowych Stalowej Woli i Niska z ominięciem centrów miast. Zakładanym efektem była poprawa warunków ekologicznych mieszkańców miejscowości mieszkających w sąsiedztwie istniejącego korytarza DK77 oraz umożliwienie aktywacji gospodarczej okolicznych terenów. 17 listopada 2009 r. Komisja Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych¹⁵ przy Generalnym Dyrektorsze DKiA przyjęła rekomendowany wariant DK77 Lipnik-Przemyśl na odcinku od skrzyżowania z ul. Chopina w Stalowej Woli do połączenia z projektowaną drogą ekspresową S-19 zgodnie z wariantem 3A/1+3A/3¹⁶ oraz podstawowe parametry techniczne drogi. Koncepcję Programową budowy obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu DK77 (dł. ok. 15,6 km), z drogą łącznikową pomiędzy węzłem „Solidarność” a DK77 w Stalowej woli (dł. ok. 1 km), wraz z infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi przyjęto 18 grudnia 2015 r.

(akta kontroli: tom VIII str. 121-129; tom IX: str. 141-142, 367 - 370)

Komórką organizacyjną odpowiedzialną za przygotowanie dokumentów planistycznych inwestycji był Wydział Dokumentacji. Zakres czynności naczelnika Wydziału przewidywał realizację zadań związanych z przygotowaniem STEŚ, uzyskaniem DUS¹⁷ oraz współpracę z właściwą komórką organizacyjną w tym zakresie, prowadzeniem spraw dotyczących protestów społecznych, przygotowaniem we współpracy z właściwą komórką organizacyjną Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia¹⁸ dla celów przetargowych na opracowanie dokumentacji projektowej, udział w Radach Technicznych, ZOPI¹⁹ i KOPI, prowadzenie spraw dotyczących uzyskania pozwolenia na budowę.

W Wydziale Dokumentacji wydzielony został Zespół ds. obwodnic. Kierownik Zespołu odpowiedzialny był za kierowanie całokształtem prac związanych z przygotowaniem do realizacji obwodnic oraz zadań drogowo-mostowych w zakresie dróg krajowych i innych dróg związanych z tymi drogami. Opis stanowiska pracy precyzował niezbędne wykształcenie, doświadczenie zawodowe oraz uprawnienia w zakresie drogowym do projektowania lub wykonawstwa. Kierownik Wydziału Dokumentacji odpowiedzialny był za sprawy dotyczące przygotowania STEŚ, studiów korytarzowych, protestów społecznych, przygotowania SIWZ, materiałów projektowych, dokumentów niezbędnych do uzyskania ZRiD, prowadzenie sekretariatu ZOPI oraz współpracę z właściwymi komórkami organizacyjnymi, w tym ds. ochrony środowiska.

Kierownik Wydziału Realizacji odpowiedzialny był za prowadzenie spraw w zakresie nadzoru i odbioru zadań inwestycyjnych związanych z budową dróg i obiektów inżynierskich, wykonywanie praw i obowiązków zamawiającego zgodnie z warunkami kontraktów oraz egzekwowania realizowania od wykonawców robót i usług zobowiązań wynikających z zawartych umów, opiniowanie dokumentacji technicznej i przetargowej oraz całokształtu spraw związanych z płatnościami i rozliczeniem

¹³ Nr 0813/102/2007.

¹⁴ Tj.: Aktualizacja Koncepcji Programowej Trasy Podkarpowej w Stalowej Woli wraz z Aneksem, Studium Techniczno-Ekonomiczne dla inwestycji pn. „Droga ekspresowa S-19 na odc. Granica woj. lubelskiego – początek projektowanej obwodnicy m. Sokółów Mlp.”, Aktualizacja koncepcji programowej dla zadania: „Budowa obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu drogi krajowej nr 77 (dł. ok. 15,6 km) z drogą łącznikową pomiędzy węzłem „Solidarność” a DK – 77 w Stalowej Woli (dł. ok. 1 km) wraz z infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi” - Projekt Budowlano-Wykonawczy Trasy Podkarpowej w Stalowej Woli na odc. od ul. KEN – III etap.

¹⁵ Dalej: KOPI.

¹⁶ Wariant wybrany spośród pięciu rozpatrywanych po przeprowadzeniu analizy wielokryterialnej.

¹⁷ Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych zgody na realizację przedsięwzięcia.

¹⁸ Dalej: SIWZ.

¹⁹ Zespół ds. Oceny Projektów Inwestycyjnych.

inwestycji oraz przejęciem środka trwałego. Za odbiór nieruchomości odpowiedzialne było stanowisko w Wydziale Nieruchomości.

(akta kontroli: tom VIII str. 267-531)

STeŚ było podstawą do dokonania wielokryterialnej analizy wariantów inwestycji oraz przygotowania materiałów niezbędnych do wydania DUŚ. W ramach opracowania tego dokumentu dokonano konsultacji społecznych, sporządzono studium geologiczno-inżynierskie oraz dokonano wstępnej kalkulacji kosztów poszczególnych wariantów przebiegu drogi (uwzględniającego etap projektowania, realizacji, nadzoru inwestorskiego oraz autorskiego). Sporządzono również wstępny harmonogram realizacji inwestycji, zgodnie z którym planowano rozpoczęcie realizacji zadania inwestycyjnego w pierwszym kwartale 2011 r. a zakończenie w IV kw. 2012 r.

Wniosek o wydanie DUŚ został złożony w grudniu 2009 r., decyzja została wydana w marcu 2012 r. i utrzymana w mocy decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 17 kwietnia 2013 r.

Na etapie STeŚ planowano realizację inwestycji w systemie „buduj”. Na termin realizacji inwestycji wpływ miało wiele czynników, w tym termin uzyskania DUŚ oraz konieczność uzyskania zapewnienia finansowania kolejnych prac przygotowawczych oraz realizacji inwestycji. Terminy realizacji inwestycji były zmieniane w kolejnych edycjach Programu Budowy Dróg Krajowych²⁰. W pierwszej edycji programu (na lata 2011 – 2015) zakładano realizację inwestycji po 2013 r.²¹ W PBDK na lata 2014-2023 z perspektywą do 2025 r. zakładano realizację inwestycji w latach 2016-2020, natomiast po aktualizacji programu w 2017 r. termin realizacji inwestycji został przesunięty na lata 2017-2021²².

(akta kontroli: tom I str. 29-272, 456-604, tom IX str. 5-43)

Koszty realizacji inwestycji były pierwszy raz określone w aneksie nr 1 do Programu Inwestycji uzgodnionym 23 grudnia 2014 r., gdzie łączny koszt wynosił 348 962,32 tys. zł, a koszt prac przygotowawczych 1816,42 tys. zł. Następnie koszty zostały określone w Aneksie nr 2 do Programu Inwestycji przyjętym 28 sierpnia 2015 r. - koszt inwestycji nie uległ zmianie, natomiast koszty przygotowania inwestycji zostały określone w wysokości 2762 tys. zł. W Aneksie nr 3 uzgodnionym 11 maja 2018 r. wpisano wartość kosztorysową w wysokości 297 229,8 tys. zł²³.

W dniu 2 października 2020 r. zawarta została umowa pomiędzy Centrum Unijnych Projektów Transportowych z siedzibą w Warszawie²⁴ a Generalnym Dyrektorem DKiA o dofinansowanie²⁵ projektu *Budowa obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu dk 77*. Planowany całkowity koszt realizacji projektu wynosił 297 229,78 tys. zł, a maksymalna kwota wydatków kwalifikowanych 228 394,16 tys. zł. 7 listopada 2023 r. został zawarty aneks nr 1 do ww. umowy o dofinansowanie. Miał on charakter porządkujący oraz związany z rozliczeniem finansowym projektu unijnego według stanu na 30 czerwca 2022 r.²⁶ Całkowity koszt realizacji projektu wynosił 286 273,48 tys. zł, maksymalna kwota dofinansowania 225 800,06 tys. zł, w tym 15% tytułem środków krajowych oraz 85% tytułem płatności ze środków UE.

(akta kontroli: tom VIII str. 121-129, tom IX str. 11-75)

²⁰ Dalej: PBDK.

²¹ Poz. 47 – obwodnica Niska, poz. 68 obwodnica Stalowej Woli.

²² Uchwała Rady Ministrów nr 105/2017 z dnia 12 lipca 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)" poz. 115 Listy zadań inwestycyjnych, które mogą być realizowane w ramach Programu. (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/program-budowy-drog-krajowych-na-lata-2014-2023-z-perspektywa-do-2025-r>).

²³ Podpisanie umowy z wykonawcą nastąpiło 30 sierpnia 2017 r.

²⁴ Dalej: CUPT.

²⁵ Nr POIS.0402.00-00-0054/20-00 w ramach działania 4.2: Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego.

²⁶ Data zakończenia okresu kwalifikowania wydatków wskazana w umowie o dofinansowanie - §7 ust 2.

Oddział w Rzeszowie zabezpieczył środki na budowę obwodnicy w planie wydatków majątkowych i bieżących na lata 2012-2024 w wysokości 300 663,12 tys. zł²⁷. Wydatkowano środki w kwocie 290 286,67 tys. zł, z czego najistotniejsze wydatki dotyczyły: sporządzenia dokumentacji – 850,78 tys. zł, robót budowlanych 222 512,74 tys. zł, nadzoru inwestorskiego 9632,74 tys. zł oraz wykupu nieruchomości – 57 137,19 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 9-28, tom IX str. 146-148)

Umowa nr 2410.5.2015 na zadanie pn. *Zaprojektowanie i Budowa Obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu DK-77 (dł. ok. 15,3 km) wraz z infrastrukturą Techniczną, Budowlami i Urządzeniami Budowlanymi* została zawarta z Wykonawcą 30 sierpnia 2017 r.²⁸ Treść umowy była zgodna z projektem zawartym w SIWZ. Umowa przewidywała, że: prace projektowe i roboty wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie miały zostać ukończone w ciągu 34 miesięcy; zaakceptowana kwota kontraktowa (ZKK) wynosiła 199 189,32 tys. zł brutto²⁹; maksymalna wartość zobowiązania (MWZ) wynosiła 213 132,57 tys. zł, tj. 107% kwoty kontraktowej brutto.

(akta kontroli: tom V, str. 2 - 179)

Dyrektor, odnośnie ujęcia w umowie zapisu dotyczącego MWZ wynoszącej 107% kwoty kontraktowej brutto wyjaśnił, że MWZ nie stanowi wysokości wynagrodzenia Wykonawcy, które zostanie mu wypłacone. MWZ nie jest też uprawnieniem do zwiększenia wynagrodzenia, stanowi jedynie zabezpieczenie finansowe na pokrycie zmian w kosztach realizacji Kontraktu dokonywanych na podstawie Kontraktu i w zgodzie z Pzp. Zawarty w umowie zapis jest informacją dotyczącą wartości maksymalnego zobowiązania finansowego po stronie Zamawiającego, znaną wszystkim uczestnikom postępowania przetargowego z chwilą publikacji SIWZ. Zgodnie z Subklausulą 14.1 cena kontraktowa będzie zryczałtowaną ZKK i będzie podlegała korektom zgodnie z Kontraktem. Warunki Kontraktu przewidują korektę zryczałtowanej ZKK m.in. w przypadku wydania poleceń zmiany, waloryzacją wynagrodzenia lub uznaniem roszczenia. W związku z tym wynagrodzenie wypłacone Wykonawcy może być wyższe (np. w przypadku dokonania waloryzacji) lub niższe (np. w przypadku potrącenia przez Zamawiającego kary umownej). Poinformował również, że obecnie MWZ jest określana przez GDDKiA na poziomie 112%, z czego 10% przewidziane jest na zmiany cen i regulujący je kontraktowy mechanizm waloryzacji oparty o wskaźniki GUS, a 2% na wszystkie inne potencjalne nieprzewidziane koszty.

(akta kontroli: tom IV, str. 91 - 97)

Do umowy z Wykonawcą zawarto cztery aneksy: nr 1 z 24 maja 2018 r. dotyczący nowego brzmienia umowy o powierzenie przetwarzania danych osobowych³⁰, nr 2 z 15 czerwca 2020 r. dotyczący wydłużenia terminu zakończenia robót do 22 maja 2021 r., nr 3 z 29 czerwca 2020 r. dotyczący powierzenia Wykonawcy zamówienia dodatkowego za kwotę 20 053,92 tys. zł brutto, nr 4 z 21 maja 2021 r. dotyczący zwiększenia wynagrodzenia Wykonawcy o kwotę 911,78 tys. zł brutto za zwiększenie zakresu robót oraz zmiany maksymalnej wartości zobowiązania na 112% kwoty brutto, tj. 223 086,44 tys. zł.

Aneksy nr 3 i 4 zwiększające wysokość wynagrodzenia brutto dla Wykonawcy zostały zawarte na podstawie § 8 pkt 2 umowy o treści: *Wszelkie zmiany postanowień*

²⁷ W tym w: 2012 r. - 3,1 tys. zł, 2014 r. - 125,24 tys. zł, 2015 r. - 552,9 tys. zł, 2016 r. - 1 114,54 tys. zł, 2017 r. - 2 965,693 tys. zł, 2018 r. - 10 960,38 tys. zł, 2019 r. - 127 909,89 tys. zł, 2020 r. - 111 570,71 tys. zł, 2021 r. - 33 487,90 tys. zł, 2022 r. - 6 655,87 tys. zł, 2023 r. - 3 456,892 tys. zł, 2024 r. - 1 860 tys. zł.

²⁸ Tj. po 71 dniach od przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty w przetargu ograniczonym. Dalej: umowa lub Kontrakt.

²⁹ W tym 161 942,5 tys. zł netto, podatek VAT 23% - 37 246,8 tys. zł.

³⁰ Z dniem 25 maja 2018 r. nowe brzmienie otrzymał załącznik nr 1 do aneksu tj. umowa o powierzenie przetwarzania danych osobowych w związku z terminem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

niniejszej umowy wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności i będą wprowadzane w formie aneksu podpisanego przez Zamawiającego i Wykonawcę. Nie wymaga zawarcia aneksu:

- 1) Zmiana osób przy pomocy, których Wykonawca wykonuje przedmiot umowy, o ile zmiana ta następuje na zasadach określonych w Kontrakcie,
- 2) Zmiana danych związanych z obsługą administracyjno-organizacyjną niniejszej umowy (np. zmiana rachunku bankowego),
- 3) Zmiana danych teleadresowych i rejestrowych,
- 4) Zmiana osoby wskazanej do pełnienia funkcji Kierownika Projektu,
- 5) Zmiana albo rezygnacja z podmiotu udostępniającego zasoby,
- 6) Zmiana wskaźników GUS, w oparciu o które dokonywana jest waloryzacja na zasadach określonych w Kontrakcie.

We wnioskach o wyrażenie zgody na aneksowanie Kontraktu wskazano, iż zmiany umowy wyczerpują wymogi określone w art. 144 ust. 1 Pzp.

W uzasadnieniu prawnym wniosku do zawarcia aneksu nr 3 rozważano również charakter zmiany, który uznano za zmianę nieistotną, bowiem nie zmieniała ona ogólnego charakteru umowy oraz: a) zmiana nie wprowadza warunków, które gdyby były postawione w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to w tym postępowaniu wzięliby lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęto by oferty innej treści, b) zmiana nie narusza równowagi ekonomicznej umowy na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany pierwotnie w umowie, c) zmiana nie rozszerza znacznie lub nie zmniejsza zakresu świadczeń i zobowiązań wynikających z umowy, d) łączna wartość zmian jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 i jest mniejsza od 15% zamówienia określonej pierwotnie w umowie.

