



LBY.430.5.2022

Nr ewid. 163/2022/P/22/052/LBY

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA WYBRANYCH INWESTYCJI W WOJEWÓDZTWACH

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja wybranych inwestycji w województwach

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy



dr Tomasz Sobecki

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 06.04.2023.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji	15
5.2. Wybór wykonawcy inwestycji	18
5.3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych	20
5.4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją	61
5.5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję	66
6. ZAŁĄCZNIKI	71
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	71
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	83
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	92
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	94

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

budowa	wykonywanie obiektu budowlanego, jak również: przebudowa, odbudowa, rozbudowa, nadbudowa, rekonstrukcja, adaptacja lub modernizacja obiektu budowlanego;
budowla	każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury ¹ ;
budynek	obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, często podpiwniczony, uzbrojony w niezbędne do jego funkcjonowania instalacje ² ;
droga	budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie Pr. bud., stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowana w pasie drogowym i przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt ³ ;
droga publiczna	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach szczególnych ⁴ ;
drogowy obiekt inżynierski	obiekt mostowy, tunel, przepust i konstrukcja oporowa ⁵ ;
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Inspektor nadzoru inwestycyjnego	uczestnik budowlanego procesu inwestycyjnego, przedstawiciel inwestora, posiadający uprawnienia do kontroli przebiegu realizacji inwestycji i odpowiedzialny za zgodność wykonywanych prac z projektem technicznym, posiadany zezwoleniem i wszystkimi normami sztuki inżynierskiej oraz ich jakość i terminowość ⁶ ;
inwestycja budowlana, budowlany proces inwestycyjny	całość działań związanych z tworzeniem nowych, odtworzeniem i modernizacją istniejących środków trwałych, bądź nowo budowane, odtwarzane lub modernizowane obiekty inżynierskie;
prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ⁷ oraz ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych ⁸ ;
projekt budowlany	dokumentacja będąca podstawą do wydania pozwolenia na budowę i składająca się m.in. z projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego, oświadczeń o możliwości dostarczenia obiektu i/lub odbiorze z niego właściwych mediów (gaz, energia, woda, ścieki, itp.), połączenia z drogą publiczną, wynikami badań geologiczno-inżynierskich i geotechnicznych, itp. ⁹ ;
roboty budowlane	budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego ¹⁰ ;

¹ Art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej: „Pr. bud.”.

² Art. 3 pkt 2 Pr. bud.

³ Art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm., dalej: „ustawa o drogach publicznych”.

⁴ Art. 1 ustawy o drogach publicznych.

⁵ Art. 4 pkt 12 ustawy o drogach publicznych.

⁶ Art. 17 pkt 2 i art. 25 Pr. bud.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „Pzp”, akt uchylony z dniem 1 stycznia 2021 r.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm., dalej: „nowe Pzp”.

⁹ http://mieczyslaw_polonski.users.sggw.pl/slownik_inw.html, stan na 3 marca 2022 r.

¹⁰ Art. 3 pkt 7 Pr. bud.

- SIWZ/SWZ** Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, Specyfikacja Warunków Zamówienia;
- SST/STWiOBR** specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. Wymagania dotyczące robót budowlanych objętych przedmiotem zamówienia określające przez zamawiającego standardy i jakość wykonania poszczególnych rodzajów robót budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem właściwości stosowanych wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania robót;
- utrzymanie obiektów budowlanych** wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody w użytkowaniu.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo zaplanowano, przygotowano oraz przeprowadzono wybrane inwestycje w województwach?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo zaplanowano i przygotowano realizację wybranych inwestycji?
2. Czy prawidłowo wyłoniono wykonawców inwestycji?
3. Czy wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych były prawidłowe?
4. Czy prawidłowo utrzymywano obiekty budowlane objęte wybranymi inwestycjami?
5. Czy inwestycje rozliczono zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz zawartymi umowami?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto cztery jednostki organów administracji rządowej, osiem organów jednostek administracji samorządowej, dwie spółki samorządowe, jedną samorządową instytucję kultury oraz jedną uczelnię publiczną.

Okres objęty kontrolą

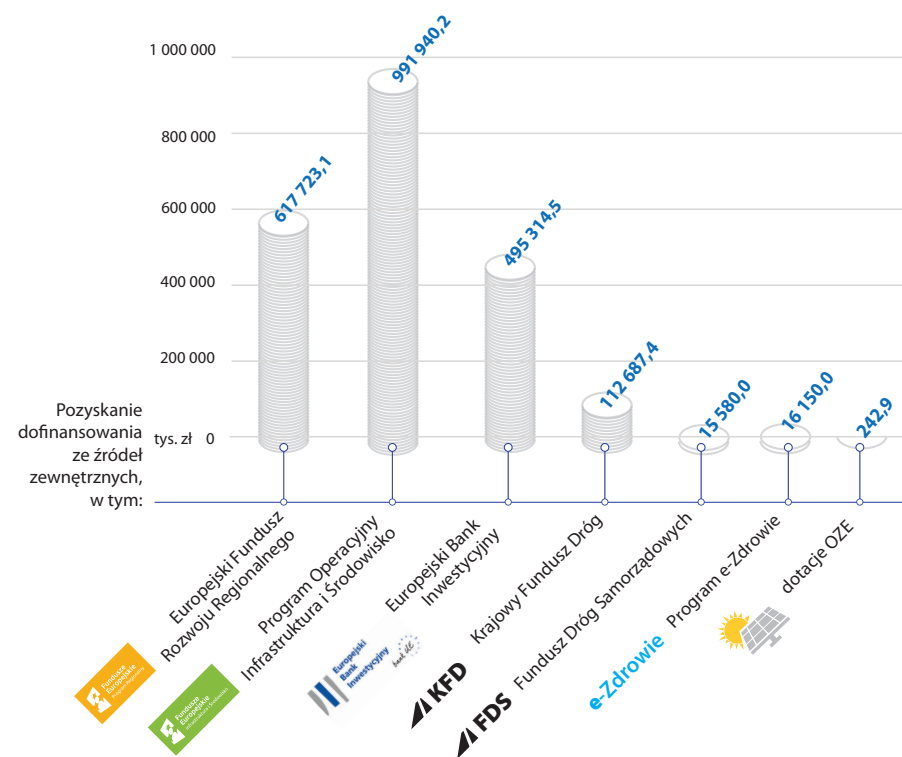
Lata 2010–2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 17 października 2022 r.) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Jednym z najistotniejszych czynników stymulujących wzrost ekonomiczny regionów, a co za tym idzie jednym z najważniejszych kryteriów oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jest infrastruktura. Dobrze rozwinięta przyczynia się do szybkiego rozwoju województwa. Dlatego kluczowe jest, aby nie rozpatrywać jej wyłącznie w charakterze ilościowym, ale ważniejszym jakościowym. Budowa czy rozbudowa dróg, parkingów, budynków użyteczności publicznej poprawiają komfort życia codziennego mieszkańców. Jednak podstawą dobrze wykonanej inwestycji jest jej prawidłowe przygotowanie i przeprowadzenie, zarówno pod względem dokumentacyjnym i finansowym, jak również wybór wykonawcy gwarantującego zrealizowanie umowy na warunkach w niej zawartych.

Środki budżetowe, które są kierowane na finansowanie przedsięwzięć, odgrywają kluczową rolę w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Z uwagi na niewystarczające finansowanie własne planowanych zadań budowlanych jednostki kontrolowane korzystały z programów, których celem było wsparcie ich w budowie i przebudowie obiektów. Programy te przewidywały m.in.: dofinansowania z budżetu państwa (np. Krajowego Funduszu Dróg), środków unijnych (np. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), Programu e-zdrowie, a także kredytów udzielonych przez bank (Europejskiego Banku Inwestycyjnego).

Infografika nr 1

Dofinansowanie inwestycji ze źródeł zewnętrznych



Źródło: opracowanie własne NIK.

Do niniejszej kontroli dobrano przedsięwzięcia, których łączna wartość wyniosła ponad 2 mld zł.

WPROWADZENIE

Kontrolę przeprowadzono z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Inspiracją do niej były wyniki wcześniejszych kontroli NIK, publikacje medialne, a także skargi i wnioski wpływające do Izby. Stan obiektów budowlanych, jak również prawidłowość zarządzania nimi, mają istotny wpływ na bezpieczeństwo użytkowników. Z tego też względu ocena działań jednostek kontrolowanych na rzecz prawidłowego wykonania budowli oraz bezpiecznego ich użytkowania, była również przedmiotem niniejszej kontroli.

Tabela nr 1

Zestawienie prezentujące skontrolowane inwestycje

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Inwestycja objęta kontrolą
1.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy (GDDKiA o/Bydgoszcz)	Projekt i budowa drogi ekspresowej S5 na odcinku Nowe Marzy–Bydgoszcz–granica województwa kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego z podziałem na 3 części: Część 3 – Projekt i budowa drogi ekspresowej S5 na odcinku węzła Jaroszewo (bez węzła) do granicy województwa o długości ok. 25,1 km.
2.	Urząd Miejski w Kruszwicy	Budowa mostu nad rzeką Noteć wraz z przebudową drogi gminnej nr 150833C w miejscowości Kobylniki oraz nadzór nad jej realizacją.
3.	Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią (UMiG Nakło nad Notecią)	Przebudowa ulicy Długiej w Nakle nad Notecią (od km 0+000,00 do km 0+925,30 do km 1+011,50).
4.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy (ZDW w Bydgoszczy)	Przebudowa wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 265 na odcinku od km 19+117 między miejscowościami Brześć Kujawski i Kowal, a także budowa na całym odcinku ciągu pieszo-rowerowego.
5.	Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu (KPIM)	Przebudowa i rozbudowa Wojewódzkiego Szpitala Zespołonego im. L. Rydygiera w Toruniu.
6.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach (GDDKiA o/Kielce)	Budowa obwodnicy Morawicy i Woli Morawickiej w ciągu drogi krajowej nr 73 Odcinek I (Kielce m. Brzeziny/Morawica) – w systemie projektuj i buduj.
7.	Politechnika Świętokrzyska	Rozbudowa hali laboratoryjnej nr 4 w ramach projektu CENWIS.
8.	Urząd Miasta Lubartów	Modernizacja oświetlenia ulicznego w Lubartowie.
9.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie (ZDW w Lublinie)	Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 801 Warszawa–Karczew–Wilga–Maciejowice–Dęblin–Puławy na odcinku od granicy województwa lubelskiego do skrzyżowania z drogą krajową S12 w m. Puławy. Etap I budowa obwodnicy m. Stężyca.
10.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie (GDDKiA o/Lublin)	Budowa MOP kat. I Wierchowiska oraz MOP kat. I Bystrzejowice.
11.	Zarząd Inwestycji Miejskich w Łodzi (ZIM w Łodzi)	Przebudowa układu drogowo-torowego ul. Dąbrowskiego na odcinku od al. Śmigłego-Rydza do ul. Rzgowskiej.
12.	Teatr im. Jana Kochanowskiego w Opolu (Teatr)	Nowa jakość Teatru – przebudowa i modernizacja Teatru im. Jana Kochanowskiego w Opolu na cele kulturalne i edukacyjne.
13.	Miejski Zarząd Dróg w Opolu (MZD w Opolu)	Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowania rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód.
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego (Zachodniopomorski Urząd Marszałkowski)	Wykonanie usług architektonicznych i inżynierskich w zakresie projektowania oraz robót budowlanych dla zadania inwestycyjnego Konsolidacja siedziby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie.
15.	Szczecińskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o. (SIM)	Modernizacja dostępu drogowego do Portu w Szczecinie: przebudowa układu komunikacyjnego w rejonie Międzyodrza. Podzadanie nr 2 Rozbudowa i przebudowa ulicy Gdańskiej w rejonie Estakady Pomorskiej w Szczecinie.
16.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie (GDDKiA o/Szczecin)	Budowa drogi S3 na odcinku Miękowo–koniec obwodnicy Brzozowa wraz z rozbudową odcinka Miękowo–Rzęśnica.

2. OCENA OGÓLNA

W 14 na 16 skontrolowanych jednostek nieprawidłowo przeprowadzono proces inwestycyjny

W 14 na 16 skontrolowanych jednostek nieprawidłowo przeprowadzono proces inwestycyjny. Łączna kwota środków wydatkowanych z naruszeniem prawa wynosiła 449 917,7 tys. zł. W 15 jednostkach na 16 skontrolowanych (tj. 94%) osiągnięto wszystkie zamierzone efekty inwestycyjne, co wpłynęło pozytywnie na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym i warunki transportowe oraz pozwoliło zwiększyć społeczeństwu dostęp do usług zdrowotnych, nauki i dóbr kultury.

Pomimo sprawowania nadzoru nad prawidłowym wykonaniem przedsięwzięcia przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe, w 14 podmiotach (tj. 87%) stwierdzono nieprawidłowy jego przebieg, a w skrajnym przypadku zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego¹¹. W sześciu przypadkach (tj. 37,5%) stwierdzono wykonanie inwestycji niezgodnie z dokumentacją projektową, a osiem jednostek kontrolowanych (tj. 50%) ukończyło zamierzenie budowlane z opóźnieniem wynoszącym najdłużej 890 dni. Wynikało to z nieprawidłowego przygotowania inwestycji. Ponadto stwierdzono w siedmiu podmiotach (tj. 43,8%) naruszenia Pzp lub regulacji wewnętrznych, w tym w pięciu przypadkach w procesie wyboru wykonawcy. W trzech z nich mogły one mieć negatywny wpływ na wybór wykonawcy i zachowanie zasad uczciwej konkurencji.

Pozytywnie oceniono, że umowy o zamówienie publiczne zawierały klauzule zabezpieczające interesy inwestorów, jednak w czterech jednostkach wykonano te postanowienia nieprawidłowo lub z nich nie skorzystano pomimo wystąpienia ku temu przesłanek.

Jako nieprawidłowe oceniono także utrzymanie obiektów budowlanych w przypadku pięciu na 16 skontrolowanych jednostek. W sytuacji skrajnej stwierdzono zagrożenie dla życia, zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa obiektu¹².

Podejmowane przez jednostki objęte kontrolą działania w celu pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji w ocenie NIK były prawidłowe. Nie stwierdzono także błędów przy ich rozliczaniu z podmiotami finansującymi. W dwóch przypadkach negatywnie oceniono wypłatę wynagrodzenia wykonawcy niezgodnie z zawartymi umowami, tj. w zawyżonej wysokości lub po terminie. O ile wszystkie jednostki zdołały odpowiednio przygotować finansowanie skontrolowanych zadań, to w sześciu z nich (tj. 37,5%) stwierdzono przypadki niezachowania rzetelności w procesie kompletowania dokumentacji projektowej, czego konsekwencją był m.in. wzrost kosztów inwestycji.

Ujawnione w kontroli nieprawidłowości wskazują na niezapewnienie przez kierowników, w 14 kontrolowanych jednostkach, adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli gwarantujących prawidłowe przygotowanie oraz wykonanie inwestycji. Zaniedbania w tym zakresie wpłynęły negatywnie na prawidłowe przygotowanie i realizację budowlanych procesów inwestycyjnych.

¹¹ Teatr im. Jana Kochanowskiego w Opolu.

¹² Zachodniopomorski Urząd Marszałkowski.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach, ich struktura organizacyjna była dostosowana do zakresu realizowanych zadań, a poszczególne podmioty prawidłowo przypisały obowiązki oraz uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji. [str. 17]

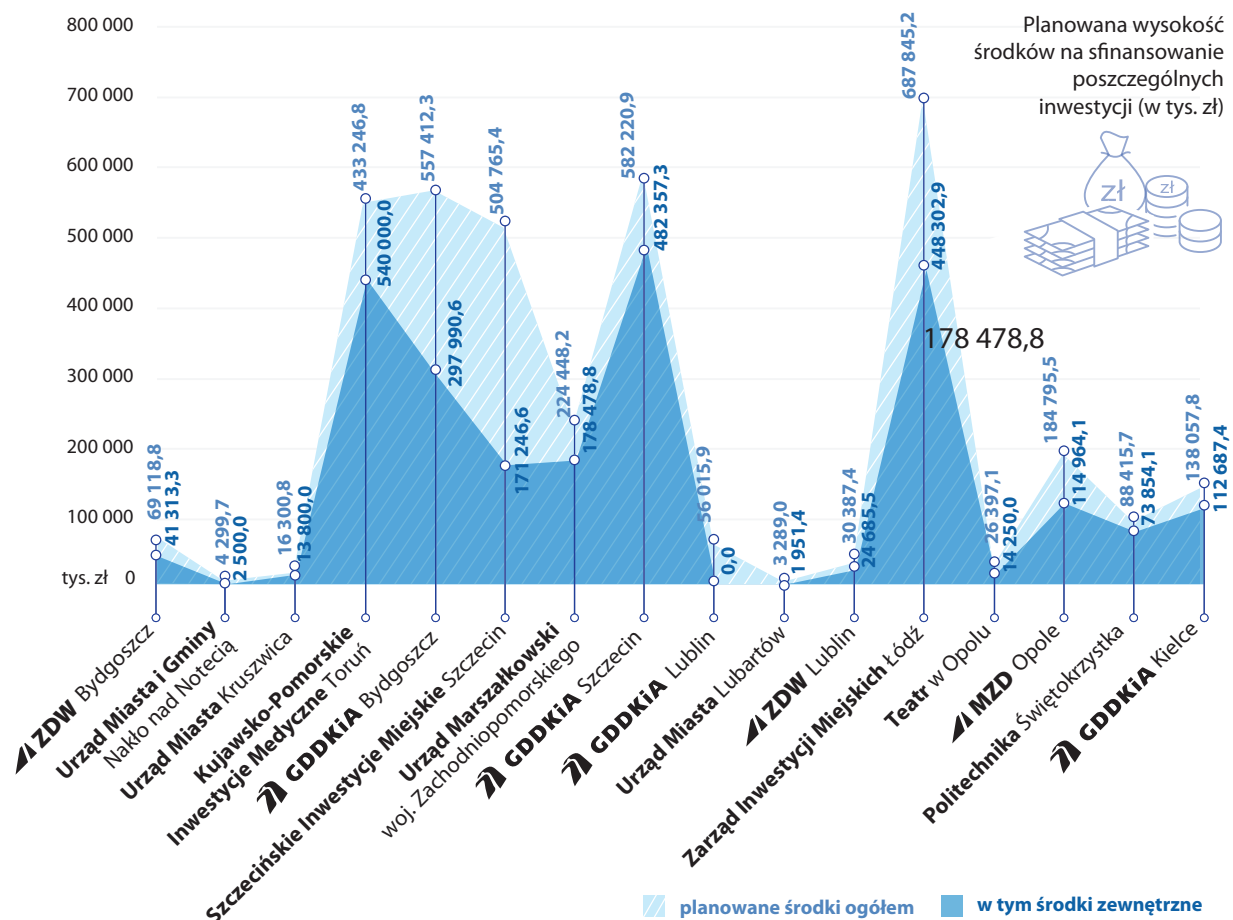
Prawidłowa struktura organizacyjna

Przed przystąpieniem do wykonania zadań wszystkie kontrolowane jednostki miały zapewnione środki finansowe dla planowanych przedsięwzięć. Aż 14 z nich skutecznie pozyskało dofinansowanie z różnych źródeł zewnętrznych, w tym m.in. z: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (617 723,1 tys. zł), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (991 940,2 tys. zł), Europejskiego Banku Inwestycyjnego (495 314,5 tys. zł), Krajowego Funduszu Dróg (112 687,4 tys. zł), Funduszu Dróg Samorządowych (15 580,0 tys. zł), Programu e-zdrowie (16 150,0 tys. zł), dotacji OZE (242,9 tys. zł). [str. 16]

Skuteczne pozyskiwanie dofinansowania na realizację inwestycji

Infografika nr 2

Dofinansowanie inwestycji ze źródeł zewnętrznych



GDDKiA – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, ZDW – Zarząd Dróg Wojewódzkich, MZD – Miejski Zarząd Dróg

Źródło: opracowanie własne NIK.

We wcześniej przeprowadzonych kontrolach NIK wskazywała, że niewłaściwie opracowana przez inwestorów dokumentacja projektowa zwiększała koszty przedsięwzięć, a także była podstawą uzasadnionych roszczeń wykonawców związanych z koniecznością zrealizowania robót dodat-

Przygotowanie inwestycji nie wszędzie prawidłowe

kowych i prac naprawczych. W niniejszej kontroli ustalono, że pomimo iż wszystkie projekty budowlane uzyskały pozwolenia na budowę¹³ to w trakcie wykonywania prac budowlanych, aż w sześciu jednostkach (tj. 37,5%) okazało się, że występujące w nich błędy powodowały konieczność wprowadzenia zmian na etapie budowy, co w skrajnym przypadku **wydłużyło proces realizacji zadania nawet o 879 dni**¹⁴. Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości był m.in. nieskuteczny nadzór nad pracami projektowymi. Stwierdzono również, że w trzech jednostkach dokumentacja projektowa nie była kompletna (braki dotyczyły m.in.: przedmiaru robót, włączenia niezainwentaryzowanych urządzeń melioracyjnych w projektowany układ odwodnienia drogi, przebudowy sieci wodociągowej i elektroenergetycznych, aktualizacji uzgodnień z gestorami sieci). W jednym przypadku ustalono m.in., że jednostka kontrolowana¹⁵ na etapie projektowania nie uwzględniła wykonania robót, których potrzebę podnoszono już na etapie konsultacji (dotyczyły one m.in. zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i poprawy dojazdu do Spółek mających siedzibę przy budowanej drodze – zmiany w projekcie, wprowadzone po rozpoczęciu prac, zwiększyły koszty inwestycji poniesione przez GDDKiA o/Kielce o **371,3 tys. zł**). W 13 podmiotach (tj. 81% spośród 16 skontrolowanych) prawidłowo prowadzono postępowania przetargowe na etapie przygotowania inwestycji. W trzech pozostałych stwierdzono naruszenia Pzp, które mogły mieć negatywny wpływ na wybór wykonawcy oraz zachowanie zasad uczciwej konkurencji. Nieprawidłowości dotyczyły: zastosowania niewłaściwego trybu zamówienia, nierzetelnej oceny ofert, a także wniesienia wadium w nieprawidłowej wysokości, obliczania wartości zamówienia w oparciu o błędny średni kurs euro oraz stawiania wymagań, których spełnienie było w rzeczywistości znacznie utrudnione. [str. 15–16]

Wyłonienie wykonawców nie zawsze zgodne z Pzp

Na etapie wyłaniania wykonawców w 11 podmiotach udzielono zamówień publicznych zgodnie z Pzp. W dalszych pięciu podmiotach (tj. 31,3%) doszło do naruszeń m.in. w zakresie nierzetelnego prowadzenia postępowania oraz przygotowania dokumentacji przetargowej, wniesienia niepełnego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, nieprawidłowego oszacowania wartości zamówienia, braku jednej kwalifikacji rodzajowej zamówienia i nieuprawnionej odmowy ujawnienia danych w toku postępowania przetargowego. [str. 18–20]

Zmiana umów o zamówienie z naruszeniem SIWZ lub złożonych ofert

Kontrola wykazała, że aż przy 14 na 16 kontrolowanych inwestycji nastąpiła korekta uprzednio zaplanowanych robót. W 68,8% zadań budowlanych, zostały one wykonane prawidłowo. W pozostałych przypadkach naruszono postanowienia SIWZ lub złożonych ofert. W konsekwencji, działania te doprowadziły w trzech podmiotach¹⁶, do poniesienia przez nie dodatkowych kosztów na łączną kwotę **104 407,1 tys. zł**. [str. 20–21]

¹³ Z wyjątkiem inwestycji prowadzonej przez UMiG Nakło nad Notecią, które prowadziło inwestycję na zgłoszenie.

¹⁴ KPIM.

¹⁵ GDDKiA o/Kielce.

¹⁶ KPIM, GDDKiA o/Kielce i ZDW w Bydgoszczy.

W 14 spośród 16 kontrolowanych podmiotów (tj. 87,5%) stwierdzono nieprawidłowości w przebiegu inwestycji, w tym w jednej wystąpiły przypadki zaniechań lub działań, których skutki zagrażały życiu ludzkiemu, zdrowiu lub bezpieczeństwu obiektów¹⁷. W związku z ich identyfikacją Najwyższa Izba Kontroli podjęła stosowne działania, by niezwłocznie wyeliminowano stwierdzone nieprawidłowości. W sześciu przypadkach (tj. 37,5%) stwierdzono wykonanie inwestycji niezgodnie z dokumentacją projektową, w tym, co potwierdzali biegli powołani przez NIK, parametry zastosowanych materiałów budowlanych nie spełniały parametrów jakościowych zawartych w umowach z wykonawcami i dokumentacji technicznej. W ocenie NIK, w skrajnych przypadkach mogą one mieć negatywny wpływ na trwałość obiektów budowlanych. W jednym przypadku nie osiągnięto (według stanu na 19 maja 2022 r.) części zamierzonych celów zadania inwestycyjnego¹⁸. Negatywnie oceniono także, iż przedstawiciele GDDKiA o/Lublin podczas odbioru ostatecznego robót wykonanych na MOP Wierzchowiska nie wnieśli uwag do wykonania wejścia do budynku WC, pomimo że wykonano je niezgodnie z wymogami § 62 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁹ oraz niezgodnie z projektem budowlanym. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny wykazały, że przed wejściem do budynku WC występuje różnica poziomu posadzki i terenu, co utrudnia osobom niepełnosprawnym poruszającym się na wózku inwalidzkim przemieszczanie się i korzystanie z urządzeń sanitarnych znajdujących się wewnątrz tego obiektu.

[str. 23–61]

Nieprawidłowy przebieg i wykonanie inwestycji

Kontrolowani nie zapewnili skutecznego nadzoru nad przebiegiem zamierzeń inwestycyjnych, a podejmowane przez nich działania były nierzetelne. Stwierdzono, że w sześciu przypadkach inwestycję wykonano niezgodnie z dokumentacją projektową. Biegli powołani przez NIK na potrzeby realizacji celu niniejszej kontroli stwierdzali m.in. przekroczenie dopuszczalnej zawartości wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej betonu asfaltowego, a tym samym nieosiągnięcie wymaganej wartości wskaźnika warstwy drogi, czy nieosiągnięcie wymaganej grubości podbudowy zasadniczej. Stwierdzono także, iż w jednym przypadku właściwy Inspektor Nadzoru Budowlanego uzależnił przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego od wykonania urządzeń służących bezpieczeństwu ruchu²⁰. Negatywnie NIK oceniła przystąpienie do użytkowania ww. budowli 31 grudnia 2021 r., w sytuacji gdy nie zostały zamontowane bariery ochronne drogowe.

[str. 23–53]

Nieskuteczny nadzór nad wykonawcami

¹⁷ Teatr, Zachodniopomorski Urząd Marszałkowski.

¹⁸ MZD w Opolu.

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych”.

²⁰ MZD w Opolu – OWINB 30 grudnia 2021 r. stwierdził brak montażu barier ochronnych drogowych w ciągu ulicy Batalionów Chłopskich, Bohaterów Monte Casino i DW 435. W związku z powyższym uzależnił przystąpienie do użytkowania przedmiotowej inwestycji od wykonania w terminie do 5 stycznia 2022 r. urządzeń służących bezpieczeństwu ruchu, tj. barier ochronnych drogowych w ciągu ww. ulic.

Zabezpieczenie
praw inwestorów
nie wszędzie
prawidłowo realizowano

Wszystkie umowy na prace projektowe i roboty budowlane zawierane przez kontrolowane jednostki zawierały zapisy zabezpieczające ich interes na wypadek niezrealizowania lub nieprawidłowego zrealizowania przedmiotów umów. Wprowadzane uregulowania pozwalały na skuteczną kontrolę rzetelności wywiązywania się wykonawców z nałożonych na nich zadań, w tym m.in. dokonywania płatności na rzecz podwykonawców. Jednakże w ocenie NIK, nie wszystkie podmioty prawidłowo korzystały z przysługujących im w tym zakresie uprawnień lub też nie korzystały z nich w ogóle pomimo wystąpienia ku temu przesłanek. Stwierdzono także, iż naliczone wykonawcom kary nie zostały uregulowane, ale w sprawach tych, co NIK oceniła pozytywnie, skierowano powództwa na drogę postępowania sądowego. [str. 21–22]

Utrzymanie stanu
technicznego obiektów
budowlanych z licznymi
nieprawidłowościami

Celem kontroli było także dokonanie oceny realizacji przez właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych zadań z zakresu utrzymania i użytkowania tych obiektów, wynikających z Pr. bud. oraz innych ustaw i rozporządzeń w tym zakresie. Aż w połowie podmiotów objętych kontrolą stwierdzono nieprawidłowości w bieżącym utrzymaniu obiektów budowlanych. Najistotniejsze z nich skutkowały zagrożeniami dla życia, zdrowia ludzkiego i bezpieczeństwa obiektu. W jednym przypadku²¹ nie wykonano dwóch zaleceń po przeprowadzonych kontrolach okresowych stanu technicznego. Dotyczyły one: braku wyposażenia drabin pionowych dachowych w kosze oraz urządzenia powstrzymujące spadanie i braku ich uziemienia oraz niewłaściwego wyprofilowania posadzki w pomieszczeniu węzła cieplnego. Negatywnie oceniono także brak kontroli bezpiecznego użytkowania jednego z obiektów po zerwaniu poszycia dachu²². Odnotowano ponadto: niewykonywanie części przeglądów okresowych²³ i niektórych prac utrzymaniowych odcinka drogi²⁴, niezgodne z Pr. bud. prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego²⁵, jak również braki w dokumentacji dotyczącej obiektów budowlanych (w pięciu jednostkach). [str. 61–66]

Wykorzystanie
środków publicznych
zgodne z przeznaczeniem

Środki poniesione na finansowanie skontrolowanych przedsięwzięć były ujęte w planach finansowych jednostek na dany rok. Finansowanie inwestycji gwarantowało terminowe regulowanie zobowiązań powstałych z tego tytułu. Wielkość wydatków zadeklarowanych we wnioskach o płatność do instytucji finansujących była zgodna z treścią dowodów źródłowych oraz księgowych, a także z treścią ksiąg rachunkowych. 14 jednostek prawidłowo rozliczało inwestycje z instytucjami finansującymi. Wystąpiły dwa przypadki²⁶ nieterminowej płatności zobowiązań wykonawcom na łączną kwotę 3824,8 tys. zł, a jeden podmiot²⁷ wypłacił z kolei wykonawcom robót łącznie 1261,9 tys. zł pomimo braku zatwierdzenia przez Inspektora Nadzoru wystawionych faktur. Pozytywnie oceniono

²¹ Zachodniopomorski Urząd Marszałkowski.

²² Teatr.

²³ KPIM, UM w Kruszwicy.

²⁴ ZDW w Lublinie.

²⁵ MZD w Opolu.

²⁶ ZDW w Bydgoszczy.

²⁷ Urząd w Nakle n/Notecią.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

monitorowanie obowiązku wykonawców względem podwykonawców w zakresie wypłaty im należnego wynagrodzenia. W przypadku jego niewykonania dokonywano stosownych potrąceń z płatności przysługujących wykonawcom²⁸. [str. 66–67]

Ujawnione w kontroli nieprawidłowości wskazują na niezapewnienie przez kierowników jednostek kontrolowanych prawidłowego funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej. Tylko w dwóch z 14 skontrolowanych podmiotów zobowiązanych do zapewnienia skutecznej, adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości na etapie: planowania, przygotowania, realizacji i rozliczenia inwestycji, a także w zakresie utrzymania obiektów budowlanych powstałych w ich wyniku. Tym samym nie zapewniono realizacji celów kontroli zarządczej określonych w art. 68 ust. 2 pkt 1, 2, 4 i 7 ufp, którymi powinny być: zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa, procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów oraz zarządzania ryzykiem. Zaniedbania w zakresie kontroli zarządczej nie tylko nie sprzyjały podniesieniu jakości niezbędnych w procesie inwestycyjnym dokumentów, ale również ograniczały sprawność działania jednostek kontrolowanych przy rzetelnym przygotowaniu i realizacji budowlanych procesów inwestycyjnych oraz utrzymaniu obiektów budowlanych w prawidłowym stanie technicznym. [str. 15–57, 61–68]

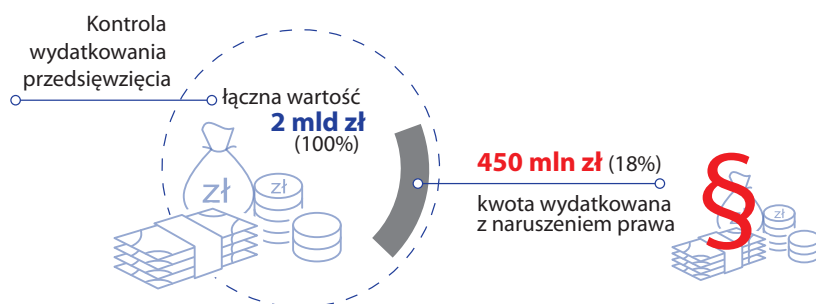
W wyniku kontroli stwierdzono, że łączna kwota wydatkowana z naruszeniem prawa wynosi blisko **450 mln zł**.

