



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.2.2.2024

**Pan
Leszek Loch
Dyrektor Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei
we Wrocławiu**

Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu
ul. Krakowska 28
50-425 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu ¹ , ul. Krakowska 28, 50-425 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Loch, Dyrektor DSDiK, od 18 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Leszek Loch, Dyrektor DSDiK, od 10 marca 2014 r. do 26 stycznia 2024 r., – Grzegorz Kowalkowski, p.o. Dyrektor DSDiK, od 27 stycznia do 17 marca 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie budowy wybranych obwodnic². 2. Wyłonienie wykonawcy inwestycji. 3. Wykonanie obwodnicy oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. 4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą. 5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2013-2024 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ³) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Adrian Tomasik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/20/2024 z 11 stycznia 2024 r. 2. Bernard Sosulski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/22/2024 z 11 stycznia 2024 r. 3. Szymon Sroka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/41/2024 z 12 marca 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-13)

¹ Dalej: DSDiK lub Zamawiający.

² Kontrolę przeprowadzono na przykładzie inwestycji pn. „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy”, dla której w dalszej części wystąpienia pokontrolnego przyjęto także nazwę „Inwestycja” lub „Obwodnica Oleśnicy” lub „Droga wojewódzka”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych w jednostce nastąpiło 28 czerwca 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania DSDiK związane z przygotowaniem i realizacją Inwestycji, polegającej na budowie Obwodnicy Oleśnicy nie były w pełni prawidłowe i rzetelne.

DSDiK przygotowała dokumenty planistyczne niezbędne do budowy Obwodnicy Oleśnicy w których określono cele i efekty związane z realizacją Inwestycji. Opracowano i przygotowano studium wykonalności oraz dokonano analizy kosztów i korzyści Inwestycji. Uzyskano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. DSDiK posiadała zabezpieczone środki na sfinansowanie całości Inwestycji. Koszty wynagrodzenia poniesione z tytułu wykonania i aktualizacji dokumentacji projektowej były zgodne z kwotami wynikającymi z tych umów i aneksów.

DSDiK wyłoniła wykonawcę Inwestycji zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ oraz wewnętrznymi regulacjami. W umowie na budowę Drogi wojewódzkiej zabezpieczono interes Zamawiającego poprzez umieszczenie zapisów dotyczących kar umownych oraz wymagań dotyczących materiałów stosowanych w trakcie budowy, a także sposobu prowadzenia robót. W uregulowaniach wewnętrznych określono zasady wyłonienia wykonawców. Stosowano odpowiednie zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków współfinansowanych ze środków europejskich.

Nie w pełni rzetelnie opisano jednak przedmiot zamówienia i przedwcześnie zaopiniowano pozytywnie dokumentację projektową, co doprowadziło do zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy⁷ Obwodnicy Oleśnicy o 1 327,4 tys. zł oraz przedłużenia czasu jej wykonania.

Przed dopuszczeniem nawierzchni do ruchu drogowego oraz powtórnie od czwartego do ósmego tygodnia, od oddania nawierzchni do eksploatacji, nie przeprowadzono badań właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni.

Jako nieprawidłowe oceniono także zwiększenie wynagrodzenia Wykonawcy o 1 519,7 tys. zł, pomimo że warunki ogólne i szczególne kontraktu nie przewidywały takiej możliwości w przypadku uznania, że Wykonawca doznał opóźnień na skutek przewlekłego prowadzenia postępowań w sprawie uzgodnień oraz wydania decyzji administracyjnych. Nadto, DSDiK nie doprowadziła do podjęcia działań mających na celu niezwłoczne uzyskanie wymaganych decyzji administracyjnych w postaci wniesienia ponagieł w prowadzonych postępowaniach administracyjnych.

DSDiK przeprowadzała wymagane przepisami roczne przeglądy okresowe oraz wymagane umową przeglądy gwarancyjne, jednak ich dokumentowanie nie było zgodne z obowiązującymi przepisami i wymaganiami wynikającymi z umowy na budowę Drogi wojewódzkiej. Odbiór prac związanych z usuwaniem wad i usterek nie był dokumentowany w postaci protokołów z odbioru prac poprawkowych. DSDiK nie podjęła działań zmierzających do nałożenia na Wykonawcę kary umownej w wysokości co najmniej 501,0 tys. zł. Uszkodzenia nawierzchni drogi, skarp, nasypów i rowów odwadniających zostały ujawnione w trakcie oględzin oraz badań biegłego.

Na podstawie badania wydatków z dziesięciu najwyższych kwotowo faktur wystawionych przez Wykonawcę zadania ustalono, że były one poniesione zgodnie z planami finansowymi, harmonogramami rzeczowo-finansowymi. Środki finansowe wydatkowano terminowo, w wysokościach określonych w umowie oraz za faktycznie wykonane roboty.

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

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: PZP.

⁷ Dalej: Wykonawca.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie budowy wybranych obwodnic

Opis stanu
faktycznego

1.1. DSDiK jako samorządowa jednostka organizacyjna będąca zarządem dróg i zarządcą infrastruktury kolejowej, wykonuje zadania Zarządu Województwa Dolnośląskiego w zakresie praw i obowiązków należących do zarządcy dróg. Nadzór bezpośredni nad działalnością DSDiK sprawuje Zarząd Województwa Dolnośląskiego.

Zakres działania oraz zadania DSDiK realizowane były na podstawie przepisów prawa⁹. Do jej zadań związanych z infrastrukturą drogową, należało m.in.: (1) sporządzanie propozycji planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, (2) pełnienie funkcji inwestora; (3) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą; (4) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu; (5) koordynacja robót w pasie drogowym; (6) prowadzenie ewidencji infrastruktury kolejowej, dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom; (7) sporządzanie informacji o drogach wojewódzkich oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad; (8) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego; (9) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających; (10) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg; (11) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego; (12) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych oraz gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości; (13) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

W kontrolowanym okresie, 16 marca 2016 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego zobowiązał DSDiK do prawidłowego i terminowego przygotowania projektu¹⁰, który został ujęty w „Wykazie projektów zidentyfikowanych przez Instytucję Zarządzającą Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego¹¹ w ramach trybu pozakonkursowego RPO WD 2014-2020” stanowiącym załącznik do Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych¹² uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego¹³. Termin złożenia wniosku został określony na IV kwartał 2017 r. Wnioskodawcą projektu było Województwo Dolnośląskie reprezentowane przez DSDiK.

(akta kontroli: tom I, str. 14-330: tom VII, str. 377-905)

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ W tym m.in.: (1) ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320); (2) ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 697, ze zm.); (3) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566); (4) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.); (5) uchwały Nr XVI/195/07 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2007 r. w sprawie przekształcenia Dolnośląskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu w Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei we Wrocławiu i nadania jej statutu, zmienioną uchwałą nr XV/337/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 października 2015 r.

¹⁰ Uchwała nr 1974/V/16 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie zobowiązania do przygotowania do realizacji projektu pozakonkursowego Województwa Dolnośląskiego pn. „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020.

¹¹ Dalej: IZ RPO WD.

¹² Dalej: SZOOP.

¹³ Uchwała nr 1625/V/15 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie aktualizacji Szczegółowego Opisu Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020 (SZOOP RPO WD).

W przetargu¹⁴ określono w opisie przedmiotu zamówienia przybliżone miejsca wpięcia projektowanej Drogi wojewódzkiej. Miejsca te zostały określone na podstawie m.in. rozmów z przedstawicielem Miasta Oleśnica¹⁵.

Na potrzeby Inwestycji opracowano Koncepcję programowo-przestrzenną, w tym: Program funkcjonalno-użytkowy¹⁶ oraz sporządzono Studium wykonalności. Inwestycja zlokalizowana jest w województwie dolnośląskim, powiecie oleśnickim, na terenach miasta i gminy Oleśnica. Wybrany wykonawca prac projektowych i PFU¹⁷ opracował trzy warianty przebiegu drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy:

- wariant nr I – zaprojektowano po nowym śladzie na odcinku od skrzyżowania drogi wewnętrznej (sięgacz) ul. Krzywoustego „do betoniarni” z ul. Krzywoustego (istniejąca droga wojewódzka 451) w km około 2+990 istniejącej drogi wojewódzkiej nr 451; projektowana droga prowadzona była w kierunku północnowschodnim przecinając ul. Wileńską, a następnie dowiazywała się do przebudowywanego skrzyżowania ul. Warszawskiej (dawnej DK8) i drogi w kierunku węzła „Gęsia Górka” przy drodze S8; całkowita długość projektowanej drogi wynosiła około 2,23 km;
- wariant nr II – zaprojektowano po nowym śladzie na odcinku od skrzyżowania drogi wewnętrznej (sięgacz) ul. Krzywoustego „do betoniarni” z ul. Krzywoustego (istniejąca droga wojewódzka 451) w km około 2+990 istniejącej drogi wojewódzkiej nr 451; projektowana droga prowadzona była w kierunku północnowschodnim przecinając ul. Wileńską, a następnie dowiazywała się do przebudowywanego skrzyżowania ul. Warszawskiej (dawnej DK8) i drogi w kierunku węzła „Gęsia Górka” przy drodze S8; całkowita długość projektowanej drogi wynosiła około 2,19 km;
- wariant nr III – zaprojektowano po nowym śladzie zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego¹⁸ miasta Oleśnica, na odcinku od projektowanego skrzyżowania z ul. Krzywoustego (istniejąca droga wojewódzka 451) w około 2+905 km istniejącej drogi wojewódzkiej nr 451; projektowana droga prowadzona była w kierunku północno-wschodnim przecinając ul. Wileńską, a następnie dowiazywała się do przebudowywanego skrzyżowania ul. Warszawskiej (dawnej DK8) i drogi w kierunku węzła „Gęsia Górka” przy drodze S8; całkowita długość projektowanej drogi wynosiła około 2,30 km.

Opisane warianty drogi zaprojektowano głównie po terenach niefunkcjonującego lotniska wojskowego oraz ogródków działkowych. Zgodnie z MPZP miasta Oleśnica oraz MPZP w obrębie wsi Spalice, były to tereny przeznaczone w głównej mierze do zabudowy usługowej, aktywizacji gospodarczej, zieleni, usług sportu i rekreacji oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Dokumenty planistyczne¹⁹ dla zaprojektowanych trzech wariantów nie ujmowały budowy nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 451. Jednakże zdaniem Projektanta

¹⁴ Przetarg nieograniczony pn. „Prace projektowe i PFU dla zadania Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy. CPV 71320000-7”. Ostateczny termin wykonania i przekazania przedmiotu umowy określono do 30 listopada 2016 r.

¹⁵ Spotkanie odbyło się 4 grudnia 2015 r. w siedzibie DSDiK. Omówiono inwestycję (nr 2) w zakresie „Budowy łącznika pomiędzy ul. Wojska Polskiego z ul. Bolesława Krzywoustego (DW 451) – wschodnia obwodnica Oleśnicy”. Na spotkaniu przekazano plan orientacyjny z planowanym przebiegiem Obwodnicy Oleśnicy oraz wykazem działek. Finansowanie Inwestycji ustalono po stronie Województwa Dolnośląskiego. Następnie doprecyzowano materiały i podano informację o braku potrzeby omijania niefunkcjonującego lotniska w Oleśnicy. Ponadto zaproponowano korektę przebiegu drogi z uwagi na korzystniejszą lokalizację na terenie ogródków działkowych (mniejsza ingerencja).

¹⁶ Dalej także: PFU.

¹⁷ Dalej: Projektant.

¹⁸ Dalej: MPZP.

¹⁹ Materiały dotyczące terenów projektowanej Drogi wojewódzkiej dla Gminy Oleśnica obejmowały: (1) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie wsi Spalice, przyjęty uchwałą nr XXV/166/12 Rady Gminy Oleśnica z dnia 25 października 2012 r., (2) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) gminy

Inwestycja wpisywała się w główne cele do realizacji, tj.: umożliwienie mieszkańcom łatwego i bezpiecznego poruszania się w obrębie gminy oraz modernizację układu komunikacyjnego. Ponadto analizowano uwarunkowania: ekonomiczne, techniczne, społeczne, środowiskowe (w tym: położenie geograficzne, zasoby surowców mineralnych, gleby i walory przestrzeni rolniczej, wody podziemne i powierzchniowe, szatę roślinną, warunki klimatyczne) oraz ruchu drogowego.

Na podstawie obowiązujących przepisów²⁰ Projektant przyjął parametry techniczne określając klasę drogi G, wskazano grupę nośności podłoża gruntowego G1+G4, z obciążeniem 115 kN/oś (nośność nawierzchni). Na podstawie przyjętych rozwiązań projektowych sporządzono zestawienie kosztów wariantów, które zostało zawarte w odrębnym opracowaniu stanowiącym integralną część dokumentacji projektowej (Załącznik Z3)²¹.

Ze względu na ograniczenia nośności na odcinku od skrzyżowania ul. Warszawskiej do węzła „Oleśnica Wschód” do 8 t/oś, koniecznym było zbadanie nośności ww. odcinka drogi. Opracowane trzy warianty nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 451 różniły się nieznacznie pod względem kosztów budowy czy ingerencji w obcy teren, jednakże Projektant wskazał na Wariant nr II jako najbardziej optymalny ze względu na geometrię trasy oraz skrzyżowań.

Na posiedzeniu Zespołu Oceny Projektu²² 6 lipca 2016 r. przedstawiciele DSDiK oraz przedstawiciele: Urzędu Miasta Oleśnica, Oddziału Regionalnego Agencji Mienia Wojskowego we Wrocławiu (powiernika Skarbu Państwa będącego właścicielem nieruchomości, stanowiących teren byłego lotniska wojskowego w Oleśnicy) w obecności Projektanta wybrali do dalszych prac projektowych wariant II przebiegu trasy. Wykonawca po dokonaniu wyboru optymalnego wariantu przystąpił do realizacji prac w części B zgodnie z umową²³.

Projektant zaprezentował w ramach konsultacji społecznych przebieg Obwodnicy Oleśnicy podczas spotkania, które miało miejsce 9 sierpnia 2016 r. Przedstawiony przebieg nie uzyskał akceptacji lokalnej społeczności. Mając na uwadze sprzeciw różnych grup społecznych²⁴ podjęto decyzję o opracowaniu dodatkowego wariantu przebiegu trasy Drogi wojewódzkiej²⁵.

Oleśnica, przyjęte uchwałą nr III/15/15 Rady Gminy Oleśnica z dnia 29 stycznia 2015 r. Dla Miasta Oleśnica zakresem obejmowały: (1) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w rejonie ulic Krzywoustego, Lotniczej i Wileńskiej w Oleśnicy, przyjęty uchwałą nr IV/28/2011 Rady Gminy Oleśnica z dnia 25 stycznia 2015 r., (2) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) Miasta Oleśnica, przyjęte uchwałą nr XV/108/2007 Rady Gminy Oleśnica z dnia 30 listopada 2007 r.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).

²¹ Koszty wynosiły odpowiednio: wariant I – 41 880 061,86 zł brutto; wariant II – 40 364 355,31 zł brutto; wariant III – 41 706 655,98 zł brutto.

²² Dalej: ZOP.

²³ Umowa z dnia 4 kwietnia 2016 r., nr NI.2720.17.2016, w zakresie wykonania zadania pn. „Prace projektowe i PFU dla zadania Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy. CPV 71320000-7”. Zakres rzeczowy został określony w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia i obejmował: Część A – prace przedprojektowe polegające na ustaleniu wariantów przebiegu planowanej Drogi wojewódzkiej. W ramach zadania inwestycyjnego DSDiK zleciło do wykonania trzy warianty przebiegu drogi, tj.: (1) przebieg nowej drogi zgodnie z MPZP (odcinek o długości ok. 2,4 km), (2) nowy przebieg drogi o długości 2,5 km, (3) nowy przebieg drogi o długości 2,2 km; Część B – opracowanie raportu o oddziaływaniu na środowisko z równoczesną oceną wariantów, przeprowadzeniem spotkania informacyjnego z mieszkańcami i uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; Część C – opracowanie koncepcji wielobranżowej dla wybranego wariantu; oraz Część D – opracowanie Programu funkcjonalno-użytkowego.

²⁴ W tym: radni Miasta Oleśnica, mieszkańcy ul. Żwirki i ul. Wigury, użytkownicy działek ogrodowych oraz Stowarzyszenie Przyjaciół Lotniska Oleśnica.

²⁵ DSDiK w piśmie z 29 września 2016 r. (znak ID.782.2-22.2016) zwróciła się z prośbą do Projektanta o opracowanie dodatkowych wariantów przebiegu Obwodnicy Oleśnicy: (1) wariant z początkiem na DW 451 przed linią kolejową nr 181 (na południe od linii kolejowej) z przekroczeniem linii kolejowej; dalej opisywany wariant nr IV; (2) modyfikacja wariantu nr III, polegająca na odsunięciu od zabudowy jednorodzinnej przy ul. Żwirki i ul. Wigury – włączenie obwodnicy w DW 451 w kierunku działki nr 9 (przedsiębiorstwo handlowe Stalchem).

Projektant przedstawił Zamawiającemu oraz przedstawicielom Miasta Oleśnica dwa warianty, w tym preferowany dodatkowy wariant nr IV Drogi wojewódzkiej, który został przyjęty i zaakceptowany²⁶.

Na podstawie zaakceptowanego przebiegu Drogi wojewódzkiej dokonano oceny efektywności projektu pn. „Budowa drogi wojewódzkiej 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy” w Studium Wykonalności²⁷. Projektowany odcinek Obwodnicy Oleśnicy połączył istniejącą drogę wojewódzką 451 z ul. Warszawską, tworząc Obwodnicę Oleśnicy i dalej do drogi S8. Celem Inwestycji było odciążenie Oleśnicy od ruchu tranzytowego kierując go na drogę S8, dlatego konieczna była rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej – skrócenie czasu przejazdu i poprawa jej stanu technicznego²⁸. Projekt w rankingu projektów drogowych zajął 16 miejsce (na 37) uzyskując 51 pkt. Największą liczbę punktów uzyskał w podkryterium „Połączenie usprawniające dotarcie do miast w obszarze aglomeracji” (11/11) oraz kryterium „Rejestrowanego natężenia ruchu” (9/12) obrazującego porównania natężenia ruchu na drodze badanej do średniego natężenia ruchu w województwie dolnośląskim.

W ramach analizy wykonalności zidentyfikowano możliwe do zastosowania strategiczne warianty inwestycyjne, które uznano za wykonalne pod względem: technicznym, ekonomicznym, lokalizacyjnym oraz instytucjonalnym, w ramach której opracowano warianty technologiczne (IV.A, IV.B) oraz warianty lokalizacyjne (V.A, V.B, V.C) przebiegu Obwodnicy Oleśnicy:

- wariant nr IV.A – zakładał realizację założeń Studium Wykonalności, czyli budowę nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 451 o długości około 2,75 km wraz z przebudową dróg niższych klas krzyżujących się z drogą wojewódzką oraz wzmocnienie istniejącej jezdni od skrzyżowania projektowanej DW451 do węzła z drogą S8, w ramach którego zaplanowano m.in.: (1) budowę jezdni drogi wojewódzkiej o szerokości 7,0 m zgodnie z parametrami drogi klasy G, (2) budowę pobocza stabilizowanego mechanicznie o szerokości 1,25 m oraz 0,5 m pobocza utwardzonego w pełnej konstrukcji nawierzchni jezdni, (3) budowę chodników, ścieżek rowerowych i ciągu pieszo-rowerowego, (4) budowę zjazdów indywidualnych i publicznych, (5) przebudowę istniejącego przejazdu kolejowego wraz z zapewnieniem widoczności, (6) przebudowę i budowę oświetlenia ulicznego, (7) budowę obiektów inżynierskich;
- wariant nr IV.B – zakładał realizację pełnego zakresu projektu zgodnie z opisem dla wariantu nr IV.A, ale przewidywał wykorzystanie tzw. „cichej” nawierzchni o minimalnej skuteczności redukcji hałasu 6dB na długości całego odcinka, dzięki czemu droga miała uzyskać jeszcze lepszą charakterystykę akustyczną;
- wariant nr V.A – zakładał budowę Drogi wojewódzkiej po nowym śladzie na odcinku od projektowanego skrzyżowania z istniejącą DW451; projektowana droga prowadzona była w kierunku północno-wschodnim przecinając w km 1+200 istniejącą linię kolejową nr 181, a następnie przecinając ul. Wileńską w km około 1+530 i włączała się do przebudowywanego skrzyżowania ul. Warszawskiej i drogi w kierunku węzła z drogą S8; dodatkowo zaprojektowano dwa łuki poziome o promieniu $R=1600\text{m}$ w przekroju daszkowym $R=300\text{m}$ o 5% pochyleniu

²⁶ W siedzibie DSDiK, 28 listopada 2016 r., podczas spotkania roboczego z przedstawicielami Urzędu Miasta Oleśnica oraz DSDiK, Projektant przedstawił nowy preferowany wariant budowy Drogi wojewódzkiej. Preferowany przebieg drogi zaproponowano po terenach strefy ekonomicznej, za linią kolejową i włączenie prostopadle po wschodniej stronie przejazdu kolejowego w ciągu ul. Wileńskiej wraz ze wzmocnieniem istniejącej jezdni w kierunku węzła Północ na S8.

²⁷ Dalej także: Studium.

²⁸ Przesłanki do realizacji Inwestycji to: skrócenie czasu przejazdu użytkowników drogi, poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na drodze wojewódzkiej nr 451, wyprowadzenie ruchu kołowego z centrum Oleśnicy, zmniejszenie uciążliwości dla mieszkańców i środowiska spowodowanych dużym ruchem, poprawa komunikacji między Dolnym Śląskiem a województwem opolskim (głównie z Kluczborkiem) oraz uzupełnienie sieci dróg wojewódzkich w południowo-wschodniej części województwa dolnośląskiego.

jednostronnym jezdni; całkowita długość projektowanej drogi wynosiła około 2,75 km;

- wariant nr V.B – zakładał budowę Drogi wojewódzkiej po nowym śladzie na odcinku od projektowanego skrzyżowania z istniejącą DW451 w km około 2+940 istniejącej DW451; projektowana droga prowadzona była w kierunku północno-wschodnim przecinając ul. Wileńską, a następnie dowiązywała się do przebudowywanego skrzyżowania ul. Warszawskiej i drogi w kierunku węzła z drogą S8; w wariantcie V.B nie zaprojektowano łuków poziomych, cały odcinek posiadał przekrój daszkowy; wariant zakładał, że co najmniej kilkadziesiąt ogrodów działkowych zostanie przejętych pod budowę nowej drogi; całkowita długość projektowanej drogi wynosiła około 2,23 km.

Projektant we wszystkich opisanych powyżej wariantach zaprojektował wzmocnienie istniejącej jezdni na odcinku około 905 m w kierunku węzła S8.