W uzasadnieniu prawnym wniosku do zawarcia aneksu nr 4 wskazano, że Zamawiający zawarł zobowiązania wynikające z umowy (waloryzacja wynagrodzenia za wykonane umowy zgodnie z Subklauzulą 13.8) z uwzględnieniem aneksu nr 2 (płatność za każdy dzień wydłużenia CnU zgodnie z Subklauzulą 8.4) i nr 3 (wynagrodzenie za roboty dodatkowe) oraz wydany Poleceniem Zmiany nr 1 (wynagrodzenie za zwiększenie zakresu robót zgodnie z Subklauzulą 13.1) na łączną kwotę 223 086 443,30 zł brutto. W związku z zaistnieniem kontraktowych okoliczności zmiany Umowy, o którym mowa powyżej zgodnie z § 4 ust. 4 (...) Zamawiający uprawniony jest do zmiany Maksymalnej Wartości Zobowiązania w drodze aneksu.

Zgodnie z art. 144 ust. 1 Pzp obowiązującym na dzień wszczęcia postępowania zmiany postanowienia umowy są dopuszczalne, tylko w przypadku, gdy zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w SIWZ oraz określił warunki takiej zmiany.

Oddział GDDKiA w Rzeszowie prawidłowo zawierał aneksy do umowy, nie naruszając przepisów Pzp.

Szczegółowe dane dotyczące treści aneksów nr 2, 3 i 4 zawarto w obszarze 3 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: tom IV str. 91 - 97, tom V str. 180 - 187, 275 - 281, 442 - 444, tom IX str. 203 - 205)

Zapisy umowy z Wykonawcą w zakresie rozpoczęcia robót, realizacji poszczególnych elementów (Kamieni Milowych³¹) były tożsame z zapisami dokumentów przetargowych. Termin zakończenia całości zadania określono w dokumentach przetargowych na 37 miesięcy, Wykonawca zaoferował 34 miesiące i taki zapis zawarto w umowie. Terminy osiągnięcia KM1, KM2 i czas na ukończenie zostały wydłużone, zgodnie z aneksem nr 2 do umowy³².

(akta kontroli: tom III str. 2 - 3, 91, tom V str. 2 - 9)

³¹ Dalej odpowiednio: KM1, KM2, KM3.

³² Szczegółowy opis w tym zakresie zawarto w obszarze nr 3.

Załącznik nr 2 do PFU³³ stanowiły Specyfikacje Techniczne Warunków Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych³⁴. Specyfikacje te (w zależności od rodzajów robót) zawierały opisy przedmiotu i zakresów ich stosowania, zakresów robót nimi objętych, wymagań dotyczących robót, stosowanych materiałów (opis wymagań technicznych, dostaw, składowania), wykorzystywanego sprzętu, transportu, zasad i sposobu wykonywania robót (w tym warunki atmosferyczne), prób, kontroli, połączeń międzywarstwowych i technologicznych, kontroli jakości robót, badań Wykonawcy, Inspektora Nadzoru (podstawa odbioru robót) oraz dodatkowych i arbitrażowych, obmiaru i odbioru robót oraz podstaw płatności.

(akta kontroli: tom III, str. 462 - 543)

Gwarancja jakości obejmowała: warstwa ścieralna - 5 lat, oznakowanie poziome i cienkowarstwowe – 1 rok, oznakowanie poziome grubowarstwowe – 4 lata, zieleń – 3 lata, pozostałe warstwy konstrukcji nawierzchni, nawierzchnia sztywna, ekrany akustyczne, oznakowanie pionowe, prefabrykaty betonowe, drogowe obiekty inżynierskie – 10 lat liczone od daty wskazanej w świadectwie przejęcia, a w przypadku wystawienia świadectwa przejęcia z zastrzeżeniem, że istnieją roboty zaległe do wykonania w zakresie objętym gwarancją jakości od daty wskazanej w protokole z przeglądu realizacji robót zaległych, potwierdzającym wykonanie roboty zaległej. Oprócz gwarancji określono przysługujące GDDKiA uprawnienia z tytułu rękojmi za wady³⁵. Zapisy dotyczące terminów gwarancyjnych i rękojmi były tożsame z wykazanymi w dokumentach przetargowych.

(akta kontroli: tom V str. 2 – 19, 127 - 131)

Ustalono zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 10% zaakceptowanej kwoty kontraktowej brutto, tj. 19 918,93 tys. zł, które zostało wniesione w postaci gwarancji bankowej³⁶.

(akta kontroli: tom III, str. 607 – 616, tom IV str. 41 - 43)

Kary umowne określone w umowie naliczane z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy dotyczyły m.in.: (a) przekroczenia czasu na ukończenie robót lub odcinka, (b) niewykonania każdego z KM w terminie ustalonym w dokumencie Dane Kontraktowe lub w terminie zmienionym zgodnie z Warunkami Kontraktu, (c) odstąpienia od umowy z przyczyn określonych w Subklauzuli 15.2 [Odstąpienie przez Zamawiającego] lub innych, leżących po stronie Wykonawcy, (d) niedotrzymania któregośkolwiek z terminów usunięcia wad, usterek lub wykonania zaległych prac określonych w Świadectwie Przejęcia lub w protokole z przeglądu realizacji robót zaległych, lub ujawnionych w okresie przeglądów i rozliczenia Kontraktu. Łączna wysokość kar umownych należnych GDDKiA nie mogła przekroczyć 20% ZKK.

Z kolei, GDDKiA była zobowiązana do zapłaty Wykonawcy kary umownej z tytułu odstąpienia przez Wykonawcę od Kontraktu z przyczyn zależnych wyłącznie od niej³⁷. GDDKiA zastrzegła sobie prawo do żądania odszkodowania uzupełniającego przenoszącego wysokość kar umownych do wysokości rzeczywiście poniesionej szkody, powstałej lub mogącej powstać w związku z nienależytym wykonywaniem przez Wykonawcę umowy. W umowie nie określono wysokości kar umownych z tytułu

³³ Program Funkcjonalno-Użytkowy.

³⁴ Dalej: STWiORB lub specyfikacje.

³⁵ Tj.: Okres Rękojmi za Wady dla Dokumentów Wykonawcy oraz Robót rozpoczyna się od daty wskazanej w Świadectwie Przejęcia, a w przypadku wystawienia Świadectwa Przejęcia z zastrzeżeniem, że istnieją roboty zaległe do wykonania w zakresie objętym Gwarancją Jakości, od daty wskazanej w protokole z przeglądu realizacji robót zaległych, potwierdzającym wykonanie roboty zaległej, i trwa przez okres 60 (słownie: sześćdziesięciu) miesięcy.

³⁶ Gwarancja bankowa wystawiona 29 sierpnia 2017 r. nr 9340.03.1967047-69 (na okres od 30 sierpnia 2017 r. do 16 kwietnia 2026 r. Do tej gwarancji Bank wystawił, w dniu: 2 lipca 2020 r. aneks nr 1, w którym podwyższył sumę gwarancyjną I do łącznej maksymalnej kwoty 21 924,32 tys. zł, 1 kwietnia 2021 r. aneks nr 2, w którym przedłużył ważność gwarancji do 7 czerwca 2026 r. Następnie, w dniu 9 września 2021 r. wystawił nową gwarancję bankową nr 9340.80.0004022-00 ważną od dnia wejścia w życie do 7 czerwca 2026 r. do maksymalnej kwoty 21 924,32 tys. zł.

³⁷ Z wyłączeniem przyczyn określonych w Subklauzuli 15.2 [Odstąpienie przez Zamawiającego] i Subklauzuli 15.5 [Uprawnienie Zamawiającego do odstąpienia] i Subklauzuli 19.7 [Zwolnienie z wywiązywania się – zgodne z prawem] i art. 145 ustawy Pzp.

przerw w pracy z przyczyn zależnych od Wykonawcy (np. wynikających z braku wykonawcy, usługodawcy czy dostawcy.

(akta kontroli: tom V, str. 20 - 50)

Dyrektor wyjaśnił, że katalog kar umownych jest kompletny i wystarczający dla celów realizacji kontraktu. Przewidziane zostały kary umowne z tytułu niedochowania KM, co jest tożsame z niedotrzymaniem terminów pośrednich realizacji umowy. Tym samym Zamawiający dokonuje adekwatnego doboru katalogu kar do przedmiotu umowy, które mają na celu zapewnić jej wykonanie.

(akta kontroli: tom IV, str. 100, 103)

Ogólne zasady odbiorów robót zostały zapisane w STWiORB w tomie D-M.00.00.00 *Wymagania ogólne*, w którym stwierdzono, iż *w zależności od ustaleń odpowiednich STWiORB, roboty podlegają następującym etapom odbioru: a) odbiorowi robót zanikających i ulegających zakryciu, b) odbiorowi częściowemu, c) odbiorowi ostatecznemu, d) odbiorowi pogwarancyjnemu*. W dalszej części zawarto zasady i terminy ww. odbiorów, a także terminy ich zgłaszania, wykonywania i sposobu dokumentowania. Natomiast szczegółowe zasady odbiorów poszczególnych robót zostały określone w sporządzonych dla nich oddzielnych STWiORB.

(akta kontroli: tom III, str. 462 - 643)

Wniosek o ZRiD został złożony do Wojewody Podkarpackiego 31 sierpnia 2018 r., który po jego analizie, pismem z 20 września 2018 r. zwrócił się do Wykonawcy o uzupełnienie braków formalnych występujących we wniosku oraz w dokumentach do niego załączonych. Organ wszczął postępowania administracyjne po uzupełnieniu braków formalnych.

(akta kontroli: tom IV str. 6 – 7, tom V str. 492 – 568)

Dyrektor wyjaśnił, że organ zakwestionował m.in. linie rozgraniczające teren inwestycji z wewnętrznym wydzieleniem granic pasów drogowych (dla dróg innych niż droga krajowa) wewnątrz linii rozgraniczających inwestycji oraz związane z nimi podziały działek gruntowych, nie znajdując podstaw prawnych do ich zatwierdzenia w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*³⁸. Przedmiotowe linie rozgraniczające zostały wprowadzone do dokumentacji na polecenie GDDKiA z myślą o przekazaniu wybudowanych bądź rozbudowanych dróg innych niż droga krajowa do właściwych terenowo jst. Na etapie składania wniosku o ZRiD zachodziła konieczność zawarcia takiego porozumienia z Prezydentem Stalowej Woli, który odmówił jego podpisania. W związku z tym niezbędne było dokonanie zmian w projektach podziału nieruchomości i zaktualizowanie wniosku o ZRiD. Działania te, zdaniem Dyrektora, skutkowały jedynie przesunięciem wszczęcia przez Wojewodę postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o ZRiD, a nie opóźnienia w jej wydaniu.

Decyzja o ZRiD została wydana 19 kwietnia 2019 r., tj. po 231 dniach od złożenia wniosku, w terminie o 81 dni dłuższym niż pierwotnie zakładany. W trakcie postępowania administracyjnego Wojewoda zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie³⁹ o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia. RDOŚ winien dokonać uzgodnień w terminie 45 dni, a dokonał po 145 dniach. W związku z powyższym Wykonawca zwrócił się z roszczeniami nr 9, 10, 11 i 13, które GDDKiA pismem z 6 grudnia 2019 r. zatwierdziła, co skutkowało zawarciem aneksu nr 2 do umowy. I tak: powodem roszczenia nr 10 było ustanowienie 12 listopada 2018 r. świętem narodowym z okazji Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, a nr 9, 11 i 13 dotyczyły braku możliwości wykonania KM1, w związku z wezwaniami Wykonawcy przez:

³⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 311.

³⁹ Dalej: RDOŚ.

- a) Wojewodę Podkarpackiego do uzupełnienia braków formalnych we wniosku o wydanie ZRiD - konieczność zmiany podziałów nieruchomości oraz uzyskania prawa do dysponowania nieruchomością (połączone roszczenia nr 7 i 9),
- b) RDOŚ do uzupełnienia Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (roszczenie nr 11) oraz PGW WP⁴⁰ do uzupełnienia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (roszczenie 13).

(akta kontroli: tom IV str. 5-27, 103-105, 108 -109, 273 - 305, tom V str. 488 – 568)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przekazanie do Wojewody Podkarpackiego wniosku o ZRiD, mimo braku zgody Prezydenta Stalowej Woli na przejęcie nowo wybudowanych bądź rozbudowanych dróg, co skutkowało opóźnieniem we wszczęciu postępowania administracyjnego przez Wojewodę.

Zdaniem NIK, wydanie polecenia Wykonawcy dotyczącego ujęcia we wniosku o ZRiD linii rozgraniczających bez zawarcia wymaganego do zatwierdzenia podziałów działek porozumienia z Prezydentem Stalowej Woli, było działaniem nierzetelnym. NIK nie podziela stanowiska Dyrektora, że złożenie niespełniających kryteriów formalnych wniosku miało jedynie wpływ na opóźnienie wszczęcia postępowania, a nie datę wydania ZRiD, gdyż dopiero spełniający wszystkie kryteria formalne wniosek był przesłanką do wszczęcia postępowania przez Wojewodę. Skuteczne złożenie wniosku o wydanie ZRiD nastąpiło dopiero 31 października 2018 r., a więc o dwa miesiące później niż zakładano. Korekty wniosku w tym zakresie zbiegły się z koniecznością uzupełnień raportów żądanych przez RDOŚ i PGW WP, jednakże w przypadku braku dodatkowych przesłanek do opóźnień we wszczęciu postępowania przedmiotowe braki formalne byłyby jednoznacznym powodem wszczęcia postępowania przez Wojewodę w terminie późniejszym niż zakładano.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Oddziału w Rzeszowie w przedstawionym wyżej obszarze, z wyjątkiem polecenia Wykonawcy złożenia wniosku o ZRiD niespełniających wymagań formalnych, co skutkowało opóźnieniem we wszczęciu postępowania administracyjnego przez Wojewodę.

OBSZAR

2. Wyłonienie wykonawców inwestycji

Opis stanu
faktycznego

Przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego na zadanie pod nazwą *Zaprojektowanie i Budowa Obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu DK-77 (dł. ok. 15,3 km) wraz z infrastrukturą Techniczną, Budowlami i Urządzeniami Budowlanymi* zostało powierzone przez Dyrektora Generalnego DKiA Dyrektorowi Oddziału w Rzeszowie pismem z 30 września 2015 r.⁴¹

Szacunkowa kalkulacja kosztów z 15 lipca 2015 r. wyniosła 294 876,46 tys. zł brutto - opierała się o kosztorys wskaźnikowy sporządzony przez podmiot opracowujący Koncepcję Programową. W dniu 30 września 2015 r. Dyrektor Oddziału powołał Komisję Przetargową⁴². Osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły wymagane oświadczenia. Publikacja ogłoszenia nastąpiła w Suplemencie do Dz. Urz. UE 3 października 2015 r.⁴³ oraz na stronie internetowej GDDKiA (30 września 2015 r.)⁴⁴.

⁴⁰ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

⁴¹ Pismem tym przekazał również uzgodniony projekt ogłoszenia o zamówieniu.

⁴² Składającej się z Przewodniczącego – Z-cy Dyrektora Oddziału, trzech członków i sekretarza. Zmiana jednego członka komisji nastąpiła 4 stycznia 2016 r.

⁴³ Dz.U./S S192, Nr 346720-2015-PL.

⁴⁴ Nr referencyjny GDDKiA: O/RZ.D-3.2410.5.2015.