Nieprawidłowe funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej

Finansowy rezultat kontroli

Infografika nr 3

Dofinansowanie inwestycji ze źródeł zewnętrznych



Źródło: opracowanie własne NIK.

²⁸ Teatr.

4. WNIOSKI

Kierownicy jednostek kontrolowanych Zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli gwarantujących prawidłowe przygotowanie oraz wykonanie inwestycji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji

Proces planowania i przygotowania inwestycji w dziesięciu jednostkach (tj. 62,5%) przebiegał prawidłowo. W 15 przypadkach realizację przedsięwzięć budowlanych poprzedzono zleceniem sporządzenia odpowiednich opracowań i dokumentów planistycznych. W jednym przypadku przypisano realizację tego zadania pracownikom inwestora. Ponadto wszystkie planowane prace miały zapewnione finansowanie.

Prawidłowość planowania i przygotowania inwestycji

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach struktura organizacyjna była dostosowana do zakresu realizowanych zadań, a poszczególne podmioty prawidłowo przypisały obowiązki oraz uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że mimo to nie wszystkie ustawowe zadania dotyczące planowania przedsięwzięć zostały wykonane należycie. Dotyczyło to głównie niezachowania przez pięć jednostek (tj. 31,3%) odpowiedniej rzetelności w procesie kompletowania dokumentacji projektowej.

Na etapie przygotowania inwestycji wystąpiły również błędy w trakcie prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczące np. zastosowania niewłaściwego trybu wyboru wykonawców, a także przypadki nierzetelnej oceny złożonych ofert. W 15 skontrolowanych jednostkach dopełniono wszystkich formalności wynikających z Pr. bud. przed rozpoczęciem robót budowlanych. W przypadku jednego z podmiotów objętych kontrolą (tj. 6,3%) nie zgłoszono zamiaru wykonania jednej z robót budowlanych organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

Istotnym etapem będącym podstawą należytego przygotowania procesu realizacji inwestycji jest uprzednie planowanie wykonania zadań w oparciu o rozpoznane potrzeby. We wszystkich jednostkach udzielenie zamówienia zostało poprzedzone etapem sporządzania dokumentacji planistycznej. Przy czym w jego trakcie pięć skontrolowanych jednostek nie dochowało należytej staranności i popełniło błędy. Polegały one na braku kompletnej i aktualnej dokumentacji projektowej (ZDW w Bydgoszczy), odebraniu niekompletnych materiałów²⁹ (UM w Kruszwicy, Politechnika Świętokrzyska) lub nie dysponowaniu informacjami o całości kształcie planowanej inwestycji (KPIM). W jednym przypadku (GDDKiA o/Kielce) przed podjęciem inwestycji nie wystąpiono o założenie ksiąg wieczystych dla 36 ze 152 nieruchomości wykazanych w złożonym w 2019 r. oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w związku z wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę, pomimo że decyzje o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej wydane zostały w 2008 r. Nie uwzględniono także w tej jednostce, na etapie projektowania, części niezbędnych prac.

Sporządzanie dokumentacji planistycznej

²⁹ Np. odebrano przedmiar robót w zakresie branży mostowej, który nie zawierał spisu działań przedstawiającego podział wszystkich robót budowlanych na grupy według wspólnego słownika zamówień.

Przykłady

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy nie zapewnił, na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych, kompletnej i aktualnej dokumentacji projektowej branży drogowej, wodno-kanalizacyjnej, energetycznej oraz gazowej, tj. uwzględniającej w szczególności: włączenie niezidentyfikowanych urządzeń melioracyjnych w projektowany układ odwadniania drogi, przebudowę kolizji sieci wodociągowych i elektroenergetycznych oraz aktualizację uzgodnień z gestorami sieci. Uzupełnienia i aktualizacji w ww. zakresie dokonano dopiero w trakcie realizacji robót budowlanych. Zbyt późne dostarczenie dokumentacji wykonawcy robót stanowiło jedną z przyczyn niskiego stanu zaawansowania prac w 2018 r. (ok. 30%) oraz przedłużenia ustalonego pierwotnie terminu wykonania robót.

Urząd Miasta w Kruszwicy odebrał od wykonawcy dokumentacji projektowej przedmiar robót w zakresie branży mostowej, który nie zawierał spisu działów przedstawiających podział wszystkich robót budowlanych na grupy według Wspólnego Słownika Zamówień, czym naruszył § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym³⁰. Ponadto nie żądał od ww. wykonawcy zapłaty kar umownych z tytułu opóźnienia w wykonaniu przedmiotu zamówienia w kwocie **30,5 tys. zł**.

Przekazany **Politechnice Świętokrzyskiej** w lipcu 2017 r. skorygowany projekt budowlany nie zawierał projektu instalacji gazowej, mimo iż wykonawca w protokole przekazania dokumentacji projektowej oświadczył, że otrzymana dokumentacja była w stanie zupełnym i kompletnym. W protokole zdawczo-odbiorczym Uczelnia potwierdziła kompletność przedłożonej dokumentacji, a wykonawca na tej podstawie wystawił fakturę w kwocie 73,7 tys. zł, którą opłacono we wrześniu 2017 r. Ujawnienie ww. braku nastąpiło dopiero w kwietniu 2018 r. na etapie przygotowania postępowania przetargowego. W konsekwencji konieczne było wystąpienie o zmianę decyzji o pozwolenie na budowę.

Przed przystąpieniem do wykonania inwestycji wszystkie podmioty miały zapewnione finansowanie planowanych przedsięwzięć. Korzystały zarówno ze środków własnych, jak i dofinansowania ze źródeł krajowych i europejskich, w tym dotacji i kredytów. Zewnętrzne dofinansowanie poszczególnych zamierzeń budowlanych mieściło się (z wyłączeniem GDDKiA o/Lublin, który realizował inwestycję wyłącznie ze środków Budżetu Państwa) w przedziale od 53,5% do 84,0% planowanych środków.

Prowadzony w ten sposób montaż finansowy oceniono pozytywnie. W przeszłości bowiem NIK niejednokrotnie wskazywała brak wystarczających środków na realizację inwestycji, w tym także niemożliwość zapewnienia wymaganego wkładu własnego w ramach dofinansowania ze środków z budżetu państwa lub budżetu Unii Europejskiej, jako częsty powód odstąpienia od realizacji planowanych przedsięwzięć³¹.

³⁰ Dz. U. Nr 130, poz. 1389 (dalej: rozporządzenie w sprawie określenia metod i podstaw projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych). Akt został uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r.

³¹ Np. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2008 roku budżetu państwa. *Realizacja wydatków ze środków publicznych na inwestycje budowlane (73/2009/P08118/KSR)*, Informacja o wynikach kontroli: *Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim (154/2017/P17/087L0L)*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wszystkich objętych badaniem jednostkach przypisano zadania, obowiązki i uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji odpowiednim osobom lub komórkom, tj. zgodnie ze Standardem kontroli zarządczej nr 3³². Nie uchroniło to jednak łącznie sześciu z nich przed popełnieniem błędów na etapie przygotowywania inwestycji, co może świadczyć o niewystarczającym poziomie działania mechanizmów monitorowania i oceny.

Struktura organizacyjna,
podział obowiązków

W trzech skontrolowanych podmiotach na etapie przygotowywania inwestycji naruszono przepisy Pzp w sposób, który mógł mieć wpływ na wybór wykonawcy oraz zachowanie zasad uczciwej konkurencji.

Naruszenia Pzp

Nieprawidłowości dotyczyły zastosowania niewłaściwego trybu zamówienia, wniesienia wadium w nieprawidłowej wysokości, obliczania wartości zadania w oparciu o błędny średni kurs euro oraz stawiania wymagań, które naruszały zasadę uczciwej konkurencji (KPIM). Ponadto dokonano nierzetelnej oceny ofert oraz udzielono zamówienia wykonawcy, który podlegał wykluczeniu (Teatr), a także nie dochowano należytej staranności w przygotowaniu dokumentacji przetargowej w zakresie branży drogowej (ZDW w Bydgoszczy).

Przykłady

Teatr w postępowaniu przetargowym z listopada 2016 r. na opracowanie projektu budowlano-wykonawczego oraz kosztorysu inwestorskiego dla przebudowy i modernizacji systemu wentylacji i klimatyzacji oraz systemu elektroakustycznego i oświetleniowego dokonał oceny podstaw wykluczenia wykonawcy w oparciu o nieaktualne zaświadczenie z Krajowego Rejestru Karnego, pomimo że zgodnie z art. 26 ust. 3 Pzp był zobowiązany do wezwania ww. do złożenia aktualnego dokumentu.

Wyżej wymieniony podmiot nie zachował także w 2017 r. określonego w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020 siedmiodniowego terminu składania ofert w procedurze zapytania ofertowego dotyczącego świadczenia obsługi prawnej inwestycji. W konsekwencji Instytucja Pośrednicząca nałożyła na Teatr 25% korektę finansową.

Ponadto Teatr udzielił w lutym 2018 r. zamówienia o wartości **418,2 tys. zł** na zarządzanie projektem i pełnienie nadzoru inwestorskiego wykonawcy, który podlegał wykluczeniu z postępowania przetargowego na podstawie art. 24 ust. 4 Pzp.

Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne udzieliły zamówienia z wolnej ręki na projekt apteki szpitalnej wraz z pracownią leku cytotoksycznego z naruszeniem przesłanek stosowania tego trybu określonych w art. 67 Pzp, tj. udzieliło zamówienia dodatkowego wskazując jako przyczynę sytuację niemożliwą do przewidzenia (połączenie dotychczas trzech odrębnych podmiotów) pomimo dysponowania wiedzą na ten temat na etapie określania przez siebie przedmiotu zamówienia podstawowego. Wyżej wymieniony podmiot dokonał również naruszeń przepisów Pzp żądając niezgodnie z art. 45 ust. 4 tej ustawy, wniesienia wadium w wysokości przekraczającej 3% wartości zamówienia. Ponadto zawarł umowę na opracowanie projektu i koncepcji rozbudowy i modernizacji Szpitala wyłącznie z jednym z dwóch członków konsor-

³² Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cjum, ustalił nieprawidłowo wartość zamówienia przyjmując wysokość euro, która była niezgodna z § 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych³³ oraz dopuścił do naruszenia zasad uczciwej konkurencji wymagając dokonania uzgodnień oraz ścisłej współpracy z projektantem Centralnego Bloku Operacyjnego w sytuacji, gdy taki projekt jeszcze nie powstał, a sama umowa na jego wykonanie została zawieszona.

Stosowanie przepisów ustawy prawo budowlane

Wszystkie objęte kontrolą podmioty przed rozpoczęciem prac budowlanych spełniły obowiązki określone w Pr. bud. W 15 przypadkach uzyskano wymagane decyzje o pozwoleniu na budowę, a do realizacji jednego przedsięwzięcia (UMiG Nakło nad Notecią) przystąpiono po dokonaniu dwóch zgłoszeń budowy. Nie ustrzeżono się jednak przy tym błędów wykonując kanał technologiczny, bez zgłoszenia tych prac do odpowiedniego organu architektoniczno-budowlanego, co było niezgodne z art. 29 ust. 1 pkt 24 Pr. bud.

5.2. Wybór wykonawcy inwestycji

Prawidłowość wyłaniania wykonawców inwestycji

Sposób wyłaniania wykonawców poszczególnych inwestycji był prawidłowy, choć w toku pięciu postępowań doszło do nieprawidłowości w zakresie stosowania Pzp. Zamawiający przy wyborze stosowali konkurencyjne tryby zamówień (przetarg nieograniczony lub ograniczony), a zlecenie robót dodatkowych (w trybie z wolnej ręki) odbywało się podstawie odpowiednich przepisów Pzp. W 15 przypadkach, przed wszczęciem postępowań, prawidłowo oszacowano przedmiot zamówienia. We wszystkich postępowaniach właściwie opublikowano ogłoszenia dotyczące udzielanych zamówień, a także zgodnie z Pzp sporządzono poszczególne Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia³⁴. Zamawiający w przeważającej większości (93,8%) właściwie udokumentowali prowadzone postępowania przetargowe, m.in. należyście sporządzając poprawnie protokoły z procesu udzielanych zamówień publicznych. Ponadto wybór wykonawców odbywał się zgodnie z ustalonymi kryteriami, a zamawiający w treści umów o zamówienie publiczne zabezpieczali swoje interesy. W badanych postępowaniach nie stwierdzono niezgodności pierwotnie zawartych umów z treścią ofert.

Stosowanie przepisów Pzp

Wszystkie skontrolowane jednostki zlecały realizację robót budowlanych firmom zewnętrznym wybranym w trybach konkurencyjnych, tj. w ramach 14 przetargów nieograniczonych oraz dwóch ograniczonych na łączną kwotę **1 921 104,8 tys. zł**. Ponadto w trakcie trzech przedsięwzięć zamawiający prawidłowo zlecili (w sześciu postępowaniach z wolnej ręki) wykonanie za **1099,2 tys. zł** robót dodatkowych.

³³ Dz. U. Nr 224, poz. 1796, akt uchylony z dniem 1 stycznia 2012 r.

³⁴ Dalej: „SIWZ”.

Przykłady

W związku z koniecznością przeprowadzenia robót dodatkowych **ZDW w Lublinie** sporządziło dwa protokoły konieczności będące podstawą zawarcia dwóch umów w trybie z wolnej ręki. Zlecone w ten sposób roboty budowlane za kwotę **758,4 tys. zł** obejmowały m.in. wykonanie umocnień skarp drogi i dna rowu płytami ażurowymi i materacem siatkowo-kamiennym, wykonania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (siatki drogowej leśnej) oraz balustrad, bariery ochronnej i prac związanych z poszerzeniem chodnika.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad o/Kielce po udzieleniu zamówienia na realizację inwestycji pn. *Budowa obwodnicy Morawicy i Woli Morawickiej w ciągu drogi krajowej nr 73 Odcinek I (Kielce m. Brzeziny–Morawica)* za **73,1 tys. zł** zawarła (w trybie z wolnej ręki) umowę na wykonanie dodatkowych barier drogowych.

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy za **267, 7 tys. zł** m.in. zlecił powtórzenie podobnych robót budowlanych w zakresie wykonania robót rozbiórkowych warstwy podbudowy z kruszywa oraz nawierzchni z betonu. Ponadto zawarł umowy o roboty w branży telekomunikacyjnej, w tym wykonanie przepustów pod drogami, torami oraz przeszkodami terenowymi.

Postępowania przetargowe prowadzące do wyboru wykonawców inwestycji w 11 przypadkach zostały w całości przygotowane, przeprowadzone i udzielone zgodnie z przepisami Pzp oraz regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w tych podmiotach.

W pozostałych pięciu przypadkach (31,3%) doszło do naruszeń ww. przepisów, m.in. w zakresie nierzetelnego prowadzenia postępowania oraz dokumentacji przetargowej (UMiG Nakło nad Notecią), wniesienia niepełnego zabezpieczenia należytego wykonania umowy (UM w Kruszwicy), nieprawidłowego oszacowania wartości zamówienia (KPIM), braku jednolitej kwalifikacji rodzajowej zamówienia (UM Lubartów) oraz nieuprawnionej odmowy ujawnienia danych w toku postępowania przetargowego (GDDKiA o/Kielce).

Zakres nieprawidłowości przy stosowaniu Pzp

Przykłady

Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne dokonały zmiany szacunkowej wartości zamówienia w trakcie prowadzenia postępowania przetargowego. Pierwotną kwotę zamówienia w wysokości **395 265,9 tys. zł** zmodyfikowano w trakcie trwania postępowania do wysokości **487 644,2 tys. zł**, tj. o **18,9%**, co było niezgodne z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 oraz 35 ust. 1 i 2 Pzp. Pomimo tego postępowanie kontynuowano, a następnie zawarto umowę o wartości **336 413,8 tys. zł**.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad o/Kielce w toku postępowania przetargowego odmówiła jednemu z oferentów, w sposób nieuprawniony, ujawnienia danych. Na skutek wniesionego odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej zobowiązana została do zapłaty na rzecz odwołującego kwoty **18,6 tys. zł**.

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy, wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej, zawierało zapisy ograniczające uprawnienia **Urzędu Miasta w Kruszwicy** do zaspokojenia roszczeń z tego zabezpieczenia (w okresie od 20 stycznia do 28 listopada 2021 r.) wyłącznie do zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, czym naruszono art. 147 ust. 2 Pzp.

We wszystkich przypadkach, przed wszczęciem postępowań przetargowych, oszacowano wartość zamówień. Przy czym w KPIM oszacowaną w powyższy sposób wartość zamówienia (w toku postępowania) uzupełniono o dane zebrane z pominięciem kosztorysu inwestorskiego lub planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. W każdym przypadku do przeprowadzenia postępowań powołano komisje przetargowe. SIWZ zawierały elementy wymagane art. 36 Pzp, a ogłoszenia o zamówieniach zostały prawidłowo opublikowane. We wszystkich przypadkach, zamawiający żądali złożenia wadium, które wykonawcy wnosili prawidłowo. Treści ofert odpowiadały treści SIWZ, a wyboru najkorzystniejszej oferty dokonywano zgodnie z art. 91 ust. 1 Pzp, wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji. Każdorazowo wybierano najkorzystniejszą ofertę, a o wynikach postępowań powiadamiano wykonawców. Sporządzano pisemne protokoły, w których w 15 przypadkach rzetelnie udokumentowano cały przebieg postępowania. Jedynie KPIM sporządził dwa protokoły z postępowania w trybie przetargu ograniczonego, w których określił odmienne kwoty oszacowanej wartości zamówienia. Zawarcie umów nastąpiło w terminie określonym w art. 94 Pzp. Uczestnicy postępowań wnosili zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Przy czym UM w Kruszwicy dopuścił do sytuacji, w której w okresie od 20 stycznia do 28 listopada 2021 r., ww. zabezpieczenie ograniczało uprawnienia zamawiającego do zaspokojenia roszczeń wyłącznie do zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, co naruszało art. 147 ust 2. Pzp. Ponadto w UMiG Nakło nad Notecią nierzetelnie nadzorowano realizację obowiązku należytego wykonania umowy, gdyż dwoje wykonawców przedłożyło gwarancję w zakresie 70% kwoty na okres zabezpieczania do 2 zamiast 23 października 2020 r.

W umowach określono terminy i zasady dokonywania przez zamawiającego przeglądów gwarancyjnych, a także warunki usuwania wad i usterek w ramach rękojmi i gwarancji. Zapisy umów były zgodne z warunkami złożonych ofert.

5.3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Realizacja umów o zamówienie publiczne

W przeważającej liczbie przedsięwzięć (14 z 16) na etapie realizacji inwestycji wystąpiła potrzeba korekty uprzednio zaplanowanych robót w formie aneksów do umowy. Jedynie w przypadku UM w Kruszwicy rozwiązania zamienne w dokumentacji projektowej jako nieistotne i przewidziane w umowie, zostały wprowadzone bez zawierania aneksu. UM w Lubartowie natomiast nie zlecał w ogóle robót dodatkowych.

W przypadku 68,8% przedsięwzięć zmian dokonano prawidłowo, nie naruszając Pzp. W pozostałych pięciu zadaniach doszło do zawarcia aneksów niezgodnie z treścią SIWZ lub złożonych ofert. Nieprawidłowości polegały głównie na zleceniu robót dodatkowych wykraczających poza przedmiot zamówienia czy zmiany technologii wykonania elementów robót (Teatr, ZDW w Bydgoszczy, UMiG Nakło nad Notecią, KPIM). W jednym przypadku dokonano także wadliwego zlecenia zamówienia uzupełniającego (KPIM).

Przykłady

Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne, w toku rozbudowy i modernizacji Wielospecjalistycznego Szpitala Wojewódzkiego w Toruniu, wprowadziły (od 2017 do 2022 r.) 20 zmian do kontraktu, w których określono 246 pozycji odbiegających od zakresu opisanego w treści SIWZ, w wyniku czego nastąpiło m.in.:

- przesunięcie pierwotnie ustalonego terminu inwestycji o **879 dni**;
- zwiększenie ogólnej wartości kontraktu o **88 456,4 tys. zł**, pomimo rezygnacji lub modyfikacji zakresu części uzgodnionych prac na kwotę: **(-) 31 138,1 tys. zł**;
- zrezygnowanie z wykonania trzech z 11 przyjętych do realizacji podzadań inwestycji.

Ponadto w toku wprowadzonych zmian zlecono zamówienie uzupełniające w zakresie zwiększenia ilości piętér garażu wielopoziomowego naruszając m.in. art. 140 ust. 1 Pzp.

Na etapie projektowania **GDDKiA o/Kielce** nie uwzględniła, pomimo ich zdiagnozowania na etapie konsultacji (w ramach przygotowania inwestycji), konieczności wykonania robót dotyczących m.in. zwiększenia bezpieczeństwa ruchu i poprawy dojazdu do spółek mających siedziby przy przebudowywanej drodze krajowej (DK 73). NIK oceniła to jako działania nierzetelne, co skutkowało koniecznością poniesienia na etapie wykonania projektu dodatkowych kosztów w wysokości **371,3 tys. zł**.

W toku realizacji zamówienia na drodze wojewódzkiej DW 265 **ZDW w Bydgoszczy** dwukrotnie nieprawidłowo przedłużył termin wykonania robót. W konsekwencji doprowadziło to do nałożenia przez IZ³⁵ RPO WK-P na lata 2024–2020 korekty finansowej w wysokości **15 516,1 tys. zł**. Ponadto dopuścił do nieprawidłowego zwiększenia wartości wynagrodzenia ryczałtowego Inżyniera Kontraktu, co skutkowało kolejną korektą finansową w kwocie **63,3 tys. zł**.

Każda ze skontrolowanych jednostek prawidłowo zabezpieczyła swoje interesy, jako inwestora, w szczególności w zakresie należytego zrealizowania umowy. Wykonawcy m.in. wnosili gwarancje ubezpieczeniowe, przedkładali polisy ubezpieczeniowe od odpowiedzialności cywilnej zawodowej z tytułu prowadzenia działalności projektowej. W umowach określano kary m.in. za:

- opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy;
- opóźnienia w przypadku niedotrzymania przez wykonawcę terminu usunięcia wad;
- opóźnienia w aktualizacji kosztorysu inwestorskiego i przedmiaru robót;
- rozwiązanie umowy przez zamawiającego z winy wykonawcy;
- niezgłoszenie zamawiającemu podwykonawcy robót i powierzenie mu do wykonania części przedmiotu umowy;
- brak zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, a także za nieterminową zapłatą tego wynagrodzenia.

Jako prawidłowe NIK ceniła skorzystanie z powyższych uprawnień przez poniższe jednostki, w których to wystąpiły przesłanki prawne do ich zastosowania.

Zabezpieczenie
w umowach interesów
zamawiającego

³⁵ Instytucja Zarządzająca.

Przykłady

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy:

- w ramach umowy z 5 czerwca 2017 r. na wykonanie usługi inżyniera kontraktu, w związku z odstąpieniem od umowy przez wykonawcę ZDW naliczył karę umowną w wysokości **154,0 tys. zł** (wraz z odsetkami w wysokości 2,6 tys. zł); w związku z jej niezapłaceniem ZDW zatrzymał kwotę wniesioną na zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 29,9 tys. zł;
- w ramach umowy z 26 kwietnia 2017 r. na przebudowę wraz z rozbudową DW 265, w związku z niezgodnym z zatwierdzonym projektem tymczasowej organizacji ruchu oznakowaniem na czas prowadzenia robót, ZDW naliczyło i wyegzekwowało karę umowną w wysokości **70,0 tys. zł**.

W **UM Lubartów** podjęto działania przewidziane umowami, zmierzające do wyegzekwowania należytego wykonania inwestycji. Wykonawcy naliczono kary umowne za 223 dni opóźnienia w wykonywaniu robót. Urząd wystawił noty księgowo w łącznej wysokości **1453,7 tys. zł**. Wykonawca nie zgodził się z naliczonymi karami i skierował sprawę na drogę postępowania sądowego. Do czasu zakończenia kontroli NIK postępowanie to nie zostało zakończone.

Ustalono także, że nie wszystkie podmioty dochodziły swoich praw od wykonawców lub w sposób nieprawidłowy korzystały z gwarancji ubezpieczeniowych należytego wykonania umowy.

Przykłady

W Teatrze:

- nie dochodzono od wykonawcy należności w wysokości **2560,6 tys. zł** z tytułu naliczonych kar umownych oraz odszkodowania za usterki, wady i szkody w mieniu Teatru, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ufp. Po częściowym zaspokojeniu roszczeń poprzez skorzystanie z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w okresie od lipca do października 2021 r., Teatr nie podejmował działań w celu wyegzekwowania pozostałej kwoty;
- niegospodarnie skorzystano z gwarancji ubezpieczeniowych należytego wykonania umowy do częściowego zaspokojenia wymagalnych roszczeń z tytułu usterek, wad i szkód wyrządzonych przez wykonawcę wyliczonych na łączną kwotę **1060,8 tys. zł**, zamiast dokonać ich potrącenia z wynagrodzenia należnego wykonawcy. Ograniczyło to możliwość zaspokojenia roszczeń Teatru z tytułu kar umownych wyliczonych na kwotę 3341,8 tys. zł, wobec sumy zabezpieczenia wynoszącej 2186,5 tys. zł, z czego 655,9 tys. zł pozostającej na zabezpieczenie roszczeń z tytułu gwarancji i rękojmi;
- wyrządzonych przez wykonawcę szkód w majątku nie zgłoszono do ubezpieczyciela wykonawcy (sprawcy) i nie podjęli próby uzyskania odszkodowania z jego polisy OC. W konsekwencji ograniczyło to możliwości zaspokojenia roszczeń Teatru.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad o/Kielce od 16 marca 2022 r. do 16 maja 2022 r. zaniechała potrącenia należności z wynagrodzenia wypłaconego wykonawcy z tytułu stwierdzonej przez Inżyniera w trakcie nadzoru inwestycji niewłaściwej jakości robót, pomimo ustalenia bezspornej kwoty należnej z tego tytułu w łącznej wysokości **130,4 tys. zł**. Ponadto 11 marca 2021 r. niezasadnie zwróciła wykonawcy karę umowną w wysokości 25 tys. zł naliczoną za nieprzedłożenie w terminie poświadczony za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo. Oddział nie naliczył także wobec wykonawcy kar umownych z tytułu 36-dniowego i 49-dniowego opóźnienia w realizacji Kamienia Milowego Nr 1, tj. terminowego złożenia Wojewodzie kompletnego ostatecznego wniosku odpowiednio o zmianę decyzji pozwolenia na budowę oraz ZRID.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Inspektor nadzoru jest przedstawicielem inwestora na budowie, upoważnionym i zobowiązanym do sprawowania nadzoru nad realizacją robót zgodnie z dokumentacją projektową, STWiORB, Pr. bud. oraz rozporządzeniami wykonawczymi i przepisami dotyczącymi BHP, ochrony ppoż, a także z umową z wykonawcą robót. Skontrolowane podmioty zapewniły nadzór inwestorski nad wykonywaniem zleconych robót. Do jego zadań należało m.in. zarządzanie realizacją prac budowlanych mając na względzie ich zakończenie w sposób prawidłowy jakościowo i w przewidzianych terminach, a także ocena technicznej poprawności ich wykonania. Do obowiązków ustanowionych Inżynierów Kontraktów należało m.in. przeprowadzenie merytorycznej analizy i weryfikacji wszystkich dokumentów związanych z przebiegiem projektu pod kątem ich zgodności z celem i zakresem zamówienia oraz wykonywanie wszystkich czynności i zadań koniecznych dla prawidłowego zrealizowania przedsięwzięcia (m.in. zatwierdzania próbek materiałów i urządzeń wbudowanych, potwierdzenie faktycznie wykonanych prac, w szczególności dokonywanie obmiarów robót i kontrola obmiarów przeprowadzonych przez wykonawcę, kontrola rozliczeń budowy oraz przeciwdziałanie opóźnieniom i nieprawidłowościom na placu budowy). Zabezpieczano też nadzór projektanta. Takie działania miały zagwarantować właściwą kontrolę nad zleconymi robotami. Tymczasem nieprawidłowe wykonywanie obowiązków przez ww. nadzorujących stwierdzono aż w ponad połowie skontrolowanych jednostek. Wykazane przez NIK nieprawidłowości w przebiegu inwestycji dotyczyły jakości wykonanych robót budowlanych lub ich niezgodności z dokumentacją projektową i SST, co wraz z przyczynami ich wystąpienia bardziej szczegółowo opisano przy prezentacji poszczególnych przedsięwzięć. Niezapewnienie skutecznego nadzoru skutkowało także nieprawidłowościami polegającymi m.in. na: niezgodnym z przepisami prowadzeniu budowy (w trzech podmiotach), niesporządzaniem przez kierowników budowy protokołów konieczności na wykonanie dodatkowych robót budowlanych (w 1 podmiocie), niepotwierdzaniu przez projektanta protokołów konieczności (w 1 podmiocie), nierzetelnej weryfikacji przedstawianych kosztorysów robót (w dwóch podmiotach), nie wnoszeniem uwag w protokołach odbioru, pomimo niezgodności zrealizowania prac z przepisami prawa (w 1 podmiocie), nierzetelnym odbiorze dokumentacji powykonawczej (1 podmiot).

Realizacja poszczególnych inwestycji

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła przebieg inwestycji polegającej na przebudowie i modernizacji Teatru oraz nadzór nad jej realizacją. Przesądziły o tym głównie naruszenia warunków technicznych i wymogów w zakresie bezpieczeństwa użytkowania niektórych elementów obiektu budowlanego.

Zapewnienie nadzoru nad inwestycjami

Teatr
im. Jana Kochanowskiego
w Opolu

Zdjęcie nr 1

Fasada południowa, taras, wejścia do foyer



Źródło: materiały z kontroli NIK.

W dniu 8 sierpnia 2019 r. Teatr zawarł umowę o wartości 23 834,7 tys. zł na zadanie pn. *Nowa jakość Teatru – przebudowa i modernizacja Teatru im. Jana Kochanowskiego w Opolu na cele kulturalne i edukacyjne – wykonanie*. Pierwotnie ustalony na 24 sierpnia 2020 r. termin zakończenia inwestycji nie został dotrzymany. Nie dotrzymano także przedłużonego terminu określonego na 31 grudnia 2020 r. dla prac wewnętrznych budynku oraz 28 lutego 2021 r. dla zagospodarowania terenu. Inwestycję zakończono dopiero 2 lipca 2021 r. **Pierwotnie założony termin został przekroczony o ponad 10 miesięcy**. Przyczynami opóźnienia było m.in. wprowadzenie zmian do przedmiotu zamówienia, z których tylko część była obiektywnie uzasadniona okolicznościami, których zamawiający – działając z należytą starannością – nie mógł przewidzieć w chwili udzielenia zamówienia.

W ocenie Dyrektora Teatru główną przyczyną opóźnienia były zaniedbania po stronie wykonawcy w zakresie organizacji i nadzoru nad prowadzonymi robotami budowlanymi. Wykonawca zaangażował do przedsięwzięcia niewystarczające siły i środki oraz nieskutecznie radził sobie z przewyższaniem trudności, które występowały w trakcie realizacji przedsięwzięcia. Inspektorzy nadzoru autorskiego, inspektor nadzoru inwestorskiego i kierownik budowy potwierdzili, że zasadniczą przyczyną opóźnienia terminu zakończenia inwestycji były przedłużające się prace nad przeprojektowaniem elewacji południowej, które trwały od grudnia 2019 r. do sierpnia 2020 r.

Odbiór końcowy został rzetelnie przeprowadzony 2 lipca 2021 r. Przedstawiciele wykonawcy (w tym inżynier budowy i kierownicy robót branżowych) odmówili uczestnictwa w czynnościach odbioru końcowego lub podpisania protokołu i listy obecności. Kierownik budowy oraz specjaliści od oświetlenia scenicznego i akustyki byli nieobecni, pomimo prawidłowego ich zawiadomienia. W protokole odbioru końcowego wyszczególniono 52 przypadki wadliwego wykonania robót, braków wymaganych elementów, usterek i zniszczenia lub uszkodzenia mienia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Teatru w wyniku prowadzenia robót budowlanych (m.in.: uszkodzenia desek tarasowych, uszczerbienia krawędzi betonu architektonicznego, uszkodzenia powierzchni pochylni dla osób niepełnosprawnych). Wykonawca usunął większość wad i braków oraz naprawił szkody. W trybie wykonania zastępczego Teatr zlecił: wymianę trzech sztuk platanów, wykonanie zabudowy instalacji odprowadzającej skropliny, wymianę uszkodzonego logotypu przed Teatrem, czyszczenie i szlifowanie zabrudzonych i porysowanych posadzek, **wydatkując na ten cel łącznie 70 tys. zł ze środków zabezpieczenia należytego wykonania umowy.**

Przykład

Nadzór inwestorski wniósł uwagi do dokumentacji, z których najpoważniejsze dotyczyły wykonania części badań odbiorowych w branży elektrycznej miernikami, dla których nie przedłożono świadectw wzorcowania albo nie przedstawiono aktualnych wyników wzorcowania. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że Teatr nie zapewnił powtórzenia badań. **W ocenie NIK dla pełnego potwierdzenia bezpieczeństwa użytkowania wykonanych instalacji elektrycznych wskazane jest przeprowadzenie badań miernikami posiadającymi ważne wzorcowanie.**

W wyniku przeprowadzonej inwestycji osiągnięte zostały zaplanowane cele. Niemniej Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że roboty budowlane związane z: wykonaniem tarasów zewnętrznych, wejść do budynku, schodów zewnętrznych od strony południowej oraz dojść technologicznych w suterrenach, zostały zrealizowane w sposób niezgodny z przepisami wynikającymi z warunków technicznych budynków lub w sposób mogący stwarzać zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi.