W ramach analizy strategicznej przeanalizowano opisane powyżej warianty wykorzystując analizę wielokryterialną opartą na kryteriach jakościowych. W celu dokonania wyboru wariantu zastosowano 4-stopniową skalę oceny, w ramach której poszczególne punkty oznaczały: 0 – brak wpływu; 1 – niewielki wpływ; 2 – umiarkowany wpływ; 3 – istotny wpływ; 4 – bardzo duży wpływ. Dla każdego z kryteriów przypisano wagę.

W wyniku przeprowadzonej analizy opartej na kryteriach jakościowych stwierdzono, że najwyższą ocenę sumaryczną uzyskały wariant nr IV.A oraz wariant nr V.A, w największym stopniu przyczyniające się do realizacji celów projektu i oczekiwań mieszkańców województwa. Do realizacji przyjęto wariant lokalizacyjny nr V.A w zakresie określonym w wariantcie nr IV.A.

Dla projektu przeprowadzono analizę finansową wykonalności inwestycji, która została sfinansowana ze środków Województwa Dolnośląskiego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz budżetu państwa²⁹. Wyniki analizy potwierdzały, że projekt nie był opłacalny finansowo. Jednakże głównym celem Inwestycji nie było osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego przedsięwzięcia, ale uzyskanie korzyści społeczno-ekonomicznych związanych z jej realizacją.

Przeprowadzono³⁰ także analizę ekonomiczną dla 25-letniego okresu referencyjnego obejmującego okres realizacji projektu przy zastosowaniu 5% stopy dyskontowej. Ocenę ekonomiczną projektu dokonano w oparciu o zestawienie przepływów ekonomicznych oraz wyliczonych na ich podstawie wskaźników efektywności ekonomicznej³¹. Uwzględnienie korekt fiskalnych i korzyści zewnętrznych w analizie ekonomicznej pozwoliło uzyskać zaktualizowaną wartość netto (ENPV) znacznie powyżej 0. Ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu wyniosła 153,18%. Wskaźnik korzyści do kosztów przekroczył wartość „1”, co oznacza, że korzyści płynące z realizacji inwestycji przewyższają koszty konieczne do realizacji zadania. Przeprowadzone analizy kosztów i korzyści projektu pozwoliły uznać, że inwestycja jest w pełni uzasadniona ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia.

(akta kontroli: tom I, str. 333-641; tom II, str. 1-565; tom VIII, str. 1-546)

Koszty ponoszono w ramach zadania pn. „Budowa drogi wojewódzkiej – wschodniej obwodnicy Oleśnicy”, które zostały ujęte w planie wydatków budżetowych

²⁹ Dla analizowanego projektu poziom dofinansowania ustalono na podstawie stopy dofinansowania wskazanej dla działania 5.1 Drogowa dostępność transportowa Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, który wynosi 85% kosztów kwalifikowanych, co stanowi kwotę 17 000 000,00 zł (85%). Budżet Województwa Dolnośląskiego – 2 000 000,00 zł (10%), budżet państwa – 1 000 000,00 zł (5%) Łącznie: 20 000 000,00 zł (100%).

³⁰ Analizę przeprowadził podmiot wybrany przez DSDiK (umowa nr NI.2721.242.2017 z 17 listopada 2017 r.).

³¹ Przyjęte wartości wskaźników: Ekonomiczna wartość bieżąca netto (ENPV) 735 654 420,58 zł; Ekonomiczna stopa zwrotu (ERR) 153,18%; Relacja korzyści do kosztów (B/C) 42,87.

z wyszczególnieniem odpowiedniej kategorii wydatków, działu, rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej na dany rok kalendarzowy³².

Opracowanie dokumentacji planistycznej dotyczącej Inwestycji zlecono podmiotom zewnętrznym na podstawie umów:

1. NI.2720.17.2016 z 4 kwietnia 2016 r. na wykonanie „Prac projektowych i PFU dla zadania budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy”, CPV 71320000-7 (na kwotę 169,7 tys. zł). Termin wykonania i przekazania przedmiotu umowy został ustalony na 30 listopada 2016 r. W ramach wykonania zadania podpisano cztery aneksy³³. Zmiana umowy w Aneksie nr 2 była podyktowana przeprowadzeniem dodatkowych prac wynikających z braku społecznej akceptacji przyjętych rozwiązań projektowych oraz dodatkowo opracowania sposobu wzmocnienia na odcinku od skrzyżowania z ul. Warszawską do S8. Zawarcie ww. aneksu nastąpiło z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
2. NI.2721.242.2017 z 17 listopada 2017 r. na wykonanie zamówienia pn. „Opracowanie Studium Wykonalności wraz z analizą ekonomiczną dla zadania pn. Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy”, CPV 71241000-9 (na kwotę 6,6 tys. zł) w terminie do 11 grudnia 2017 r.

Przedmiot opisanych umów został zrealizowany terminowo, z uwzględnieniem zmian dokonanych aneksami do pierwszej z ww. umów. DSDiK zapłaciła wykonawcom wynagrodzenie z tytułu wykonania i aktualizacji dokumentacji zgodnie z zawartymi umowami, z uwzględnieniem zmiany dokonanej Aneksem nr 2 do pierwszej z ww. umów.

(akta kontroli: tom III, str. 1-495)

1.2. Dyrektor DSDiK w ramach sprawowanego nadzoru nad procesem przygotowania Inwestycji, zgodnie z zapisami zawartymi w Regulaminie Organizacyjnym DSDiK³⁴, nie określił zakresu obowiązków dla wszystkich podległych pracowników³⁵ zaangażowanych w Projekt, co jest niezgodnie ze Standardami kontroli zarządczej³⁶, o czym szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zgodnie ze strukturą organizacyjną DSDiK, procesem planowania i przygotowania inwestycji zajmowali się pracownicy: (1) Działu Planowania – od jednej do dwóch osób; (2) Działu Funduszy Zewnętrznych – od dwóch do sześciu osób; (3) Działu Zamówień Publicznych i Umów – od jednej do trzech osób; (4) Działu Uzgadniania Dokumentacji³⁷ – od jednej do trzech osób; (5) Działu Inwestycji i Remontów – od dwóch do ośmiu osób; (6) Działu Gospodarki Gruntami – od jednej do trzech osób; oraz (7) Działu Księgowości – od dwóch do siedmiu osób.

³² Zadania przewidziane do finansowania w ramach kwot wydatków ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Dolnośląskiego od 2016 r. do 2023 r.

³³ Aneks nr 1 z 28 listopada 2016 r. dotyczył zmiany terminu wykonania i przekazania przedmiotu umowy do 30 czerwca 2017 r.; Aneks nr 2 z 8 maja 2017 r. dotyczył zmiany danych identyfikacyjnych Zamawiającego oraz zwiększenia kwoty zamówienia do kwoty 217 710 zł.; Aneks nr 3 z 30 czerwca 2017 r. dotyczył zmiany terminu wykonania i przekazania przedmiotu umowy do 15 listopada 2017 r.; Aneks nr 4 z 15 listopada 2017 r. wskazywał ostateczny termin wykonania i przekazania umowy do 30 stycznia 2018 r.

³⁴ Uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego: nr 2967/VI/16 z 19 listopada 2016 r., zatwierdzono Regulamin Organizacyjny DSDiK, zmieniony uchwałą nr 2692/VI/20 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 29 września 2020 r.; zmieniony uchwałą nr 3600/VI/21 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 20 kwietnia 2021 r.; zmieniony uchwałą nr 4487/VI/21 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 2 listopada 2021 r.; zmieniony uchwałą nr 6060/VI/22 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 25 października 2022 r.; zmieniony uchwałą nr 6316/VI/22 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 21 grudnia 2022 r. Dyrektor DSDiK na bieżąco dokonywał zmian Regulaminu Organizacyjnego DSDiK, wprowadzając stosowne zarządzenia.

³⁵ W okresie objętym kontrolą 13 z 33 pracowników nie posiadało zakresu obowiązków, w tym część pracowników która zmieniała stanowiska pracy.

³⁶ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84). Dalej: standardy kontroli zarządczej.

³⁷ W okresie od 2016 r. „Zespół Uzgadniania Dokumentacji” zmienił nazwę na „Dział Uzgadniania Dokumentacji”.

W ramach organizacji nadzoru, funkcję inżyniera kontraktu na etapie realizacji Inwestycji sprawowali pracownicy DSDiK, a następnie podmiot zewnętrzny³⁸.

(akta kontroli: tom I, str. 585-616; tom IV, str. 229-607; tom V, str. 1-250; tom VIII, str. 547-727)

1.3. Droga wojewódzka 451 – wschodnia obwodnica Oleśnicy zaproponowana przez przedstawicieli Urzędu Miasta Oleśnica w związku z wykonywaniem prac projektowych i PFU w trzech pierwszych wariantach przebiegała w większości przez tereny niefunkcjonującego lotniska wojskowego oraz przez tereny pól uprawnych w wariancie nr I, a także ogródków działkowych w wariancie nr II i wariancie nr III. Projektowany odcinek drogi wojewódzkiej nr 451 miał w przedstawionych trzech wariantach za zadanie połączenie istniejącej DW451 z dawną DK8 tworząc wschodnią obwodnicę miasta Oleśnica. Projektant na początku procesu projektowego wystąpił do Urzędu Miasta Oleśnica i Urzędu Gminy Oleśnica o udostępnienie aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie uzgodnień pozyskanych od wielu instytucji przedstawił trzy warianty drogi. Na spotkaniu ZOP, które odbyło się 6 lipca 2016 r., został wybrany wariant najprostszy, najmniej ingerujący w ogródki działkowe i zgodny z proponowanym przebiegiem zaproponowanym przez przedstawiciela Urzędu Miasta Oleśnica podczas spotkania w grudniu 2015 r. Na spotkaniu informacyjnym zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia do umowy nr NI.2720.17.2016, 9 sierpnia 2016 r. Projektant przedstawił jeden optymalny wariant, który został wybrany na spotkaniu ZOP. Projektant nie przedłożył osobom zainteresowanym innych alternatywnych koncepcji poprowadzenia nowego odcinka drogi wojewódzkiej, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ze względu na sprzeciw społeczny, mieszkańcy oraz osoby zainteresowane, w tym przedstawiciele Stowarzyszenia Przyjaciół Lotniska „Oleśnica” pisemnie formułowali do Projektanta wnioski, uwagi i zastrzeżenia dotyczące projektowanego odcinka Drogi wojewódzkiej, które zostały zgłoszone podczas spotkania informacyjnego³⁹. Mając na uwadze przedstawione argumenty i zastrzeżenia mieszkańcy wnieśli m.in. o: (1) przeniesienie lokalizacji Inwestycji za linię kolejową nr 181 w kierunku granicy miasta, co spełni założenia i funkcję przewidzianą dla tej drogi oraz (2) zorganizowanie kolejnego spotkania o charakterze konsultacyjnym, na którym zaprezentowane i potem przedyskutowane zostaną inne (m.in. trzy warianty) przebiegu projektowanej drogi, zgodnie z wymaganiami zamówienia publicznego. Szerszy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W związku z brakiem społecznej akceptacji, 30 sierpnia 2016 r. Projektant zwrócił się do DSDiK z prośbą o udzielenie informacji, czy nadal ma kontynuować prace projektowe zgodnie z harmonogramem.

Podczas spotkania, które miało miejsce 31 sierpnia 2016 r., podjęto decyzję o zmianie lokalizacji przebiegu drogi odsuwając początek Inwestycji w kierunku Bierutowa o około 1500 m od przecięcia linii kolejowej z drogą 451. Koniec Obwodnicy Oleśnicy zakładano, bez zmian, na skrzyżowaniu ul. Warszawskiej i byłej DK25 (dojazd do S8). Nowy przebieg drogi zakładano poprowadzić po wschodniej stronie cmentarza przy ul. Wileńskiej. Zobowiązano Projektanta do wystąpienia do Polskich Kolei

³⁸ Funkcję inżyniera kontraktu najpierw pełnili pracownicy DSDiK – pierwszy w okresie od 13 września 2018 r. do 31 stycznia 2020 r., a drugi w okresie od 1 lutego do 10 czerwca 2020 r. W okresie od 11 czerwca 2020 r. do 21 lutego 2022 r. funkcję inżyniera kontraktu sprawował podmiot wyłoniony w drodze przetargu nieograniczonego.

³⁹ Proponowany przebieg drogi zdaniem mieszkańców: (1) nie rozwiązywał problemu komunikacyjnego miasta Oleśnica, gdyż nie wyprowadzał ruchu poza miasto Oleśnica, a wręcz przeciwnie wprowadzał transport ciężki o dużym natężeniu w obszar zabudowy jednorodzinnej, na którym nie przewidziano tego typu inwestycji; (2) Inwestycja generowała dodatkowy hałas i emisję spalin w obrębie ulic: Żwirki i Wigury, Balonowej, Spadochronowej, Przyjaźni, Lotniczej, Kresowej i Wschodniej; (3) proponowany przebieg przewidywał likwidację ogrodów działkowych (jedyne tereny rekreacji i wypoczynku dla wielu mieszkańców Oleśnicy); (4) obniżał wartość nieruchomości znajdujących się w pobliżu Inwestycji; (5) ingerował w infrastrukturę byłego lotniska wojskowego uniemożliwiając wykorzystanie w przyszłości jego potencjału dla rejonu; (6) obniżał komfort życia okolicznych mieszkańców; oraz (7) nie był tożsamy z jej pierwotną przewidywaną lokalizacją, tj. przez tereny aktywności gospodarczej przed przejazdem kolejowym od strony m. Bierutów w kierunku m. Spalice - Cieśle.

Państwowych S.A.⁴⁰ w zakresie wydania warunków budowy nowego przejazdu w ciągu Obwodnicy Oleśnicy i likwidacji pozostałych przejazdów kolejowych. Ponadto DSDiK zwróciła się pisemnie⁴¹ do jednostek samorządu terytorialnego⁴² o wyrażenie stanowiska na piśmie w sprawie wykonania zadania.

Burmistrz Miasta Oleśnica⁴³ zaproponował uwzględnienie wykonania wiaduktu nad trasą kolejową i połączenie drogi wpięcie w ul. Krzywoustego za przejazdem kolejowym oraz przesunięcie węzła w celu maksymalnego oddalenia od zabudowy mieszkaniowej ul. Żwirki i Wigury. Wójt Gminy Oleśnica⁴⁴ zaproponował: (1) możliwość budowy czterech pasów na byłej drodze DK25 od węzła Oleśnica Wschód na drodze S8 do skrzyżowania z byłą drogą DK8 o odpowiedniej wielkości ronda na byłej drodze DK8; (2) skomunikowanie projektowanej Obwodnicy Oleśnicy z istniejącą drogą wojewódzką nr 451, aby w przyszłości możliwe było przedłużenie wschodniej obwodnicy Oleśnicy i połączenie jej z drogą powiatową, łączącą miasto Oleśnica z miejscowością Ligota Wielka.

Mając na uwadze oczekiwania różnych grup społecznych DSDiK zwróciła się do Projektanta⁴⁵ o opracowanie dodatkowych dwóch wariantów przebiegu Obwodnicy Oleśnicy: (1) pierwszy wariant nr IV z początkiem na DW451 przed linią kolejową (na południe od linii kolejowej) z przekroczeniem linii kolejowej; (2) drugi wariant to modyfikacja wariantu nr III, polegająca na odsunięciu od zabudowy jednorodzinnej, przy ul. Żwirki i Wigury – włączenie obwodnicy w DW451 w kierunku działki nr 9.

Projektant, 28 listopada 2016 r., po uzyskaniu stosownych uzgodnień, m.in. z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (określających sposób przekroczenia linii kolejowej), podczas spotkania roboczego przedstawił wariant preferowany budowy drogi wojewódzkiej nr 451. Nowy wariant drogi został poprowadzony po terenach strefy ekonomicznej, za linią kolejową i włączony prostopadłe po wschodniej stronie przejazdu kolejowego w ciągu ul. Wileńskiej. Następnie odcinek 600 m zaprojektowano po śladzie zbliżonym do ul. Wileńskiej i powiązano ze skrzyżowaniem w kierunku węzła Oleśnica wschód. Przedstawiciele Urzędu Miasta Oleśnica oraz DSDiK zaakceptowali przyjęte rozwiązania projektowe. W związku z powyższym Projektant przystąpił do prac nad częścią „A”, zgodnie opisem przedmiotu zamówienia, z terminem do 30 czerwca 2017 r.

Na etapie prac projektowych, 23 maja 2017 r. przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Projektanta i DSDiK omówili m.in. problem przejścia projektowanej Drogi wojewódzkiej przez teren byłego lotniska wojskowego.

Aktywne działania mające na celu zagospodarowanie nieużytkowanego lotniska powojenskowego podejmowali przedstawiciele Stowarzyszenia Przyjaciół Lotniska „Oleśnica”. W ramach współpracy z Politechniką Wrocławską zaproponowano koncepcję zagospodarowania byłego lotniska w Oleśnicy przez powstanie Lotniczego Centrum Badawczo-Rozwojowego. Marszałek Województwa Dolnośląskiego przyjął z dużym zainteresowaniem koncepcję Politechniki Wrocławskiej⁴⁶, która wpisywała się w trendy gospodarcze, które zostały zaobserwowane w regionie m.in.: Dolnośląski Klaster Lotniczy, czy identyfikacja branży lotniczej, jako potencjalnej inteligentnej specjalizacji. Prognozowane projekty naukowe łączące badania laboratoryjne z testami i próbami poligonowymi miały optymalnie wykorzystać możliwości lotniska,

⁴⁰ Dalej: PKP.

⁴¹ Pismami z 2 września 2016 r., znak: ID.782. 2-18.2016 do Wójta Gminy Oleśnica, ID.782.2-19.2016 do Burmistrza Oleśnicy, ID.782.2-20.2016 do Starosty Powiatu, 5 września 2016 r.

⁴² Dalej także: JST.

⁴³ Pismo z 6 września 2016 r., znak AB-SI.720.3.16.2016.

⁴⁴ Pismo z 13 września 2016 r., znak BI.7234.4.66.2016.

⁴⁵ Pismo z 29 września 2016 r., znak ID.2-22.2016.

⁴⁶ Pismo z 7 listopada 2014 r., znak MDU.760.1.2014, L.dz. 605/2014.

a idealny układ sieci drogowo-kolejowej umożliwić bezkolizyjne przemieszczanie badań na teren byłego lotniska.

Powiat Oleśnicki, reprezentowany przez Starostę Oleśnickiego, 30 grudnia 2013 r. zrzekł się na rzecz Skarbu Państwa własności działek po byłym lotnisku wojskowym w Oleśnicy. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykazu lotnisk wojskowych, które mogą być wykorzystywane na potrzeby lotnictwa cywilnego⁴⁷, Lotnisko Oleśnica zostało usunięte z wykazu lotnisk albo lądowisk wojskowych lub ich części niewykorzystywanych przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane i przestało posiadać status lądowiska wojskowego.

Przedstawiona w ramach konsultacji społecznych przez Stowarzyszenie Przyjaciół Lotniska „Oleśnica” zmiana przebiegu trasy z uwzględnieniem zachowania charakteru lotniczego nieruchomości nie została uwzględniona. Kierownik Działu Uzgodnienia Dokumentacji DSDiK wyjaśnił, że nastąpiło to ze względu na istniejący MPZP, opinie JST oraz znaczne wydłużenie trasy w przypadku ominięcia obszaru oznaczonego w MPZP, co w przypadku obszaru aktywności gospodarczej byłoby nieuzasadnione ze względu na czas przejazdu i z powodów ekonomicznych.

W celu optymalnego wpisania trasy spełniającej oczekiwania różnych grup społecznych Inwestor analizował i brał pod uwagę wiele aspektów wpływających na wytrasowanie drogi oraz poddał analizie przebieg, co najmniej pięciu wariantów.

(akta kontroli: tom II, str. 1-565; tom VIII, str. 1-546)

1.4. Inicjatorem budowy Obwodnicy Oleśnicy było Miasto Oleśnica⁴⁸. Inicjatywę podjęto w związku z ogłoszeniem przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego naboru wniosków w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych⁴⁹ 2014-2020. Całkowitą wartość zadania oszacowano na kwotę 20 000 000 zł.

Zgodnie z uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego⁵⁰ nr XVII/440/15 z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej na realizację zadania na lata 2016-2019 ujęto do realizacji zadanie „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy”. Szczegółowy wykaz zadań przewidzianych do finansowania w ramach kwot wydatków ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej⁵¹ Województwa Dolnośląskiego, w tym realizację zadania „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy” uwzględniano w uchwałach Zarządu Województwa Dolnośląskiego⁵².

W planie finansowo-zadaniowym DSDiK realizowanym z budżetu Województwa Dolnośląskiego na dany rok budżetowy (lata 2016-2022) dla Inwestycji ujmowano

⁴⁷ Dz. U. poz. 1108.

⁴⁸ Jednostki samorządu terytorialnego w ramach pozakonkursowego trybu wyboru projektów w priorytecie inwestycyjnym 5.1 Drogowa dostępność transportowa do Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego złożyły fiszki wniosków o umieszczenie projektów w wykazie projektów pozakonkursowych. W wyniku prowadzonych wstępnych rozmów z zainteresowanymi stronami oraz Departamentem Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego w zakresie dróg wojewódzkich odnośnie do podzadania zaproponowano realizację: „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy” (pkt 5).

⁴⁹ Narzędzia wspierające wdrażanie strategii terytorialnych z wykorzystaniem możliwości finansowych, jakie dawały Fundusze Europejskie w okresie lat 2014-2020. Założeniem Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych było przede wszystkim wspieranie rozwoju miast i obszarów z nimi funkcjonalnie powiązanych, które zostały wyznaczone na podstawie ekspertyzy przygotowanej na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne finansowane były ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego.

⁵⁰ Dalej: SWD.

⁵¹ Dalej: WPF.

⁵² Uchwały: nr 1655/VI/16 z 5 stycznia 2016 r., nr 3251/VI/17 z 3 stycznia 2017 r., nr 3263/VI/17 z 11 stycznia 2017 r., nr 4740/VI/18 z 3 stycznia 2018 r., nr 4753/VI/18 z 10 stycznia 2018 r., nr 189/VI/19 z 2 stycznia 2019 r., nr 246/VI/19 z 15 stycznia 2019 r., nr 1618/VI/20 z 8 stycznia 2020 r., nr 1639/VI/20 z dnia 15 stycznia 2020 r., nr 3276/VI/21 z 5 stycznia 2021 r., nr 3289/VI/21 z 12 stycznia 2021 r., nr 4794/VI/22 z 11 stycznia 2022 r., nr 4795/VI/22 z 11 stycznia 2022 r. i nr 6429/VI/23 z 17 stycznia 2023 r.

poszczególne źródła finansowania wraz ze wskazaniem planowanych wydatków według stanu na początek oraz koniec danego roku.

Pomiędzy Miastem Oleśnica a Województwem Dolnośląskim zawarto porozumienie w sprawie uregulowania zasad wspólnej realizacji zadania⁵³, na podstawie którego Miasto Oleśnica przekazało w roku 2021 pomoc finansową w kwocie 4 351 047 zł.