W postępowaniu nie przewidziano podziału zamówienia na części oraz składania zamówień wariantowych, a przewidziano m.in.: złożenie przez wykonawców wadium w wysokości 6 mln zł, tj. 2,03% kwoty zamówienia brutto oraz wniesienie przez wyłonionego wykonawcę, przed podpisaniem umowy, zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 10% ceny brutto podanej w ofercie. W wyznaczonym terminie wpłynęło 19 wniosków o udział w postępowaniu, z których warunki do udziału spełniło 18, jeden wniosek wykluczono⁴⁵. Oferty złożyło 11 podmiotów. Wszystkie podmioty, które złożyły oferty przedstawiły gwarancje bankowe albo ubezpieczeniowe dotyczące zapłaty wadium na wymaganą kwotę.

(akta kontroli: tom III str. 2-101, tom IV str. 28 - 33)

SIWZ zawierała wszystkie elementy wymagane art. 36 Pzp. W jej skład wchodziły m.in.: formularz oferty, akt umowy, gwarancja jakości, dane kontraktowe, warunki ogólne i szczególne kontraktu, PFU, Koncepcja Programowa.

(akta kontroli: tom III str. 281 - 381)

Pismem z 17 listopada 2016 r. Polski Związek Pracodawców Budownictwa⁴⁶ wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej od zapisów SIWZ, do którego przystąpiły cztery podmioty uczestniczące w postępowaniu przetargowym. W odwołaniu wyartykułowano osiem zarzutów. Z częścią zarzutów GDDKiA zgodziła się dokonując zmian w SIWZ przed złożeniem stanowiska do odwołania do KIO. Zmiany dotyczyły następujących zagadnień: audytu badania ruchu drogowego, optymalizacji i systemu poboru opłat, wymagań dotyczących umów o podwykonawstwo, zmian w Subklauzuli 16.2 [Odstąpienie przez wykonawcę] oraz doprecyzowania zapisu w Subklauzuli 20.1 dotyczącego roszczeń wykonawcy. W pozostałym zakresie uznała roszczenia za bezpodstawne.

KIO, w wyroku z 6 grudnia 2016 r.⁴⁷ uwzględniło odwołanie i nakazało GDDKiA wprowadzenie zmian w zakresie pkt. 1.4.1.1 PFU katalogu okoliczności uprawniających Zamawiającego do odmowy zatwierdzenia przedstawionych przez Wykonawcę rozwiązań technicznych minimalizujących koszty eksploatacji, a w pozostałej części odwołania nie uwzględniono. GDDKiA, w związku z wyrokiem dokonała zmian w PFU (pismo z 16 marca 2017 r., zmiana nr 5⁴⁸).

(akta kontroli: tom III str. 111 – 218, tom IV str. 41, 87)

Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów: cena – 90, termin realizacji – 5 i okres gwarancji jakości – 5. Wybrano ofertę konsorcjum dwóch firm. Konsorcjum złożyło ofertę, w której zaoferowało: cenę brutto 199 189,32 tys. zł, termin realizacji: 34 miesiące; okres gwarancji jakości: 10 lat. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało przesłane 20 czerwca 2017 r. Z przebiegu postępowania sporządzony został protokół⁴⁹, który został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału 9 września 2017 r.

Postępowanie przetargowe zostało przeprowadzone zgodnie z zarządzeniem Dyrektora GDDKiA Oddziału w Rzeszowie nr 8 z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie *ustalenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych* zmienionego zarządzeniami nr 49 z 28 grudnia 2012 r. i nr 39 z 27 maja 2015 r. Urząd Zamówień Publicznych w wyniku kontroli uprzedniej przeprowadzonego postępowania nie stwierdził naruszeń w jego procedowaniu.

(akta kontroli: tom III str. 2 – 101, 103 – 110, tom I str. 356 - 371)

⁴⁵ Powodem wykluczenia był brak uzupełnienia dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu we wskazanym przez GDDKiA Oddział w Rzeszowie terminie, w prawidłowej formie.

⁴⁶ Na podstawie art. 180 ust. 1 w związku z art. 179 ust. 2 Pzp.

⁴⁷ Nr KIO 2177/16.

⁴⁸ Pismo znak: O/RZ.D.-3.24.10.5.2015.as.

⁴⁹ Według wzoru formularza (ZP-PO) stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie *protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego* (Dz.U. Nr 223, poz. 1458). W terminie, w którym protokół został zatwierdzony obowiązywało nowe rozporządzenie – z dnia 26 lipca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1128), jednak zgodnie z § 5 *do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe*.

Dyrektor wyjaśnił, że weryfikacja spełniania warunków udziału w postępowaniu odbywała się na podstawie złożonych przez wykonawców oświadczeń i dokumentów złożonych wraz z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Weryfikacji tej dokonywała komisja przetargowa złożona z osób posiadających wiedzę i doświadczenie umożliwiające dokonanie takiej oceny. Wyjaśnił także, że z posiedzeń komisji przetargowej nie sporządzano protokołów. Na posiedzeniach omawiano ocenę spełniania poszczególnych warunków udziału, a sekretarz komisji opracowywał dokumenty w zakresie wyjaśnień czy uzupełnień.

(akta kontroli: tom IV str. 28,29,34)

Na podstawie próby wybranych do badania dziesięciu faktur o najwyższej wartości⁵⁰ wystawionych przez Wykonawcę za roboty budowlane stwierdzono, że wydatki niekwalifikowane stanowiły koszty dokumentacji wykonanej przed przystąpieniem do realizacji zadania (koncepcja programowa), wydatek poniesiony na ubezpieczenie od błędów projektowych oraz podatek VAT poniesiony od wydatków na budowę kanałów technologicznych, które mogą generować przychody np. poprzez dzierżawę lub inne umowy.

(akta kontroli: tom II str. 506 - 898)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział GDDKiA w Rzeszowie prawidłowo dokonał wyboru Wykonawcy robót w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego w trybie przetargu ograniczonego, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Pzp oraz regulacjami wewnętrznymi.

OBSZAR

3. Wykonanie obwodnicy oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z zapisami umowy na zaprojektowanie i wykonanie obwodnicy, prace projektowe i roboty wraz uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie zostać miały ukończone w ciągu 34 miesięcy (czas na ukończenie) od daty rozpoczęcia (tj. od dnia zawarcia umowy z Wykonawcą – 30 sierpnia 2017 r.).

W załączniku do umowy pn. *Dane kontraktowe* wyznaczono terminy i warunki osiągnięcia trzech KM, tj.:

- KM1 – złożenie do właściwego organu administracji publicznej w terminie 10 miesięcy od daty rozpoczęcia kompletnego wniosku o ZRiD,
- KM2 – złożenie Inżynierowi Kontraktu⁵¹ projektów wykonawczych, szczegółowych specyfikacji technicznych i przedmiarów robót na cały projektowany odcinek w terminie 16 miesięcy od daty rozpoczęcia, jednak nie później niż na siedem dni przed planowanym rozpoczęciem robót,
- KM3 – wykonane w terminie 22 miesięcy od daty rozpoczęcia i zaakceptowane, roboty o wartości nie mniejszej niż 20% ZKK.

Wykonawca przedłożył Oddziałowi Program Prac Projektowych z 19 września 2017 r., w którym wyznaczył następujące terminy osiągnięcia poszczególnych etapów inwestycji: KM1 – 30 czerwca 2018 r., KM2 – 31 grudnia 2018 r., KM3 – 30 września 2019 r. oraz uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obwodnicy – 30 marca 2021 r.⁵²

(akta kontroli: tom V, str. 2 – 179)

⁵⁰ Szczegółowe dane dotyczące badania próby zawarto w obszarze 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁵¹ Dalej: IK tj. firma sprawująca nadzór nad realizacją robót.

⁵² Program ten został zaakceptowany przez IK 29 września 2017 r.

W Programie Prac Projektowych Wykonawca zaplanował uzyskanie decyzji o ZRiD – wykonanie KM1 - w terminie 150 dni od dnia złożenia wniosku o jego wydanie. Wniosek miał zostać złożony do 30 czerwca 2018 r., a wydanie decyzji do 27 listopada 2018 r.

Termin wykonania KM1 został wydłużony do 31 sierpnia 2018 r., tj. o 62 dni w wyniku zatwierdzenia roszczenia nr 7⁵³. Powodem przesunięcia terminu było zlecenie przez GDDKiA zamówienia dodatkowego (zaprojektowanie i wybudowanie skrzyżowania obwodnicy z ul. Czarnieckiego), co wiązało się z przeprowadzeniem dodatkowej analizy i prognozy ruchu, opracowaniem projektów podziałów nieruchomości, uzgodnień i weryfikacji projektu budowlanego. Szczegółowe dane w tym zakresie zawarto przy opisie aneksu nr 3 do umowy.

(akta kontroli: tom IV str. 103 – 105, tom V, str. 2 - 179, 183 – 274, 488 – 491)

Wykonawca w wymaganych terminach⁵⁴ przedłożył IK: Program Zapewnienia Jakości⁵⁵ dla etapu projektowania oraz Zasadniczy Przedmiar Robót Stałych⁵⁶ dla etapu robót – wykonanie KM2. W ZPRS Wykonawca zaznaczył, iż jego złożenie *stanowi jedynie wypełnienie zobowiązań kontraktowych, a dokument zawiera nierealne do spełnienia założenia, niemożliwe do zrealizowania przez Wykonawcę w obowiązującym aktualnie Czasie na Ukończenie*. Powyższe wynikało z wydania decyzji ZRiD w terminie późniejszym niż zakładany i procedowaniu roszczeń Wykonawcy związanych z tym opóźnieniem.

Dla poszczególnych typów prac, sporządzane były szczegółowe ZPRS w okresie bezpośrednio przed ich rozpoczęciem, które były akceptowane przez IK. Dokumenty te zawierały (zależnie od rodzajów robót) opisy dotyczące m.in.: przedmiotu i zakresu oraz podstawy opracowania, bezpieczeństwa i higieny pracy, organizacji i dokumentowania przebiegu robót, technologii wykonania, stosowanych materiałów (dostawa, składowanie), używanego sprzętu, badań kontrolnych, kontroli jakości robót i nadzoru, kadry i odbiorów robót.

(akta kontroli: tom III str. 462, 544 - 606)

Aneks nr 2 do umowy zawarto 15 czerwca 2020 r. i dotyczył zmiany § 3 ust. 1 umowy, w którym zapisano, że prace projektowe i roboty wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie zostaną ukończone w wydłużonym, z przyczyn niezależnych od Wykonawcy - opóźnieniem w wydaniu ZRiD (opis w tym zakresie zawarto w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia). W związku z tym przyznano Wykonawcy zmiany terminów wykonania: KM2 o 94 dni, tj. do dnia 4 kwietnia 2019 r., KM3 o 53 dni, tj. do dnia 22 listopada 2019 r. oraz terminu ukończenia prac z dnia 30 marca 2021 r. na dzień 22 maja 2021 r.

(akta kontroli: tom V str. 187 – 274, 492 – 568)

Dyrektor wyjaśnił, że powodem podpisania aneksu nr 2 dopiero w dniu 15 czerwca 2020 r. była konieczność zachowania procedury aneksowania umów w sprawie zamówienia publicznego obowiązującej w GDDKiA.

(akta kontroli: tom IV str. 105 – 106)

W dniu 29 czerwca 2020 r. GDDKiA zawarła z Wykonawcą obwodnicy SWiN Aneks nr 3, w którym powierzyła Wykonawcy zamówienie dodatkowe polegające na opracowaniu projektu budowlanego i projektu wykonawczego, uzyskaniu wszelkich niezbędnych dokumentów pozwalających na wykonanie prac budowlanych oraz wykonaniu prac budowlanych związanych z wykonaniem połączenia realizowanej obwodnicy z drogą powiatową nr 1024R, tj. ul. Czarnieckiego w formie węzła typu WC (opis przedmiotu zamówienia dodatkowego stanowił załącznik do aneksu nr 3). Realizacja zamówienia dodatkowego nie uprawniała Wykonawcy do przedłużenia

⁵³ Zatwierdzenie raportu IK dotyczącego tej zmiany nastąpiło pismem z 26 marca 2019 r.

⁵⁴ Tj. 21 dni od Daty Rozpoczęcia dla etapu projektowania i 21 dni od daty uzyskania ZRiD dla etapu robót.

⁵⁵ Dalej: PZJ.

⁵⁶ Dalej: ZPRS.

czasu na ukończenie kontraktu. Wynagrodzenie dodatkowe ustalone zostało na kwotę 20 053,92 tys. zł brutto. Zabezpieczenie należytego wykonania przedmiotu wynosiło 10% wynagrodzenia brutto.

Zwiększenie zakresu rzeczowego inwestycji spowodowane zostało wnioskami Starosty Stalowowolskiego i Prezydenta Miasta Stalowa Wola wyartykułowanymi w korespondencji z Oddziałem prowadzonej od początku 2017 r., w trakcie bezpośrednich spotkań z przedstawicielami GDDKiA i przedstawicielem Ministra Infrastruktury i Budownictwa. W uzasadnieniu wniosków podniesione zostało m.in., że połączenie dróg spowoduje zmniejszenie ruchu tranzytowego w centrum miasta, oraz że wybranie w postępowaniu przetargowym oferty o wartości niższej od szacunkowej pozwala na realizację dodatkowego zamówienia.

GDDKiA w Rzeszowie w odpowiedzi na ww. argumenty podniosła, iż:

- na etapie STEŚ I przygotowano warianty przebiegu obwodnicy zawierające jej połączenie z ul. Czarnieckiego, jednak władze samorządowe wnioskowały o połączenie ze strefą ekonomiczną i Hutą Stalowa Wola, co skutkowało rezygnacją z połączenia z ul. Czarnieckiego, a na etapie STEŚ II Zarząd Dróg Powiatowych w Stalowej Woli (w 2009 r.) wskazał jako najkorzystniejszy wariant bez przedmiotowego połączenia. Ponadto, w 2010 r. z Miastem Stalowa Wola i Miastem Nisko zawarto Porozumienie o współpracy Stron przy przygotowywaniu budowy obwodnicy, w którym określono miejsca połączeń obwodnicy - bez węzła w rejonie ul. Czarnieckiego,
- wprowadzenie takiej zmiany na etapie opracowywania dokumentacji projektowej (po wyłonieniu Wykonawcy robót) wymagałoby szczegółowych analiz: technicznej, ekonomicznej oraz formalno-prawnej pod kątem zgodności planowanej zmiany m.in. z przepisami ustawy Pzp i warunkami zapisanymi w umowie z Wykonawcą; wprowadzenie zmian nieobjętych decyzją DUŚ w trakcie toczącej się procedury na wyłonienie Wykonawcy w trybie przetargu ograniczonego mogłoby spowodować konieczność zmiany tej decyzji lub uzyskania nowej. Spowodować to mogło opóźnienie wyłonienia Wykonawcy i odsunięcie w czasie realizacji inwestycji.

IK opiniując możliwość wprowadzenia ww. zmian w projekcie obwodnicy oraz Kierownik Projektu z ramienia GDDKiA we wniosku o wyrażenie zgody na aneksowanie umowy⁵⁷ wskazali na następujące aspekty:

- zastosowanie połączenia obwodnicy z ul. Czarnieckiego spowodowałoby wyprowadzenie ruchu ciężkiego i tranzytowego poza miasto,
- GDDKiA nie mogła przewidzieć wystąpienia sytuacji powodującej konieczność udzielenia dodatkowego zamówienia, tj. zaspokojenie roszczeń i oczekiwań samorządów nieartykułowanych lub niemożliwych do jednoznacznego określenia w chwili zawierania Kontraktu,
- wskazane byłoby zlecenie wykonania robót dodatkowych dotychczasowemu Wykonawcy, gdyż pozwoliłoby to na optymalizację dokumentacji i kosztów robót. Oddzielenie zamówienia dodatkowego od podstawowego, generowałoby dodatkowe koszty (nawet o 25%) związane z przygotowaniem odrębnego zamówienia, zaprojektowaniem i realizacją robót. Wiązałoby się to z opóźnieniem realizacji zadania przez dotychczasowego wykonawcę robót (nie z jego winy) i skutkami finansowymi dla Inwestora. Dopuszczenie do zrealizowania pierwotnego zakresu robót, skutkowałoby w przyszłości koniecznością rozbiórki fragmentu obwodnicy i ul. Czarnieckiego oraz ponowną przebudową kolizji z urządzeniami infrastruktury technicznej,
- w związku z tym, że inwestycja była dofinansowana z UE, to realizacja połączenia z ul. Czarnieckiego możliwa byłaby po zakończeniu okresu trwałości projektu

⁵⁷ Nr 2410.5.2015.A.31.2020 z 23 czerwca 2020 r.