Zagrożenie bezpieczeństwa obiektu, użytkowników bądź środowiska

Przykłady

1. Nie zabezpieczono balustradami tarasu znajdującego się przy elewacji południowej, którego wysokość wynosiła 1 m względem poziomu przysiętego terenu – nawierzchni Placu Teatralnego. Taras stanowił element ciągu komunikacyjnego do wejścia ze szklanymi drzwiami rozsuwanymi, do których prowadziła pochylnia dla osób niepełnosprawnych. Stosownie do § 296 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, schody zewnętrzne i wewnętrzne, służące do pokonania wysokości przekraczającej 0,5 m, powinny być zaopatrzone w balustrady lub inne zabezpieczenia od strony przestrzeni otwartej. Wykonane tarasy naruszały także art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz art. 4 Pr. bud.
2. Szklane drzwi rozsuwane dwuskrzydłowe po stronie wschodniej (przy pochylni dla osób niepełnosprawnych) oraz 16 sztuk drzwi szklanych tarasowych obrotowych (pivotowych), które stanowiły jednolite przezroczyste tafle szkła elewacyjne nieotwierane, nie posiadały żadnych oznaczeń kontrastowych. W ocenie NIK brak oznaczeń skrzydeł drzwiowych może powodować u użytkowników niepewność co do tego, gdzie znajdują się drzwi, a gdzie przeszklenia stałe, a także utrudniać orientację co do położenia skrzydła drzwi – czy jest otwarte czy zamknięte. Tym samym stwarza to zagrożenie urazu na skutek uderzenia w taflę szkła, w szczególności w przypadku potrzeby szybkiego opuszczenia budynku w sytuacji kryzysowej (ewakuacji). Brak oznaczeń kontrastowych naruszał także regulacje dotyczące dostępności obiektów publicznych dla osób ze szczególnymi potrzebami, tj. osób niedowidzących.

3. Schody betonowe prowadzące do wejścia głównego od strony południowej (oznaczonego *Wejście główne, Main entrance*) miały szerokość biegu 5,4 m i nie posiadały balustrady pośredniej ani balustrady od strony wschodniej. Od strony wschodniej bieg schodów wprawdzie był ograniczony konstrukcją ogrodu wertykalnego, niemniej jednak nie spełniała ona funkcji balustrady, jaką jest ułatwienie korzystania ze schodów osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Schody prowadzące do drzwi rozsuwanych dwuskrzydłowych w części wschodniej elewacji południowej miały szerokość 4,4 m i w ogóle nie posiadały balustrad. Zgodnie z § 296 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, schody zewnętrzne i wewnętrzne budynku użyteczności publicznej powinny mieć balustrady lub poręcze przyścienne, umożliwiające lewo i prawostronne ich użytkowanie. Przy szerokości biegu schodów większej niż 4 m należało zastosować poręcze pośrednie.
4. Sześć skrzydeł drzwiowych obrotowych (pivotowych) w części środkowej elewacji południowej nie posiadało balustrady zapobiegającej wchodzeniu/wychodzeniu do/z budynku, pomimo że drzwi te wychodzą wprost na stromą skarpę (spadek 29%) o nawierzchni trawistej o wysokości 1 m. Stanowiło to naruszenie § 66 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Do ww. wejść znajdujących się na poziomie +1m względem poziomu terenu, powinny zostać doprowadzone schody lub odpowiednia pochylnia albo zamontowana balustrada ochronna (lub inne zabezpieczenie) – w przypadku, gdyby drzwi miały służyć jako ozdoba architektoniczna i pełnić funkcję otworu okiennego umożliwiającego otwarcie pomieszczeń na teren przylegający. Drzwi te nie mogą służyć do komunikacji.
5. Przejścia technologiczne w suterrenach zostały zawężone i zaniżone poprzez poprowadzone kanały instalacji wentylacyjno-klimatyzacyjnej, przez co nie spełniały minimalnych wymagań BHP. Stanowiło to naruszenie wymogów wynikających z § 47 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie BHP³⁶.

Stwierdzono także, że przez poprawne wykonanie pochylni przeznaczonej dla osób niepełnosprawnych, od strony południowowschodniej, poprawiła się dostępność Teatru dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich. Niemniej możliwość korzystania z pochylni występowała wyłącznie podczas wydarzeń artystycznych odbywających się w Teatrze.

Zachodniopomorski
Urząd Marszałkowski

Województwo Zachodniopomorskie 4 października 2019 r. zawarło umowę o roboty budowlane *na wykonanie usług architektonicznych i inżynierskich w zakresie projektowania oraz robót budowlanych dla zadania inwestycyjnego Konsolidacja siedziby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie*. Wynagrodzenie ustalono na **199 895,2 tys. zł** brutto.

Zamawiający powierzył, a wykonawca zobowiązał się do wykonania dokumentacji projektowej i robót budowlanych w ramach formuły „projektuj i wybuduj” dla dwóch zadań: 1) Termomodernizacja, przebudowa, rozbudowa i nadbudowa budynku przy ul. Piłsudskiego 40–42 w Szczecinie³⁷ na potrzeby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, 2) Budowa demonstracyjnego budynku pasywnego siedziby Urzędu

³⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zm.

³⁷ Dalej: „ul. M.J. Piłsudskiego”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego przy ulicy Mazowieckiej 14 w Szczecinie. Wykonawcę robót zobowiązano do uzyskania dla obu budynków klasy jakościowej „B” budynków biurowych.

Do obowiązków wykonawcy należało m.in. nieodpłatne szkolenie kadry Zamawiającego w zakresie użytkowania wszystkich urządzeń i instalacji, w które zaopatrzone budynki, zapewnienie nadzoru autorskiego projektantów i nadzoru przyrodniczego specjalistów ornitologa i chiropterologa, wykonanie Projektów Technologii i Organizacji Robót oraz PZJ³⁸. Wykonawca został odpowiedzialnym za pełną kontrolę jakości robót i stosowanych materiałów zapewniając odpowiedni system kontroli, włączając w to personel, laboratorium, sprzęt, zaopatrzenie i wszystkie urządzenia niezbędne do pobierania próbek i badań materiałów oraz robót. Badania laboratoryjne przeprowadzał wykonawca, których wyniki przedstawiał Inżynierowi Kontraktu do weryfikacji. Urząd nie przeprowadzał badań laboratoryjnych, bo jak wyjaśnił Koordynator Inwestycji (pracownik Urzędu), Inżynier Kontraktu zaakceptował wszystkie wyniki i nie kwestionował poprawności przedstawionych przez wykonawcę robót badań laboratoryjnych.

Umowę zmieniano trzykrotnie. Roboty dodatkowe nie były możliwe do przewidzenia na etapie udzielania zamówienia. W sumie wynagrodzenie wzrosło o **7320,1 tys. zł (tj. o 3,7% w stosunku do kwoty pierwotnie przyjętej w umowie)**. Przed wbudowaniem materiałów budowlanych wykonawca składał wnioski materiałowe, których poprawność sprawdzał Inżynier Kontraktu, kontrolując, czy zawierały wymagane atesty i certyfikaty oraz weryfikował czy spełniają wymagania kontraktowe dla materiałów. Po pozytywnej ocenie materiał był wbudowywany. Wnioski dotyczyły trzech branż: budowlanej, elektrycznej i sanitarnej.

Województwo Zachodniopomorskie uzyskało decyzję PINB w Powiecie Grodzkim Szczecin z 19 października 2021 r. o pozwoleniu na użytkowanie budynku na potrzeby Urzędu zlokalizowanego przy ul. M.J. Piłsudskiego.

Przykład

Przeprowadzona **30 maja 2022 r.** okresowa kontrola budynku położonego przy ul. M.J. Piłsudskiego wykazała m.in., że obiekt co prawda nadaje się do dalszej eksploatacji ale wykazano 11 nieprawidłowości, z których cztery **zakwalifikowano jako „stanowiące zagrożenie bezpieczeństwa obiektu, użytkowników bądź środowiska”** i ich „naprawa powinna zostać przeprowadzona niezwłocznie”. Pozostałe siedem dotyczyły m.in. niewłaściwego kierunku otwierania drzwi, uszkodzenia nieuziemionej konstrukcji wsporczej pod flagi oraz lokalnych odspojień papy na ścianie attyki. Jako, że dwie nieprawidłowości nie zostały usunięte (dotyczące 1. braku wyposażenia drabin pionowych dachowych w kosze oraz w urządzenia powstrzymujące spadanie z prowadzeniem na sztywnej prowadnicy i braku ich uziemienia 2. niewłaściwego wyprofilowania posadzki w pomieszczeniu węzła cieplnego) **Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK³⁹ poinformowała 6 października 2022 r. Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego**

Zagrożenie bezpieczeństwa obiektu, użytkowników bądź środowiska

³⁸ Program Zapewnienia Jakości, dalej: „PZJ”.

³⁹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

o bezpośrednim niebezpieczeństwie dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstaniu znacznej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie wynikającym z nieusunięcia ww. nieprawidłowości. Zastępca Marszałka wyjaśnił, że wykonawca zapewnił o prawidłowości rozwiązania polegającego na zastosowaniu równoważnego w postaci urządzeń samohamownych (przeciwupadkowych), które w ocenie wykonawcy zapewniają bezpieczeństwo użytkowania drabin. Na czas wyjaśnienia przewidziano do użycia dodatkowo łoże asekuracyjne. Dostęp na dach jest możliwy wyłącznie dla wyspecjalizowanych firm serwisowych. Wystąpiono do Generalnego Wykonawcy o pilne udzielenie wyjaśnień z przywołaniem norm i przepisów w celu uzyskania potwierdzenia prawidłowości zastosowanych rozwiązań przez uprawniony podmiot lub niezwłoczne usunięcie ewentualnej wady. Podobnie postąpiono co do nieprawidłowego wyprofilowania posadzki.

W trakcie prowadzenia robót budowlanych w budynku przy ul. Mazowieckiej, pracownik Urzędu poinformował inspektora nadzoru inwestorskiego o rysach na monolitycznych stropach między kondygnacyjnych. **Wykonane przez wykonawcę ekspertyzy wykazały, że zasadniczym błędem był błąd projektowy, na który nałożył się błąd wykonawczy. Stany graniczne nośności i użytkowe oraz zaprojektowane ujęcia przekroczyły dopuszczalne normami wielkości, gdyż przyjęte zbrojenie było niewystarczające.** Stwierdzono, że w wykonywanych stropach zwiększono grubość betonowej otuliny nad górną siatką zbrojenia, która była miejscowo osunięta. Przypuszczalną przyczyną było niewystarczające podparcie siatki zbrojeniowej i brak ostrożności ze strony pracowników uczestniczących w betonowaniu stropu. Wykonawca robót przedstawił Urzędowi cztery warianty rozwiązania ww. nieprawidłowości. Ekspert z Polskiego Związku Inżynierów i Techników Budownictwa, Inżynier Kontraktu oraz wykonawca zgodnie uznali, że najkorzystniejszym wariantem było zastosowanie dodatkowych zastrzałów podpierających części wspornikowe stropów. Zmiany konstrukcyjne dotyczące wzmocnienia wspornikowej części wszystkich nadziemnych stropów nie były istotnym odstępniem od warunków pozwolenia na budowę w rozumieniu art. 36a ust. 5 Pr. bud. Roboty wynikające ze zmian zrealizował wykonawca na własny koszt.

Według opinii biegłego powołanego przez NIK w trakcie niniejszej kontroli obiekt ten znajdował się w bardzo dobrym stanie technicznym. Nie stwierdzono uszkodzeń mogących świadczyć o nieprawidłowościach w wykonaniu konstrukcji. Grubości otuliny 21,6–32,8 mm w płytach stropowych były co prawda mniejsze od projektowanych 25–35 mm, a stwierdzone 22,2–28,9 mm w słupach żelbetowych były mniejsze od projektowanych 35 mm (w sześciu przypadkach na 15 zbadanych) ale spełniały wymagania 16 mm (Norma PN-EN 1992-1-1:2008 Eurokod 2: Projektowanie konstrukcji z betonu – Część 1–1: Reguły ogólne i reguły dla budynków). Biegły ocenił, że zaniżone grubości otulin nie wpływały negatywnie na bezpieczeństwo konstrukcji.

W zakresie umowy na wykonanie dokumentacji projektowej oraz pełnienie nadzoru autorskiego **Urząd korzystał z praw zabezpieczających jego interes naliczając kary umowne w łącznej kwocie 1039,7 tys. zł, w tym 62,7 tys. zł za zwłokę w terminowym wykonaniu koncepcji projek-**

towej, 731 tys. zł za zwłokę w terminowym wykonaniu projektu budowlanego, 246 tys. zł za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

KPIM

NIK negatywnie oceniła, iż na etapie przygotowania inwestycji i wyboru wykonawcy koncepcji oraz projektu budowlanego i wykonawczego KPIM nie dysponował informacjami o całokształcie planowanej inwestycji. W efekcie realizacja pierwszej z czterech umów zawartych z projektantem została wstrzymana na okres prawie 26 miesięcy, a Spółka musiała ponieść koszty ugody sądowej w kwocie 483,6 tys. zł. Podobne trudności wystąpiły w trakcie realizacji umowy na roboty budowlane, którą zmieniano 20-krotnie (na dzień 21 sierpnia 2022 r.). Zakres i wartość wprowadzonych zmian wykraczała poza pierwotnie ustalone zobowiązania umowne. **W konsekwencji roboty budowlane zakończyły się 879 dni po terminie** wskazanym w pierwotnym harmonogramie rzeczowo – finansowym, **a ich koszt wynosił 424 870,3 tys. zł i był o 88 456,4 tys. zł wyższy od pierwotnej wartości kontraktu.**

Przykłady

Zmiany do kontraktu wprowadzano głównie na skutek błędów projektowych (134 przypadki), zmian przepisów lub technologii oraz nowych koncepcji, w ramach których określono 246 pozycji odbiegających od zakresu zamówienia określonego w SIWZ, w wyniku czego nastąpiło m.in.: a) zwiększenie ogólnej wartości kontraktu o 88 456,4 tys. zł, pomimo rezygnacji lub modyfikacji zakresu części uzgodnionych prac na kwotę: – 31 138,1 tys. zł, b) zrezygnowanie z wykonania trzech z 11 przyjętych do realizacji odcinków inwestycji, tj. przebudowy istniejącego budynku Szpitala na VI piętrze oraz modernizacji pięter II–V wraz z infrastrukturą budynku, przebudowy parteru, części pierwszego piętra i piwnicy istniejącego budynku nr 580 oraz ulicy Św. Józefa. NIK nie zakwestionowała prawa do zmian umowy przewidzianych przez KPIM w kontrakcie. Zmiany te nie mogły jednak następować w sposób prowadzący do istotnych modyfikacji pierwotnych postanowień umownych. W efekcie ostateczny kształt umowy istotnie odbiegał od podstawowych warunków zamówienia. Sama rezygnacja z trzech zakresów robót stanowiła ponad 25% zmian we wszystkich 11 przewidzianych do budowy zakresach robót. Posługiwanie się wadliwie przygotowaną dokumentacją projektową rzutować mogło na ewentualny udział innych podmiotów w postępowaniu przetargowym, w tym kształt i wysokość ceny innych złożonych ofert. W ocenie NIK nieuzasadnionym było także powoływanie się na te zmiany przepisów, które następowały jeszcze przed ogłoszeniem przetargu. Podobnie jak zwiększanie wartości kontraktu na skutek wprowadzania nowych rozwiązań, np. w zakresie integracji sal operacyjnych (zwiększenie wartości kontraktu o 8645,7 tys. zł) lub sposobu oświetlenia (zwiększenie wartości kontraktu o 3034,4 tys. zł). Nie każda zmiana umowy, w ocenie NIK, była dopuszczalna. Nie można bowiem dokonać w umowie w sprawie zamówienia publicznego zmian, które prowadziłyby w rzeczywistości do udzielenia nowego zamówienia.

Przyczyny aktualizacji harmonogramu robót były szczegółowo ujęte w składanych przez wykonawcę wnioskach o wydanie protokołu konieczności oraz poleceniach zmiany, w których Inżynier Kontraktu (wybrany w trybie przetargu nieograniczonego) potwierdzał konieczność ich dokonania.

Proces zapewnienia standardu i jakości robót budowlanych został powierzony zespołowi Inżyniera Kontraktu. Do jego obowiązków należało m.in. bieżące prowadzenie analizy i weryfikacji wszelkich dokumentów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

związanych z realizacją inwestycji, przygotowanie zasad zapewnienia jakości oraz monitoring i kontrola jego realizacji, w szczególności pod kątem technicznym, jakościowym, finansowym, organizacyjnym i terminowym, sprawowanie kontroli budowy pod kątem zgodności z projektem i pozwoleniem na budowę, Polskimi Normami, przepisami i zasadami wiedzy technicznej. Kontrola potwierdziła sprawowanie stałego nadzoru. Systematycznie odbywały się również Rady Budowy oraz Narady Techniczne, w których uczestniczyli przedstawiciele KPIM, osoby odpowiedzialne za prace budowlane, nadzór inwestorski i autorski.

Ogłędziny NIK wykazały, że **Garaż wielopoziomowy oraz Oddział psychiatryczny** znajdowały się w dobrym stanie technicznym.

Zdjęcie nr 2

Garaż wielopoziomowy przy Szpitalu Zespolonym im. I. Rydygiera w Toruniu



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter głównie eksploatacyjny i nie wpłynęły na parametry nośnościowe konstrukcji oraz bezpieczeństwo użytkowania obiektu.

ZDW w Bydgoszczy

NIK negatywnie oceniła niezapewnienie przez ZDW w Bydgoszczy kompletnej i aktualnej dokumentacji projektowej, co w konsekwencji wpłynęło na przedłużenie wykonania robót. Jako nieprawidłowe oceniono również zmianę technologii robót pomimo niespełnienia wynikającego z umowy warunku równorzędnej lub lepszej funkcjonalności przyjętego rozwiązania. Pomimo że nadzór budowlany został zapewniony przez Zespół Inżyniera Kontraktu, to był on sprawowany nierzetelnie, co skutkowało powstaniem nieprawidłowości na etapie prowadzenia inwestycji obejmującej *przebudowę wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 265 na odcinku od km 0+003 do km 19+117 między miejscowościami Brześć Kujawski i Kowal, a także budowę na całym odcinku ciągu pieszo-rowerowego*. Pozytywnie oceniono jednak, że przedsięwzięcie zostało zrealizowane.

W ramach inwestycji zawarto trzy umowy na roboty budowlane na łączną kwotę **71 378,9 tys. zł** (w tym dwie na powtórzenie podobnych robót budowlanych dotyczących Inwestycji, np. wykonanie robót rozbiórkowych warstwy podbudowy z kruszywa oraz nawierzchni z betonu, frezowanie nawierzchni asfaltowych na zimno, wykonanie przepustów pod drogami). W trakcie wykonywania przedsięwzięcia harmonogramy dotyczące niektórych prac budowlanych uległy zmianie, np. pierwotny termin wykonania robót, tj. 29 czerwca 2018 r. ostatecznie ustalono na 30 listopada 2020 r., co było spowodowane m.in. warunkami atmosferycznymi odbiegającymi od typowych, uniemożliwiającymi wykonanie przedmiotu umowy zgodnie ze STWiORB, a także koniecznością wykonania robót dodatkowych zwiększających wartość inwestycji. Zmiana ta uzyskała akceptację Instytucji Zarządzającej RPO WK-P na lata 2014–2020.

Zakończenie budowy nastąpiło 30 listopada 2020 r. Ostatecznie, po skompletowaniu dokumentacji odbiorowej i powykonawczej przez wykonawcę, protokół odbioru końcowego podpisano 5 listopada 2021 r. Warunki dotyczące kontroli jakości robót określono w PZJ opracowanym przez kierownika budowy. ZDW zlecał badania zewnętrzne, tj.: badania kruszywa, wytrzymałości na ściskanie, wskaźnika zagęszczenia, próbek MMA, szczepności międzywarstwowej według normy Leutner'a, równości podłużnej metodą profilometryczną, antypoślizgowych właściwości nawierzchni oraz badania dotyczące rozpoznania warunków gruntowo-wodnych, ekspertyzę techniczną drogi na odcinku od km 9+100 do km 17+760 w zakresie określenia przyczyn powstawania spękań nawierzchni drogi ze wskazaniem sposobu naprawy przedmiotowego odcinka drogi.

Dwukrotnie zmieniono technologię robót nawierzchniowych.

Negatywnie oceniono, że ZDW zaakceptował przedstawiony przez wykonawcę umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 projekt zamienny dotyczący zmiany konstrukcji drogi i aneksem nr 8 z 8 maja 2018 r. do ww. umowy dokonał w tym zakresie zmiany technologii wykonania elementów robót, pomimo niespełnienia warunków określonych w § 20 ust. 1 tej umowy. Zmiany technologii wykonania elementów robót były dopuszczalne tylko w przypadku, gdy proponowane przez wykonawcę rozwiązanie było równorzędne lub lepsze funkcjonalnie od tego, jakie przewidywał pierwotnie projekt. Tymczasem w przyjętym projekcie zamiennym: 1) wyeliminowano pierwotnie zaprojektowane rozwiązania ograniczające prawdopodobieństwo występowania spękań, w szczególności nie przewidziano zastosowania pośredniej warstwy z mieszanki niezwiązanej; 2) nie zastosowano innych rozwiązań technologicznych mających na celu ograniczenie lub opóźnienie wystąpienia spękań. Negatywne skutki przyjętego rozwiązania potwierdziła treść ekspertyzy opracowanej na zlecenie ZDW po trzech latach.

Obecny oraz były Dyrektor ZDW zgodnie oświadczyli, że ww. zgoda została wyrażona m.in. z uwagi na obniżenie wynagrodzenia umownego z tytułu wprowadzenia zmiany technologii oraz wydłużenie okresu gwarancji na przyjęte rozwiązanie. Rozwiązanie zamienne zostało przygotowane przez uprawnionego projektanta oraz pozytywnie zaopiniowane przez Zespół Inżyniera Kontraktu, tym samym nie było podstaw do założenia, że takie rozwiązanie będzie powodowało powstanie spękań konstrukcji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola potwierdziła, że planowany zakres rzeczowy został zrealizowany. W toku oględzin NIK DW 265 na odcinku od km 0+003 do km 19+117 stwierdzono, że wykonano m.in. zjazdy indywidualne i publiczne, wyspy kanalizujące ruch z kostki kamiennej, zatoki autobusowe z pasem płytek ostrzegawczych z wypustkami, oznakowane przejścia dla pieszych oraz przejazdy dla rowerzystów, w tym z azylami, z zaniżoną nawierzchnią, pasem płytek ostrzegawczych z wypustkami oraz dedykowanym oświetleniem, ciągi piesze z kostki betonowej, ciągi pieszo-rowerowe o nawierzchni asfaltowej oraz z kostki betonowej, oznakowanie poziome i pionowe w obrębie skrzyżowań, przepusty pod koroną drogi, zjazdami, chodnikami i zatokami autobusowymi, umocnienie rowów narzutem kamiennym przy wlotach i wylotach przepustów, umocnienie skarp kostką kamienną, bariery ochronne nad przepustami i w miejscach przylegających do skarp, a także bariery energochłonne nad przepustami i na obiekcie mostowym, przepompownię ścieków, stację meteorologiczną, most drogowy ze stalowego płaszcza w postaci łukowych arkuszy z blachy falistej, posadowiony na betonowych podporach. Stwierdzono także nieprawidłowości.

Przykłady

1. Niezgodne z przepisami prawa wykonanie robót w zakresie zastosowania ogrodzenia łańcuchowego U-12b na odcinku DW 265 przed szkołą w miejscowości Nokonowo. Stanowiło to naruszenie zasad określonych w pkt 5.4 załącznika Nr 4 do rozporządzenia z 3 lipca 2003 r.⁴⁰ Dyrektor ZDW wyjaśnił, że z uwagi na znaczną odległość budynku szkoły od drogi uznano, iż nie istnieje podwyższone ryzyko wtargnięcia dzieci na jezdnię i z tej przyczyny zdecydowano nie zmieniać rodzaju bariery na tym odcinku. NIK nie zgodziła się z przedstawioną argumentacją i wniosła o zastosowanie ogrodzeń segmentowych w tym miejscu.
2. Dwa przypadki niewłaściwego oznakowania. W kwestii oznakowania przejścia za skrzyżowaniem w km 15+039 Inspektor Nadzoru Wydziału Inwestycji ZDW wyjaśnił, że znaki B-52 i B-33 stanowiły element tymczasowej organizacji ruchu i ustawienie ich zbyt blisko znaku D-6 było wynikiem niedopatrzania po stronie wykonawcy. W kwestii oznakowania przejścia na skrzyżowaniu w km 1+882 podał, iż podczas odbioru robót od wykonawcy nie zwrócono uwagi na niewłaściwe oznakowanie tego przejścia. Nieprawidłowości miały być zgłoszone wykonawcy do naprawienia.

Pomimo, że nadzór nad realizacją inwestycji zapewniony był przez Inżyniera Kontraktu, tj. zespół składający się m.in. z koordynatora oraz inspektorów nadzoru posiadających stosowne uprawnienia do wykonywania swoich obowiązków, sprawowany był on nieskutecznie.

Przykłady

Biegły powołany przez NIK stwierdził:

1. W zakresie dotyczącym jezdni trasy głównej:
 - przekroczenie dopuszczalnej zawartości wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej betonu asfaltowego, a tym samym nieosiągnięcie wymaganej wartości wskaźnika zagęszczenia warstwy w km 16+600 w osi pasa ruchu w kierunku na Kowal;

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nieosiągnięcie wymaganej grubości podbudowy zasadniczej z MCE w km 11+910 metr od krawędzi w kierunku Brześć Kujawski – badania NIK wykazały w tym punkcie ok. 9 cm grubość warstwy podbudowy zasadniczej z MCE, podczas gdy dokumentacja projektowa (po zmianach) przewidywała 16 cm grubości warstwy podbudowy zasadniczej MCE, przy dopuszczalnym odchyleniu grubości od projektu na poziomie +/-10%.
2. W zakresie dotyczącym ciągu pieszo-rowerowego:
 - przekroczenie dopuszczalnej zawartości wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej betonu asfaltowego, a tym samym nieosiągnięcie wymaganej wartości wskaźnika zagęszczenia warstwy w km 4+200 w terenie niezabudowanym – w tym punkcie zawartość wolnej przestrzeni w warstwie na poziomie 6,4% oraz wskaźnik zagęszczenia warstwy na poziomie 95,1%, podczas gdy zgodnie z STWiORB dopuszczalna zawartość wolnej przestrzeni w warstwie wynosiła „1,0%–4,0%”, a wymagany wskaźnik zagęszczenia „>=98,0%”.
 3. W zakresie dotyczącym chodników:
 - nieosiągnięcie wymaganej wartości wskaźnika zagęszczenia podłoża pod chodnik w km 16+350 strona lewa. Ustalono, że w tym punkcie, na głębokości 20–50 cm, wartość wskaźnika zagęszczenia to ok. 0,95, podczas gdy zgodnie ze STWiORB wymagany wskaźnik zagęszczenia wynosił „=0,97”;
 - nieosiągnięcie wymaganej wartości wskaźnika zagęszczenia podłoża pod chodnik w km 1+930 strona prawa peron autobusowy w m. Guźlin – w tym miejscu badania wykazały na głębokości 20–50 cm, wartości wskaźnika zagęszczenia ok. 0,94, podczas gdy zgodnie ze STWiORB na tej głębokości pod konstrukcją nawierzchni wymagany wskaźnik zagęszczenia wynosił „=0,97”.
 4. W zakresie dotyczącym zjazdów:
 - niewystarczająca grubość warstwy ścieralnej betonu asfaltowego zjazdu w km 16+581 strona prawa, badania wykazały w tym punkcie grubość warstwy na poziomie 15,0 mm, podczas gdy zgodnie ze STWiORB dopuszczalna grubość warstwy wynosiła „40 mm +/-10%”.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że z posiadanej dokumentacji powykonawczej wynikało, że roboty prowadzono zgodnie z dokumentacją projektową oraz STWiORB. Nie było podstaw, aby kwestionować prawidłowość wykonanych prac. Wyniki badanych próbek mieściły się w granicach dopuszczalnych tolerancji wskazanych w STWiORB.

W ocenie NIK, dla zapewnienia bardziej skutecznego nadzoru, nad jakością wykonanych robót należało w większym stopniu korzystać z możliwości zlecania badań laboratorium niezależnym od podmiotów uczestniczących w procesie budowlanym.

Informacje dotyczące sprawowanego nadzoru, uwagi i zalecenia wpisywano w dziennikach budowy. Zespół uczestniczył w odbiorach technicznych, opiniował projekty technologiczne, w tym do wykonania programu naprawczego spękań konstrukcji drogi na odcinku 1+550 do km 7+300, akceptował PZJ, zatwierdzał karty rejestru obmiaru poszczególnych elementów robót, kontrolował rozliczenia finansowe inwestycji (w szczególności pod kątem zastosowanych cen).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sprawowany przez Urząd nadzór nad realizacją inwestycji, który nie zapobiegł wadliwemu wykonaniu części prac.

UMiG
Nakło nad Notecią

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na inwestycję, pn. *Przebudowa ulicy Długiej w Nakle nad Notecią*⁴¹ (od km 0+000,00 do km 0+925,30⁴² oraz od km 0+925,30 do km 1+011,50⁴³) UMiG Nakło nad Notecią wydatkował łącznie 4349,15 tys. zł. Roboty budowlane na obu odcinkach drogi (ul. Długiej) rozpoczęto zgodnie z zaplanowanym terminem. Inwestycję zakończono w ciągu 11 miesięcy od podpisania umów na roboty budowlane. Zamawiający podpisał z wykonawcą inwestycji na odcinku I dwa aneksy dotyczące: a) wykonania robót dodatkowych dotyczących zaprojektowania i wykonania kanału technologicznego wraz ze studniami technologicznymi, połączenia odprowadzenia wód deszczowych z ulicy Łącznej; b) dostosowania i przebudowania wjazdów, dojazdów do budynków oraz wykonania odwodnień z terenów posesji zlokalizowanych bezpośrednio przy granicy działki. Za te roboty wypłacono wykonawcy łącznie 133,71 tys. zł brutto. Roboty zaniechane na tym odcinku stanowiły wartość 193,33 tys. zł brutto.

Nie zapewniono rzetelnej dokumentacji projektowej dla obu odcinków.

Przykłady

1. W kosztorysie inwestorskim dla robót budowlanych na odcinku I wskazano frezowanie nawierzchni asfaltowej na głębokości 9 i 7 cm, co było niezgodne z wynikami przewiertów przez konstrukcję drogi zawartymi w opinii geotechnicznej, z których wynikało, że nawierzchnia asfaltowa ma miejscami także grubość 5 cm. Ponadto w STWiORB dla odcinka I wskazano zakresy niezgodne z wynikami badania geotechnicznego, tj. rozebranie nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych o grubości 4 cm (przewierty wskazywały natomiast grubość 9, 7 i 5 cm). Natomiast w STWiORB dla odcinka II wskazano zakresy niezgodne z wynikami badania geotechnicznego, tj. brak konieczności rozebrania nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych o grubości 7 cm (przewierty wykazały jednak grubość tych mieszanek na poziomie 7 cm).
2. W kosztorysie inwestorskim dla robót budowlanych na odcinku I wskazano rozebranie podbudowy z kruszywa łamanego o grubości 26 cm, co było niezgodne z wynikami przewiertów przez konstrukcję drogi zawartymi w opinii geotechnicznej, z której wynika, że kruszywo łamane miało także grubość 21 cm.
3. W kosztorysie inwestorskim dla kanalizacji deszczowej na odcinku I oraz II wskazano rozebranie brukowca o grubości 16–20 cm, co było niezgodne z wynikami przewiertów przez konstrukcję drogi zawartymi w opinii geotechnicznej, z której wynikało, że brukowiec ma grubość 20 cm. Ponadto w kosztorysie inwestorskim dla kanalizacji deszczowej na odcinku I wskazano rozebranie jedynie brukowca, podczas gdy dwa z trzech dokonanych na tym odcinku przewiertów potwierdziło występowanie również tłucznia (kruszywa) o grubości 21 cm i 26 cm.