Na podstawie porozumienia z 28 stycznia 2020 r. wraz z późniejszymi aneksami nr 1-4 w sprawie udzielenia pomocy finansowej Gminy Oleśnica dla Województwa Dolnośląskiego na wykonanie nawierzchni bitumicznej w ramach zadania pn. „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy” w roku 2022 przekazano pomoc finansową w kwocie 56 333,56 zł, w tym na wydatki 2022 roku kwotę 28 259,40 zł.

Środki na Inwestycję zostały ujęte w budżecie i planie finansowym DSDiK. Wydatki publiczne zostały poniesione wraz ze wskazaniem planowanych kosztów na koniec roku 2022, które obejmowały: (1) dofinansowanie UE w kwocie 26 810 236,13 zł, (2) budżet Województwa Dolnośląskiego w kwocie 8 487 114,35 zł, (3) budżet państwa w kwocie 1 892 599,30 zł, (4) pomoc finansową JST w kwocie 4 379 306,40 zł. Koszty realizacji inwestycji wyniosły 41 569 256,18 zł.

(akta kontroli: tom I, str. 512-586; tom VI, str. 1-727; tom VII, str. 517-905)

1.5. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu, 6 grudnia 2017 r. wydał decyzję nr WOOS.4210.17.2017.AMA.18 o środowiskowych uwarunkowaniach dla Inwestycji. W ramach przedmiotowego postępowania wydano postanowienia:

- Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Oleśnicy z 11 września 2017 r., znak ZNS-MP-61-60/17, stwierdzające, że nie ma potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowiska dla ww. przedsięwzięcia;
- Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z 6 października 2017 r., znak WOOS.4210.17.2017.AMA.15, o odstąpieniu od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla ww. przedsięwzięcia.

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wpłynął do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu⁵⁴ 19 kwietnia 2017 r., a decyzja dostała wydana 6 grudnia 2017 r. (tj. po 231 dniach).

RDOŚ, 27 kwietnia 2017 r. obwieszczeniem poinformował strony o wszczęciu postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. Inwestycji.

Z uwagi na fakt, iż w przedłożonej karcie informacyjnej przedsięwzięcia RDOŚ stwierdził braki merytoryczne, trzykrotnie⁵⁵ (z uwagi na brak pełnego uzupełnienia) wzywał Projektanta do jej uzupełnienia. Na odpowiedź pełnomocnika inwestora RDOŚ oczekiwał 33 dni (po wysłaniu pierwszego wezwania), 26 dni (po wysłaniu drugiego wezwania) oraz 13 dni (po wysłaniu trzeciego wezwania). Ostatecznie dokumentację uzupełniono 10 sierpnia 2017 r. (tj. w 114 dniu od złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach).

W ramach prowadzonego ww. postępowania Projektant nie dochował należytej staranności w przekazywaniu uzgodnień, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Projektant zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia⁵⁶ w przetargu nieograniczonym pn. Prace projektowe i PFU dla zadania Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy. CPV 71320000-7 w części „A” miał wykonać prace

⁵³ Dalej: Porozumienie.

⁵⁴ Dalej: RDOŚ.

⁵⁵ Pismami z: 18 maja 2017 r., 28 czerwca 2017 r. oraz 27 lipca 2017 r.

⁶⁰ Dalej: OPZ.

przedprojektowe⁵⁷, które polegały na ustaleniu trzech wariantów przebiegu planowanej trasy Drogi wojewódzkiej. Następnie w ramach części „B” miał opracować raport o oddziaływaniu na środowisko z równoczesną oceną wariantów, przeprowadzeniem spotkania informacyjnego z mieszkańcami i uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom IV, str. 7-176)

1.6. Inwestor uzyskał w terminie umożliwiającym planowe rozpoczęcie budowy drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy wszystkie niezbędne pozwolenia na jej realizację.

Po wydaniu decyzji ZRID, Wojewoda Dolnośląski zawiadomił o sporządzeniu operatów szacunkowych i wycenie zajętych pod Inwestycję nieruchomości. W 2021 roku na podstawie decyzji Wojewody Dolnośląskiego określono odszkodowania przysługującym stronom postępowania⁵⁸.

(akta kontroli: tom XIX, str. 47-59)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zmiana warunków umowy nr NI.2720.17.2016 z 4 czerwca 2016 r., wprowadzona Aneksem nr 2 z 8 maja 2017 r., którym udzielono Wykonawcy zamówienia dodatkowego za kwotę 47,9 tys. zł, na sporządzenie dwóch nowych wariantów przebiegu drogi wraz z opracowaniem i pozyskaniem niezbędnych dokumentów, została dokonana w oparciu o art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵⁹, pomimo że nie wystąpiła wymieniona w tym przepisie przesłanka dotycząca zaistnienia sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. Za sytuację taką uznano bowiem brak społecznej akceptowalności przyjętych rozwiązań projektowych, które zostały zaprezentowane na spotkaniu informacyjnym w sierpniu 2016 r.

Kierownik Działu Uzgadniania Dokumentacji oświadczył, że ww. sytuacja została uznana za niemożliwą wcześniej do przewidzenia ze względu na to, że zakładano, iż zbliżone wykorzystanie korytarza przewidzianego w MPZP do wykonania nowego odcinka drogi nie spotka się z negatywną opinią społeczeństwa i brakiem społecznej akceptacji dla proponowanego rozwiązania.

⁵⁷ Do zadań Projektanta należało m.in.: a) pozyskanie: (1) map ewidencyjnych wraz z wypisami z rejestru gruntów; (2) aktualnych ortofotomap, które powinny obejmować obszar sąsiadujący z planowaną drogą o szerokości min. 1 km od osi drogi; (3) map topograficznych; (4) informacji branżowych odnośnie do istniejącego i planowanego przebiegu infrastruktury podziemnej i naziemnej na odcinku planowanej drogi oraz ustalenie kolizji z urządzeniami do przebudowy; (5) odpisów z MPZP, wniosków zgłaszanych do zmiany planów, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; (6) informacji o pozwoleniach na budowę oraz o decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanych w planowanym pasie drogi; b) uwzględnienie wyników inwentaryzacji przyrodniczej opracowywanej w części „B” i informacji o obszarach i obiektach znajdujących się w obszarze planowanego odcinka drogi, które podlegają ochronie na podstawie różnych przepisów w szczególności: strefy ochrony wód podziemnych, ochrona przeciwpowodziowa, strefach ochrony krajobrazu kulturowego, strefach ochrony konserwatorskiej, strefach ochrony archeologicznej, terenach zamkniętych oraz obiektach, które mogą powodować utrudnienia w realizacji zadania; c) rozpoznanie warunków geologicznych – na podstawie ogólnodostępnych materiałów; d) określenie modelu budowy geologicznej, warunków hydrogeologicznych i geologiczno-inżynierskich oraz ustalenie obszarów szczególnie z tych względów niekorzystnych dla każdego z wariantów przebiegu Obwodnicy Oleśnicy na podstawie: analizy materiałów archiwalnych, szczegółowego przeglądu terenu (wizja lokalna), zdjęć lotniczych i satelitarnych, a także na podstawie innych metod w zależności od potrzeb oraz doświadczenia projektanta; e) ustalenie koniecznych do realizacji obiektów inżynierskich w ciągu planowanej trasy (przepusty) wraz ze wstępnym określeniem podstawowych parametrów geometrycznych; f) ustalenie lokalizacji skrzyżowań, w przypadku innych możliwości obsługi komunikacyjnej terenów należało ograniczyć do minimum liczbę skrzyżowań oraz g) sporządzenie modelowej prognozy ruchu w sześciu horyzontach czasowych z podziałem na strukturę rodzajową ruchu – co pięć lat przez okres 25 lat (rok początkowy zostanie określony przez Zamawiającego), łącznie z prognozą ruchu na skrzyżowaniach wraz ze strukturą rodzajową ruchu i analizą wyników prognozy.

⁵⁸ Dział Gospodarki Gruntami przystąpił do wypłat odszkodowań w ramach realizowanego zadania. Łącznie dla 68 właścicieli nieruchomości wypłacono kwotę 10 436 180,13 zł, w tym: ze względu na konieczność przeprowadzenia postępowania spadkowego do wypłaty pozostaje jedno odszkodowanie na kwotę 1 792,35 zł.

⁵⁹ Dz.U. 2016 poz. 1020

NIK wskazuje, że zjawiskiem notoryjnym jest występowanie sytuacji, w których założenia określonych projektów nie znajdują społecznej akceptacji i jest to normalny element życia społecznego. Tym samym sprzeciw czy brak akceptacji określonych rozwiązań projektowych nie stanowi okoliczności, której nie można było wcześniej przewidzieć. Skoro Zamawiający oczekiwał przeprowadzenie spotkania informacyjnego z mieszkańcami, to powinien był się liczyć z możliwością wyrażenia przez nich również negatywnego stanowiska wobec przedstawianych im założeń projektowych

(akta kontroli: tom V, str. 242-279; tom XIX, str. 74-108)

2. W okresie objętym kontrolą kierownicy pionów nie określili zakresu czynności podległym pracownikom, co było niezgodne z § 11 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego DSDiK. W przypadku 33 osób zajmujących się Inwestycją, 13 osób nie miało wymaganego zakresu obowiązków⁶⁰.

Kierownik Działu Kadr DSDiK wyjaśniła, że brak w aktach osobowych zakresów obowiązków wynikał z faktu, iż błędnie usunięto je z tych akt, które zostały przekazane do archiwum lub nie przedłożono zakresu obowiązków, wobec powyższego nie został dopełniony obowiązek wynikający z § 11 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego DSDiK.

(akta kontroli: tom IV, str. 458-459; tom V, str. 4, 32, 245-250)

3. DSDiK w związku z wykonywaniem prac projektowych i PFU nie wyegzekwowała od Projektanta rzetelnej realizacji obowiązków wynikających z zawartej umowy w zakresie:

- a) przekazania opracowania w części „A” – z pięciu wymaganych egzemplarzy papierowych przyjęto od Projektanta tylko jeden egzemplarz; ponadto zgodnie z Protokołem Konieczności 1 z 17 marca 2017 r. Projektant powinien wykonać dodatkowe prace w zakresie dwóch wariantów, w ramach których należało opracować pięć egzemplarzy papierowych, z czego przekazano tylko jeden egzemplarz papierowy; czynności tej dokonano bez protokołu odbioru;
- b) przedstawienia przez Projektanta na spotkaniu informacyjnym z mieszkańcami wariantu jedynie wskazanego przez ZOP jako optymalny przebieg Drogi wojewódzkiej, co było niezgodne ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia⁶¹; ponadto był zobowiązany ponownie sporządzić raport ze spotkania informacyjnego z mieszkańcami dla dwóch nowych wariantów (wariant III modyfikowany, wariant IV), co nie zostało zrealizowane;
- c) uzyskania informacji o wydanych pozwoleniach na budowę na obszarze planowanej inwestycji⁶².

Kierownik Działu Uzgadniania Dokumentacji DSDiK w zakresie pkt a wyjaśnił, że dokumentacja została odebrana jako całość, protokołem końcowym z 30 stycznia 2018 r. Dokumenty w wersji elektronicznej nie zostały przekazane, uzyskane informacje zostały wykorzystane przy opracowaniu wybranego wariantu w części „C”.

⁶⁰ W tym: (jedna osoba) Dział Planowania; (trzy osoby) Dział Funduszy Zewnętrznych; (jedna osoba) Dział Zamówień Publicznych i Umów; (jedna osoba) Dział Uzgadniania Dokumentacji; (dwie osoby) Dział Inwestycji i Remontów; (pięć osób) Dział Księgowości.

⁶¹ W części „B” Projektant miał sporządzić: Raport o oddziaływaniu na środowisko z równoczesną oceną wariantów, przeprowadzeniem spotkania informacyjnego z mieszkańcami i uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W ramach zlecenia należało wykonać: (1) Raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko zgodnie z obowiązującymi przepisami, (2) Raport ze spotkania informacyjnego z mieszkańcami oraz (3) Uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Prace nad Raportem o oddziaływaniu inwestycji na środowisko i uzyskanie decyzji środowiskowej należało przeprowadzić w powiązaniu z pracami wykonywanymi w części „A”. Wymagana była ścisła współpraca autorów wariantów dróg i Raportu o oddziaływaniu na środowisko w celu wypracowania optymalnego przebiegu drogi. W raporcie należało poddać analizie min. trzy warianty przebiegu drogi na podstawie części „A” (Opis Przedmiotu zamówienia str. 3). Dalej: SIWZ.

⁶² W celu realizacji części „A” należało uzyskać informacje o pozwoleniach na budowę oraz o decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanych w planowanym pasie drogi.

W zakresie pkt b wyjaśnił, że zbliżone wykorzystanie korytarza przewidzianego w MPZP do wykonania nowego odcinka drogi nie spotka się z negatywną opinią społeczeństwa i brakiem społecznej akceptacji dla proponowanego rozwiązania. W Protokole konieczności o dodatkowe prace projektowe Zamawiający nie oczekiwał ponownych konsultacji społecznych.

W zakresie pkt c⁶³, Kierownik Uzgadniania Dokumentacji DSDiK wyjaśnił, że nie pamięta jakie działania podejmował Projektant w zakresie monitorowania w sprawie wskazanego pisma.

NIK zwraca uwagę, że ww. obowiązki wynikały wprost z warunków SIWZ, które zostały szczegółowo opisane dla części „A” i „B”.

(akta kontroli: tom XIX, str. 69-83, 196-202)

OCENA CZĄSTKOWA

DSDiK przygotowała dokumenty planistyczne niezbędne do budowy Obwodnicy Oleśnicy w których określono cele i efekty związane z realizacją Inwestycji. Opracowano i przygotowano Studium Wykonalności oraz dokonano analizy kosztów i korzyści Inwestycji. Uzyskano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. DSDiK posiadała zabezpieczone środki na sfinansowanie całości Inwestycji. Koszty wynagrodzenia poniesione z tytułu wykonania i aktualizacji dokumentacji projektowej były zgodne z kwotami wynikającymi z tych umów i aneksów. Pracownicy byli odpowiednio przygotowani do realizacji zadań poprzez odpowiednie wykształcenie kierunkowe lub odbyte szkolenia, a ich liczba pozwalała na prawidłową realizację zadań.

Niemniej jednak w badanym obszarze nie ustrzeżono się nieprawidłowości polegających na: (1) zawarciu Aneksu nr 2 z naruszeniem przepisu o zamówieniach publicznych, (2) nieokreśleniu zakresu obowiązków pracownikom realizującym zadania przy budowie Inwestycji, (3) nieegzekwowaniu od Projektanta rzetelnej realizacji obowiązków zawartych w umowie.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Wyłonienie wykonawcy inwestycji

2.1. Umowa nr NI.2720.41.2018 z 22 sierpnia 2018 r.⁶⁴ na zaprojektowanie i wykonanie zadania pn. „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy” została zawarta w wyniku postępowania o zamówienie publiczne przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego.

(akta kontroli: tom XV, str. 459-524)

Zamówienie na wykonanie Inwestycji nie zostało podzielone na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. PZP. Ogłoszenie o zamówieniu dotyczyło robót budowlanych – budowy Drogi wojewódzkiej.

Odrębnymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego objęto: wykonanie prac projektowych i Programu funkcjonalno-użytkowego oraz pełnienie funkcji inżyniera kontraktu.

(akta kontroli: tom XV, str. 327-397)

W trybie zapytania ofertowego wyłoniono wykonawcę zadań: „Wykonanie i dostawa materiałów informacyjno-promocyjnych dla projektu pn.: Budowa drogi wojewódzkiej nr 451” na kwotę 11 198,66 zł brutto oraz „Wykonanie studium wykonalności wraz z analizą ekonomiczną dla projektu: budowa drogi wojewódzkiej nr 451” na kwotę 6 580,50 zł brutto.

(akta kontroli: tom XV, str. 327-397)

⁶³ Z 15 grudnia 2016 r., znak AB.1431.32.2016.1.RB, od Starosty Oleśnickiego w zakresie wskazania przebiegu projektowanej drogi, precyzyjnego wyszczególnienia działek, których dotyczy wnioski, jak również czasookresu wydanych pozwoleń na budowę sprawił, że udzielenie informacji ww. zakresie nie było możliwe. W celu uzyskania żądanych informacji należało uzupełnić wnioski o aktualną mapę ewidencyjną z naniesioną propozycją przebiegu projektowanej drogi, wykaz działek, których ma dotyczyć informacja oraz wskazać okres, w którym mogły być wydane pozwolenia na budowę na tym terenie.

⁶⁴ Dalej: umowa na budowę drogi.

Opracowana SIWZ w postępowaniu na budowę drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy, zawierała wszystkie elementy wymagane art. 36 PZP.

(akta kontroli: tom XV, str. 310-341, 368-397)

Ogłoszenie o zamówieniu zostało ogłoszone 16 kwietnia 2018 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych udostępnianym na stronie portalu internetowego Urzędu Zamówień Publicznych, co było zgodne z art. 11 PZP. Ogłoszenie zostało umieszczone tego samego dnia również na stronie internetowej Zamawiającego oraz na tablicy ogłoszeń. Ogłoszenie to zostało zmienione osiem razy.

(akta kontroli: tom XV, str. 283-309, 342-453)

Zamawiający powołał komisję przetargową do przeprowadzenia postępowania. W jej skład wchodziło pięć osób. Wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły wymagane oświadczenie, co było zgodne z art. 17 ust. 2 PZP.

(akta kontroli: tom XV, str. 84-90, 263-264)

Zamawiający zawarł w SIWZ wymóg wniesienia przez wykonawców wadium w wysokości 400 tys. zł. Wszyscy wykonawcy przystępujący do przetargu wnieśli wadium w formie gwarancji wadialnej na wymaganą kwotę. Zapytania co do treści SIWZ zostały złożone przez sześciu wykonawców. Na wykonanie robót zostało złożonych pięć ofert. Żaden wykonawca nie wycofał złożonej przez siebie oferty. Wyłoniony wykonawca nie zrezygnował z podpisania umowy.

(akta kontroli: tom XV, str. 194-260)

O udzielenie zamówienia mogli ubiegać się wykonawcy, którzy: (1) w okresie ostatnich pięciu lat zakończyli zadanie polegające na zaprojektowaniu i budowie lub przeprojektowaniu i przebudowie drogi klasy minimum G o wartości zadania minimum 15 mln zł; oraz (2) dysponowali osobami z określonymi uprawnieniami budowlanymi oraz doświadczeniem.

(akta kontroli: tom XV, str. 310-341)

Wybrany do wykonania zamówienia wykonawca złożył wymagane wykazy wraz z referencjami potwierdzającymi wykonanie zadań oraz uprawnieniami budowlanymi osób przewidzianych do realizacji zadania.

(akta kontroli: tom XV, str. 114-153)

Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert zawartych w SIWZ – ceny ofertowej z wagą 60% oraz okresu gwarancji z wagą 40%. Treść złożonych ofert odpowiadała wymaganiom zawartym w SIWZ.

(akta kontroli: tom XV, str. 194-260, 283-309)

DSDiK nie unieważniła postępowania. Wobec braku złożonych przez wykonawców odwołań nie było potrzeby prowadzenia postępowania odwoławczego.

(akta kontroli: tom XV, str. 73-83)

Zamawiający sporządził protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Protokół ten zawierał elementy wymagane zgodnie z art. 96 ust. 1 PZP.

(akta kontroli: tom XV, str. 73-83)

Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało wysłane wykonawcom 14 sierpnia 2018 r. elektronicznie oraz tradycyjnie, w formie papierowej. DSDiK zawarła umowę z wybranym wykonawcą 22 sierpnia 2018 r, co było zgodne z terminem określonym w art. 94 PZP.

(akta kontroli: tom XV, str. 94-96, 99-113)

DSDiK, w SIWZ oraz w ogłoszeniu o zamówieniu, określiła konieczność złożenia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% wartości brutto umowy. Wykonawca złożył takie zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej na wymaganą kwotę.

(akta kontroli: tom XV, str. 3-4)

Podpisana umowa była aneksowana osiem razy. Wszystkie osiem aneksów zostało podpisanych po rozpoczęciu robót budowlanych. W czterech z nich uwzględniono dodatkowe roboty budowlane. Dotyczyły one: (1) opracowania dokumentacji projektowej zamiennej w związku z kolizją z projektowaną Inwestycją polegającą na budowie parkingu przy cmentarzu komunalnym wraz z przebudową zjazdu publicznego oraz budową zbiornika retencyjnego; (2) uniknięcia kolizji ze światłowodem; (3) wykonania barier na odcinku łuku drogi; oraz (4) zmiany lokalizacji słupków heksametrowych i wprowadzenia dodatkowych barier na odcinku drogi.

Pierwotny koszt prac projektowych i budowlanych został określony w umowie na 25 670,1 tys. zł brutto. Po zmianach ostateczny koszt umowy wyniósł 28 606,0 tys. zł brutto.

(akta kontroli: tom XI, str. 1-239)

Opis przedmiotu zamówienia został dokonany z pominięciem zawarcia informacji pozyskanej w 2016 r. o planowanej inwestycji polegającej na rozbudowie cmentarza komunalnego przy ulicy Wileńskiej w Oleśnicy. Brak zawarcia tej informacji spowodował, że na etapie prac projektowych nastąpiła kolizja planowanego przebiegu drogi z rozbudowanym już cmentarzem, w związku z czym Wykonawca wystąpił do DSDiK z roszczeniami nr 9 i 12 o zwiększenie kwoty kontraktowej oraz o przedłużenie Czasu na Ukończenie inwestycji. DSDiK uznała roszczenia Wykonawcy za zasadne. Działania DSDiK związane z opisem przedmiotu zamówienia zostały uznane za nierzetelne, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom XIII, str. 1-587)

Data rozpoczęcia prac projektowych był dzień podpisania umowy z wykonawcą. Pierwotny termin zakończenia całości zadania określono na 31 sierpnia 2020 r. W umowie zawarto dwie wymagane minimalne ilości wykonania (kamienie milowe): (1) złożenie dokumentacji projektowej wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę prawną realizacji robót budowlanych na cały projektowany odcinek w terminie 12 miesięcy od daty rozpoczęcia prac; oraz (2) wykonanie w terminie 18 miesięcy od daty rozpoczęcia prac robót o wartości nie mniejszej niż 30% niż kwoty kontraktu.

(akta kontroli: tom XV, str. 459-524)

Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych⁶⁵ dopuszczała do zastosowania tylko te materiały budowlane, które posiadały: (1) certyfikat na znak bezpieczeństwa wykazujący, że zapewniono zgodność z kryteriami technicznymi określonymi na podstawie Polskich Norm⁶⁶, aprobat technicznych oraz właściwych przepisów i dokumentów technicznych; oraz (2) deklarację lub certyfikat zgodności z Polską Normą lub aprobatą techniczną wyrobów, dla których nie ustawiono Polskiej Normy.