(min. 5 lat), a GDDKiA musiałaby się liczyć z możliwością częściowej utraty gwarancji w zakresie nowych przebudów.

W wyniku prowadzonej korespondencji i spotkań z przedstawicielami władz samorządowych i Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w trakcie Pierwszej Rady Projektu w dniu 14 września 2017 r. zwrócono się do IK o wydanie Polecenia wykonania, które zlecałoby Wykonawcy przygotowanie materiałów dotyczących możliwych koncepcji połączenia obwodnicy z ul. Czarnieckiego wraz z ich szacunkowymi wycenami. Pismem z 10 października 2017 r.⁵⁸ Oddział w Rzeszowie zwrócił się do Generalnego Dyrektora DKiA w Warszawie z pismem informującym o wnioskach władz samorządowych Miasta Stalowej Woli i Powiatu Stalowowolskiego z prośbą o zajęcie stanowiska i wskazania kierunku dalszych działań Oddziału w tym zakresie. Na żądanie Generalnego Dyrektora DKiA opracowane zostały dodatkowe analizy możliwości wprowadzenia tych robót do umowy, rekomendacje rozwiązania projektowego i analizy ruchu. W wyniku ww. działań Minister Infrastruktury uzgodnił 11 maja 2018 r. aneks nr 3 do Projektu Inwestycji, obejmujący wykonanie połączenia obwodnicy z ul. Czarnieckiego oraz aneks nr 3 do umowy z Wykonawcą.

Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku oddzielenia zamówienia dodatkowego od podstawowego, GDDKiA musiałaby się liczyć z wydłużeniem realizacji zadania o nawet 12 miesięcy. W takim przypadku dałoby to Wykonawcy podstawę do roszczenia w wysokości 5089,3 tys. zł⁵⁹, tj. ok. 25% wartości robót dodatkowych.

(akta kontroli: tom IV str. 106 – 107, tom V str. 279 – 442)

Aneks nr 4 z 21 maja 2021 r. został podpisany w związku z wydanym przez IK w dniu 3 listopada 2020 r. Poleceniem zmiany nr 1/2020 dotyczącym podniesienia pionowej skrajni wiaduktu WK-1 zgodnie z wymaganiami zarządcy infrastruktury kolejowej o 0,40 m. Wiązało się to z koniecznością zwiększenia wynagrodzenia Wykonawcy o kwotę 911,78 tys. zł stanowiącą zapłatę za zwiększony zakres robót. W związku z powyższym, cena kontraktowa z uwzględnieniem wartości robót dodatkowych przekroczyła kwotę MWZ. Dokonano zmiany § 4 ust. 3 umowy, w którym ustalono maksymalną wartość zobowiązania na 223 086,44 tys. zł, co stanowiło 112% kwoty brutto.

W ramach zadania Wykonawca zobowiązany był do zaprojektowania i wykonania wiaduktu drogowego nad linią kolejową nr 66, krzyżującą się z planowaną obwodnicą. W związku z tym wystąpił do PKP PLK S.A. o wydanie warunków technicznych oraz uzgodnienie rozwiązań projektowych tego obiektu. W wydanych warunkach technicznych PKP PLK S.A. ustaliło wysokość skrajni pionowej wiaduktu na 6,60 m, co stanowiło zmianę wymagań w stosunku do warunków technicznych wydanych w 2014 r. Wykonawca w trybie Subklauzuli 13.1 Warunków Kontraktu⁶⁰ poinformował GDDKiA, że dokonanie zmiany jest niezbędne dla uzgodnienia projektu i jego realizacji⁶¹. Po uzyskaniu opinii IK wraz z szacowanymi kosztami Dyrektor Generalny DKiA, pismem z 6 maja 2020 r.⁶² wyraził zgodę na wydanie Polecenia Zmiany nr 1/2020 dotyczącej skrajni kolejowej wiaduktu WK-I.

(akta kontroli: tom V str. 443 – 487)

Dyrektor wyjaśnił, że w aneksie nr 3 umowy powierzającej Wykonawcy zamówienie dodatkowe, winna być zmieniona MWZ, na co zwróciło uwagę Biuro Audytu i Kontroli GDDKiA w trakcie przeprowadzonej kontroli inwestycji. Zmiany tej dokonano

⁵⁸ Pismo nr O.RZ.KP-6.4170.04.C.002.17.

⁵⁹ Zgodnie z zapisami umowy z Wykonawcą GDDKiA musiałaby się liczyć z zapłatą kwoty 13 943,25 zł za każdy dzień przedłużenia (365 dni X 13 943,25 zł = 5 089 286,25 zł).

⁶⁰ Zgodnie z Subklauzulą 13.1 [Prawo do zmieniania] A. Jeżeli zdaniem Wykonawcy dla realizacji Kontraktu zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, dla zakresu robót objętych przedmiotem zamówienia będzie konieczne dokonanie Zmiany, wówczas Wykonawca zgłosi konieczność jej wprowadzenia Inżynierowi. Inżynier oceni wystąpienie Wykonawcy i jeżeli uzna Zmianę za konieczną, niezbędną i uzasadnioną technicznie, zainicjuje wówczas, z uwzględnieniem Subklauzuli 3.1 [Obowiązki i upoważnienia inżyniera] wprowadzenie Zmiany w zakresie niezbędnym dla prawidłowej realizacji Kontraktu.

⁶¹ Pismo nr PBI/PIF/JM/DK_77_Stalowa Wola/0112/18 z 13 marca 2018 r.

⁶² Pismo nr O.RZ.KP-6.4170.03.B.002.4.19.

w aneksie nr 4, w którym uregulowano wszystkie niezbędne zmiany kontraktowe. Wskazał także, że procedura zawierania aneksów na roboty dodatkowe lub uzupełniające określona w wytycznych Centrali GDDKiA oraz zapisy podręcznika „Procedury Beneficjenta Projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko dla GDDKiA POLiS 2014-2020”, nie nakładały obowiązku powiązania wynagrodzenia za roboty dodatkowe z ZKK i MKZ zapisanymi w § 4 pkt 2 i pkt 3 umowy podstawowej.

(akta kontroli: tom V str. 203 - 205)

GDDKiA, w trakcie realizacji zadania nie naliczył Wykonawcy kar umownych.

(akta kontroli: tom IV str. 8)

Wykonawca, w okresie od 30 lipca 2020 r. do 30 kwietnia 2021 r. wystąpił do PWINB⁶³ z 25 wnioskami o wydanie pozwoleń na użytkowanie poszczególnych obiektów i dróg objętych realizowanym zadaniem, zgodnie z Subklauzulą 10.2 Warunków Szczególnych Kontraktu⁶⁴. Trzy wnioski zostały przez PWINB przyjęte bez sprzeciwu po 6, 8 i 14 dniach od złożenia na podstawie art. 57 ust. 8 ustawy Prawo budowlane⁶⁵, w związku z art. 31 zyl1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶⁶. W pozostałych przypadkach wydał 22 decyzje udzielające pozwoleń na użytkowanie obiektów przed zakończeniem wszystkich robót budowlanych:

- w dziewięciu przypadkach w terminach od 14 do 16 dni, w 11 przypadkach w terminach od 21 do 32 dni oraz w dwóch przypadkach w terminach 48 i 50 dni,
- po przeprowadzeniu obowiązkowych kontroli – na podstawie art. 59c ust. 1 Prawa budowlanego,
- w 15 przypadkach uzależnił ich użytkowanie od wykonania wymienionych w poszczególnych decyzjach prac w wyznaczonym terminie, a we wszystkich 22 przypadkach określił termin wykonania robót wykończeniowych i budowlanych.

Wymagane przez PWINB prace zostały wykonane w wyznaczonych terminach, a PWINB został o tym fakcie poinformowany pismami doręczonymi do niego w dniach 5, 18 i 24 maja, 2021 r. oraz wysłanymi pocztą w dniach 25 maja, 30 czerwca i 15 lipca 2021 r.⁶⁷.

(akta kontroli: tom IV str. 370 - 426)

Odbiór ostateczny robót został przeprowadzony w okresie od 14 maja do 20 października 2021 r.⁶⁸ Protokół z tych czynności z 20 października 2021 r. został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału 2 grudnia 2021 r.

W protokole odbioru ostatecznego zapisano, że roboty budowlane zostały wykonane do 22 maja 2021 r., oraz że:

- 1) na etapie odbioru ostatecznego potwierdzono zgodność wykonanych robót z wymaganiami STWiORB, pomiarami i badaniami laboratoryjnymi, za wyjątkiem wymienionych parametrów w zakresie:

⁶³ Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego.

⁶⁴ Zgodnie, z którym Przed wystawieniem Świadczenia Przejęcia dla jakiegokolwiek części Robót, Wykonawca jest zobowiązany sporządzić i zgromadzić kompletne dokumenty i oświadczenia wymagane ustawą Prawo budowlane, niezbędne do uzyskania pozwolenia na użytkowanie części Robót i uzyskać w imieniu i na rzecz Zamawiającego decyzje o pozwoleniu na użytkowanie (jeżeli jest wymagana według wyłącznego uznania Zamawiającego dla tej części Robót).

⁶⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 725.

⁶⁶ Dz.U. 2024 r. poz. 340.

⁶⁷ Nr PBI/PIF/MM/DK_77_Stalowa_Wola/1527/21, PBI/PIF/MM/DK_77_Stalowa_Wola/1553/21, PBI/PIF/MM/DK_77_Stalowa_Wola/1566/21, PBI/PIF/MM/DK_77_Stalowa_Wola/1568/21, PBI/PIF/PJ/DK_77_Stalowa_Wola/1624/21, PBI/PIF/PJ/DK_77_Stalowa_Wola/1629/21.

⁶⁸ Komisja odbioru ostatecznego składała się z przewodniczącego (Kierownik Rejonu w Nisku GDDKiA Oddział w Rzeszowie) i dziewięciu członków, tj. przedstawicieli Wydziałów: Technologii i Jakości Budowy Dróg – Laboratorium Drogowe, Mostów, BRD i Zarządzania Ruchem, Dróg i Sieci Drogowej, Środowiska, Dokumentacji, Nieruchomości oraz Rejonu w Nisku i Stanowiska ds. Gwarancji. Ponadto osobami, przy których pracowała komisja odbioru ostatecznego byli: Kierownik Projektu, Inżynier Kontraktu, Dyrektor Kontraktu i Kierownik Budowy.

- a) zagęszczonych warstw asfaltowych – sześć próbek wykazało niezgodność w zakresie grubości i dwie w zakresie odporności na deformacje i trwałe koleinowanie,
 - b) bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. oznakowania poziomego grubowarstwowego (P-7b) – współczynnik odbłasku R_L w trakcie pomiaru mobilnego nie spełnił wymagań w 43 przypadkach,
 - c) inżynierskich obiektów drogowych, tj. stwierdzono niezgodność wykonanych murów oporowych w stosunku do zapisów STWiORB w zakresie dopuszczalnych tolerancji w układanych warstwach paneli,
- 2) procedowanie wad i usterek ujętych w pozwoleniach na użytkowanie (wskazanych do wykonania przez PWINB) przewidziano w ramach rękojmi/gwarancji jakości,
- 3) na dzień odbioru ostatecznego nie stwierdzono wad trwałych uniemożliwiających dopuszczenie do ruchu.

We wnioskach końcowych stwierdzono, iż niezgodności i odstępstwa od wymagań STWiORB są wadą i będą procedowane w ramach rękojmi/gwarancji jakości, w tym w odniesieniu do:

- a) negatywnych wyników oznakowania poziomego zobowiązano Wykonawcę do złożenia wyjaśnień oraz doprowadzenia go do wymaganych parametrów,
- b) negatywnych wyników badań warstw asfaltowych zobowiązano Wykonawcę do przedstawienia do 19 listopada 2021 r. programu naprawczego, który wymagał zatwierdzenia przez GDDKiA. Z uwagi na niesprzyjające warunki atmosferyczne wykonanie robót naprawczych ustalono na okres od 15 listopada 2021 r. do 5 marca 2022 r.,
- c) murów oporowych - zobowiązano Wykonawcę do dostarczania do GDDKiA w całym okresie gwarancji cyklicznych, corocznych pomiarów murów w postaci operatu pomiarowego⁶⁹.

(akta kontroli: tom IV, str. 427 - 466)

Dokumentacja powykonawcza dotycząca zrealizowanego zadania została przekazana GDDKiA w Rzeszowie 7 maja 2021 r., a jej uzupełnienia 22 maja i 10 czerwca 2021 r. Ponadto, Wykonawca w piśmie z 2 grudnia 2021 r. złożył wyjaśnienia, które zostały przez Oddział przyjęte.

(akta kontroli: tom IV str. 450 – 461, 467 – 477, tom VI str. 180, 203 – 213)

Wykonawca wywiązywał się z obowiązku wykonywania corocznych pomiarów murów oporowych. Usunięcie wad dotyczących:

- a) oznakowania poziomego, poprzez jego wymianę na nowe, nastąpiło ostatecznie w grudniu 2023 r. co potwierdziły badania przeprowadzone przez laboratorium GDDKiA (sprawozdanie z badań 19 lutego 2024 r.). W okresie od podpisania protokołu odbioru ostatecznego robót do listopada 2023 r. Wykonawca przedstawiał programy naprawcze i dokonywał nieskutecznych napraw gwarancyjnych. GDDKiA pismem z 13 listopada 2023 r. przesłała do Wykonawcy negatywne wyniki badań oznakowania wraz z żądaniem jego wymiany,
- b) warstw asfaltowych zostało potwierdzone badaniami wykonanymi przez laboratorium GDDKiA (zlecenie badań z 2 sierpnia i sprawozdania z badań z 18 sierpnia 2023 r.). W okresie od podpisania protokołu odbioru ostatecznego robót

⁶⁹ Operat winien być sporządzony przez uprawnionego geodetę wraz z pisemnym stanowiskiem osoby posiadającej uprawnienia budowlane w zakresie sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych. Pomiary powinny być wykonane w oparciu o zamontowane tabliczki pomiarowe na murach oporowych i przeprowadzone w miesiącach maj - czerwiec. Operat powinien być dostarczony najpóźniej w dniu posiedzenia komisji przeglądu gwarancyjnego i zawierać stwierdzenia, o których mowa w Rozdziale 6 Utrzymanie obiektów budowlanych ustawy Prawo budowlane, w szczególności o przydatności obiektu budowlanego do użytkowania. W tym zakresie Komisja stwierdziła konieczność przedstawienia zobowiązania Wykonawcy podpisanego przez osobę umocowaną na kontrakcie do podejmowania tego typu decyzji. Zobowiązanie to stanowiło załącznik do Protokołu odbioru ostatecznego robót.

do wykonania skutecznej naprawy Wykonawca przedkładał programy naprawcze i dokonywał napraw gwarancyjnych, które nie przynosiły pożądanych efektów. W związku z przeprowadzaniem nieskutecznych napraw, GDDKiA nie zażądała od Wykonawcy zapłaty kar umownych.