Projektant zeznał, że wynikało to z pomyłki w projektowaniu. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, iż Zamawiający przyjął dokumentację projektową i SSTWiOR⁴⁴ w dobrej wierze, mając na względzie, że projektant miał odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie.

⁴¹ Droga nr 090810C.

⁴² Dalej: „odcinek I”.

⁴³ Dalej: „odcinek II”.

⁴⁴ Szczegółowe Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK negatywnie oceniła również, iż wykonawcy odcinka I zlecono zrealizowanie robót dodatkowych (zaprojektowania i wykonania kanału technologicznego) także na odcinku II. Naruszało to postanowienia umowy na roboty budowlane.

Wyboru Inspektora Nadzoru dokonano w drodze prawidłowo zorganizowanego przetargu nieograniczonego. Do jego obowiązków należało m.in.: zarządzanie realizacją zadań inwestycyjnych na obu odcinkach mając na względzie zakończenie zadania w sposób poprawny jakościowo w przewidywanych terminach, zapoznanie się z dokumentacją nadzorowanych robót, instruowanie wykonawców odnośnie do technologii robót, ocena techniczna poprawności ich wykonania, kwalifikowanie robót jako dodatkowych.

Zamawiający, po dokonaniu odbioru końcowego, zlecił niezależnemu podmiotowi badanie jakości wykonania warstwy wiążącej i warstwy ścieralnej. Wyniki badań z grudnia 2020 r. nie wykazały nieprawidłowości. Wykonane na zlecenie NIK badania przez biegłego z dziedziny diagnostyki stanu technicznego dróg potwierdziły m.in., że grubość warstwy ścieralnej oraz podbudowy są prawidłowe, parametry kostki brukowej są zgodne z projektem. Stwierdzono jednak szereg nieprawidłowości w wykonaniu konstrukcji nawierzchni ulicy i chodnika.

Przykłady

1. Parametry warstwy ścieralnej są niezgodne ze SSTWiOR, tj. ponieważ:
a) zawartość wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej przekracza dopuszczalną wartość (1,5–4,0%) we wszystkich trzech wykonanych odkrywkach: punkt 1 – 5,4%, punkt 2 – 10,2%, punkt 3 – 4,9%; b) wskaźnik zagęszczenia warstwy ścieralnej jest niższy niż dopuszczalna wartość ($\geq 98\%$) w punkcie 2 – 93%.
2. Grubości warstwy wiążącej są niezgodne z SSTWiOR, tj. przekraczają dopuszczalne odchyłki ($80 \pm 15\%$). Średnia wartość pomiarów wyniosła 100 mm.
3. Grubości warstwy mrozoochronnej są niezgodne z projektem ponieważ przekraczają dopuszczalną tolerancję ($15 \text{ cm}/+10\% - 15\%$) w dwóch odkrywkach: w punkcie 1 – 26 cm, w punkcie 2 – 26 cm.
4. Zagęszczenie podłoża pod warstwami konstrukcyjnymi nawierzchni jest niezgodne ze SSTWiOR – nie osiągnięto wymaganego wskaźnika (ST-1,0) w trzech odkrywkach: w pkt 1 – 0,93, w pkt 2 – 0,94, w pkt 3 – 0,96.
5. Grubość warstwy mrozoochronnej chodnika jest niezgodna z projektem, tj. przekracza dopuszczalną tolerancję ($10 \text{ cm}/+10\% - 15\%$). Wartość zmierzona w punkcie wyniosła 18 cm.
6. Spośród 32 zinwentaryzowanych kraterów świetlików 30 (tj. 94%) nie zostało wypoziomowanych do poziomu chodnika.

W ocenie NIK zbyt duża zawartość wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej oraz nieodpowiednie zagęszczenie podłoża pod warstwami konstrukcyjnymi nawierzchni mogą mieć negatywny wpływ na trwałość nawierzchni. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, iż w Urzędzie nie prowadzono szczegółowego nadzoru nad spełnieniem norm projektowych, ponieważ do tego powołano Inspektora Nadzoru.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 3

Nieprawidłowo wyregulowane pokrywy studzienek na ul. Długiej w Nakle nad Notecią



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Negatywnie oceniono również wyrażenie zgody na: a) niewykonanie na obu odcinkach nowych obramowań pod świetliki do piwnic z obrzeży betonowych na ławie betonowej, pomimo że było to zadanie obligatoryjne wynikające z dokumentacji projektowej, b) odstępianie od wykonania zaprojektowanego ścieku przykrawężnikowego na skrzyżowaniach ulicy Długiej z ulicami: Notecką, Wąską i Łączną, pomimo że było to zadanie obligatoryjne wynikające z dokumentacji projektowej.

W ocenie NIK w Urząd nie zapewnił rzetelnego wypełniania przez Inspektora Nadzoru obowiązków wynikających z zawartej z nim umowy.

Przykłady

Inspektor Nadzoru:

- nie wyegzekwował od wykonawców obu odcinków uaktualnionych harmonogramów w zależności od postępu robót oraz ich akceptacji w ciągu siedmiu dni od ich przekazania;
- nie sprawdzał zgodności rzeczywistego zaawansowania robót z harmonogramem;
- nierzetelnie sporządził protokół konieczności na roboty dodatkowe (wykonanie kanału technologicznego wraz ze studniami teletechnicznymi)
 - protokół sporządzono dla odcinka I, podczas gdy obejmował także roboty dodatkowe na odcinku II;
- nie dokonał odbioru, potwierzonego wpisem do dziennika budowy, robót zanikających i ulegających zakryciu na odcinku I;
- nie wpisał w dzienniku budowy dla odcinka I dat rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych elementów robót (np. frezowania, robienia brukowca), dat pobierania próbek, warunków pogodowych);
- nie weryfikował na obu odcinkach wykonania robót polegających na dokonaniu wysokościowego sprawdzenia osadzenia pokryw studzienek oraz ich stabilności;
- nierzetelnie przygotował protokoły odbioru końcowego robót na obu odcinkach;
- nierzetelnie sprawdził kompletność i prawidłowość przedłożonych przez wykonawcę robót budowlanych dokumentów wymaganych do odbioru obu odcinków, np. wyniku dokonanego sprawdzenia jakości robót podlegających odbiorowi;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nierzetelnie sprawdził ilość i wartość wykonanych robót będących podstawą rozliczeń finansowych Zamawiającego z wykonawcą robót na odcinku I (NIK ustalił, że książki obmiaru i protokoły odbioru częściowego oraz robót zaniechanych obu odcinków były prowadzone nierzetelnie, co potwierdzają m.in. niezgodności między zadeklarowanymi powierzchniami frezowania oraz rozebranej podbudowy (według stanu na 31 marca 2020 r. na odcinku I podane powierzchnie frezowania były mniejsze od powierzchni rozebranej podbudowy o łącznie 1096 m²), wykazano podwójnie wykonane roboty dotyczące rozebrania brukowca o powierzchni 1167,6 m² na odcinku I (kosztorys kanalizacji deszczowej przewidywał rozebranie brukowca o powierzchni 1167,6 m², natomiast kosztorys robót budowlanych przewidywał rozebranie brukowca o powierzchni 1761,0 m² na powierzchni pokrywającej się ze sobą, wykonawca zadeklarował wykonanie obu robót i otrzymał za to wynagrodzenie: 5,3 tys. zł z tytułu wykonania kanalizacji deszczowej oraz 11,7 tys. zł w ramach robót drogowych).

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że nie zwracano Inspektorowi Nadzoru uwag, co do jakości wykonywania przez niego obowiązków, ponieważ uznano, że jego zaangażowanie i wiedza była wystarczająca do właściwego sprawowania nadzoru nad realizacją inwestycji. Urząd nie nałożył na Inspektora Nadzoru kar z tytułu nienależytego wykonania przez niego obowiązków. Kara ta mogła być nałożona do wysokości 20% wynagrodzenia brutto, tj. 4,3 tys. zł. Zastępca Burmistrza oświadczył, że kar umownych nie naliczono ponieważ Zamawiający nie poniósł strat, a zakres wykonywanych prac przez Inspektora Nadzoru uznano za wystarczający.

W ocenie NIK nie podjęto również działań zmierzających do rzetelnego wypełnienia przez wykonawców obu odcinków i Inspektora Nadzoru obowiązków wynikających ze SSTWiOR odnoszących się do zapewnienia odpowiedniego systemu kontroli robót. W przypadku siedmiu na dziewięć objętych badaniem NIK kategorii robót wyszczególnionych w SSTWiOR nie zgromadzono dokumentacji potwierdzającej dokonywanie inspekcji, pobierania próbek i badania użytych materiałów. Łącznie spośród 98 badań w objętych próbą kategoriach, nie udokumentowano 68, a w 10 przypadkach dokumentacja potwierdzała wykonanie badań niezgodnie z SSTWiOR.

Odbioru końcowego robót budowlanych na odcinku II dokonano bez skompletowania przez wykonawcę dziennika budowy, tj. zawierającego wpis geodety potwierdzający wykonanie pomiarów inwentaryzacyjnych, o sporządzeniu dokumentacji powykonawczej i zarejestrowaniu map w ośrodku dokumentacji geodezyjnej.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła odstępstwa od warunków określonych w SST i założeniach projektowych inwestycji pn. „Modernizacja dostępu drogowego do Portu w Szczecinie: przebudowa układu komunikacyjnego w rejonie Międzyodrza. Podzadanie nr 2 Rozbudowa i przebudowa ulicy Gdańskiej w rejonie Estakady Pomorskiej w Szczecinie” w zakresie zgodności z projektem i SST. SIM monitorowała postęp prac i podjęła wprowadzić działania w celu zapewnienia nadzoru nad realizacją Inwestycji, niemniej stwierdzone przez biegłego NIK nieprawidłowości potwierdziły, że nie zapewniono prawidłowej realizacji przedsięwzięcia.

SIM

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 4

Estakada Pomorska – widok z północnej jezdni wspomagającej ul. Gdańskiej



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Wynagrodzenie za wykonanie robót przewidzianych w zadaniu inwestycyjnym określono w umowie na **44 732,7 tys. zł brutto**. Umowę zmieniono pięciokrotnie, w wyniku czego **wynagrodzenie wykonawcy wzrosło o 2129,9 tys. zł** (tj. o 4,8% w stosunku do kwoty pierwotnie przyjętej). Na ich podstawie zmianie ulegał zakres rzeczowy inwestycji. Zlecone roboty dodatkowe nie były możliwe do przewidzenia na etapie tworzenia projektu. Inwestycję rozpoczęto i zakończono terminowo.

Przeprowadzone przez NIK 18 maja 2022 r. oględziny wykazały, że stan realizacji inwestycji był zgodny z ustalonym harmonogramem rzeczowym robót. Do zakończenia pozostały prace wykończeniowe, takie jak: naniesienie oznakowania poziomego jezdni według projektu stałej organizacji ruchu oraz uzupełnienie warstwy ścieralnej drogi rowerowej o brakujący odcinek długości 5 m. W trakcie trwania oględzin prowadzono roboty przy układaniu mas bitumicznych korytowaniu pod konstrukcję jezdni, wykonywano wykop na potrzeby linii kablowej oświetlenia oraz montowano oprawy na słupach latarni ulicznych. Do wykonania pozostały: chodnik, droga rowerowa i kanał technologiczny. Na estakadzie Pomorskiej do zakończenia robót pozostało dokończenie montażu kolektorów odwadniających, przeprowadzenie prac wykończeniowych przy montażu dylatacji, nałożenie powłok antygraffiti na ściany muru oporowego i filary oraz uporządkowanie i zagospodarowanie terenu pod wiaduktem. Na zakończonych odcinkach nawierzchni nie stwierdzono ubytków ani zanieczyszczeń.

Ustanowiono kierownika budowy oraz kierowników robót. SIM ustanowiła także Kierownika Projektu, a nadzór autorski pełniła firma projektowa. Nadzór projektanta wykonywany był w sposób prawidłowy. Zamawiający zastrzegł sobie prawo do korzystania z pomocy laboratorium sprawdzającego, a w przypadku otrzymania odmiennych wyników badań, zobowiązano wykonawcę do usunięcia nieprawidłowości i ponownego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zgłoszenia robót do odbioru. SIM nie korzystał z możliwości pomocy laboratorium sprawdzającego. Prezes SIM wyjaśnił, że *wyniki badań wykonanych przez laboratorium badawcze wykonawcy nie budziły wątpliwości Inspektora Nadzoru, wobec czego zbędna była ich weryfikacja przez laboratorium sprawdzające wybrane przez Zamawiającego.*

W SST określono wymagania dotyczące wbudowanych materiałów oraz warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót, które dotyczyły m.in. podbudowy z kruszywa (mieszanki niezwiązane), podbudowy pomocniczej z mieszanki związanej spoiwem, nawierzchni bitumicznej (mieszanki mineralno-asfaltowe), elementów betonowych (nawierzchnie z kostki). W trakcie realizacji inwestycji wykonawca zgłosił 179 wniosków materiałowych, z których inspektorzy nadzoru zatwierdzili 165 bez uwag, sześć z uwagami, a osiem odrzucili ze względu na niezgodność z wymaganiami określonymi w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót. Wymiary wykonywanych warstw były sprawdzane przez inspektorów na placu budowy. Uwagi odnośnie do prowadzonych prac inspektorzy nadzoru inwestorskiego wnosili przez wpisy do dziennika budowy. Po usunięciu wskazanych nieprawidłowości kierownicy robót dokonywali wpisów z wnioskiem o odbiór danego elementu.

Karty obmiaru stanowiły potwierdzenie wykonanych robót.

Badania kontrolne, przeprowadzone przez biegłego powołanego w trakcie kontroli NIK, na północnej jezdni wspomagającej ul. Gdańskiej wykazały zgodność szerokości wykonanej jezdni, drogi rowerowej i chodnika z dokumentacją projektową. **Stwierdzona przez biegłego grubość warstwy podbudowy zasadniczej chodnika 80 mm w pkt 1 nie mieściła się w dopuszczalnym w dokumentacji zakresie 135–165 mm.** Kierownik Projektu wyjaśniła, że *z uwagi na wystąpienie kolizji z siecią elektroenergetyczną Zamawiający wydał ustne polecenie Kierownikowi Budowy dotyczące lokalnego pomniejszenia grubości wykonywanej podbudowy z kruszywa. Nie wpływało to na obniżenie jakości robót oraz cechy eksploatacyjne i użytkowe konstrukcji chodnika.*

Pozostałe odstępstwa od warunków określonych w SST i założeniach projektowych, stwierdzone przez biegłego nie zostały ujawnione w ramach prowadzonego przez SIM nadzoru nad inwestycją.

Przykłady

- 1) W odniesieniu do wykonania jezdni:
 - w pkt 1 grubość warstwy ścieralnej wynosiła 60 mm i przekraczała dopuszczalne odchyłki +/-10% od wymaganej wartości 40 mm, określonej w SST i w dokumentacji projektowej (dopuszczalny zakres wynosił 36–44 mm);
 - niedostateczna była grubość warstwy podbudowy zasadniczej wynosząca 130 mm w pkt 1, 139 w pkt 2 i 134 w pkt 3, natomiast wymagana wartość, określona w SST i w projekcie, wynosiła 160 mm +/-10% (dopuszczalny zakres wynosił 144–176 mm);
- 2) W pkt 2 grubość warstwy podbudowy zasadniczej z kruszywa, wynosząca 300 mm, przekraczała dopuszczalne odchyłki +/-10% od wymaganej wartości 200 mm, określonej w SST i w projekcie (dopuszczalny zakres wynosił 180–220 mm); w odniesieniu do wykonania drogi rowerowej:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w pkt 2 grubość warstwy ścieralnej 24 mm przekraczała dopuszczalne odchyłki +/-10% od wymaganej wartości 30 mm, wynikającej z SST i projektu (dopuszczalny zakres wynosił 27-33 mm),
- grubość warstwy wyrównawczej, wynosząca 35 mm w pkt 1 i 24 mm w pkt nr 3, przekraczała dopuszczalne odchyłki +/-10% od wymaganej wartości 30 mm, określonej w SST i w projekcie (dopuszczalny zakres wynosił 27-33 mm).

3) W odniesieniu do wykonania chodnika:

- grubość warstwy podbudowy zasadniczej, wynosząca 70 mm w pkt 2 przekraczała dopuszczalne odchyłki +/-10% od wymaganej wartości 150 mm określonej w SST i w projekcie (dopuszczalny zakres wynosił 135-165 mm).

Prezes SIM poinformował m.in., że z uwagi na ujawnione przez NIK odchylenia Zamawiający zamierza przeprowadzić komisyjne badania i odkrywki. Po uzyskaniu dodatkowych wyników badań podejmie decyzje adekwatne do uzyskanych wyników. Dodał, że nie dokonano jeszcze odbioru końcowego robót, a ten nastąpi po usunięciu przez wykonawcę wszystkich ujawnionych wad.

W ocenie NIK do wystąpienia odstępstw od wymagań zawartych w dokumentacji technicznej mogło się przyczynić niekorzystanie przez SIM z możliwości pomocy laboratorium sprawdzającego, zagwarantowanej umową o wykonanie inwestycji, nieprzeprowadzenie komisyjnego badania i odkrywek oraz weryfikacja grubości ułożonych warstw na podstawie próbek przedkładanych przez wykonawcę.

GDDKiA o/Lublin

Pomimo że wyniki kontroli wykazały, iż zrealizowane przez GDDKiA o/Lublin inwestycje, tj. budowa MOP kat. I Wierzchowiska oraz MOP kat. I Bystrzejowice, spełniały swoje funkcje przewidziane przepisami prawa, to nie zapewniono terminowej i oszczędnej realizacji tych inwestycji. Zadanie wykonano z przekroczeniem terminów i kosztów określonych w podstawowej wersji programu „Budowa miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy drodze ekspresowej S17(12) w m. Bystrzejowice i m. Wierzchowiska”, który został zatwierdzony 27 stycznia 2017 r. przez Generalnego Dyrektora DKiA⁴⁵ i uzgodniony 16 lutego 2017 r. przez Podsekretarza Stanu działającego z upoważnienia Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Brak właściwego nadzoru nad użytkowaniem nieruchomości przeznaczonych pod ww. MOP w okresie po ich nabyciu, a przed przystąpieniem do realizacji zadania objętego niniejszą kontrolą, umożliwił zanieczyszczenie tych terenów odpadami budowlanymi, azbestem i śmieciami. Skutkowało to poniesieniem kosztu ich usunięcia, co spowodowało wzrost wartości inwestycji o 9912,4 tys. zł.

Według umowy z 16 lipca 2019 r. na budowę MOP Wierzchowiska wykonawca był zobowiązany do wykonania zamówienia w ciągu 21 miesięcy od daty jej zawarcia, w tym opracowania dokumentacji projektowej. Ustalone wynagrodzenie ryczałtowe wynosiło **21 965,4 tys. zł brutto**. Termin wykonania dokumentacji projektowej przedłużono o 179 dni z uwagi na przedłużające się uzgodnienia z PGE. Realizacja całego przedsięwzięcia trwała dłużej niż przewidziano w umowie o rok, dwa miesiące i 14 dni.

⁴⁵ Dróg Krajowych i Autostrad.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Umowa na wykonanie drugiej części zadania, tj. MOP Bystrzejowice zawarta została 29 lipca 2019 r. Terminy wykonania prac budowlanych oraz poszczególne etapy (I i II) były tożsame jak w przypadku MOP Wierzchowiska. Ustalone wynagrodzenie ryczałtowe wynosiło **18 008,8 tys. zł brutto**. Pierwszy etap umowy dotyczący opracowania projektu rozbiórki i udzielenia pozwolenia na rozbiórkę został wykonany terminowo. Wykonanie zadania łącznie z zakresem robót wynikającym z wprowadzonych do umowy zmian trwała jednak dłużej niż przewidziano o ponad rok i dwa miesiące.

W trakcie realizacji zadań MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice zakresy rzeczowe inwestycji uległy zmianie w stosunku do pierwotnych. Dotyczyły one usunięcia odpadów zalegających w podłożu gruntowym, które należało zlikwidować przed rozpoczęciem robót budowlanych.

Negatywnie oceniono, że w okresie od marca 2020 r. do czasu podjęcia niniejszej kontroli NIK, nie zawiadomiono Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Lublinie o zidentyfikowaniu odpadów budowlanych, azbestu i śmieci. W dziennikach rozbiórki i dziennikach budowy różnych branż, prowadzonych dla MOP Bystrzejowice, nie dokonano wpisu, iż w trakcie prowadzonych robót ziemnych drogowych lub instalacyjnych znaleziono pozostawione odpady budowlane. Nie ustalono także sprawców zanieczyszczenia terenu. Oddział nie doprowadził do odzyskania poniesionych wydatków z budżetu państwa na wydobycie, wywiezienie i utylizację nielegalnie składowanych odpadów na terenie przeznaczonym pod MOP.

14 sierpnia 2019 r. Oddział zawarł umowę w trybie przetargu nieograniczonego na pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie kontraktem na kwotę brutto **1156,6 tys. zł**. Badania laboratoryjne i kontrolne miały być prowadzone przez Wydział Technologii Laboratorium Drogowego GDDKiA o/Lublin. Wykonawcy robót budowlanych zapewnili kierownika budowy w branży drogowej i kierowników robót w poszczególnych branżach. Zgodnie z wydanymi decyzjami o pozwoleniu na budowę ustanowiono inspektorów nadzoru inwestorskiego.

Przeprowadzone przez NIK oględziny potwierdziły, że MOP-y Wierzchowiska i Bystrzejowice spełniały funkcje wypoczynkowe MOP kat. I i warunki określone w § 114 ust. 1 pkt 1, § 115 ust. 2, 4, 5 i 6 oraz § 160 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴⁶. Na terenie MOP znajdowały się parkingi dla samochodów osobowych, ciężarowych i autobusów, jezdnie manewrowe, zadaszone zestawy stolików z ławkami, place zabaw dla dzieci, stanowiska do kontroli technicznej pojazdów z miejscem do ich ważenia, stanowiska postojowe dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, toalety z natryskami. Obiekty były oświetlone i monitorowane. W każdym zespole stanowisk postojowych dla samochodów osobowych znajdowały się usytuowane blisko wejść do budynków WC i prawidłowo

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm., akt uchylony z dniem 21 września 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oznakowane co najmniej dwa stanowiska dla samochodów osób niepełnosprawnych. Na terenie MOP mieściły się urządzenia i sprzęt ochrony przeciwpożarowej. Pozostawiono też rezerwę gruntu pod budowę obiektów (z uwagi na planowane podwyższenie kategorii MOP). Wyposażono MOP w dwa stanowiska postojowe przeznaczone do ładowania pojazdów elektrycznych. W trakcie oględzin były one jednak nieczynne.

Przykład

Stwierdzono także:

- 1) w przypadku **MOP Wierzchowiska** – nie zabezpieczono (do czasu jego uruchomienia) nieczynnego punktu ładowania pojazdów elektrycznych zgodnie z zapisami zawartymi w klauzuli rozpatrzenia projektu organizacji ruchu Generalnego Dyrektora GDDKiA z 1 marca 2022 r. poprzez wygrozdzenie barierami U-25c, a znak pionowy D-23c przy stanowisku powinien zostać przekreślony. W trakcie kontroli NIK wykonano zabezpieczenie nieczynnego punktu ładowania zgodnie z wytycznymi;
- 2) w miejscu wyznaczonym na składowanie odpadów nie było kontenerów na odpady.

Ponadto ustalono, że na MOP Wierzchowiska:

- na wejściu do budynku WC występuje różnica poziomu posadzki i terenu przed wejściem do budynku WC, która wynosi 4,5 cm. Może to utrudniać osobom niepełnosprawnym przemieszczającym się na wózku inwalidzkim poruszanie się i korzystanie z urządzeń sanitarnych, **co NIK oceniła negatywnie**;
- zewnętrzne punkty poboru wody nie posiadały kratki ściekowej. Brak tych urządzeń może w okresie jesienno-zimowym, stwarzać niebezpieczeństwo poślizgnięcia się na powstałym lodzie;
- ogrodzenie funkcjonującej wieży telefonii komórkowej wraz z urządzeniami na terenie należącym do Oddziału, będącym wydzieloną częścią MOP, było zniszczone, a na słupkach ogrodzeniowych stwierdzono wykwyty rdzy.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in., że stanowiska postojowe przeznaczone do ładowania pojazdów elektrycznych zostaną udostępnione jednocześnie z punktem ładowania pojazdów elektrycznych. Co do nieprawidłowego wykonania wejścia do budynku WC zapewnił, iż wykonawca niezwłocznie je poprawi.

Zapisy w dziennikach rozbiórki oraz w dziennikach budowy branży drogowej, elektroenergetycznej, budowlano-konstrukcyjnej, teletechnicznej i sanitarnej dwóch analizowanych zadań inwestycyjnych nie zawsze odzwierciedlały prawidłowy przebieg robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonania. Zastępca Dyrektora Oddziału poinformował, że brak wpisów spowodowany był niedopatrzeniem.

Na zadaniach MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice odnotowano przypadki użycia materiałów niewłaściwej jakości lub robót wykonanych w nieprawidłowy sposób. W takich przypadkach Oddział wydawał polecenie ponownego wykonania prac, tak aby spełniały wymagania. Laboratorium Oddziału od dnia rozpoczęcia robót do końca 2022 r. na kruszywach, betonach, mieszankach mineralno-asfaltowych, warstwach dróg itp. wykonało na MOP Wierzchowice 177 prób, na których przeprowadzono 354 badania, a na MOP Bystrzejowice 279 prób, na których prowadzono 472 badania. Rodzaje badań i ich wyniki zawarto w miesięcznych

tabelach monitoringu jakości robót, opracowanych przez laboratorium oddziału. Wykonawcy inwestycji byli także zobowiązani do wykonywania niezbędnych badań na własny koszt. Odnotowano dwa przypadki badań arbitrażu, które były zlecone na prośbę wykonawców robót przez nadzór za zgodą Oddziału celem ostatecznego potwierdzenia wyników badania jakości materiałów. Wynik badań potwierdził prawidłowe wykonanie nawierzchni pod względem parametrów szczepności warstwy wiążącej z warstwą ścieralną.

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie MOP Wierzchowska i MOP Bystrzejowice, stosownie do wymogów art. 24j ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, Oddział posiadał audyt bezpieczeństwa ruchu Wykonawca udzielił pisemnej gwarancji na okres 72 miesięcy.

MZD w Opolu podjął co prawda działania zmierzające do zapewnienia prawidłowego przebiegu inwestycji pn. Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowania rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód, dotyczące rozbudowy układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód, w jego realizacji wystąpiły zmiany istotne wpływające na zakres wykonywanych robót budowlano-montażowych, termin oraz wartość. Zasadniczy wpływ na zmiany miała kolizja budowanego przez wykonawcę prac w nasypie kolejowym obiektu budowlanego T-1 z inwestycją kolejową realizowaną w tym samym czasie, na tym samym terenie budowy przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.⁴⁷ MZD zrezygnowała z rozwiązania zaproponowanego przez wykonawcę pozwalającą na wykonanie robót zgodnie z harmonogramem i bez zwiększania kosztów. Podjęte przez jednostkę kontrolowaną działania dla uniknięcia lub zminimalizowania skutków ww. kolizji były nieskuteczne, gdyż podejmowano je ze znaczną zwłoką. Wydłużyło to czas realizacji zadania o nie mniej niż 10 miesięcy oraz skutkowało wzrostem jego kosztów o kwotę 3273,2 tys. zł brutto. Ustalenia kontroli wykazały także, że wydatki poniesione na obiekt T-1 zostały zawyżone o nie mniej niż 1425,1 tys. zł brutto.

MZD w Opolu

Umowa nie została wykonana w pierwotnym terminie (29 października 2020 r.) z powodu trzykrotnego przesunięcia prac budowlanych (ostatecznie do 31 grudnia 2021 r.). Powodami było m.in. wykonanie robót zamiennych i dodatkowych potwierdzonych protokołami konieczności, jak również wpływ poszczególnych kolizji, prac dodatkowych i zamiennych na kolejność wykonania robót i wzajemne wstrzymanie dostępnych frontów robót.

Przykłady

NIK negatywnie oceniła, iż pomimo powzięcia przez MZD w październiku 2018 r. informacji o robotach budowlanych, które miały być prowadzone na tym samym terenie budowy i w tym samym czasie w ramach dwóch

⁴⁷ Dalej: „PKP PLK”.

projektów⁴⁸, działania podejmowane przez MZD w celu skoordynowania realizacji prac budowlanych na placu budowy obejmującym stację Opole Wschód były podejmowane w sposób opieszwały i w efekcie były nieskuteczne. Świadczy o tym brak przeprowadzenia szczegółowych uzgodnień z PKP PLK w sprawie kolizji obu projektów i ich zakresu, a także brak pisemnego poinformowania wykonawcy o istotnych zmianach w sposobie realizacji inwestycji, które to zmiany nie mogły być znane wykonawcy w chwili złożenia oferty. Wpłynęło to na zaniechanie rozpoczęcia przez wykonawcę robót budowlanych w zakresie obiektu T-1. Pierwotną przyczyną kolizji prac realizowanych przy obiekcie T-1 było zaniechanie przez PKP PLK polegające na braku ujęcia w opisie przedmiotu zamówienia dotyczącego własnej inwestycji informacji, że prace powinny być prowadzone w sposób bezkolizyjny z wcześniej uzgodnionymi z PKP PLK pracami budowlanymi prowadzonymi w ramach inwestycji Miasta Opola realizowanej przez MZD. Pomimo że 16 października 2018 r. – na wniosek PKP PLK odbyło się spotkanie robocze z udziałem MZD i PKP ZLK Opole w celu koordynacji inwestycji, to zaniechano udokumentowania go, a z pozyskanych informacji od PKP PLK wynikało, że na spotkaniu tym nie powzięto żadnej istotnej decyzji, a jego głównym celem było poznanie się stron. MZD nie przedstawił dokumentów, z których wynikałoby, że w październiku/listopadzie 2018 r. podejmowano działania w celu zlokalizowania i wskazania kolizji pomiędzy oboma projektami. Nie przedstawił również żadnych dokumentów potwierdzających, że poinformował wykonawcę o istniejącej kolizji obu projektów przed lub po podpisaniu 29 października 2018 r. umowy. Również w protokole przekazania terenu budowy nie ujawniono występujących przeszkód w budowie. W przekazaniu terenu budowy nie uczestniczył Inżynier Kontraktu, gdyż umowę na pełnienie nadzoru zawarto dopiero 3 grudnia 2018 r., a ten swoje obowiązki podjął dopiero 7 stycznia 2019 r.

W ocenie NIK zaniechanie działań lub nieskuteczność działań podejmowanych w celu uniknięcia kolizji z pracami PKP PLK w kluczowym okresie października–grudnia 2018 r. skutkowało wzrostem kosztów realizacji tego obiektu o 3273,2 tys. zł brutto i koniecznością przesunięcia terminu zakończenia inwestycji o nie mniej niż 10 miesięcy.

Do powyższego przyczyniło się również niepodjęcie przez MZD niezwłocznych działań zmierzających do weryfikacji przedłożonej przez wykonawcę propozycji wykonania obiektu T-1 i W-2 w innej technologii. Koncepcja wykonania obiektów w technologii zamiennej, równoważnej do pierwotnie zaprojektowanej, uzyskała pozytywną opinię PKP PLK i w oparciu o wstępną opinię Nadzoru Autorskiego została zaakceptowana do dalszych prac. MZD nie zaakceptował zastosowania równoważnej technologii dla obiektu W-2, co rzutowało na realizację obiektu T-1 i spowodowało, że koncepcja wykonawcy realizacji robót tzw. Metoda mediolańska nie została wdrożona. Ponadto NIK ustaliła, że 4 lutego 2019 r. MZD wiedziało, że PKP PLK przekazało teren budowy wykonawcy realizowanych przez siebie robót budowlanych oraz, że w związku z istniejącą kolizją z ww. robotami nie jest możliwym wykonanie obiektu T-1 zgodnie z Projektem Wykonawczym. Wcześniej natomiast, to w interesie MZD było wypracowanie skutecznych rozwiązań (w tym formalno-prawnych) celem wdrożenia rozwiązania zamiennego proponowanego przez własnego wykonawcę, gdyż zaproponowana przez niego technologia zamienna wykonania obiektu T-1 – w okresie,

⁴⁸ Projekt Miasta Opole pn. *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód* oraz projekt PKP PLK pn. *Poprawa bezpieczeństwa i likwidacja zagrożeń eksploatacyjnych na linii kolejowej nr 277 Opole Groszowice–Wrocław Brochów wraz z łącznicami – przebudowa wiaduktu w km 6,420 wraz z rewitalizacją estakady i robotami towarzyszącymi na stacji Opole Wschodnie.*

w którym została zaproponowana – była optymalnym rozwiązaniem dla uniknięcia kolizji z robotami realizowanymi przez PKP PLK, a tym samym była optymalnym rozwiązaniem dla uniknięcia ich skutków, w tym finansowych. Stanowisko NIK potwierdził biegły w dziedzinie robót budowlanych powołany przez NIK.