(akta kontroli: tom I, str. 588-617, płyta CD nr 1, plik 332)

STWiORB precyzował, m.in. wymagania dotyczące materiałów wbudowanych oraz badania tych materiałów, jak również warunki atmosferyczne przy wykonywaniu robót drogowych.

STWiORB oraz Program Zapewnienia Jakości⁶⁷ precyzowały warunki dotyczące kontroli jakości wykonania robót. Na podstawie pkt 2.6. wymagań ogólnych STWiORB, inżynier kontraktu miał możliwość inspekcji wytwórni materiałów w celu sprawdzenia zgodności stosowanych metod produkcji z wymaganiami. Na podstawie punktu 6.6 wymagań ogólnych, inżynier kontraktu został uprawniony do dokonywania

⁶⁵ Dalej: STWiORB.

⁶⁶ Norma o zasięgu krajowym, przyjęta w drodze konsensu i zatwierdzona przez krajową jednostkę normalizacyjną – Polski Komitet Normalizacyjny.

⁶⁷ Dalej: PZJ.

kontroli, pobierania próbek i badania materiałów w miejscu ich wytwarzania lub pozyskania.

(akta kontroli: tom I, str. 588-617, płyta CD nr 1, plik nr 332)

W PZJ o numerze referencyjnym 66/D/PZJ oraz STWiORB o nr D – 02.03.01 określono zasady kontroli przy budowie nasypów. Badania przydatności gruntów powinny być przeprowadzone na próbkach pobranych z każdej partii przeznaczonej do wbudowania w korpus ziemny pochodzącej z nowego źródła, jednak nie rzadziej niż jeden raz na 5000 m³. Założono, że zagęszczenie warstwy należy kontrolować nie rzadziej niż jeden raz na 2000 m³.

(akta kontroli: tom I, str. 588-617, płyta CD nr 1, plik nr 313)

W PZJ o numerze referencyjnym 129/D/PZJ oraz STWiORB o nr D – 04.04.02 STWiORB określono wymagania dla podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie w zakresie jakości mieszanki, warunków jej wbudowania oraz częstotliwość i zakres pomiarów już wykonanej podbudowy. Grubość podbudowy miała być mierzona w trzech punktach na każdej działce roboczej, lecz nie rzadziej niż raz na 400 m². Przed odbiorem grubość podbudowy miała być sprawdzona w trzech punktach, lecz nie rzadziej niż raz na 2000 m².

(akta kontroli: tom I, str. 588-617, płyta CD nr 1, plik nr 313)

W PZJ o numerze referencyjnym 79/D/PZJ oraz STWiORB o nr D – 04.07.01A określono wymagania kontrolne dla wykonania podbudowy z betonu asfaltowego. Rodzaj badań kontrolnych obejmował m.in.: mieszankę mineralno-asfaltową, uziarnienie, zawartość lepiszcza, gęstość i zawartość wolnych przestrzeni próbki, grubość warstwy asfaltowej, jej właściwości przeciwślizgowe oraz zagęszczenie. Kontrola miała obejmować również spadki poprzeczne nawierzchni, równość podłużną i poprzeczną oraz szerokość warstwy.

(akta kontroli: tom I, str. 588-617, płyta CD nr 1, plik nr 314)

W PZJ o numerze referencyjnym 83/D/PZJ oraz STWiORB o nr D – 05.03.05A określono wymagania kontrolne dla wykonania nawierzchni z betonu asfaltowego (warstwy ścieralnej). Zakres badań obejmował m.in.: właściwości wbudowanego lepiszcza – raz na 300 Mg⁶⁸, uziarnienie kruszywa – raz na 2000 Mg, zawartość wolnych przestrzeni – raz na 3000 Mg, grubość i wskaźnik zagęszczenia warstwy oraz wolną przestrzeń w warstwie – dwie próbki na 1 km jezdni. Kontrola miała obejmować również równość podłużną i poprzeczną warstwy.

(akta kontroli: tom I, str. 588-617, płyta CD nr 1, plik 314)

STWiORB w pkt 8.2 wymagań ogólnych wskazywał terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu. Określono, że odbioru będzie dokonywał Inżynier kontraktu, nie później niż w ciągu trzech dni od dnia zgłoszenia gotowości części robót wpisem do dziennika budowy i powiadomieniem inżyniera. Jakość i ilość robót oceniał Inżynier kontraktu na podstawie wyników badań laboratoryjnych i przeprowadzonych pomiarów w konfrontacji z dokumentacją projektową oraz STWiORB.

(akta kontroli: tom I, str. 588-617, płyta CD nr 1, plik 332)

Zasady odbiorów ostatecznych robót oraz wymagane dokumenty zostały zawarte w pkt 8.4. wymagań ogólnych STWiORB. Do dokonania odbioru ostatecznego została uprawniona komisja wyznaczona przez DSDiK w obecności Inżyniera kontraktu oraz przedstawicieli wykonawcy. Jako podstawowy dokument do dokonania odbioru wskazano protokół odbioru ostatecznego robót. Wymagane dokumenty do odbioru ostatecznego zostały wymienione w pkt 8.4.2 wymagań ogólnych STWiORB.

(akta kontroli: tom I, str. 588-617, płyta CD nr 1, plik 332)

⁶⁸ Megagram.

Pięcioletnią gwarancją została objęta warstwa ścierna nawierzchni. 10-letni okres gwarancji został ustanowiony dla: (1) pozostałych warstw konstrukcji nawierzchni; (2) oznakowania pionowego; (3) prefabrykatów betonowych; oraz (4) drogowych obiektów inżynierskich.

Czteroletnim okresem gwarancji objęto oznakowanie poziome, natomiast trzyletnim okresem objęto zieleń. Przyjęte okresy gwarancji w dokumentach przetargowych i zawartej umowie były tożsame.

(akta kontroli: tom XV, str. 459-524)

Niezależnie od uprawnień wynikających z tytułu gwarancji DSDiK przysługiwały uprawnienia wynikające z tytułu rękojmi za wady, o czym stanowiła subklauzula 11.13 w warunkach szczególnych kontraktu.

(akta kontroli: tom XV, str. 516)

Umowę zawarto zgodnie z projektem zawartym w SIWZ. W podpisanej umowie przewidziano kary umowne m.in. za: (1) brak lub nieterminową zapłatę należnego wynagrodzenia podwykonawcom; (2) nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo lub projektu jej zmiany, a także (3) nieprzedłożenie poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo.

W umowie zawarto również kary za: (1) przekroczenie czasu na ukończenie robót, (2) odstąpienie od wykonania umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy oraz (3) za niedotrzymanie terminów usunięcia wad, usterek lub wykonania zaległych prac.

(akta kontroli: tom XV, str. 310-453, 459-524)

Umowa zawierała również zapisy zabezpieczające interesy DSDiK w postaci kar umownych oraz odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. W umowie zawarto klauzulę zapłaty kary umownej:

- za przekroczenie czasu na ukończenie robót z przyczyn leżących po stronie wykonawcy w wysokości: 0,01% kwoty kontraktowej za każdy dzień zwłoki w pierwszych dwóch tygodniach oraz w wysokości 0,03% za każdy dzień począwszy od trzeciego tygodnia;
- za niewykonanie w terminie wymaganej ilości wykonania (kamienia milowego) w wysokości 0,01% kwoty kontraktowej za każdy dzień zwłoki;
- za niedotrzymanie któregośkolwiek z terminów usunięcia wad, usterek lub wykonania zaległych prac w wysokości 3 tys. zł za każdy dzień zwłoki;
- za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy: w wysokości 15% kwoty kontraktowej;
- za odstąpienie przez wykonawcę z kontraktu z przyczyn zależnych wyłączenie od zamawiającego w wysokości 15% kwoty kontraktowej;
- za niezgłoszenie któregośkolwiek z podwykonawców, dostawców lub usługodawców lub wykonanie przez podwykonawców innych robót niż wskazane w ofercie, w wysokości 0,5% kwoty kontraktowej.

(akta kontroli: tom XV, str. 500, 512-513)

2.2. Wewnętrzne zasady prowadzenia postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych zostały określone w zarządzeniach Dyrektora DSDiK. Dla skontrolowanych przetargów były to zarządzenia: nr 7/2021⁶⁹, 53/2019⁷⁰, nr 33/2018⁷¹ oraz 37/2016⁷². Zgodnie z § 20 tych zarządzeń, do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego realizowanego zgodnie z PZP powoływana była komisja przetargowa. Składała się ona minimum z trzech osób, działała na posiedzeniach i była zobowiązana do sporządzenia protokołu

⁶⁹ Z 12 lutego 2021 r.

⁷⁰ Z 19 grudnia 2019 r.

⁷¹ Z 20 sierpnia 2018 r.

⁷² Z 15 września 2016 r.

z postępowania. Prace komisji kończyły się z chwilą zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub unieważnienia postępowania.

(akta kontroli: tom XVII, str. 473-625)

DSDiK udzieliła zamówień publicznych, po przeprowadzeniu przetargów nieograniczonych na: „Prace projektowe i program funkcjonalno-użytkowy dla zadania: Budowa drogi wojewódzkiej nr 451” oraz „Pełnienie funkcji inżyniera kontraktu dla zadania: Budowa drogi wojewódzkiej nr 451”. Postępowania te zostały przeprowadzone również zgodnie z wewnątrznie przyjętymi procedurami.

(akta kontroli: tom XIV, str. 1-467)

Dla wskazanych zadań obowiązywały wytyczne w zakresie kwalifikalności wydatków na lata 2014-2020⁷³. Kwalifikowalność wydatków ze środków europejskich była przedmiotem kontroli Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu⁷⁴ oraz Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, działającej poprzez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego – Departament Funduszy Europejskich⁷⁵. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości w tym zakresie, poza udzieleniem zamówienia na pełnienie funkcji Inżyniera kontraktu.

Kontrola IZ wykazała, że w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu, DSDiK nie zawarła informacji wymaganych na podstawie art. 41 PZP, tj. warunków udziału w postępowaniu, wykazu oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, kryteriów oceny ofert i ich znaczenia oraz informacji na temat wadium.

(akta kontroli: tom X, str. 328-341, 368-397)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

DSDiK nierzetelnie opisała przedmiot zamówienia na „Budowę drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy” poprzez brak zawarcia w nim informacji pozyskanej w 2016 r.⁷⁶ o planowanej inwestycji dotyczącej rozbudowy cmentarza komunalnego przy ul. Wileńskiej w Oleśnicy. Przedmiotowej informacji nie przekazano wykonawcom również w toku postępowania przetargowego, a także wybranemu wykonawcy na wstępnym etapie prac projektowych. DSDiK, działając nierzetelnie, przedwcześnie⁷⁷ (tj. przed uzyskaniem przez Wykonawcę uzgodnienia z Zarządem Dróg Powiatowych w Oleśnicy dot. projektu budowlanego⁷⁸, w którym wskazano na kolizję pomiędzy drogą nr 451 a budową parkingu i zbiornika retencyjnego przy ww. cmentarzu) pozytywnie zaopiniowała dokumentację projektową, co było niezgodne z pkt I.1.5 i I.3.1 PFU.

Ujawnienie przedmiotowej kolizji po pozytywnym zaopiniowaniu sporządzonej przez Wykonawcę dokumentacji projektowej spowodowało wystąpienie Wykonawcy z roszczeniem nr 9 dotyczącym wydłużenia Czasu na Ukończenie oraz zwiększenia wynagrodzenia ze względu na potrzebę wprowadzenia zmian w dokumentacji projektowej, a także wystąpieniem w związku z tym robót dodatkowych i zaniechanych. Ostatecznie roszczenia Wykonawcy zostały uznane przez Zamawiającego, który w Aneksie nr 2 zwiększył jego wynagrodzenie o kwotę 1 039,0 tys. zł, a w Aneksie nr 3 o dalszą kwotę 288,4 tys. zł z tytułu kosztów

⁷³ Wytyczne w zakresie kwalifikalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Zatwierdzone 19 lipca 2017 r. przez Ministra Rozwoju i Finansów pismem MR/H 2014-2020/23(3)/07/2017.

⁷⁴ Dalej: IAS.

⁷⁵ Dalej: IZ.

⁷⁶ Pismo z 20 grudnia 2016 r., otrzymane z Urzędu Miasta Oleśnica przez wykonawcę PFU.

⁷⁷ Tj. 28 marca 2019 r.

⁷⁸ Nastąpiło to 4 kwietnia 2019 r.

poniesionych w związku wydłużeniem okresu realizacji zamówienia, a także wydłużył Czas na Ukończenie z powyższego tytułu o 67 dni.

(akta kontroli: tom XI, str. 11-173; tom XII, str. 79-250; tom XIII, str. 1-282; tom XV, str. 310-453)

Kierownik Działu Inwestycji i Remontów DSDiK wyjaśnił, że zapis o cmentarzu we wskazanym piśmie Urzędu Miasta Oleśnica, w opinii DSDiK, był zapisem informacyjnym, który nie określał ram czasowych realizacji inwestycji. Pismo traktowało o bliżej nieokreślonych planach rozbudowy cmentarza, na etapie procedowanego PFU, a pismo samo w sobie było informacją o MPZP potrzebną na etapie realizowanego PFU. Dlatego przedmiotowe pismo nie zostało przekazane Wykonawcy, ponieważ istotnym i zarazem wiążącym pismem dla Wykonawcy robót i całego procesu projektu budowlanego było pismo z 13 września 2016 r. Urzędu Gminy Oleśnica, uzgadniające rozwiązania przedstawione w PFU.

Dodał, że DSDiK uznała, iż przysługuje prawo do wydłużenia Czasu na Ukończenie i zwiększenie Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej, działając zgodnie z Subklauzulą 20.1 oraz po analizie przedłożonego Roszczenia nr 9. Uzyskanie uzgodnienia od Zarządu Dróg Powiatowych w Oleśnicy, które nastąpiło 4 kwietnia 2019 r. nie miało związku z wydaną decyzją przez DSDiK uwzględniającą Roszczenie nr 9.

(akta kontroli: tom X, str. 562-567)

NIK zwraca uwagę, że informację o planowanej rozbudowie cmentarza przekazał Urząd Miasta Oleśnica, a uzgodnienie, na które powołuje się Kierownik Działu Inwestycji i Remontów DSDiK pochodzi od Urzędu Gminy Oleśnica – tj. z innej jednostki samorządu terytorialnego. W związku z faktem, że w obszarze objętym planowaną Inwestycją mogły zachodzić zmiany dotyczące zagospodarowania terenu pomiędzy sporządzeniem PFU a przeprowadzeniem przetargu na wyłonienie wykonawcy drogi, zasadne było przekazanie wykonawcom wszelkich istotnych posiadanych informacji, które dotyczyły tego obszaru.

Z PFU (w pkt I.1.1, I.1.4, I.1.5, I.3.3.1) oraz trybu realizacji Inwestycji w formule „zaprojektuj i wybuduj” wynikało, że na etapie tworzenia projektu budowlanego może dojść do potrzeby uszczegółowienia rozwiązań projektowych lub zmian w stosunku do pierwotnych rozwiązań określonych w PFU, spowodowanych, między innymi zmianami sposobu zagospodarowania terenu jakie mogą zaistnieć na obszarze objętym Inwestycją pomiędzy czasem sporządzenia PFU i projektu budowlanego. W zaistniałej sytuacji uwzględnienie roszczenia Wykonawcy, zdaniem NIK, determinowane było zatem przede wszystkim przedwczesnym pozytywnym zaopiniowaniem dokumentacji projektowej, co miało miejsce 28 marca 2019 r., gdyż Wykonawca upatrywał w tej czynności zasadnicze źródło swojego roszczenia.

(akta kontroli: tom XIX, str. 361, 363)

OCENA CZĄSTKOWA

DSDiK wyłoniła wykonawcę Inwestycji zgodnie z PZP oraz wewnętrznymi regulacjami. W umowie na budowę drogi zabezpieczono interes Zamawiającego poprzez umieszczenie zapisów dotyczących kar umownych oraz wymagań dotyczących materiałów stosowanych w trakcie budowy, a także sposobu prowadzenia robót. W uregulowaniach wewnętrznych określono zasady wyłonienia wykonawców. Stosowano odpowiednie zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków współfinansowanych ze środków europejskich.

Nie w pełni rzetelnie opisano jednak przedmiot zamówienia (poprzez brak informacji o planowanej inwestycji dotyczącej rozbudowy cmentarza) i przedwześnie zaopiniowano pozytywnie dokumentację projektową, co doprowadziło do zwiększenia wynagrodzenia Wykonawcy o 1 327,4 tys. zł oraz przedłużenia Czasu na ukończenie o 67 dni.

3. Wykonanie obwodnicy oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

3.1. Zgodnie z zapisami umowy na budowę Drogi wojewódzkiej, Wykonawca zobowiązany był w trybie zaprojektuj i wybuduj do wykonania prac projektowych oraz robót budowlanych wraz z pozyskaniem dokumentów potwierdzających zdolność użytkową wybudowanych obiektów budowlanych⁷⁹ w ustalonym terminie, tj. do 31 sierpnia 2020 r.⁸⁰ Dzień podpisania ww. umowy był datą rozpoczęcia realizacji przedmiotowego zadania, w tym rozpoczęcia prac projektowych.

(akta kontroli: tom IX, str. 90-168, 311, plik 1)

Proces uzyskiwania kamienia milowego dla przedsięwzięcia w postaci decyzji administracyjnej zainicjowany został 4 listopada 2019 r. poprzez złożenie przez Wykonawcę, wniosku w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację Inwestycji drogowej⁸¹ pn. „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy”. O wszczętym postępowaniu administracyjnym w przedmiotowej sprawie Wojewoda Dolnośląski zawiadomił strony postępowania. Organ prowadzący⁸² analizując akta sprawy stwierdził, że przedłożone dokumenty wymagają uzupełnienia i wyjaśnienia ze strony wnioskodawcy, wobec czego Wojewoda Dolnośląski nałożył w drodze czterech postanowień⁸³ obowiązek usunięcia błędów występujących w złożonej dokumentacji⁸⁴. Inwestor sześciokrotnie⁸⁵ uzupełniał brakującą dokumentację odpowiadając na ww. postanowienia organu. Ponadto organ prowadzący zwracał się⁸⁶ do PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.⁸⁷ z prośbą o udzielenie stosownych informacji, które zostały przedłożone pismem 5 sierpnia 2020 r. (data wpływu: 14 sierpnia 2020 r.) oraz 7 sierpnia 2020 r. (data wpływu: 14 sierpnia 2020 r.). W trakcie trwania postępowania wpłynęły wnioski o udzielenie informacji o toczącym się postępowaniu oraz o możliwości zapoznania się z dokumentacją. Z uwagi na brak możliwości ówczesnego wejścia do siedziby Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu⁸⁸ celem osobistego zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, spowodowany ograniczeniami związanymi ze stanem epidemii COVID-19, organ udzielił wszelkich informacji oraz udostępnił wnioskowane dokumenty za pośrednictwem operatora pocztowego bądź przy pomocy poczty elektronicznej. Pismem z 15 czerwca 2020 r. (data wpływu: 22 czerwca 2020 r.) dwie

⁷⁹ Tj. decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub/i zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu do zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy w trybie art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.), dalej: ustawa Prawo budowlane.

⁸⁰ Tj. Czasie na Ukończenie – 740 dni, co stanowi dwa lata i dziewięć dni. Dalej także: CznU.

⁸¹ Dalej: ZRID.

⁸² Tj. Wojewoda Dolnośląski.

⁸³ Tj.: [1] nr 79/20 z 6 marca 2020 r.; [2] nr 229/20 z 19 czerwca 2020 r.; [3] nr 268/20 z 9 lipca 2020 r.; [4] nr 318/20 z 10 sierpnia 2020 r.

⁸⁴ Tj. m.in.: przedłożenie projektu czasowej i stałej organizacji ruchu; uzupełnienie projektu zagospodarowania terenu (część opisowa) o informacje dotyczące prędkości projektowej oraz prędkości miarodajnej projektowanych dróg; uzupełnienie projektu zagospodarowania terenu o informacje dotyczące parametrów technicznych projektowanych zjazdów; uzupełnienie projektu budowlanego o informację o iloczynnie ruchu na przejeździe kolejowo-drogowym na skrzyżowaniu linii kolejowej z projektowaną drogą wojewódzką nr 451; uzupełnienie projektu budowlanego o informacje dotyczące spełnienia warunków widoczności na przejeździe kolejowo-drogowym; uzupełnienie części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu o czytelne oznaczenie istniejącej infrastruktury oraz miejsc wpięcia projektowanych sieci elektroenergetycznych; uzupełnienie części architektoniczno-budowlanej projektu budowlanego – branża elektryczna, o część rysunkową oraz zwięzły opis techniczny, w tym rysunki przedstawiające projektowane słupy wraz z charakterystycznymi parametrami; uzupełnienie części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu o określenie orientacji położenia działki lub terenu w stosunku do sąsiednich terenów i stron świata; przedłożenie dostępności działek do dróg publicznych (dot. działki nr 18/1, AM-39, obręb 0002 Oleśnica); uzupełnienie analizy dostępności działek do dróg publicznych o oznaczenie dostępu wszystkich działek położonych wzdłuż projektowanej drogi; przedłożenie aktualnego uzgodnienia z Orange Polska S.A. z/s w Warszawie (przedłożone wcześniej uzgodnienie utraciło ważność).

⁸⁵ Pismami z: [1] 20 marca 2020 r. (data wpływu: 26 marca 2020 r.); [2] 3 czerwca 2020 r.; [3] 24 czerwca 2020 r. (data wpływu: 25 czerwca 2020 r.); [4] 17 lipca 2020 r. (data wpływu: 20 lipca 2020 r.); [5] 29 lipca 2020 r. (data wpływu: 30 lipca 2020 r.); [6] 19 sierpnia 2020 r. (data wpływu: 25 sierpnia 2020 r.).

⁸⁶ Pismem z 15 lipca 2020 r.

⁸⁷ Z siedzibą w Warszawie, Zakład Linii Kolejowych we Wrocławiu.