(akta kontroli: tom IV str. 8, 386 - 562)

Dyrektor wyjaśnił, że przeprowadzenie napraw gwarancyjnych było procesem ciągłym (z uwzględnieniem odpowiednich okresów na pomiary i badania diagnostyczne, pozwalające precyzyjnie określić poszczególne zakresy napraw), obejmującym oprócz samych robót również wszelkie działania przygotowawcze m.in. opracowanie programów naprawczych i ich sprawdzanie, w tym np. badań odcinków próbnych dla potwierdzenia skuteczności planowanych zabiegów, opracowanie, uzgadnianie i zatwierdzanie projektów tymczasowej organizacji ruchu. W ciągu całego procesu Wykonawca nie uchylał się od napraw gwarancyjnych, przyjmował zgłoszenia wad i wezwania do naprawy oraz przystępował do ich realizacji w wyznaczonych terminach (z wyjątkiem ograniczeń wykonywania prac bitumicznych i malarskich) doprowadzając do oczekiwanego rezultatu. W ocenie Oddziału GDDKiA nie wystąpiły zatem przesłanki do naliczania kar umownych ani naliczania odszkodowania uzupełniającego.

Zdaniem NIK działanie GDDKiA było zgodne z zapisami Subklauzuli 8.7 [Kary umowne] Kontraktu.

(akta kontroli: tom VII str. 2 – 426)

Na potrzeby kontroli został powołany biegły, który wykonał badania kontrolne dla projektu *Budowa obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu DK77*. Celem opracowania było przeprowadzenie badań kontrolnych wykonania budowy drogi. Zakres opracowania obejmował:

1. Badania w okolicy wybranego węzła drogowego (Trasa główna), w tym:

1.1. Oględziny: analiza udostępnionej dokumentacji technicznej, wykonanie dokumentacji fotograficznej, pomiary szerokości (10-15 pkt.) oraz inwentaryzację pod kątem występowania uszkodzeń.

1.2. Wykonanie dwóch odkrywek w konstrukcji nawierzchni:

- weryfikacja grubości poszczególnych warstw konstrukcyjnych;
- wykonanie kompletu badań dla warstw betonu asfaltowego: zawartość asfaltu, uziarnienie mieszanki mineralnej, właściwości mieszanki mineralno-asfaltowej, pomiar grubości warstwy, wskaźnik zagęszczenia warstwy, wolna przestrzeń w zagęszczonej warstwie. Opracowanie wyników badań w odniesieniu do SST;
- analiza sitowa podbudowy;
- oznaczenie wytrzymałości na ściskanie podbudowy;
- oznaczenie stopnia zagęszczenia gruntu do głębokości ok. 3 m pod konstrukcją nawierzchni (2 punkty);

2. Badania drogi dojazdowej DP10:

2.1 Wykonanie dwóch odkrywek w konstrukcji nawierzchni:

- weryfikacja grubości poszczególnych warstw konstrukcyjnych;
- wykonanie kompletu badań dla warstw betonu asfaltowego: zawartość asfaltu, uziarnienie mieszanki mineralnej, właściwości mieszanki mineralno-asfaltowej, pomiar grubości warstwy, wskaźnik zagęszczenia warstwy, wolna przestrzeń w zagęszczonej warstwie. Opracowanie wyników badań w odniesieniu do SST;
- analiza sitowa podbudowy;
- oznaczenie wytrzymałości na ściskanie podbudowy;
- oznaczenie stopnia zagęszczenia gruntu do głębokości ok. 3 m pod konstrukcją nawierzchni (2 punkty);

3. Obiekt PG4b

3.1 Oględziny: analiza udostępnionej dokumentacji technicznej; wykonanie

dokumentacji fotograficznej; inwentaryzacja pod kątem występowania uszkodzeń oraz poprawności wykonania wyposażenia.

4. Analiza poprawności wykonanej dokumentacji geologicznej (hydrogeologicznej) oraz wynikającego z niej posadowienia obiektów oporowych ED1-1; MO-08; WK-1 na podstawie dokumentacji i oględzin (wykonanie 20 m odwiertów geologicznych).

Z raportu badań kontrolnych projektu: *Budowa obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu DK77* wynikało, że:

- a. Pobrane próbki dla trasy głównej w km 16+250 w dwóch przypadkach wykazały nieprawidłową grubość warstwy ścieralnej, w trzech przypadkach w km 16+250 oraz 16+285 nieprawidłową wartość warstwy podbudowy zasadniczej oraz w dwóch przypadkach (km 16+285 oraz 16+250) nieprawidłową grubość warstwy podbudowy zasadniczej. Badania wykazały również nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w km 16+250,
- b. Pobrane próbki dla drogi DP10 wykazały nieprawidłową grubość warstwy ścieralnej (punkt po stronie zachodniej), nieprawidłową grubość warstwy wiążącej (pięć punktów), zawartość wolnej przestrzeni w warstwie od strony zachodniej – nieprawidłowa.
Ponadto, badanie parametrów warstwy wiążącej (strona zachodnia) wykazało zastosowanie mieszanki jak dla warstwy ścieralnej, co było niezgodne z projektem konstrukcji nawierzchni. Błędy wykazane w punktach a) oraz b) mogły mieć zdaniem biegłego wpływ na odporność warstwy na działanie wody i mrozu, a także na podatność nawierzchni na koleinowanie.
- c. Z raportu dotyczącego wykonanych badań geologicznych wynikało, iż *zakres i ilość badań wykonanych w ramach dokumentacji geologicznych jest poprawna, wątpliwości budzi jedynie fakt, że grunty luźne (które zostały prawidłowo zaliczone do gruntów słabonośnych) nie zostały przewiercone w niektórych otworach. Takie działanie jest niezgodne ze sztuką i może mieć negatywny wpływ na posadowienie obiektów.*
- d. Z analizy dokumentacji geologicznych oraz projektowych wynika, że mury oporowe na obiekcie ED-1 zostały posadowione w obrębie warstw nośnych, poniżej strefy przemarzania oraz powyżej lustra wody, co należy uznać za poprawne. Z wierceń kontrolnych wynika, że poniżej posadowienia obiektu znajduje się 0,5 metrowa warstwa gruntów słabonośnych, co może wskazywać, iż grunt pod fundamentami nie został wymieniony prawidłowo. Z badań wynika również, że grunt mógł nie być wymieniony prawidłowo na obiekcie WK-1.

Dyrektor wyjaśnił, iż Wydział Technologii i Jakości Budowy Dróg – Laboratorium Drogowe przeprowadza kontrolne badania i pomiary laboratoryjne w celu sprawdzenia jakości materiałów budowlanych i wykonanych robót głównie na zlecenie Inżyniera Kontraktu / Inspektora Nadzoru pozostając do jego pełnej dyspozycji. Badania i pomiary kontrolne prowadzone są z częstotliwością określoną w dokumentach kontraktowych (WWIORB/STWiORB) oraz w oparciu o zasadę, iż wszystkie jednostkowe elementy produkcji mogą być z jednakowym prawdopodobieństwem wytypowane do badań. W trakcie realizacji inwestycji w miejscach stwierdzenia nieprawidłowości opisanych w punktach a) oraz b), nie były przeprowadzone badania kontrolne przez Laboratorium GDDKiA, w związku z powyższym nie posiadamy wyników badań wykonanych w przedmiotowych lokalizacjach. Jednakże informujemy, iż ilość badań kontrolnych wykonanych przez Laboratorium GDDKiA była zrealizowana z częstotliwością zgodną z warunkami kontraktu i przekraczała 10% badań i pomiarów Wykonawcy. Przeprowadzone równolegle przez Laboratorium GDDKiA i Laboratorium BARG badania na wspólnie pobranych próbkach w dniu 15 kwietnia br. są zbieżne zarówno w przypadkach potwierdzających zgodność z wymaganiami, jak i tych stwierdzających nieprawidłowości.

Dyrektor wyjaśnił ponadto, że pobrane próbki dla trasy głównej w kilometrażach 16+250 - w dwóch przypadkach wykazały nieprawidłową grubość warstwy ścieralnej, (47 mm i 47mm przy wymaganiu 40 ± 2 mm) – nadwyżka grubości niemająca wpływu na trwałość konstrukcji nawierzchni, Wykonawca pogrubiał warstwę, aby utrzymać odpowiednią niweletę po zaniżeniu grubości w podbudowie zasadniczej z kruszywa stabilizowanego mechanicznie.

W trzech przypadkach w kilometrażu 16+250 oraz 16+285 nieprawidłową wartość warstwy podbudowy zasadniczej (109 mm, 111, mm i 102 mm przy wymaganiu 90 ± 9 mm) - nadwyżka grubości niemająca wpływu na trwałość konstrukcji nawierzchni - wykonawca pogrubiał warstwę, aby utrzymać odpowiednią niweletę po zaniżeniu grubości w podbudowie zasadniczej z kruszywa stabilizowanego mechanicznie.

W dwóch przypadkach (km 16+285 oraz 16+250) nieprawidłową grubość warstwy podbudowy zasadniczej. (180 mm i 170 mm przy wymaganiu 200 ± 10 mm, – 15 mm) – niedomiar w grubości warstwy podbudowy zasadniczej z kruszywa stabilizowanego mechanicznie został zrekompensowany zwiększeniem grubości warstwy wiążącej i ścieralnej.

Badania wykazały również nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w km 16+250 (w warstwie ścieralnej wynik 1,5 oraz 1,6 przy wymaganiach od 2,0 – 5,0) – w kilometrze 16+285 zawartość wolnych przestrzeni jest już w prawidłowym przedziale co świadczy o miejscowym przekroczeniu dopuszczalnych wartości. Zaniżone wartości wolnych przestrzeni nie mają znaczącego wpływu na trwałość nawierzchni, jednakże ze względu na lokalizację pobrania próbki (dojazd do ronda), miejsce to poddane będzie szczególnej obserwacji w okresie obowiązywania Gwarancji Jakości.

Dyrektor podał ponadto, że w przypadku próbek dla drogi DP10, wykonawca pogrubiał warstwę, aby zrekompensować obniżenie grubości w warstwie wiążącej. Z kolei w przypadku ostatnich dwóch punktów po stronie zachodniej (43 mm i 43 mm) grubości zostały zrekompensowane nadwyżkami grubości w warstwie ścieralnej. Po stronie wschodniej warstwa zostanie poddana obserwacji pod kątem trwałości oraz zostaną podjęte działania w ramach Gwarancji Jakości.

Odnosząc się do nieprawidłowości w zakresie zawartości wolnej przestrzeni w warstwie od strony zachodniej – nieprawidłowa (0,6 – 1,0 przy wymaganiach od 2,0 – 5,0) – w sprawie stwierdzonej niezgodności Dyrektor wyjaśnił, że warstwa zostanie poddana obserwacji pod kątem trwałości oraz zostaną podjęte działania w ramach Gwarancji Jakości.

W odniesieniu do niezgodności polegającej na zastosowaniu dla warstwy wiążącej parametrów jak dla warstwy ścieralnej, Dyrektor wyjaśnił, że warstwa ta zostanie poddana obserwacji pod kątem trwałości oraz zostaną podjęte działania w ramach Gwarancji Jakości.

Odnosząc się do nieprawidłowości opisanych w punkcie c) i d), Dyrektor wyjaśnił, że opracowana Dokumentacja Geologiczno Inżynierska (dalej DGI) (jak i pozostałe opracowania geologiczne, takie jak: Dokumentacja hydrogeologiczna, Opinia geotechniczna i Dokumentacja badań podłoża gruntowego) była przedmiotem weryfikacji zarówno w tut. Oddziale jak i w Centrali GDDKiA w Warszawie. W opiniowaniu DGI brali udział przedstawiciele Wydziału Gruntów, Geotechniki i Geologii Inżynierskiej GDDKiA w Warszawie oraz przedstawiciele Wydziału Technologii i Wydziału Dokumentacji, Oddziału w Rzeszowie GDDKiA. Podał ponadto, że na etapie weryfikacji DGI zgłoszono uwagi, które dotyczyły m.in. braku okonturowania (przewiercenia) gruntów słabych w wyniku czego Wykonawca wdrożył program naprawczy wykonując dodatkowe badania (sondowania) pozwalające na określenia zakresu występowania tych gruntów oraz głębokość zalegania. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że wymagania ówczesznie obowiązującej Instrukcji Badań Podłoża Gruntowego Budowli Drogowych i Mostowych z 1998 r. nie były tak precyzyjne w tym

zakresie, jak obecnie obowiązujące wymagania zawarte w Wytycznych wykonywania badań podłoża gruntowego na potrzeby budownictwa drogowego, wprowadzone do stosowania w GDDKiA Zarządzeniem Nr 22 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 27.06.2019 r. Wyjaśnił również, że celem badań na etapie Koncepcji Programowej było poznanie ogólnego modelu budowy geologicznej i warunków hydrogeologicznych podłoża projektowanej inwestycji liniowej w stopniu potrzebnym do prawidłowego zaprojektowania obwodnicy. Po zrealizowaniu ustalonego zakresu badań uzupełniających, DGI została przekazana do zatwierdzenia do organu geologicznego, w tym przypadku Starosty Niżańskiego, który DGI zatwierdził Decyzją znak: OLR.III.6541.2.2015 z dnia 19.11.2015 r.

Dyrektor wyjaśnił, że Wykonawca Robót w trakcie realizacji robót przeprowadził badania podłoża gruntowego w obrębie konstrukcji oporowej przy obiekcie inżynierskim ED-1 oraz w śladzie konstrukcji muru oporowego M-08. Jak wynika z przedstawionych wyników tych pomiarów, zastane podłoże spełniało wymagania STWiORB dla posadowienia konstrukcji oporowej i nie zachodziła konieczność wykonania wymiany gruntu. Natomiast podłoże pod posadowienie obiektu inżynierskiego WK-1 zostało wymienione i przebadane. Wszystkie uzyskane wyniki potwierdzają spełnienie wymagań STWiORB. Dyrektor wyjaśnił również, że Badania kontrolne podłoża gruntowego zostały wykonane również przez WTJB-D-LD tuł. Oddziału GDDKiA. Uzyskane wyniki potwierdziły spełnienie wymagań kontraktowych zarówno w obrębie posadowienia obiektu ED-1 jak i WK-1.

(akta kontroli tom VIII str. 133-207, tom IX str. 232-366)

W dniu 7 maja 2024 r., w km 4+400 - 8+500 (0+005 - 3+420 km projektowy) obwodnicy SWiN w ciągu DK77 wraz z infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi, w obecności przedstawicieli GDDKiA w Rzeszowie dokonano oględzin inwestycji, w trakcie których:

- stwierdzono, iż trwało wykaszanie zieleni (pobocza, pasy zieleni i inne tereny zielone związane z inwestycją). Przedstawiciel Oddziału w Rzeszowie wyjaśnił, iż były to ostatnie koszenia wykonywane przez wykonawcę inwestycji w ramach ich utrzymania. Teren inwestycji był uporządkowany, niemniej widoczne były sporadycznie śmieci pozostawione przez użytkowników drogi podczas weekendu,
- dokonano pomiarów znaków drogowych kategorii A, B, C oraz D. Średnica znaków okrągłych kategorii C nie była mniejsza niż 800 mm, boki znaków kategorii D nie były mniejsze od 600 mm, boki znaków ostrzegawczych nie były mniejsze od 900 mm oraz na wysokości nie niższej niż 200 cm, co odpowiadało wielkościom średnich znaków określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁷⁰ (dalej rozporządzenie). Dokonano również pomiaru znaków kategorii E-1, E-14. Wielkość liter w zależności od liczby linii wynosiła od 160 mm do 210 mm i odpowiadała wartościom średnim określonym w rozporządzeniu dla tej kategorii znaków oraz kategorii drogi. Pomiar wysokości znaku kategorii EI informującego o rondzie, wskazującego kierunku zjazdu wykazał, że znak był umieszczony nad zewnętrznym pasem ruchu (dwa pasy) na wysokości powyżej 5 m. Usytuowanie znaków było zgodne z Projektem Stałej Organizacji Ruchu (plany sytuacyjne),
- podczas oględzin stwierdzono liczne pęknięcia płyt i krawężników okalających wszystkie ronda poddane oględzinom (pierścienie wewnętrzne rond). Beton był w wielu miejscach spękany. Widoczne były ślady dokonanych napraw oraz nowe spęknięcia. Stwierdzono również braki spoiny. Na jednym z rond widoczne były

⁷⁰ Dz. U z 2019 r. poz. 2311, ze zm.