Po dokonaniu zmiany projektu technologicznego, wykonawca 7 czerwca 2019 r. złożył stosowną ofertę, która stała się podstawą do zmiany umowy o zamówienie publiczne, która nastąpiła 12 września 2019 r.

W dniu 16 listopada 2020 r., na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 3 Pzp oraz art. 15r ust. 4 pkt 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 kryzysowych⁴⁹, na wniosek wykonawcy z 30 lipca 2020 r. przedłużono termin wykonania całości przedmiotu umowy o 62 dni. Ostatecznie, w rezultacie kolejnych zmian, umowę przedłużono o kolejne 123 dni. Wykonawca zawiadomił MZD pismem z 10 grudnia 2021 r. o zakończeniu inwestycji, a 17 grudnia 2021 r. przedłożył wniosek o pozwolenie na użytkowanie wraz z niezbędnymi załącznikami. Opolski WINB wydał 11 pozwoleń na użytkowanie, w tym w pięciu przypadkach decyzje te wydano przed zakończeniem robót wykończeniowych, wskazując termin wykonania niezrealizowanych prac. Odbioru robót MZD dokonał 14 stycznia 2022 r.

Ogłędziny NIK potwierdziły, że osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe inwestycji, gdyż zrealizowano wszystkie objęte inwestycją obiekty inżynierskie i przebudowano objęte zadaniem drogi i układy skrzyżowań. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie utrzymania stanu technicznego obiektów inżynierskich i przebudowanych odcinków dróg układu komunikacyjnego ulic: Batalionów Chłopskich, Bohaterów Monte Casino, Oleskiej, Katowickiej, Janusza Kusocińskiego i Macieja Rataja. **Nie osiągnięto natomiast (według stanu na 19 maja 2022 r.) części zamierzonych celów zadania inwestycyjnego.** Stwierdzono bowiem, że pomimo wykonania zadania w zakresie budowy przystanków komunikacyjnych w obrębie węzła przesiadkowego Opole Wschód, przystanki dla autobusów pozamiejskich nie były wykorzystywane, gdyż autobusy obsługujące ruch pozamiejski, regionalny i międzyregionalny nie zatrzymywały się na nich. Oznaczało to, że wybudowany węzeł przesiadkowy wraz ze służą i jezdnią rozprowadzającą nie był wykorzystywany zgodnie z pierwotnymi założeniami. W trakcie kolejnych oględzin, przeprowadzonych 19 sierpnia 2022 r., tj. po trzech miesiącach od poprzednich stwierdzono, że przystanek dla autobusów pozamiejskich przy ul. Bohaterów Monte Casino od strony muru oporowego M-1 nadal nie był wykorzystywany, gdyż autobusy obsługujące ruch pozamiejski, regionalny i międzyregionalny nie zatrzymywały się na nim, a z czterech przystanków dla autobusów pozamiejskich, regionalnych i międzynarodowych zlokalizowanych od strony wjazdu w ul. Katowicką wykorzystywany był jeden. Zgodnie z SWIZ, przedmiotowa inwestycja miała być wsparciem transportu zbiorowego w mieście m.in. poprzez wykorzystanie nowoutworzonego bus-pasa, w celu utwo-

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm., dalej: „ustawa w sprawie COVID-19”.

zenia nowego połączenia komunikacji miejskiej, które miało korzystać z uprzywilejowania kursując w obu kierunkach ulicą Nysy Łużyckiej i Batalionów Chłopskich. Przeprowadzone 19 maja 2022 r. oględziny NIK wykazały, że wybudowana infrastruktura nie była wykorzystywana w ww. zaplanowany sposób. Dyrektor MZD w Opolu wyjaśnił m.in., że wydano zgody na zatrzymywanie się dwóch przewoźników pozamiejskich. Nie bez znaczenia dla obłożenia węzła jest wychodzenie komunikacji publicznej z kryzysu w jakim była ta branża, wywołanym pandemią wirusa Sars-CoV-2.

Najistotniejsze zmiany zakresu rzeczowego inwestycji wystąpiły w związku z budową obiektów: T-1 wiadukt kolejowy i M-2 mur oporowy. Szczegółowym badaniem objęto realizację procesu inwestycyjnego w zakresie tych obiektów, których łączna całkowita wartość wyniosła 32 435 tys. zł brutto, tj. 23% wartości robót budowlanych całego zadania inwestycyjnego o wartości 137 490,6 tys. zł. Badanie zmian zakresu rzeczowego wykonania obiektu T-1 wykazało, że nastąpiła zmiana technologii jego wykonania na technologię *pipe-roofing*. Badanie zmian zakresu rzeczowego wykonania obiektu M-2 wykazało, że mury M-2 miały być wykonane pierwotnie jako palisada z pali CFA d=1200 mm, a w zmienionej technologii wykonano palisadę na pale w rurach osłonowych średnicy 610 mm. Przyczyną zmiany technologii była duża twardość skał marglowych. Efektem zmian był wzrost kosztów ich wykonania, przy czym wartość robót budowlanych dla obiektu T-1 wzrosła o kwotę netto 2661,1 tys. zł, a dla obiektu M-2 zmniejszyła się o kwotę netto 2682,4 tys. zł. **Biegły NIK w opinii końcowej wskazał, że koszty wykonania obiektu M-2 w technologii zamiennej zawyżono o 1851, 6 tys. zł netto (2277,5 tys. zł brutto), a koszty wykonania obiektu T-1 zawyżono o nie mniej niż 1158,6 tys. zł netto (1425,1 tys. zł brutto). W ocenie NIK MZD nie zapewnił rzetelnej weryfikacji przedstawionych przez wykonawcę kosztorysów.**

MZD nie podjął także rzetelnych działań zmierzających do wprowadzenia korekt w kosztorysie szczegółowym przedstawionym 24 kwietnia 2019 r. w zakresie odnoszącym się do ceny jednostkowej wykopów pod fundamenty obiektu T-1 oraz przyjętej stawki roboczo-godziny, do czego uprawniała go zawarta umowa o roboty budowlane.

Sprawowanie nadzoru nad przedsięwzięciem MZD zleciło podmiotowi zewnętrznemu za kwotę 1443,5 tys. zł brutto. **NIK negatywnie oceniła, iż pomimo, że decyzją Wojewody Opolskiego z 31 lipca 2017 r. o ZRID nałożono na MZD obowiązek ustanowienia inspektorów nadzoru inwestorskiego, a rozpoczęcie robót budowlanych miało nastąpić 7 listopada 2018 r., to MZD ustanowiła inspektorów nadzoru budowlanego dopiero 21 stycznia 2019 r., co naruszało wymóg wynikający z art. 41 ust. 4 pkt 2 Pr. bud.**

W trakcie inwestycji MZD zapewnił także nadzór autorski projektanta. Wykonawca dostarczał dokumenty, atesty, certyfikaty i aprobaty wymagane na wbudowane materiały, a wnioski w zakresie zatwierdzenia materiałów przed ich zastosowaniem przekazywał Inżynierowi Kontraktu. W celu zapewnienia standardu i jakości robót budowlanych MZD prze-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

widział obowiązek informowania przez wykonawcę Inżyniera Kontraktu o terminie odbioru robót ulegających zakryciu oraz terminie odbioru robót zanikających, a także przedkładanie nadzorowi inwestorskiemu dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania robót. Nadzór inwestorski korzystał z tych uprawnień, w celu potwierdzenia jakości użytych materiałów budowlanych korzystano z laboratorium nadzoru inwestorskiego i wykonawcy, który w ramach własnego nadzoru, na zlecenie kierowników robót, kontrolował ich jakość zgodnie z STWiORB.

Przykład

NIK negatywnie oceniła, iż pomimo zapewnienia nadzoru nad wykonaniem inwestycji nie zapewniono prawidłowego jego wykonywania. OWINB 30 grudnia 2021 r. stwierdził brak montażu barier ochronnych drogowych w ciągu ulicy Batalionów Chłopskich, Bohaterów Monte Casino i DW 435. W związku z powyższym OWINB uzależnił przystąpienie do użytkowania przedmiotowej inwestycji od wykonania w terminie do 5 stycznia 2022 r. urządzeń służących bezpieczeństwu ruchu, tj. barier ochronnych drogowych w ciągu ww. ulic.

Pomimo przystąpienia do użytkowania budowli 31 grudnia 2021 r., na estakadzie – w momencie oddania do użytkowania – nie zostały zamontowane bariery ochronne drogowe. Montaż barier potwierdził OWINB w protokole kontroli z 5 stycznia 2022 r.

Pomimo że inwestycja pn. „Projekt i budowa drogi ekspresowej S5 na odcinku Nowe Marzy–Bydgoszcz–granica województwa kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego z podziałem na 3 części: Część 3 – Projekt i budowa drogi ekspresowej S5 na odcinku węzła Jaroszewo (bez węzła) do granicy województwa o długości ok. 25,1 km” została zrealizowana zgodnie z harmonogramem, zmiany zakresu rzeczowego nie wykraczały poza zobowiązania określone w umowie, a nadzór inwestorski zorganizowano w sposób prawidłowy to jego nierzetelne wykonywanie spowodowało powstanie nieprawidłowości dotyczących odchyłeń od wymagań określonych w specyfikacji technicznej.

Umowę zawarto 12 października 2015 r., a jej wartość określono na **421 818,7 tys. zł brutto**. W dniu 11 kwietnia 2017 r. wydano pozwolenie na realizację ww. inwestycji, a 19 kwietnia przystąpiono do przekazania wykonawcy prawa dostępu do placu budowy (ostatni odcinek przekazano 20 listopada 2017 r.). W trakcie trwania budowy wnioskowano o pozwolenie na użytkowanie poszczególnych zrealizowanych odcinków już od 30 sierpnia 2019 r. Ostatecznie Oddział wystąpił o pozwolenie na użytkowanie całego odcinka 16 marca 2020 r. i poinformował o zakończeniu prac budowlanych. Otwarcie drogi na zasadach ogólnych z zatwierdzoną stałą organizacją ruchu nastąpiło 9 kwietnia 2020 r.

W trakcie budowy wprowadzono dwie zmiany w jej zakresie rzeczowym: 1) dokonano zmiany typu skrzyżowania drogi powiatowej nr 2353C z drogami dojazdowymi nr 28 i 31 w okolicach m. Cotoń z rond na skrzyżowania typu T. W jej wyniku wartość umowy uległa zmniejszeniu o 373,1 tys. zł; 2) dokonano zmiany części zakresu realizacji Systemu Zarządzania Ruchem w związku z koniecznością zapewnienia spójności z powstającym Systemem

GDDKiA o/Bydgoszcz

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mem Zarządzania Ruchem w ramach projektu Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T oraz wytycznymi Państwowej Straży Pożarnej. W jej wyniku wartość umowy uległa zmniejszeniu o 85,7 tys. zł. Nie zlecano robót dodatkowych.

W ramach zapewnienia standardu robót z maja 2017 r. do czasu ostatecznego oddania inwestycji do użytkowania Oddział wykonał 4958 badań w zakresie prawidłowości użytych materiałów budowlanych jak i prawidłowości wykonania robót. Ponadto na polecenie Oddziału nadzorujący wykonał 37 133 badania w wyżej wymienionym zakresie. W przypadku stwierdzenia odchylenia od norm wskazanych w specyfikacjach technicznych wzywano do usunięcia nieprawidłowości i powtórzenia badań aż do uzyskania wskazań zgodnych z przyjętymi normami.

Przeprowadzone przy udziale biegłego powołanego przez NIK z zakresu jakości podłoża oraz użytych materiałów badania potwierdziły zgodność inwestycji z założeniami określonymi w dokumentacji projektowej w zakresie:

- 1) budowy wiaduktu drogowego WD6, drogi DP 2336C oraz wjazdów awaryjnych 1 i 2: elementów wyposażenia wiaduktu, odwodnienia i dylatacji wiaduktu, zastosowanych łożyska na wiadukcie, parametrów warstwy ścieralnej i wiążącej, parametrów podbudowy zasadniczej z betonu asfaltowego, zagęszczenia nasypu pod drogą i pod wiaduktem, parametrów warstwy ścieralnej (w tym również grubości parametrów zastosowanej mieszanki), szerokości drogi i wjazdów awaryjnych, parametrów warstwy wiążącej;
- 2) MOP Żnin Wschód, Zachód oraz kładki dla pieszych KD-2b m.in: grubości i parametrów warstwy ścieralnej MOP dla KR4, parametrów zastosowanej mieszanki asfaltowej, grubości parametrów zastosowanej warstwy wiążącej, grubości, nasiąkliwości i parametrów zastosowanej mieszanki w zakresie warstw podbudowy zasadniczej z betonu asfaltowego, analizy sitowej podbudowy, grubości warstwy wzmocnionego podłoża, zagęszczenia podłoża, grubości warstw podsypki i podbudowy, odwodnienia i dylatacji zastosowanych na kładce;
- 3) kładki pieszo-rowerowej KD-8a w pobliżu miejscowości Rogowo, m.in. szerokości chodnika i przejść na obiekcie, parametrów kostki brukowej (wymiary, nasiąkliwość, kształt, wytrzymałość na rozciąganie przy rozłupywaniu, zastosowanego kruszywa w warstwie podbudowy, zagęszczenia nasypu pod konstrukcją, odwodnienia obiektu, nawierzchni jezdni.

Potwierdzono jednak niezgodności inwestycji z dokumentacją projektową, do czego przyczynił się nierzetelny nadzór Oddziału nad przebiegiem przedsięwzięcia.

Przykłady

- 1) Zagęszczenie nasypu pod konstrukcją drogi przy wjeździe awaryjnym na DP 2336C było nieprawidłowe. W punkcie pobrań nr 2 oznaczono wskaźnik zagęszczenia 0,95, a wymagany zgodnie z ST wynosić miał 1,0 – **może to mieć negatywny wpływ na trwałość nawierzchni.**

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 2) W warstwie ścieralnej próbki pobranej na MOP Żnin Wschód i MOP Żnin Zachód stwierdzono przekroczenia zawartości wolnej przestrzeni: w pkt 1 – oznaczono 6,3 przy dopuszczalnej zawartości od 2,0 do 5,0 co wpłynęło również na wskaźnik zagęszczenia warstwy 95,8% (wymagany $\geq 98\%$), a w pkt 2 – oznaczono 1,0 przy dopuszczalnej zawartości od 2,0 do 5,0.
- 3) W warstwie wiążącej próbki pobranej z MOP Żnin Wschód i MOP Żnin Zachód stwierdzono przekroczenia zawartości wolnej przestrzeni. W pkt 3 oznaczono 2,5 przy dopuszczalnej zawartości od 3,0 do 7,0.
- 4) W warstwie podbudowy zasadniczej z betonu asfaltowego próbki pobranej z MOP Żnin Wschód i MOP Żnin Zachód w pkt 3 stwierdzono nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni – oznaczono 0,5 przy dopuszczalnej zawartości od 3,0 do 8,0. Przekroczono także dopuszczalną wartość grubości podbudowy zasadniczej w pkt 3. Zmierzono 84 mm, dopuszczalne było $120 \pm 10\%$.

Wskazane odstępstwa, wbrew twierdzeniem przedstawicieli Oddziału nie przyczyniły się do poprawy wartości użytkowej wykonanych robót.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła, iż realizacja inwestycji pn. *Budowa obwodnicy Morawicy i Woli Morawickiej w ciągu drogi krajowej nr 73 Odcinek I (Kielce m. Brzeziny/Morawica) – w systemie projektuj i buduj* za kwotę 79 327, 9 tys. zł nie naruszyła terminów określonych w umowie z wykonawcą oraz, że Oddział uzyskał wymagane pozwolenia na użytkowanie kładki dla pieszych i drogi DK73, a także dróg dojazdowych. Niemniej jednak projekt budowlany zatwierdzony przez Oddział nie uwzględniał uwag zgłoszonych przez podmioty gospodarcze korzystające z drogi DK73 i dróg dojazdowych. Zmiany w projekcie, wprowadzone po rozpoczęciu prac, zwiększyły koszty inwestycji poniesione przez GDDKiA o 371,3 tys. zł. Negatywnie oceniono również m.in. niepodjęcie niezwłocznych działań celem rozliczenia bezspornych potrąceń z wynagrodzenia wykonawcy za niewłaściwą jakość robót w łącznej wysokości 130,4 tys. zł netto, nie wyegzekwowanie należnej kary umownej w kwocie 25 tys. zł oraz nie naliczenie kary umownej w wysokości 763,5 tys. zł tytułem zabezpieczenia zakończenia robót w czasie przeznaczonym na ukończenie.

GDDKiA o/Kielce

W okresie inwestycji, na podstawie poleceń zmian wyszczególnionych w raporcie końcowym, Oddział wprowadził cztery zmiany do kontraktu zwiększające wartość prac projektowych i robót budowlanych o łączną kwotę 1318,6 tys. zł netto.

Niezwłocznie po zakończeniu robót GDDKiA wystąpiła z wnioskami i uzyskała trzy decyzje udzielające pozwoleń na użytkowanie: kładki dla pieszych (data uzyskania 27 lipca 2020 r.), rozbudowanej drogi DK73 wraz z drogami dojazdowymi (12 stycznia 2022 r.) oraz dwóch dodatkowych jezdni klasy D⁵⁰ (12 stycznia 2022 r.). W związku z niewykonaniem części robót wykończeniowych, każda z decyzji była warunkowa i zobowiązywała GDDKiA w Kielcach do: a) wykonania zabezpieczenia antykorozyjnego betonu kładki dla pieszych, w terminie do 30 września 2020 r.; b) montażu barier energochłonnych w pasie rozdziału na połączeniu

⁵⁰ DD2 i DD5.

odcinka miejskiego z nowo rozbudowaną DK73, w terminie do 28 lutego 2022 r.; c) wykonania oznakowania poziomego w technologii grubowarstwowej na trasie głównej, w terminie do 30 maja 2022 r.; d) wykonania oznakowania poziomego w technologii cienkowarstwowej na drogach dojazdowych, w terminie do 30 maja 2022 r. Zaległe roboty wykończeniowe wykonano w terminach wskazanych w ww. decyzjach. Świadcstwo przejęcia robót – poprzedzone protokołem z prac komisji odbiorowej – zostało wystawione 14 lutego 2022 r.⁵¹ Zgodnie z ww. dokumentem, roboty uznano za wykonane prawidłowo, choć dla 122 wad i prac zaległych określono odrębne terminy realizacji.

W trakcie oględzin NIK potwierdzono oddanie inwestycji do użytkownika. Nie wystąpiły ubytki w jezdniach ani zanieczyszczenia, stwarzające zagrożenie dla pojazdów. Objęte badaniem pionowe znaki drogowe były widoczne i zostały zamocowane na wysokości określonej w Tabeli 1.11 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych. Powołany przez NIK biegły w dziedzinie budownictwa ogólnego i budownictwa mostowego potwierdził, że obiekt został zaprojektowany i wykonany zgodnie ze sztuką budowlaną. Zmiany projektowe zapewniły nowocześniejsze i mniej kosztowne posadowienie kładki, poprawiły wytrzymałość, trwałość i estetykę. Zwrócił jednak uwagę na usterkę objawiającą się jako nierówność na górze ciągu pieszego kładki (nawierzchni antypoślizgowej na bazie żywic epoksydowych), w której podczas oględzin w dniu 12 lipca 2022 r. zalegała woda poopadowa.

W ramach nadzoru nad realizacją budowy obwodnicy wyznaczono pracownika Oddziału na Kierownika Projektu. Nadzór nad projektowaniem i wykonaniem robót oraz zarządzanie kontraktem sprawował podmiot zewnętrzny wyłoniony w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Inspektorzy monitorowali przebieg i odbierali wykonanie robót budowlanych, w tym robót zanikających i ulegających zakryciu, prowadzili systematyczne i chronologiczne wpisy w dziennikach budowy, zatwierdzali odbierane roboty, które były weryfikowane – w zależności od potrzeb – m.in. przez technologa, geodetę, specjalistę do spraw rozliczeń. Ostateczny odbiór prac w każdym przypadku zatwierdzał Inżynier. Weryfikując jakość materiałów i wykonanych prac, nadzorujący inwestycję wystawił 584 zlecenia wykonania kontrolnych badań laboratoryjnych, w ramach których zrealizowano 8802 badania obejmujące m.in. ocenę: wytrzymałości na ścislenie gruntuobetonu, wskaźnika zagęszczenia podłoża nasypu i warstw wiążących, skład, grubość i nośność podbudowy oraz skład i grubość warstwy ścieralnej. Wszystkie badania zostały przeprowadzone w Laboratorium Drogowym GDDKiA o/Kielce, akredytowanym przez Polskie Centrum Akredytacji.

Negatywnie NIK oceniła jednak, iż Oddział nie przewidział na etapie projektowania inwestycji tych robót, które można było i należało przewidzieć, co spowodowało dodatkowe koszty prac projektowych i budowlanych w łącznej wysokości 301,8 tys. zł netto (371,3 tys. zł brutto).

⁵¹ Świadcstwo przejęcia robót dla kładki dla pieszych wystawiono w dniu 9 listopada 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie inwestycji – od października 2019 r. do czerwca 2021 r. – Oddział zatwierdził cztery zmiany do kontraktu, które zwiększyły jego wartość o łączną kwotę 1318,6 tys. zł netto. Obejmowały one m.in. modyfikację projektu budowlanego dla dróg: DD8 w związku z prowadzonymi pracami projektowymi dla Odcinka II obwodnicy Morawicy oraz DD2 w związku ze zmianą konstrukcji jezdni i pobocza, w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu i poprawy dojazdu do firm mających swoje siedziby przy budowanej drodze oraz umożliwienia poruszania się po tej drodze pojazdom ponadgabarytowym ciężkim.

Pomimo, że inwestycję pn. *Modernizacja oświetlenia ulicznego w Lubartowie rozpoczęto zgodnie z umową, jej zakończenie nastąpiło po 223 dniach po terminie z niej wynikającym.*

Przekazanie placu budowy nastąpiło 25 października 2018 r., tj. w terminie wynikającym z umowy. Nie zawarto umowy o roboty dodatkowe. Prace odebrano 31 października 2019 r. W protokole odbioru stwierdzono, że 26 lipca 2019 r. wykonawca zakończył roboty oraz przedłożył dokumenty, w szczególności: dokumentację powykonawczą (obliczenia natężenia oświetlenia ulicznego, pomiary mocy biernej szafek oświetleniowych), protokoły kontroli badań wyrobu nowych szafek oświetleniowych zamontowanych podczas wymiany oświetlenia, certyfikaty, deklaracje zgodności, inwentaryzację oświetlenia ulicznego na terenie miasta Lubartów (stan po realizacji inwestycji), protokoły z pomiarów uziemień ochronników i ochrony przeciwporażeniowej, dokument potwierdzający utylizację zdemontowanych opraw oświetleniowych, źródeł światła, przewodów i zabezpieczeń.

UM Lubartów

Osiągnięto zakładane wskaźniki produktu (liczba wspartych energooszczędnych punktów świetlnych – 1473 szt.) i rezultatu (szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych – 468 ton równoważnika CO₂).

Kierownik robót, opierając się na wytycznych dotyczących wskaźnika CO₂ określanych zgodnie z wytycznymi Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, tj. 0,8315 MgCO₂/MWh obliczył ograniczenie emisji CO₂ dla modernizacji oświetlenia ulicznego na poziomie 468 657 180 g CO₂/rok.

Przeprowadzona analiza faktur za dystrybucję energii elektrycznej rok przed inwestycją oraz dwa lata po przeprowadzonej modernizacji oświetlenia (tj. za lata 2017, 2020 i 2021) wykazała, że w 2017 r. roczne zużycie energii elektrycznej wyniosło 809 951 kWh. W latach 2020–2021 roczne zużycie energii elektrycznej wyniosło 328 799 kWh w 2020 r. (tj. 40,6% zużycia energii elektrycznej w 2017 r.) i 303 385 kWh w 2021 r. (tj. 37,5%).

W latach 2020–2021, w dwóch punktach poboru energii, roczne zużycie energii elektrycznej wzrosło w stosunku do 2017 r. Burmistrz wyjaśnił, że powodem wzrostu poboru energii na ul. 3-go maja było zamontowanie dodatkowej oprawy o mocy 150 W oświetlającej teren przed budynkiem przedszkola.

Natomiast w 2019 r. przeprowadzono rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 815 Wisznice–Parczew–Siemień–Lubartów i m.in. rozbudowano oświetlenie uliczne oświetlające ul. Kleeberga do obwodnicy Lubartowa oraz oświetlenie ścieżki rowerowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie oględzin NIK przeprowadzonych na czterech losowo wybranych ulicach⁵² Lubartowa w dniu 27 września 2022 r. stwierdzono, że:

- 1) oprawy oświetleniowe były czynne, emitujące światło oraz kompletne (posiadały klosz lub szybę);
- 2) na ul. Łąkowej brakowało dwóch opraw oświetleniowych, a dwie nie były zgodne z dokumentacją projektową. Pozostałe oprawy zostały zamontowane zgodnie z dokumentacją projektową.
Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną braku dwóch opraw oraz dwóch opraw niezgodnych z inwentaryzacją jest uszkodzenie 13 opraw oświetleniowych, w związku z wyładowaniem atmosferycznym. W celu konieczności zapewnienia oświetlenia ul. Łąkowej zamontowane zostały oprawy zastępcze. Oprawy zostały zamówione i będą wymienione przez wykonawcę;
- 3) jeden słup oświetleniowy nie był ustawiony w pionie i opierała się na nim balustrada wygradzająca.
Burmistrz wyjaśnił, że nieprawidłowości związane z ww. słupem zlecono do usunięcia;
- 4) w przypadku trzech słupów występowały przeszkody dla światła przesłaniające oprawę oświetleniową w postaci korony drzew.
Burmistrz wyjaśnił, że zlecił przycięcie korony drzew zasłaniających oprawy oświetleniowe w ww. lokalizacjach. Prace zostaną zrealizowane w okresie luty–marzec 2023 r.

W celu prawidłowej realizacji zadania, w związku z tym, że zakres robót wymagał wiedzy specjalistycznej, do kontroli realizacji zamówienia został powołany Inspektor nadzoru inwestorskiego. W trakcie wykonywania inwestycji pracownicy Urzędu monitorowali prace poprzez kontakt z wykonawcą, Kierownikiem robót, Inspektorem nadzoru i Projektantem, przeprowadzali spotkania koordynacyjne oraz spotkania w miejscu realizacji zadania.

Użyte do inwestycji materiały budowlane zostały prawidłowo wprowadzone do obrotu i były zgodne z dokumentacją projektową, umową oraz spełniały wymogi przewidziane prawem. Zapisy umowy z wykonawcą nie regulowały możliwości sprawdzenia standardów i jakości wykonywanych robót budowlanych. Ocena jakości materiałów wykonywana była na podstawie informacji i dokumentów przedłożonych przez wykonawcę. Protokół z przeprowadzonych czynności odbioru zawierał ocenę zgodności przedmiotu zamówienia z warunkami umowy. Inspektor nadzoru nie zgłaszał uwag do jakości materiałów, które zostały przez niego zaakceptowane. Jednakże kontrola NIK wykazała, iż nadzór nad inwestycją sprawowany był nieprawidłowo, w wyniku czego doszło do powstania poniższych nieprawidłowości.

⁵² Oględziny przeprowadzono na ulicach: Szkolnej, 1-go maja, Łąkowej (od skrzyżowania z ul. Piaskową do skrzyżowania z ul. Cichą) i Lipowej (do skrzyżowania z ul. Gazową).

Przykłady

Nierzetelnie dokonano odbioru dokumentacji powykonawczej, bowiem nie wniesiono do niego uwag, pomimo:

- a) braku dziennika budowy,
- b) braku protokołów odbioru robót ulegających zakryciu,
- c) braku czterech protokołów pomiaru natężenia oświetlenia (wykonawca do dokumentacji powykonawczej dołączył sześć z 10 wymaganych protokołów pomiaru natężenia oświetlenia),
- d) część obliczeń w przedłożonych protokołach z pomiarów natężenia oświetlenia na dwóch ulicach została źle wyliczona,
- e) braku podpisów pod pomiarami mocy biernej szafek oświetleniowych osób wykonujących i sprawdzających pomiary.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła przebieg inwestycji pn. Budowa mostu nad rzeką Noteć wraz z przebudową drogi gminnej nr 150833C w miejscowości Kobylniki oraz nadzór nad jej realizacją. Nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w jakości i terminowości zrealizowanych prac i osiągnięto zaplanowany cel zadania. Wartość umowy na roboty budowlane wynosiła 10 365,8 tys. zł.

UM w Kruszwicy

Roboty budowlane zostały rozpoczęte zgodnie z umową o dofinansowanie inwestycji ze środków pochodzących z Funduszu Dróg Samorządowych. Zakończenie robót zgłoszono 12 października 2019 r., tj. przed upływem terminu przewidzianego w umowie. Prace budowlane wykonano zgodnie z harmonogramem bazowym. Zaplanowany cel inwestycji osiągnięto. Przy pomocy biegłego powołanego przez NIK z dziedziny konstrukcyjno-budowlanej ustalono m.in., że: zachowano podstawowe parametry użytkowe obiektu; dźwigary stalowe wykonano z profili zgodnych z dokumentacją z zachowaniem projektowanej klasy stali; średnia grubość warstwy wiążącej i warstwy ścieralnej były zgodne z projektem; elementy wyposażenia mostu były zgodne z dokumentacją oraz w dobrym stanie technicznym. Ponadto stwierdzono, że średnia grubość podbudowy z betonu asfaltowego przekraczała dopuszczalne odchyłki, jednakże biorąc pod uwagę pełen układ warstw w danych punktach nie miało to negatywnego wpływu na parametry użytkowe dróg dojazdowych. PINB w Inowrocławiu wydał 28 października zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu w związku z zawiadomieniem Gminy o zakończeniu budowy.

Zakres rzeczowy inwestycji na etapie jej realizacji nie ulegał zmianie. Nie wykonano robót dodatkowych oraz uzupełniających. Wprowadzono natomiast rozwiązania zamienne: 1) pali betonowych na prefabrykowane wbijane; 2) blachownic spawanych na dźwigary walcowe, z dostosowaniem płyty pomostu, niwelety oraz rzędnych kanalizacji deszczowej; 3) poprzecznicy stalowych na betonowe podporowe. Zastosowane rozwiązania, jako zmiany nieistotne w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego, zostały zatwierdzone przez inspektora nadzoru oraz projektanta.

Dla prawidłowego wykonania przedsięwzięcia ustanowiono kierownika budowy oraz kierowników robót dla poszczególnych branż: mostowa, sanitarna, elektryczna i teletechniczna. Nadzór inwestorski sprawowany był przez wyłoniony w drodze przetargu nieograniczonego podmiot zewnętrzny. Nadzór inwestorski sprawowany był zgodnie z umową.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Poszczególne etapy budowy, roboty ulegające zakryciu oraz zakończenie prac budowlanych zgłaszane były przez kierowników robót/kierownika budowy, a następnie potwierdzane przez inspektorów nadzoru. Ponadto dla inwestycji zapewniono nadzór autorski, w ramach którego projektant uczestniczył m.in. w udzielaniu odpowiedzi na zapytania oferentów do SIWZ oraz wykonywał w uzgodnieniu z pracownikami Urzędu dokumentację rozwiązań zamiennych w stosunku do projektu budowlanego.

Zasady zapewnienia standardu i jakości robót budowlanych zawarto w umowach z wykonawcą, SST oraz PZJ. Nadzór inwestorski odpowiedzialny był m.in. za: sprawdzanie wymaganych atestów, aprobat i gwarancji na materiały oraz urządzenia, ujętych w dokumentacji projektowej i specyfikacjach technicznych zapewniających odpowiednią jakość wykonanych robót i wbudowanych materiałów budowlanych; zapobieganie zastosowania wadliwych i niedopuszczalnych wyrobów budowlanych do stosowania w budownictwie oraz kontrolę robot zanikających i ulegających zakryciu.

Burmistrz poinformował, że nie korzystano z możliwości prowadzenia własnych badań laboratoryjnych, ponieważ wykonawca nie wykonywał ich samodzielnie a zlecał je niezależnym i certyfikowanym laboratoriom, które zapewniały bezstronność ich przeprowadzenia.

Do zakończenia kontroli NIK nie wystąpiły okoliczności stanowiące podstawę do naliczenia kar umownych za wykonane roboty budowlane.