⁸⁸ Dalej: DUW.

strony postępowania wniosły uwagi do dokumentacji, po czym DSDiK⁸⁹ udzieliła Wojewodzie Dolnośląskiemu oraz stronom stosownych wyjaśnień. Finalnie ZRID został wydany 30 września 2020 r.⁹⁰ Mając na uwadze wystąpienie ww. obiektywnych przesłanek, rozpoczęto budowę 29 października 2020 r., tj. z sześciodniowym opóźnieniem⁹¹ względem pierwotnych założeń Wykonawcy zawartych w sprawozdaniu⁹². Data rozpoczęcia robót została udokumentowana stosownym wpisem kierownika budowy w dzienniku budowy⁹³, zgodnie z § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁹⁴. Kierownik budowy przed rozpoczęciem budowy potwierdził wpisem w dzienniku budowy otrzymanie od Inwestora zatwierdzonego przez Wojewodę Dolnośląskiego projektu budowlanego, zgodnie z art. 45a ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane oraz przejął teren budowy zgodnie z protokołem przekazania z 28 października 2020 r., zgodnie z art. 22 ust. pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli: tom IX, str. 97-125, 131-159, 311, plik 1)

W trakcie realizacji Inwestycji zostało podpisanych osiem aneksów⁹⁵, z czego trzy dotyczyły zmiany CznU: (1) Aneks nr 3 z 8 czerwca 2020 r. zmieniający termin z 31 sierpnia 2020 r. na 17 lipca 2021 r.; (2) Aneks nr 5 z 13 lipca 2021 r. zmieniający termin z 17 lipca 2021 r. na 6 listopada 2021 r.; (3) Aneks nr 7 z 5 listopada 2021 r. zmieniający termin z 6 listopada 2021 r. na 20 listopada 2021 r. Zmiany terminu aneksowanych umów były uzasadniane przesłankami, m.in.: (1) koniecznością korekty terminu i kwoty kontraktowej zadania związanych z opóźnieniem w uzyskaniu uzgodnień i decyzji administracyjnych oraz opracowania dokumentacji projektowej zamiennej wraz z wystąpieniem robót dodatkowych i zaniechanych⁹⁶; (2) koniecznością korekty terminu zadania, związaną z opóźnieniem w uzyskaniu uzgodnień i decyzji administracyjnych; (3) koniecznością zastosowania dodatkowych barier drogowych celem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

DSDiK w związku z przypadkami, w których uznała, że przewlekłe prowadzono postępowania w sprawie uzgodnień i decyzji administracyjnych⁹⁷, zwiększyła wynagrodzenie Wykonawcy, co było niezgodne z umową, o czym szerzej w „Sekcji nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom IX, str. 311, plik 1-21; tom XI, str. 144-173, 188-221; tom XII, str. 251-514; tom XV, str. 459-524)

Roboty budowlane na przedmiotowym zadaniu zostały zakończone 20 listopada 2021 r.⁹⁸, tj. w terminie o 446 dni dłuższym niż pierwotnie zakładano⁹⁹.

(akta kontroli: tom IX, str. 311, plik 1)

Czynności odbioru zostały przeprowadzone 13 grudnia 2021 r., z których sporządzono protokół odbioru końcowego¹⁰⁰ z realizacji inwestycji drogowej.

⁸⁹ Działająca za pośrednictwem pełnomocnika.

⁹⁰ Wraz z wydaną później zmieniającą ZRID decyzją Ministra Rozwoju i Technologii z 4 listopada 2021 r., znak sprawy: DLI-II.7621.70.2020.PMJ.9.

⁹¹ Względem pkt. 2 Sprawozdania kierownika budowy wraz z oświadczeniem o kompletności opracowania zawartym w części ogólnej A spisu zawartości dokumentacji powykonawczej (tom I).

⁹² Kierownika budowy (tom I dokumentacji powykonawczej).

⁹³ Nr 531/2020 r. (tom I), wydany 22 października 2020 r.

⁹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 963.

⁹⁵ Aneksy nr: [1] jeden z 12 grudnia 2019 r.; [2] dwa z 27 lutego 2020 r.; [3] trzy z 8 czerwca 2020 r.; [4] z 3 grudnia 2020 r.; [5] pięć z 13 lipca 2021 r.; [6] sześć z 5 października 2021 r.; [7] siedem z 5 listopada 2021 r.; [8] osiem z 18 listopada 2021 r.

⁹⁶ Opisanych w protokole konieczności nr 2.

⁹⁷ Dotyczyło to uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, ZRID oraz uzgodnień z PKP PLK S.A.

⁹⁸ Co zostało poświadczane stosownym wpisem kierownika budowy w dzienniku budowy.

⁹⁹ Zgodnie z ustalonym w Aneksie nr 7 z 5 listopada 2021 r. CznU.

¹⁰⁰ Znak ZO.7833.6.27-3.21 z 13 grudnia 2021 r.

W trakcie odbioru stwierdzono wady¹⁰¹ oraz wskazano termin na ich usunięcie¹⁰². W dniu 9 grudnia 2021 r. sporządzono protokół końcowy zakończenia robót i przekazania przejazdu kolejowo-drogowego do eksploatacji i odbioru terenu na rzecz przyjmującego¹⁰³, w którym po przeprowadzonych oględzinach komisji odbioru¹⁰⁴ nie stwierdzono wad, jednakże zostały uwzględnione stosowne uwagi¹⁰⁵. W dniu 24 grudnia 2021 r. wystawiono świadectwo przejęcia dla robót¹⁰⁶, w którym Wykonawca zobowiązał się kontynuować wszelkie niezakończone drobne prace w okresie zgłaszania wad¹⁰⁷. Wykonawca przekazał DSDiK dokumenty wykonawcy zgodnie z warunkami umownymi¹⁰⁸ i subklauzulą 1.1.6.1 warunków kontraktu.

(akta kontroli: tom IX, str. 282, plik 753-759)

Zawiadomienie o zakończeniu budowy¹⁰⁹ zostało przedłożone przez Zamawiającego 20 października 2021 r. w trybie art. 31¹ ust. 1 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 kryzysowych¹¹⁰. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego¹¹¹ 18 listopada 2021 r. wydał zaświadczenie o przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu budowy „drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy” w odniesieniu, co do którego nie zgłoszono sprzeciwu w drodze decyzji. W wyniku wykonania obwodnicy osiągnięto efekty i cel w postaci umożliwienia wyprowadzenia ruchu osobowego i tranzytowego poza miejscowość oraz podwyższenie komfortu jazdy, i tym samym poprawienia bezpieczeństwa ruchu.

(akta kontroli: tom IX, str. 282, plik 753-756, 311. plik 1,12)

3.2. Zakres rzeczowy Inwestycji obejmował: (1) usunięcie drzew i krzewów kolidujących z nowo zaprojektowaną infrastrukturą; (2) roboty rozbiórkowe; (3) roboty ziemne; (4) wbudowanie krawężników drogowych; (5) wybudowanie ścieżek rowerowych, ciągów pieszo rowerowych oraz chodników; (6) wybudowanie zjazdów indywidualnych i publicznych; (7) wybudowanie dróg serwisowych i placów do zawracania; (8) wybudowanie nowej kanalizacji deszczowej; (9) wybudowanie kanalizacji sanitarnej; (10) wybudowanie kanalizacji wodociągowej; (11) wykonanie rowów; (12) wykonanie przepustów w trasie głównej, pod drogami serwisowymi oraz pod zjazdami; (13) przebudowę istniejącej sieci kabli energetycznych SN¹¹²; (14) przebudowę istniejącej sieci niskiego napięcia; (15) budowę oświetlenia; (16) przebudowę istniejącej sieci wodociągowej; (17) przebudowę istniejących sieci teletechnicznych; (18) roboty nawierzchniowe i podbudowy z KŁM¹¹³; (19) wykonanie podbudowy z MMA¹¹⁴; (20) wykonanie warstwy ścieralnej z MMA; (21) wykonanie warstwy ścieralnej z SMA¹¹⁵; (22) nawierzchnię betonową przejazdu kolejowego;

¹⁰¹ M.in. uszkodzony punkt świetlny przy ul. Wileńskiej; braki w oznakowaniu poziomym w obrębie przejazdu kolejowego; sadzonki, które nie spełniały parametrów pod względem obvodu lub usytuowania korony (78 szt.).

¹⁰² Tj. na 31 marca 2022 r. wraz z przystąpieniem do eksploatacji.

¹⁰³ Tj. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Zakład Linii Kolejowych we Wrocławiu.

¹⁰⁴ Powołana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Zakład Linii Kolejowych we Wrocławiu.

¹⁰⁵ Tj.: (1) wyjaśnienie zasadności montażu znaku G3 bez sygnalizatora; (2) wprowadzenie i uzupełnienie oznakowania poziomego w obrębie przejazdu; (3) uzupełnienie dokumentacji powykonawczej; (4) na dzień odbioru robót – urządzenia zasilania były tymczasowe. Termin wprowadzenia zasilania tymczasowego wyznaczono do 31 marca 2022 r.

¹⁰⁶ Znak: OI/042/2021/AL.

¹⁰⁷ W tym liście zaległych robót, które muszą być wykonane przed upływem okresu zgłaszania wad lub innego wskazanego: (1) zasilanie urządzeń sterowniczych przejazdu kolejowego było tymczasowe. Termin wykonania zasilania docelowego – wskazano na 31 marca 2022 r.; (2) sadzonki nie spełniały parametrów pod względem obvodu lub usytuowania korony – przed upływem okresu zgłaszania wad.

¹⁰⁸ Z uwzględnieniem aneksów.

¹⁰⁹ Uzupełniono 2 listopada 2021 r.

¹¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 340, dalej: ustawa COVID-19.

¹¹¹ Dalej: DWINB.

¹¹² Tj. średniego napięcia.

¹¹³ Tj. kruszyw łamanych.

¹¹⁴ Tj. mieszanka mineralno-asfaltowa.

¹¹⁵ Tj. mieszanka mastyksowo-grysowa.

(23) wykonanie docelowego oznakowania poziomego i pionowego wraz z urządzeniami bezpieczeństwa ruchu; (24) wykonanie nasadzeń i terenów zielonych.

(akta kontroli: tom IX, str. 311, plik 1)

W trakcie realizacji robót budowlanych wystąpiły nieistotne¹¹⁶ zmiany od zatwierdzonego decyzją ZRID projektu budowlanego. Zmiany zostały również naniesione na poszczególne rysunki techniczne dokumentacji powykonawczej przez osobę¹¹⁷ posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń¹¹⁸. W stosunku do poszczególnych zmian przedkładano zapytania do projektanta, które były finalnie zatwierdzane przez inżyniera kontraktu. Procedurę zmiany uwzględniono w danych kontraktowych umowy na zaprojektowanie i wykonanie zadania oraz Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, przy czym procedury opisano w subklauzuli 13.3 Procedura Zmiany zawartej w warunkach szczególnych kontraktu, zgodnie z art. 144 ust. 1 PZP. Zakres wprowadzonych zmian był niezbędny dla prawidłowej realizacji kontraktu.

(akta kontroli: tom IX, str. 282, plik 279)

W czasie przeprowadzenia postępowania przetargowego w trybie zaprojektuj i wybuduj na zaprojektowanie i wybudowanie Obwodnicy Oleśnicy, załącznik „Projekt Zagospodarowania Terenu”¹¹⁹ stanowił uzupełnienie części opisowej PFU. Wówczas, część rysunkowa oraz opisowa PZT¹²⁰ zawierały informację o utworzeniu jednostronnie prowadzonej ścieżki rowerowej położonej równolegle w pasie budowy Obwodnicy Oleśnicy, jednakże na odcinku tym została wybudowana droga serwisowa.

(akta kontroli: tom IX, str. 311-316, plik 1, 23-457)

3.3. Funkcję Inżyniera kontraktu pełnił zewnętrzny podmiot, zgodnie z rolą, jaką przypisano inżynierowi kontraktu w „Warunkach kontraktowych dla Urządzeń oraz Projektowania i Budowy dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz robót inżynierskich i budowlanych projektowanych przez Wykonawcę”¹²¹ i warunkach kontraktu. Zgodnie z umową nr NI.2720.93.2019 z 11 maja 2020 r., nadzór sprawowały osoby wykonujące wskazane czynności w trakcie realizacji zamówienia: (1) główny inspektor nadzoru inwestorskiego robót drogowych; (2) inspektor nadzoru w specjalności sanitarnej; (3) specjalista ds. rozliczeń; (4) specjalista ds. roszczeń. Zgodnie z subklauzulą 1.1.2.7 warunków szczególnych kontraktu umowy na zaprojektowanie i wykonanie zadania, Wykonawca robót był zobowiązany do powołania personelu wykonawcy, w którego skład wchodził: (1) projektant¹²²; (2) kierownik budowy¹²³ oraz (3) kierownicy¹²⁴ robót budowlanych¹²⁵, wykonujący samodzielne funkcje techniczne w budownictwie.

¹¹⁶ Wykaz zmian nieistotnych do zatwierdzonego projektu budowlanego zawierał 61 zmian, m.in. w zakresie: geometrii rowów; geometrii zjazdu indywidualnego; geometrii oraz nawierzchni zjazdów (z bitumicznej na kostkę betonową); lokalizacji dwóch lamp oświetlenia ulicznego; lokalizacji studni kanalizacji deszczowej; geometrii placu do zawracania; rodzaju słupów sieci średniego napięcia (z podwójnego słupa krańcowego na słup pojedynczy krańcowy); wprowadzenia obrzeża betonowego ograniczającego ciąg pieszo-rowerowy; wykonania złącza kablowego.

¹¹⁷ Tj. głównego projektanta.

¹¹⁸ Nr ewidencyjny uprawnień: 228/02/DUW.

¹¹⁹ Dalej: PZT.

¹²⁰ Rys. nr 1.1 „plan sytuacyjny” z czerwca 2017 r.

¹²¹ Tj. FIDIC 1999 r., wydanie angielsko-polskie, 2000 r., Cosmopolis Consultant.

¹²² W tym nadzór autorski.

¹²³ Nr ewidencyjny uprawnień: 92/DOS/10 w specjalności drogowej do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń.

¹²⁴ W postaci sześciu osób.

¹²⁵ Nr ewidencyjne uprawnień kierowników robót: (1) 108/DOS/10 w specjalności drogowej do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń; (2) DOS/0181/WBS/19 w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociagowych i kanalizacyjnych do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń oraz 84/DOS/13 w specjalności drogowej do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń; (3) 465/01/DUW do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń: wodociagowych i kanalizacyjnych, cieplnych, wentylacyjnych i gazowych; (4) 174/DOS/09 w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń; (5) 214/92/UW w specjalności instalacyjno-inżynierskiej w zakresie sieci telekomunikacyjnej; (6) 392/DOS/15 w specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń.

Protokół odbioru końcowego robót zawierał istotne dane o zrealizowanej Inwestycji, w tym m.in.: (1) ewidencje aneksów do umowy na zaprojektowanie i wykonanie zadania; (2) rodzaj odbieranych robót; (3) informacje o Zamawiającym (utrzymującym) oraz wykonawcy robót; (4) informacje o członkach komisji odbiorowej; (5) informacje o obecnych osobach przy odbiorze; (6) datę rozpoczęcia oraz zakończenia robót; (7) informacje o terminowości realizowanej umowy, zgodności wykonanych robót z dokumentami kontraktowymi oraz z kosztorysem ofertowym¹²⁶, prawidłowości wykonania robót pod względem technicznym i technologicznym oraz o jakości robót; (8) informacje o ujawnionych niedoróbkach oraz usterkach kwalifikujących się do usunięcia; (9) postanowienie komisji odbioru o odebraniu obiektu i dopuszczenia do eksploatacji oraz wyznaczenia terminu usunięcia usterek; (10) ostateczną wartość odbieranych robót zawartym w zestawieniu ilości i wartości robót; (11) informacje o początku oraz zakończeniu okresu gwarancyjnego dla odebranych elementów obiektu. Roboty zanikające i ulegające zakryciu były kompletnie opisywane i ewidencjonowane¹²⁷ na protokołach technicznych odbioru robót montażowych i zanikowych na poszczególnych odcinkach robót w danej specjalności. Roboty przejściowo rozliczane były obmiarowo, w tym roboty ulegające zakryciu, uwzględniane były w kartach obmiaru w załączeniu do wniosków o przejściowe świadectwa płatności¹²⁸.

(akta kontroli: tom IX, str. 311, plik 1-21)

Kierownik budowy dokonywał stosownych wpisów w dzienniku budowy dotyczących przebiegu robót budowlanych. Kierownik budowy oraz kierownicy robót w danej specjalności zgłaszali do odbioru poszczególne odcinki robót, w następstwie których inspektorzy nadzoru inwestorskiego przeprowadzali kontrolę budowy, potwierdzali wykonanie robót w danym zakresie, dokonywali odbioru przedmiotowych robót oraz zezwalali na kontynuowanie dalszych prac. Wykonawca przyjmował do wiadomości informacje od inspektorów nadzoru¹²⁹, które były odnotowane w dziennikach budowy. Uprawniony geodeta na ostatnim etapie prac w danej specjalności wykonywał geodezyjną inwentaryzację powykonawczą, co potwierdzono wpisami w dziennikach budowy. Na etapie prac projektowych organizowane były rady techniczne¹³⁰ oraz posiedzenia ZOP, a na etapie realizacji przedsięwzięcia zwoływano rady budowy¹³¹, których przebieg był protokołowany. Przedmiotowe spotkania służyły poruszaniu pojawiających się w toku prac problemów, weryfikacji raportu o postępie prac i robót oraz przeglądu realizacji kontraktu w celu zachowania terminowości. Materiały użyte do wykonania Inwestycji były przedkładane inżynierowi kontraktu do akceptacji w postaci wniosków o zatwierdzenie¹³² wraz z wymaganą dokumentacją, w tym m.in. certyfikatami i deklaracjami zgodności z obowiązującymi normami do poszczególnych materiałów budowlanych w danej specjalności.

(akta kontroli: tom IX, str. 311, plik 1)

Stały nadzór autorski projektanta zagwarantowany był przez Wykonawcę robót, zgodnie z subklauzulą 5.1 warunków szczególnych kontraktu oraz § 3 umowy na budowę drogi. Na etapie realizacji robót nadzór autorski odpowiadał na zapytania skierowane do głównego projektanta za pośrednictwem kart nadzoru autorskiego,

¹²⁶ Kosztorysem powykonawczym.

¹²⁷ Uwzględniając przy tym wykonywanie badań techniczno-użytkowych oraz prób szczelności, m.in. odcinka sieci wodociągowej.

¹²⁸ Dalej: PŚP.

¹²⁹ M.in. konieczność pielęgnacji warstwy betonowej.

¹³⁰ Mające na celu omówienie bieżących spraw technicznych związanych z realizacją prac i robót objętych kontraktem.

¹³¹ Poruszano na nich tematykę m.in.: organizacji; ochrony środowiska; bezpieczeństwa i higieny pracy; spraw formalno-prawnych; dokumentacji projektowej; badań i zatwierdzeń materiałowych; kontroli jakości; harmonogramu; kontroli kosztów; poleceń inżyniera; zmian i korekt; ryzyka kontraktu; odbiorów robót oraz terminów.

¹³² Lub próśb o zatwierdzenie.

które zakresem obejmowały wprowadzanie rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie oraz rozwiązywanie występujących problemów technicznych związanych z realizacją prac i robót objętych kontraktem w poszczególnych specjalnościach, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli: tom IX, str. 311, plik 1-12)

DWINB wydając zaświadczenie o przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu budowy, działając w trybie art. 31^{zy}1 ust. 1 ustawy COVID-19, był zwolniony od przeprowadzenia obowiązkowej kontroli zgodnie z art. 59a ustawy Prawo budowlane. Kontrole wewnętrzne budowy podczas realizacji robót były prowadzone regularnie przez inspektorów nadzoru w poszczególnych specjalnościach.

(akta kontroli: tom IX, str. 311, plik 1,12)

W zakresie nośności drogi, równości poprzecznej i podłużnej oraz szorstkości nawierzchni, w opinii biegłego powołanego przez NIK, na podstawie badania ugięć metodą FWD, stwierdzono, że w odniesieniu do wymagań gwarancji nie były spełnione wymagania dla odcinka jednorodnego: 2, 3, 5 w zakresie wartości miarodajnych ugięcia oraz wskaźnika krzywizny. Dotyczyło to obu kierunków na analizowanej drodze. W zakresie odcinka 4 spełnione były wartości na granicy przedziału, natomiast dla odcinka 1 nieznacznie zawyżona była wartość wskaźnika krzywizny. W wyniku badań trwałości biegły stwierdził, że dla odcinków jednorodnych spełnione były wymagania trwałości zmęczeniowej, z uwzględnieniem dotychczasowego zużycia ze względu na eksploatację. W zakresie wykonania warstwy ścieralnej, warstwy wiążącej, podbudowy, podłoża oraz poboczy, w opinii biegłego oraz na podstawie sporządzonych odwiertów stwierdzono, że zidentyfikowane grubości niektórych warstw nie spełniają wymagań podanych w dokumentacji projektowej¹³³.

Badania materiałowe gruntu rodzimego w wybranych odwiertach potwierdziły jego stan zgodny ze stanem projektowanym. Uzyskane wymagania wartości wytrzymałości na ściskanie stabilizacji spoiwem hydraulicznym wskazały, że warstwa podłoża wzmocnionego spoiwem hydraulicznym w tym miejscu została wykonana prawidłowo.

Biegły stwierdził, że ze względu na aktualny ogólny stan drogi oraz uzyskane zasadniczo niektóre wysokie parametry materiałowe, eksploatacyjne nawierzchni (trwałości, równości, tarcie) oraz aktualny stan powierzchni nawierzchni nie jest racjonalne podejmowanie jakichkolwiek działań w celu kompleksowej wymiany nawierzchni. Nawierzchnia jest niejednorodna, ale posiada w większości obszarów wymagane trwałości oraz cechy eksploatacyjne. Ponadto, w celu zapewnienia wymaganego okresu użytkowania przedmiotowej drogi, należy przeprowadzać regularne zabiegi utrzymaniowe, w zakresie skarp, rowów i poboczy warunkujących właściwe odwodnienie drogi. Ponadto, biegły w swojej opinii zaleca przeprowadzenie okresowych badań, ugięć, szczególnie na odcinku, na którym uzyskano niezadowolające połączenie międzywarstwowe pomiędzy starymi warstwami nawierzchni.

(akta kontroli: tom XIX, str. 489-590)

3.4. Inżynier kontraktu miał prawo wnioskować do Zamawiającego o przeprowadzenie badań sprawdzających przez Zamawiającego w zakresie jego możliwości przedmiotu wykonywanych badań. Podejmował i odpowiadał za wszelkie decyzje, które dotyczyły wykonywania pomiarów lub badań oraz pobierania próbek, ewentualnie zlecenia tych czynności laboratorium, akceptowania, dokonywania wyników badań i pomiarów. Przy czym zgodnie z subklauzulą 7.1 Sposób realizacji umowy z wykonawcą robót, wszystkie zastosowane materiały, wyroby budowlane

¹³³ Tj. w STWIORB.

i urządzenia były dopuszczone do stosowania w budownictwie zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, w szczególności z ustawą Prawo budowlane i ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych¹³⁴. Każda partia opisana w kartach zatwierdzeń materiałowych dostarczona do robót posiadała dokumenty, określające w sposób jednoznaczny jej cechy. Produkty przemysłowe posiadały dokumenty wydane przez producenta, a w razie potrzeby poparte były wynikami badań przez niego wykonywanymi. Wykonawca zobowiązany był do prowadzenia badań w celu udokumentowania, że materiały uzyskane z dopuszczonego źródła w sposób ciągły spełniały wymagania opisane STWiORB w czasie realizacji robót.