ślady zerwanego uszczelnienia. Na krawężnikach widoczne były ślady mechanicznych uszkodzeń (pęknięcia, pokruszenia). Przedstawiciel Oddziału wyjaśnił, iż ten rodzaj uszkodzeń spowodowany był przez pojazdy ciężarowe poruszające się z nadmierną prędkością.

Dyrektor wyjaśnił, że Zamawiający zaplanował przeprowadzenie kolejnego Przeglądu Gwarancyjnego dot. kontroli wykonanych robót budowlanych na obwodnicy Stalowej Woli i Niska z udziałem przedstawicieli Wykonawcy Robót. Wyjaśnił ponadto, że *wszystkie zaobserwowane w trakcie przeglądu usterki i wady zostaną protokołarnie przekazane Wykonawcy celem wyegzekwowania ich usunięcia zgodnie warunkami Gwarancji Jakości.*

Dyrektor podał również, że *skrzyżowania z ruchem okrężnym typu rondo są powszechnie stosowanym rozwiązaniem technicznym zapewniającym optymalny poziom bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego. Wewnętrzne pierścienie rond nie służą do prowadzenia ruchu, ale mogą być wykorzystane przez wielkogabarytowe pojazdy ciężarowe, jeżeli nie są w stanie przejechać wyznaczonym pasem ruchu. Ze względu na swoje przeznaczenie konstrukcje te winny mieć nawierzchnię odróżniającą je od normatywnego pasa ruchu, dlatego stosowane są na nich nawierzchnie np. z grubej kostki kamiennej lub z betonu cementowego, które charakteryzują się inną niż nawierzchnia bitumiczna na pasie ruchu sztywnością (podatnością na ugięcia). W wyniku intensywnej eksploatacji (w wyniku przejazdów z nadmierną prędkością większości pojazdów ciężarowych, nie tylko wielkogabarytowych – możliwych m.in. dzięki temu, że tor ruchu przebiegający przez pierścień ma większy promień krzywizny kołowej, dając przez to mniejszą siłę odśrodkową przy takiej samej prędkości niż przejazd wyznaczonym pasem ruchu po nawierzchni bitumicznej) takich konstrukcji, dochodzi do zaobserwowanych uszkodzeń, szczególnie w strefie połączenia dwóch ośrodków o różnej sztywności (krawężniki „wtopione”). Zgodnie z wymaganiami pierścienia od strony jezdni ronda obramowuje się trwale płaskim krawężnikiem lub inną trwałą opaską (wyniesioną). Ponadto powierzchnia pierścienia powinna mieć pochylenie większe niż pochylenie jezdni ronda. Ma to na celu spowodowanie nie najeżdżania pojazdami osobowymi na pierścień i wolniejszy przejazd przez rondo (z uwagi na tor ruchu). Możliwym kierunkiem zmian konstrukcji skrzyżowań typu rondo byłoby np. zwiększenie pochylenia poprzecznego (do 4-6%) pierścienia wewnętrznego i wykonanie jego nawierzchni z materiału o bardziej wypukłej strukturze (np. z grubej kostki kamiennej).*

(akta kontroli: tom VIII, str. 532-570, tom IX str. 134-136)

Nadzór nad realizacją zadania powierzono podmiotowi wyłonionemu w drodze przetargu nieograniczonego⁷¹ na pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie kontraktem pn. *Zaprojektowanie i Budowa Obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu DK-77 (dł. Ok. 15,3 km) wraz z infrastrukturą Techniczną, Budowlami i Urządzeniami Budowlanymi* Konsultantowi. Postępowanie przetargowe przeprowadzono zgodnie z Pzp i regulacjami wewnętrznymi.

(akta kontroli: tom I str. 110 – 234, tom VI str. 2 – 17, tom IX 137-138)

Umowa z Konsultantem nr 2410.3.2016 zawarta została w dniu 29 czerwca 2017 r. W umowie zapisano m.in., iż Konsultant zobowiązuje się świadczyć usługę w terminie uwzględniającym: okres projektowania⁷², okres wykonywania robót⁷³, okres przeglądów i rozliczenia kontraktu do wystawienia ostatecznego świadectwa płatności; minimalny czas realizacji usługi wynosić miał 58 miesięcy, a maksymalny 82 miesiące; wynagrodzenie wynikające z umowy, Strony oszacowały w oparciu

⁷¹ Szczegóły dotyczące tego zamówienia publicznego zostały ujęte w obszarze II niniejszego wystąpienia.

⁷² Który miał trwać do dnia uzyskania przez Wykonawcę decyzji ZRiD uprawniającej do rozpoczęcia robót (termin obejmował okresy zimowe).

⁷³ Który miał trwać do daty wskazanej w ostatnim świadectwie przejęcia (termin obejmował również okresy zimowe).

o przewidywany czas trwania kontraktu na kwotę brutto 8493,33 tys. zł⁷⁴, a wynagrodzenie łączne zależęć miało od rzeczywistego zakresu i czasu świadczonej usługi, przy czym maksymalna wartość zobowiązania za wykonywanie czynności będących przedmiotem umowy, z uwzględnieniem waloryzacji, nie mogła przekroczyć kwoty 12 740 tys. zł brutto obliczonej jako 150% szacowanej łącznej wysokości wynagrodzenia brutto. W umowie zawarto zapisy dotyczące szczegółowych obowiązków Konsultanta, w tym zarządzania kontraktem, jakości i obmiarów, pomiarów i badań kontrolnych, dokonywania odbiorów, rozliczania kontraktów. Do ww. umowy zawarto dwa aneksy: nr 1 z 24 maja 2018 r. nadawał nowe brzmienie umowie o powierzenie przetwarzania danych osobowych⁷⁵, nr 2 z 29 czerwca 2020 r. zawarty w związku ze zleceniem zamówienia uzupełniającego, polegającego na pełnieniu nadzoru nad realizacją robót zleconych Wykonawcy w ramach zadania dodatkowego. Wartość wynagrodzenia ustalono na 306,27 tys. zł brutto⁷⁶. Ustalono zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 10% wynagrodzenia brutto, które zostało wniesione w postaci gwarancji bankowej⁷⁷.

(akta kontroli: tom VI, str. 18 - 149)

W trakcie realizacji inwestycji sporządzono 41 dzienników budowy⁷⁸, w których dokonano wpisów dotyczących wykonawcy robót, dane dotyczące osób pełniących funkcje kierownika budowy, nadzoru inwestorskiego i autorskiego, geodetów (wraz z rodzajem posiadanych uprawnień), daty rozpoczęcia i zakończenia robót oraz wpisy tych osób dotyczące rodzaju prowadzonych robót, zgłoszenia odbioru (w tym robót zanikowych i ulegających zakryciu), potwierdzające wykonanie robót i ich odbiorów, wykonanych prób, potwierdzenia wykonania powykonawczej inwentaryzacji geodezyjnej.

Wykonanie robót, w tym zanikających dokumentowe było w kartach *Obmiar robót – Raport kontroli i odbioru robót*, które były zatwierdzane przez IK oraz sporządzano protokoły z odbioru robót ulegających zakryciu, a także protokoły odbioru robót, w tym dotyczące sieci (sanitarnych, energetycznych, gazowych), w których stwierdzano ich zgodność ze specyfikacją techniczną i projektem. Odbiory robót i jakość użytych materiałów była potwierdzana poprzez certyfikaty materiałów przedłożone przez Wykonawcę, badania wykonane przez laboratorium Wykonawcy oraz przez badania zlecane przez IK laboratorium GDDKiA w Rzeszowie. W przypadku wystąpienia negatywnych wyników badań (niespełniających wymagań STWiORB), IK zlecał poprawne wykonanie robót, zlecał powtórne badania i dokonywał ponownego odbioru. IK zobowiązany był do uczestnictwa w 50% badań Wykonawcy i wykonania co najmniej 10% badań sprawdzających. W trakcie sprawowania nadzoru nad inwestycją IK zlecił wykonanie 25,5% badań sprawdzających i uczestniczył w 63% badań Wykonawcy. Nadzór autorski projektanta wykonywany był w ramach umowy o prace projektowe zawartej pomiędzy Wykonawcą a firmą podwykonawczą.

⁷⁴ Kwota netto 6 905 150,00 zł, podatek VAT 23% 1 588 184,50 zł.

⁷⁵ Tj. w związku z terminem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE – obowiązujący z dniem 25 maja 2018 r.

⁷⁶ Kwota netto 249 000,00 zł + 23% podatku VAT. Załącznikami do aneksu nr 2 były: opis przedmiotu zamówienia uzupełniającego, oferta oraz protokół negocjacji z 9 czerwca 2020 r. Zamówienie zawarto na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy Pzp (Dz.U z 2023 r. poz. 1605 ze zm. dalej: ustawa zmieniająca), którego zapis dopuszcza dokonywanie zmian umów w sprawie zamówienia publicznego, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej w sytuacji udzielenia w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego i polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego.

⁷⁷ Gwarancja ubezpieczeniowa Nr PO/00768473/2017 wystawiona została przez Generali Towarzystwo Ubezpieczeń SA. 12 czerwca 2017 r. na okres od 29 czerwca 2017 r. do 29 maja 2022 r. Została przedłużona do 30 sierpnia 2022 r. (aneks nr 1 z 22 maja 2022 r.) i następnie do 30 listopada 2022 r. (aneks nr 2 z 30 sierpnia 2022 r.).

⁷⁸ Szczegółową analizą objęto pięć dzienników budowy (wybrane losowo), tj. tomy: IAD, IAM, IH, IR i IX.

W dziennikach budowy zawarto dane osób pełniących nadzór autorski nad inwestycją, a osoby te dokonywały w nich wpisów.

(akta kontroli: tom IV, str. 150 – 151, 172, 179 – 181, 185 – 201, 214 – 367, tom VI str. 648 - 649)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Występowanie niezgodnych z projektem konstrukcyjnym parametrów inwestycji w zakresie:

b) drogi głównej:

- grubość warstwy ścieralnej w dwóch przypadkach na cztery badane,
- grubość warstwy podbudowy zasadniczej z betonu asfaltowego nieprawidłowa w trzech przypadkach na cztery badane,
- grubość warstwy podbudowy zasadniczej nieprawidłowa w dwóch przypadkach na dwa badane,
- parametry mma warstwy ścieralnej – zawartość wolnej przestrzeni w warstwie nieprawidłowa w km 16+250,

c) drogi gminnej DP10:

- grubość warstwy ścieralnej od strony zachodniej nieprawidłowa,
- grubość warstwy wiążącej nieprawidłowa w pięciu punktach na sześć badanych,
- zawartość wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej nieprawidłowa od zachodniej strony,
- zastosowanie po stronie zachodniej dla warstwy wiążącej mieszanki jak dla warstwy ścieralnej.

Ww. nieprawidłowości mogą mieć w przyszłości, zdaniem biegłego, wpływ na odporność warstwy na działanie wody i mrozu, a także na podatność nawierzchni na koleinowanie.

2. Występowanie licznych pęknięć płyt i krawężników okalających trzy ronda poddane oględzinom (pierścienie wewnętrzne rond) pomimo śladów dokonanych napraw oraz widoczne nowe spękania. Stwierdzono również braki spoiny. Na jednym z rond widoczne były ślady zerwanego uszczelnienia. Na krawężnikach widoczne były ślady mechanicznych uszkodzeń (pęknięcia, pokruszenia).

Powyższe nieprawidłowości wynikały z eksploatacji rond przez pojazdy wysokogabarytowe oraz z zastosowania na wewnętrznych pierścieniach rond (niebędących pasami ruchu) nawierzchni z grubej kostki i betonu charakteryzującej się odmienną sztywnością od bitumicznej. Pomimo, wykonywania napraw przez Wykonawcę przynosiły one spodziewanego rezultatu, a proces pękania płyt postępował.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Oddziału w zakresie wykonania obwodnicy oraz sprawowania nadzoru inwestycyjnego nad realizacją procesów inwestycyjnych. Niemniej pomimo podjętych działań przewidzianych w Kontrakcie ze strony GDDKiA, stwierdzono lokalnie nieprawidłowości w konstrukcji drogi oraz liczne pęknięcia zarówno krawężników, jak również płyt pierścieni wewnętrznych rond.

4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą

Opis stanu
faktycznego

Zasady dotyczące objazdów dróg zostały określone w zarządzeniu Generalnego Dyrektora DKiA nr 11 z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie dokonywania objazdów dróg krajowych (zmienionego zarządzeniem nr 16 z dnia 7 lipca 2022 r.) oraz Zarządzenia

nr 10/23 Dyrektora Oddziału w Rzeszowie GDDKiA z dnia 18 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia obowiązków Kierowników Służby Liniowej.

Zadania związane z utrzymaniem stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą były realizowane przez GDDKiA Oddział Rzeszów, Rejon Nisko (dalej: Rejon Nisko) poprzez Okresowe kontrole stanu dróg oraz obiektów inżynierskich. Rejon Nisko prowadził dokumentację okresowych kontroli obiektów, książkę dróg, dzienniki objazdów dróg, książki obiektu mostowego.

Pracownicy Rejonu Nisko, zgodnie z ww. regulacjami wewnętrznymi dokonywali objazdów obwodnicy minimum raz w tygodniu oraz raz w miesiącu w godzinach „po zmierzchu”, fakt ten odnotowywali w Dzienniku objazdu dróg, zgodnego ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁷⁹.

Dziennik objazdu prowadzony był w formie papierowej. Badaniu poddano Dzienniki objazdów dróg za lata 2021-2024. Pierwszy objazd drogi miał miejsce 14 maja 2021 r. w przeddzień otwarcia dla ruchu publicznego obwodnicy Stalowa Wola Nisko (km 4+670 - 20+042). W dzienniku odnotowano ponadto, iż:

- Rejon w Nisku zarządzał i był odpowiedzialny za odcinki DK77 od km 23+972 do km 43+100, od km 0+000 do km 4+470, od km 4+670 do km 20+042 (obwodnica Stalowej Woli i Niska) oraz od km 62+740 do km 85+765,
- do Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich oddano odcinek od km 47+820 do km 62+665,
- do Miasta Stalowa Wola oddano odcinek DK77a (od km 4+670 do 5+318).

W 2021 r. dokonano 133 objazdów, w 2022 r. 140 objazdów, w 2023 r. 85 objazdów, w 2024 r. (do dnia 13 maja 2024 r.) 30 objazdów.

Z analizy przedłożonych dokumentów wynikało, iż objazdy odbywały się w sposób systematyczny, nie rzadziej niż raz w tygodniu z wyjątkiem objazdu między 11 a 17 grudnia 2023 r., co było niezgodne z § 3 pkt 2 Zarządzenia nr 16 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 7 lipca 2022 r. W okresie tym odbył się przejazd 4 oraz 19 grudnia 2023 r.

Dyrektor wyjaśnił, że objazd wykonany był 11 grudnia 2023 r. w godzinach od 8:40 do 11:25 na odc. Nisko-Sarzyna-Sandomierz-Nisko, natomiast nie zostało to odnotowane w dzienniku objazdów. O wykonanym objeździe świadczą zapisy z karty drogowej nr 101.

Objazdy były odnotowywane poprzez wskazanie daty, nazwisko osoby kontrolującej, nr ewidencyjnego drogi, trasy objazdu – poprzez wskazanie kierunku. W kolumnie nr 6 „Zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizacja” wskazywano stwierdzone uszkodzenia, awarie lub inne elementy mające wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Odnotowywano w tym miejscu mechaniczne uszkodzenia drogi w wyniku kolizji, fakt zalegania martwych zwierząt lub gałęzi, uszkodzeń infrastruktury towarzyszącej (znaki drogowe, bariery, oznakowania poziomego, świateł drogowych itp.) wraz z wskazaniem kilometrażu drogi oraz opisu (np. skrzyżowanie danych dróg). W rubryce tej odnotowywano również stwierdzenie stanu dróg niebudzącego zastrzeżeń.

W rubryce nr 7 „Zalecenia pokontrolne i termin realizacji” najczęściej odnotowywano potrzebę zgłoszenia nieprawidłowego stanu do właściwej jednostki odpowiedzialnej (najczęściej wykonawcy), jednak nie podawano terminu realizacji zalecenia. W kolumnie nr 8 „Data wykonania zalecenia” sporadycznie dokonywano wymaganej adnotacji. Często zapisywano tam datę dokonania zgłoszenia, zamiast daty usunięcia

⁷⁹ Dz. U. z 2005 r. nr 67, poz. 582

usterki lub uszkodzenia. Taka sytuacja miała miejsce w 62⁸⁰ przypadkach na 388 dokonanych wpisów (15,98%).

Dyrektor wyjaśnił, że brak terminów realizacji na wykonanie zalecenia pokontrolnego (daty) w kolumnie nr 7 wynika z charakteru wówczas obowiązującej (do 31 maja 2023 r.) umowy utrzymaniowej tzw. „utrzymaj standard”. Wykonawca zobowiązany był do utrzymania i konserwacji drogi, zapewniając jej trwałość i bezpieczeństwo użytkowników oraz ponosił pełną odpowiedzialność za właściwy stan drogi przez cały okres trwania umowy. W przypadku, w którym standard drogi nie został dotrzymany, Wykonawca zobowiązany był do bezzwłocznego przystąpienia do prac mających na celu osiągnięcie standardu drogi. Stwierdzone podczas objazdu nieprawidłowości wymagały podjęcia przez Wykonawcę tzw. działań interwencyjnych związanych z likwidacją zagrożeń na drodze, natomiast termin ich wykonania wynikał z zapisów specyfikacji technicznych lub wymagań zawartych w OPZ. Umowa określała takie prace mianem „prac realizowanych w trybie awaryjnym”. Za sytuację awaryjną uważa się między innymi: - uszkodzenia barier ochronnych, znaków drogowych, urządzeń oświetlenia drogi, uszkodzenia ogrodzeń, rozmycia skarp i poboczy, - pozostawianie na drodze elementów obcych, w tym porzuconych przedmiotów, rozsypanych materiałów sypkich, rozlania cieczy bądź substancji mogących spowodować poślizg pojazdów, zwierząt, połamanych gałęzi i pni powalonych drzew, itp. Natomiast od 1 czerwca 2023 r. obowiązywał inny rodzaj umowy: tzw. umowa zagregowana, zgodnie z którą stwierdzone podczas objazdu nieprawidłowości Wykonawca realizował na podstawie poleceń Zamawiającego w których określano lokalizację, orientacyjny zakres prac oraz terminy rozpoczęcia i zakończenia prac. Brak terminów i dat w dziennikach objazdu nie oznaczał braku podjęcia działań ze strony Zarządcy drogi, lecz wskazuje na małą precyzyjność i dokładność dokonywanych zapisów w kolumnach 7 i 8⁸¹.

W trzech przypadkach wpisano kolejny nr ewidencyjny objazdu, jednak nie dokonano żadnych wpisów w kolejnych kolumnach (nr 402 w 2021 r., 205 i 215 w 2023 r.).

Dyrektor wyjaśnił, iż wpis nr 402/21 stanowi omyłkę pisarską, natomiast pod nr 205/23 oraz 215/23 osoba wykonująca objazd nie dokonała wpisów do dziennika. W rzeczywistości w dniu 09.10.2023 r. wykonano objazd odcinka DK77 Nisko – Trześć – Nisko w godz. 10:15 - 13.00, natomiast w dniu 06.11.2023 r. odcinek DK77 Nisko - Trześć – Nowa Sarzyna – Nisko w godz. 9:30 - 12.20 – świadczą o tym zapisy z kart drogowych Nr 86 i 92 oraz notatki osób kontrolujących.

W 17⁸² przypadkach nie odnotowano godziny objazdu, co ma istotne znaczenie w sytuacji obowiązku realizacji objazdów „po zmierzchu”.

Dyrektor wyjaśnił, że wpis w pozycjach nr: 335/21, 350/21, 366/21, 414/21, 430/21, 433/21, 441/21, 6/22, 36/22, 163/23, 169/23, 178/23, 182/23, 223/23, 30/24 objazd wykonany był w ciągu dnia, w godzinach pracy Obwodu Drogowego, tj. 7:00 - 15:00. Brak precyzyjnego wpisu (dokładnej godziny) jest spowodowany niedopatrzeniem. Natomiast w pozycji 379/21 omyłkowo godzina objazdu została wpisana w kolumnie nr 4 (objazd wykonany był w godzinach 8:45 - 10:50). W pozycji 149/23 brak wskazanej godziny objazdu, lecz w kolumnie 6 wpisano informację „objazd odcinka po zmierzchu”.

W jednym przypadku nie wpisano numeru ewidencyjnego i daty objazdu nocnego w grudniu 2022 r. (objazd był odnotowany pomiędzy wpisami dotyczącymi objazdów dziennych o nr ewidencyjnych 138 i 139 z 27 grudnia 2022 r.). W kolumnie nr 6

⁸⁰ Nr ewidencyjny wpisu: w 2021 r.: 323; 324, 332, 341, 357, 393, 397, 404, 414, 422/21, 423, 425, 428, 432, 435, 446, w 2022 r.: 1, 3, 6, 8, 14, 20, 23, 29, 55, 61, 79, 82, 107, 112, 114, 118, 127, 134, 137, 138, w 2023 r.: 140, 145, 147, 149, 157, 161, 162, 163, 167, 169, 175, 186, 189, 191, 192, 197, 199, 203, 210, 224, w 2024 r.: 4, 5, 10, 11, 15, 21.

⁸¹ Dyrektor wyjaśnił, iż wpisy o nr: 323/21, 324/21, 332/21, 341/21, 393/21, 397/21, 423/21, 8/22, 61/22, 79/22, 107/22, 112/22, 114/22, 140/23, 145/23, 149/23, 157/23, 161/23, 175/23, 189/23, 192/23, 197/23, 199/23, 15/24, 21/24 nie dotyczą odcinka Obwodnicy Stalowej Woli i Niska objętego zakresem kontroli.

⁸² Nr ewidencyjny wpisu: w 2021 r.: 335, 350, 366, 379, 414, 430, 433, 441, w 2022 r.: 6, 36, w 2023 r.: 149, 163, 169, 178, 182, 223 w 2024 r. nr 30.

dokonano zapisów, iż „nie świeci 18 szt. lamp” oraz „nie świeci kaseton + pionowe na D6”. Nie odnotowano daty likwidacji awarii oświetlenia.

Dyrektor wyjaśnił, że *objazd nocny przeprowadzony był w dniu 27 grudnia 2022 r. w godzinach 16:55 do 19:05, przez tę samą osobę, która dokonała objazdu odcinka DK77 Nisko-Trześć- Nisko w godzinach dziennych 9:15-11:25 i z uwagi, że objazdy były dokonywane w tym samym dniu nie został nadany kolejny nr pozycji. Dokumentem potwierdzającym dokonanie objazdu jest skan karty drogowej nr 102.*

Wymienione wyżej braki stanowią nieprawidłowość.

(akta kontroli: tom IX str. 79-133, 367 - 370)

Jednostka prowadziła książkę drogi w ciągu drogi „Lipnik - Sandomierz - Stalowa Wola - Leżajsk - Tryńcza - Jarosław -Radymno – Przemyśl” o długości 62,42 km, w skład której wchodzi badana obwodnica SWiN. Dokonane zostały w niej wpisy z:

- 19 kwietnia 2019 r. dotyczący odbioru projektu budowlanego *Budowa Obwodnicy Stalowej Woli i Niska klasy GP w ciągu DK-77 (dł.ok.15,2km) wraz z Infrastrukturą techniczną, Budowlami i Urządzeniami Budowlanymi -relacji Lipnik-Przemyśl,*
- 25 listopada 2022 r. dotyczące kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego (kontrole roczne),
- z 9 i 12 października 2023 r. dotyczące wykazu protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi przeprowadzanych co najmniej raz na 5 lat zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Kontrole stanu technicznego i wartości użytkowej drogi zarówno w 2022 r. jak również w 2023 r. nie wykazały nieprawidłowości. W książce obiektu dokonano wpisu, iż „*obiekt na gwarancji wykonawcy*” oraz że „*terminy oraz rzeczowe kontrole nad usuwaniem wad ustala i odbiera komisja przeglądu gwarancyjnego*”.

Dla 19 obiektów (14 wiaduktów oraz pięciu mostów) prowadzono w formie cyfrowej Książki obiektu mostowego. Zostały one utworzone 28 czerwca 2021 r. po upływie 9 dni od daty wystawienia świadectwa przejęcia inwestycji od Wykonawcy. We wszystkich książkach w wykazie protokołów okresowych kontroli stanu technicznego obiektu odnotowywano przeglądy podstawowe prowadzone co najmniej raz w roku oraz protokołów okresowych kontroli stanu technicznego, przydatności do użytkowania i estetyki obiektu oraz jego otoczenia, przeglądy rozszerzone prowadzone co najmniej raz na pięć lat (art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane). W każdej z książek znalazły się wpisy dotyczące kontroli przeprowadzonych w latach 2022 - 2023, wraz z oceną punktową (skala 1-5)⁸³ stanu technicznego: pomostu, dźwigarów, podpór oraz całego obiektu.

Kontrole obiektów mostowych w 2022 r.⁸⁴ wykazały usterki dotyczące: nasypów i skarp (18 obiektów), dojazdów w obrębie skrzydeł (12 obiektów), nawierzchni jezdni (3 obiekty), nawierzchni chodników, krawężników (15 obiektów), balustrad, barier ochronnych, osłon (1 obiekt), belek poręczowych, gzymsów (2 obiekty), urządzeń odwadniających (11 obiektów), konstrukcji pomostów (5 obiektów), konstrukcji dźwigarów głównych (1 obiekt), łożysk (8 obiektów), urządzeń dylatacyjnych (11 obiektów), koryt rzek, przestrzeni podmostowych (17 obiektów), konstrukcji oporowych, skrzydełek (8 obiektów), urządzeń ochrony środowiska (2 obiekty). Nie stwierdzono potrzeby sporządzania ekspertyz jak również uszkodzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu publicznego oraz stwarzających ryzyko wystąpienia katastrofy budowlanej. Wykazane usterki w każdej kategorii, w zależności od ich nasilenia poddawano ocenie, która miała wpływ na ostateczną ocenę całego obiektu. Ocenę

⁸³ Stan: 0-awaryjny (uległ zniszczeniu lub przestał istnieć), 1-przedawaryjny (wykazuje nieodwracalne uszkodzenia dyskwalifikujące przydatność użytkową, 2-niedostateczny (wykazuje uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwe do naprawy), 3- niepokojący (wykazuje uszkodzenia, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu bezpiecznej eksploatacji), 4 zadowolający (wykazuje zanieczyszczenia lub pierwsze objawy uszkodzeń pogarszających wygląd estetyczny), 5-odpowiedni (bez uszkodzeń i zanieczyszczeń możliwych do stwierdzenia podczas przeglądu).

⁸⁴ Pierwszy przegląd po odbiorze ostatecznym.

najniższą (4) przyznano dwóm obiektom⁸⁵ najwyżej oceniono obiekt PG-5, który uzyskał ocenę 4,8.

We wszystkich przypadkach wskazano na potrzebę korekty usterek, kontynuowania prac porządkowych i utrzymaniowych, wskazując, że Komisja przeglądu gwarancyjnego jest właściwa w zakresie prac związanych z usuwaniem usterek/wad będących przedmiotem gwarancji.

Z analizy protokołów kontroli przeprowadzonej w 2023 r. wynika, iż liczba stwierdzonych usterek uległa zmniejszeniu, jednak usterki nadal występowały. Oceny (dla całych obiektów) wynosiły od 4 do 5 (stan odpowiedni). W 2023 r. nastąpiła poprawa stanu przepustów w porównaniu z 2022 r. Stan jednego z obiektów uznano za zadowalający (4), trzem przyznano ocenę 4,80, dwóm 4,90.

Dokonywano również kontroli 6 przepustów oraz wykonano operaty pomiarowe murów oporowych w 2022 i 2023 r.

Okresowe kontrole przepustów wykazały, iż ich drożność była odpowiednia⁸⁶. Stan pięciu obiektów oceniono na zadowalający (4), jeden obiekt uzyskał ocenę 4,90.

Wpisów do wszystkich ksiąg obiektu budowlanego dokonywał specjalista inżynier. Kontroli dokonywały osoby legitymizujące się odpowiednimi uprawnieniami budowlanymi w specjalności inżynierii drogowej oraz mostowej.

Analizy pomiarowe zerowego, pierwszego oraz drugiego cyklu pomiarowego wynikających z operatów wykonanych w latach 2021-2023 wykazały, że *większość założonych punktów pomiarowych nie wykazywała niepokojących przemieszczeń, biorąc pod uwagę dokładność pomiaru równą 5 mm*. W piśmie przedkładającym wyniki pomiarów za 2023 r. do GDDKiA, Wykonawca wyjaśnił, że *w celu potwierdzenia lub wykluczenia odkształceń muru oporowego konieczne jest wykonanie kolejnych pomiarów i ich dalsza analiza, Kolejny pomiar zgodnie z protokołem odbioru, należy wykonać w 2024 r.* W ww. piśmie podkreślono, iż brak było przeciwskażeń przydatności obiektu budowlanego (WK-1) do dalszego użytkowania.

W kontrolach realizowanych w 2023 r., sprawdzano wykonanie zaleceń pokontrolnych z wcześniejszych kontroli. Zalecenia te zostały wykonane.

(akta kontroli: tom IX str. 79-133, 367)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewypelnianiu dziennika objazdów w sposób przewidziany w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom*.

Stwierdzono braki w wypełnianiu kolumn w 62⁸⁷ przypadkach na 388 dokonanych wpisów (15,98%), brak wpisu dot. przejazdu nocnego z 11 grudnia 2023 r., w trzech przypadkach wpisano jedynie kolejny nr ewidencyjny objazdu, jednak nie dokonano żadnych wpisów w kolejnych kolumnach, w 17⁸⁸ przypadkach nie odnotowano godziny objazdu, co ma istotne znaczenie w sytuacji obowiązku realizacji objazdów „po zmierzchu”.