ZDW w Lublinie

Pozytywnie zostało ocenione wykonanie inwestycji pn. *Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 801 Warszawa-Karczew-Wilga-Maciejowice-Dębin-Puławy na odcinku od granicy województwa lubelskiego do skrzyżowania z drogą krajową S12 w m. Puławy. Etap I budowa obwodnicy m. Stężyca*. Nie stwierdzono w tym zakresie żadnych nieprawidłowości.

Przekazanie placu budowy nastąpiło terminowo. Roboty budowlane wykonywano w okresie od 30 października 2019 r. do 30 września 2020 r. Ustanowiono kierownika budowy, a jego czynności było kontrolowane przez Inżyniera Kontraktu oraz kierownika projektu. Nadzór autorski sprawował projektant, który w trakcie inwestycji przeprowadził nadzór autorski miejscowy dotyczący zmian nieistotnych w rozumieniu art. 36a ust. 5 Pr. bud. Pracownicy ZDW sprawowali nadzór nad wykonaniem inwestycji, w tym nad rzetelnością nadzorów realizowanych przez kierownika budowy, Inżyniera Kontraktu i projektanta.

Wykonawca dysponował na budowie laboratorium, które zostało zgłoszone i dopuszczone do wykonywania badań przez ZDW. Inżynier Kontraktu miał do niego dostęp celem kontroli prowadzonych analiz oraz sposobu przechowywania próbek. Wykonawca systematycznie przeprowadzał badania. Na podstawie umowy na sprawowanie nadzoru inwestorskiego, na zlecenie Inżyniera Kontraktu przeprowadzono kontrolne badania przez niezależne laboratorium budowlane. Ich wyniki potwierdzały prawidłowość wykonanych prac.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych spisano protokoły konieczności będące podstawą do zawarcia z wykonawcą dwóch umów na łączną kwotę **758,4 tys. zł brutto**.

Przykłady

Obejmowały one wykonanie:

- 1) umocnień skarp drogi i dna rowu płytami ażurowymi w miejscach szczególnie narażonych na rozmycia (tj. w km 0+153-0+782 strona lewa, 1+841-1+930 i 2+400-2+995 strona prawa);
- 2) urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w postaci ogrodzenia z siatki drogowej leśnej (obustronne) na odcinku od km 3+540 do km 4+085, zabezpieczające przed wtargnięciem zwierząt z terenów przyległych na jezdnię;
- 3) umocnienia materacem siatkowo-kamiennym dna oraz skarp Kanału Stężyckiego w miejscach narażonych na erozję (tj. na łukach poziomych trasy kanału w km 0+140-0+180 L=40 m w rejonie przepustu P3, 0+209-0+244 L=35 m w rejonie przepustu P3, 0+485-0+492 L=7 m w rejonie przepustu P-1, 0+538-0+549 L=11 m w rejonie przepustu P2);
- 4) balustrady U-11a przy chodniku na skrzyżowaniu SK-3 w km 0,055-0+149 strona prawa dł. 94 m, 0+012-0+039 strona prawa dł. 27 m, przy chodniku na DD-3 w km 0+527-0+577 strona prawa dł. 50 m;
- 5) bariery ochronnej N2 W3 A w km 5+480-5+712 strona lewa dł. 232 m, 5+742-5+878 strona lewa dł. 136 m;
- 6) prac związanych z poszerzeniem chodnika na skrzyżowaniu SK-3 w km 0+070-0+112 strona prawa i umocnienia skarpy przy tym chodniku w km 0+070-0+079 strona prawa.

W trakcie oględzin NIK obwodnicy m. Stężycy przeprowadzonych 31 sierpnia 2022 r. stwierdzono m.in., że:

- 1) droga wojewódzka nr 801 wyposażona była w pobocza, skrzyżowania, dwie drogi dojazdowe, dodatkową jezdnię, dwa przejazdy kolejowo-drogowe, zjazdy, ścieżki rowerowe, ciągi dla pieszych, przejścia dla pieszych, elementy odwodnienia, oznakowanie pionowe i poziome oraz bariery ochronne. Trzy skrzyżowania wyposażono w wyspy z kostki betonowej lub granitowej. Przy jednym ze skrzyżowań znajdowały się połączone ciągi piesze i rowerowe oraz chodniki, przejazd dla rowerów i przejście dla pieszych;
- 2) rzeczywista długość balustrady wygradzającej znajdującej się przy chodniku przy wlocie na SK-3 z kierunku Stężycy była krótsza o 5 m niż długość zapisana w umowie z wykonawcą. Dyrektor MZD wyjaśnił, że początek balustrady zaprojektowano w odległości ok 2,8 m od krawędzi nawierzchni DW nr 801 (km 0+055) prowadząc balustradę łukami poziomymi przy obrzeżu projektowanego chodnika, a jej koniec projektując na końcu zakresu budowy istniejącej DW nr 801 (km 0+149). Przedmiotową balustradę wykonano zgodnie z powyższymi założeniami projektowymi, dotyczącymi jej początku i końca, co dało łączną długość balustrady ok. 89 m. Montaż balustrady o łącznej długości wskazanej w projekcie, tj. 94 m skutkowałby sytuacyjnym wydłużeniem balustrady i wpłynąłby niekorzystnie na bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego;
- 3) nierówność systemowych gumowych płyt prefabrykowanych, była wyczuwalna podczas jazdy samochodem na przejeździe kolejowo-drogowym. Dyrektor MZD wyjaśnił, że na etapie odbioru końcowego i ostatecznego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

inwestycji nie stwierdzono nierówności w ułożeniu płyt. Stwierdzone nierówności wystąpiły w okresie eksploatacji obiektu, poinformowano o tym fakcie zarządcę przejazdu klejowego przez którego powinny być usunięte.

GDDKiA o/Szczecin

Pozytywnie oceniono wykonanie inwestycji pn. *Budowa drogi S3 na odcinku Miękowo–koniec obwodnicy Brzozowa wraz z rozbudową odcinka Miękowo-Rzęśnica*, której koszt wynosił 384 945 tys. zł brutto. Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie prowadzenia dziennika budowy (pozostawiania wolnych miejsc między wpisami) nie miała negatywnego wpływu na jakość i terminowość jej wykonania.

Przedmiotem umowy było zaprojektowanie i wykonanie ww. zadania inwestycyjnego. Termin realizacji określono na 34 miesiące od daty zawarcia umowy. Roboty rozpoczęto 6 maja 2019 r. i zakończono ją we wskazanym terminie. Komisyjnego odbioru GDDKiA dokonała 14 maja 2021 r. W protokole z tej czynności wymieniono 362 usterki, 67 prac zaległych i 11 wad oraz ujęto 267 uwag. Wszystkie nieprawidłowości wykonawca usunął przed wydaniem Świadectwa Wykonania, tj. do 21 lutego 2022 r.

Umowę zmieniono czterokrotnie, a jej wartość przez to wzrosła o 634,0 tys. zł. GDDKiA uzyskała 35 decyzji Zachodniopomorskiego WINB o pozwoleniu na użytkowanie.

Badania podstawowe realizował wykonawca robót przy pomocy akredytowanego laboratorium Oddziału. W ocenie GDDKiA nie zachodziła potrzeba korzystania z innego laboratorium akredytowanego. Przeprowadzono łącznie 13 102 badania kontrolne, które wykazały 268 nieprawidłowości dotyczących: oznakowania i stalowych elementów wyposażenia dróg (146 przypadków), gruntu (58), mieszanki mineralno-asfaltowej (44), diagnostyki nawierzchni drogowej (dziewięć) i kruszywa (jeden). Wykonawca usunął wszystkie stwierdzone nieprawidłowości po wydaniu polecenia naprawy przez Inżyniera Kontraktu. Wykonawca złożył łącznie 341 wniosków materiałowych, z których inspektorzy zatwierdzili 283, a 58 odrzucili z uwagi na niezgodność z wymaganiami określonymi w SST.

Przeprowadzone 28 lipca 2022 r. przez NIK oględziny przejścia głównego dla zwierząt w km 50+750 i MOP Przybiernów Wschód w km 45+500 wykazały, że na obu obiektach zakończono roboty. Wchodzące w skład MOP drogi dojazdowe, miejsca postojowe, budynek z węzłem sanitarnym, uliczne latarnie, zadaszone miejsce odpoczynku z placem zabaw i wiata śmieciowa rozmieszczono zgodnie z projektem. Na nawierzchniach MOP nie stwierdzono ubytków ani zanieczyszczeń. Znaki drogowe były czytelne i rozmieszczone zgodnie z zatwierdzonym projektem docelowej organizacji ruchu, a znaki pionowo zamontowano zgodnie z warunkami określonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych.

Zdjęcie nr 4

Wjazd do MOP Przybiernów Wschód



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Powołany przez NIK biegły przeprowadził badania kontrolne na terenie MOP Przybiernów Wschód w km 45+500 i wiaduktu PZGd-9 w km 50+750 oraz badania laboratoryjne pobranych prób w zakresie prawidłowości wykonania inwestycji. Potwierdził on prawidłowe, zgodne z projektem i ustanowionymi wymaganiami uzyskanie parametrów w zakresie:

- 1) jezdni MOP: wskaźnik zagęszczenia i zawartość lepiszcza warstwy ścieralnej, grubość warstwy, zawartość wolnej przestrzeni, wskaźnik zagęszczenia, skład ziarnowy i zawartość lepiszcza warstwy wiążącej oraz grubość warstwy podbudowy zasadniczej z kruszywa, skład ziarnowy i zawartość lepiszcza podbudowy zasadniczej;
- 2) miejsc postojowych MOP: długość i szerokość użytej kostki brukowej oraz grubość warstwy podbudowy z kruszywa związanego cementem i warstwy podbudowy z kruszywa niezwiązanego;
- 3) wiaduktu PZGd-9: odległości pomiędzy ekranami przeciwolśnieniowymi, szerokość podpór, zastosowanej gleby i jej grubość oraz wysokość ekranów.

Na podstawie odkrywek w trzech punktach jezdni MOP stwierdził:

- 1) w dwóch punktach grubości warstwy ścieralnej 46 i 47 mm przekraczały dopuszczalne odchyłki (tj. 38 ± 44 mm);
- 2) w jednym punkcie zawartość wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej wyniosła 1,2 przy dopuszczalnym zakresie 2,0–5,0%;
- 3) skład ziarnowy 0,063 wynosił 11,7%, przekroczone zawartości na sicie (tj. $7,6 \pm 2\%$).

Badania odkrywek w trzech punktach miejsc postojowych MOP wykazały, iż w jednym punkcie grubość warstwy podsypki piaskowo-cementowej 7 cm była większa niż zakładane 3 cm w dokumentacji projektowej.

Zgodnie z opinią biegłego stwierdzone przekroczenia nie miały istotnego oraz negatywnego wpływu na właściwości użytkowe nawierzchni jezdni i miejsc postojowych.

Politechnika
Świętokrzyska

Nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w przeprowadzeniu inwestycji pn. Rozbudowa hali laboratoryjnej nr 4 w ramach projektu CENWIS realizowanej na podstawie umowy z 26 lipca 2018 r. opiewającej na kwotę 16 486,2 tys. zł.

Przedsięwzięcie rozpoczęto 2 sierpnia 2018 r.

W trakcie inwestycji nastąpiły rozbieżności między terminami wynikającymi z harmonogramu rzeczowo-finansowego a faktycznymi terminami wykonania poszczególnych jej zakresów, które dotyczyły przesunięcia w czasie wykonania ścian zewnętrznych oraz pokrycia dachu, co z kolei spowodowało przesunięcie wykonania elewacji i montażu stolarki okiennej. Kierownik sekcji budowlano-technicznej projektu CENWIS wyjaśnił, że: zaistniałe przesunięcia uzasadnione były warunkami atmosferycznymi. Opóźnienia z okresu zimowego zostały zniwelowane w końcowym etapie robót i nie miały wpływu na planowaną datę zakończenia zadania oraz jego finansowania. Zakres objęty umową i harmonogramem rzeczowo-finansowym został zrealizowany w 100% i w wymaganym terminie.

Odbiór budynku od wykonawcy nastąpił 14 lutego 2020 r. Politechnika wystąpiła o pozwolenie na użytkowanie obiektu 11 sierpnia 2020 r.

Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej 7 lutego 2020 r. wydał stanowisko w zakresie ochrony przeciwpożarowej w sprawie zgodności wykonania obiektu z projektem budowlanym, zawierające uwagi w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu. Nie wykonano w całości instalacji gazowej w budynku zgodnie z dokumentacją projektową, ze względu na brak przyłącza gazowego i odbiorników gazu. Ponadto projekt instalacji gazowej w zakresie aktywnego systemu detekcji i odcięcia dopływu gazu nie został uzgodniony z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych, co było niezgodne z § 3 ust 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁵³. W ocenie Państwowej Straży Pożarnej wyszczególnione nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na poziom bezpieczeństwa pożarowego budynku i pozwalały na rozpoczęcie jego użytkowania. Wystąpienie z wnioskiem o użytkowanie budynku do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Kielce możliwe było dopiero po wykonaniu przyłącza gazu do budynku, co inwestor uczynił 11 sierpnia 2020 r.

Na podstawie przygotowanego zakresu rzeczowego zawarto umowę nr ATZ/38/2018, która była dwukrotnie aneksowana na etapie realizacji inwestycji. Aneks nr 1 z 8 stycznia 2019 r. nie zmieniał zakresu rzeczowego a jedynie technologię wykonania elementów robót. Nastąpiła zmiana technologii betonowania osłon żelbetowych w Laboratorium Radiologii i Tomografii Komputerowej oraz połączenia trzpieni żelbetowych i podciągów

⁵³ Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie ochrony ppoż”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ze stałego na połączenia ruchome (dylatacyjne). Wprowadzone zmiany wyeliminowały konieczność montażu drogich osłon z ołowiu i potencjalne powstawanie zarysowania na połączeniach trzpienia belki obwodowej budynku.

Ogłędziny przeprowadzone przez kontrolerów NIK 31 maja 2022 r. potwierdziły wykonanie robót wynikających z aneksu nr 1.

Aneksem nr 2 z 30 grudnia 2019 r. wprowadzono roboty dodatkowe i zamienne oraz zaniechano robót, których wykonanie stało się zbędne.

W dwóch pomieszczeniach laboratoryjnych na suficie, przy pionach instalacji deszczowej, widoczne były zacieki. Kierownik sekcji budowlano-technicznej projektu CENWIS wyjaśnił, że powstałe zacieki są efektem skraplania wody w kanalizacji deszczowej, ewentualnie nieszczelności systemu odprowadzania wody, która została już usunięta. Zewnętrzna fasada łącznika od strony południowej została oszklona szybą z powłoką antyrefleksyjną. Wykonano otwory przelewowe dla odprowadzania wody z dachu oraz furtki techniczne w żaluzjach zewnętrznych. Szerokość drzwi do pomieszczenia agregatu prądowego była wystarczająca do wprowadzenia i montażu generatora. W pomieszczeniu generatora prądu zamontowano instalację wodno-kanalizacyjną.

Wykonawca powołał kierownika budowy. Inwestor sprawował nadzór nad przebiegiem inwestycji samodzielnie. Zgodnie z art. 18 ust. 2 Pr. bud. ustanowił inspektorów nadzoru inwestorskiego posiadających niezbędne uprawnienia budowlane określone w art. 12 ust. 2 Pr. bud. Reprezentowali oni inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej wykonania z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; sprawdzali jakość wykonywanych robót budowlanych, odbierali roboty ulegające zakryciu lub zanikające, uczestniczyli w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz uczestniczyli w odbiorze gotowych obiektów budowlanych i przekazywaniu ich do użytkowania. Politechnika zapewniła nadzór autorski przy realizacji przedsięwzięcia.

W celu potwierdzenia jakości użytych materiałów budowlanych opierano się głównie na informacjach i dokumentach przedłożonych przez wykonawcę. Inwestor pięciokrotnie dokonał badania użytych materiałów i zastosowanych technologii. Inspektorzy nadzoru budowlanego zgłosili szesnaście razy uwagi odnośnie jakości wykonywanych robót budowlanych. Dotyczyły one betonowania w okresie niskich temperatur (od 19 grudnia 2018 r. do 23 stycznia 2019 r.) oraz estetyki i dokładności wykonywania prac.

Po zakończeniu inwestycji zamawiający przeprowadził dwukrotnie roczne przeglądy gwarancyjne. W trakcie przeglądu przeprowadzonego 1 lutego 2021 r. stwierdzono 13 usterek wymagających usunięcia. Polegały one m.in. na: nieszczelności przepustów kablowych, konieczności regulacji trzech sztuk drzwi zewnętrznych, popękaniu szklanego zadaszenia nad wejściem głównym do budynku oraz przebarwieniu szyb zespolonych na elewacji południowej. Drugi przegląd gwarancyjny przeprowa-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dzony został 11 marca 2022 r. W jego trakcie stwierdzono sześć usterek dotyczących m.in.: rozszczelnienia instalacji sanitarnej w dwóch punktach, a w obrębie wpustów dachowych wody deszczowej występowały mokre plamy na suficie.

Biegły powołany do oceny prawidłowości wykonania inwestycji CENWIS uznał dokumentację techniczną obiektu oraz sposób prowadzenia budowy za wykonane prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami sztuki budowlanej. Stwierdził, że drobne błędy projektowe rozstrzygnięto w ramach kontaktów Inwestor-Wykonawca-Projektant.

ZIM w Łodzi

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zapewniono prawidłowy nadzór nad realizacją inwestycji pn. *Przebudowa układu drogowo-torowego ul. Dąbrowskiego na odcinku od al. Śmigłego-Rydza do ul. Rzgowskiej*. Wartość umowy opiewała na kwotę 46 862,6 tys. zł. Roboty budowlane zostały terminowo wykonane, odebrane, a przedsięwzięcie przekazane do eksploatacji.

W dniu 23 marca 2018 r. ZIM przekazano wykonawcy teren budowy. W protokole odbioru końcowego przedstawiciele ZIM, przy udziale przedstawicieli Wydziału Inżynierii Ruchu i Sterowania Ruchem oraz Zarządu Zieleni Miejskiej, potwierdzili zgodność wykonanych prac m.in. z dokumentacją, pod względem technicznym i technologicznym, księgą obmiaru i kosztorysem oraz wprowadzoną nową organizacją ruchu. Po zakończeniu zadania wykonano nową mapę geodezyjną. PINB nie zgłosił sprzeciwu w sprawie zamiaru przystąpienia do użytkowania: 1) bocznicę tramwajowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą, służącą jako dojazd do zajezdni MPK przy ul. Dąbrowskiego 23 w Łodzi; 2) układu drogowo-torowego przy ul. Dąbrowskiego na odcinku od ul. Rzgowskiej do al. Śmigłego-Rydza; 3) drogi rowerowej wraz z przebudową alejek i oświetlenia w Parku im. Dąbrowskiego. Decyzją z 30 sierpnia 2017 r. udzielił Prezydentowi Miasta Łodzi pozwolenia na użytkowanie rozbudowy układu drogowo-torowego w ul. Dąbrowskiego od ul. Deotymy do ul. Podgórznej wraz z przebudową skrzyżowania ul. Dąbrowskiego z ul. Podgórną. Potwierdził, że obiekt został wybudowany zgodnie z projektem budowlanym, posiada niezbędne wyposażenie budowlano-instalacyjne, a roboty zostały zakończone.

Sporządzono pięć protokołów konieczności, które były podstawą do zmian umowy. Obejmowały one wykonanie robót dodatkowych wcześniej nieprzewidzianych niezbędnych do zrealizowania zamówienia podstawowego. Sprawowanie nadzoru powierzono Inżynierowi Kontraktu, zapewniono także nadzór projektanta. Z przeprowadzonych porad technicznych sporządzano protokoły. Organizowano również rady budowy, w których uczestniczyli przedstawiciele zamawiającego, wykonawcy, nadzoru autorskiego i inżyniera kontraktu. Omawiano na nich m.in. wykonanie przyjętego harmonogramu rzeczowo-finansowego, wykonanie rzeczowe z podziałem na roboty torowe, drogowe i branżowe, problemy wynikłe w czasie realizacji robót i podjęte działania zaradcze oraz przedstawiane były wnioski inżyniera kontraktu nakierowane na terminową realizację inwestycji zgodnie z przyjętym w umowie harmonogramem.

Ogłędziny kontrolerów NIK zrealizowanej inwestycji drogowej wykazały usterki.

Przykłady

Stwierdzono m.in.:

- 1) skrzyżowanie Dąbrowskiego z ul. Kilińskiego:
 - na skrzyżowaniu z ul. Kilińskiego (ścieżka rowerowa po stronie południowej) za skrzyżowaniem w kierunku Śmigłego-Rydza – uszkodzona barierka odgradzająca pas zieleni;
 - przy wyjeździe z parkingu sklepu Lidl – liczne ubytki w kostce brukowej;
 - na przystanku tramwajowym po stronie północno/zachodniej (w kierunku Rzgowskiej) uszkodzony słup sygnalizatora świetlnego wraz z mocowaniem znaku D6b (przejście pieszo/rowerowe);
 - na skrzyżowaniu (pas rozdziału pomiędzy torowiskiem a jezdnią po stronie północnej wlot ul. Kilińskiego) uszkodzona kostka brukowa i wystająca instalacja elektryczna przy znaku U5c (zabezpieczone tymczasowym znakiem U21);
- 2) Skrzyżowanie z al. Śmigłego-Rydza:
 - na skrzyżowaniu al. Śmigłego-Rydza i Dąbrowskiego (w ul. Dąbrowskiego po stronie południowej w kierunku ul. Podgórznej) ubytki opornika granitowego przy płytach torowiska;
 - niedrożne odwodnienie liniowe na peronie wiedeńskim (wschodni wlot skrzyżowania Dąbrowskiego/Śmigłego-Rydza), uszkodzony słup oraz brak Tablicy Informacji Pasażerskiej.

Dyrektor ZIM wyjaśnił, że usterki zostały zgłoszone do naprawy w ramach gwarancji oraz odpowiednie jednostki organizacyjne miasta tj.: ZDiT w Łodzi, Zarząd Zieleni Miejskiej i MPK – Łódź. Część z nich została usunięta w trakcie trwania kontroli NIK.

Wydział Badań Laboratoryjnych ZIM w trakcie realizacji inwestycji wykonywał badania kontrolne, a ich wyniki przekazywano do Wydziału Inwestycji Kluczowych. ZIM realizował również badanie w zakresie oznaczenia dynamicznego modułu odkształcenia za pomocą płyty ZGF-02.

5.4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją

Nie wszystkie objęte kontrolą jednostki utrzymywały obiekty budowlane objęte przedmiotowymi inwestycjami w stanie zapewniającym bezpieczeństwo ich użytkowania. Najlepiej zadania w tym zakresie wykonały: GDDKiA o/Bydgoszcz, GDDKiA o/Szczecin, GDDKiA o/Lublin, GDDKiA o/Kielce, ZDW w Bydgoszczy, ZIM, SIM, Politechnika Świętokrzyska. Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała w wystąpieniach pokontrolnych żadnych nieprawidłowości w tym przedmiocie. W pozostałych jednostkach stwierdzone nieprawidłowości świadczą o tym, że kierownicy kontrolowanych jednostek nie zapewnili, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 upf, w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej związanej z zapewnieniem prawidłowego bieżącego utrzymania obiektów budowlanych.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Pr. bud. obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej: co najmniej raz w roku – polegającej na sprawdzeniu stanu

Wywiązywanie się z obowiązków dotyczących kontroli okresowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

technicznego, a także co najmniej raz na pięć lat – polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. Kontrole powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4 Pr. bud.). Zaniechanie powyższych obowiązków nosi znamiona wykroczenia określonego w art. 93 pkt 8 tej ustawy. W myśl § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁵⁴ wpisy do KOB obejmują protokoły kontroli oraz badań określonych w art. 62 ust. 1 i 2 Pr. bud., a także prowadzonych remontów i przebudowy obiektu. Jednostki kontrolowane, w większości przypadków, wywiązywały się z obowiązku przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych objętych niniejszą kontrolą. Tylko trzy z nich (tj. 19%) nie wykonywały lub nie w pełni go realizowały. Nie stwierdzono przy tym, aby osoby je przeprowadzające nie miały do tego stosownych uprawnień.

Przykłady

Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne nie przeprowadził dwóch półrocznych przeglądów okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 Pr. bud., tzn. przeglądu budynku nr 560, który powinien zostać wykonany do 31 maja 2018 r. oraz budynku 540, który należało przeprowadzić do 31 maja 2021 r. Prezes KPIM wyjaśnił m.in., że w przypadku budynku nr 560 doszło do przeoczenia spowodowanego przedłużającymi się uzgodnieniami dotyczącymi ustalenia podmiotu mającego zarządzać parkingiem. Budynek nr 540 natomiast KPIM objął we władanie 5 października 2021 r. i tym samym dopiero od tego momentu zaczął ponosić odpowiedzialność za jego stan techniczny. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że PINNB powiatu Grodzkiego w Toruniu w dwóch decyzjach (z 11 grudnia 2017 r. – dotyczącej budynku nr 560 i z 17 grudnia 2020 r. dotyczącej budynku nr 540) udzielił pozwoleń na użytkowanie ww. obiektów nakładając jednocześnie obowiązek poddawania ich okresowej kontroli stanu technicznego obiektów i sprawności technicznej. Od tych dat KPIM zobowiązany był do prowadzenia kontroli okresowych określonych w Pr. bud.

Urząd Miasta w Kruszwicy nie przeprowadził kontroli okresowych stanu technicznego drogi gminnej nr 150833C przed jej przebudową, czym naruszono art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) i art. 62 ust. 1 pkt 2 Pr. bud. Kontrola wykazała, że przed przebudową drogi, przeglądy okresowe wykonywane co najmniej raz w roku nie były przeprowadzane w latach 2011–2020, a przegląd pięcioletni dokonany został jedynie w 2014 r. Burmistrz wyjaśnił, iż okresowe kontrole stanu dróg nie były prowadzone z uwagi na ograniczone możliwości finansowe Gminy.

Zagrożenie bezpieczeństwa obiektu, użytkowników bądź środowiska

W jednym przypadku NIK negatywnie oceniła nieusunięcie nieprawidłowości określonych w trakcie okresowych kontroli budynku wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 3 Pr. bud., wskazanych jako zagrożenie dla bezpieczeństwa jego użytkowników.

⁵⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1134.

Przykład

W przypadku Zachodniopomorskiego Urzędu Marszałkowskiego, do 10 października 2022 r. nie usunięto dwóch z czterech nieprawidłowości, które w ocenie przeprowadzającego kontrolę okresową, powinny być dokonane niezwłocznie. Dotyczyły one: 1) braku wyposażenia drabin pionowych dachowych w kosze oraz w urządzenia powstrzymujące spadanie z prowadzeniem na sztywnej prowadnicy i braku ich uziemienia (zalecono zgłosić roszczenie gwarancyjne i doprowadzić drabiny do wymagań określonych normą PN-EN ISO 14122-4; 2) niewłaściwego wyprofilowania posadzki w pomieszczeniu węzła cieplnego. **Nieprawidłowości te zostały zakwalifikowane przez osobę przeprowadzającą kontrolę (a posiadającą odpowiednie uprawnienia w tym zakresie wynikające z Pr. bud.) jako stanowiące zagrożenie bezpieczeństwa obiektu, użytkowników bądź środowiska.** Główny specjalista w Wydziale Administracyjnym Urzędu oświadczył, iż usterki stwierdzone w trakcie eksploatacji budynku, w tym podczas kontroli okresowej są na bieżąco przekazywane do Generalnego Wykonawcy celem ich usunięcia w ramach udzielonej gwarancji i rękojmi. Wszystkie usterki stanowiące zagrożenie zostały niezwłocznie przekazane do usunięcia podczas wizji lokalnej.

Negatywnie oceniono również brak kontroli bezpiecznego użytkowania jednego z obiektów po zerwaniu poszycia dachu w osiach B-H/20-36. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 4 Pr. bud. obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli bezpiecznego użytkowania obiektu każdorazowo w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt Pr. bud.

Przykład

W nocy z 23 na 24 lutego 2020 r. doszło do zerwania poszycia dachu **Teatru** w osiach B-H/20-36. Bezpośrednio po zdarzeniu zlecono wykonawcy wykonanie tymczasowych zabezpieczeń uszkodzonego dachu oraz przeprowadzono oględziny w ramach likwidacji szkody przez ubezpieczyciela, niemniej jednak działania te, w ocenie NIK, nie mogły zastąpić kontroli wymaganej Pr. bud. W odniesieniu do wykonawcy prac zabezpieczających oraz do przedstawiciela ubezpieczyciela, nie potwierdzono wymogu posiadania uprawnień budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 4 Pr. bud., a także nie sporządzono protokołu odpowiadającego wymogom określonym w art. 62a tej ustawy. Techniczny odbiór wykonania prowizorycznego zabezpieczenia dachowego z 1 kwietnia 2020 r., w którym uczestniczył legitymujący się uprawnieniami budowlanymi inspektor nadzoru inwestorskiego, ograniczał się do stwierdzenia poprawności wykonania robót budowlanych i został przeprowadzony pięć tygodni od zerwania poszycia dachu. Za dopełnienie omawianego obowiązku NIK nie uznała także ekspertyzy stanu technicznego uszkodzonego dachu, której opracowanie Teatr zlecił 29 kwietnia 2020 r., a która dostarczona została w maju 2020 r. Ekspertyza swoim zakresem spełniała wprawdzie wszystkie wymagania stawiane protokołowi z kontroli okresowej, niemniej jednak opracowano ją po ponad dwóch miesiącach od zdarzenia. Celowościowa interpretacja przywołanych przepisów przemawia za przyjęciem, że kontrola powinna zostać przeprowadzona niezwłocznie po wystąpieniu czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt budowlany. Dyrektor Teatru wyjaśnił, że bezpieczeństwo użytkowania było zapewnione poprzez przeprowadzenie kontroli przez wykonawcę zabezpieczenia uszkodzonego dachu oraz kontroli w ramach likwidacji szkody, a następnie poprzez opracowanie ekspertyzy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto oględziny NIK wykazały nieprawidłowości w utrzymaniu niektórych inwestycji. Obowiązek przeprowadzania kontroli stanu dróg wynika z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach. Wskazano w nim, że do zarządcy drogi należy w szczególności przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Przykład

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie nie wykonał niektórych prac związanych z należyтым utrzymaniem odcinka drogi wykonanego w ramach objętej niniejszą kontrolą inwestycji. Stwierdzono m.in. ubytek w nawierzchni drogi, dwa miejscowe ubytki w oznakowaniu poziomym na liniach krawędziowych, brak jednego znaku pionowego, wegetację roślin miejscami występującą na chodnikach, częściowo zamulone i porośnięte roślinnością wodną przepusty P-1, P-2, P-3, uszkodzenie siatki leśnej w dwóch miejscach, pozostawione elementy wykruszonego obrzeża betonowego.

Nieprawidłowe dokumentowanie stanu utrzymania obiektów budowlanych

W czterech jednostkach (tj. 25%) stwierdzono nieprawidłowości w dokumentowaniu działań podejmowanych w celu utrzymania obiektów budowlanych polegające m.in. na:

Przykłady

W KOB⁵⁵ **Teatru** nie odnotowano zerwania poszycia dachu w osiach B-H/20-36, do którego doszło w nocy z 23 na 24 lutego 2020 r., co stanowiło naruszenie zasad prowadzenia KOB określonych w rozporządzeniu w sprawie książki obiektu budowlanego. Według opracowanej na zlecenie Teatru ekspertyzy, koszt robót demontażowo-zabezpieczających i naprawczych pokrycia dachu oszacowano na ponad 1 mln zł, co świadczyło o poważnym charakterze uszkodzenia budynku

W **Urzędzie Miasta i Gminy w Nakle nad Notecią** w przypadku utrzymania ul. Długiej, dziennik objazdu dróg za lata 2018–2021 nie wskazywał terminu na wykonanie wymienionych w nim zaleceń pokontrolnych. Nie dokumentowano również ich wykonania, co stanowiło naruszenie załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg. Nierzetelnie natomiast przedstawiano daty przeprowadzenia przeglądów okresowych za lata 2018 i 2020 oraz daty objazdu dróg z 2018 r., a pracownicy Urzędu w ogóle nie posiadali informacji, czy w latach 2010–2012 dokonano przeglądów okresowych rocznych.

W **UM w Kruszwicy** ewidencja drogi gminnej nr 150833C, przed jej przebudową, prowadzona przez pracowników Urzędu, nie zawierała dziennika objazdu drogi, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 2) rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji⁵⁶. Kontrola wykazała, że objazdy ww. drogi realizowane były dopiero od 12 stycznia 2021 r., natomiast w latach 2021–2020 takie przeglądy nie były prowadzone w ogóle.