(akta kontroli: tom IX, str. 311, plik 1-21)

Wykonawca opracował Program Zapewnienia Jakości¹³⁵, zgodnie z subklauzulą 4.9 Zapewnienie jakości, w którym określono zamierzony sposób wykonywania prac projektowych i pozostałych dokumentów wykonawcy, sposób realizacji robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót, pracę sprzętu, kadry technicznej i zespołów roboczych do poszczególnych robót. Wymogi określone w STWiORB i PZJ były realizowane. Inżynier kontraktu zatwierdzał karty zatwierdzeń materiałowych wraz z dokumentami potwierdzającymi jakość wbudowanych materiałów i dopuszczenia ich do stosowania w budownictwie¹³⁶. Na etapie realizacji Inwestycji nie wystąpiły przypadki przedłożenia do zatwierdzenia materiałów budowlanych nie spełniających wymagań kontraktowych, które miałyby być odrzucane przez nadzór inwestorski. Wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót były realizowane zgodnie ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót.

(akta kontroli: tom IX, str. 311, plik 1-21)

Zamawiający w okresie obowiązywania umowy z Wykonawcą robót na zaprojektowanie i wykonanie zadania inwestycyjnego, nie dokonał ponownego uzgodnienia zaktualizowanej¹³⁷ dokumentacji projektowej¹³⁸ w zakresie zgodności ze „Standardami projektowymi i wykonawczymi dla infrastruktury rowerowej”. Ponadto, DSDiK dokonała odbioru nierzetelnie sporządzonego projektu budowlanego. Powyższe zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom IX, str. 216-227, 233-236, 241-249, 311-316, plik 1, 23-457)

Mając na uwadze zapisy umowy na budowę drogi pomiędzy DSDiK a Wykonawcą robót, zleceniobiorca zobowiązany był w trybie zaprojektuj i wybuduj do wykonania prac projektowych oraz robót wraz z pozyskaniem dokumentów potwierdzających zdolność użytkową wybudowanych obiektów budowlanych, przy czym PFU nie zakładał budowy zjazdów indywidualnych na pola uprawne na odcinku od skrzyżowania z ul. Krzywoustego (początek budowy DW451) do skrzyżowania z ul. Strefową. Niemniej jednak, na przedmiotowym odcinku zostały wybudowane zjazdy indywidualne.

(akta kontroli: tom IX, str. 311-316, plik 1, 23-457)

3.5. W trakcie realizacji robót nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących możliwością odstąpienia od umowy. W protokole odbioru końcowego¹³⁹ z 13 grudnia 2021 r. komisja odbioru postanowiła odebrać obiekt i dopuścić do eksploatacji oraz wyznaczyć termin usunięcia usterek, z czego część ww. wad zostało usuniętych w zakładanym terminie. W dniu 9 grudnia 2021 r. spisano również protokół końcowy

¹³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1213.

¹³⁵ Dalej: PZJ.

¹³⁶ Tj. odpowiednio: deklaracje właściwości użytkowych, certyfikaty, atesty, karty techniczne wyrobów.

¹³⁷ Względem założeń uwzględnionych w koncepcji planu funkcjonalno-użytkowego.

¹³⁸ Tj. projekt budowlany (m.in. projekt zagospodarowania terenu).

¹³⁹ Znak: ZO.7833.6.27-3.21.

z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.¹⁴⁰ celem odbioru obiektu przejazdu kolejowo-drogowego oraz dopuszczenia do eksploatacji wraz z wyznaczeniem terminu usunięcia wad i usterek. Świadczenie przejęcia dla robót zostało wydane 24 grudnia 2021 r.

W przedmiotowym dokumencie została określona lista wszystkich zaległych robót, które muszą być wykonane przed upływem okresu zgłaszania wad¹⁴¹, zaległe roboty obejmowały: (1)¹⁴² zasilanie urządzeń sterowniczych przejazdu kolejowego jest tymczasowe¹⁴³; (2) sadzonki w większości nie spełniają parametrów pod względem obwodu lub usytuowania korony¹⁴⁴. W dniu 4 kwietnia 2022 r. spisano protokół usunięcia wad i usterek celem potwierdzenia usunięcia wady w zakresie nasadzeń 78 drzew niespełniających wymagań pod względem średnicy i parametrów korony w okresie zgłaszania wad. Wykonawca poinformował, że wykonanie zasilania urządzeń sterowniczych (przyłącza) przez TAURON Dystrybucja S.A. było uzależnione od zawarcia umowy o przyłączenie do sieci między inwestorem a gestorem sieci, w której wskazano termin przyłączenia obiektu do 8 czerwca 2023 r. Jednocześnie stwierdził, że zasilanie docelowe przejazdu kolejowego zostanie zrealizowane do 31 marca 2022 r., przy założeniu wyprzedzającego wykonania prac przez TAURON Dystrybucja S.A.¹⁴⁵ do 20 marca 2022 r., po których to wykonawca potrzebował siedem dni na realizację swojego zakresu robót. Po zrealizowaniu ww. prac, 22 sierpnia 2022 r. została spisana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. notatka służbowa, w której stwierdzono usunięcie usterek¹⁴⁶ opisanych w protokole końcowym z 9 grudnia 2021 r.

Przed dopuszczeniem nawierzchni do ruchu drogowego oraz powtórnie od czwartego do ósmego tygodnia, od oddania nawierzchni do eksploatacji, nie przeprowadzono badań właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom IX, str. 282, plik 753-759)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. DSDiK w związku z przypadkami, w których uznała, że przewlekłe prowadzono postępowania w sprawie uzyskania uzgodnień i decyzji administracyjnych¹⁴⁷, zwiększyła wynagrodzenie Wykonawcy ustalone w umowie łącznie o 1 519,7 tys. zł¹⁴⁸, pomimo że z postanowień Warunków Ogólnych i Szczególnych Kontraktu – Subklauzule 8.4. i 8.5. wynikało, że w takich przypadkach Wykonawca był uprawniony wyłącznie do przedłużenia Czasu na Ukończenie, który został przedłużony z tytułu ww. opóźnień łącznie o 301 dni¹⁴⁹. DSDiK w przypadku postępowań administracyjnych o wydanie pozwolenia wodnoprawnego i ZRID, nie zobowiązała Wykonawcy do wniesienia ponagieł, o których mowa w art. 37 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks

¹⁴⁰ Zakład Linii Kolejowych we Wrocławiu.

¹⁴¹ Lub innym wskazanym.

¹⁴² Przedmiotowa usterka pokrywała się również w zapisach usterek z protokołu odbioru obiektu przejazdu kolejowo-drogowego z 9 grudnia 2021 r.

¹⁴³ Termin usunięcia wady do 31 marca 2022 r.

¹⁴⁴ Przed upływem okresu zgłaszania wad, tj. na zieleni wynosiła trzy lata.

¹⁴⁵ W przypadku ewentualnego opóźnienia ze strony gestora lub przyjęcia innych ustaleń w ramach zawartej umowy przyłączeniowej wykonawcy, przy uwzględnieniu terminu wykonania prac do 20 marca 2022 r., termin ten musiał być odpowiednio aktualizowany dla uwzględnienia ostatecznych uzgodnień pomiędzy inwestorem a gestorem sieci.

¹⁴⁶ M.in.: (1) wyjaśnienie zasadności montażu znaku G3 bez sygnalizatora; (2) uzupełnienie oznakowania poziomego w obrębie przejazdu; (3) uzupełnienie dokumentacji powykonawczej, operat kołaudacyjny; (4) wprowadzenie docelowego zasilania urządzeń.

¹⁴⁷ Dotyczyło to uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, ZRID oraz uzgodnień z PKP PLK S.A.

¹⁴⁸ Zostało to dokonane Aneksami nr 3 (z ww. tytułu o kwotę 813,7 tys. zł) i nr 6 (z ww. tytułu o kwotę 706,0 tys. zł).

¹⁴⁹ Zostało to dokonane Aneksami nr 3 (z ww. tytułu o 189 dni) i nr 5 (o 112 dni). Ze względu na panującą sytuację epidemiczną termin uzyskania decyzji ZRID został Aneksem nr 3 wydłużony do 8 lipca 2020 r., a termin ukończenia prac do 17 lipca 2021 r., tj. 320 dni.

postępowania administracyjnego¹⁵⁰, celem przyspieszenia zakończenia tych postępowań, jak również samodzielnie nie wystąpiła z takimi ponagleniami, w sytuacji, gdy na gruncie umowy uznanie przez strony umowy, że do doszło opóźnień spowodowanych przez władze, mogło skutkować negatywnymi konsekwencjami dla Zamawiającego.

(akta kontroli: tom XI, str. 144-173, 188-221; tom XII, str. 251-514; tom XV, str. 459-524)

Jak wyjaśnił Kierownik Działu Inwestycji i Remontów DSDiK, z informacji uzyskanych od projektanta, będącego pełnomocnikiem inwestora, dotychczasowe doświadczenia ze współpracy z DUW oraz Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie wykazywały kompletną nieskuteczność tego elementu i komplikowanie postępowania przez organ, poprzez wydawanie kolejnych postanowień, które nic nie wnoszą do sprawy, a jedynie wydłużają procedurę. Dodał on również, że z przepisów wynika, że sam fakt złożenia wniosku o ponaglenie wstrzymuje bieg sprawy, co w konsekwencji wydłuża jeszcze bardziej bieg sprawy. Wyjaśnił on również, że przedmiotowa inwestycja była dofinansowana z środków Unii Europejskiej, które miały reżim terminowego wydatkowania środków, każde opóźnienie groziło cofnięciem kwoty dofinansowania lub nałożenia korekt nawet do wartości 100% inwestycji wraz z odsetkami. Wyjaśnił, że działania Wojewody Dolnośląskiego oraz Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu zostały uznane za przewlekłe przez Wykonawcę oraz DSDiK na podstawie art. 35 § 1 oraz 35 § 5 Kpa. Według wyliczeń DSDiK organ miał na załatwienie sprawy łącznie 114 dni, a postępowanie trwało 331 dni, co oznaczało przekroczenie terminu o 217 dni. W opinii DSDiK działania Wojewody Dolnośląskiego spełniały wszystkie przesłanki przewlekłości postępowania – prowadzenie postępowania w sposób nieefektywny, wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu, wykonywanie czynności pozornych. Wskazał on również, że znaczna część wezwań była wydana bez właściwej podstawy prawnej, była błędna lub nic nie wносиła do sprawy, czym naruszono art. 6 oraz 12 Kpa.

Kierownik Działu Inwestycji i Remontów DSDiK wyjaśnił również, że zgodnie z Subklauzulą 8.4 i 8.5 Warunków Kontraktu, jeżeli wystąpiły okoliczności uzasadniające przedłużenie Czasu na Ukończenie niezawinione przez Wykonawcę, to zgodnie z Subklauzulą nr 20.1 [Roszczenia Wykonawcy], Wykonawca również uprawniony jest do dodatkowej płatności. W opinii DSDiK powyższy przypadek należy traktować kompleksowo.

(akta kontroli: tom X, str. 562-567; tom XIX, str. 401-409)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 37 § 1 Kpa, stronie służy prawo wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych, ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność); 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Celem tych działań jest doprowadzenie do jak najszybszego zakończenia postępowania.

Wobec uregulowań zawartych subklauzulach 8.4 i 8.5 Warunków Szczególnych i Ogólnych Kontraktu, które w ww. okolicznościach przyznawały Wykonawcy uprawnienie wyłącznie do przedłużenia CznU, zwiększenie wynagrodzenia Wykonawcy było niezgodne z zawartą umową i warunkami ustalonymi dla wykonawców ubiegających się o udzielenie przedmiotowego zamówienia w postępowaniu przetargowym. Subklauzula 20.1 Warunków Ogólnych i Szczególnych Kontraktu nie stanowiła źródła uprawnienia do zwiększenia

¹⁵⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: Kpa.

wynagrodzenia, lecz określała sposób postępowania w przypadku wystąpienia roszczeń

(akta kontroli: tom XV, str. 459-524)

2. Zamawiający bez uzgodnienia¹⁵¹ dokumentacji projektowej¹⁵² z Instytutem Rozwoju Terytorialnego¹⁵³ w zakresie zgodności ze Standardami projektowymi i wykonawczymi dla infrastruktury rowerowej¹⁵⁴ zrezygnował z wykonania drogi rowerowej na odcinku od km 0+218 (na wysokości zjazdu indywidualnego działki nr 14/2, AM-40 obręb 0002 Oleśnica), a skończywszy w km ok. 0+460 – 0+470. Tym samym naruszył wymogi obowiązującej uchwały nr 4710/V/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 28 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Standardów projektowych i wykonawczych dla infrastruktury rowerowej województwa dolnośląskiego oraz uchwały nr 3847/V/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 31 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. „Dolnośląska Polityka Rowerowa” zawierającej ww. Standardy rowerowe.

Kierownik Działu Inwestycji i Remontów DSDiK wyjaśnił, że na etapie PFU uzgodniono z IRT koncepcję (propozycję zagospodarowania terenu), którą na etapie dalszych prac projektowych (przy uszczegółowieniu rozwiązań projektowych) Zamawiający dopuszcza modyfikować. Stwierdził, że na etapie projektu budowlanego Zamawiający uznał, że nie ma konieczności uzgadniania z IRT zaktualizowanej dokumentacji, ponieważ nie zmienia się przebiegu uzgodnionych tras. Procedurę uzgadniania projektu prowadził projektant na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Zamawiającego.

Dyrektor IRT w udzielonej informacji stwierdził, że mając na uwadze przywołane zapisy uchwały ws. Standardów rowerowych, zachodziła potrzeba ponownego zaopiniowania przez IRT dokumentacji projektowej w zakresie zgodności ze Standardami projektowymi i wykonawczymi dla infrastruktury rowerowej. Dodatkowo potwierdził, że przedmiotowa „zmiana projektu w zakresie rezygnacji z drogi dla rowerów¹⁵⁵ na rzecz drogi serwisowej, od skrzyżowania typu rondo przy ul. Strefowej w kierunku ul. Krzywoustego, nie była uzgadniana przez IRT”, przy czym „po dokonaniu zmiany DSDiK nie wystąpiła o ponowne uzgodnienie dokumentacji w zakresie Standardów rowerowych”.

NIK wskazuje, że zgodnie z uchwałą nr 3847/V/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 31 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. „Dolnośląska Polityka Rowerowa”, w związku z uchwałą nr 4710/V/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 28 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Standardów projektowych i wykonawczych dla infrastruktury rowerowej województwa dolnośląskiego, do stosowania ww. standardów zobowiązane zostały wszystkie jednostki organizacyjne województwa. Należało zatem dokonać również uzgodnienia projektu budowlanego w związku z wprowadzonymi zmianami w ww. zakresie w stosunku do PFU.

(akta kontroli: tom IX, str. 216-227, 233-236, 241-249, 311-316, plik 1, 23-457)

3. Przed dopuszczeniem nawierzchni do ruchu drogowego oraz powtórnie od czwartego do ósmego tygodnia, od oddania nawierzchni do eksploatacji, nie przeprowadzono badań właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni, co było niezgodne z § 171 ust. 1 pkt 3 oraz § 172 w związku z pkt 4.2 załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca

¹⁵¹ Względem założeń zawartych w koncepcji PFU.

¹⁵² Tj. projektu budowlanego.

¹⁵³ Jednostka organizacyjna Województwa Dolnośląskiego działająca w formie jednostki budżetowej. Dalej: IRT.

¹⁵⁴ Dalej: Standardy rowerowe.

¹⁵⁵ Tj. ścieżki rowerowej.

1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹⁵⁶.

Inspektor nadzoru inwestorskiego wyjaśniła, że pomiar właściwości przeciwślizgowych nawierzchni wykonuje się w temperaturze otoczenia od 5 stopni C do 30 stopni C. Z uwagi na oddanie do eksploatacji drogi 13 grudnia 2021 r. warunki atmosferyczne uniemożliwiły wykonanie pomiaru w terminie od 4 do 8 tygodni po oddaniu drogi do eksploatacji, ponieważ ww. rozporządzenie nie określa parametrów miarodajnego współczynnika tarcia nawierzchni po np. czterech miesiącach od oddania drogi do użytkowania, wynik otrzymany na wiosnę 2022 r. byłby niemiarodajny.

NIK wskazuje, że zgodnie z ww. rozporządzeniem przed dopuszczeniem drogi do użytkowania wymagane było przeprowadzenie badań właściwości przeciwpoślizgowych. W przypadku powtórnego badania, jeżeli warunki atmosferyczne uniemożliwiły jego wykonanie w okresie od czterech do ośmiu tygodni od oddania nawierzchni do eksploatacji, należało wykonać pomiar z najmniejszym możliwym opóźnieniem. Ponadto z warunków Gwarancji Jakości wynikał obowiązek zachowania określonego poziomu miarodajnego współczynnika tarcia nawierzchni przez cały okres objęty gwarancją.

(akta kontroli: tom X, str. 461-478; tom XIX, str. 594-607)

OCENA CZĄSTKOWA

Budowa Obwodnicy Oleśnicy przebiegała zgodnie z harmonogramem (po zmianach), jednakże w terminie o 415 dni dłuższym niż pierwotnie zakładano. W wyniku wykonania Obwodnicy Oleśnicy osiągnięto efekty i cel w postaci umożliwienia wyprowadzenia ruchu osobowego i tranzytowego poza miejscowość oraz podwyższenie komfortu jazdy, i tym samym poprawienia bezpieczeństwa ruchu. W zakresie rzeczowym Inwestycji wystąpiły nieistotne zmiany od zatwierdzonego projektu budowlanego.

Jako nieprawidłowe oceniono, że Zamawiający bez uzgodnienia z IRT zrezygnował z wykonania fragmentu drogi rowerowej.

Przed dopuszczeniem nawierzchni do ruchu drogowego oraz powtórnie od czwartego do ósmego tygodnia, od oddania nawierzchni do eksploatacji, nie przeprowadzono badań właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni.

Jako nieprawidłowe oceniono także zwiększenie wynagrodzenia Wykonawcy o 1 519,7 tys. zł, pomimo że warunki ogólne i szczególne kontraktu nie przewidywały takiej możliwości w przypadku uznania, że Wykonawca doznał opóźnień na skutek przewlekłego prowadzenia postępowań w sprawie uzgodnień oraz wydania decyzji administracyjnych. Nadto DSDiK nie doprowadziła do podjęcia działań mających na celu niezwłoczne uzyskanie wymaganych decyzji administracyjnych w postaci wniesienia ponagieł w prowadzonych postępowaniach.

OBSZAR

4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą

Opis stanu faktycznego

4.1. W DSDiK zadania związane z prowadzeniem przeglądów gwarancyjnych zostały przypisane do zadań Działu Gwarancji i Odbiorów, natomiast zadania związane z utrzymaniem nawierzchni dróg i ich oznakowania oraz przeprowadzaniem okresowych kontroli stanu dróg, w tym prowadzeniem dziennika objazdu dróg¹⁵⁷ – zostały przypisane do zadań Służby Utrzymaniowej.

(akta kontroli: tom I, str. 22-53, 59-155)

¹⁵⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.

¹⁵⁷ Dalej: DOD.

Zasady dokumentowania okresowych kontroli zostały zawarte w Instrukcji przeprowadzania przeglądów dróg wojewódzkich będących w zarządzie DSDiK, wprowadzonej zarządzeniem nr 29/2012 Dyrektora DSDiK¹⁵⁸ z 14 czerwca 2012 r. oraz w zarządzeniu nr 16/2017 z 11 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania Procedury postępowania przy przeglądach gwarancyjnych. Zasady dotyczące rocznych przeglądów gwarancyjnych zostały również zawarte w umowie na budowę drogi.

(akta kontroli: tom X, str. 149-167, 462-476)

Od 20 grudnia 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych¹⁵⁹ DSDiK dokonała: (1) trzech rocznych przeglądów gwarancyjnych – 14 października 2022 r.¹⁶⁰, 31 października 2023 r.¹⁶¹ oraz 14-16 maja 2024 r.¹⁶²; oraz (2) dwóch okresowych kontroli rocznych – 20 października 2022 r.¹⁶³ oraz 21 sierpnia 2023 r.¹⁶⁴.

(akta kontroli: tom X, str. 1-31, 217-218, 240-241, 632-638)

Dla badanej Inwestycji dzienniki objazdu dróg prowadzono od 2021 r., tj. od czasu przyjęcia drogi do użytkowania.

(akta kontroli: tom X, str. 32-125)

Do najczęściej ustalanych przez DSDiK potrzeb naprawczych i konserwacyjnych należało: [1] w trakcie objazdów dróg: lokalne uzupełnienie nawierzchni oraz usterki w oznakowaniu pionowym; [2] w związku z rocznymi przeglądami gwarancyjnymi: lokalnie wytarte oznakowanie poziome; uszkodzenie nawierzchni ścieżki rowerowej oraz lokalne ubytki w poboczach; [3] w związku z okresowymi kontrolami rocznymi: zamulone przepusty; niezadowalający stan nawierzchni chodników; miejscowo skorodowane i zanieczyszczone bariery chodnikowe wygradzeniowe U-12a; lokalnie niekompletne oznakowanie poziome; lokalne braki słupków prowadzących U-1a.

W protokołach z okresowych rocznych kontroli podstawowych oraz protokołach z przeglądów gwarancyjnych nie podawano dokładnego miejsca stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom X, str. 1-125, 217-218, 240-241)

Zgodnie z pkt II.2.5 „dokumentowanie przeglądów bieżących” instrukcji w sprawie przeglądów w trakcie wykonywania objazdu dróg, pracownicy DSDiK mieli obowiązek dodatkowo wykonywać wideorejestrację stanu technicznego drogi, co było prowadzone. W DOD nie podawano lokalizacji, tj. kilometraża drogi lub adresu w systemie referencyjnym, stwierdzonych usterek, braków lub uszkodzeń oraz nie wskazywano terminu realizacji zaleceń pokontrolnych. W przypadku dwóch objętych badaniem wpisów do DOD nie podano daty wykonania zalecenia pokontrolnego, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom X, str. 32-125)

Na podstawie pkt III.1.3 „zasady ogólne” przeglądów podstawowych i rozszerzonych instrukcji w sprawie przeglądów, przeglądy powinny być wykonywane w maju każdego roku. Przeglądy drogi DW451 zostały przeprowadzone w: lipcu 2023 r. oraz w październiku 2022 r., o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Na podstawie pkt II.2.3 instrukcji w sprawie przeglądów, Kierownik Służby Utrzymaniowej minimum raz w miesiącu powinien przeprowadzić kontrolę wykonywania bieżących przeglądów dróg. Kontrole wykonywania bieżących

¹⁵⁸ Zarządzenie w sprawie przeprowadzania przeglądów dróg wojewódzkich oraz obiektów mostowych, tuneli i przepustów zlokalizowanych w ciągu dróg wojewódzkich będących w zarządzie DSDiK. Dalej: instrukcja w sprawie przeglądów. Zmienione zarządzeniami nr: 235/2014 z 29 grudnia 2014 r. oraz 36/2017 z 14 września 2017 r.

¹⁵⁹ Patrz przypis nr 3.

¹⁶⁰ Protokół nr ZO.7833.12-3.21.1.

¹⁶¹ Protokół nr ZO.5031.21.12.

¹⁶² Protokół nr ZO.5031.21.12.

¹⁶³ Przegląd Nr 1/451/2022.

¹⁶⁴ Przegląd Nr 1/451/2023.

przeglądów dróg nie były przeprowadzane i odnotowywane w DOD, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom X, str. 32-125, 462-476)

Od chwili oddania drogi do użytkowania do dnia zakończenia kontroli nie przeprowadzono żadnego z badań wymienionych w części III – część szczegółowa gwarancji jakości – umowy na budowę drogi – w szczególności dla oceny nawierzchni, tj.: (1) szorstkości nawierzchni (miarodajny współczynnik tarcia), (2) równości poprzecznej (miarodajna głębokość koleiny), (3) równości podłużnej, (4) stanu nawierzchni oraz (5) nośności nawierzchni. Kierownik Działu Utrzymania i Remontów DSDiK wyjaśnił, że ze względu na brak stwierdzonych uszkodzeń w trakcie objazdów dróg i przeglądów nie było konieczności przeprowadzania takich badań.

(akta kontroli: tom X, str. 263-278)

W toku kontroli przeprowadzone zostały oględziny przedmiotowej inwestycji 15 lutego 2024 r. oraz 7 marca 2024 r. W trakcie oględzin stwierdzono wystąpienie bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego związanego z: (1) dostępem do przewodów elektrycznych w lampie oświetleniowej na rondzie przy ul. Strefowej; (2) dostępem do przewodów elektrycznych w skrzynkach zlokalizowanych przy przejeździe kolejowym; (3) brakiem jednej pokrywy do studzienki kanalizacyjnej oraz swobodnego dostępu do drugiej studzienki (niedokręcona pokrywa) na wysokości przejazdu kolejowego. Stwierdzono również możliwość powstania znacznej szkody w mieniu poprzez przerwanie rowu odwadniającego i infiltracji wody pod podstawę drogi, o czym powiadomiono kierownika jednostki kontrolowanej 16 lutego 2024 r. W odpowiedzi na powyższe, kierownik jednostki kontrolowanej w toku realizowanej kontroli podjął się dokonania działań naprawczych, a w następstwie pisemnie zadeklarował¹⁶⁵ o usunięciu trzech z czterech¹⁶⁶ (75%) występujących nieprawidłowości. Weryfikacja realizacji powyższych działań została potwierdzona powtórными oględzinami z 7 marca 2024 r.

(akta kontroli: tom IX, str. 292-295)

Przeprowadzone oględziny wykazały również szereg nieprawidłowości związanych z utrzymaniem drogi w czystości oraz we właściwym stanie technicznym, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom I, str. 644-649, 685-688)

4.2. Wyniki okresowych kontroli rocznych dokumentowano w protokołach. Nie wykonywano dokumentacji fotograficznej usterek, które wymagały prac konserwacyjnych lub naprawczych. Zgodnie z pkt III.2.2 „dokumentowanie oraz analiza przeglądów” instrukcji w sprawie przeglądów podczas wykonywania przeglądów, należało dokonywać wideorejestracji stanu technicznego drogi, co było realizowane. Zgodnie z pkt III.2.4 dokumentację fotograficzną sporządzało się w czasie przeglądu rozszerzonego drogi, jednak w okresie objętym kontrolą nie zaszła konieczność przeprowadzenia takiego przeglądu.

(akta kontroli: tom X, str. 1-31)

Analiza protokołów z okresowych kontroli rocznych wykazała, że: [1] protokół z kontroli nr 1/451/2022 zawierał wszystkie wymagane elementy wynikające z art. 62a ustawy Prawo budowlane; [2] protokół z kontroli nr 1/451/2023 nie zawierał zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokole z poprzedniej kontroli nr 1/451/2022. Obowiązek umieszczania niewykonanych zaleceń wynikał z art. 62a ust. 2 pkt 9 ustawy Prawo budowlane; [3] w żadnym z protokołów w zaleceniach nie wskazano terminu wykonania czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości; [4] do żadnego z protokołów nie załączono kopii zaświadczeń

¹⁶⁵ Pismem o znaku: ND.0910.1.2024.MS z 20 lutego 2024 r.

¹⁶⁶ Zawiadomiono PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych we Wrocławiu o ujawnionej nieprawidłowości zlokalizowanej przy przejeździe kolejowym i wezwaniu do jej pilnego usunięcia.

o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Szerszy opis nieprawidłowości w ww. zakresie zawarto w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Analiza przeprowadzonych rocznych przeglądów gwarancyjnych wykazała, że:

- niezgodnie z protokołem nr ZO.7833.12-3.21.I z 14 października 2022 r. z rocznego przeglądu gwarancyjnego, DSDiK nie wyegzekwowała od wykonawcy obowiązku przesłania pisemnego powiadomienia o zamiarze wejścia na inwestycję w celu usunięcia nieprawidłowości wraz z podaniem terminu przystąpienia do robót;
- niezgodnie z pkt II.4.4 – Gwarancji jakości¹⁶⁷ nie wyegzekwowano od wykonawcy obowiązku wyznaczenia co najmniej dwóch osób do dokonania przeglądów gwarancyjnych w 2022 r. oraz w 2023 r.;
- niezgodnie z pkt II.5.3 – Gwarancji jakości, DSDiK wyraziła zgodę na zmianę terminu usunięcia wad przez wykonawcę z 15 grudnia 2023 r. na 22 grudnia 2023 r.;
- niezgodnie z pkt II.5.4 – Gwarancji jakości, DSDiK nie stwierdziła usunięcia wad wskazanych w protokole nr ZO.7833.12-3.21.I w formie protokołu odbioru prac z usuwania wady;
- niezgodnie z pkt III.6.2 – Gwarancji jakości – nie dokonano oceny przepustów jako drogowych obiektów inżynierskich;
- DSDiK nie nałożyła na wykonawcę kary umownej za niedotrzymanie terminu usunięcia wad, usterek określonych lub ujawnionych w protokole z przeglądu, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom X, str. 263-278, 297-321)

4.3. W badanym okresie nie zaistniał obowiązek przeprowadzenia okresowej kontroli pięcioletniej.

W wyniku przeprowadzonych okresowych kontroli rocznych stwierdzono nieprawidłowości. Dotyczyły one: (1) zawyżenia lub zaniżenia poboczy oraz występowania wybojów; (2) występowania zamulonych przepustów; (3) uszkodzenia chodników z nawierzchni bitumicznej i płytek betonowych; (4) miejscowego zanieczyszczenia i skorodowania barier chodnikowych wygradzeniowych U-12a; (5) występowania lokalnie skorodowanego i wyblakłego oznakowania pionowego; (6) występowania lokalnie niekompletnego oznakowania poziomego (w protokole nr 1/451/2023); (7) lokalnych braków słupków prowadzących U-1a, ich uszkodzenia oraz zanieczyszczenia; (8) zieleni – korony przydrożnych drzew wymagały cięć redukcyjnych; oraz (9) skrzyżowań z innymi drogami oraz zjazdów gruntowych i utwardzanych. W obu protokołach stwierdzono stan od złego i niezadowolającego do stanu dobrego, bez wskazania, którego skrzyżowania lub zjazdu stan ten dotyczy. DSDiK nie wykonała zaleceń wynikających z rocznych przeglądów okresowych, co naruszało art. 61 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom X, str. 1-31)

4.4. Umowa na budowę drogi precyzowała warunki gwarancji jakości na wykonane roboty, co zostało opisane w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W okresie objętym kontrolą dokonywano remontów i napraw DW451. Konieczność tych napraw wystąpiła w okresie objętym gwarancją i DSDiK nie poniosła żadnych kosztów związanych z usunięciem usterek. DSDiK była ubezpieczona od odpowiedzialności cywilnej za powstałe szkody komunikacyjne.

¹⁶⁷ Stanowiącej część składową umowy nr NI.2720.41.2018 z 22 sierpnia 2018 r.

DSDiK nie dysponowała dokumentami dotyczącymi usunięcia usterek stwierdzonych na DW451, co było działaniem nierzetelnym, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom X, str. 263-269)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. DOD za lata 2021-2024 dla DW451 nie były prowadzone w sposób zgodny ze wzorem DOD stanowiącym załącznik 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 tunelom¹⁶⁸ oraz w sposób niezgodny z pkt II.2.3 instrukcji w sprawie przeglądów. W objętych badaniem DOD nie podawano lokalizacji, tj. kilometrażu drogi lub adresu w systemie referencyjnym, stwierdzonych usterek, braków lub uszkodzeń oraz nie wskazywano terminu realizacji zaleceń pokontrolnych oraz nie przeprowadzono kontroli wykonania bieżących przeglądów dróg oraz analizy zaleceń pokontrolnych.

W przypadku dwóch wpisów: pod numerem 53 w DOD z 2022 r. oraz pod numerem 68 w DOD z 2023 r., nie podano daty wykonania usunięcia stwierdzonych uchybień.

(akta kontroli: tom X, str. 32-125, 263-266, 462-485)

Inspektor Służby Utrzymaniowej DSDiK odpowiedzialny za prowadzenie wskazanych DOD wyjaśnił, że termin realizacji zaleceń pokontrolnych nie został wskazywany, ponieważ wymienione drogi utrzymywane są w ramach porozumienia w sprawie powierzenia zadań w zakresie utrzymania dróg wojewódzkich z poszczególnymi powiatami i gminami. Zgodnie z tymi postanowieniami zadania związane z utrzymaniem dróg wojewódzkich mające wpływ na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego powinny zostać wykonane przez daną jednostkę w ciągu 24 godzin od zgłoszenia, a w pozostałych przypadkach w terminie do pięciu dni. Dodatkowo miejsca stwierdzonych nieprawidłowości dokumentowane jest w większości na nagraniach z objazdu dróg.

W przypadku wpisu pod numerem 53, uszkodzone miejsce zostało zabezpieczone, co zostało odnotowane w kolumnie „zalecenia pokontrolne i termin realizacji”. W przypadku wpisu pod numerem 68, nie podano daty usunięcia z powodu przeoczenia.

(akta kontroli: tom X, str. 267-278)

NIK wskazuje, że zakres informacji umieszczanych w DOD wynika z treści przywołanego załącznika do ww. rozporządzenia i w związku z tym należało prowadzić DOD zgodnie z obowiązującym prawem.

Kierownik Służby Utrzymaniowej DSDiK wyjaśnił także, że kontrola wykonywanych przeglądów dróg jest realizowana na bieżąco i systematycznie prowadzone są kontrole w zakresie częstotliwości i rzetelności objazdów. Jednocześnie przyznał, że w DOD nie odnotowywano faktu przeprowadzenia ich kontroli.

(akta kontroli tom X, str. 263-278, 462-476)

NIK wskazuje, że zgodnie z pkt II.2.3 tej instrukcji, Kierownik Służby Utrzymaniowej DSDiK minimum raz w miesiącu powinien przeprowadzić kontrolę wykonywania bieżących przeglądów dróg. Kontroli podlegała częstotliwość

¹⁶⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

objazdów i rzetelność wpisów. Należało również dokonać analizy zaleceń pokontrolnych, aby ocenić, czy były wystarczające do usunięcia zauważonych usterek, braków i uszkodzeń. Przeprowadzenie kontroli należało udokumentować w DOD.

2. DW451 była utrzymywana w nienależytym stanie, co zostało uznane jako działanie nierzetelne. W trakcie przeprowadzonych oględzin 15 lutego 2024 r. oraz 7 marca 2024 r. kontrolerzy NIK stwierdzili: [1] zaśmiecenie rowów odwadniających oraz przepustów; [2] zanieczyszczenie jezdni piaskiem oraz żwirem; [3] wytarte oznakowanie poziome; [4] przekrzywienie oznakowania pionowego; [5] zarwania skarp oraz rowów odwadniających; [6] niedrożne przepusty oraz zamulone rowy odwadniające; [7] niekompletne oznakowanie drogi słupkami prowadzącymi U-1a oraz niekompletne oznakowanie pasa drogowego; [8] przekrzywione słupki prowadzące U-1b; [9] niekompletne słupki blokujące U-12c; [10] niestabilną obudowę przepustów drogowych; [11] ubytki w nawierzchni przy zjazdach z rond; [12] nieumieszczenie znaków kilometrowych U-7 oraz znaków hektometrowych U-8 na słupkach prowadzących; [13] umieszczenie słupków wskaźnikowych G-1a, G-1c i G-1d na nieodpowiedniej wysokości, odpowiednio 40 cm, 42 cm oraz 46 cm.

Niewłaściwe utrzymanie drogi zostało wykazane również w opinii biegłego.

(akta kontroli: tom I, str. 644-649, 685-688; tom X, str. 622-623)

Inspektor Służby Utrzymaniowej DSDiK wyjaśniła, że nie umieszczono znaków kilometrażowych oraz znaków hektometrowych z uwagi na zamiar planowanej zmiany numeracji dróg wojewódzkich. Zgodnie z zarządzeniem nr 7 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad od 11 kwietnia 2024 r. wschodnia obwodnica Oleśnicy jest ciągiem drogi wojewódzkiej 396.

Kierownik Działu Inwestycji i Remontów DSDiK wyjaśnił, że wprowadzenie kilometrażu DW451 wymagałoby również zmiany dalszego kilometrażu i słupków prowadzących już w istniejącej drodze, tak aby nie dublować kilometracji drogi, w związku z czym podjęto decyzję o nie umieszczaniu numeracji U-7 i U-8 na DW451.

(akta kontroli: tom X, str. 622-627)

NIK wskazuje, że obowiązek umieszczania wskazanych znaków został zawarty w pkt 3 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁶⁹.

Kierownik Działu Inwestycji i Remontów DSDiK wyjaśnił, że słupki wskaźnikowe typu G zostały zamontowane na wymaganej wysokości. Komisja odbiorowa nie stwierdziła nieprawidłowości z tym związanych. Po dwóch latach eksploatacji mogło dojść do sytuacji, że omawiane znaki przesunęły się lub doszło do zmiany wysokości terenu. Wskazane odchyłki nie były na tyle duże, aby były zauważalne podczas cyklicznych objazdów drogi i nie stanowiły zagrożenia na bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli: tom X, str. 622-627)

NIK wskazuje, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych znaki G-1 powinny być umieszczone na wysokości minimum 0.50 m.

¹⁶⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.

Inspektor Służby Utrzymaniowej DSDiK oświadczyła, że zadania związane z czyszczeniem rowów odwadniających oraz nawierzchni, a także uzupełnianiem znaków poziomych i utrzymaniem znaków pionowych i słupków wskaźnikowych są wykonywane corocznie po poprawie pogody i temperatury. W 2024 r. zadania z tym związane jeszcze się nie odbyły.

(akta kontroli: tom I, str. 644-648; tom X, str. 622-627)

Kierownik Służby Utrzymaniowej DSDiK wyjaśnił, że zadania związane z remontem cząstkowym nawierzchni i poboczy oraz oczyszczaniem kanalizacji deszczowej są prowadzone corocznie. Roboty te są wykonywane w miejscach stwarzających największe zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego.

(akta kontroli: tom X, str. 320)

W toku kontroli DSDiK poinformowała o usunięciu zanieczyszczeń z rowów odwadniających i przepustów oraz o uzupełnieniu słupków prowadzących U-1a i wyprostowaniu słupków U1-b. Prace związane z ponownym umieszczeniem słupków w pasie drogowym zostały zlecone Dolnośląskiemu Biuru Geodezji i Terenów Rolnych we Wrocławiu.

(akta kontroli: tom X, str. 625-626)

3. Termin przeprowadzenia rocznych przeglądów podstawowych DW451 był niezgodny z instrukcją w sprawie przeglądów. Zgodnie z ust. 3 pkt III.1 tej instrukcji przeglądy podstawowe (roczne) oraz rozszerzone (pięcioletnie) powinny być wykonywane w maju. Przeglądy drogi DW 451 zostały przeprowadzone w październiku 2022 r. – protokół nr 1/451/2022 oraz w lipcu 2023 r. – protokół nr 1/451/2023.

(akta kontroli: tom X str. 263-266, 462-476)

Kierownik Służby Utrzymaniowej DSDiK wyjaśnił, że rok 2022 był rokiem epidemii COVID-19, co było bezpośrednią przyczyną wykonania przeglądu po terminie wskazanym w instrukcji. Przyczyna przeprowadzenia w 2023 r. przeglądu po terminie nie została podana.

(akta kontroli: tom X, str. 267-278)

4. W protokole z okresowej kontroli rocznej przeglądu podstawowego nr 1/451/2023 z 21 sierpnia 2023 r. nie umieszczono zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokole z poprzedniej okresowej kontroli, co było naruszeniem obowiązku wynikającego z art. 62a ust. 2 pkt 9 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli: tom X, str. 1-31, 263-266)

Kierownik Służby Utrzymaniowej DSDiK wyjaśnił, że zalecenia, które zostały zamieszczone w protokole nr 1/451/2022, a nie zostały wykonane do czasu sporządzenia protokołu nr 1/451/2023, zostały wpisane w pkt 4 protokołu.

(akta kontroli: tom X, str. 267-278)

NIK zwraca uwagę, że we wskazanym protokole nr 1/451/2023 nie wpisano uwag do zaleceń ani zakresu niewykonanych zaleceń, a jedynie powtórzono zakres zaleceń.

(akta kontroli: tom X, str. 1-31, 462-476)

5. W protokołach z okresowej kontroli rocznej przeglądu podstawowego nr 1/451/2022 z 20 października 2022 r. oraz nr 1/451/2023 z 21 sierpnia 2023 r. nie wskazano terminu wykonania czynności mających na celu usunięcie nieprawidłowości, czym naruszono art. 62a ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli: tom X, str. 1-31, 263-266)

Kierownik Służby Utrzymaniowej DSDiK wyjaśnił, że przeglądy były wykonywane na podstawie wewnętrznej instrukcji DSDiK i wzór protokołu z przeglądu nie przewiduje terminu wykonania usterek. Ze względu na formę organizacyjno-

prawną – jednostka budżetowa – wygospodarowanie środków na prace nieuwzględnione w planie finansowym wymaga dużo pracy i jest długotrwałe, z tego względu nie wskazuje się konkretnego terminu na wykonanie zaleceń wynikających z protokołów.

(akta kontroli: tom X, str. 267-278, 462-478)

W ocenie NIK przytoczone w wyjaśnieniach argumenty nie stanowią podstawy prawnej dla niestosowania powszechnie obowiązującego przepisu.

NIK podkreśla, że zgodnie z powołanym przepisem ustawy Prawo budowlane, obowiązkowe jest określenie w protokole terminu wykonania czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

6. Do protokołów okresowej kontroli rocznej przeglądu podstawowego nr 1/451/2022 z 20 października 2022 r. oraz nr 1/451/2023 z 21 sierpnia 2023 r. nie załączono kopii zaświadczeń o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu terytorialnego, czym naruszono art. 62a ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli: tom X, str. 1-31, 263-266)

Kierownik Służby Utrzymaniowej DSDiK wyjaśnił, że uprawnienia i zaświadczenia znajdują się w Dziale Kadr.

(akta kontroli: tom X, str. 267-278)

Zgodnie z przywołanym przepisem, kopię zaświadczenia stanowiącego podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie dołącza się do protokołu z przeprowadzonego przeglądu. Obowiązku takiego nie ma dla osób, które widnieją w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane¹⁷⁰. Osoba przeprowadzająca wskazane przeglądy w omawianym czasie nie widniała w tym systemie.

(akta kontroli: tom X, str. 274)

7. DSDiK nie nałożyła na wykonawcę drogi kary umownej (w wysokości, co najmniej 501,0 tys. zł) za niedotrzymanie terminu usunięcia wady, lub wymiany rzeczy na wolną od wad stwierdzonych w protokole z przeglądu nr ZO.5031.21.12 z 31 października 2023 r., co było niezgodne z pkt II.2.4 części ogólnej gwarancji jakości umowy na wykonanie drogi oraz z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷¹.

(akta kontroli: tom X, str. 459-524; tom XV, str. 297-300)

Zgodnie z pkt. II.2.4 gwarancji jakości, w przypadku nieterminowego usunięcia wady lub wymiany rzeczy na wolną od wad przez gwaranta zamawiający był uprawniony do naliczenia gwarantowi kary umownej w wysokości 3 000 zł za każdy dzień zwłoki.

(akta kontroli: tom XV, str. 512-513)

W protokole nr ZO.5031.21.12 z 31 października 2023 r. rocznego przeglądu gwarancyjnego robót na zadaniu pn. „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodnia obwodnica Oleśnicy” komisja dokonująca przeglądu stwierdziła, że zadanie zawiera wady, które wykonawca był zobowiązany usunąć do 15 grudnia 2023 r. Należało wymienić 15 drzew oraz 32 krzewy. W dniu 18 grudnia 2023 r. Wykonawca (w e-mailu) zwrócił się z prośbą o prolongatę terminu do 22 grudnia 2023 r., zgoda taka została wyrażona. W dniu 27 grudnia 2023 r. wykonawca poinformował (e-mailowo), że prace związane z wymianą drzew i krzewów zostały wykonane. W dniu 20 lutego 2024 r. DSDiK dokonała przeglądu drzew, który wykazał, że drzewa przeznaczone do wymiany zostały wymienione, jednak wymienione sadzonki posiadały niedopuszczalne wady. Ponadto zostały one niezgodnie ze sztuką ogrodniczą opalikowane. Wykonawca został wezwany do

¹⁷⁰ e-CRUB.

¹⁷¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

ponownej wymiany nieprawidłowych sadzonek na prawidłowy materiał w terminie do 15 marca 2024 r. Wykonawca poinformował (e-mailowo), że 15 marca 2024 r. zostały wymienione drzewa. W dniu 9 maja 2024 r. DSDiK przeprowadziła kolejną wizję terenową, w trakcie której dokonano przeglądu wymienionych drzew. Nie zaakceptowano ośmiu z nich i wyznaczono nowy termin wymiany na 31 maja 2024 r.

Wymiana krzewów miała nastąpić do 15 kwietnia 2024 r. W związku z przeprowadzoną wizją terenową stwierdzono w terenie obecność 628 zamiast 846 krzewów, które były wskazane w projekcie wykonawczym w zakresie zieleni. DSDiK nałożyła na wykonawcę obowiązek uzupełnienia krzewów w terminie do 31 maja 2024 r.

(akta kontroli: tom X, str. 216-223, 227-239)

Od 16 grudnia 2023 r., tj. pierwszy dzień po terminie do usunięcia wad wynikających z protokołu przeglądu gwarancyjnego z 31 października 2023 r. w zakresie nasadzeń, do 9 maja 2024 r. – dzień przeprowadzenia kolejnego przeglądu, w trakcie którego zakwestionowano po raz kolejny nasadzenia drzew, upłynęło 144 dni. Od 16 kwietnia 2024 r. – pierwszego dnia po upływie terminu wymiany krzewów na spełniające wymagania – do 9 maja 2024 r. – dzień przeprowadzenia kolejnego przeglądu, w trakcie którego zakwestionowano liczbę nasadzeń krzewów, upłynęło 23 dni.

Kierownik Działu Ochrony Środowiska DSDiK wyjaśniła, że nie obciążono wykonawcy karą umową, ponieważ prace odbiorowe oraz korespondencja w tym temacie trwały na bieżąco, a wykonawca podejmował działania i nie było możliwości jednoznacznego stwierdzenia, aby uchylał się, zrezygnował lub odmawiał wykonania prac poprawkowych. Główny specjalista w Dziale Gwarancji i Odbiorów DSDiK wyjaśnił, że nałożenie kary nie jest obligatoryjne, a przy tego rodzaju wadach należy brać pod uwagę warunki atmosferyczne, porę roku oraz nieuchylanie się wykonawcy od nałożonego obowiązku.

(akta kontroli: tom X, str. 301-321)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z pkt. II.2.4 części ogólnej gwarancji jakości, w przypadku nieterminowego usunięcia wady lub wymiany rzeczy na wolną od wad przez gwaranta zamawiający był uprawniony do naliczenia gwarantowi kary umownej w wysokości 3 000 zł za każdy dzień zwłoki. Zapis ten wprost stanowił o konieczności zapłaty kary, nie dając w tym przedmiocie dowolności DSDiK w jej naliczaniu. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Kara umowna jest należnością o charakterze cywilnoprawnym.

8. DSDiK niezgodnie z postanowieniami Gwarancji jakości stanowiącej część umowy na budowę drogi:

[a] nie wyegzekwowała od Wykonawcy obowiązku wyznaczenia co najmniej dwóch osób do dokonania przeglądów gwarancyjnych w 2022 r. oraz w 2023 r., co naruszało pkt II.4.4 Gwarancji;

[b] wyraziła zgodę na zmianę terminu usunięcia wad przez Wykonawcę z 15 grudnia 2023 r. na 22 grudnia 2023 r., z naruszeniem pkt II.5.3 Gwarancji;

[c] nie stwierdziła usunięcia wad wskazanych w protokole nr ZO.7833.12-3.21.1 w formie protokołu odbioru prac z usuwania wady, co naruszało pkt II.5.4 Gwarancji;

[d] nie dokonała w trakcie przeglądów gwarancyjnych 14 października 2022 r. oraz 31 października 2023 r. oceny przepustów jako drogowych obiektów inżynierskich, co naruszało pkt III.6.2 Gwarancji.

Ad. a – zgodnie z gwarancją Wykonawca był zobowiązany do wyznaczenia i wskazania na piśmie Zamawiającemu co najmniej dwóch osób do dokonania przeglądu gwarancyjnego. DSDiK nie otrzymała takich pism od wykonawcy i nie zwracała się do niego o wyznaczenie takich osób.

(akta kontroli: tom X, str. 263-266, 297-300)

Główny specjalista w Dziale Gwarancji i Odbiorów DSDiK wyjaśnił, że wskazanie przez gwaranta dwóch osób do przeglądu gwarancyjnego niczego nie wnosi do samego przeglądu, gdyż przegląd ten i tak zawsze odbywa się przy udziale przedstawicieli Wykonawcy.

(akta kontroli: tom X, str. 267-278, 301-321)

W konsekwencji przegląd gwarancyjny z 31 października 2023 r. o nr ZO.5031.12.12 został wykonany przy udziale jednego przedstawiciela wykonawcy oraz przy udziale Inżyniera kontraktu, który nie był przedstawicielem wykonawcy.

Ad. b – Zamawiający był uprawniony, po przedłożeniu przez gwaranta pisemnego uzasadnienia, do zmiany terminów na całkowite usunięcia wady, uwzględniając technologię usuwania wady, zasady wiedzy technicznej i warunki klimatyczne. Wszelka komunikacja pomiędzy stronami powinna zostać potwierdzona w formie pisemnej.

W dniu 18 grudnia 2023 r., tj. trzy dni po terminie usunięcia wady, przedstawiciel wykonawcy w formie e-maila poprosił o zmianę terminu na 22 grudnia 2023 r. Pracownik Wydziału Ochrony Środowiska DSDiK wyraziła taką zgodę, również w e-mailu podając, że ww. termin jest terminem nieprzekraczalnym.

(akta kontroli: tom X, str. 263-266, 297-300)

Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska DSDiK wyjaśniła, że zgodę wyrażono biorąc pod uwagę cały proces, a także również bieżącą współpracę z wykonawcą. Tydzień opóźnienia nie miał wpływu na efekt końcowy.

(akta kontroli: tom X, str. 267-278, 301-321)

Zgodnie z art. 78 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁷², do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. Wysłanie e-maila przez Wykonawcę nie było zachowaniem formy pisemnej. Zgodnie z art. 78¹ Kodeksu cywilnego, do zachowania elektronicznej formy czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Wiadomość przesłana e-mailowo nie była podpisana we wskazany powyżej sposób.

Ad. c – zgodnie z gwarancją stwierdzenie usunięcia wady następowało z chwilą niezwłocznego podpisania przez obie strony protokołu odbioru prac z usuwania wady. W protokole tym strony potwierdzały także termin usunięcia wady. W przypadku braku możliwości podpisania protokołu w dniu, w którym dokonano usunięcia wady, należało w późniejszym protokole podać jej faktyczną datę usunięcia.

DSDiK nie dysponowała protokołem usunięcia wad stwierdzonych w protokole z rocznego przeglądu gwarancyjnego nr ZO.7833.12-3.21 z 14 października 2022 r. oraz nie dysponowała protokołem usunięcia całości stwierdzonych wad w protokole nr ZO.7833.6.27-3.21 odbioru końcowego z 13 grudnia 2021 r.

¹⁷² Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.; dalej: Kodeks cywilny.

W ramach potwierdzenia usunięcia wad zawartych w protokole nr ZO.7833.6.27-3.21 sporządzono protokół usunięcia wad/usterek z 4 kwietnia 2022 r. tylko w zakresie nasadzeń drzew w liczbie 78. Innych protokołów w zakresie usunięcia wad DSDiK nie sporządzała.

(akta kontroli: tom X, str. 263-266, 297-300)

Główny specjalista w Dziale Gwarancji i Odbiorów DSDiK wyjaśnił, że DSDiK nie dysponuje dodatkowymi dokumentami świadczącymi o usunięciu usterek. Po ich usunięciu wykonawca powiadamia telefonicznie DSDiK i wówczas inspektor terenowy lub pracownik Działu Gwarancji i Odbiorów potwierdza wykonanie lub niewykonanie prac. W zakresie usunięcia wad stwierdzonych w protokole odbioru końcowego z 13 grudnia 2021 r. główny specjalista w Dziale Gwarancji i Odbiorów przekazał notatkę służbową PKP PLK S.A. dotyczącą stwierdzenia usunięcia usterek, protokół sporządzony przez TAURON Dystrybucja S.A. z odbioru przebudowy linii średniego napięcia oraz protokół nadzoru właścicielskiego i odbioru końcowego Orange Polska S.A. DSDiK nie przekazała protokołu usunięcia wad.

(akta kontroli: tom X, str. 267-278, 301-321)

Ad. d – zgodnie z gwarancją stan techniczny każdego drogowego elementu inżynierskiego miał podlegać ocenie zgodnie z „Instrukcją przeprowadzania przeglądów podstawowych i rozszerzonych drogowych obiektów inżynierskich” wprowadzoną do stosowania zarządzeniem nr 14 Dyrektora Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z 7 lipca 2005 r. Do drogowych obiektów inżynierskich zaliczono: obiekty mostowe, przepusty i konstrukcje oporowe. W protokołach z przeglądów gwarancyjnych nie zawarto informacji o dokonaniu oceny przepustów jako drogowych elementów inżynierskich wybudowanych w ciągu drogi DW451.

(akta kontroli: tom X, str. 263-266, 297-300)

Główny specjalista w Dziale Gwarancji i Odbiorów DSDiK wyjaśnił, że przegląd obejmuje również ocenę przepustów. W przypadku gdy nie zostaną dostrzeżone żadne nieprawidłowości z nimi związane nie ujmuje się tego w protokole.

(akta kontroli: tom X, str. 267-278, 301-321)

NIK wskazuje, że instrukcja przeprowadzania przeglądów podstawowych i rozszerzonych drogowych obiektów inżynierskich na stronie 24 wskazuje, że należy zanotować ocenę stanu technicznego elementów, stosując skalę 0-5 i kryteria im odpowiadające. Ocena taka w protokołach nie była zastosowana. Dokonane oględziny oraz badania wykonane przez biegłego wykazały, że część przepustów posiadała wady.

(akta kontroli: tom X, str. 649-675)

9. Niezgodnie z protokołem nr ZO.7833.12-3.21.I z 14 października 2022 r. z rocznego przeglądu gwarancyjnego, pismem nr ZO.7830.12-5.21.I z 18 października 2022 r. oraz protokołem nr ZO.5031.21.12 z 31 października 2023 r. z rocznego przeglądu gwarancyjnego, DSDiK nie wyegzekwowała od wykonawcy obowiązku przesłania pisemnego powiadomienia o zamiarze wejścia na Inwestycję w celu usunięcia nieprawidłowości wraz z podaniem terminu przystąpienia do robót.

(akta kontroli: tom X, str. 297-300)

We wskazanych protokołach z przeglądów gwarancyjnych oraz ww. piśmie został nałożony na wykonawcę obowiązek poinformowania w formie pisemnej DSDiK o zamiarze wejścia na inwestycję przed planowanym wejściem na nią. DSDiK nie egzekwowała i nie otrzymała od wykonawcy takich pism.

(akta kontroli: tom X, str. 195-215, 240-241)

Główny specjalista w Dziale Gwarancji i Odbiorów DSDiK w wyjaśnieniach potwierdził, że DSDiK nie dysponuje wskazanymi pismami.

(akta kontroli: tom X, str. 301-321)

10. DSDiK nie wykonała zaleceń wynikających z rocznych przeglądów okresowych, czym naruszyła art. 61 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. W protokołach nr 1/451/2022 oraz 1/451/2023 wskazano zalecenia obejmujące: [1] stałe monitorowania stanu nawierzchni i jej systematyczną naprawę poprzez remonty cząstkowe; [2] remonty drogi, chodników w stanie niedostatecznym oraz naprawę poboczy; [3] odmulenie oraz oczyszczenie rowów i przepustów, a także bieżące oczyszczanie kanalizacji deszczowej, jak również wycinkę krzaków i samosiejek drzew z rowów przydrożnych; [4] uzupełnienie i wymianę uszkodzonych i starych znaków pionowych oraz odnowy i uzupełnienia oznakowania poziomowego; [5] wycinkę drzew o złym stanie fitosanitarnym; [6] uzupełnienie brakujących słupków prowadzących U-1a i [7] zaktualizowanie biegłego kilometrażu.

Zakres stwierdzonych nieprawidłowości i zalecenia z nich wynikające były tożsame dla obu sporządzonych protokołów z rocznych kontroli okresowych. Przeprowadzone 15 lutego 2024 r. przez kontrolerów NIK oględziny również potwierdziły, że zalecenia dotyczące: (1) odmulenia, oczyszczenia rowów i przepustów, (2) oczyszczenia kanalizacji deszczowej, (3) wymiany uszkodzonych znaków pionowych, (4) odnowy i uzupełnienia oznakowania poziomego, (5) uzupełnienia brakujących słupków prowadzących U-1a i (6) zaktualizowania biegłego kilometrażu, nie zostały wykonane.

(akta kontroli: tom I, str. 644-649, 685-688; tom X, str. 1-31, 263-266)

Kierownik Służby Utrzymaniowej DSDiK wyjaśnił, że zalecenia zostały częściowo wykonane. Corocznie na DW451 prowadzone były roboty w zakresie remontów cząstkowych nawierzchni, uzupełnienia ubytków w nawierzchni, bieżące oczyszczanie kanalizacji deszczowej, uzupełnianie pobocza, odnawiano oznakowanie poziome, uzupełniano oznakowanie pionowe wraz z wymianą nieczytelnych znaków. Roboty te były wykonane w miejscach stwarzających największe zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego, w ścisłej zależności od możliwości finansowych. Fakt częściowego wykonania zaleceń wskazywanych w przeglądzie rocznym drogi nie został ujęty w protokole, gdyż dopiero po wykonaniu w całości jakiegoś zalecenia zostanie to odzwierciedlone w protokole z przeglądu rocznego drogi.

(akta kontroli: tom X, str. 267-278)

W ocenie NIK, w art. 61 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, nałożono na właściciela lub zarządcę drogi obowiązek utrzymywania i użytkowania obiektu zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 5 ust. 2 tej ustawy, w tym utrzymywania w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Nieoczyszczone rowy i przepusty oraz kanalizacja deszczowa mogą wpływać na sposób odpływu wód opadowych, doprowadzając do powstawania zastoin i uszkodzeń obiektu. Brak słupków prowadzących U-1a i niezaktualizowany kilometraż¹⁷³ może uniemożliwiać lokalizację wydarzenia na drodze.

11. DSDiK nie dysponowała dokumentami z usunięcia wad stwierdzonych na DW451, co było działaniem nierzetelnym. W dniu 30 lipca 2022 r. wystąpiły intensywne opady deszczu, po których nastąpiło osunięcie skarp od przejazdu kolejowego w stronę skrzyżowania typu rondo z ul. Strefową. Osunięcie ziemi spowodowało odsłonięcie profilu drogi oraz odsłonięcie fundamentu jednej z latarni

¹⁷³ Inaczej pikietaż, kilometracja – określenie miejsca na drodze poprzez podanie odległości od jej początku.

oświetleniowych. O powstaniu usterki DSDiK została poinformowana przez Wykonawcę drogi. Usterka ta została stwierdzona również w DOD.

(akta kontroli: tom X, str. 279)

Kierownik Działu Inwestycji i Remontów DSDiK wyjaśnił, że zaistniała sytuacja wymagała podjęcia natychmiastowych działań celem zabezpieczenia przed dalszą degradacją i wszelkie ustalenia dotyczące zakresu prac naprawczych, z uwagi na ich charakter i pilność podjęcia działań, były przeprowadzone telefonicznie. Wyjaśnił on również, że wykonawca dodatkowo wykonał na krawędzi nawierzchni tzw. „brewkę” z kontrolowanymi odpływami w postaci rur odprowadzających wodę do rowu u podnóża skarpy. Wykonawca 5 sierpnia 2022 r. poinformował drogą e-mailową DSDiK o zakończeniu prac naprawczych. Opisane roboty zostały odebrane wizją w terenie przez Inspektora Służby Utrzymaniowej DSDiK. Mając na uwadze awaryjny charakter prac, a przede wszystkim pilność podjęcia działań naprawczych, nie zostały sporządzone żadne protokoły z oględzin, porad czy spotkań zespołów roboczych. Dodał on również, że dokonywane cyklicznie objazdy dróg oraz przeglądy gwarancyjne nie wykazały degradacji skarpy w miejscu dokonanej naprawy.

(akta kontroli: tom X, str. 280-296)

Zgodnie z pkt II.5.4 Gwarancji jakości, stwierdzenie usunięcia wady następuje z chwilą niezwłocznego podpisania przez obie strony protokołu odbioru prac z usuwania wady. W protokole tym strony potwierdzają także termin usunięcia wady. Zgodnie z pkt II.6.3 ww. Gwarancji jakości, wszelka komunikacja pomiędzy stronami powinna być potwierdzona w formie pisemnej. W przypadku ujawnienia wskazanej wady zasady te nie zostały dotrzymane.

(akta kontroli: tom X, str. 459-524)

DSDiK nie posiadała informacji o technologii odbudowy wskazanej skarpy. Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny 15 lutego 2024 r. wykazały degradację skarp, również na przywołanym wyżej odcinku DW451. Ponadto wykonane odpływy do rowu u podnóża skarpy były zniszczone i nie spełniały swojej funkcji, co również zostało odnotowane w protokole z oględzin.

(akta kontroli: tom I, str. 644-649)

OCENA CZĄSTKOWA

DSDiK przeprowadzała wymagane przepisami roczne przeglądy okresowe oraz wymagane umową przeglądy gwarancyjne, jednak ich dokumentowanie nie było zgodne z obowiązującymi przepisami i wymaganiami wynikającymi z umowy na budowę drogi. Prowadzone DOD nie odpowiadały w pełni wymaganiom określonym w przepisach i nie były wewnętrznie kontrolowane. Odbiór prac związanych z usuwaniem wad i usterek nie był dokumentowany w postaci protokołów z odbioru prac poprawkowych. DSDiK nie podjęła działań zmierzających do nałożenia na Wykonawcę kary umownej w wysokości co najmniej 501,0 tys. zł. Uszkodzenia nawierzchni drogi, skarp, nasypów i rowów odwadniających zostały ujawnione w trakcie oględzin oraz badań biegłego.

5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu faktycznego

5.1. Analizą objęto 10 najwyższych wydatków poniesionych na realizację Obwodnicy Oleśnicy w łącznej kwocie 28 884,6 tys. zł. Badanie próby wykazało, że wydatki były zgodne z kwotami ustalonymi w planach finansowych. Dokumenty księgowe zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowych, a także opisano źródło ich finansowania.

(akta kontroli: tom XVI, str. 1-576; tom XVII, str. 1-476)

5.2. Analiza 10 najwyższych faktur wystawionych przez wykonawcę robót na łączną kwotę 27 762,0 tys. zł wykazała, że wysokość wynagrodzenia była w nich określana na podstawie: [1] przejściowego świadectwa płatności; [2] zbiorczego zestawienia wykonanych robót oraz [3] szczegółowego zestawienia wykonanych robót, co spełniało wymogi określone w umowie na budowę drogi.

Dokumenty te były zatwierdzane przez Inżyniera kontraktu oraz inspektora sprawującego nadzór nad budową z ramienia DSDiK.

Załącznikami do faktur były dowody zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom biorącym udział w realizacji odebranych robót wraz z ich oświadczeniami według wzorów stanowiących załączniki do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia – oświadczenie podwykonawcy/dalszego podwykonawcy na potrzeby częściowych rozliczeń z DSDiK; oświadczenie o liczbie osób zatrudnionych na umowie o pracę.

(akta kontroli: tom XVI, str. 1-594; tom XVII, str. 1-476)

5.3. Wydatki objęte badaniem zostały dokonane terminowo. Zadanie rozliczono zgodnie z warunkami umów na finansowanie Inwestycji. Faktury zostały opisane zgodnie z tą umową. Sposób finansowania i rozliczenia był przedmiotem kontroli IZ¹⁷⁴. Kontrola ta nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom X, str. 327-366)

5.4. W związku z realizacją inwestycji polegającej na budowie Obwodnicy Oleśnicy zostało przeprowadzonych pięć kontroli zewnętrznych, z których zostały sporządzone następujące dokumenty:

- informacja pokontrolna nr DEF-K-II-44.140.2019 z 4 czerwca 2018 r. z kontroli przeprowadzonej przez IZ, kontrolą objęto poprawność udzielenia zamówienia publicznego na „Prace projektowe i PFU dla zadania „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy”, nie stwierdzono nieprawidłowości;
- informacja pokontrolna nr DEF-K-44.123.2019 z 6 maja 2019 r. z kontroli przeprowadzonej przez IZ, kontrolą objęto poprawność udzielenia zamówienia publicznego na „Budowę drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy”, nie stwierdzono nieprawidłowości;
- informacja pokontrolna nr DEFR-O-III-44-171.2020 z 18 listopada 2020 r. z kontroli przeprowadzonej przez IZ, kontrolą objęto poprawność udzielenia zamówienia publicznego na „Pełnienie funkcji Inżyniera kontraktu dla zadania „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy”, stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieuwzględnieniu w treści ogłoszenia wszystkich obligatoryjnych elementów wymaganych w art. 41 PZP. Organ przeprowadzający kontrolę nie wydał zaleceń pokontrolnych;
- informacja pokontrolna nr DEFR-O-III-44.64.2022 z 30 czerwca 2022 r. z kontroli przeprowadzonej przez IZ, celem kontroli była weryfikacja prawidłowości realizacji projektu zgodnie z decyzją o dofinansowaniu projektu oraz sprawdzenie czy informacje dotyczące postępu realizacji projektu są zgodne ze stanem rzeczywistym, nie stwierdzono nieprawidłowości;
- protokół nr 0201-ICE-521.74.2023 z audytu przeprowadzonego przez IAS z 3 października 2023 r., audyt obejmował gospodarowanie środkami pochodzącymi z budżetu UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom X, str. 327-397)

5.5. W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny nie przeprowadził oceny systemu zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej.

¹⁷⁴ Informacja pokontrolna nr DEFR-O-III.44.64.2022.Z.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Na podstawie badania wydatków z dziesięciu najwyższych kwotowo faktur wystawionych przez Wykonawcę zadania ustalono, że były one poniesione zgodnie z planami finansowymi, harmonogramami rzeczowo-finansowymi. Środki finansowe wydatkowano terminowo, w wysokościach określonych w umowie oraz za faktycznie wykonane roboty.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

NIK zwraca uwagę, że opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują na potrzebę podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w DSDiK, w celu urzeczywistnienia określonego w art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Wnioski

1. Poinformowanie Instytutu Rozwoju Terytorialnego o faktycznym przebiegu dróg rowerowych wykonanych w ramach Inwestycji.
2. Przeprowadzenie badań właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni wschodniej obwodnicy Oleśnicy w ciągu DW451.
3. Prawidłowe prowadzenie dziennika objazdu DW451.
4. Zapewnienie utrzymania wschodniej obwodnicy Oleśnicy w ciągu DW451 w należyтым stanie technicznym.
5. Wykonywanie rocznych przeglądów podstawowych zgodnie z terminem określonym w instrukcji w sprawie przeglądów.
6. Sporządzanie i dokumentowanie przebiegu okresowych kontroli w sposób zgodny z przepisami ustawy Prawo budowlane.
7. Naliczenie Wykonawcy kary umownej za nieterminowe usunięcia wady stwierdzonej w protokole z przeglądu gwarancyjnego nr ZO.5031.21.12 z 31 października 2023 r.
8. Egzekwowanie od Wykonawcy przestrzegania zasad związanych z przeprowadzaniem przeglądów gwarancyjnych.
9. Każdorazowe odbieranie prac z usunięcia stwierdzonych wad i usterek protokołem z odbioru usunięcia wad.

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 we Wrocławiu. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, 28 czerwca 2024 r.

Kontrolerzy
Adrian Tomasik
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

/ - /
podpis

Bernard Sosulski
Inspektor kontroli państwowej

/ - /
podpis

Szymon Sroka
Inspektor kontroli państwowej

/ - /
podpis