Dyrektor wyjaśnił, iż brak niektórych adnotacji był niedopatrzeniem natomiast brak wpisów dot. terminów realizacji wykonania zalecenia pokontrolnego (daty) w kolumnie nr 7 wynikał z charakteru wówczas obowiązującej (do 31 maja 2023 r.) umowy

⁸⁵ PG-3 oraz WD-2.

⁸⁶ W przypadku przepustu zlokalizowanego w kilometrażu 11+212 stwierdzono porost traw przed i za obiektem.

⁸⁷ Nr ewidencyjny wpisu: w 2021 r.: 323, 324, 332, 341, 357, 393, 397, 404, 414, 422/21, 423, 425, 428, 432, 435, 446, w 2022 r.: 1, 3, 6, 8, 14, 20, 23, 29, 55, 61, 79, 82, 107, 112, 114, 118, 127, 134, 137, 138, w 2023 r.: 140, 145, 147, 149, 157, 161, 162, 163, 167, 169, 175, 186, 189, 191, 192, 197, 199, 203, 210, 224, w 2024 r.: 4, 5, 10, 11, 15, 21.

⁸⁸ Nr. ewidencyjny wpisu: w 2021 r.: 335, 350, 366, 379, 414, 430, 433, 441, w 2022 r.: 6, 36, w 2023 r.: 149, 163, 169, 178, 182, 223 w 2024 r. nr 30.

utrzymaniu tzw. „utrzymaj standard”. Zdaniem NIK ww. rozporządzenie określa w sposób precyzyjny rubryki, które winien opisywać zarządca drogi, a przepisy rozporządzenia nie przewidują odstępstw od tej zasady.

OCENA CZĄSTKOWA

Jednostka kontrolowana dokonywała przeglądów okresowych zgodnie z przepisem art. 61 ustawy Prawo budowlane oraz sporządzała na tę okoliczność protokoły, o których mowa w art. 62 tej ustawy. Protokoły te zawierały wskazania co do czynności, które winny być wykonane celem usunięcia nieprawidłowości oraz informację o fakcie usunięcia nieprawidłowości wskazanych w protokole dotyczącym poprzedniego przeglądu. Dzienniki objazdów drogi były prowadzone na formularzach zgodnych ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelem, jednak były one prowadzone w sposób nierzetelny, nie zawierały części wymaganych zapisów (16% wpisów).

5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu
faktycznego

Pełne koszty inwestycji zostały opisane w obszarze 1.

Jednostka kontrolowana dokonała łącznie 58 płatności na rzecz Wykonawcy w ramach zadania *Zaprojektowanie i Budowa Obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu DK-77 (dł. ok. 15,3 km) wraz z Infrastrukturą Techniczną, Budowlami i Urządzeniami Budowlanymi*.

Budowa obwodnicy SWiN była realizowana w ramach Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2013-2023. Finansowanie zadania odbywało się ze środków Krajowego Funduszu Drogowego⁸⁹, a zasady jego obsługi zostały określone w Porozumieniu zawartym pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Bankiem Gospodarstwa Krajowego⁹⁰. BGK sporządzał plan finansowy dla KFD, w ramach którego realizowane były wydatki. BGK dokonywał płatności bezpośrednio na rachunek beneficjenta⁹¹ (Wykonawcy) na podstawie wniosków o wypłatę składanych przez GDDKiA Oddział w Rzeszowie. Dyrektor wyjaśnił, iż *w odniesieniu do środków z KFD nie mówimy o zapotrzebowaniu środków (zapotrzebowanie dot. wydatków dokonywanych ze środków budżetu państwa i obowiązek jego sporządzania wynika z określonych aktów prawnych) lecz o prognozie wydatków ze środków KFD*. Wyjaśnił także, iż zmiany w realizacji harmonogramu finansowego, które były zgłaszane przez Wykonawców, były uwzględniane w kolejnych miesięcznych prognozach.

Na potrzeby kontroli przeprowadzono badanie dziesięciu płatności o najwyższej wartości (na łączną kwotę 121 686,55 tys. zł).

Harmonogram prognozowanych płatności ze środków KFD był sporządzany przez Oddział w trybie miesięcznym z uwzględnieniem okresu prognozy na kolejne 12 miesięcy. Z analizy dokumentów dotyczących zgłaszanych zapotrzebowań na środki finansowe na potrzeby realizacji inwestycji wynikało, że zgłaszane zapotrzebowania przekraczały kwoty ujęte w przedkładanych przez wykonawcę fakturach. Sytuacja taka miała miejsce w 2019 r. (największa różnica wystąpiła w grudniu - zapotrzebowano kwotę w łącznej wysokości 40 701 tys. zł, podczas gdy faktury opiewały na kwotę 24 018 tys. zł.), oraz w styczniu 2020 r. (zapotrzebowano więcej o 2549,99 tys. zł). Z kolei w listopadzie 2020 r. oraz październiku 2021 r. składane zapotrzebowanie było niższe od wartości przedłożonych faktur (odpowiednio o 7480,57 tys. zł i 8242,32 tys. zł). Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że *różnice w wysokościach kwot ujętych w harmonogramie prognozowanych płatności ze*

⁸⁹ Dalej: KFD.

⁹⁰ Dalej: BGK.

⁹¹ Z pominięciem rachunku bankowego Oddziału.

środków KFD dla zadania będącego przedmiotem kontroli, a wysokościami wydatków faktycznie zrealizowanych w poszczególnych miesiącach jego realizacji wynikają głównie z problemów jakie występują po stronie Wykonawcy w zakresie szacowania planowanych miesięcznych przerobów robót budowlanych. Informację dot. przepływów finansowych Oddział opiera na danych z opracowanego z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem przez Wykonawcę harmonogramu rzeczowo finansowego, którego realizacja, nie zawsze idzie zgodnie z przyjętymi założeniami z uwagi na fakt, że dotyczy on drogowych liniowych robót budowlanych, na realizację którego mają wpływ różnorakie czynniki. Dyrektor wyjaśnił, iż do czynników zależnych od bezpośrednich działań Wykonawcy należały przede wszystkim braki odbiorów robót, które z uwagi na wadliwe wykonanie wymagały dokonania poprawek lub nawet rozbiórki pewnych elementów. Na sytuację tą wpływ miały również warunki pogodowe, czy też sytuacje losowe jak np. awarie sprzętu, absencje pracowników; działania osób trzecich takie jak opóźnienia w branżowych odbiorach wykonanych przebudów urządzeń infrastruktury niezwiązanej z drogą itp. Stąd też występowały okresowe zaburzenia w realizacji założeń harmonogramu.

Czynnikami determinującymi prawidłowość wydatków wskazanych w harmonogramach były również działania organów wydających decyzje administracyjne w sprawie odszkodowań za przejmowane na poczet realizowanej inwestycji nieruchomości oraz odwołania stron od wydanych decyzji oraz rozstrzygnięcia organów wyższych instancji. Zarówno wysokość odszkodowań, jak również termin ich płatności określał organ wydający decyzję. Dyrektor podał ponadto, iż dokonywał regulacji wszystkich przepływów pieniężnych w skali kilkunastu zadań realizowanych przez Oddział tak aby realizacja harmonogramu była zgodna ze zgłaszanymi zapotrzebowaniami.

Dyrektor poinformował, że faktury z miesiąca listopada 2020 r. oraz z miesiąca października 2021 r. zostały zapłacone ze środków KFD. Oddział nie posiada wiedzy czy środki te były środkami, które zostały zapotrzebowane nadmiernie w poprzednich miesiącach. Podał ponadto, że zasadą wynikającą z Porozumienia jest, że BGK realizuje wypłaty ze środków KFD w ramach planu finansowego z zastrzeżeniem, że nie zostaną przekroczone limity wydatków ogółem w kwartale i w danym roku realizowanych na podstawie wniosków Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dot. wszystkich zadań realizowanych przez GDDKiA. Niewykorzystane w ramach danego kwartału środki zwiększają możliwe do wydatkowania środki globalnie dla wszystkich zadań realizowanych przez GDDKiA w ramach następnego kwartału.

Wykonawca na poczet wnioskowanych płatności przedstawiał Przejściowe Świadczenia Płatności zawierające zakres zrealizowanych robót⁹² oraz rozliczenie przedkładanych z wnioskiem o płatność kwot. Przejściowe Świadczenia Płatności były zatwierdzane przez IK. Wszystkie zrealizowane płatności były dokonane w terminie do 30 dni od dnia otrzymania faktury. Wyjątek stanowiły dwie faktury, których termin płatności przypadał na niedzielę, w obu przypadkach płatności zostały zrealizowane w poniedziałek.

(akta kontroli tom II str. 3-898)

Do dnia 21 maja 2024 r. zostały przeprowadzone kontrole przez:

- Centrum Unijnych Projektów Transportowych w terminie od 21 listopada do 2 grudnia 2022 r. dokonało kontroli *Budowy obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu dk 77* w ramach umowy o dofinansowanie POIS.04.02.00-00-0054/20-00 z dnia 2 października 2020 r. W kontrolowanych obszarach nie stwierdzono nieprawidłowości w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

⁹² Za wyjątkiem płatności zaliczkowej

(UE) 1303/2013⁹³. Zespół kontrolny ustalił, że: *Z ostatniego Raportu z przeglądu usuwania usterek i wad sporządzonego przez IK 13.09.2022 r. wynika, że w rejonie ok. km 16+400 stwierdzono koleinowanie nawierzchni. Zaleceniem IK jest by Wykonawca przystąpił do robót naprawczych związanych z uszkodzeniami nawierzchni. Zespół kontrolujący w trybie niezwłocznym zalecił przekazanie przez Beneficjenta Programu Naprawczego w zakresie usunięcia koleinowania nawierzchni w km 16+400 wraz z dokumentacją fotograficzną potwierdzającą przeprowadzenie prac naprawczych. Ponadto, w związku z deklaracją GDDKiA Oddział w Rzeszowie, iż rozliczenie pozostałych nakładów inwestycyjnych na środki trwałe przed ostatecznym rozliczeniem i zamknięciem tytułu inwestycyjnego nastąpi w dacie ostatniej płatności roku 2022 w wysokości poniesionych na ten dzień nakładów oraz że pozostałe nakłady zostaną ujęte z chwilą dokonania ostatniej płatności na zakończenie tytułu inwestycyjnego, Zespół kontrolujący zalecił, by do 31 stycznia 2023 r. przekazano dokumenty potwierdzające dokonanie rozliczenia nakładów inwestycyjnych na środki trwałe i wprowadzenie uzyskanych efektów inwestycyjnych do ewidencji majątku w dacie ostatniej płatności roku 2022 w wysokości poniesionych na ten dzień nakładów,*

- Wojewódzką Inspekcję Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie - zgodnie z protokołem z 11 czerwca 2019 r. nie stwierdzono nieprawidłowości,
- Urząd Zamówień Publicznych - kontrola uprzednia zamówienia na roboty budowlane. W informacji o wyniku kontroli z dnia 18 sierpnia 2017 r. stwierdzono brak naruszeń. UPZ przeprowadził również kontrolę 18 sierpnia 2017 r. pn. *Pełnienie nadzoru nad realizacją Robót oraz zarządzanie Kontraktem pn.: Zaprojektowanie i Budowa Obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu DK-77 (dł. ok. 15,3 km) wraz z Infrastrukturą Techniczną, Budowlami i Urządzeniami Budowlanymi*, w której również nie stwierdzono naruszeń,
- Wojewódzką Inspekcję Ochrony Środowiska w Rzeszowie - kontrola przestrzegania przepisów ochrony środowiska w zakresie emisji hałasu do środowiska (kontrola przeprowadzona w dniach od 6 września 2021 r. do 4 listopada 2021 r.). W wyniku kontroli nie stwierdzono naruszeń,
- Biuro Kontroli i Audytu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: BKA) w dniach od 15 do 18 września 2020 r. w siedzibie Oddziału w Rzeszowie oraz od 21 września 2020 r. do 21 grudnia 2020 r. w siedzibie BKA. Kontrola dotyczyła *Prawidłowości zaciągania zobowiązań finansowych przez Oddziały GDDKiA*. Kontrolą objęto między innymi dokumentację dotyczącą budowy obwodnicy SWiN w ciągu DK 77 Lipnik -Przemyśl umowa nr 2410.5.2015 z 30 sierpnia 2017 r. W toku tej kontroli stwierdzono uchybienie polegające na zaciągnięciu zamówienia dodatkowego bez co najmniej jednoczesnego zwiększenia MWZ. Uchybienie dotyczyło zawarcia Aneksu nr 3 z dnia 29 czerwca 2020 r., w ramach którego zobowiązano Wykonawcę do wykonania zamówienia dodatkowego polegającego na opracowaniu projektu budowlanego i projektu wykonawczego, uzyskania wszelkich niezbędnych dokumentów pozwalających na wykonanie prac budowlanych oraz wykonania prac budowlanych związanych z wykonaniem połączenia realizowanej obwodnicy z drogą powiatową nr 1024, tj. ul. Czarnieckiego w formie węzła typu WC o wartości wynagrodzenia 16 304 tys. zł netto (20 053,92 tys. brutto). W ocenie kontrolujących, Oddział nie miał zapewnionego pełnego finansowania wszystkich prac, zarówno wynikających

⁹³ Dz. U. UE L z 2013 r. nr 347 poz. 320 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

z umowy podstawowej, jak i aneksu. Ponadto, w ocenie Zespołu Kontrolującego *cechą tak zaciągniętego zobowiązania powinien być obowiązek spełnienia wobec Wykonawcy, świadczenia pieniężnego w ramach Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej/Maksymalnej Wartości Zamówienia.*

Oddział wyjaśnił, iż przygotowywany Aneks nr 4 miał mieć charakter porządkujący, w nim miała zostać zmieniona MWZ i wynosić 111,23% kwoty brutto, tj. 221 549,33 tys. zł. Zdaniem Zespołu Kontrolującego, konieczność zawarcia aneksu nr 4 jednoznacznie świadczyła o braku wystarczających środków pieniężnych na realizację wszystkich robót określonych umową jak i zawartymi aneksami. Zespół kontrolny sformułował zalecenie pokontrolne, by w przypadku zawierania aneksów do umów na roboty budowlane, w wyniku których Wykonawca miałby być uprawniony do dodatkowego wynagrodzenia przekraczającego ustaloną w umowie MWZ, co najmniej jednocześnie dokonywano zmian w zakresie MWZ. Oddział zobowiązał się do stosowania zalecenia w przyszłości.

(akta kontroli tom IX str.152-180, 367)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Oddziału w przedstawionym wyżej obszarze.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań, mających na celu uwzględnianie we wnioskach o wydanie ZRiD wszystkich wymaganych zgód/porozumień/uzgodnień mających wpływ na możliwości dysponowania nieruchomościami.
2. Podjęcie działań mających na celu prawidłowe i rzetelne wypełnianie Dziennika objazdu drogi uwzględniającego precyzyjne wpisy we wszystkich rubrykach określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom.*
3. Podjęcie działań względem Wykonawcy zmierzających do trwałego wyeliminowania wad w konstrukcji drogi, jak również nieprawidłowości stwierdzonych na obiektach (rondach).

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 Rzeszowie. 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.

Rzeszów, dnia 28 czerwca 2024 r.

Kontrolerzy
Magdalena Grabowska
Główny specjalista k.p.
/-/

.....
podpis

Agnieszka Suwała
Główny specjalista k.p.

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

p. o. Dyrektor
Stefan Gados

/-/

.....
podpis

Zmiany w wystąpieniu pokontrolnym
dodał:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

p. o. Dyrektor
Stefan Gados

.....
podpis

z up.
p.o. Wicedyrektora
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
/-/
Stanisław Jarzyna