⁵⁵ Książka obiektu budowlanego.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom, Dz. U. z Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **MZD w Opolu** założone 31 marca 2021 r. książki nowych obiektów mostowych i tuneli oddanych do użytkowania 31 grudnia 2021 r. nie były prowadzone na bieżąco i rzetelnie ze względu na brak zamieszczenia w nich kompletnych danych informacyjno-technicznych o obiektach. W szczególności nie wprowadzono podstawowych informacji o długości i szerokości obiektu, nośności, rodzaju konstrukcji oraz innych parametrów identyfikacyjnych i technicznych. Również ewidencja drogi wojewódzkiej Nr 435, przebudowanej w wyniku kontrolowanej inwestycji i oddanej do użytkowania 31 grudnia 2021 r. nie była prowadzona na bieżąco, gdyż 5 maja 2022 r. (tj. po upływie pierwszego kwartału 2022 r.) ewidencja drogi była w dalszym ciągu niezaktualizowana.

W UM Lubartów podjęto działania celem zabezpieczenia niezbędnych czynności eksploatacyjnych oraz usuwania awarii oświetlenia ulicznego poprzez zawarcie umowy z PGE. W jej ramach prowadzone były w szczególności: przeglądy techniczne urządzeń, aparatury pomiarowej i sterowniczej, oględziny tras linii napowietrznych i kablowych, przeglądy techniczne opraw i wnętrza latarni, pomiary skuteczności ochrony od porażenia, kontrole stanu oświetlenia w porze świecenia. Zapisy umowy obejmowały także czynności awaryjne, w tym m.in. likwidację awarii w urządzeniach oświetlenia drogowego, naprawę bądź wymianę uszkodzonych kabli i zerwanych przewodów. Na realizację umowy wydatkowano: 161,5 tys. zł w 2020 r. oraz 156,5 tys. zł w roku 2021. Funkcje „systemu sterowania oprawami oświetlenia ulicznego” prawidłowo wspomagały prace utrzymaniowe prowadzone na terenie miasta Lubartów. Od 2020 r. do 30 września 2022 r. system ten wykazał 64 nieprawidłowości. Komunikaty te były weryfikowane przez pracowników Urzędu w celu podjęcia odpowiednich działań. Niemniej pomimo szeregu działań podjętych dla właściwego utrzymania infrastruktury oświetleniowej **NIK negatywnie oceniła** nie wyegzekwowanie od wykonawcy corocznych pomiarów natężenia oświetlenia na pięciu ulicach oraz mocy zainstalowanej dla pięciu obwodów w ramach udzielonej gwarancji. Burmistrz wyjaśnił, iż wystąpił do wykonawcy z wezwaniem o przeprowadzenie pomiarów.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji⁵⁷, zarządcy dróg sporządzają informację do celów statystycznych przez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych, w którym uwzględniono dane o obiektach mostowych i tunelach i przekazują je do GDDKiA raz w roku do końca pierwszego kwartału według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego. Ustalono, że jeden zarządca w ogóle ich nie przekazał (MZD w Opolu).

Analizie poddano również wywiązywanie się przez zarządców z obowiązku ustalenia numeru ewidencji dla obiektów inżynierskich występujących na drogach. Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji, zarządca drogi ustala numer ewidencyjny dla obiektów mostowych i tuneli. Numerem ewidencyjny dla obiektów mostowych i tuneli jest jednolity numer inwentarzowy (JNI) nadawany przez General-

Zabezpieczenie
czynności
eksploatacyjnych
oświetlenia ulicznego

Informacje dotyczące
celów statystycznych

Nieprawidłowe
dokumentowanie stanu
utrzymania obiektów
budowlanych

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67 poz. 583).

nego Dyrektora DKiA na podstawie zgłoszenia właściwego zarządcy drogi. Jest on liczbą ośmiocyfrową i nie ulega zmianie w okresie użytkowania obiektu. Ustalono, że w dwóch jednostkach⁵⁸ nie wystąpiono z wnioskiem o nadanie numeru JNi dla obiektów inżynierskich oddanych do użytkowania. W jednym z nich⁵⁹ numer ten ustalono dopiero w trakcie niniejszej kontroli.

5.5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycje

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła rozliczenie inwestycji objętych niniejszą kontrolą. Formułując powyższą ocenę uwzględniono, że stwierdzone nieprawidłowości (w czterech na 16 podmiotów objętych kontrolą⁶⁰, tj. 25%) nie przyniosły negatywnych skutków dla ich budżetów. Świadczyć jednak one mogą o braku skutecznego nadzoru i kontroli wewnętrznej w nich występujących.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ufp wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych powinny dokonywać wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 ufp). Wydatki publiczne należy dokonywać w sposób celowy i oszczędny, umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 ufp).

Wydatki zgodne z planami finansowymi

Środki poniesione na realizację skontrolowanych zadań były ujęte w planach finansowych na dany rok, a finansowanie inwestycji gwarantowało terminowe regulowanie wystawianych faktur (nie stwierdzono przypadków niedoboru środków, co mogłoby być przyczyną czasowego wstrzymania prac).

Przykłady

W **ZDW w Bydgoszczy** ustalono, że nw. wydatki w rozdziale 60013 „Drogi publiczne wojewódzkie” każdorazowo mieściły się w rocznym Planie wydatków Województwa Kujawsko-Pomorskiego i w ramach projektu pn. „Przebudowa wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 265 Brześć Kujawski-Gostynin od km 0+003 do km 19+117” wynosiły odpowiednio:

- w 2016 r. – 2321,8 tys. zł (przy planowanej kwocie 2571,0 tys. zł);
- w 2017 r. – 2274,2 tys. zł (przy planowanej kwocie 2429,0 tys. zł);
- w 2018 r. – 20 847,2 tys. zł (przy planowanej kwocie 21 625,6 tys. zł);
- w 2019 r. – 7023,9 tys. zł (przy planowanej kwocie 7085,9 tys. zł);
- w 2020 r. – 4733,2 tys. zł (przy planowanej kwocie 5020,5 tys. zł);
- w 2021 r. – 22 941,4 tys. zł (przy planowanej kwocie 22 989,5 tys. zł).

Plan finansowy **GDDKiA o/Lublin** na 2018 r. wynosił 900 tys. zł (po zmianach 33,05 tys. zł), wydatkowano 33 052,56 tys. zł; na 2019 r. 2 200 tys. zł (po zmianach 108,36 tys. zł), wydatkowano 108 356,85 tys. zł; na 2020 r. 25 448,45 tys. zł (po zmianach 3738,98 tys. zł), wydatkowano 3 659 502,87 tys. zł; na 2021 r.

⁵⁸ W MZD w Opolu oraz UM w Kruszwicy.

⁵⁹ UM w Kruszwicy.

⁶⁰ ZDW w Bydgoszczy, GDDKiA o/Kielce, UMiG Nakło nad Notecią, UM w Kruszwicy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

33 123,43 tys. zł (po zmianach 38 970,16 tys. zł), wydatkowano 38 970,16 tys. zł; na 2022 r. 13 165,40 tys. zł, do 11 sierpnia 2022 r. wydatkowano 5 975 314 tys. zł. Korekty limitów finansowych w poszczególnych latach dokonywane były na podstawie decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa, podpisane przez Generalnego Dyrektora DKiA, poprzedzonych wnioskami Oddziału dotyczącymi aktualnych potrzeb finansowych wynikających ze stanu zaawansowania zadania.

Na 16 skontrolowanych jednostek 14 skutecznie pozyskało dofinansowanie od instytucji zewnętrznych. W wyniku badania wniosków o płatność do instytucji finansujących stwierdzono, że wielkość wydatków zadeklarowanych w ww. wnioskach z tytułu wykonania robót budowlanych i budowlano-montażowych była zgodna z treścią dowodów źródłowych oraz księgowych, a także z treścią ksiąg rachunkowych. Wydatki zostały faktycznie poniesione oraz zaksięgowane w sposób umożliwiający ich identyfikację na wyodrębnionych dla odpowiednich projektów kontach księgowych. Tylko poza jednym przypadkiem, oceniono, że rozliczenie zadań następowało bez naruszenia umów o dofinansowanie.

Wydatki zgodne z umowami o dofinansowanie

Przykład

W **UM w Kruszwicy** ustalono, że nie przedłożono Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu oświadczenia o zawartych umowach z wykonawcami oraz oświadczenia o zabezpieczeniu środków własnych przeznaczonych na realizację zadania inwestycyjnego budowy mostu, w wyniku czego nie wykonano zobowiązania wynikającego z umowy o dofinansowanie.

Kontrolą objęto także faktury wystawiane przez wykonawców. Przeanalizowano m.in. zgodność wypłaconego wynagrodzenia z umowami, udokumentowanie podstawy wystawienia faktur przez wykonawcę, w tym udokumentowanie wykonania robót przez podwykonawców, a także przeprowadzenie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dowodów księgowych przed ich ujęciem w księgach rachunkowych i przed dokonaniem płatności. Ustalono nieliczne nieprawidłowości związane z naruszeniem umów o ich wykonanie, a przez to, w części przypadków, także ufp.

Nieliczne nieprawidłowości związane z rozliczeniem umów

Przykłady

ZDW w Bydgoszczy nieterminowo płacił zobowiązania wobec wykonawców dwóch z czterech badanych umów na roboty budowlane, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, i tak: a) w ramach rozliczenia trzech z ośmiu faktur wystawionych przez wykonawcę umowy ZDW. N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. kwota wynagrodzenia w łącznej wysokości **3824,8 tys. zł** została zapłacona do sześciu dni po terminie wynikającym z umowy, co narażyło ZDW na ryzyko wystąpienia przez wykonawcę z roszczeniem o wypłatę odsetek w łącznej wysokości **2,6 tys. zł**; b) w ramach rozliczenia faktury wystawionej przez wykonawcę umowy nr ZDW.N4.363.11.2019 z 31 maja 2019 r. kwota wynagrodzenia w wysokości 35,4 tys. zł została zapłacona pięć dni po terminie wynikającym z umowy. Dyrektor ZDW wyjaśnił, że opóźnienia w płatnościach spowodowane były otrzymaniem środków z Województwa Kujawsko-Pomorskiego po terminie płatności ww. faktur.

UMiG Nakło nad Notecią wypłacił wykonawcom robót na odcinkach I i II łącznie **1261,9 tys. zł brutto** pomimo braku zatwierdzenia przez Inspektora Nadzoru wystawionych faktur, co naruszyło zawarte z wykonawcami umowy. Ponadto ustalono, że wykonane roboty na odcinku I inwestycji rozliczono niezgodnie z harmonogramem, co z kolei stanowiło naruszenie umowy o roboty

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

budowlane. Płatności dokonywał na podstawie wystawianych przez wykonawcę faktur i protokołów prac, które nie odpowiadały harmonogramowi rzeczowo-finansowemu (np. wystawiono fakturę za roboty wykonane w okresie od 10 października 2019 r. do 17 grudnia 2019 r. na łączną kwotę 259,32 tys. zł brutto, podczas gdy harmonogram przewidywał wartość wykonanych robót w październiku na 166,12 tys. zł, w listopadzie 2019 r. na 158,75 tys. zł, zaś w grudniu na 108,95 tys. zł).

Nieliczne
nieprawidłowości
związane
z rozliczeniem umów

Co do zasady załączane do faktur dokumenty odpowiadały zapisom umów, i z nielicznymi wyjątkami, były rzetelnie weryfikowane i potwierdzane przez jednostki kontrolowane. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w jednym przypadku:

Przykład

W **UMiG Nakło nad Notecią** protokoły końcowego odbioru robót na odcinkach I i II nie zawierały m.in. wyniku dokonanego sprawdzenia jakości robót podlegających odbiorowi, a w szczególności zgodności ich wykonania z Umową i dokumentacją projektową i SSTWiOR; wykazu ujawnionych wad i/lub usterek, decyzji Zamawiającego co do terminu usunięcia ujawnionych wad i/lub usterek oraz podpisu przedstawiciela wykonawcy. Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że braki w protokołach wynikały z niedopatrzania, niemniej jednak przyjęto, że wykonawcy dokonali odbiorów końcowych (byli obecni podczas odbiorów) oraz nie stwierdzono usterek. Ustalono także, że podpisano protokoły odbioru końcowego na obu odcinkach, mimo że wykonawcy nie skompletowali części dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania umów, tj. a) geodeta nie dokonał wpisu w dzienniku budowy dla odcinka I potwierdzającego wykonanie pomiarów inwentaryzacyjnych, kierownik budowy nie zamieścił oświadczenia o wbudowaniu materiałów zgodnie ze SSTWiOR, geodezyjna mapa inwentaryzacji powykonawczej nie zawierała klauzuli zgodności wykonania z projektem. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że uznano, iż zgromadzona dokumentacja pozwalała na ocenę prawidłowego wykonania umów o realizację robót budowlanych. Nierzetelny nadzór nad realizacją ww. inwestycji doprowadził do sytuacji, w której wypłacono wykonawcom obu odcinków wynagrodzenie za roboty, które nie zostały w pełni wykonane (łącznie **7,0 tys. zł**).

Nieprawidłowe
dokumentowanie stanu
utrzymania obiektów
budowlanych

Z uwagi na złożoność procesu inwestycyjnego i czas trwania inwestycji, jej realizacja obarczona jest znacznym ryzykiem, na poziom którego wpływ ma wiele czynników związanych z otoczeniem rynkowym, stanem gospodarki, popytem i związanym z nim poziomem cen na materiały budowlane, warunkami pogodowymi, oraz jakością dokumentacji projektowej. Od 2010 roku obserwuje się, iż inwestorzy przenoszą większość ryzyk związanych z wykonaniem inwestycji na wykonawców. W odniesieniu do umów o roboty budowlane przeanalizowanych w ramach niniejszej kontroli stwierdzono, że zawierały one uregulowania zabezpieczające interes zamawiających na wypadek niezrealizowania przez wykonawcę płatności na rzecz podwykonawców. W dwóch przypadkach stwierdzono zwłokę w regulowaniu przez wykonawcę zobowiązań wobec podwykonawców.

Przykłady

Przy rozliczeniach z wykonawcą **Teatr** prawidłowo uwzględnił obowiązek zapłaty podwykonawcom przypadających im należności. Z wynikającej z faktur kwoty 23 834,8 tys. zł brutto, 18 865,8 tys. zł brutto zapłacono przelewem na rachunek wykonawcy, a pozostałe 4969,0 tys. zł brutto wypłacono

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

bezpośrednio podwykonawcom z powodu uchylania się przez wykonawcę od zapłaty za roboty przez nich wykonane. Zapłata bezpośrednio podwykonawcom i jej wysokość nie była kwestionowana przez wykonawcę lub podwykonawców, a do zamawiającego nie wpłynęły żadne roszczenia lub zastrzeżenia w tym zakresie.

Miejski Zarząd Dróg w Opolu w przypadku stwierdzenia zwłoki w regulowaniu płatności wobec podwykonawców, obciążył wykonawcę karami umownymi w łącznej kwocie 452 tys. zł (za łącznie 252 dni zwłoki w wypłacie wynagrodzenia 14 podwykonawcom).

W GDDKiA o/Kielce, 20 marca 2020 r. zatwierdzono Polecenie Zmiany nr 1 dotyczące prac projektowych dostosowania drogi DD2 do uzgodnionych parametrów z Prezydentem Miasta Kielce, mimo, że brak było ustaleń co do wysokości kosztów oraz nie zostały określone: termin i warunki ich zwrotu. Na podstawie zawartego porozumienia o współpracy, gmina Kielce dokonała pokrycia prac zamiennych wynikających z podniesienia parametrów techniczno-użytkowych drogi DD2 w wysokości 1136,8 tys. zł. Oddział, pomimo zawartego porozumienia, nie występował o zapłatę do Gminy Kielce – MZD na podstawie protokołów częściowych odbiorów robót w terminie 30 dni od dnia częściowego odbioru. W stosunku do okresu faktycznego wykonania określonego zakresu, zwrot kosztów nastąpił z opóźnieniem: a) 357 dni za wykonane prace projektowe w wysokości 68,1 tys. zł, b) od 84 do 167 dni za zwiększenie zakresu robót w wysokości 877,3 tys. zł. Działania te skutkowały opóźnieniem w zwrocie środków do Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu finansowania inwestycji ze środków Krajowego Funduszu Dróg, w wysokości 945,4 tys. zł.

Zagadnienia związane z przeprowadzaniem inwestycji oraz udzieleniem zamówień publicznych, w tym objętych niniejszą kontrolą, były przedmiotem ponad 49 kontroli zewnętrznych, m.in.: Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych⁶¹ wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej⁶², Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska⁶³, Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁶⁴, PINB⁶⁵, Administracji Skarbowej⁶⁶, urzędów marszałkowskich⁶⁷, odpowiedniego wojewody⁶⁸, IZ⁶⁹.

Współpraca
z innymi podmiotami

Pozostałe
kontrole/audyty

⁶¹ MZD w Opolu – nie stwierdzono naruszeń przepisów.

⁶² M.in. w: MZD w Opolu – nie stwierdzono nieprawidłowości, ZDW w Lublinie – nie stwierdzono nieprawidłowości, ZIM w Łodzi – wydano zalecenia, Politechnika Świętokrzyska – wydano zalecenia.

⁶³ MZD w Opolu – nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁶⁴ M.in. w: MZD w Opolu – wydano zalecenia, ZDW w Bydgoszczy, SIM w Szczecinie – nie sformułowano zaleceń do wykonania i nie stwierdzono istotnych zmian w stosunku do dokumentacji projektowej, GDDKiA o/Kielce – nie wydano zaleceń.

⁶⁵ Zachodniopomorski Urząd Marszałkowski.

⁶⁶ M.in. w: ZDW w Bydgoszczy – nie sformułowano żadnych zaleceń pokontrolnych, Zachodniopomorski Urząd Marszałkowski – nie stwierdzono nieprawidłowości, Politechnika Świętokrzyska – nie stwierdzono nieprawidłowości, GDDKiA o/Szczecin – nie stwierdzono nieprawidłowości, KPIM – nie sformułowano wniosków ani zaleceń, GDDKiA o/Bydgoszcz – nie wydano zaleceń, GDDKiA o/Kielce – nie wydano zaleceń.

⁶⁷ W ZDW w Bydgoszczy, KPIM.

⁶⁸ UM w Nakle nad Notecią – wydano zalecenia.

⁶⁹ Np. ZDW w Lublinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

W 2020 r. realizacja inwestycji „Budowa mostu nad rzeką Noteć wraz z przebudową drogi gminnej nr 150833C w miejscowości Kobylniki” prowadzona przez **UM w Kruszwicy** była przedmiotem kontroli Wojewody Kujawsko-Pomorskiego. Obejmowała ona m.in. sprawdzenie zgodności dokumentacji projektowej z wnioskiem o dofinansowanie oraz z wymogami technicznymi określonymi w Rządowym Programie Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla regionów; sprawdzenie zgodności realizacji zadania z zapisami umowy o dofinansowanie. Zalecenia pokontrolne dotyczyły zapewnienia wyodrębnienia ruchu pieszych na moście z wykorzystaniem chodnika. Analiza wykazała, że dokumentacja projektowa docelowo zakłada ruch pieszo-rowerowy po projektowanym chodniku.

W jednej jednostce objęte kontrolą zadanie inwestycyjne objęto audytem wewnętrznym⁷⁰, a w jednej przeprowadzono audyt zewnętrzny.

Przykład

W **Politechnice Świętokrzyskiej** audytorzy wyrazili zdanie, że należy podjąć działania zmierzające do uzgodnienia z IZ wzoru *sprawozdania z monitorowania sposobu i zakresu wykorzystania infrastruktury badawczej do działalności gospodarczej w oparciu o przyjęte wskaźniki (...), a także złożyć przedmiotowe sprawozdanie za wymagane okresy* – zalecenie zrealizowano.

W jednej jednostce⁷¹ Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego zrealizował zadanie audytowe dotyczące procesu przygotowania i realizacji inwestycji drogowych, na podstawie których sformułowane zostały zalecenia.

⁷⁰ ZDW w Lublinie – „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 801 Warszawa–Karczew–Wilga–Maciejowice–Dęblin–Puławy na odcinku od granicy województwa lubelskiego do skrzyżowania z drogą Krajową S12 w m. Puławy. Etap I budowa obwodnicy m. Stężycza. Nadzór inwestorski i rozliczenie finansowe i rzeczowe – funkcja Inżyniera Kontraktu przy realizacji zamówienia”. Z uwagi na sytuację epidemiologiczną, ustalone zadania audytowe na 2020 r. zostały ograniczone i odłożone w czasie. Zakres wskazany w zadaniu audytowym był kontrolowany w 2020 r. przez IZ RPO WL – nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁷¹ ZDW w Bydgoszczy.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy prawidłowo zaplanowano, przygotowano oraz przeprowadzono wybrane inwestycje w województwach?

1. Czy prawidłowo zaplanowano i przygotowano realizację wybranych inwestycji?
2. Czy prawidłowo wyłoniono wykonawców inwestycji?
3. Czy wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych były prawidłowe?
4. Czy prawidłowo utrzymywano obiekty budowlane objęte wybranymi inwestycjami?
5. Czy inwestycje rozliczono zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz zawartymi umowami.

Kontrolą P/22/052 objęto cztery jednostki organów administracji rządowej, łącznie 10 jednostek organów administracji samorządowej i spółek samorządowych, jedną samorządową instytucję kultury i jedną uczelnię publiczną.

Kontrole w ww. jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 lub ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, celowości, rzetelności i gospodarności lub art. 5 ust. 2, tj. legalność, rzetelność i gospodarność.

Lata 2010–2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Kontrolę planową P/22/052 przeprowadzono w okresie od 5 kwietnia do 17 października 2022 r.

Kontrola pt. *Realizacja wybranych inwestycji w województwach* (P/22/052) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z realizacją przedsięwzięć budowlanych, w tym ich planowaniem, przygotowaniem, przeprowadzeniem i rozliczeniem. Inwestycje do kontroli zostały wybrane w porozumieniu jednostek organizacyjnych NIK, uwzględniając przy tym: wyniki kontroli doraźnych NIK, doniesienia prasowe, skargi obywateli, wielkość środków publicznych przeznaczonych na ich sfinansowanie.

W kontroli uczestniczyli biegli i specjaliści powołani przez NIK.

Łączna kwota środków wydatkowanych z naruszeniem prawa wyniosła 449 917,7 tys. zł

Wyniki kontroli przedstawiono w 16 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wymienionych poniżej kierowników jednostek kontrolowanych. Do ośmiu wystąpień pokontrolnych kierownicy kontrolowanych jednostek złożyli ogółem 48 zastrzeżeń, spośród których 19 zostało oddalonych, 29 uwzględniono, w tym 12 w całości, a 17 w części.

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Zakres podmiotowy

Podstawa prawna i kryteria kontroli

Okres objęty kontrolą

Termin kontroli

Pozostałe informacje

Finansowe rezultaty kontroli

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 56 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły w szczególności:

- zapewnienia kompletnej i aktualnej dokumentacji projektowej na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych w ramach realizowanych inwestycji;
- zapewnienia udziału projektanta sprawującego nadzór autorski w zatwierdzaniu protokołów konieczności;
- zapewnienia realizacji umów zgodnie z SIWZ w zakresie gwarancji należytego wykonania przedmiotu umowy;
- żądania od wykonawców składania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, którego zapisy nie ograniczają uprawnień Gminy;
- rzetelnego weryfikowania dokumentacji projektowej oraz wypełniania przez inspektora nadzoru i wykonawców obowiązków wynikających z zawartych z nimi umów;
- wyceniania robót budowlanych zgodnie z zasadami określonymi w SIWZ;
- niezwłocznego podejmowania działań koordynujących realizację prac budowlanych w przypadku prowadzenia robót budowlanych na tym samym terenie budowy i w tym samym czasie w ramach dwóch projektów;
- rzetelnej weryfikacji uwag zgłaszanych przez wykonawców robót budowlanych w technologii równoważnej do projektowanej, pod kątem ich wpływu na koszty i termin realizacji zadania inwestycyjnego;
- doprowadzenia do usunięcia stwierdzonych w trakcie niniejszej kontroli NIK wad w wykonaniu drogi;
- usunięcia nieprawidłowości w budynku przy ul. M.J. Piłsudskiego 40 w Szczecinie, zakwalifikowane 30 maja 2022 r. podczas okresowej kontroli, jako stanowiące zagrożenie bezpieczeństwa obiektu, użytkowników bądź środowiska, które powinny zostać naprawione niezwłocznie;
- usunięcia nieprawidłowości technicznych wykonanych robót budowlanych i związanych z nimi zagrożeń lub utrudnień w użytkowaniu budynku Teatru;
- zastosowania ogrodzeń segmentowych na DW 265 przed szkołą w miejscowości Nakonowo;
- zwiększenia nadzoru przy dokonywaniu odbiorów;
- wykonywania prac utrzymaniowych na odcinku drogi wojewódzkiej nr 801 objętym inwestycją (obwodnica m. Stężycy);
- podjęcie działań mających na celu ustalenie podmiotów i osób odpowiedzialnych za składowanie odpadów (w tym niebezpiecznych) na terenie przeznaczonym pod budowę MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice oraz wyegzekwowanie zwrotu wydatków poniesionych przez GDDKiA o/Lublin ze środków budżetu państwa na ich usunięcie i utylizację;
- prowadzenia okresowych kontroli obiektów budowlanych w określonych dla nich terminach;
- podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania kary umownej;
- dokonywania rozliczeń za wykonane prace na podstawie rzetelnie sporządzanej dokumentacji i za prace w pełni wykonane;

ZAŁĄCZNIKI

- terminowego regulowania zobowiązań wynikających z faktur wystawianych przez wykonawców robót budowlanych;
- rzetelnego prowadzenie nadzoru inwestorskiego nad realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi;
- niezwłocznego dochodzenie należności z tytułu kar umownych.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że 38 wniosków zostało zrealizowanych, a trzy były w trakcie realizacji. Niezrealizowanych pozostaje 12 wniosków.

W ramach kontroli P/22/052 skontrolowano:

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy	Sebastian Borowiak
2.		Urząd Miejski w Kruszwicy	Dariusz Witczak
3.		Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią	Sławomir Napierała
4.		Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy	Przemysław Dąbrowski
5.		Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu	Aleksander Szczęsny
6.	Delegatura NIK w Kielcach	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach	Krzysztof Strzelczyk
7.		Politechnika Świętokrzyska	Zbigniew Koruba
8.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Miasta Lubartów	Krzysztof Paśnik
9.		Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie	Paweł Szumera
10.		Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie	Mirosław Czech
11.	Delegatura NIK w Łodzi	Zarząd Inwestycji Miejskich w Łodzi	Agnieszka Kowalewska-Wójcik
12.	Delegatura NIK w Opolu	Teatr im. Jana Kochanowskiego w Opolu	Norbert Rakowski
13.		Miejski Zarząd Dróg w Opolu	Teresa Sobel-Wiej
14.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Olgierd Geblewicz
15.		Szczecińskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o.	Radosław Tumielewicz
16.		Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie	Łukasz Lendner

Wykaz jednostek kontrolowanych

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział Bydgoszcz	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zaplanowanie kontrolowanej inwestycji, tj. budowy drogi ekspresowej S-5 na odcinku Jaroszewo (bez węzła) do granicy wojództwa kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego o długości około 25,1 km; - odpowiednie przygotowanie organizacyjne do wykonywania powierzonych zadań w zakresie planowania i realizacji inwestycji; - zlecenie opracowania dokumentacji projektowej, która została zaopiniowana przez Wojewodę Kujawsko Pomorskiego i m.in. na tej podstawie wydano on na rzecz GDDKIA decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej; - zlecenie nadzoru nad inwestycją wyspecjalizowanemu podmiotowi zewnętrznemu oraz jego wybranie zgodnie z Pzp; - zapewnienie środków finansowych niezbędnych na realizację ww. zadania, w tym pochodzących z Unii Europejskiej; - dokonanie wyboru wykonawców realizujących inwestycję; - utrzymanie w dobrym stanie technicznym wybudowanych obiektów; - zaplanowanie i wydatkowanie środków na realizację inwestycji. 	<ul style="list-style-type: none"> - dopuszczenie do wykonania inwestycji niezgodnie ze specyfikacją techniczną określona w projekcie budowlanym.
2.	Urząd Miejski w Kruszwicy	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - dokonanie przed przystąpieniem do realizacji inwestycji „Budowy mostu nad rzeką Noteć wraz z przebudową drogi gminnej nr 150833C w miejscowości Kobylniki” analizy i oceny stanu technicznego istniejącego mostu, obejmującej warianty dalszego postępowania i koszty; - odpowiednie przygotowanie organizacyjne do wykonywania powierzonych zadań w zakresie planowania i realizacji inwestycji; - zorganizowanie procesu budowy zapewniając opracowanie projektów oraz wykonanie i odbiór robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych; - wyłonienie wykonawców dokumentacji projektowej inwestycji oraz inspektora nadzoru w trybie Pzp; - zaplanowanie w odpowiedniej wysokości środków finansowych na wykonanie inwestycji oraz pozyskanie zewnętrznego dofinansowania; - terminowe wykonanie robót budowlano-montażowych oraz ich prawidłowe rozliczenie; - osiągnięcie zaplanowanego celu zadania inwestycyjnego; - rozliczenie otrzymanego dofinansowania. 	<ul style="list-style-type: none"> - odebranie przedmiaru robót mostowych, który nie zawierał części wymaganych danych; - niewystąpienie do wykonawcy z żądaniem zapłaty kary umownej w kwocie 30 500,00 zł z tytułu opóźnienia w wykonaniu przedmiotu zamówienia; - przyjęcie od wykonawcy inwestycji zabezpieczenia należytego wykonania umowy zawierającej zapisy ograniczające uprawnienia Zamawiającego do zaspokojenia roszczeń z tego zabezpieczenia; - nieposiadanie załączników do umowy o dofinansowanie; - nieprzepracowanie okresowych kontroli stanu technicznego drogi gminnej nr 150833C oraz nieprzepracowanie dzienników objazdu przed jej przebudową; - niesporządzenie i nieprzekazanie do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad karty obiektu mostowego; - nieustalenie numeru ewidencyjnego (JNI) dla wybudowanego mostu.

3.	Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - stworzenie właściwych warunków dla przeprowadzenia przebudowy ulicy Długiej; zapewnienie jej pełnego finansowania, niezbędnej dokumentacji projektowej, wyłonienie wykonawców i Inspektora Nadzoru; - zabezpieczenie interesów inwestora w zawieranych umowach; - zlecenie podmiotowi zewnętrznemu badań jakości wykonanych robót. 	<ul style="list-style-type: none"> - niedołożenie należytej staranności w sprawowaniu nadzoru nad wywiązywaniem się wykonawców oraz Inspektora Nadzoru z nałożonych na nich obowiązków, w tym zwłaszcza z wdrożenia skutecznego systemu kontroli robót; - niezapobieżenie niewłaściwemu wykonaniu części prac, pomimo otrzymania informacji o nieodpowiedniej jakości robót budowlanych; - niewykazanie należytej staranności przy dokonaniu odbioru końcowego robót; - dokonanie płatności na podstawie nierzetelnych księжек obmiaru.
4.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zrealizowanie zakładanego zakresu rzeczowego inwestycji obejmującej przebudowę wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 265 na odcinku od km 0+003 do km 19+117 między miejscowościami Brześć Kujawski i Kowal, a wybudowanie na całym tym odcinku ciągu pieszo-rowerowego; - zabezpieczenie środków na sfinansowanie ww. inwestycji; - zastosowanie trybów przewidzianych w Pzp przy udzielaniu badanych zamówień na dokumentację projektową, usługi nadzoru autorskiego oraz roboty budowlane; - zapewnienie nad inwestycją nadzoru przez Inżyniera Kontraktu. 	<ul style="list-style-type: none"> - niezapewnienie przez ZDW kompletnej i aktualnej dokumentacji projektowej na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych, co m.in. przyczyniło się do przedłużenia terminu wykonania robót budowlanych; - dokonanie zmian warunków umowy w stosunku do treści oferty, które nie zostały przewidziane w dokumentacji z postępowania o udzielenie zamówienia, tj. z naruszeniem art. 7 ust. 1 w zw. z art. 144 ust. 1 Pzp, co skutkowało nałożeniem przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 korekty finansowej w wysokości 15 579,4 tys. zł; - wykonanie robót w zakresie zastosowania ogrodzenia łączącego z naruszeniem zasad określonych w pkt 5.4. załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych; - zmiana technologii robót nawierzchniowych pomimo niezapewnienia równorzędności lub lepszej funkcjonalności przyjętego rozwiązania, co skutkowało powstaniem spekań; - dopuszczenie do przypadków wykonania robót dodatkowych bez uprzedniego sporządzenia protokołu konieczności wykonania tych robót oraz braku potwierżeń protokołów konieczności przez projektanta sprawującego nadzór autorski; - niezapewnienie w pełni skutecznego nadzoru nad jakością wykonanych robót, o czym świadczą stwierdzone przypadki niezgodności parametrów robót z dokumentacją projektową oraz STWiORB; - nieterminowa płatność zobowiązań wobec wykonawcy dwóch z czterech badanych umów na roboty budowlane na łączną kwotę 3860,2 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie finansowania zadania pn. „Przebudowa i rozbudowa Wojewódzkiego Szpitala Zespołowego im. L. Rydygiera w Toruniu oraz zgromadzenie dokumentacji niezbędnej do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę; - wybór wykonawcy inwestycji; - zapewnienie stałego nadzoru przez zespół Inżyniera Kontraktu; - wydatkowanie środków publicznych na roboty budowlane zgodnie z umową; - objęcie szczegółową kontrolą dwa obiekty budowlane (garaż wielopoziomowy oraz budynek oddziałów psychiatrycznych) wzniesiono zgodnie z projektem budowlanym. 	<ul style="list-style-type: none"> - na etapie przygotowania inwestycji i wyboru wykonawcy oraz projektu budowlanego i wykonawczego, KPIM nie dysponował pełną i o całościach planowanej inwestycji, w tym o planowanych, kolejnych połączeniach podmiotów medycznych, mających wpływ na daną inwestycję. W efekcie realizacja pierwszej z czterech umów zawartych z projektantem została wstrzymana na okres prawie 26 miesięcy, a Spółka musiała ponieść koszty ugody sądowej w kwocie 483,6 tys. zł; - 20-krotna zmiana umowy z wykonawcą, a zakres i wartość wprowadzonych zmian wykraczały poza pierwotne ustalone zobowiązania umowne, co oceniono jako nierzetelne; - Niezgodnie z przepisami udzielono zamówienia uzupełniającego na budowę czterokondygnacyjnego budynku garażu wydatkując na ten cel 17 067,0 tys. zł. W konsekwencji powyższego roboty budowlane zakończyły się 879 dni po terminie wskazanym w pierwotnym harmonogramie rzeczowo-finansowym, a ich koszt wyniósł 424 870,3 tys. zł, zatem był o 88 456,4 tys. zł wyższy od pierwotnej wartości kontraktu; - udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki z naruszeniem przesłanek określonych w Pzp; - naruszenie w jednym postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego zasad uczciwej konkurencji; - nieprawidłowy sposób oszacowania wartości zamówienia na przebudowę i rozbudowę Szpitala; - wycena robót niezgodnie z treścią SIWZ; - nieprzepracowanie dwóch przeglądów okresowych budynków oraz realizacji kolejnych dwóch w wymaganym terminie.
6.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zaplanowanie i przygotowanie realizacji inwestycji pn. „Budowa obwodnicy Morawicy i Woli Morawickiej w ciągu drogi krajowej nr 73 Odcinek I (Kielce m. Brzeziny/Morawica) – w systemie projektuj i buduj; - zgromadzenie kompletnej dokumentacji i zabezpieczenie środków na inwestycję; - wyłonienie wykonawcy robót oraz podmiotu nadzorującego realizację zadania, zastosowanie odpowiednich trybów Pzp przy udzieleniu zamówień publicznych oraz odpowiednich regulaminów wewnętrznych; 	<ul style="list-style-type: none"> - wprowadzenie zmian do prawidłowo sporządzonego i zatwierdzonego projektu budowlanego, które zwiększyły koszty inwestycji poniesione przez Oddział o 371,3 tys. zł brutto; - niepodjęcie niezwłocznych działań w celu dokonania bezspornych potrąceń z wynagrodzenia wykonawcy za niewłaściwą jakość robót w łącznej wysokości 130,4 tys. zł netto; niezasadne zwrócenie wykonawcy inwestycji zapłaconej kary umownej w kwocie 25 tys. zł; - nienaliczenie kar umownych tytułem zabezpieczenia zakończenia robót w Czasie na Ukończenie;

6.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przeprowadzenie postępowań Pzp z zachowaniem zasad pisemności, przejrzystości, jawności oraz konkurencyjności i równego traktowania wykonawców; - zawarcie umów z wykonawcami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty; - terminowe realizowanie zadania oraz prowadzenia stałego i właściwie zorganizowanego nadzoru; - uzyskanie wymaganych pozwoleń na użytkowanie, przeprowadzenie kontroli zakończonej budowy stosownie do zasad art. 59a Pr. bud; - utrzymanie obiektów budowlanych powstałych w wyniku inwestycji, kontrolowanie ich stanu oraz właściwe dokumentowanie wyników tych kontroli; - wydatkowanie środków publicznych zgodnie z planem wydatków majątkowych i bieżących, terminowe dokonywanie zapłaty za faktury wykonawcy i konsultanta, których wysokość ujęto w zaktualizowanych harmonogramach. 	<ul style="list-style-type: none"> - prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia na usługę pełnienia nadzoru bezzasadnie zaniechano ujawnienia informacji, o które zwrócił się jeden z uczestników postępowania, w wyniku czego GDDKiA Oddział w Kielcach została zobowiązana do poniesienia kosztów procesowych w kwocie 18,6 tys. zł; - zatwierdzenie zmiany prac projektowych dla drogi DD2, dotyczących dostosowania do ustalonych z Prezydentem Miasta Kielce parametrów, pomimo że nie uzgodniono kosztów tych prac, terminu i warunków, na podstawie których ma być dokonany zwrot; - nie wystąpienie do gminy Kielce – Miejskiego Zarządu Dróg w Kielcach o zapłatę za wykonane prace zgodnie z zawartym porozumieniem o współpracy z 18 listopada 2020 r.
7.	Politechnika Świętokrzyska	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zaplanowanie i przygotowanie realizacji części inwestycji prowadzonej w ramach projektu CENWIS – Centrum Naukowo-Wdrożeniowe Inteligentnych Specjalizacji Regionu Świętokrzyskiego polegającej na rozbudowie istniejącej hali laboratoryjnej nr 4 Wydział Elektrotechniki, Automatyki i Informatyki; - zabezpieczenie środków na realizację inwestycji; - zgromadzenie dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia inwestycji; - zastosowanie odpowiednich trybów Pzp przy udzielaniu zamówień publicznych oraz przeprowadzenie postępowań z zachowaniem zasad pisemności, jawności oraz konkurencyjności i równego traktowania wykonawców; - zawarcie umów z wykonawcami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty; - zrealizowanie zadania w wyznaczonym terminie, a proces inwestycyjny był właściwie i stale nadzorowany; - poprawne prowadzenie dziennika budowy; - uzyskanie wymaganych pozwoleń na budowę; - prawidłowe utrzymywanie obiektu budowlanego powstałego w wyniku inwestycji i kontrolowanie jego stanu oraz właściwe dokumentowanie wyników tych kontroli; - wydatkowanie środków publicznych, terminowe dokonanie rozliczeń z wykonawcą, w wysokościach ujętych w zawartych umowach. 	<ul style="list-style-type: none"> - nierzetelnie zweryfikowano dokumentację projektową.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Urząd Miasta Lubartów	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści oraz analizę ryzyka inwestycji pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego w Lubartowie”; - terminowe opracowanie dokumentacji projektowej; - osiągnięcie celu modernizacji oświetlenia ulicznego, jakim było: obniżenie mocy zainstalowanych urządzeń oświetleniowych, zmniejszenie emisji CO₂ do atmosfery oraz obniżenie kosztów eksploatacji systemu oświetlenia ulicznego; - uzyskanie dofinansowania na realizację inwestycji ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020; - kwoty całkowitych wydatków Projektu, wydatków kwalifikowalnych oraz kwota dofinansowania były zgodne z określonymi w umowie o dofinansowaniu; - dokonywanie wydatków na modernizację oświetlenia w sposób umożliwiający realizację zadań oraz w wysokościach i terminach zgodnych z zawartymi umowami i zobowiązaniami; - dokumenty księgowe były kompletne, sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz rzetelnie opisane; - terminowe dokonywanie płatności na rzecz wykonawcy robót; - podjęcie działań przewidzianych umową, które zmierzały do wyegzekwowania należytego wykonania zadania. Wykonawcy naliczono kary umowne za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy; - zapewnienie wykonywania prac utrzymaniowych oświetlenia zawierając umowę na konserwację z PGE oraz instalując „inteligentny system sterowania oprawami oświetlenia ulicznego”, który raportuje odpowiednim służbom Urzędu o rozpoznanych błędach i awariach w funkcjonowaniu oświetlenia. 	<ul style="list-style-type: none"> - przed podpisaniem umowy z wykonawcą nie uzgodniono projektu wykonawczego z zakładem energetycznym (PGE), a po wygaśnięciu posiadanego wcześniej pozwolenia Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków do prowadzenia prac w obrębie wpisanym do rejestru zabytków województwa lubelskiego, ponowne uzyskano dopiero w trakcie trwania prac. Zakończenie inwestycji nastąpiło 223 dni po terminie wynikającym z umowy z wykonawcą; - nieprzeprowadzenie analizy cen rynkowych przed zawarciem umowy na prowadzenie prac projektowych związanych z modernizacją oświetlenia; - niedochowanie należytej staranności w przygotowaniu dokumentacji przetargowej, poprzez niedokonanie jednolitej kwalifikacji rodzajowej zamówienia; - dokonanie odbioru dokumentacji powykonawczej bez uwag, pomimo niewyegzekwowania od wykonawcy m.in. protokołów odbioru robót ulegających zakryciu niewyegzekwowanie od wykonawcy prowadzenia corocznych pomiarów natężenia oświetlenia i pomiarów mocy w ramach udzielonej gwarancji.
9.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie i zrealizowanie inwestycji pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 801 Warszawa–Karczew–Wilga–Maciejowice–Dęblin–Puławy na odcinku od granicy województwa lubelskiego do skrzyżowania z drogą krajową S12 w m. Puławy. Etap I budowa obwodnicy m. Stężycza”; - przed rozpoczęciem inwestycji przeprowadzono analizę kosztów i korzyści oraz analizę ryzyka; 	<ul style="list-style-type: none"> - Nie wykonano niektórych prac związanych z należytym utrzymaniem odcinka drogi wykonanego w ramach inwestycji.

			<ul style="list-style-type: none"> - terminowe opracowanie dokumentacji projektowej, uzyskanie niezbędnych pozwoleń na realizację inwestycji; - wyodrębnienie w strukturze ZDW wydziałów, którym przypisano zadania i obowiązki związane z planowaniem oraz przygotowaniem inwestycji, a pracownicy tych wydziałów posiadali kwalifikacje niezbędne do wykonywania powierzonych zadań; - rzetelne opracowanie umowy na roboty budowlane w zakresie zapisów dotyczących gwarancji jakości wykonania robót budowlanych i zabezpieczenia interesów inwestora publicznego; - przeprowadzenie postępowania na udzielenie zamówienia publicznego w formie przetargu nieograniczonego z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów; - sprawowanie nadzoru nad realizacją robót poprzez ustanowienie Inżyniera Kontraktu oraz nadzoru autorskiego Projektanta; - przeprowadzanie i dokumentowanie przeglądów odcinka drogi wykonanego w ramach inwestycji; - uzyskanie dofinansowania ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020; - ponoszenie wydatków w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokościach i terminach zgodnych z umowami i zobowiązaniami. 		
10.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zaplanowanie w latach 2016–2017 inwestycji oraz podjęcie celowych działań potrzebnych do udostępnienia MOP kat. I Wierzchowska i MOP kat. I Bystrzejowice osobom podróżującym drogą ekspresową S12/S17 na odcinku Lublin–Piaski; - przeprowadzenie pod względem formalnym przetargu nieograniczonego; - środki wydatkowane na inwestycje w sposób celowy i zgodnie z przepisami. 	<ul style="list-style-type: none"> - przekroczenie terminów i kosztów zadania określonych w podstawowej wersji programu inwestycji; - w okresie od marca 2020 r. do 14 października 2022 r. nie zawiadomiono Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Lublinie o zidentyfikowaniu na MOP Wierzchowska i MOP Bystrzejowice odpadów budowlanych, azbestu i śmieci, nie ustalono też sprawców zanieczyszczenia terenu; - nie wniesiono uwag do protokołu odbioru ostatecznego robót wykonanych na MOP Wierzchowska m.in. do wykonania wejścia do jednego z budynków. 	
11.	Zarząd Inwestycji Miejskich w Łodzi	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - rzetelne zaplanowanie i przygotowanie inwestycji polegającej na przebudowie układu drogowo-torowego ul. Dąbrowskiego na odcinku od al. Śmigłego-Rydza do Rzgowskiej; - posiadanie przez pracowników ZIM niezbędnych kwalifikacji do wykonywania powierzonych zadań; 		

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Zarząd Inwestycji Miejskich w Łodzi	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - opracowanie studium wykonalności projektu zawierającego wymagane analizy finansowe, ekonomiczne i ryzyka, opracowanie niezbędnej dokumentacji projektowej wraz z zapewnionym nadzorem autorskim; - uzyskanie wymaganych prawem pozwoleń na realizację zadania; - uzyskanie dofinansowania z Funduszu Spójności Unii Europejskiej; - wybór wykonawców zgodnie z Pzp; - zabezpieczenie w umowach interesów ZIM; - zapewnienie nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych; - terminowe wykonanie zadania, bieżące weryfikowanie standardów i jakości robót budowlanych oraz użytych materiałów co do ich zgodności z wyznaczonymi normami; - przeprowadzanie przeglądów gwarancyjnych i pogwarancyjnych oraz przeglądy stanu technicznego drogi; - dokonywanie wydatków zgodnie z art. 44 ust. 2 ufp; - rzetelne i kompletne prowadzenie dokumentacji i rejestrów operacji finansowych. 	
12.	Teatr im. Jana Kochanowskiego w Opolu	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie opracowanie studium wykonalności, posiadanie odpowiednich środków finansowych, posiadanie dokumentacji kosztorysowo-projektowej i pozwolenie na budowę; - przeprowadzenie przetargu publicznego na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych; - osiągnięcie wszystkich zakładanych wskaźników inwestycji; - utrzymanie budynku w dobrym stanie technicznym, a wykonawcy zgłaszano wszelkie ujawnione usterki lub wady i skutecznie egzekwowano ich usunięcie; - rozliczenie dofinansowania ze środków Unii Europejskiej. 	<ul style="list-style-type: none"> - naruszenie art. 144 ust. 1 Pzp stanowiącego o zakazie zmian umowy w stosunku do oferty przetargowej; - zmiana systemu wykonania fasady frontowej, a w szczególności przedłużające się prace nad projektami zamiennymi, miała istotny wpływ na opóźnienie zakończenia inwestycji o ponad 10 miesięcy; - wykonanie niektórych robót budowlanych z naruszeniem obowiązujących przepisów oraz w sposób mogący stwarzać zagrożenie dla użytkowników; - niedochodzenie należności z tytułu kar umownych i odszkodowania na łączną kwotę 256,6 tys. zł; - zaniechanie potrącenia odszkodowania za wady, usterki i szkody w mieniu Teatru z wynagrodzenia należnego wykonawcy; - zaniechanie podjęcia prób uzyskania odszkodowania z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wykonawcy za szkody wyrządzone w mieniu Teatru; - nieprzeprowadzenie kontroli bezpieczeństwa użytkowania obiektu po uszkodzeniu budynku na skutek na skutek silnego wiatru.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
16.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - terminowe uzyskanie pozwolenia na realizację inwestycji; - zabezpieczenie interesów inwestora w umowach, dzięki którym zapewniono prawidłowe pełnienie funkcji nadzoru autorskiego oraz wywiązywanie się z obowiązków przez wykonawcę robót; - zapewnienie wyboru wykonawcy zgodnie z Pzp; - bieżące weryfikowanie standardów i jakości robót budowlanych oraz użytych materiałów, co do ich zgodności z ustalonymi wymaganiami. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieprawidłowe wypełnianie dzienników budowy przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, umożliwiające dokonanie uzupełnień.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zgodnie z art. 17 Pr. bud., uczestnikami procesu budowlanego są; inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Prawa i obowiązki osób sprawujących te funkcje określają przepisy rozdziału 3 ww. ustawy. Do obowiązków inwestora, zgodnie z art. 18 ust. 1 Pr. bud., należy zorganizowanie procesu budowy, a w szczególności zapewnienie wykonania zadań określonych w tym przepisie, m.in. opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów; objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy; wykonania i odbioru robót budowlanych. Na podstawie art. 18 ust. 2 Pr. bud., inwestor może ustanowić na budowie inspektora nadzoru inwestorskiego. Właściwy organ może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych, bądź przewidywanym wpływem na środowisko (art. 19 ust. 1 Pr. bud.)⁷². Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 25 Pr. bud.) należy: reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych i stosowania przy wykonywaniu tych robót wyrobów zgodnie z art. 10⁷³; sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania; a także potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, oraz, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Wymagania prawne
dla realizacji inwestycji

Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo (art. 26 Pr. bud.):

- wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych, oraz przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych oraz informacji i dokumentów potwierdzających zastosowanie przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów, zgodnie z art. 10, a także informacji i dokumentów potwierdzających dopuszczenie do stosowania urządzeń technicznych;

⁷² Ponadto, na podstawie art. 19 ust. 2 Pr. bud. zostało wydane rozporządzenie z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, Dz. U. Nr 138, poz. 1554, dalej: „rozporządzenie z 2001 r.”.

⁷³ Art. 25 pkt 2 zmieniony z dniem 1 stycznia 2016 r. przez art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o wyrobach budowlanych, ustawy – Prawo budowlane, oraz ustawy o zmianie ustawy o wyrobach budowlanych oraz ustawy o systemie oceny zgodności, Dz. U. poz. 1165.

- żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.

Zasady określające sposób prowadzenia dzienników budowy i osoby upoważnione do dokonywania w nich wpisów – wynikają z art. 45 Pr. bud. oraz 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 zdrowia⁷⁴, a także z rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki⁷⁵.

Na podstawie art. 32 ust. 1 Pr. bud., pozwolenie na budowę może być wydane po uprzednim:

- 1) przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁷⁶;
- 2) uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów;
- 3) wyrażeniu zgody przez ministra właściwego do spraw energii – w przypadku budowy lub rozbiórki gazociągu przesyłowego, linii przesyłowej elektroenergetycznej albo rurociągu dalekosiężnego ropy naftowej lub produktów naftowych, a także gazociągu, linii elektroenergetycznej albo rurociągu ropy naftowej lub produktów naftowych dochodzących do granicy Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 omawianej ustawy, pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego, obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć dokumenty wymienione w art. 33. ust. 2 Pr. bud.

W art. 34 Pr. bud. określone zostały wymagania dotyczące projektu budowlanego. Podlega on zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę. Inwestor, spełniający warunki do uzyskania pozwolenia na budowę, może żądać wydania odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, poprzedzającej wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja ta jest ważna przez czas w niej oznaczony, jednak nie dłużej niż rok (art. 34 ust. 5 Pr. bud.). Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki

⁷⁴ Dz. U. z. 2018 r. poz. 963, akt uchylony z dniem 19 września 2021 r.

⁷⁵ Dz. U. poz. 1686, akt uchylony z dniem 27 stycznia 2023 r..

⁷⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm., dalej: „uioś”.

Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁷⁷ oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁷⁸. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego) organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. W razie stwierdzenia naruszeń w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 Pr. bud., właściwy organ nakłada w drodze postanowienia obowiązek ich usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin usunięcia (art. 35 ust. 3 Pr. bud.).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 Pr. bud. roboty budowlane można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. W myśl art. 41 ust. 1 Pr. bud, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, określonych w art. 41 ust. 2 Pr. bud. Zgodnie z art. 41 ust. 4 komentowanej ustawy, inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których jest wymagane uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, dokonanie zgłoszenia budowy o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–4, lub dokonanie zgłoszenia instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d Pr. bud. Inwestor jest obowiązany zapewnić objęcie kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 42 ust. 2 Pr. bud.⁷⁹). Kierownik budowy jest obowiązany prowadzić dziennik budowy oraz odpowiednio zabezpieczyć teren budowy (art. 45 ust. 3 oraz 45a ust. 1 pkt 1) Pr. bud.). Kierownik budowy, a jeżeli jego ustanowienie nie jest wymagane – inwestor, jest obowiązany przez okres wykonywania robót budowlanych przechowywać dokumenty stanowiące podstawę ich wykonania, a także oświadczenie dotyczące wyrobów budowlanych jednostkowo zastosowanych w obiekcie budowlanym, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych, oraz udostępniać te dokumenty przedstawicielom uprawnionych organów (art. 46 Pr. bud.).

Na podstawie art. 54 omawianej ustawy, do użytkowania obiektu budowlanego, na którego budowę jest wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Jednak w sytuacjach wymienionych w art. 55 pkt 1–3 Pr. bud., przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użyt-

⁷⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1935, akt uchylony z dniem 19 września 2020 r.

⁷⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, dalej: „rozporządzenie w sprawie projektu budowlanego”.

⁷⁹ Przepis uchylony z dniem 19 września 2020 r.

kowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, organy wymienione w art. 56 ust. 1 Pr. bud., o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy te zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Niezajęcie stanowiska przez organy w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jako niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag. Zgodnie z art. 59 ust. 1–2 Pr. bud., właściwy organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a Pr. bud. Właściwy organ może w pozwoleniu na użytkowanie określić warunki użytkowania obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor (art. 59 ust. 7 Pr. bud.).

Koniecznym jest zwrócenie uwagi na art. 31^{zy}¹ ustawy w sprawie COVID-19⁸⁰. Stanowi on, iż w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Pr. bud. nie stosuje się, a wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie złożone przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli nie wydano decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, traktuje się jak zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54 Pr. bud. W przypadku wniosków, o których mowa powyżej, termin do zgłoszenia sprzeciwu w drodze decyzji liczy się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego może też wynikać z decyzji o pozwoleniu na budowę. Organ administracji architektoniczno-budowlanej wydając decyzję o pozwoleniu na budowę, kierując się uznaniem administracyjnym, może nałożyć na inwestora, który uzyskał z tej decyzji prawo do prowadzenia robót budowlanych, obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego (art. 19 ust. 1 Pr. bud.). Na podstawie art. 19 ust. 2 Pr. bud. Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z 2001 r. Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 15 tego rozporządzenia – ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego wymagane jest przy budowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz związanych z nimi bezpośrednio obiektów budowlanych, w tym tuneli drogowych i innych budowli; budowli mostowych wszelkich typów, w tym wiaduktów, estakad i innych podobnych obiektów budowlanych (§ 2 ust. 1 pkt 4 wymienionego rozporządzenia); a także budynków i budowli: a) o wysokości nad terenem 15 m i większej; b) zawierających pomieszczenie zagrożone wybuchem w rozumieniu przepisów przeciwpożarowych; c) wymagających uwzględnienia ruchów podłoża, w tym spowodowanych wpływem eksploatacji górniczej; d) z zainstalowaną mocą elektryczną 1000 kW i większą; e) technicznych o kubaturze ponad 2500 m³, związanych z obiektami budowlanymi,

⁸⁰ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

o których mowa w pkt § 2 ust. 1 pkt 12 omawianego rozporządzenia (§ 2 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia). Właściwy organ, w decyzji o pozwoleniu na budowę albo w decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, nakłada obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego określonej specjalności, z powołaniem odpowiedniego dla danego obiektu przepisu rozporządzenia (§ 4). Mimo braku takiego obowiązku, przepisy Pr. bud. (art. 18 ust. 2) dają inwestorowi możliwość ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego również na budowie drogi gminnej. Na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 4 Pr bud. zapewniono udział projektanta w zakresie sprawowania nadzoru autorskiego.

Zasady i tryb postępowania w sprawach ocen oddziaływania na środowisko oraz organy administracji właściwe w tych sprawach określa ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 tej ustawy przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁸¹ wymagają m.in. polityki, strategie, plany i programy w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywane lub przyjmowane przez organy administracji, wyznaczające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 47 ust. 1 uioś, przeprowadzenie strategicznej oceny jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienionych w art. 46 ust. 1 tej ustawy. Możliwość i warunki odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko określa art. 48 wskazanej ustawy.

Zgodnie z wymogami określonymi w art. 51 ust. 1 uioś, organ opracowujący projekt strategicznej oceny sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, zawierającą szczegółową treść określoną w art. 51 ust. 2 ww. ustawy, która określa, analizuje i ocenia przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, w szczególności w zakresie określonym w art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. e uioś. Na podstawie art. 60 komentowanej ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenia z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁸². Wcześniej obowiązywało w tym przedmiocie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r.⁸³ Obligatoryjną zawartość raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko określa art. 66 ust. 1 uioś. Raport ten powinien zawierać charakterystykę całego przedsięwzięcia i warunków użytkowania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania oraz opis elementów przyrodniczych

Zapewnienie ochrony środowiska przy realizacji inwestycji

⁸¹ Dalej: „strategiczna ocena”.

⁸² Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.

⁸³ Dz. U. z 2016 r. poz. 71, rozporządzenie uchylono z dniem 11 października 2019 r.

środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowego przedsięwzięcia na środowisko. Dla dróg będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco wpływać na środowisko, art. 66 ust. 1 pkt 10 ustawy wymaga określenia w raporcie założeń do ratowniczych badań zidentyfikowanych zabytków znajdujących się na obszarze planowanego przedsięwzięcia, odkrywanych w trakcie robót budowlanych oraz programu zabezpieczenia zabytków przed negatywnym oddziaływaniem przedsięwzięcia, a także ochrony krajobrazu kulturowego.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

Na podstawie art. 11a ustawy dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁸⁴, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora DKiA, wydaje właściwy wojewoda, w terminie 90 dni od złożenia wniosku w tej sprawie. W odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi (art. 11a ust.1 i 3). ZRID może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ona wymagana przepisami uioś. Złożenie wniosku musi być poprzedzone uzyskaniem przez Generalnego Dyrektora DKiA opinii właściwych miejscowo: zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Niewydanie opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez zarządcę drogi o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku (art. 11b ust. 2). Do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stosuje się przepisy KPA⁸⁵, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy (art. 11c). Wymaganą zawartość wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu określa art. 11d omawianej ustawy. Warunkiem wydania decyzji jest przedstawienie opinii organów wymienionych w art. 11 d ust. 1 pkt 8 oraz decyzji administracyjnych wymaganych przepisami odrębnymi. Obligatoryjny załącznik do wniosku stanowią np. trzy egzemplarze projektu budowlanego wraz z zaświadczeniem właściwej izby samorządu zawodowego potwierdzającym uprawnienia sporządzających ten projekt do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Właściwy organ wydaje opinie wymagane dla uzyskania decyzji o zezwoleniu na wniosek zarządcy drogi, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku; niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Zgodnie z art. 11d ust. 3 tej ustawy, opinie wymienione w art. 11 ust. 1 pkt 8 ustawy zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami. W świetle art. 11i ww. ustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w tej ustawie,

⁸⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 162, ze zm.

⁸⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

stosuje się odpowiednio Pr. bud. (z wyjątkiem art. 28 ust. 2 Pr. bud.), nie stosuje się natomiast przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁸⁶.

Obowiązki zarządców dróg i organów zarządzających ruchem

Podstawowym aktem regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa o drogach publicznych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy, organem administracji rządowej lub jednostką samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą zadania z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządca drogi. Może on wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Zgodnie z art. 20 wskazanej powyżej ustawy, do obowiązków zarządcy drogi należy m.in.:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowych oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą oraz wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających, a także utrzymywanie zieleni przydrożnej i realizacja zadań w zakresie inżynierii dróg;
- prowadzenie m.in. ewidencji dróg, sporządzanie informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich do Generalnego Dyrektora DKiA;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac naprawczych lub konserwacyjnych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Obowiązki wynikające z Pr. bud.

Zgodnie z art. 62 Pr. bud. obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:

- 1) okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego m.in.:
 - elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
 - instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska;
- 2) okresowej, co najmniej raz na pięć lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

W trakcie ww. kontroli należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli, zaś kontrole te przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności.

⁸⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 485, ze zm.

Dokonywanie zakupów przez jednostki sektora finansów publicznych

Jednostki sektora finansów publicznych dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pzp i art. 16 pkt 1 nowej PZP, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Stosownie do art. 9 ust. 1 Pzp oraz art. 20 nowej PZP, postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w tej ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10 ust. 1 Pzp oraz art. 129 ust. 1 pkt 1 i 2 nowej PZP). Dla potrzeb kontroli istotne znaczenie miały regulacje dotyczące przygotowania postępowania i udzielania zamówienia. Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1 Pzp i 99 nowej PZP). Stosownie do art. 31 ust. 1 i 2 Pzp oraz art. 103 ust. 1 i 2 nowej PZP – zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, a jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, w rozumieniu Pr. bud., zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego. Wartość zamówienia na roboty budowlane ustala m.in. się na podstawie kosztorysu inwestorskiego i planowanych kosztów robót budowlanych (art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp)⁸⁷.

W wypadku robót budowlanych dla ustalenia, czy wartość różnych umów powinna być określana łącznie, decydujące jest stwierdzenie, czy rezultatem wykonania robót jest jedno przedsięwzięcie. W orzecznictwie Trybunału podkreślano, że jednym z kryteriów koniecznych do uwzględnienia przy robotach budowlanych jest ustalenie, czy wykonanie zamawianych prac dotyczy tego samego zamierzenia budowlanego spełniającego samodzielną funkcję techniczną i gospodarczą (por. wyrok z 5.10.2000 r., C-16/98, Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska, Zb. Orz. 2000, s. I-08315; wyrok z 29.05.2013 r., T-384/10, Królestwo Hiszpanii v. Komisja Europejska, EU:T:2013:277). W przypadku robót budowlanych analiza zasadności dokonania łącznego szacowania wartości robót budowlanych następuje z uwzględnieniem definicji obiektu budowlanego zawartej w art. 2 pkt 5d Pzp i art. 7 pkt 14 nowej PZP. Dlatego też roboty budowlane odnoszące się do różnych obiektów budowlanych w rozumieniu Pr. bud., ale stanowiące jedno zamierzenie budowlane w rozumieniu przepisów Prawa zamówień publicznych, należy oszacować łącznie. Wartością

⁸⁷ Art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 nowej PZP stanowi, iż wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie: 1) kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na podstawie dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Pr. bud.; 2) planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Pr. bud.

zamówienia jest wówczas suma wartości robót budowlanych składających się na takie zamierzenie. Podobnie budowa kilku obiektów budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego, ale funkcjonalnie powiązanych i składających się na jedno zamierzenie budowlane w rozumieniu Prawa zamówień publicznych, oznacza konieczność łącznego szacunku robót budowlanych składających się na zamierzenie. Zamawiający przy ustalaniu wartości zamówienia na roboty budowlane jest obowiązany uwzględnić (wliczyć) wartość dostaw oraz usług, jakie odda do dyspozycji wykonawcy. Warunkiem jest ustalenie, że dostawy te lub usługi są niezbędne do wykonania robót budowlanych. Jest to sytuacja, w której zamawiający, z różnych względów, zakupił lub w inny sposób nabył materiały lub ich część do wykonania robót budowlanych bądź też osobno zamówił usługi niezbędne do prawidłowego wykonania robót i zamierza przekazać je wykonawcy w celu użycia do wykonania robót.

Art. 36 ust. 1 Pzp określa jakie dane powinna zawierać SIWZ, w tym termin wykonania zamówienia i wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Nowe PZP określa takie dane dla SWZ w art. 134.

Zgodnie z art. 139 ust. 2 Pzp i 432 nowej PZP – umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej. Zamawiający może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. (art. 147 ust. 1 i 2 Pzp, art. 449 ust. 1 i 2 nowej PZP).

Na podstawie art. 31 ust. 4 Pzp wydane zostało rozporządzenie z 2004 r.⁸⁸ W rozdziale trzecim tego aktu określono zakres i formę specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Stosownie do § 12 ww. rozporządzenia – specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, w zależności od stopnia skomplikowania robót budowlanych, składają się ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót podstawowych, rodzajów robót według przyjętej systematyki lub grup robót (§ 13 ust. 1 ww. rozporządzenia). W § 14 ust. 1 tegoż rozporządzenia wyszczególniono jakie dane powinny zawierać specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. Należą do nich m.in. opis sposobu odbioru robót budowlanych oraz wymagania dotyczące przedmiaru i obmiaru robót.

Ogólne uregulowania dotyczące umów o roboty budowlane – niezależnie od zawartych w przepisach określających udzielanie zamówień publicznych – zawarte zostały w ustawie k.c. w tytule XVI (art. 647–658)⁸⁹.

⁸⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129), akt uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r.

⁸⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. 2022 r. poz. 1360, ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Prawo krajowe

1. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.);
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 162, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129), akt uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r.
9. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. poz. 2454).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
11. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. poz. 1686), akt uchylony z dniem 27 stycznia 2023 r.
12. Rozporządzenie 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 zdrowia (Dz. U. 2018 r. poz. 963), akt uchylony z dniem 19 września 2021 r.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389), akt uchylono 1 stycznia 2022 r.

ZAŁĄCZNIKI

14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. poz. 2458).
15. 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.), akt uchylono z dniem 21 września 2022 r.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (STR)
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury (INF)
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
12. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
13. Biuro Analiz Sejmowych
14. Biblioteka Sejmowa
15. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
16. Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych
17. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
18. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego