



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LBY.430.3.2024

Nr ewid. 20/2024/P/24/052/LBY

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z BUDOWĄ OBWODNIC

MISJA

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

p.o. Dyrektor Delegatury NIK
w Bydgoszczy

Tomasz Sobecki
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, maj 2025 r.

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

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	9
3. Synteza.....	11
4. Wnioski	16
5. Ważniejsze wyniki kontroli	17
5.1. PLANOWANIE I PRZYGOTOWANIE DO REALIZACJI INWESTYCJI	17
5.2. WYBÓR WYKONAWCY INWESTYCJI.....	21
5.3. WYKONANIE INWESTYCJI ORAZ NADZÓR NAD REALIZACJĄ PROCESÓW INWESTYCYJNYCH	23
5.4. UTRZYMANIE OBIEKTÓW BUDOWLANYCH OBJĘTYCH WYBRANĄ INWESTYCJĄ	59
5.5. ROZLICZANIE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH NA INWESTYCJĘ	65
6. Załączniki.....	71
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	71
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- - ekonomicznych.....	81
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	92
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	94

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

budowa	wykonywanie obiektu budowlanego, jak również: przebudowa, odbudowa, rozbudowa, nadbudowa, rekonstrukcja, adaptacja lub modernizacja obiektu budowlanego ¹ ;
budowla	każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury ² ;
droga	budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 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 na podstawie ustawy o drogach 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 inwestorskiego	uczestnik procesu budowlanego, przedstawiciel inwestora, m.in. sprawujący kontrolę zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami i zasadami wiedzy technicznej 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 budowanych, odtwarzanych lub modernizowanych obiektów inżynierskich;
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,

¹ Art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm., dalej: „Pr. bud.”.

² Art. 3 pkt 3 Pr. bud.

³ Art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2024 r. poz. 320, 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 pkt 1 i 2 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 2024 r. poz. 1320, dalej: „nowe Pzp”.

	projektu architektoniczno-budowlanego, oświadczeń o możliwości dostarczania 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 ;
SIWZ/SWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, Specyfikacja Warunków Zamówienia;
SST/STWiORB	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;
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ¹¹
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹² ;
ustawa o NIK	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody w użytkowaniu;
ZRID	zezwolenie na realizację inwestycji drogowych. Jest to decyzja administracyjna wydawana przez wojewodę w stosunku do autostrad, dróg krajowych i wojewódzkich albo starostę wobec dróg powiatowych i gminnych, na podstawie specustawy drogowej tj. ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. ¹³

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

¹⁰ Art. 3 pkt 7 Pr. bud.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 311.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie przeprowadzono budowę obwodnic?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo zaplanowano i przygotowano budowę wybranych obwodnic?
2. Czy prawidłowo wyłoniono wykonawców inwestycji?
3. Czy wykonanie budowy obwodnic oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych były prawidłowe?
4. Czy prawidłowo utrzymywano stan techniczny obiektów budowlanych objętych kontrolą?
5. Czy środki na inwestycje wydatkowano i rozliczono zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz zawartymi umowami?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto pięć jednostek organów administracji rządowej oraz siedem jednostek samorządu terytorialnego.

Okres objęty kontrolą

Lata 2013–2024 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 28 czerwca 2024 r.).

Zadaniem polityki inwestycyjnej jest wybór rodzajów wykonywanych inwestycji (np. nowe, kontynuowane, modernizacyjne, rzeczowe, finansowe), źródeł ich finansowania oraz podmiotów realizujących zadanie. Jednym z najważniejszych czynników stymulujących wzrost ekonomiczny regionów, a co za tym idzie jednym z najważniejszych kryteriów oceny poziomu rozwoju poziomu społeczno-gospodarczego jest infrastruktura drogowa. Prawidłowo rozwinięta jest głównym czynnikiem, który decyduje o poprawie jakości życia społeczności lokalnych oraz przyczynia się do szybkiego rozwoju regionów. Kluczową rolę w procesie rozwoju aglomeracji miejskich i wiejskich odgrywają środki budżetowe, które mogą być skierowane właśnie na finansowanie dróg.

Polska w ostatnim czasie poczyniła postępy w budowie sieci autostrad i dróg ekspresowych. Poprawiła się dostępność drogowa poszczególnych województw i obecnie osiągany jest efekt skali realizacji kolejnych korytarzy transportowych. W dniu 13 kwietnia 2021 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę¹⁴ w sprawie ustanowienia Programu budowy 100 obwodnic na lata 2020–2030. W jego ramach, w całej Polsce, zrealizowanych ma zostać 100 zadań inwestycyjnych o łącznej długości ok. 820 km, na które zaplanowano 28 mld zł (w tym 23,1 mld zł ze środków krajowych oraz 4,9 mld zł ze środków europejskich). Co istotne program ten dedykowany jest jednemu rodzajowi inwestycji, tj. określa cele i priorytety inwestycyjne w zakresie budowy obwodnic miejscowości. Jednym z najważniejszych efektów Programu ma być poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego¹⁵. Na drogach najwyższych kategorii następuje rozdzielanie różnego rodzaju ruchu, co sprzyja poprawie sytuacji w zakresie brd. Poprzednie programy, takie jak Program Budowy Dróg Krajowych¹⁶, określały całość priorytetów w zakresie rozbudowy sieci dróg krajowych, tj. uwzględniały budowę nowych odcinków autostrad, dróg ekspresowych, przebudowy odcinków dróg krajowych, a także budowę obwodnic. Obecnie obowiązujący PBDK na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.) obejmuje 43 samodzielne tytuły inwestycyjne w zakresie obwodnic w perspektywie ponad 10 lat o długości 445 km.

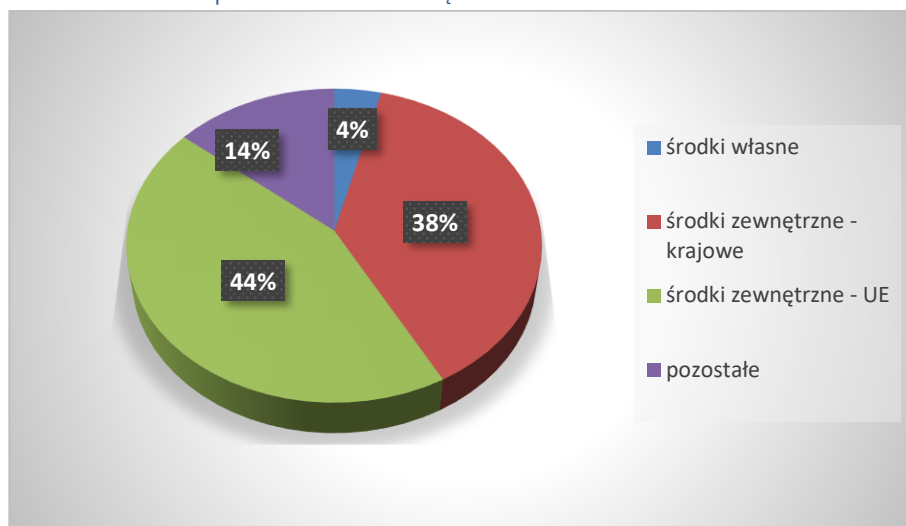
¹⁴ Uchwała nr 46/2021 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy 100 Obwodnic na lata 2020–2030”, zmieniona Uchwałą nr 110/2022 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2022 r.

¹⁵ Dalej: „brd”.

¹⁶ Dalej: „PBDK”.

Infografika nr 1

Planowane środki publiczne na budowę obwodnic w latach 2020–2030



Źródło: opracowanie własne NIK.

Do niniejszej kontroli wybrano zadania, których planowana łączna wartość wyniosła ponad 3 mld zł.

Kontrolę przeprowadzono z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Na podstawie wcześniejszych kontroli NIK¹⁷, a także skarg wpływających do Izby ocenione zostały ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w budowie obwodnic. Wysokie zidentyfikowane zostało przede wszystkim w planowaniu i przygotowaniu inwestycji budowlanej, nieprawidłowo sporządzonej dokumentacji projektowej, wybudowaniu obwodnicy niezgodnie z dokumentacją oraz w utrzymaniu stanu technicznego obiektów budowlanych. Stan obiektów budowlanych, jak również prawidłowe zarządzanie nimi, w ocenie NIK mają istotny wpływ na bezpieczeństwo użytkowników. Z tego też względu ocena działań jednostek kontrolowanych na rzecz prawidłowego wybudowania obwodnic i właściwego ich utrzymania, była również przedmiotem niniejszej kontroli.

¹⁷ I/20/005 Realizacja wybranych inwestycji w województwie kujawsko-pomorskim, P/22/052 Realizacja wybranych inwestycji w województwach, P/19/080 Nadzór nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w województwie lubelskim.

Infografika nr 2

Zestawienie prezentujące skontrolowane inwestycje



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

W 64%
skontrolowanych
podmiotów
nieprawidłowo
przeprowadzono
proces inwestycyjny

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli budowa obwodnic nie była prowadzona prawidłowo, a nieprawidłowości o różnym zakresie wystąpiły w sześciu spośród 11 skontrolowanych jednostek (56%), w których inwestycja została zakończona. Łączna kwota środków wydatkowanych z naruszeniem prawa wynosiła 84 134,5 tys. zł.

Proces planowania przedsięwzięć nie zawsze przebiegał w pełni prawidłowo. Na etapie współpracy z projektantami stwierdzono zaniedbania ze strony trzech kontrolowanych podmiotów, a w jednym podmiocie objętym kontrolą – w zakresie ustalenia wewnętrznych procedur przygotowania dokumentacji projektowej. Wszystkie skontrolowane projekty budowlane uzyskały pozwolenie na realizację inwestycji, choć w jednym przypadku zakres robót ostatecznie przyjętych do wykonania odbiegał od zakresu wskazanego w decyzji ZRID. Pomimo powyższego, w 11 jednostkach osiągnięto wszystkie zamierzone efekty inwestycyjne. W jednej jednostce na dzień ukończenia kontroli proces inwestycyjny wciąż trwał.

W czterech na 12 skontrolowanych podmiotów (33,33%) stwierdzono naruszenia przepisów z zakresu zamówień publicznych w postaci: nierzetelnego sporządzania opisu przedmiotu zamówienia, nieuwzględniania wybranych postanowień dotyczących kar umownych, opóźnienia w przekazaniu do publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia oraz zaniechania wykonania części obowiązków przez komisje przetargowe (w tym niewystąpienia z wnioskiem do kierownika jednostki kontrolowanej o unieważnienie jednego z postępowań o zamówienie publiczne).

Nie wszystkie skontrolowane umowy o zamówienie publiczne zawierały klauzule w pełni zabezpieczające interesy inwestorów. Stwierdzono także przypadki niekorzystania przez jednostki kontrolowane z przysługujących im praw – np. w dwóch jednostkach kary umowne nie były naliczane pomimo wystąpienia ku temu przesłanek.

Pomimo zapewnienia przez kontrolowanych sprawowania nadzoru budowlanego nad wykonaniem przedsięwzięcia przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe, w sześciu podmiotach ustalono, że nadzór ten realizowany był nieprawidłowo. W pięciu podmiotach kontrola ujawniła wykonanie inwestycji niezgodnie z dokumentacją projektową, co w konsekwencji może mieć negatywny wpływ na trwałość trzech wybudowanych obwodnic.

W trakcie przeprowadzonych w ramach kontroli oględzin ustalono, że nieprawidłowy był sposób utrzymania niektórych obiektów budowlanych,

a w jednym przypadku kontrolerzy stwierdzili zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu¹⁸.

Podejmowane przez jednostki objęte kontrolą działania w celu pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji zdaniem NIK były prawidłowe. Nie stwierdzono także nieprawidłowości przy ich rozliczaniu z podmiotami finansującymi. Natomiast Izba negatywnie oceniła nieterminową wypłatę wynagrodzenia za roboty budowlane przez jedną z jednostek kontrolowanych.

Ujawnione w kontroli nieprawidłowości wskazują na niezapewnienie przez kierowników ponad połowy kontrolowanych jednostek, adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej gwarantujących prawidłowe przeprowadzenie procesu inwestycyjnego.

¹⁸ Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu.

3. SYNTEZA

Prawidłowa struktura organizacyjna

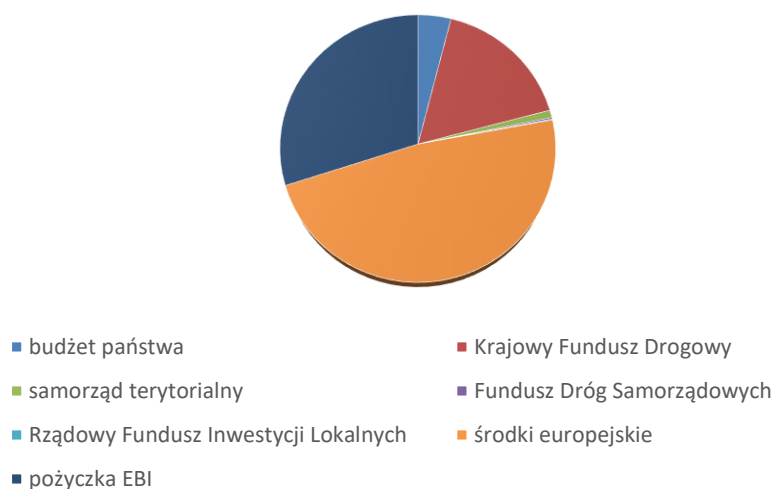
We wszystkich objętych kontrolą jednostkach struktura organizacyjna była dostosowana do zakresu realizowanych zadań, a poszczególne podmioty objęte kontrolą prawidłowo przypisały pracownikom obowiązki oraz uprawnienia związane z realizacją inwestycji. W dwóch podmiotach stwierdzono jednak nieprawidłowości w zakresie sposobu powierzania obowiązków służbowych. [str. 17, 19]

Skuteczne pozyskiwanie dofinansowania na realizację inwestycji

Przed przystąpieniem do wykonania zadań wszystkie kontrolowane jednostki miały zapewnione środki finansowe dla planowanych przedsięwzięć. Poza środkami własnymi wszystkie podmioty uzyskały dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych, w tym (kwoty łączne) z: budżetu państwa (119 029,7 tys. zł), Krajowego Funduszu Drogowego (486 916,6 tys. zł), dotacji samorządów (28 310,3 tys. zł), Funduszu Dróg Samorządowych (łącznie 9 976,7 tys. zł), Rządowego Funduszu Inwestycji lokalnych (2 914,1 tys. zł) oraz ze środków europejskich (1 372 453,3 tys. zł) i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (881 075,8 tys. zł). [str. 17–19]

Infografika nr 3

Dofinansowanie inwestycji ze źródeł zewnętrznych



Źródło: opracowanie własne NIK.

Przygotowanie inwestycji nie wszędzie prawidłowe

Dla wszystkich zbadanych przedsięwzięć uzyskano zezwolenie na realizację inwestycji drogowych na podstawie opracowanych projektów budowlanych. Niemniej w jednym przypadku, zakres prac ustalony w decyzji ZRID, na skutek niezłączenia do wniosku projektu planowanej kładki, odbiegał od zakresu prac uzgodnionego w zezwoleniu na realizację tej inwestycji drogowej.

Proces planowania skontrolowanych inwestycji nie zawsze przebiegał w pełni prawidłowo. Występowały bowiem zaniedbania ze strony podmiotów objętych kontrolą we współpracy z projektantami (w trzech podmiotach ¹⁹) oraz dotyczące ustalania wewnętrznych procedur przygotowania dokumentacji projektowej (jeden przypadek²⁰).

Pomimo iż wszystkie projekty budowlane uzyskały ZRID, to we dwóch jednostkach objętych kontrolą doszło do opóźnień wynikających z ich opieszałego działania ²¹ . W jednym przypadku z uwagi na braki w dokumentacji doszło do późniejszego wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wydania ZRID²². W kolejnej sprawie pomimo złożenia wniosku o zmianę pozwolenia na realizację inwestycji drogowej, odpowiednią dokumentację projektową przekazano organowi prowadzącemu postępowanie ze znacznym opóźnieniem²³. [str. 17–19]

**Wyłonienie
wykonawców
nie zawsze zgodne z
Pzp**

Na etapie wyłaniania wykonawców osiem podmiotów udzieliło zamówień publicznych zgodnie z przepisami zamówień publicznych. Pozostałe cztery (33,3%) naruszyły przepisy regulujące udzielanie zamówień publicznych m.in. w zakresie: 1] nierzetelnego sporządzenia elementów opisu przedmiotu zamówienia (tj. nie podano wymagań w zakresie dostępności peronów przystanków autobusowych dla osób niewidomych i słabowidzących oraz projektowania z przeznaczeniem dla tych użytkowników ²⁴ lub nie zawarcia pozyskanej w 2016 r. informacji o rozbudowie cmentarza komunalnego w Oleśnicy, która kolidowała z planami budowy obwodnic ²⁵); 2] nieuwzględnienia w umowach wybranych postanowień dotyczących kar umownych z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, do czego zobowiązywał art. 143d ust. 1 pkt 7 lit. a Pzp²⁶; 3] opóźnienia w przekazaniu do publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia oraz 4] zaniechania wykonania części obowiązków przez komisje przetargowe²⁷. [str. 21–23]

**Nieprawidłowy
przebieg i wykonanie
inwestycji**

W sześciu spośród 11²⁸ kontrolowanych podmiotów (56%) stwierdzono nieprawidłowości w toku realizacji inwestycji. W pięciu przypadkach (45,4%) stwierdzono wykonanie inwestycji niezgodnie z dokumentacją projektową, w tym zastosowanie materiałów budowlanych niespełniających parametrów jakościowych zawartych w umowach

¹⁹ ZDW w Olsztynie, DSDiK, ZDW w Bydgoszczy.

²⁰ ZDW w Olsztynie.

²¹ GDDKiA o/Rzeszów, ZDW w Olsztynie.

²² GDDKiA o/Rzeszów.

²³ ZDW w Olsztynie.

²⁴ GDDKiA o/Bydgoszcz.

²⁵ DSDiK.

²⁶ ZDW w Bydgoszczy.

²⁷ UM Świnoujścia.

²⁸ Nie uwzględniono tu inwestycji realizowanej przez ŚZDW, z uwagi na fakt, iż jej zakończenie zaplanowano na 2025 r.

z wykonawcami i dokumentacji technicznej, co potwierdzili biegli powołani przez NIK. W trzech z ww. przypadków odstępstwa te mogą mieć negatywny wpływ na trwałość obiektów budowlanych²⁹. Ponadto DSDiK: [1] nie przeprowadziła badania właściwości przeciwpodślizgowych nawierzchni obwodnicy przed dopuszczeniem nawierzchni obwodnicy do ruchu drogowego oraz powtórnie od czwartego do ósmego tygodnia, od oddania nawierzchni do eksploatacji; [2] zrezygnowała z wykonania drogi rowerowej na odcinku od km 0+218, do km ok. 0+460-0+470 bez uzgodnienia z Instytutem Rozwoju Terytorialnego dokumentacji projektowej w zakresie zgodności ze standardami projektowymi i wykonawczymi dla infrastruktury rowerowej³⁰. Było to niezgodne z obowiązującymi przepisami określającymi warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³¹. [str. 21–58]

Nieskuteczny nadzór nad wykonawcami

Sześć skontrolowanych podmiotów nie zapewniło skutecznego nadzoru nad przebiegiem zamierzeń inwestycyjnych, a podejmowane przez nich działania były nierzetelne. Stwierdzono, że w pięciu przypadkach³² (w każdym, w którym do kontroli NIK powołała biegłego) inwestycje wykonano niezgodnie z dokumentacją projektową. Biegli wskazali m.in. na przekroczenie dopuszczalnej zawartości wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej betonu asfaltowego, a tym samym nieosiągnięcie wymaganej wartości wskaźnika warstwy drogi czy nieosiągnięcie wymaganej grubości warstwy wiążącej. W jednej jednostce³³ nie korzystano w sposób należyty z ustanowionych w umowie z Inżynierem Kontraktu instrumentów zarządzania projektem, który miał zapewnić jakość wykonanych robót budowlanych. [str. 21–58]

Zabezpieczenie praw inwestorów nie wszędzie prawidłowo realizowano

Zdecydowana większość (87%) umów zawartych przez kontrolowane jednostki na realizację inwestycji zawierała prawidłowe postanowienia zabezpieczające ich interes na wypadek niezrealizowania lub nieprawidłowego zrealizowania przedmiotów umów. Z dwoma wyjątkami³⁴ wprowadzane uregulowania pozwalały na skuteczną kontrolę wywiązywania się wykonawców z nałożonych na nich zadań, w tym m.in. związanych z podwykonawstwem. 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

²⁹ Np. obwodnica Oleśnicy, obwodnica Stalowej Woli i Niska, obwodnica Płazowa.

³⁰ Określonymi w uchwałach nr: 4710/V/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 28 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Standardów projektowych i wykonawczych dla infrastruktury rowerowej województwa dolnośląskiego oraz 3847/V/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 31 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. „Dolnośląska Polityka Rowerowa”.

³¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. poz. 1518).

³² ZDW w Bydgoszczy, GDDKiA o/Bydgoszcz, GDDKiA o/Rzeszów, DSDiK, UM Tarnobrzega.

³³ ZDW w Olsztynie.

³⁴ ZDW w Olsztynie, ZDW w Bydgoszczy.

**Utrzymanie stanu
technicznego
obiektów
budowlanych
z licznymi
nieprawidłowościami**

temu przesłanek³⁵. W dwóch jednostkach stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości³⁶. [str. 21–23]

W pięciu na 12 skontrolowanych podmiotów (42%) stwierdzono nieprawidłowości w bieżącym utrzymaniu skontrolowanych obiektów budowlanych lub wypełniania obowiązków związanych z prowadzeniem odpowiedniej dokumentacji. Ustalono, że jedna jednostka³⁷ nie wykonała zaleceń wynikających z rocznych przeglądów okresowych, czym naruszono art. 61 pkt 1 Prawa budowlanego. Zlecenia te dotyczyły m.in.: remontów dróg i chodników, odmulenia i oczyszczenia rowów oraz przepustów, a także bieżącego czyszczenia kanalizacji deszczowej oraz uzupełnienia brakujących słupków prowadzących U-1a. Negatywnie NIK oceniła także nieterminowo przeprowadzane kontrole okresowe obiektów budowlanych³⁸ a także: nieprawidłowo prowadzone książki obiektu mostowego³⁹ oraz dzienniki objazdu dróg⁴⁰ i prowadzenie książek obiektu budowlanego niezgodnie z Prawem budowlanym⁴¹. W jednym przypadku, w trakcie oględzin obwodnicy Oleśnicy, kontrolerzy NIK stwierdzili bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz możliwość powstania znacznej szkody w mieniu m.in. z uwagi na przerwanie rowu odwadniającego i wpływanie wody pod podstawę drogi, dostęp osób postronnych do przewodów elektrycznych oraz w skrzynkach zlokalizowanych przy przejeździe kolejowym. Zgodnie z art. 51 ustawy o NIK o zagrożeniu został niezwłocznie poinformowany Dyrektor DSDiK, który podjął działania w celu usunięcia zagrożeń. [str. 58–64]

**Wykorzystanie
środków publicznych
co do zasady zgodne
z przeznaczeniem**

Środki wydatkowane na finansowanie skontrolowanych przedsięwzięć były ujęte w planach finansowych jednostek na dany rok. Wielkość wydatków zadeklarowanych we wnioskach o płatność do instytucji finansujących była zgodna z treścią dowodów źródłowych oraz księgowych. Wszystkie jednostki prawidłowo rozliczały zadania z instytucjami finansującymi. Pozytywnie oceniono monitorowanie obowiązku wykonawców względem podwykonawców w zakresie wypłaty im należnego wynagrodzenia.

Wystąpiły natomiast trzy przypadki nieterminowego przekazania płatności⁴² wykonawcy na łączną kwotę 30 392,4 tys. zł, i jeden przypadek⁴³ nieprawidłowego ujęcia w ewidencji księgowej kwoty 435 035 zł, tj. gdzie wskazano, że są to środki pochodzące z budżetu Unii

³⁵ Np. UM Świnoujście, DSDiK.

³⁶ DSDiK, UM Świnoujście.

³⁷ DSDiK.

³⁸ UM Tarnobrzega, ZDW w Bydgoszczy, DSDiK.

³⁹ GDDKiA o/Bydgoszcz, UM Tarnobrzega.

⁴⁰ DSDiK, GDDKiA o/Rzeszów, UM Tarnobrzega.

⁴¹ UM Tarnobrzega.

⁴² Przez ZDW w Bydgoszczy.

⁴³ UM Świnoujście.

Europejskiej, mimo że wykonanie zadań⁴⁴ zostało w całości sfinansowane ze środków krajowych. NIK stwierdziła także, że w UM Świnoujście w trakcie rozliczania z wykonawcą inwestycji nie było dwóch aneksów przedłużających terminy wykonania umowy. Tym samym bezpodstawnie pracownicy UM Świnoujście zaakceptowali przedłużenie terminów zakończenia robót budowlanych i w konsekwencji bezpodstawnie UM Świnoujście zapłacił za roboty budowlane kwotę 12 093 457,31

[str. 64–70]

**Nieprawidłowe
funkcjonowanie
mechanizmów
kontroli zarządczej**

Ujawnione w kontroli nieprawidłowości wskazują, że kierownicy jednostek, w których one wystąpiły, nie zapewnili prawidłowego funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej określonych w art. 68 ust. 2 pkt 1, 4 i 7 ufp, tj.: zgodności działalności z przepisami prawa, procedurami wewnętrznymi, ochrony zasobów oraz zarządzania ryzykiem.

[str. 17–70]

**Finansowy
rezultat kontroli**

W wyniku kontroli stwierdzono, że łączna kwota wydatkowana z naruszeniem prawa wynosi ponad **84 mln zł**. Składa się na nią m.in. kwota 12 093,4 tys. zł stanowiąca wynagrodzenie wykonawcy obwodnicy wypłacone niezgodnie z umową posiadaną przez UM Świnoujście w dniu zapłaty oraz 71 993,1 tys. zł stanowiąca cenę zamówienia udzielonego z naruszenie ustawy o zamówieniach publicznych.

⁴⁴ Tj. opracowanie wariantowej koncepcji programowo-przestrzennej i projektu budowlanego obwodnicy Świnoujścia.

4. WNIOSKI

Mając na uwadze skutki ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości w realizacji całego procesu inwestycyjnego dotyczącego budowy obwodnic, w celu ich wyeliminowania, a także zapobieżenia ponownego ich występowania Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

**Kierownicy jednostek
kontrolowanych**

1. Ustalenie wewnętrznych procedur w zakresie przygotowania przedsięwzięć drogowych, określających w szczególności zasady współpracy z projektantami ograniczające ryzyko opóźnień w uzyskaniu zezwoleń na realizację inwestycji.
2. Wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej umożliwiających prawidłowe przygotowanie i realizację umów, dokumentowanie procesów oraz właściwe naliczanie i egzekwowanie kar umownych.
3. Zapewnienie prawidłowego nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań inwestycyjnych, w tym z wykorzystaniem możliwości pobierania próbek użytych materiałów i wykonania badań ich jakości w laboratorium drogowym niezależnym od wykonawcy robót.
4. Zapewnienie bieżącego monitorowania stanu technicznego obiektów budowlanych, ich ewidencjonowania, bezpieczeństwa użytkowania oraz utrzymania w należytym stanie technicznym.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. PLANOWANIE I PRZYGOTOWANIE DO REALIZACJI INWESTYCJI

**Prawidłowość
planowania
i przygotowania
inwestycji**

Proces planowania i przygotowania inwestycji drogowej w dziewięciu jednostkach przebiegał w pełni prawidłowo. We wszystkich przypadkach realizację przedsięwzięć budowlanych poprzedzono zleceniem sporządzenia odpowiednich opracowań i dokumentów planistycznych⁴⁵. Ponadto wszystkie planowane prace miały zapewnione finansowanie.

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach struktura organizacyjna była dostosowana do zakresu realizowanych zadań, a dziesięć podmiotów odpowiednio przypisało obowiązki oraz uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że mimo to nie wszystkie aspekty dotyczące planowania przedsięwzięć zostały wykonane należycie. Dotyczyło to głównie zaniedbań i zaniechań w procesie współpracy z projektantami. Ponadto w jednym z podmiotów stwierdzono także niespójność w wewnętrznych regulacjach dotyczących zasad przygotowania dokumentacji projektowej.

Na etapie przygotowania zamierzenia budowlanego nie stwierdzono błędów w procesie prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W jedenastu skontrolowanych podmiotach dopełniono formalności wynikających z ustawy o ZRID⁴⁶ przed rozpoczęciem robót budowlanych (przy czym jeden z podmiotów wykonał to w sposób opieszły, a kolejny złożył pierwotnie wniosek niekompletny). W procedurze wydania ZRID, jeden z wnioskodawców, nie załączył do wniosku projektu architektoniczno-budowlanego kładki pieszko-rowerowej planowanej do wykonania w ramach inwestycji.

**Sporządzanie
dokumentacji
planistycznej,
współpraca
z projektantami**

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

⁴⁵ Cztery oddziały GDDKiA (Bydgoszcz, Kielce, Rzeszów, Wrocław) oraz ŚZDW realizowały inwestycję w trybie „zaprojektuj i wybuduj”.

⁴⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311).

dokumentacji planistycznej. W trakcie tego procesu trzy skontrolowane podmioty nie dochowały należytej staranności i popełniły błędy. Polegały one na zaniechaniu ubiegania się o wypłatę kary umownej (ZDW w Bydgoszczy) z tytułu zwłoki w przedłożeniu dokumentacji projektowej oraz nieegzekwowaniu rzetelnej realizacji obowiązków (DSDiK) przez projektanta. Ponadto doszło do udzielenia zamówienia dodatkowego na sporządzenie dwóch nowych wariantów przebiegu drogi pomimo niewystąpienia przesłanki dotyczącej sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia (DSDiK) ⁴⁷. Stwierdzono również przypadek nieegzekwowania obowiązku przedkładania zaktualizowanych harmonogramów prac projektowych oraz konieczności prezentowania w tych dokumentach obrazu ścieżki krytycznej. Ustalono ponadto niespójność zapisów wewnętrznych zarządzeń w przedmiocie przygotowania dokumentacji projektowej (ZDW Olsztyn). Niezgodności dotyczyły wymaganej liczby spotkań zespołu oceny przedsięwzięć inwestycyjnych oraz przebiegu prac opisanych w procedurze.

Przykłady

ZDW w Bydgoszczy nie wystąpił do projektanta o zapłatę kary umownej z tytułu zwłoki w przedłożeniu dokumentacji projektowej, o której była mowa w dwóch umowach z nim zawartych. Przekazanie i odbiór dokumentacji projektowej nastąpił 27 dni po wyznaczonym terminie. Łączna wartość nienaliczonych kar umownych powinna wynieść 38,8 tys. zł.

DSDiK nie wyegzekwowało od projektanta rzetelnej realizacji obowiązków wynikających z zawartej umowy m.in. w zakresie zaprezentowania na spotkaniu informacyjnym z mieszkańcami (niezgodnie ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia) jedynie wariantu wskazanego jako optymalny oraz uzyskania informacji o wydanych pozwoleniach na budowę na obszarze planowanej inwestycji.

ZDW w Olsztynie, pomimo jednoznacznych wymogów ujętych w Opisie przedmiotu zamówienia (OPZ), nie egzekwował obowiązku przedkładania Kierownikowi Projektu do zatwierdzenia kolejnych, zaktualizowanych harmonogramów prac projektowych. Ww. nie otrzymał ponadto obrazów ścieżki krytycznej, które powinny stanowić załącznik do ww. harmonogramu.

⁴⁷ Art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2016 r. poz. 1020, ze zm.).

**Struktura
organizacyjna, podział
obowiązków**

Przed przystąpieniem do wykonania inwestycji wszystkie podmioty miały zapewnione finansowanie planowanych przedsięwzięć. Korzystały zarówno ze środków własnych⁴⁸, jak i dofinansowania ze źródeł krajowych i europejskich⁴⁹. Zewnętrzne dofinansowanie poszczególnych zamierzeń budowlanych mieściło się w przedziale od 39% do 100,0% 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 przedsięwzięć⁵⁰.

W ośmiu z 12 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 3⁵¹. Nie uchroniło to jednak łącznie pięciu podmiotów przed popełnieniem błędów na etapie przygotowywania inwestycji, co może świadczyć o niewystarczającym poziomie działania mechanizmów monitorowania i oceny.

Przykłady

ŚZDW w Kielcach zaniechał określenia w formie pisemnej zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności kierownika projektu I etapu rozbudowy obwodnicy Włoszczowy. Na skutek ww. zaniechania ww. kierownik nie przedstawił rozliczenia pobytu w miejscu delegowania w żadnym z 58 poleceń wyjazdów służbowych dotyczących kontroli wykonywanych w ramach inwestycji robót budowlanych

W **DSDiK**, niezgodnie z zapisami Regulaminu organizacyjnego, kierownicy pionów nie określili zakresów czynności dla 13 z 33 osób zajmujących się inwestycją.

**Stosowanie
przepisów ustawy
o szczególnych zasadach
przygotowania
i realizacji inwestycji
w zakresie dróg
publicznych**

Z objętych kontrolą 12 podmiotów przed rozpoczęciem prac budowlanych 11 spełniło wszystkie obowiązki określone w ustawie o ZRID. We wszystkich przypadkach uzyskano wymagane decyzje, przy czym w dwóch z nich zrobiono to w sposób opieszale.

⁴⁸ W przypadku pięciu podmiotów.

⁴⁹ Dofinansowano po 11 przedsięwzięć ze środków krajowych i europejskich.

⁵⁰ 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/P17/087LOL).

⁵¹ 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.

Przykłady

GDDKiA o/Rzeszów przekazała do Wojewody Podkarpackiego wnioski o wydanie ZRID mimo braku zgody Prezydenta Stalowej Woli na przejęcie nowo wybudowanych bądź rozbudowanych dróg. W konsekwencji nastąpiło dwumiesięczne opóźnienie we wszczęciu postępowania administracyjnego przez Wojewodę.

ZDW w Olsztynie złożył wniosek do Ministra Rozwoju i Technologii o zmianę decyzji ZRID odpowiednio osiem miesięcy oraz 554 dni od daty przekazania przez projektanta dokumentacji zamiennej dla wybranych nieruchomości w miejscowości Pluty i Łożnik.

W jednym przypadku (ZDW w Bydgoszczy) w procedurze otrzymywania zezwolenia ZRID nie załączono do wniosku o ZRID projektu architektoniczno-budowlanego w branży mostowej zleconej do wykonania w ramach inwestycji kładki w Terespolu Pomorskim. Było to niezgodne z art. 11d ust. 1 pkt 5 ustawy o ZRID.

5.2. WYBÓR WYKONAWCY INWESTYCJI

Prawidłowość wyłaniania wykonawców inwestycji

Sposób wyłaniania wykonawców poszczególnych inwestycji był prawidłowy, choć w toku czterech postępowań (33,3%) doszło do nieprawidłowości w zakresie stosowania Pzp. Zamawiający przy wyborze ofert stosowali konkurencyjne tryby zamówień (przetarg nieograniczony lub ograniczony), a zlecenie robót dodatkowych (w trybie z wolnej ręki) odbywało się podstawie odpowiednich przepisów Pzp. We wszystkich przypadkach, przed wszczęciem postępowań, prawidłowo oszacowano przedmiot zamówienia. We wszystkich postępowaniach opublikowano ogłoszenia dotyczące udzielanych zamówień (w jednym przypadku nastąpiło to z opóźnieniem), a także zgodnie z Pzp sporządzono poszczególne Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia. Zamawiający właściwie udokumentowali prowadzone postępowania przetargowe, m.in. należycie sporządzając 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 poprzedziły zlecenie realizacji robót budowlanych korzystając z trybów konkurencyjnych, tj. dziewięciu przetargów nieograniczonych oraz pięciu ograniczonych. Łączna kwota udzielonych zamówień wyniosła **2 922 798,6 tys. zł.** Ponadto w trakcie jednego z przedsięwzięć zamawiający prawidłowo zlecił powtórzenie podobnych robót (postępowanie z wolnej ręki) za kwotę **379,8 tys. zł.**

Przykład

W toku realizacji inwestycji **ZDW w Bydgoszczy**, zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp udzielił z wolnej ręki zamówienia polegającego na powtórzeniu podobnych robót – wycince drzew i krzewów oraz nasadzeń zastępczych.

Zakres nieprawidłowości przy stosowaniu Pzp

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

W pozostałych czterech przypadkach (33,3%) doszło do naruszeń ww. przepisów m.in. w zakresie: nierzetelnego sporządzenia elementów opisu przedmiotu zamówienia (GDDKiA o/Bydgoszcz, DSDiK, ZDW

w Bydgoszczy), nieuwzględnienia wybranych zapisów dotyczących kar umownych (ZDW w Bydgoszczy), opóźnienia w przekazaniu do publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia oraz zaniechaniu wykonania części obowiązków przez komisje przetargowe (UM Świnoujście).

Przykłady

DSDiK nierzetelnie opisał przedmiot zamówienia na budowę DW 451 (wschodniej obwodnicy Oleśnicy), gdyż nie zawarł w nim pozyskanej jeszcze w 2016 r. informacji o rozbudowie cmentarza komunalnego w Oleśnicy, która kolidowała z planami budowy obwodnicy. Ujawnienie kolizji po przedwczesnym pozytywnym zaopiniowaniu dokumentacji projektowej spowodowało wystąpienie przez wykonawcę z roszczeniem m.in. w zakresie zwiększenia jego wynagrodzenia. Ostatecznie dodatkowe wynagrodzenie uzgodniono w kwocie **1 327,4 tys. zł.**

ZDW w Bydgoszczy w procesie oszacowania wartości oraz udzielania zamówienia uwzględniał budowę kładki pieszo-rowerowej oraz remont wiaduktu w miejscowości Terespol Pomorski, pomimo że nie dysponowano zatwierdzoną dokumentacją projektową dla tych obiektów (oba obiekty nie zostały objęte decyzją ZRID). Było to niezgodne z art. 31 ust. 1 Pzp. Pomimo powyższego doszło do zawarcia umowy na kwotę **71 993,1 tys. zł.**

We wszystkich przypadkach przed wszczęciem postępowań przetargowych prawidłowo oszacowano wartość zamówień oraz powołano komisje przetargowe. W jednej jednostce (UM Świnoujście) stwierdzono, że nie wykonywała ona części swoich obowiązków, ponieważ nie wystąpiła z wnioskiem do Prezydenta Miasta o unieważnienie jednego z postępowań⁵² oraz nie poinformowała o niewystarczających środkach przewidzianych w planie do wyboru najkorzystniejszej oferty. Ponadto nie zawnioskowała o odrzucenie trzech ofert w kolejnym postępowaniu⁵³ oraz nie przedstawiła propozycji rozstrzygnięcia następnego przetargu⁵⁴. SIWZ zawierały elementy wymagane art. 36 Pzp, a ogłoszenia o zamówieniach zostały opublikowane prawidłowo. 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

⁵² WIM.271.1.13.2018.

⁵³ WIM.271.1.42.2019.

⁵⁴ WIM.271.1.43.2019.

ust. 1 Pzp, wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji.

O wynikach postępowań powiadamiano wykonawców, przy czym w jednym przypadku (UM Świnoujście) ogłoszenie o udzieleniu zamówienia opublikowano 81 dni od daty zawarcia umowy. Sporządzano pisemne protokoły, w których rzetelnie udokumentowano cały przebieg postępowania. Zawarcie umów nastąpiło w terminie określonym w art. 94 Pzp. Uczestnicy postępowań wnosili zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

W umowach uwzględniano kary umowne. Przy czym w jednym przypadku (ZDW w Bydgoszczy) stwierdzono, że zamawiający w treści umów na roboty budowlane i wycinkę drzew nie uwzględnił postanowień dotyczących kar umownych z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, co było niezgodne z art. 143d ust. 1 pkt 7 lit. a Pzp. Ponadto 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

Konieczność zmian umów o zamówienie publiczne

W ocenie Najwyższej Izbie Kontroli w sześciu na 11 skontrolowanych jednostek (tj. 63,3%), w których budowa obwodnic została zakończona, proces inwestycyjny nie został prawidłowo przeprowadzony, pomimo że nadzór nad realizacją inwestycji sprawowały osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą, na etapie realizacji inwestycji wystąpiła potrzeba korekty uprzednio zaplanowanych robót w formie aneksów do umowy.

Przykłady

Roboty budowlane zlecone przez **ZDW w Bydgoszczy**, zgodnie z treścią umowy z 3 sierpnia 2017 r. miały zostać rozpoczęte w dniu jej podpisania i zakończone w terminie 12 miesięcy, tj. do 3 sierpnia 2018 r. W trakcie realizacji inwestycji trzykrotnie zmieniano termin jej zakończenia, przesuwając go kolejno na 31 grudnia 2018 r. (aneks nr 5 z 2 sierpnia 2018 r.), 30 kwietnia 2019 r. (aneks nr 9 z 31 grudnia 2018 r.) oraz 15 sierpnia 2019 r. (aneks nr 12 z 30 maja 2019 r.). Przyczynami zmiany terminu zakończenia prac, których dotyczył aneks nr 5, było zwiększenie zakresu robót obejmujących wymianę

gruntów na obojętności Płazowa, a także wymianę gruntów oraz zmianę posadowienia kładki pieszo-rowerowej i zmniejszenie nasypu drogowego w Rudzkim Młynie. Wykonawca po przystąpieniu do prac sporządził uszczegółowiającą w odniesieniu do projektu dokumentację badań podłoża gruntowego, która potwierdziła występowanie niekorzystnych warunków geotechnicznych. Ponadto w trakcie robót budowlanych wystąpiła konieczność opracowania dokumentacji dotyczącej rozwiązania kolizji z siecią energetyczną, budowy nowego oświetlenia oraz wycinki drzew. W przypadku aneksu nr 9 przesunięcie terminu było spowodowane kolizją zaprojektowanych elementów branży drogowej, sanitarnej, elektrycznej i teletechnicznej z niezinwentaryzowaną infrastrukturą podziemną. Na opóźnienie prac miało wpływ wydłużenie terminu innej inwestycji prowadzonej przez podmiot niezależny od ZDW i wykonawcy, która swoim zakresem i terminem wykonania odbiegała od pierwotnie dokonanych ustaleń. Wystąpiła także konieczność przeprojektowania miejsca do ważenia pojazdów i dostosowanie do nowych wytycznych Inspekcji Transportu Drogowego⁵⁵ w zakresie sytuacyjno-wysokościowym samego stanowiska wagowego oraz dróg dojazdowych. W przypadku aneksu nr 12 zmiana terminu wykonania przedmiotu umowy była spowodowana opóźnieniem wynoszącym 21 dni w dostarczeniu od wykonawcy projektu uzgodnionego z ITD, rozwiązania sytuacyjno-wysokościowego stanowiska do ważenia pojazdów; problemami wykonawczymi podczas przebudowy kolizji infrastruktury teletechnicznej oraz koniecznością wymiany gruntów na odcinku od km 23+270 do km 23+440 spowodowaną napotkaniem podłoża gruntowego nienadającego się do posadowienia warstw konstrukcyjnych drogi.

W okresie realizacji kontraktu **GDDKiA o/Olsztyn** zawarła pięć aneksów, jako zamówienia uzupełniające do przedmiotu zamówienia podstawowego objętego kontraktem na łączną kwotę **100 523,5 tys. zł** brutto (tj. 11,01% zamówienia podstawowego), w myśl art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw. Kierownik projektu wyjaśniła, że zakres prac przewidzianych w ww. zamówieniach nie mógł być przewidziany do realizacji na etapie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia podstawowego, m.in. z uwagi na fakt, że:

⁵⁵ Dalej: „ITD”.

- Urząd Miasta Olsztyna nie był gotowy w tamtym czasie do realizacji połączenia układu drogowego miasta z węzłem Pieczewo. Dopiero w 2016 r. ww. urząd przystąpił do realizacji dojazdu do tego węzła i zaistniała potrzeba budowy jego elementów tego węzła nieobjętych umową podstawową oraz połączenia go z istniejącą drogą krajową nr 53;
- konieczność wykonania chodnika na odcinku Szczesne-Klewki wynikała ze spostrzeżeń i zaleceń audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego dla opracowanego przez wykonawcę projektu budowlanego dla zakresu objętego aneksem nr 1;
- konieczność przebudowy urządzeń melioracyjnych zlokalizowanych w ciągu istniejącego rowu C-1 na odcinku A-A' wynikała w trakcie realizacji Kontraktu, tzn. w trakcie prowadzenia wizji terenowej w 2017 r. stwierdzono w miejscowości Wójtowo rozlewisko wody zagrażające (stałe powiększającym się zasięgiem) zalaniem urządzeń i elementów zagospodarowania terenu realizowanych w ramach budowy obwodnicy.

W **ZZDW w Koszalinie**, w związku z realizacją kontrolowanej inwestycji, wystąpiło 340 przypadków wykonania robót dodatkowych lub zmiennych, które opisano w 26 protokołach konieczności sporządzonych w okresie od 21 lutego 2020 r. do 2 lipca 2021 r. Skutkowało to zmianą ceny umowy podstawowej ostatecznie o kwotę **772 595,51 zł** i na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 6 i pkt 1 pzp w związku z § 19 ust. 1 pkt 13, 14 i 15 oraz ust. 6 Umowy strony zawarły dwa aneksy, w których uwzględniono wykonanie koniecznych prac. W ich wyniku osiągnięto zamierzony cel projektowy.

Zabezpieczenie w umowach interesów zamawiającego

Skontrolowane jednostki zabezpieczyły swoje interesy, jako inwestora, w szczególności w zakresie należytego zrealizowania umowy. Wykonawcy m.in. wnosili gwarancje ubezpieczeniowe oraz 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,
- zwłoki w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym, gwarancyjnym, ostatecznym lub w okresie rękojmi,
- nieuzasadnione przerwanie robót,
- opóźnienia w aktualizacji kosztorysu inwestorskiego i przedmiaru robót,
- rozwiązanie umowy przez zamawiającego z winy wykonawcy,
- niezgodne z tymczasowym projektem tymczasowej organizacji ruchu oznakowanie na czas prowadzenia robót,

- niezgłoszenie zamawiającemu podwykonawcy robót i powierzenie mu do wykonania części przedmiotu umowy,
- brak zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, a także za nieterminową zapłatę tego wynagrodzenia.

Jako nieprawidłowe NIK ceniła nieskorzystanie z powyższych uprawnień m.in. przez poniższe jednostki, w których to wystąpiły przesłanki prawne do ich zastosowania.

Przykłady

ZDW w Bydgoszczy zabezpieczył interesy Województwa Kujawsko-Pomorskiego w postaci zastrzeżenia kar umownych z tytułu zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy, zwłoki w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym, odbiorze gwarancyjnym, odbiorze ostatecznym lub okresie rękojmi, nieuzasadnionego przerwania robót, nieprzedłożenia do akceptacji projektu umowy z podwykonawcą oraz niezgodne z zatwierdzonym projektem tymczasowej organizacji ruchu oznakowanie na czas prowadzenia robót. W umowie zastrzeżono, iż w przypadku stwierdzenia wad w toku czynności odbioru końcowego, gwarancyjnego, ostatecznego lub okresie rękojmi lub gwarancji ZDW przysługuje uprawnienie do: (1) żądania ich usunięcia, (2) obniżenia wynagrodzenia wykonawcy w przypadku, gdy wady nie nadają się do usunięcia, ale nie uniemożliwiają użytkowania przedmiotu odbioru lub (3) odstąpienia od umowy lub żądania wykonania przedmiotu odbioru po raz drugi lub powierzenia usunięcia wad lub wykonania przedmiotu umowy na koszt i niebezpieczeństwo wykonawcy w przypadku, gdy wady uniemożliwiałyby użytkowanie przedmiotu odbioru. Ponadto wykonawca udzielił gwarancji na zrealizowany przedmiot umowy na okres 84 miesięcy od daty odbioru końcowego. Na taki sam okres wykonawca udzielił rękojmi. Dyrektor ZDW w Bydgoszczy potwierdził, że w trakcie realizacji umowy na roboty budowlane nie doszło do ziszczenia się przesłanek uprawniających do nałożenia na wykonawcę kary umownej. Wskazał również, że co roku przeprowadzane są przeglądy gwarancyjne, a wykonawca usuwa zidentyfikowane wady.

GDDKiA o/Olsztyn w ramach umowy nr:

- GDDKiA-O/OL-D3-KP-2N-2814-01/14 naliczyła Konsultantowi karę umowną z uwagi na nieuzasadnioną nieobecność osoby (Inżyniera Rezydenta) wchodzącej w skład personelu Konsultanta;
- GDDKiA-O/OL-D3-i4-2811-02/13 naliczono wykonawcy karę umowną z uwagi na nieterminowe (siedem dni po terminie) wykonanie przedmiotu zamówienia objętego aneksem nr 3

z 18 lipca 2018 r. do kontraktu dotyczącego rozbudowy drogi krajowej nr 53 poprzez zaprojektowanie i wykonanie chodnika wraz z urządzeniami towarzyszącymi na odcinku Szczęsne-Klewki. Obie kary zostały zapłacone.

Ustalono jednak, że nie wszystkie podmioty w sposób prawidłowy zabezpieczyły swoje prawa lub też nie korzystały z przysługujących im w umowie narzędzi prawnych przewidzianych na okoliczność niewłaściwego realizowania przez wykonawcę zamówienia publicznego.

Przykłady

ZDW w Olsztynie:

- w umowie z Inżynierem Kontraktu (IK) nie zawarł postanowień umożliwiających egzekwowanie od niego obowiązku weryfikacji harmonogramów rzeczowo-finansowych dostarczanych przez wykonawcę robót budowlanych oraz dostarczenia ich ZDW. IK nie zaopiniował harmonogramu z 26 października 2020 r. negatywnie mimo jego niezgodności z kontraktem, tj. wydłużeniem okresu prowadzenia robót budowlanych poza okres wskazany z umowie oraz nie dostarczył go do Zarządu Dróg Wojewódzkich w Olsztynie;
- w okresie od 29 października 2021 r. do 30 marca 2022 r. w ograniczonym zakresie podejmował działania zmierzające do aneksowania umowy na nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem. Mimo, że okres wykonywania robót budowlanych został przedłużony aneksem nr 5 z 8 września 2021 r., to do podmiotu sprawującego ten nadzór pismo o konieczności zawarcia aneksu przesłano dopiero 16 listopada 2021 r. W konsekwencji, w okresie od 29 października 2021 r. do 30 marca 2022 r., ZDW w Olsztynie nie dysponował uprawnieniami, które w sposób skuteczny pozwoliłyby mu egzekwować od wykonawcy realizację zadań w zakresie nadzoru nad zgodnością budowy z projektem.

UM Świnoujście nie naliczył i nie dochodził kar umownych z tytułu prowadzenia robót budowlanych przez niezgłoszonego i niezaakceptowanego podwykonawcę. Dotyczyło to realizacji prac związanych z układaniem masy bitumicznej w tygodniu nr 39.

Programy Zapewnienia Jakości

Warunki dotyczące kontroli jakości w ramach prowadzonych inwestycji zostały określone m.in. w Programach Zapewnienia Jakości⁵⁶ obejmujących np.: [1] projektowanie; [2] roboty drogowe (np. dla warstwy wiążącej z betonu asfaltowego); [3] roboty mostowe (np. dla betonu konstrukcyjnego, dla zabezpieczenia antykorozyjnego powierzchni betonowych poprzez hydrofobizację bezbarwną); [4] roboty branżowe (np. dla przebudowy sieci wodociągowej, sieci gazowych i kanalizacji sanitarnej).

Przykłady

W dziennikach budowy realizowanej przez **GDDKiA o/Bydgoszcz** znajdowały się wpisy potwierdzające dokonywanie bieżącej kontroli w celu zapewnienia odpowiedniej jakości robót budowlanych, w szczególności: 1) potwierdzających wykonanie robót w oparciu o przedłożone, pozytywne, kompletne wyniki badań i pomiarów, dokumenty odbiorowe, opinie projektanta; 2) wykonanie badań kontrolnych po zmianie podłoża; 3) dotyczące kontroli budowy, trwających procedur wyjaśniania negatywnych wyników badań materiału wbudowanego, konieczności zabezpieczenia odebranej warstwy przed rozjechaniem.

W przypadku inwestycji prowadzonej przez **UM Tarnobrzega** przed rozpoczęciem robót przedkładano do akceptacji Inżyniera Kontraktu projekty technologiczne oraz PZJ. W trakcie realizacji robót nie stwierdzono istotnych odstępstw od tego programu.

Przy inwestycji realizowanej przez **GDDKiA o/Olsztyn** część ogólna PZJ zawierała opis organizacji robót oraz kontroli jakości. Dla poszczególnych robót przedstawiono 130 PZJ. Dokumenty te opisywały sposób prowadzenia prac, stosowane materiały i sprzęt oraz wymagane badania i pomiary.

W trakcie inwestycji realizowanej przez **ZDW w Bydgoszczy** wykonawca, zgodnie z wymogami STWiORB został zobowiązany do opracowania i przedstawienia do aprobaty IK Program Zapewnienia Jakości. Opracował on i przekazał Inżynierowi Kontraktu PZJ w części ogólnej oraz łącznie 58 projektów w części szczegółowej dla poszczególnych asortymentów robót. Ponadto wykonawca robót budowlanych w trakcie prac przedłożył korektę części ogólnej oraz 24 części odnoszących się do poszczególnych asortymentów robót. Na każdej z wyodrębnionych części PZJ odnotowano datę wpływu do biura IK. Akceptację udokumentowano podpisami osób pełniących funkcję inżyniera nadzoru. Analiza PZJ wykazała, że został on przygotowany zgodnie z określonymi przez ZDW wymogami.

⁵⁶ Dalej także: „PZJ”.

Zapewnienie nadzoru nad inwestycjami

Zapewnienie na budowach m.in. Inspektorów nadzoru, IK, czy też nadzoru autorskiego projektantów miały zagwarantować właściwą kontrolę nad zleconymi robotami budowlanymi.

Do zadań IK należało m.in.: zarządzanie procesem inwestycyjnym w imieniu zamawiającego w ścisłej z nim współpracy mając na względzie prawidłowe wykonanie i ukończenie projektu; kontrola zgodności działań wykonawcy robót budowlanych z wymaganiami określonymi w umowach na roboty budowlane i obowiązujących przepisach prawa, pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego zgodnie z Pr. bud, przepisami w zakresie zamówień publicznych, umowami i pozwoleniami na prowadzenie budowy; a także rozliczenie robót budowlanych.

Przykłady

Z dokumentacji zgromadzonej przez **GDDKiA o/Bydgoszcz** wynikało m.in., że IK: [1] każdorazowo, bieżąco, analizował wnioski materiałowe i odpowiednio je – bezwarunkowo lub warunkowo akceptował (w szczególności deklaracje właściwości użytkowych, wyniki badań laboratoryjnych) lub odrzucał; [2] zatwierdzał wtórnie materiały i laboratoria badawcze; [3] zatwierdzał (w szczególności w oparciu o karty/książki obmiarów robót) wnioski końcowe wykonawcy o zatwierdzenie zaawansowania robót, celem potwierdzenia wykonania przez niego pełnego zakresu prac obejmującego m.in. roboty budowlane, usunięcie uszkodzeń i wad w robotach zrealizowanych przez pierwszego wykonawcę ⁵⁷, polecenia zmiany; [4] opiniował/akceptował (w szczególności w oparciu o raporty wykonawcy z poprawy robót) proponowane przez wykonawcę działania naprawcze i korygujące oraz dokonywał potwierdzenia i oceny ich realizacji m.in. pod kątem zgodności z zatwierdzonym Programem Technologii i Organizacji Robót.

ZDW w Olsztynie nie korzystał w sposób prawidłowy z ustanowionych w umowie z IK instrumentów zarządzania projektem mającym zapewnić jakość wykonanych robót budowlanych, tj.:

- nie egzekwował od IK ewidencjonowania pobytu kluczowych specjalistów na placu budowy. W kartach pobytu szczegółowo przeanalizowanych przez NIK, nie odnotowano ich obecności, a każdorazowy brak wpisu był równoważny z ich nieobecnością. Z protokołów narad technicznych oraz rad budowy wynikało, że kluczowi specjaliści zespołu IK brali w nich udział, co nie było odnotowywane w kartach pobytu;

⁵⁷ W trakcie realizacji inwestycji nastąpiła zmiana wykonawcy zadania, co szerzej opisano w dalszej treści niniejszej informacji.

- przedstawiciel ZDW w Olsztynie nie uczestniczył w przeprowadzonych przez IK kontrolnych badaniach laboratoryjnych sprawdzających jakość wykonania robót, tj. badań płytą VVS (sprawozdania z 2 września 2019 r. i 14 października 2019 r.), przydatności gruntu, mieszanki niezwiązanej i ciągłości uziarnienia (sprawozdanie z 9 września 2019 r.) oraz stopnia zagęszczenia (sprawozdania z 2, 6 i 8 kwietnia 2020 r.). Udział w tych badaniach pozwoliłby bezpośrednio pozyskać informacje o realizowanych czynnościach mających na celu prawidłowe wykonanie zadania inwestycyjnego.

IK 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.

GDDKiA o/Olsztyn zapewniła nadzór nad projektem i realizacją robót oraz zarządzaniem kontraktem przez Konsultanta wyłonionego zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych. Jego całkowite wynagrodzenie za ww. zadanie wyniosło 14 521,8 tys. zł brutto. Do jego obowiązków należały m.in. pomoc zamawiającemu w zarządzaniu kontraktem, z zastrzeżeniem uprawnień Kierownika Projektu; pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu, zgodnie z rolą, jaką przypisano inżynierowi w Warunkach Kontraktu⁵⁸; wsparcie GDDKiA o/Olsztyn we wszystkich czynnościach związanych z realizacją kontraktu, w tym w sporządzaniu danych sprawozdawczych, statystycznych i informacyjnych dotyczących realizowanego zadania; prowadzenie nadzoru inwestorskiego nad wszystkimi pracami projektowymi i robotami budowlanymi inwestycji w pełnym zakresie obowiązków wynikających z Pr. bud., wytycznymi i wymaganiami dotyczącymi inwestycji współfinansowanych ze środków UE oraz procedurami beneficjenta projektów dla POLiŚ 2014–2020; prowadzenie dokumentacji kontraktowej zadania. Do obowiązków osoby wyznaczonej przez Konsultanta do pełnienia funkcji IK należało m.in.: rozpatrywanie roszczeń wykonawcy i ich szczegółowa analiza w świetle warunków kontraktu i obowiązującego prawa, przedstawienie

⁵⁸ Spośród personelu Konsultanta wyznaczono IK.

Kierownikowi Projektu uzasadnionego stanowiska wraz z wszelkimi dokumentami w sprawie roszczenia oraz uzgodnienie z Kierownikiem Projektu stanowiska dla wykonawcy inwestycji. Łącznie rozpatrzono osiem roszczeń ostatecznych wykonawców, w tym zatwierdzono pięć roszczeń ostatecznych (w tym jedno zbiorcze złożone z dziewięciu), a trzy odrzucono.

Stwierdzono jednak przypadki nieprawidłowo realizowanego nadzoru nad przebiegiem procesu inwestycyjnego. Wykazane przez NIK nieprawidłowości w przebiegu prac budowlanych dotyczyły m.in. jakości wykonanych prac lub ich niezgodności z dokumentacją zamawiających, co bardziej szczegółowo opisano przy prezentacji poszczególnych przedsięwzięć.

REALIZACJA WYBRANYCH INWESTYCJI

ZDW w Bydgoszczy

Pomimo że ZDW powierzył nadzór nad realizacją Inwestycji pn. *Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 240 Chojnice – Świecie od km 23+190 do km 36+817 i od km 62+877 do km 65+718*, ze szczególnym uwzględnieniem budowy obwodnicy miejscowości Płazowo (powiat tucholski, gmina Lubiewo) podmiotowi zewnętrznemu przygotowanemu merytorycznie do realizacji tego rodzaju zadań, to przeprowadzone przez biegłego NIK szczegółowe badania drogi ujawniły nieprawidłowości dotyczące konstrukcji nawierzchni trasy głównej oraz parkingu na obwodnicy Płazowa⁵⁹.

Zdjęcie nr 1

Fragment obwodnicy Świecia



Źródło: materiały z kontroli NIK.

⁵⁹ W lokalizacjach wskazanych w wydanej przez biegłego opinii.

Roboty budowlane zgodnie z treścią umowy z 3 sierpnia 2017 r. miały zostać rozpoczęte w dniu jej podpisania i zakończone w terminie 12 miesięcy, tj. do 3 sierpnia 2018 r. Przejęcie placu budowy przez wykonawcę nastąpiło 21 sierpnia 2017 r. Kierownik budowy 14 czerwca 2019 r. zgłosił zakończenie robót i możliwość przystąpienia do odbioru końcowego. W trakcie czynności odbiorowych stwierdzono 12 rodzajów usterek i zobowiązano wykonawcę robót budowlanych w terminie do 24 lipca 2019 r. m.in. do: 1) poprawy połączenia regulowanej ścieżki w Tucholi przy ul. Świeckiej, 2) rozwiązania problemu z wodą w Tucholi przy wjeździe do lokalnego marketu, 3) podłączenia uziomu do lamp, 4) umieszczenia znaku F-6 w Tucholi naprzeciwko lokalnego marketu, 5) poprawy konstrukcji skarpy w Tucholi przy ul. Warszawskiej, 6) uzupełnienia brakującego oznakowania poziomego oraz 7) poprawy odwodnienia przy ul. Warszawskiej w Tucholi. Odbiór końcowy nastąpił 30 sierpnia 2019 r. i został dokonany przez komisję złożoną z pracowników ZDW w obecności kierownika budowy, koordynatora zespołu inspektorów nadzoru inwestorskiego, przedstawiciela Departamentu Infrastruktury Drogowej i Bezpieczeństwa Ruchu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz pracowników ZDW (kierownika Projektu i specjalisty ds. rozliczeń finansowych). W protokole odbioru końcowego wskazano, że inwestycję wykonano zgodnie ze sztuką budowlaną oraz dokumentacją techniczną i zmianami określonymi przez projektanta oraz inwestora. W trakcie odbioru końcowego nie stwierdzono usterek.

Ze strony ZDW nadzór nad realizacją inwestycji sprawował IK, a nadzór autorski wykonywał Projektant. Wybór IK nastąpił na podstawie art. 39 Pzp. Do zawarcia umowy, zgodnie z art. 94 Pzp, doszło 3 sierpnia 2017 r. Cenę zamówienia ustalono na kwotę **439,1 tys. zł brutto**.

W toku Inwestycji ZDW zawarł trzy aneksy do umowy. W dniu 6 września 2019 r. IZ zakwestionowała aneks nr 3, stojąc na stanowisku, że ZDW dokonał istotnej zmiany umowy w stosunku do pierwotnych wymagań zapisanych w dokumentacji przetargowej, m.in. zwiększając wynagrodzenie o kwotę 142 tys. zł. **Skutkowało to koniecznością naliczenia korekty finansowej przy zastosowaniu wskaźnika 25% wydatków kwalifikowanych poniesionych na podstawie pierwotnej umowy (tj. 27,7 tys. zł).**

W zespole IK pracowało łącznie 16 osób, w tym dwoje koordynatorów usługi nadzoru oraz dziewięciu inspektorów z branży robót mostowych (1 osoba), kolejowych (1), drogowych (2), teletechnicznych (2), elektrycznych i elektroenergetycznych (1), wodno-kanalizacyjnych i gazowych (1) oraz geotechnicznych (1). Dodatkowo pracę wykonywał

również specjalista ds. materiałowo-technologicznych, archeolog, specjalista ds. środowiska oraz geodeta. Proces zapewnienia standardu i jakości robót budowlanych realizowały dwa podmioty zewnętrzne działające w ramach umowy konsorcjum, którym ZDW w imieniu Województwa powierzył świadczenie usługi Inżyniera Kontraktu. Analiza dziennika budowy potwierdziła, że w okresie od 21 sierpnia 2017 r. do 14 czerwca 2019 r. dokonano w nich 268 wpisów potwierdzających sprawowanie przez IK stałego nadzoru inwestorskiego (187 w branży drogowej, 12 w elektrycznej, 32 w sanitarnej, 23 w mostowej, 14 w teletechnicznej). Wpisy dotyczyły m.in. kontroli wykonania prac, odbioru i zakończenia poszczególnych robót, zgłoszeń kolizji z infrastrukturą podziemną, zidentyfikowania gruntów nienośnych oraz wstrzymania prac w styczniu i lutym 2019 r. z powodu warunków atmosferycznych. Zgodnie z warunkami umowy systematycznie odbywały się Rady Budowy oraz Narady Techniczne, w których uczestniczyli przedstawiciele ZDW i osoby odpowiedzialne za prace budowlane i nadzór inwestorski.

Do oceny prawidłowości wybudowania przez ZDW w Bydgoszczy obwodnicy Płazowa Najwyższa Izba Kontroli powołała biegłego w dziedzinie diagnostyki i stanu technicznego dróg. W oparciu o wyniki jego badań NIK oceniła, że ZDW nie zapewnił skutecznego nadzoru nad wykonaniem ww. inwestycji w miejscach określonych szczegółowo w opinii biegłego.

Przykłady

- trasa główna – konstrukcja nawierzchni była nieprawidłowa w odniesieniu do: grubości warstwy ścieralnej (zgodnie z projektem grubość powinna wynosić $4 \text{ cm} \pm 5\%$, zmierzone wartości to: 2,8; 2,8; 3,1; 3,2 cm), grubości warstwy podbudowy zasadniczej (zgodnie z projektem grubość powinna wynosić $14 \text{ cm} \pm 10\%$, zmierzone wartości to: 15,5; 16,0; 16,1; 16,3 cm. *Przekroczenia nie mają negatywnego wpływu na parametry nawierzchni. Jednak **większa grubość warstwy przełożyła się na grubość pakietu warstw, przez co wykonano zbyt cieką warstwę ścieralną***) oraz szczepności międzywarstwowej pomiędzy warstwą podbudowy a wiążącą (wartość wymagana $\geq 0,7$, wartości zmierzone: 0,4; 0,6; 0,6; 0,6);
- parking i miejsca kontroli pojazdów – konstrukcja nawierzchni była nieprawidłowa w odniesieniu do grubości warstwy wiążącej (zgodnie z projektem grubość powinna wynosić $8 \text{ cm} \pm 10\%$, zmierzone wartości to: 5,5; 5,7; 6,9; 6,9 cm) oraz szczepności międzywarstwowej pomiędzy warstwą podbudowy a wiążącą w dwóch z czterech badanych punktów (wartość wymagana $\geq 0,7$, wartości zmierzone: 0,6 oraz 0,5). Ponadto wyniki badań wskazały

w odniesieniu do warstwy: 1) ścieralnej na nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w warstwie w dwóch z czterech badanych punktów; 2) wiążącej na nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w warstwie w trzech z czterech badanych punktów oraz 3) dolnej podbudowy zasadniczej na nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w trzech z czterech badanych punktów oraz zagęszczenia w dwóch punktach.

Ponadto, w opinii biegłego parking oraz miejsce kontroli pojazdów zostały wykonane z różnych mieszanek mineralno-asfaltowych. ZDW nie przedstawiło biegłemu wyników badań w celu wykluczenia sformułowanych wniosków.

Podczas kontroli kontrolerzy NIK przeprowadzili także oględziny bieżącego stanu oraz utrzymania DW 240 na odcinku Rudzki Most – Szumiąca. Ustalono, że droga w przeważającej części nie nosiła śladów zanieczyszczeń, napraw, uszkodzeń lub ubytków. Oznakowanie poziome i pionowe było co do zasady zgodne z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, a oznakowanie poziome na jezdni było czytelne. Stwierdzono jednak, że w km 33+338 nie było umieszczonego znaku B-33 (ograniczenie prędkości) w lokalizacji wskazanej w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu. W ocenie NIK brak odpowiedniego oznakowania drogi może mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dyrektor wyjaśnił, że znak został uszkodzony przez użytkowników drogi. Ponownie został ustawiony na drodze 10 czerwca 2024 r.

Urząd Miasta
Świnoujście

Przedmiotem kontroli była budowa obwodnicy wschodniej łączącej tereny portowe na wyspie Uznam z drogą krajową nr 93. Ustalono, że w Urzędzie nie posiadano (do czasu kontroli NIK) dwóch aneksów przedłużających terminy realizacji powyższej inwestycji. Tym samym bezpodstawnie przyjęto przedłużenie terminów zakończenia robót budowlanych, dla etapu I do 16 lipca 2021 r. i etapu II do 30 listopada 2021 r. – niezgodnie z postanowieniami § 2 umowy wykonawczej⁶⁰ (przypadały one odpowiednio do 13 listopada 2020 r. i 13 września 2021 r.). Aneksów nr 3 i 5 do ww. umowy nie odnaleziono w Urzędzie i nie przedstawiono do kontroli NIK. W konsekwencji, w dokumentacji dotyczącej budowy obwodnicy, w szczególności w protokole odbioru końcowego z 9 grudnia 2021 r., a także na jednej z faktur, poświadczono obowiązywanie nieprzedłużonych ważnie

⁶⁰ W związku z przekazaniem wykonawcy terenu budowy 13 stycznia 2020 r.

terminów⁶¹ oraz stwierdzono, że wykonawca zakończył roboty w terminie.

Inwestycja nie została zrealizowana w dacie do 13 listopada 2020 r. (etap I)⁶² i do 13 września 2021 r. (etap II).⁶³ Faktycznie wykonawca zgłosił gotowość do odbioru robót budowlanych I etapu 16 lipca 2021 r., następnie zakończył całe zadanie 30 listopada 2021 r. Aneksy nr 3 i 5 do ww. umowy przedłużające terminy zakończenia robót budowlanych zostały przekazane przez wykonawcę zadania 27–28 marca 2024 r. dopiero na żądanie kontrolerów NIK.

Przykład

Prezydent Miasta Świnoujście, w dniu 22 lutego 2024 r. przyznał w wyjaśnieniach kontrolerom NIK, że nie przedstawiono im do kontroli ww. aneksów nr 3 i 5 do umowy wykonawczej, ponieważ mimo przygotowania ich w toku realizacji budowy przez Inżyniera Kontraktu, Wykonawca ich nie podpisał. Zastępca Prezydenta poinformował, że wykonawca nigdy nie podpisał protokołów konieczności (Nr PK/11/2021 z 31 maja 2021 r. i PK/34/2021 z 30 listopada 2021 r.). Inżynier Kontraktu w sporządzonych raportach, w tym raporcie zamknięcia z 18 stycznia 2023 r. wskazał, że do dnia sporządzenia raportu nie otrzymał informacji o podpisaniu ww. aneksów przez wykonawcę.

Tym samym na fakturze nr 015/22/03/S1 z 11 marca 2022 r., niezgodnie z posiadaną w Urzędzie dokumentacją, Skarbnik i Prezydent Miasta poświadczyli, że zadanie zostało wykonane zgodnie z umową (tj. poświadczyli, że wykonano zadanie w terminie, podczas gdy brak posiadania przez Urząd podpisanych aneksów nr 3 i 5 przez Wykonawcę przesądzało, że zadanie wykonano z przekroczeniem terminu). **Poświadczenie to stanowiło podstawę do wypłaty wynagrodzenia w łącznej wysokości 12 093 457,31 zł.**⁶⁴

Stosownie do dyspozycji art. 97 ust. 1 Pzp, zamawiający przechowuje protokół wraz z załącznikami przez okres 4 lat od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia, w sposób gwarantujący jego nienaruszalność. Jeżeli czas trwania umowy przekracza 4 lata, zamawiający przechowuje umowę przez cały czas trwania umowy.

⁶¹ Tj. etap I do 16 lipca 2021 r., etap II do 30 listopada 2021 r.

⁶² Odcinek od ul. Wybrzeże Władysława IV (km 1270,68) do skrzyżowania z ul. Łużycką (km 922,03 do studni kanalizacji deszczowej 25).

⁶³ Odcinek od skrzyżowania ul. Steyera z ul. Karsiborską (km 0+00) do skrzyżowania ul. Steyera z ul. Łużycką (km 0+922,03 – studnia kanalizacji deszczowej D25).

⁶⁴ Przy czym kwota 915 639,81 zł została wstrzymana do czasu założenia wyjaśnień przez wykonawcę.

Przedstawiciel wykonawcy, który podpisał w jego imieniu ww. aneksy zeznał, że komplet dokumentów trafił do jego biura w marcu 2024 r. celem uzupełnienia podpisu.

W ocenie NIK, obowiązek wynikający z art. 97 ust. 1 Pzp, miał na celu nie tylko umożliwienie Zamawiającemu niezwłoczne udostępnianie tej dokumentacji na wniosek, ale również odtworzenie, w sposób niebudzący wątpliwości, chronologicznego ciągu czynności i zdarzeń związanych z danym postępowaniem, w tym istotnych czynności poprzedzających jego wszczęcie, a także czynności związanych z zawarciem umowy (i aneksów do niej) w sprawie zamówienia publicznego.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Świnoujściu, po przeprowadzeniu postępowania, nie wniósł sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania obwodnicy.

Przegląd gwarancyjny po pierwszym roku użytkowania drogi, przeprowadzony 10 stycznia 2023 r., wykazał usterki. Do ich usunięcia wykonawca zobowiązał się w terminie do 30 kwietnia 2023 r.

Przykład

W protokole odbioru z 20 lutego 2023 r. w zakresie usunięcia usterek i przeglądu z 10 stycznia 2023 r. uczestnicy odbioru potwierdzili prawidłowe usunięcie części usterek w wyznaczonym terminie. W urzędzie brak było jednak dokumentacji w przedmiocie wyegzekwowania usunięcia usterek stwierdzonych w załączniku nr 1 (11 usterek) i nr 4 (10) do protokołu z 31 maja 2022 r. z usunięcia usterek wskazanych w protokole odbioru końcowego.

Oględzinami kontrolerzy NIK objęli czynności przeglądu gwarancyjnego po drugim roku użytkowania obwodnicy (w ciągu ul. Steyera). W trakcie przeglądu przedstawiciele zamawiającego i wykonawcy stwierdzili wystąpienie usterek, które wykonawca zobowiązał się usunąć do 30 kwietnia 2024 r.

Przykład

Wykaz usterek branży drogowej dotyczył m.in.:

- spoinowania kostki w obrębie zatok autobusowych,
- pochylenia do wewnątrz krawężników peronu zatoki autobusowej,
- zapadnięcia nawierzchni ścieżki rowerowej na połączeniu z chodnikiem.

Wykaz usterek branży zieleni dotyczył m.in.:

- poprawienia obrzeża trawnikowego (border ogrodowy) w obrębie trzech rabat na terenie inwestycji,
- poprawienia usytuowania palików przy nasadzeniach drzew,
- poprawienia agrowłókniny na rabacie w pasie drogowym.

Zgodnie z zapisami umowy wykonawczej, okres gwarancyjny branży zieleni upłynął po pierwszym roku. Odpowiedzialność za jej bieżące utrzymanie przejął Urząd Miasta Świnoujście.

Nie zgłoszono uwag ani usterek branży sanitarnej, elektrycznej i teletechnicznej.

Zdjęcie nr 2

Fragment obwodnicy Świnoujścia



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Urząd Miasta
Tarnobrzega

NIK negatywnie oceniła niezapewnienie przez UM Tarnobrzega w pełni skutecznego nadzoru nad jakością robót budowlanych przy realizacji inwestycji pn. *Budowa obwodnicy miasta Tarnobrzega*. Pozytywnie oceniono natomiast terminowość wykonanych prac oraz fakt, że koszty wynagrodzenia poniesione przez Miasto na powyższą inwestycję były zgodne z kwotami wynikającymi z zawartych umów i rzeczywiście poniesionymi wydatkami wynikającymi z rozliczenia końcowego.

Wykonawca przedstawił harmonogram rzeczowo-finansowy 5 lutego 2021 r. Pierwsza aktualizacja nastąpiła 21 października 2021 r. i w związku z nią zawarto aneks nr 1 i 2 w dniu 10 sierpnia 2021 r. oraz nr 3 w dniu 19 października 2021 r. Pierwotna umowa na roboty budowlane przewidywała ukończenie prac do 29 lipca 2022 r. Termin ten został jednak zmieniony aneksem nr 1 na 31 października 2022 r.

i w tym dniu roboty budowlane zostały zakończone. Zaplanowane efekty i cele inwestycji zostały osiągnięte. Obwodnica przebiega po nowym śladzie w ciągu dróg wojewódzkich DW871 i DW723, o długości około 9 km. Obwodnica została zaprojektowana jako droga o nawierzchni bitumicznej, o przekroju jednojezdniowym po jednym pasie ruchu w każdym kierunku. Obsługa komunikacyjna terenu przyległego została zapewniona przez jezdnie dodatkowe i oraz zjazdy indywidualne i publiczne. W celu zapewnienia migracji zwierząt po obu stronach drogi wybudowano dla nich przejścia.

Zmiana terminu realizacji inwestycji wynikała z konieczności wykonania robót dodatkowych, niewyszczególnionych w przedmiarach robót oraz koniecznych rozwiązań zamiennych w stosunku do projektowanych.

W protokołach konieczności zostały wprowadzone następujące zmiany:

- Protokół Konieczności nr 1 z 14 września 2021 r. dotyczył usunięcia nielegalnego składowiska odpadów w km 1+699–1+743; 2+065–2+135 oraz nielegalnego składowiska gruzu/odpadów w km 2+458–2+504;
- Protokół Konieczności nr 2 z 4 października 2021 r. dotyczył zmiany ilości robót w zakresie zwiększenia ilości odpadów/gruzu w km 1+699–1+743 oraz km 2+458–2+504;
- Protokół Konieczności nr 3 z 9 grudnia 2021 r. dotyczył m.in. zmiany powierzchni przekroju kabla ze 120 mm² na 240 mm² (kolizja IOSN PKP Energetyka S.A.), wymiany gruntów organicznych w km 2+890–2+950, rozwiązania dodatkowego (PKP Energetyka S.A. – kolizja 15SN), wykonania dodatkowego odwodnienia w rejonie Rodzinnych Ogrodów Działkowych, uzupełnienia wyrobiska po zalegających odpadach/gruzowisku w km 2+456–2+496, wykonania dodatkowego odwodnienia w rejonie ul. Dworcowej (km ok 2+262 budowanej obwodnicy);
- Protokół Konieczności nr 4 z 15 marca 2022 r. dotyczył poprawy odwodnienia terenów przyległych do budowanej obwodnicy w rejonie ul. Przyjaźni i ul. Gruntowej, odwodnienia terenu przyległego do pasa drogowego w km ok. 2+322 budowanej obwodnicy, dodatkowego zabezpieczenia znajdującego się na słupach oświetleniowych w postaci tzw. „skarpety” oraz usunięcia kolizji nr 4/ZM/RE/02/2020 z dnia 10 września 2021 r. – kolizja 4 SN;
- Protokół Konieczności nr 5 z 22 lipca 2022 r. dotyczył niezainwentaryzowanych sieci drenarskich zlokalizowanych w km 8+200–8+500, przesunięcia trzech istniejących wpustów w km 8+950–9+075 do lica krawężnika, korekty dokumentacji PSOR oraz oznakowania pionowego i poziomego.

Zwiększony zakres rzeczowy zadania wynikał z ww. protokołów konieczności. Były one niezbędne do realizacji obwodnicy.

W trakcie oględzin NIK ustalono, że droga nie posiada widocznych ubytków, a znaki drogowe były czytelne (zarówno pionowe jak i poziome). Stwierdzono natomiast zniszczenia w dwóch miejscach (km około 3+145, 6+660) drogi obwodowej – prawostronny krawężnik 20x30x100 cm na łuku o promieniu 12.0 m był wypchnięty na zewnątrz przez najazd pojazdów ciężarowych. Przedstawiciel Urzędu wyjaśnił, że usterka ta nie stanowi zaniedbania ze strony wykonawcy robót budowlanych a jest uszkodzeniem mechanicznym powstałym w trakcie eksploatacji. Do dnia zakończenia kontroli usterka nie została jednak naprawiona.

Ustalono, że przed przystąpieniem do głównych robót wykonawca przekazywał Inżynierowi Nadzoru do zatwierdzenia Projekty Technologiczne, PZJ oraz Programy Organizacji i Technologii Robót. Przedkładał on także wystąpienia o zatwierdzenie materiałów, sprzętu oraz personelu budowy przewidzianego w realizacji robót. W trakcie inwestycji nie stwierdzono istotnych odstępstw od PZJ. Materiały wymagające badań laboratoryjnych oraz wszystkie recepty były zatwierdzane po uprzednim wykonaniu odcinków próbnych bądź zarobów próbnych oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii Inżyniera.

Niemniej, w ocenie NIK Urząd nie zapewnił w pełni skutecznego nadzoru nad jakością wykonanych robót.

Przykłady

Powołany przez NIK biegły z dziedziny diagnostyki stanu technicznego dróg stwierdził niezgodność parametrów robót z dokumentacją projektową i STWiORB, tj.:

1. Dla dodatkowej jezdni DJ3:

Konstrukcja nawierzchni:

- grubość warstwy ścieralnej była nieprawidłowa. Zgodnie z projektem powinna wynosić 4 cm, dopuszczalne odchylenie to $\pm 5\%$ dla pojedynczego pomiaru, tymczasem w próbce nr 1.1 grubość tej warstwy wynosiła 3,7 cm, w próbce nr 1.2 – 3,6 cm, w próbce 3.1 – 3,7 cm, a w próbce 3.2 – 3,6 cm;
- grubość warstwy wiążącej była nieprawidłowa. Zgodnie z projektem powinna wynosić 5 cm, dopuszczalne odchylenie to $\pm 10\%$ dla pojedynczego pomiaru, tymczasem w próbce nr 1.1 wynosiła ona 5,7 cm, w próbce nr 1.2 – 5,8 cm, w próbce nr 2.2 – 4,3 cm, a w próbce nr 3.2 – 4,4 cm.

2. Dla trasy głównej:

Konstrukcja nawierzchni:

- parametry mma – warstwa ścieralna SMA: zawartość wolnej przestrzeni w warstwie – nieprawidłowa (wszystkie badane próbki wykazały ją poniżej 2% przy wymaganej 2–5%);
- parametry mma – warstwa wiążąca – zawartość wolnej przestrzeni w warstwie – nieprawidłowa. W punkcie 2+650 zmierzono wartość 5,6% oraz 5,2% przy wartościach dopuszczalnych 1–4,5%;
- wskaźnik zagęszczenia warstwy – nieprawidłowy. W punkcie 2+650 zmierzono wartości 97,5% oraz 97,1% przy dopuszczalnym $\geq 98\%$.

3. Dla chodnika:

Parametry kostki brukowej

- nasiąkliwość była nieprawidłowa w stosunku do deklaracji właściwości użytkowych w których wskazano zastrzone wymagania w odniesieniu do norm. W stosunku do samych norm była jednak prawidłowa;
- skład ziarnowy podbudowy zasadniczej określono jako nieprawidłowy. Przekroczona została zawartość pyłów (dopuszczalna to 9%, stwierdzono 12,5%).

Ocena biegłego nasiąkliwości kostki brukowej została dokonana w oparciu o deklaracje właściwości producenta.

W dniu 13 czerwca 2023 r. (po odbiorze końcowym robót) Inwestor dokonał przeglądu gwarancyjnego, w wyniku, którego ustalono m.in. mechanicznie uszkodzone krawężniki – pięć sztuk, na skutek najeżdżania przez samochody ciężarowe. Nie było to objęte gwarancją/rękojmią wykonawcy.

Oddziały GDDKiA

NIK skontrolowała inwestycje prowadzone przez pięć oddziałów GDDKiA, tj.:

1. GDDKiA o/Rzeszów – budowa obwodnicy Stalowej Woli i Niska,
2. GDDKiA o/Bydgoszcz – budowa drogi ekspresowej S-5 na odcinku od węzła autostradowego „Nowe Marzy” do węzła Świecie-Południe, wraz z budową i przebudową węzłów drogowych, obiektów inżynierskich, dróg dojazdowych/serwisowych,
3. GDDKiA o/Olsztyn – budowa drogi ekspresowej S51 Olsztyn – Olsztynek na odcinku Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe,
4. GDDKiA o/Wrocław – budowa obwodnicę Bolkowa w ciągu drogi krajowej nr 3 i 5, oraz
5. GDDKiA o/Kielce – budowa obwodnicy Wąchocka.

Pomimo, że ww. oddziały prowadziły szeroko rozumiany nadzór nad realizacją zamierzeń budowlanych, to w dwóch oddziałach (tj. o/Rzeszów i o/Bydgoszcz), w których NIK powołała biegłego

z dziedziny diagnostyki stanu technicznego dróg, stwierdzono niezgodność parametrów wykonanych robót z Wymaganiami Technicznymi określonymi dla skontrolowanych inwestycji.

Pozytywnie ocenione zostało, że zakresy rzeczowe wymienionych powyżej inwestycji⁶⁵ zostały zrealizowane. Przykładowo, przy budowie obwodnicy Bolkowa zaprojektowano i wykonano pełen zakres rzeczowy w parametrach technicznych przewidzianych w Programie inwestycyjnym i PFU⁶⁶. Wykonano: [1] odcinek drogi klasy GP o długości około 5,7 km; [2] węzeł drogowy na włączeniu do istniejącej drogi krajowej nr 3 w km 437+140 (aktualnie 437+300); [3] przebudowę, rozbudowę odcinka drogi krajowej nr 5 o długości 2,1 km; [4] przebudowę istniejących dróg w zakresie kolizji z drogą krajową; [5] budowę dróg innych, niż droga krajowa obsługujących tereny przyległe i przywracające naruszone połączenia drogowe; [6] budowę lub przebudowę infrastruktury dla pieszych i rowerzystów; oraz [7] obiekty inżynierskie (w tym m.in. Estakady E1, E2 i E3). Według stanu na dzień ostatecznego rozliczenia inwestycji, tj. na 20 stycznia 2022 r., koszt inwestycji wyniósł 86 140 593,33 zł i był niższy od wielkości planowanych w czasie rozpoczęcia inwestycji o 8 744 386,03 zł, tj. o 9,2% przy zachowaniu planowanych efektów rzeczowych inwestycji.

Zidentyfikowano jedną inwestycję, której realizacja nie obyła się bez przeszkód związanych ze zmianą wykonawcy na etapie prowadzenia prac budowlanych.

Przykłady

GDDKiA o/Bydgoszcz zawarła pierwotną umowę na ww. zadanie 12 października 2015 r. Obejmowała ona swoim zakresem zarówno zaprojektowanie jak i budowę drogi ekspresowej S-5 na ww. odcinku. Zaakceptowana kwota kontraktu wynosiła **374 722 113,70 zł brutto**, a termin na jego zrealizowanie wynosił 37 miesięcy od daty rozpoczęcia, która była tożsama z datą podpisania umowy. W celu zmobilizowania wykonawcy do podejmowania z odpowiednim wyprzedzeniem prac projektowych oraz realizacji robót GDDKiA o/Bydgoszcz ustalił minimalne ilości wykonania, tj. zw. Kamienie Milowe.

Kamień Milowy nr 1 dotyczący złożenia do właściwego organu administracji publicznej kompletnego wniosku o ZRID został zrealizowany terminowo. Osiągnięty został również Kamień Milowy nr 2 dotyczący złożenia Inżynierowi Kontraktu projektów

⁶⁵ Z wyjątkiem budowy prowadzonej przez GDDKiA o/Kielce, gdzie termin zakończenia robót został wyznaczony na 21 kwietnia 2025 r.

⁶⁶ Program Funkcjonalno-Użytkowy.

wykonawczych, szczegółowych specyfikacji technicznych i przedmiarów robót na cały projektowany odcinek. Nie został osiągnięty Kamień Milowy nr 3, który w umowie zdefiniowano jako „wykonanie w terminie 27 miesięcy od Daty Rozpoczęcia i zaakceptowania (...) robót o wartości nie mniejszej niż 40% ZKK”.⁶⁷ W dniu 16 listopada 2018 r. podpisano aneks nr 3, zgodnie z którym realizacja Kamienia Milowego nr 3 została przesunięta o 133 dni i przypadał na 10 listopada 2018 r., a „Czas na Ukończenie” wyznaczono na 10 grudnia 2019 r. Wykonawca nie dotrzymał terminu określonego w ww. aneksie. Na koniec listopada 2018 r. zaawansowanie rzeczowe robót wynosiło 19,63%. Według dokumentacji GDDKiA o/Bydgoszcz, stosowane przez wykonawcę materiały o niskiej jakości, a także jakość wykonywania asortymentów wymuszała na Inżynierze Kontraktu ciągłą kontrolę stosowanych materiałów oraz wykonywanych prac. O wolnym tempie wykonywanych robót, a także niskiej jakości ich wykonania świadczyła znaczna ilość negatywnych wyników badań zagęszczenia dla robót ziemnych oraz dla warstw konstrukcyjnych z betonu asfaltowego. Wszystkie te czynniki przyczyniały się do coraz większych opóźnień przez wykonawcę, a w konsekwencji zmuszając GDDKiA o/Bydgoszcz do odstąpienia od kontraktu z winy wykonawcy. W sierpniu 2019 r. wykonawca poinformował o gotowości do opuszczenia placu budowy i przekazał IK dzienniki budowy, a w październiku i listopadzie 2019 r. przedłożył i uzupełnił końcową dokumentację inwentaryzacyjną. Zgodnie z raportem Inżyniera Kontraktu, wycena wykonanych robót na datę odstąpienia od kontraktu wynosiła **142 983 332,18 zł brutto**, co stanowiło 31,02% ZKK.

W ramach kontynuacji inwestycji GDDKiA o/Bydgoszcz, 27 kwietnia 2020 r. pomiędzy GDDKiA Oddziałem w Bydgoszczy a nowym wykonawcą, podpisana została umowa na kontynuację projektu i budowy drogi ekspresowej S-5 na docinku od węzła autostradowego „Nowe Marzy” do węzła „Świecie Południe” o długości około 23,3 km⁶⁸. ZKK wynosiła **566 786 115,60 PLN brutto**, a Czas na Ukończenie⁶⁹ 22 miesiące od Daty Rozpoczęcia⁷⁰.

Po wejściu na teren budowy nowego wykonawcy konieczne było wykonanie badań weryfikujących stan zrealizowanych robót przez pierwotnego wykonawcę, po okresie przerwy w robotach.

⁶⁷ Tj. Zaakceptowana Kwota Kontraktu.

⁶⁸ Dalej: „umowa z 27 kwietnia 2020 r.” lub „nowy kontrakt”.

⁶⁹ Do Czasu na Ukończenie nie wliczano okresów zimowych trwających od 15 grudnia do 15 marca, liczonych każdorazowo jako trzy miesiące.

⁷⁰ Tożsamej z datą podpisania umowy.

Niezabezpieczone, nieukończone roboty uległy w różnym stopniu degradacji, co potwierdziły badania wykonawcy oraz laboratorium zamawiającego. Obszary robót ziemnych uległy rozluźnieniu i erozji, a całe połacie nasypów, wykopów, a nawet podbudowy pomocnicze i zasadnicze z mieszanek niezwiązanych uległy zachwaszczeniu. Część warstw nasypu uległa degradacji w aspekcie jakościowym, stając się nieprzydatna do wykorzystania jako górna warstwa nasypu.

W celu zmobilizowania nowego wykonawcy do podejmowania z odpowiednim wyprzedzeniem prac projektowych oraz realizacji robót, GDDKiA o/Bydgoszcz również ustalił Kamienie Milowe. W Świadectwie Przejęcia Robót wydanym 24 września 2022 r. IK potwierdził, że 27 sierpnia 2022 r. zasadniczo ukończono⁷¹ całość robót. W Świadectwie Wykonania wydanym 15 września 2023 r. Inżynier Kontraktu wskazał, że wykonawca uzupełnił dokumentację powykonawczą oraz ukończył wszystkie roboty, włącznie z usunięciem wad i usterek oraz drobnych prac zaległych. Zgodnie z raportem IK, zaawansowanie rzeczowe na dzień 15 września 2023 r. wynosiło 100%.

Kamienie Milowe zostały określone również dla innych inwestycji realizowanych przez oddziały GDDKiA⁷². Celem zabezpieczenia praw zamawiającego umowy z wykonawcami, oprócz kar regulowały także gwarancję jakości oraz rękojmię za stwierdzone wady. Przykładowo GDDKiA o/Wrocław dysponował dokumentem „Gwarancja Jakości”, który precyzował obowiązki i uprawnienia stron, w tym obowiązki wykonawcy jako gwaranta oraz tryb zgłaszania i usuwania wad. Gwarancja obejmowała wszystkie elementy inwestycji, wskazano minimalne parametry, których utrzymanie, w oznaczonym zakresie, gwarantował wykonawca. Zabezpieczeniem pokrycia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy była „Gwarancja należytego wykonania umowy” udzielona na okres od 14 grudnia 2016 r. do 1 lipca 2025 r. Suma gwarancyjna w okresie od 14 grudnia 2016 r. do 14 czerwca 2020 r. – 7 345 121,62 zł, następnie w okresie od 15 czerwca 2020 r. do 1 lipca 2025 r. – 2 203 536,49 zł.

⁷¹ Tj. z pominięciem wad oraz drobnych zaległych prac, zgodnie z subklauzulą 10.1. Warunków Szczególnych Kontraktu dla umowy z 27 kwietnia 2020 r.

⁷² Np. przez GDDKiA o/Kielce.

Zdjęcie nr 3

Drogi ekspresowej S5 w kierunku na Bydgoszcz w km 2+063



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Celem utrzymania jakości wykonanych robót, niezależnie od badań wykonawcy oddziały GDDKiA prowadziły badania sprawdzające wykonywane przez Laboratorium GDDKiA Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe. Kontrola jakości materiałów obejmowała całość materiałów przeznaczonych do wbudowania. Materiały dostarczone na plac budowy posiadały aktualne certyfikaty lub deklaracje właściwości użytkowych materiałów.

Każda inwestycja została poddana oględzinom kontrolerów NIK, a dla oceny prawidłowości realizacji dwóch z nich Najwyższa Izba Kontroli powołała biegłego z dziedziny diagnostyki stanu technicznego dróg⁷³, który w wykonaniu każdej z nich stwierdził przypadki niezgodności parametrów robót z wymaganiami technicznymi określonymi przez poszczególne oddziały GDDKiA.

Przykłady

Dla inwestycji zrealizowanej przez **GDDKiA o/Rzeszów**, zgodnie z wynikami przedłożonymi przez biegłego, jako nieprawidłowe NIK oceniła występowanie niezgodnych z projektem konstrukcyjnym parametrów inwestycji, i tak:

- pobrane próbki dla trasy głównej w km 16+250 w dwóch przypadkach wykazały nieprawidłową grubość warstwy ścieralnej, w trzech przypadkach w km 16+250 oraz 16+285 nieprawidłową wartość podbudowy zasadniczej, a w dwóch przypadkach (km 16+285 i 16+250) nieprawidłową grubość warstwy podbudowy zasadniczej. Badania wykazały również nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w km 16+250;

⁷³ Tj. dla sprawdzenia prawidłowości inwestycji zrealizowanej przez GDDKiA o/Rzeszów i GDDKiA o/Bydgoszcz.

- pobrane próbki dla DP10 wykazały nieprawidłową grubość dla warstwy ścieralnej (punkt po stronie zachodniej), nieprawidłową grubość warstwy wiążącej (pięć punktów) oraz nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w warstwie od strony zachodniej. Ponadto, badanie parametrów warstwy wiążącej (strona zachodnia) wykazało zastosowanie mieszanki jak dla warstwy ścieralnej, co było niezgodne z projektem konstrukcji nawierzchni.

W ocenie biegłego NIK powyższe błędy mogły mieć wpływ na odporność warstwy na działanie wody i mrozu, a także na podatność nawierzchni na koleinowanie.

Z raportu dotyczącego wykonanych badań geologicznych wynikało, że zakres i ilość badań wykonanych w ramach dokumentacji geologicznych jest poprawna, wątpliwości budzi jedynie fakt, że grunty luźne (które zostały prawidłowo zaliczone do gruntów słabonośnych) nie zostały przewiercone w niektórych otworach. **Takie działanie jest niezgodne ze sztuką i może mieć negatywny wpływ na posadowienie obiektów.**

Z analizy dokumentacji geologicznych oraz projektowych wynika, że mury oporowe na obiekcie ED-1 zostały posadowione w obrębie warstw nośnych, poniżej strefy przemierzania oraz powyżej lustra wody, co należy uznać za poprawne. Z wierceń kontrolnych wynika, że poniżej posadowienia obiektu znajduje się 0,5 m warstwa gruntów słabonośnych, co może wskazywać, że grunt pod fundamentami nie został wymieniony prawidłowo. Z badań wynika również, że grunt mógł nie być wymieniony prawidłowo na obiekcie WK-1.

W **GDDKiA o/Bydgoszcz** NIK stwierdziła stan problematyczny dotyczący ujawnionych przez biegłego przypadków niezgodności parametrów robót z Wymaganiami Technicznymi GDDKiA (w dwóch lokalizacjach). I tak:

- w zakresie dotyczącym drogi dojazdowej DS-6 w ramach węzła Sartowice (w lokalizacji między rondem SA_N i przejściem dla pieszych):
 - nie osiągnięto wymaganego wskaźnika zagęszczenia warstwy wiążącej⁷⁴ – badania NIK w tej lokalizacji wykazały dla czterech próbek średnią wartość tego wskaźnika na poziomie

⁷⁴ Zgodnie z opinią biegłego, miejsca o obniżonym wskaźniku zagęszczenia mogą być podatne na koleinowanie i na trwałość nawierzchni.

97,3%⁷⁵ (w tym dla jednej z czterech próbek – na poziomie 95,1%), podczas gdy zgodnie z Wymaganiami Technicznymi GDDKiA pn. »WT-2 2016 – część II wykonanie warstw nawierzchni asfaltowych« wymagany wskaźnik zagęszczenia wynosił »≥98,0%«;

- w zakresie dotyczącym trasy głównej (w okolicy obiektu WD1-18 w okolicy km 20+200 jezdnia prawa):
 - nie osiągnięto wymaganego wskaźnika wytrzymałości na ścinanie połączenia pomiędzy warstwami asfaltowymi nawierzchni wiążącą – podbudową⁷⁶ – badania NIK w tej lokalizacji wykazały dla trzech próbek⁷⁷ średnią wartość tego wskaźnika na poziomie 0,3 MPa⁷⁸, podczas gdy zgodnie z Wymaganiami Technicznymi GDDKiA pn. »WT-2 2016 – część II Wykonanie warstw nawierzchni asfaltowych« wymagany wskaźnik wytrzymałości na ścinanie połączenia pomiędzy warstwami wiążącą – podbudową wynosił »≥0,7 MPa«;
 - nie osiągnięto wymaganego wskaźnika zawartości wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej⁷⁹ – badania NIK w tej lokalizacji wykazały dla czterech próbek średnią wartość tego wskaźnika na poziomie 1,6%⁸⁰, podczas gdy zgodnie z Wymaganiami Technicznymi GDDKiA pn. »WT-2 2016 – część II Wykonanie warstw nawierzchni asfaltowych« wymagany wskaźnik zawartości wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej wynosił »2,0% ÷ 5,0%«.

Badania odwiertów miały charakter lokalny i negatywny wynik w danej lokalizacji nie świadczy o tym, że w ramach tej samej działki roboczej nie można uzyskać wyniku pozytywnego. NIK stoi jednak na stanowisku, iż wyniki badań biegłego przemawiają za podjęciem

⁷⁵ Wartość wskaźnika zagęszczenia warstwy wiążącej dla poszczególnych czterech próbek wynosiła odpowiednio: 95,1%, 97,8%, 98,5% i 97,6%, tj. dla trzech z czterech próbek stwierdzono nieosiągnięcie wymaganej wartości tego wskaźnika.

⁷⁶ Zgodnie z opinią biegłego, konsekwencją braku połączenia międzywarstwowego może być szybsza eksploatacja nawierzchni z racji ugięć, jakie powstają podczas występowania ruchu pojazdów.

⁷⁷ Badaniem objęto cztery próbki, z czego jedna uległa uszkodzeniu.

⁷⁸ Wartość wskaźnika wytrzymałości na ścinanie połączenia pomiędzy warstwami asfaltowymi nawierzchni wiążącą – podbudową dla poszczególnych trzech próbek wynosiła odpowiednio: 0,4 MPa, 0,3 MPa, 0,2 MPa, tj. dla trzech próbek stwierdzono nieosiągnięcie wymaganej wartości tego wskaźnika.

⁷⁹ Zgodnie z raportem biegłego niska zawartość wolnych przestrzeni w warstwie może mieć wpływ na podatność nawierzchni na koleinowanie.

⁸⁰ Wartość wskaźnika zawartości wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej dla poszczególnych czterech próbek wynosiła odpowiednio: 1,3%, 1,3%, 1,6% i 2,0%, tj. dla trzech z czterech próbek stwierdzono nieosiągnięcie wymaganej wartości tego wskaźnika.

przez GDDKiA o/Bydgoszcz działań zmierzających do weryfikacji jakości nawierzchni drogi pod kątem uzyskania pożądanych parametrów jakościowych i dokonaniem przeglądu przyjętych w tym zakresie procedur pod kątem zwiększenia ich efektywności. W związku z opinią biegłego NIK wskazującą na nie osiągnięcie założonych w STWIORB parametrów technicznych konstrukcji nawierzchni drogi, odcinek ten powinien zostać poddany obserwacji.

W GDDKiA o/Rzeszów Najwyższa Izba Kontroli jako nieprawidłowe oceniła także występowanie licznych pęknięć płyt i krawężników okalających trzy ronda poddane oględzinom przez kontrolerów NIK (pierścienie wewnętrzne rond) pomimo śladów dokonanych napraw oraz widoczne nowe spęknięcia. Stwierdzono również braki spoiny. Na jednym z rond widoczne były ślady zerwanego uszczelnienia, na krawężnikach widać było ślady mechanicznych uszkodzeń (pęknięcia, pokruszenia). Nieprawidłowości te wynikały z eksploatacji rond przez pojazdy wysokogabarytowe oraz z zastosowania na wewnętrznych pierścieniach rond (niebędących pasami ruchu) nawierzchni z grubej kostki i betonu charakteryzującej się odmienną sztywnością od bitumicznej. Pomimo wykonywania napraw przez wykonawcę nie przynosiły one spodziewanego rezultatu, a proces pęknięcia płyt postępował.

W GDDKiA o/Bydgoszcz jako nieprawidłowe NIK oceniła stwierdzone w dwóch lokalizacjach, na odcinku drogi ekspresowej S-5 od węzła autostradowego „Nowe Marzy” do węzła „Świecie Południe”, przypadki faktycznej zmiany organizacji ruchu w stosunku do obowiązującej stałej organizacji ruchu, bez jej formalnego zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Dotyczyły to:

- unieważnienia⁸¹ dwóch znaków B-26 „Zakaz wyprzedzania przez samochody ciężarowe” w km 2+063 drogi S-5;
- unieważnienia⁸² dwóch znaków B-28 „Koniec zakazu wyprzedzania przez samochody ciężarowe” w km 4+720 drogi S-5.

W Oddziale nie zapewniono także prawidłowego postępowania w ramach procedury usuwania wad⁸³, gdyż:

- a) nierzetelnie postępowano w sprawie i mimo wniosków wykonawcy o przesunięcie terminu wykonania prac, w przypadku pism nr:

⁸¹ Poprzez obrócenie tarczy tych znaków równolegle do osi jezdni.

⁸² Jak wyżej.

⁸³ Kontroli poddano tryb usuwania 15 usterek.

- KW_4598_2023_2H52 z 28 września 2023 r. oraz KW_4604_2023_2H52 z 24 października 2023 r. nie przekazano wykonawcy odpowiedzi i stanowiska w sprawie;
- KW_4614_2023_2H52 z 15 grudnia 2023 r. stanowisko pisemne w sprawie przekazano 30 stycznia 2024 r., tj. po upływie terminu na usunięcie wad (termin upłynął 31 grudnia 2023 r.), w trakcie kontroli NIK.

Nie wyrażano zgody na przesunięcie terminu przed jego upływem i jednocześnie nie podjęto żadnych działań w sprawie, w tym nie egzekwowano braku usunięcia wad, nie nałożono ewentualnych kar umownych.

b) potwierdzono usunięcie wad w protokole z 6 lutego 2024 r. (procedura przeprowadzona w trakcie kontroli NIK w przedmiotowej sprawie), pomimo że zgłoszenie usunięcia wad przez wykonawcę nastąpiło w dniach: 28 września 2023 r. (zgłoszono usunięcie dwóch wad), 31 października 2023 r. (zgłoszono usunięcie pięciu wad) oraz 15 grudnia 2023 r. (zgłoszono usunięcie dwóch wad)⁸⁴, a zgodnie z Gwarancją Jakości pkt 5.3. stwierdzenie usunięcia wady nastąpić miało z chwilą niezwłocznego podpisania przez strony Protokołu Odbioru Prac z usuwania wady. Potwierdzenia usuwania wad dokonywano odpowiednio po upływie: 131; 98 i 53 dni.

W konsekwencji jednostka pozbawiła się możliwości nałożenia ewentualnych kar umownych za naruszenie terminu, gdyż nie sposób stwierdzić, czy wykonawca w terminie prawidłowo usuwał wady.

c) sporządzając protokół z 6 lutego 2024 r. nie wskazano w nim daty usunięcia wad, mimo że taki obowiązek wynikał z Gwarancji Jakości pkt 5.3.

Zgodnie z Gwarancją Jakości pkt 7.3 wysokość możliwej do nałożenia przez jednostkę kary za każdy dzień nieusunięcia wady wynosiła 0,01% Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej, tj. 56,5 tys. zł. Działania jednostki pozbawiały ją ewentualnej możliwości korzystania ze swoich uprawnień.

W pozostałym zakresie Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości w zakresie wybudowania obwodnic ani w prowadzeniu przez Oddziały GDDKiA nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych.

ZDW w Olsztynie

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła fakt, że ZDW w Olsztynie wybudował obwodnicę miejscowości Górowo Iławeckie w ramach rozbudowy DW 512 od skrzyżowania z DW507 w Pieniężnie w km 0+000 (z rozbudową tego skrzyżowania) do

⁸⁴ W przypadku pozostałych sześciu usterek termin ich usunięcia ustalono na 15 maja 2024 r.

skrzyżowania z DW511 w Górowie Iławeckim (bez rozbudowy tego skrzyżowania) osiągając zakładane we wniosku o dofinansowanie wskaźniki rezultatu i produktu, a wskaźnik rezultatu był utrzymany w okresie trwałości projektu. Stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące m.in. nadzoru nad realizacją niektórych zadań wykonywanych przez IK, a także braku odpowiednich działań, mimo przypadków prowadzenia dziennika budowy niezgodnie z wymaganiami SST.

Przekazanie placu budowy wykonawcy nastąpiło 28 maja 2019 r., a roboty budowlane rozpoczęto 10 czerwca 2019 r. W toku realizacji robót budowlanych dochowano określonej warunkami kontraktu Wymagalnej Minimalnej Ilości Wykonania (określonej również jako Kamień Milowy). Wykonawca robót budowlanych przedłożył IK pięć harmonogramów robót⁸⁵. Trzy z nich zostały zaakceptowane przez IK. Dwa natomiast, na mocy Subklauzuli 8.3 OWK⁸⁶ i SWK, wobec braku powiadomienia o ich niezgodności z kontraktem, również obowiązywały wykonawcę.

Wykonawca nie zakończył robót budowlanych w pierwotnie planowanym terminie, tj. do 21 września 2021 r. W okresie realizacji inwestycji zwrócił się z dziewięcioma roszczeniami o przedłużenie czasu na ukończenie⁸⁷. Dwa z nich⁸⁸, w następstwie negatywnej opinii IK, zostały odrzucone, a trzy⁸⁹ uznane. W wyniku roszczeń zawarto aneks nr 5 do umowy, w którym przedłużono czas na ukończenie robót budowlanych do 15 czerwca 2022 r.

Odbioru końcowego dokonała komisja odbiorowa 25 lipca 2022 r. W protokole odbioru wskazano 38 wad i usterek dotyczących

⁸⁵ W przypadku trzech dokonywano ich uzupełnienia lub poprawy w związku z uwagami Inżyniera Kontraktu.

⁸⁶ Ogólne Warunki Kontraktu.

⁸⁷ Nr 1 – brak uzgodnienia projektu wykonawczego dotyczącego przebudowy kolizji energetycznych, nr 2 i 4 przeszkoda w prawidłowej realizacji kontraktu z powodu odmiennych warunków geologicznych, geotechnicznych i hydrotechnicznych, nr 3 kolizja istniejącego drzewostanu z wykonywanymi zgodnie z dokumentacją projektową robotami, konieczność opracowania projektów zamiennych, usuwaniem kolidujących drzew, nr 5 siła wyższa – epidemia SARS-COV-2, nr 6 – zmiana stanu prawnego tj. ustawa o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 poz. 782), nr 8 brak aktualizacji pozwoleń wodnoprawnych, nr 12 – zmiana stanu prawnego w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, nr 13 – wystąpienie siły wyższej tj. wojny rosyjsko – ukraińskiej.

⁸⁸ Brak uzgodnienia projektu wykonawczego dotyczącego kolizji sieci energetycznych oraz brak aktualizacji treści pozwolenia wodnoprawnego.

⁸⁹ Nr 2 i 4 przeszkoda w prawidłowej realizacji kontraktu z powodu odmiennych warunków geologicznych, geotechnicznych i hydrotechnicznych, nr 3 kolizja istniejącego drzewostanu z wykonywanymi zgodnie z dokumentacją projektową robotami, konieczność opracowania projektów zamiennych, usuwaniem kolidujących drzew.

m.in. obwodnicy Górowa Iławeckiego. Wykonawca usunął je w wymaganych terminach.

Zgodność wykonania inwestycji z projektem budowlanym oraz doprowadzenie do należytego stanu i porządku terenu budowy potwierdził kierownik budowy 15 czerwca 2022 r. w oświadczeniu, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 lit. a i b Pr. bud. W związku z dokonaniem zmian w stosunku do zatwierdzonego projektu oświadczenie to, zgodnie z art. 57 ust. 2 Pr. bud., potwierdzone zostało przez inspektora nadzoru i projektanta.

Zawiadomienie o zakończeniu robót budowlanych złożono do organu nadzoru budowlanego 15 lipca 2022 r., który nie wniósł sprzeciwu do ww. zawiadomienia.

Zarząd otrzymał 10 lutego 2023 r. raport końcowy, w którym IK dokonał oceny stopnia osiągnięcia wskaźników rezultatu i produktu założonych we wniosku o dofinansowanie. Osiągnięto zakładane skrócenie czasu przejazdu (o 17,70 minut), długości dróg: przebudowanych (45,70 km) i wybudowanych (2,24 km) oraz długości wspartej infrastruktury rowerowej (0,11 km). Wskaźnik rezultatu został utrzymany w okresie trwałości projektu⁹⁰. Dane te zostały potwierdzone w sporządzonej na zamówienie ZDW analizie „Monitoring wskaźników osiągnięcia celów projektu – wskaźniki rezultatu dla przedsięwzięcia pn. Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 512 na odcinku Pieniężno – Bartoszyce”.

Przykłady:

Analizę ww. wskaźników powierzono firmie zewnętrznej, **co NIK oceniła jako działanie niegospodarne**. Ustalono, że ZDW w Olsztynie zlecił 13 listopada 2023 r. dokonanie analizy monitoringu wskaźników osiągnięcia celu projektu – wskaźnik rezultatu firmie zewnętrznej, mimo iż do zadań Zarządu należało dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego, a zgodnie z pkt 8.1.5 Procedury realizacji inwestycji dofinansowanych ze środków UE (System zarządzania jakością) pracownik IR/IŚ zobowiązany był do opracowania raportów i sprawozdań porealizacyjnych z wykonania zadań inwestycyjnych współfinansowanych ze środków strukturalnych i innych funduszy. Obowiązki opracowania takiej analizy powierzono także Inżynierowi Kontraktu. W dniu 10 lutego 2023 r. do ZDW wpłynął Raport końcowy IK potwierdzający ocenę stopnia osiągnięcia założonych rezultatów. W tej sytuacji zlecenie sporządzenia ww. analizy firmie zewnętrznej nie było działaniem gospodarnym. Koszt zlecenia wynosił 9 840 zł.

⁹⁰ Według stanu na 2 lutego 2024 r.

W obrębie obwodnicy Górowa Iławeckiego wykonano roboty zamienne lub dodatkowe w zakresie:

- wzmocnienia podłoża metodą wymiany gruntów,
- wykonania dodatkowych elementów systemu odwodnienia⁹¹,
- wykonania dodatkowych umocnień skarp i rowów poprzez narzut kamienny oraz umocnienie podstaw skarp kiską faszynową, gdyż wykonane zgodnie z dokumentacją projektową umocnienia skarp i rowów okazały się niewystarczające w miejscach niekontrolowanych wysięków wody, co skutkowało osuwiskami skarp,
- zmiany parametrów materiału nasadzeniowego, z jednoczesnym zwiększeniem ich ilości.

W związku przebudową drogi wojewódzkiej 512 wykonano dodatkowe roboty budowlane polegające na budowie chodników w miejscowości Spytajny i na obwodnicy Górowa Iławeckiego oraz wykonaniu jezdni dodatkowej w miejscowości Zięby. Wszystkie wymienione roboty zlecono w trybie zamówienia publicznego.

Budowa chodnika w Górowie Iławeckim⁹² nie była przewidziana w ramach dokumentacji projektowej sporządzonej w 2016 r. We wniosku o zabezpieczenie środków na roboty budowlane dotyczące chodnika wskazano, że konieczność jego doprojektowania związana była ze zwiększeniem zabudowy mieszkalnej w jego rejonie. Na budowę ww. chodnika ZDW w Olsztynie otrzymało wsparcie finansowe Gminy Miejskiej Górowo Iławeckie w wysokości 500 tys. zł. Z uwagi na brak akceptacji wycen robót⁹³ przedstawionych przez głównego wykonawcę robót budowlanych, zakres ten wyłączono do odrębnej umowy z innym wykonawcą. Koszt wykonania ww. robót wyniósł 881 tys. zł i był o 43% niższy od kosztorysu ofertowego przedstawionego przez głównego wykonawcę.

ZDW zawarł również umowę dotyczącą wykonania aktualizacji projektu stałej organizacji ruchu. Udzielenie zamówienia w tym przedmiocie wynikało m.in. z konieczności ustawienia wygradzenia (bariery U-11a) na ścieżce rowerowej⁹⁴ przed przepustem, wskazanej na etapie odbioru końcowego robót.

Po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego Zarząd zawarł umowę z firmą zewnętrzną na realizację usług Inżyniera Kontraktu. Był on

⁹¹ Makroniwelacja terenu km 24+934 do 24+970.

⁹² Km od 25+050 do 25+500.

⁹³ Kosztorys ofertowy robót dodatkowych, budowa chodnika na połączeniu ciągu pieszego – rowerowego w km 25+050 do chodnika w km 25+500 na kwotę 1 526 862,52 zł.

⁹⁴ Km 25+050.

odpowiedzialny za całościowe i kompleksowe zarządzanie inwestycją, w sposób określony OWK, SWK i pozostałą dokumentacją stanowiącą załącznik do umowy oraz wskazany w Szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia na usługi IK. W ramach realizacji ww. usługi przewidziano działanie zespołu kluczowych specjalistów, w skład którego wchodził: inżynier rezydent, inspektorzy nadzoru do spraw: drogowych, mostowych, sanitarnych, elektroenergetycznych, teletechnicznych, geodezyjnych i geotechnicznych.

W sporządzonym raporcie końcowym IK wskazał, że główne problemy, które wystąpiły w trakcie realizacji robót wynikały z:

- odmiennych warunków gruntowo-wodnych, z powodu których konieczne było wykonanie dodatkowych wzmocnień podłoża, co zwiększyło zakres robót ziemnych. Konsekwencją tego było zwiększenie istniejących pozycji rozliczeniowych w kontrakcie oraz wprowadzenie nowych i ostatecznie wpłynęło na zwiększenie kwoty kontraktowej;
- odmiennego, stwierdzonego w trakcie robót, usytuowania infrastruktury podziemnej względem posiadanej dokumentacji projektowej. W związku z tym koniecznym było wykonanie dodatkowych robót, które miały wpływ na zmianę ZKK;
- niedoszacowania ilości przedmiarowych wykazanych w kosztorysie ofertowym (wynikające z niedoszacowania ilości przedmiarowych na etapie projektowania), co miało wpływ na zmianę Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej.

W związku z powyższym Inżynier Kontraktu zaproponował, aby w przypadku przyszłych inwestycji przeprowadzić, przed rozpoczęciem realizacji robót, wyprzedzające badania sondażowe i rozpoznawcze. Wskazał ponadto na zasadne, w jego opinii, ponowne aktualizowanie warunków technicznych i uzgodnień u gestorów infrastruktury kolidującej z inwestycją oraz na konieczność sprawdzenia dokumentacji projektowej przez niezależną jednostkę projektową.

Analiza dzienników budowy wykazała, że dokonywano w nich, określonych Wymaganiami Ogólnymi SST wpisów w zakresie: terminów rozpoczęcia i zakończenia elementów robót, zgłoszenia robót zanikających i ulegających zakryciu, danych dotyczących czynności geodezyjnych (pomiarowych) dokonywanych przed i w trakcie robót. Dokonano wpisu jednego z dwóch objętych analizą badań zagęszczenia gruntów.

Przykłady

ZDW w Olsztynie nie zapewnił skutecznego nadzoru nad wykonawcą robót budowlanych w zakresie dokonywania w dzienniku budowy wpisów wymaganych w pkt 6.8.1. SST D-M.00.00.00 Wymagania ogólne. Wystąpiły bowiem przypadki jego prowadzenia niezgodnie z tym wymogiem, a polegały one na niewpisaniu daty przekazania wykonawcy terenu budowy, daty przekazania przez zamawiającego dokumentacji projektowej, daty uzgodnienia przez IK trzech harmonogramów robót, poleceń zmiany nr 1 oraz protokołów konieczności 16–17 i 19, niezgodności w zakresie warunków geotechnicznych objętej poleceniem zmiany nr 1 oraz danych o wykonaniu badań geotechnicznych objętych poleceniem zmiany nr 1.

Analiza dokumentacji powykonawczej potwierdziła realizację badań przez wykonawcę w zakresie:

- właściwości nośności nawierzchni ugięciomierzem FWD, równości podłużnej, antypoślizgowych właściwości nawierzchni (współczynnik tarcia SRT) oraz widzialności i szorstkości oznakowania poziomego;
- 2288 badań branży drogowej⁹⁵ na Zadaniu 1;
- pomiarów kontrolnych, badań i oznaczeń laboratoryjnych poszczególnych branż.

Ponadto badania laboratoryjne przeprowadzał Inżynier Kontraktu oraz projektant w ramach nadzoru autorskiego. Badania materiałów i jakości prac zostały przeprowadzone także przez laboratorium drogowe ZDW w Olsztynie lub przez laboratoria zewnętrzne na jego zlecenie.

Zgodnie z dokumentacją powykonawczą (operatem kolaudacyjnym) w trakcie realizacji Inwestycji wystąpiło sześć przypadków niezgodności wykonanych robót z wymaganiami⁹⁶, nie dotyczyły one odcinka obwodnicy Górowa Iławeckiego.

⁹⁵ W tym m.in. podbudowy z mieszanki kruszywa niezwiązanego, nasypów, ulepszonych podłoża, pali, wymienionego gruntu i wzmocnienia podłoża materacem.

⁹⁶ Wykruszeń warstwy AC22P i wymiany odcinka niezagęszczanego od km 30+770 do km 30+820 oraz 32+742 do 32+758, wykruszeń i spękań AC16W od km 11+320 do 11+500 oraz od km 19+180 do km 20+450, niezagęszczanej warstwy AC16W na odcinku od km 15+005 do km 16+070 P i SMA o niewystarczającej grubości warstwy od km 15+985 do 16+085, kolumn przemieszczeniowych CMC, warstwy ścieralnej SMA11 i wymiana odcinków niezagęszczonych w zakresie od 29+550 do km 33+275.

Zdjęcie nr 4

Obwodnica Górowa Ławckiego w ciągu DW512

*Źródło: materiały z kontroli NIK.*

Dolnośląska Służba
Dróg i Kolei
we Wrocławiu

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, że w wyniku wybudowania obwodnicy Oleśnicy osiągnięto efekty i cel w postaci umożliwienia wyprowadzenia ruchu osobowego i tranzytowego poza miejscowość oraz podwyższenie komfortu jazdy, i tym samym poprawienia bezpieczeństwa ruchu. W zakresie rzeczowym inwestycji wystąpiły nieistotne zmiany od zatwierdzonego projektu budowlanego. Choć prace budowlane przeprowadzono zgodnie z harmonogramem (po zmianach) to zakończyły się one w terminie o 415 dni dłuższym niż pierwotnie zakładano. Jako nieprawidłowe NIK oceniła, że DSDiK bez uzgodnienia z Instytutem Rozwoju Terytorialnego zrezygnowała z wykonania fragmentu drogi rowerowej, a przed dopuszczeniem nawierzchni do ruchu drogowego oraz powtórnie od czwartego do ósmego tygodnia, od oddania nawierzchni do eksploatacji, nie przeprowadzono badań właściwości antypoślizgowych nawierzchni. Jako nieprawidłowe oceniono także zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy o 1 519,7 tys. zł, pomimo że warunki ogólne i szczególne kontraktu nie przewidywały takiej możliwości. Ponadto w trakcie kontroli NIK powołała biegłego, który stwierdził m.in., że w odniesieniu do wymagań gwarancji nie były spełnione wymagania dla odcinka jednorodnego: 2, 3, 5 w zakresie wartości miarodajnych oraz wskaźnika krzywizny. Dotyczyło to obu kierunków obwodnicy. W zakresie wykonania warstwy ścieralnej, warstwy wiążącej, podbudowy, podłoża oraz poboczy, w opinii biegłego oraz na podstawie wykonanych odwiertów stwierdzono, że zidentyfikowane grubości niektórych warstw nie spełniają wymagań podanych w dokumentacji projektowej (STWiORB).

Zdjęcie nr 5

Fragment obwodnicy Oleśnicy



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Wykonawca zobowiązany był w trybie zaprojektuj i wybuduj do realizacji prac projektowych oraz robót budowlanych wraz z pozyskaniem dokumentów potwierdzających zdolność użytkową wybudowanych obiektów budowlanych⁹⁷ w terminie do 31 sierpnia 2020 r.

Proces uzyskiwania kamienia milowego dla przedsięwzięcia w postaci decyzji administracyjnej zainicjowany został 4 listopada 2019 r. poprzez złożenie przez Wykonawcę, wniosku w sprawie wydania decyzji o ZRID pn. „Budowa drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy”.

W trakcie inwestycji podpisano osiem aneksów, z czego trzy dotyczyły zmiany terminu na jej ukończenie, który ostatecznie określono na 20 listopada 2021 r. Zmiany uzasadniono m. in. koniecznością: (1) korekty terminu i kwoty kontraktowej zadania związanych z opóźnieniem w uzyskaniu uzgodnień i decyzji administracyjnych oraz opracowania dokumentacji projektowej zamiennej wraz z wystąpieniem robót dodatkowych i zaniechanych⁹⁸; (2) korekty terminu zadania, związaną z opóźnieniem w uzyskaniu uzgodnień i decyzji administracyjnych; (3) zastosowania dodatkowych barier drogowych celem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Roboty budowlane na przedmiotowym zadaniu zakończono 20 października 2021 r.

Przykłady

W związku z przypadkami, w których DSDiK uznała, że przewlekłe prowadzono postępowania w sprawie uzgodnień i decyzji

⁹⁷ Tj. decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub/i zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu do zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy w trybie art. 54 Pr. bud.

⁹⁸ Opisanych w protokole konieczności nr 2.

administracyjnych⁹⁹ zwiększyła wynagrodzenie Wykonawcy łącznie o 1 519,7 tys. zł, pomimo, że z postanowień Warunków Ogólnych i Szczególnych Kontraktu – Subklauzule 8.4. i 8.5. wynikało, że w takich przypadkach wykonawca był uprawniony wyłącznie do przedłużenia Czasu na Ukończenie, który został przedłużony z tytułu ww. opóźnień łącznie o 301 dni.

Zawiadomienie o zakończeniu budowy¹⁰⁰ zostało przedłożone przez DSDiK 20 października 2021 r. w trybie art. 31¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁰¹. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego¹⁰², w dniu 18 listopada 2021 r. wydał zaświadczenie o przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu budowy „drogi wojewódzkiej nr 451 – wschodniej obwodnicy Oleśnicy” w odniesieniu, co do którego nie zgłoszono sprzeciwu. Osiągnięte zostały efekty i cel w postaci umożliwienia wyprowadzenia ruchu osobowego i tranzytowego poza miejscowość oraz podwyższenie komfortu jazdy, i tym samym poprawienia bezpieczeństwa ruchu.

W trakcie robót budowlanych wystąpiły nieistotne¹⁰³ zmiany od zatwierdzonego projektu budowlanego. W stosunku do poszczególnych zmian przedkładano zapytania do projektanta, które były finalnie zatwierdzane przez IK.

Funkcję IK pełnił zewnętrzny podmiot. Nadzór nad zadaniem sprawowali także: (1) główny inspektor nadzoru inwestorskiego robót drogowych; (2) inspektor nadzoru w specjalności sanitarnej; (3) specjalista ds. rozliczeń; (4) specjalista ds. roszczeń. Na etapie prac projektowych organizowano rady techniczne oraz posiedzenia zespołu oceny projektu, a na etapie realizacji przedsięwzięcia odbywano rady budowy. Materiały użyte do wykonania inwestycji były przedkładane IK do akceptacji wraz z wymaganą dokumentacją, w tym m.in. certyfikatami i deklaracjami zgodności z obowiązującymi

⁹⁹ Dotyczyło to uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, ZRID oraz uzgodnień z PKP PLK S.A.

¹⁰⁰ Uzupełniono 2 listopada 2021 r.

¹⁰¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 340, dalej: „ustawy covid-19”.

¹⁰² Dalej: WINB.

¹⁰³ Wykaz zmian nieistotnych do zatwierdzonego projektu budowlanego zawierał 61 zmian, m.in. w zakresie: geometrii rowów; geometrii zjazdu indywidualnego; geometrii oraz nawierzchni zjazdów (z bitumicznej na kostkę betonową); lokalizacji dwóch lamp oświetlenia ulicznego; lokalizacji studni kanalizacji deszczowej; geometrii placu do zawracania; rodzaju słupów sieci średniego napięcia (z podwójnego słupa krańcowego na słup pojedynczy krańcowy); wprowadzenia obrzeża betonowego ograniczającego ciąg pieszo-rowerowy; wykonania złącza kablowego.

normami do poszczególnych materiałów budowlanych w danej specjalności.

Stały nadzór autorski projektanta zagwarantowany był przez wykonawcę.

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

Badania kontrolne, przeprowadzone przez biegłego powołanego w trakcie kontroli NIK, wykazały zarówno zgodności, jak i niezgodności przedmiotowej inwestycji w stosunku do dokumentacji przedłożonej kontrolerom NIK przez DSDiK.

Przykłady

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

Biegły NIK wskazał, że ze względu na aktualny ogólny stan drogi oraz uzyskane zasadniczo niektóre wysokie parametry materiałowe, eksploatacyjne nawierzchni (trwałości, równości, tarcie) oraz aktualny stan powierzchni nawierzchni nie jest racjonalne podejmowanie jakichkolwiek działań w celu kompleksowej wymiany nawierzchni. Nawierzchnia jest niejednorodna, ale posiada w większości obszarów wymagane trwałości oraz cechy eksploatacyjne. Ponadto, w celu zapewnienia wymaganego okresu użytkowania przedmiotowej drogi, należy przeprowadzać regularne zabiegi utrzymaniowe w zakresie skarp, rowów i poboczy

warunkujących właściwe odwodnienie drogi. Zalecił przeprowadzanie okresowych badań, ugięć, szczególnie na odcinku, na którym uzyskano niezadowalające połączenie międzywarstwowe pomiędzy starymi warstwami nawierzchni.

Zleceńbiorca zobowiązany był w trybie zaprojektuj i wybuduj do wykonania prac projektowych oraz robót wraz z pozyskaniem dokumentów potwierdzających zdolność użytkową wybudowanych obiektów budowlanych. PFU nie zakładał budowy zjazdów indywidualnych na pola uprawne na odcinku od skrzyżowania z ul. Krzywoustego (początek budowy DW451) do skrzyżowania z ul. Strefową. Niemniej wybudowano na przedmiotowym odcinku zjazdy indywidualne.

Przykłady

- Przed dopuszczeniem nawierzchni do ruchu drogowego oraz powtórnie od czwartego do ósmego tygodnia, od oddania nawierzchni do eksploatacji, nie zostały przeprowadzone badania właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni obwodnicy, co było niezgodne z § 171 ust. 1 pkt 3 oraz § 172 w zw. z pkt 4.2 załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹⁰⁴.
- Jako nieprawidłowe NIK oceniła, że DSDiK bez uzgodnienia dokumentacji projektowej z Instytutem Rozwoju Terytorialnego w zakresie zgodności ze Standardami projektowymi i wykonawczymi dla infrastruktury rowerowej zrezygnowała z wykonania drogi rowerowej na odcinku od km 0+218 (na wysokości zjazdu indywidualnego działki nr 14/2, AM-40 Obręb Oleśnica), a skończywszy w km ok. 0+460 – 0+470. Tym samym naruszyła wymogi obowiązującej uchwały nr 4710/V/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 28 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Standardów projektowych i wykonawczych dla infrastruktury rowerowej województwa dolnośląskiego oraz uchwały nr 3847/V/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 31 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. „Dolnośląska Polityka Rowerowa” zawierającej ww. Standardy rowerowe.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.

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. W pięciu jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, co oznacza, że ich kierownicy nie zapewnili, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp, w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej związanej z zapewnieniem prawidłowego bieżącego utrzymania obiektów budowlanych.

Ewidencja dróg

Do zadań zarządcy drogi należy m.in. prowadzenie ewidencji dróg w jednej z dwóch alternatywnych form: pisemnej lub elektronicznej. Powinna ona zawierać, zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹⁰⁵, m.in.: książkę drogi, dziennik objazdu dróg oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg publicznych.

Zarządca drogi jest zobowiązany prowadzić dla każdego odcinka drogi książkę drogi. Dokument ten jest przeznaczony do dokonywania zapisów dotyczących przeprowadzonych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Wzór książki drogi oraz sposób jej prowadzenia został określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

Ustalenia kontroli wskazują, że we wszystkich skontrolowanych jednostkach, tam gdzie inwestycje zostały zakończone, dla wybudowanych obwodnic prowadzono książki drogi, dzienniki objazdów dróg oraz mapy techniczno-eksploatacyjne.

Nie we wszystkich jednostkach ewidencja dróg była prowadzona na bieżąco i aktualizowana nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający, tj. zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

Przykłady

W **GDDKiA O/Bydgoszcz** nieprawidłowo prowadzono książkę obiektu mostowego WS1-19P (przejście dla zwierząt w miejscowości Terespol), gdyż w wyniku realizacji inwestycji nastąpiła zmiana parametru obiektu,

¹⁰⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej „rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.

tj. szerokość całkowita obiektu (część II poz. 12 książki drogi) uległa zwiększeniu z 12,73 m do 13,67m, a mimo to zmiany w ww. książce obiektu zostały dokonane dopiero w związku z kontrolą NIK.

W **UM Tarnobrzega** książki obiektów mostowych dla obwodnicy Miasta Tarnobrzega zostały założone również dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 26 lutego 2024 r., mimo że przekazanie obiektów budowlanych do użytkowania – w tym mostowych, nastąpiło 22 listopada 2022 r.

Dziennik objazdu dróg¹⁰⁶ prowadzi zarządca oddzielnie dla każdej kategorii drogi. W dzienniku zamieszcza się m.in. datę objazdu, nr ewidencyjny odcinka drogi, trasę objazdu, zauważone usterki oraz ich lokalizację, zalecenia pokontrolne i termin realizacji oraz datę wykonania zalecenia.

Nieprawidłowości dotyczące prowadzenia ewidencji dróg stwierdzono w trzech z jedenastu (tj. 27%) kontrolowanych jednostek¹⁰⁷. Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim: niekompletnych zapisów w dziennikach objazdów dróg.

Przykłady

W **DSDiK** dzienniki objazdu dróg dla DW451 za lata 2021–2024 prowadzono w sposób niezgodny ze wzorem dziennika objazdu dróg stanowiącym załącznik do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz w sposób niezgodny z pkt II.2.3 Instrukcji w sprawie przeglądów. W objętych badaniem dziennikach objazdu dróg nie podawano lokalizacji, tj. kilometrażu drogi oraz adresu w systemie referencyjnym, stwierdzonych usterek, braków lub uszkodzeń oraz nie wskazywano terminu realizacji zaleceń pokontrolnych oraz nie przeprowadzono kontroli wykonania bieżących przeglądów dróg oraz analizy zaleceń pokontrolnych.

W **GDDKiA O/Rzeszów** nie wypełniano dziennika objazdów dróg w sposób przewidziany w ww. przepisach. W 62 przypadkach na 388 wpisów objętych szczegółowym badaniem NIK stwierdzono braki w wypełnianiu poszczególnych kolumn, w tym m.in. w 17 nie odnotowano godzin objazdu, co ma istotne znaczenie w sytuacji obowiązku realizacji objazdów po zmierzchu.

W **UM Tarnobrzega** nierzetelnie prowadzono dziennik objazdu dróg – w poz. 6 i 7 dokumentu nie dokonywano wpisów dotyczących zaleceń pokontrolnych, terminu ich realizacji oraz daty wykonania

¹⁰⁶ Dalej także: „DOD”.

¹⁰⁷ W GDDKiA o/Kielce NIK odstąpiła od oceny tego obszaru z uwagi na fakt, że inwestycja pn. *Budowa obwodnicy Wąchocka w ciągu drogi krajowej nr 42* była w trakcie realizacji.

zalecenia, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego i Drogownictwa Urzędu brak powyższych wpisów wynikał z niedopatrzenia.

**Wywiązywanie się
z obowiązków
dotyczących kontroli
okresowych**

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 technicznego, a także co najmniej raz na 5 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 budowlanego¹⁰⁸ 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. Obowiązek przeprowadzania kontroli stanu dróg wynika także 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.

Jednostki kontrolowane, w większości przypadków, wywiązywały się z obowiązku przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych objętych niniejszą kontrolą. Jednakże w dwóch z nich ustalono, że powyższe kontrole wykonywano nieterminowo. Nie stwierdzono przy tym, aby osoby je przeprowadzające nie miały do tego stosownych uprawnień. Nie mniej w 1 przypadku (**w UM Tarnobrzega**) do protokołów okresowej kontroli rocznej nr 1/451/2022 oraz 1/451/2023 nie załączono kopii zaświadczeń o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, czym naruszono art. 62a ust. 4 Prawa budowlanego.

Przykłady

ZDW w Bydgoszczy, w latach 2014–2023 przeprowadził 136 z 348 objazdów dróg DW 240 nie dochowując terminu (w przedziale od jednego do 436 dni) ustalonego w części II pkt 3 Instrukcji

¹⁰⁸ Dz. U. Nr 120, poz. 1134.

przeprowadzania przeglądów dróg i drogowych obiektów inżynierskich w ZDW. Dyrektor ZDW wyjaśnił, iż jedną z przyczyn były ograniczone zasoby ludzkie, ponieważ osoby, które dokonywały objazdów dróg realizowały także inne czynności (zimowe utrzymanie dróg, konieczność wykonywania remontów częściowych nawierzchni dróg, utrzymanie zieleni oraz uzupełnienie i czyszczenie oznakowania pionowego, sprzątanie pasa drogowego). Kolejnym powodem była nieobecność pracowników spowodowana chorobami i urlopami, część kontroli przypadała w okresie epidemii COVID-19, który również spowodował liczne absencje pracowników. W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości mogą świadczyć o nieadekwatnym stosowaniu standardów kontroli zarządczej, w tym w szczególności mechanizmów do zapewnienia utrzymania ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych¹⁰⁹.

W **UM Tarnobrzega** nieterminowo przeprowadzono kontrole okresowe wymagane dla obiektów budowlanych dotyczących obwodnicy miasta Tarnobrzega, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Pozwolenie na użytkowanie drogi stało się prawomocne 22 listopada 2022 r. Pierwszy przegląd obiektów mostowych został przeprowadzony w trakcie kontroli NIK, tj. 23 lutego 2024 r., a pierwszy przegląd drogi przeprowadzono 14 lutego 2024 r.

W **DSDiK** termin przeprowadzenia rocznych przeglądów podstawowych DW451 był niezgodny z Instrukcją w sprawie przeglądów. Zgodnie z ustępem 3 pkt III.1 tej instrukcji przeglądy podstawowe (roczne) oraz rozszerzone (pięcioletnie) powinny być wykonywane w maju. Przeglądy przedmiotowej drogi zostały przeprowadzone w październiku 2022 r. oraz w lipcu 2023 r. Kierownik Służby Utrzymaniowej DSDiK wyjaśnił, że rok 2022 był rokiem epidemii COVID-19, co było bezpośrednią przyczyną wykonania przeglądu po terminie wskazanym w instrukcji. Nie wskazano przyczyny przeprowadzenia przeglądu w 2023 r. po terminie.

**Nieprawidłowe
dokumentowanie
stanu utrzymania
obiektów
budowlanych**

W 1 jednostce (**UM Tarnobrzega**) stwierdzono nieprawidłowości w dokumentowaniu działań podejmowanych w celu utrzymania obiektów budowlanych. Ustalono, że:

- 1) w protokole z okresowej kontroli rocznej przeglądu rocznego nr 1/451/2023 nie umieszczono zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokole z poprzedniej kontroli, co było naruszeniem obowiązku wynikającego z art. 62a ust. 2 pkt 9 Pr. bud.;
- 2) w protokołach z okresowej kontroli rocznej nr 1/451/2022 oraz 1/451/2023 nie wskazano terminu wykonania czynności mających

¹⁰⁹ Rozdział II, część C, pkt 12 Komunikatu w sprawie standardów kontroli zarządczej.

na celu usunięcie nieprawidłowości, czym naruszono art. 62a ust. 3 pkt 2 Pr. bud.

Na zarządcy drogi ciąży szeroko rozumiany obowiązek wykonania ogółu prac remontowych, zabezpieczających i przywracających pierwotny (prawidłowy) stan nawierzchni oraz bieżących robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, których celem jest poprawa jakości i zwiększenie bezpieczeństwa ruchu, a jego pierwszoplanowym zadaniem jest utrzymanie drogi w stanie wykluczającym narażenie użytkowników na wypadek pozostający w adekwatnym związku przyczynowym z ich wykorzystaniem¹¹⁰.

**Niewykonanie
zaleceń z przeglądów
okresowych**

DSDiK (jako jedyna jednostka ze wszystkich objętych kontrolą) nie wykonała zaleceń wynikających z rocznych przeglądów okresowych, czym naruszyła art. 61 pkt 1 Pr. bud. W protokołach nr 1/451/2022 oraz 1/451/2023 wskazano zalecenia obejmujące: [1] stałe monitorowanie stanu nawierzchni i jej systematyczną naprawę poprzez remonty częściowe, [2] remonty drogi, chodników w stanie niedostatecznym oraz naprawę poboczy, [3] odmulenie oraz oczyszczenie rowów i przepustów, a także bieżące oczyszczanie kanalizacji deszczowej, jak również wycinkę krzaków i samosiejek drzew z rowów przydrożnych, [4] uzupełnienie i wymianę uszkodzonych i starych znaków pionowych oraz odnowy i uzupełnienia oznakowania poziomego, [5] wycinkę drzew o złym stanie fitosanitarnym, [6] uzupełnienie brakujących słupków prowadzących U-1a, [7] zaktualizowanie bieglego kilometrażu. Zakres stwierdzonych nieprawidłowości i zalecenia z nich wynikające były tożsame dla obu ww. sporządzonych protokołów z rocznych kontroli okresowych. Przeprowadzone przez kontrolerów NIK w dniu 15 lutego 2024 r. oględziny również potwierdziły, że zalecenia dotyczące: [1] odmulenia, oczyszczenia rowów i przepustów, [2] oczyszczenia kanalizacji deszczowej, [3] wymiany uszkodzonych znaków pionowych, [4] odnowy i uzupełnienia oznakowania poziomego, [5] uzupełnienia brakujących słupków prowadzących U-1a i [6] zaktualizowania bieglego kilometrażu, nie zostały wykonane.

**Roszczenia
gwarancyjne wobec
wykonawców
obwodnic**

Co do zasady wszystkie skontrolowane jednostki, w umowach o wykonanie robót budowlanych zabezpieczyły swoje prawa jako zamawiającego, o czym szerzej napisano w pkt 5.3 niniejszej informacji. Niemniej w trakcie kontroli ustalono, że jedna z nich nie skorzystała z przysługujących jej uprawnień.

¹¹⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 3 lutego 2021 r., sygn. akt I ACa 1017/19.

Przykłady

Ustalono, że **DSDiK**:

- nie nałożyła na wykonawcę inwestycji kary umownej (w wysokości co najmniej 501,0 tys. zł) za niedotrzymanie terminu usunięcia wady, lub wymiany rzeczy na wolną od wad stwierdzonych w protokole z przeglądu nr ZO.5031.21.12 z 31 października 2023 r., co było niezgodne z pkt II.2.4 części ogólnej gwarancji jakości umowy na wykonanie drogi oraz z art. 42 ust. 5 ufp. Kierownik Działu Ochrony Środowiska DSDiK wyjaśniła, że nie obciążono wykonawcy karą umowną ponieważ prace odbiorowe oraz korespondencja w tym temacie trwały na bieżąco, a wykonawca podejmował działania i nie było możliwości jednoznacznego stwierdzenia, aby uchylał się, zrezygnował lub odmawiał wykonania prac poprawkowych. Główny Specjalista w Dziale Gwarancji i Odbiorów DSDiK wyjaśnił, że nałożenia kary nie jest obligatoryjne, a przy tego rodzaju wadach należy brać pod uwagę warunki atmosferyczne, porę roku oraz nieuchylanie się wykonawcy od nałożonego obowiązku. W ocenie NIK nie wystąpiły przypadki, które umożliwiłyby DSDiK niedochodzenia roszczeń z gwarancji. Wręcz przeciwnie, obowiązujące przepisy oraz sama gwarancja regulowały konieczność nałożenia kary w sytuacji niedotrzymania przez wykonawcę terminów, o których mowa powyżej;
- niezgodnie z postanowieniami Gwarancji Jakości stanowiącej część umowy na wykonanie DW451, m.in.: [1] nie wyegzekwowała od wykonawcy obowiązku wyznaczenia co najmniej dwóch osób do dokonania przeglądów gwarancyjnych w 2022 r. oraz w 2023 r., co naruszyło pkt II.4.4 Gwarancji, [2] nie dokonała w trakcie przeglądów gwarancyjnych 14 października 2023 r. oceny przepustów jako drogowych obiektów inżynierskich, co naruszało pkt III.6.2 Gwarancji.

**Wydatki zgodne
z planami
finansowymi
Zagrożenie
bezpieczeństwa
obiektu,
użytkowników bądź
środowiska**

W jednym przypadku, tj. dotyczącym inwestycji zrealizowanej przez DSDiK, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła bezpośrednie niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia ludzkiego oraz powstania szkody w mieniu.

Przykład

W trakcie oględzin obwodnicy Oleśnicy, stwierdzono wystąpienie bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego związanego m.in. z dostępem osób postronnych do: (1) przewodów elektrycznych w lampie oświetleniowej na rondzie przy ul. Strefowej; (2) przewodów elektrycznych w skrzynkach zlokalizowanych przy przejeździe kolejowym. Stwierdzono również możliwość powstania znacznej szkody w mieniu poprzez przerwanie rowu odwadniającego

i infiltracji wody pod podstawę drogi. Zgodnie z art. 51 ustawy o NIK o powyższym powiadomiono Dyrektora DSDiK, który niezwłocznie podjął działania zapobiegające stanom zagrożenia.

5.5. ROZLICZANIE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH NA INWESTYCJĘ

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła rozliczenie inwestycji objętych niniejszą kontrolą. Formułując powyższą ocenę uwzględniono, że stwierdzone nieprawidłowości 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). Środki poniesione na realizację skontrolowanych zadań były ujęte w planach finansowych na dany rok.

Przykłady

W **UM Tarnobrzega** wydatki poniesione na realizację budowy obwodnicy były zgodne z ustalonymi kwotami w planach finansowych. W sytuacji wystąpienia dodatkowych kosztów (roboty dodatkowe, zamienne) przed podpisaniem stosownych aneksów z wykonawcą tych robót zostały zabezpieczone środki finansowe i zmianie ulegał plan finansowy. Ustalono, że dokonane wydatki na inwestycję były zgodne z harmonogramami finansowo-rzeczowymi i umowami.

Rozliczenia **GDDKiA o/Bydgoszcz** z wykonawcą inwestycji były prawidłowe, termin wystawienia i opłacenia faktury był prawidłowy, przy dokonywaniu płatności dysponowano wykazem dokumentów wydanych wykonawcy, przedstawiono dowody zapłaty podwykonawcom, listy faktur wymagalnych oraz oświadczenia w sprawie zatrudnienia na umowę o pracę. Wypłacana wartość wynagrodzenia była zgodna z ustalonym zakresem wykonanych robót wskazanym w przejściowym świadectwie płatności.

**Wydatki zgodne
z umowami
o dofinansowanie**

Jednostki skutecznie pozyskiwały dofinansowania 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. Rozliczenie zadań następowało bez naruszenia umów o dofinansowanie.

Przykład

GDDKiA o/Bydgoszcz na realizację inwestycji otrzymała wsparcie finansowe ze środków zewnętrznych. Beneficjentem był Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Środki pochodziły z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Zgodnie z umową i zawartymi aneksami ostatecznie wartość projektu wyniosła 2 810 218,5 tys. zł, z czego maksymalna kwota wydatków kwalifikowanych wyniosła 1 271 453 tys. zł. Środki były rozliczane przez beneficjenta. Wniosek końcowy złożono 24 listopada 2023 r. W Oddziale wykonywano zadania wynikające z obowiązków wskazanych w § 14 zawartej umowy, tj. prowadzono odrębną ewidencję kosztów, wydatków i przychodów związanych z projektem, przechowywano także dokumentację projektową.

**Nieliczne naruszenia
umów o roboty
budowlane
przez jednostki
kontrolowane**

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 także ufp.

Przykłady

ZDW w Bydgoszczy nie podjął skutecznych działań zmierzających do terminowego uregulowania należności wobec wykonawcy robót budowlanych. W konsekwencji Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego nieterminowo uregulował zobowiązania udokumentowane trzema spośród ośmiu faktur VAT (na łączną kwotę 30 392,4 tys. zł.) Stanowiło to naruszenie art. 44 ust 3 pkt 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Naraziło to ZDW w Bydgoszczy na ryzyko wystąpienia przez

**Nieliczne
nieprawidłowości
związane
z rozliczeniem umów**

wykonawcę inwestycji z roszczeniem o wypłatę odsetek w łącznej wysokości 74,7 tys. zł. Ostatecznie wykonawca nie zwrócił się o ich zapłatę.

Co do zasady załączane do faktur dokumenty odpowiadały zapisom umów i z nielicznymi wyjątkami, były rzetelnie weryfikowane i potwierdzane przez jednostki kontrolowane. Poza jednym wyjątkiem prawidłowo prowadzono także ewidencję księgową.

Przykład

W ewidencji księgowej **UM Świnoujścia** w roku 2016 i 2018 zaewidencjonowano kwotę 435 035 zł w dziale 600 rozdziale 60015 (218 017,50 zł) i § 6059 (218 017,50 zł), tj. wskazano, że są to środki pochodzące z budżetu UE, mimo że wykonanie zadań (opracowanie wariantowej koncepcji programowo-przestrzennej i projektu budowlanego obwodnicy wschodniej w Świnoujściu) zostało w całości sfinansowane ze środków krajowych. Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono, że pierwsza transza w kwocie 11 177 817,50 zł wynikająca z faktury nr 015/22/03/S1 została zapłacona z 24-dniowym opóźnieniem.

W **GDDKiA o/Kielce** stwierdzono, że wykonawca inwestycji, przed wystawieniem faktur przedkładał do Inżyniera Kontraktu wystąpienie o Przejściowe Świadczenie Płatności (PŚP) wraz ze szczegółowym rozliczeniem i dokumentami je uzasadniającymi. Inżynier wystawiał PŚP wraz z zestawieniami stanowiącymi podstawę wyliczenia kwot wykazanych w dokumencie, który był przesłanką wystawienia faktury. W Oddziale opisywano faktury zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹¹. Pracownik Wydziału Finansowo-Księgowego sprawdzał je pod względem formalno-rachunkowym oraz pokrycie w planie rzeczowo-finansowym na dany rok. Główny księgowy dokonywał kontroli, zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp, a Dyrektor Oddziału zatwierdzał fakturę do wypłaty. Do faktur każdorazowo dołączano załącznik potwierdzający dokonanie kontroli pod względem merytorycznym wynikającym z Zarządzenia nr 3 Dyrektora Oddziału z 10 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Oddziale GDDKiA w Kielcach. Faktury objęte szczegółową kontrolą NIK zostały zapłacone w terminie.

¹¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

**Naliczanie kar
wykonawcom
Naliczanie kar
wykonawcom**

Czas trwania inwestycji oraz złożoność procesu inwestycyjnego w dalszym ciągu sprawiają, że jego realizacja jest obciążona znacznym ryzykiem. Na jego poziom, na co NIK zwracała już uwagę w poprzednich kontrolach z tej tematyki, 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. Obserwuje się, iż inwestorzy przenoszą większość ryzyk związanych z wykonaniem inwestycji na wykonawców, a ci na podwykonawców. W odniesieniu do umów o roboty budowlane przeanalizowanych w ramach niniejszej kontroli stwierdzono, że zawierały one uregulowania zabezpieczające interes zamawiających na wypadek nie zrealizowania przez wykonawcę płatności na rzecz podwykonawców lub nieprzedłożenia w określonym terminie poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zawartych z podwykonawcami umów. W trakcie kontroli ustalono w jednym przypadku, że naliczone zostały kary umowne za niedotrzymanie w powyższym zakresie umów przez wykonawcę inwestycji.

Przykłady

GDDKiA O/Wrocław naliczyła wykonawcy inwestycji kary umowne w łącznej kwocie 5 175 tys. zł obejmujące:

- karę w wysokości 4 950 tys. zł za nieprzedłożenie w terminie poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zawartych umów o podwykonawstwo. W tym przypadku, zgodnie z rekomendacją Departamentu Prawnego i Zamówień Publicznych GDDKiA, doszło do zawarcia ugody sądowej, w wyniku której wykonawca uznał i zobowiązał się do zapłaty 75,0 tys. zł, a kwota została opłacona;
- pięć kar w łącznej kwocie 225 tys. zł, za nieterminową zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy. Kary te zostały potrącone z faktur lub wpłaty należności.

**Pozostałe
kontrole/audyty**

Zagadnienia związane z przeprowadzaniem inwestycji oraz udzieleniem zamówień publicznych, w tym objętych niniejszą kontrolą, były przedmiotem 28 kontroli zewnętrznych, m.in.: Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych¹¹², Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu¹¹³, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego¹¹⁴, Urzędu Kontroli

¹¹² Np. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad o/Olsztyn – nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹¹³ Np. ZDW w Bydgoszczy.

¹¹⁴ Np. UM Tarnobrzega.

Skarbowej w Olsztynie¹¹⁵, CUPT¹¹⁶. Przeprowadzone zostały również cztery kontrole wewnętrzne¹¹⁷.

Przykłady

W **GDDKiA o/Bydgoszcz** przeprowadzono trzy kontrole wewnętrzne (z zakresu prawidłowości rozliczania zadań inwestycyjnych) oraz cztery zewnętrzne (dotyczyły kontroli realizacji projektu POIS.04.01.00-0011/17). Ustalenia wskazywały m.in. na obowiązek odstępowania od umowy w przypadku uporczywego braku jej realizacji, nakładanie kar umownych w sytuacji zaistnienia ku temu przesłanek, egzekwowania od wykonawców przedstawienia założeń kluczowych aspektów kosztotwórczych w przypadku przekonania, że cena oferenta zawiera cenę rażąco niską, a w przypadku braku przedstawienia takich danych odrzucać taką ofertę. Większość zaleceń miała charakter obowiązkowego działania w przypadku powtórnego wystąpienia analogicznych sytuacji.

W **UM Tarnobrzega** nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych z zakresu realizacji inwestycji. Przeprowadzone natomiast zostały przez Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego kontrole zewnętrzne, w tym m.in. w zakresie:

- weryfikacji zamówienia publicznego o wartości szacunkowej powyżej 30 000 euro w przedmiocie występowania podstawowych naruszeń Pzp i Wytycznych IŻ RPO WP przed zadeklarowaniem wydatków do KE – nie stwierdzono nieprawidłowości dających podstawę do pomniejszenia wydatków kwalifikowanych/nałożenia korekty finansowej;
- pełnienia funkcji Inżyniera Kontraktu nad realizacją inwestycji – kontrola dotyczyła weryfikacji zamówienia publicznego o wartości szacunkowej powyżej 30 000 euro w zakresie występowania podstawowych naruszeń Pzp i Wytycznych IŻ RPO WP – nie stwierdzono nieprawidłowości;
- wydatków objętych 12 wnioskami o płatność – stwierdzono naruszenie umowy o dofinansowanie, co skutkowało uznaniem kwoty 2 460 zł jako wydatek niekwalifikowalny. Wydatek ten nie został wykazany we wniosku o płatność.

W trzech jednostkach¹¹⁸ objęte kontrolą zadanie inwestycyjne objęto łącznie dziesięcioma audytami zewnętrznymi. W żadnej z jednostek nie przeprowadzono audytu wewnętrznego.

¹¹⁵ Np. GDDKiA o/Olsztyn.

¹¹⁶ Np. GDDKiA o/Olsztyn.

¹¹⁷ Np. GDDKiA o/ Bydgoszcz.

¹¹⁸ GDDKiA o/Bydgoszcz, GDDKiA o/Olsztyn, ZDW w Bydgoszczy.

Przykład

W **GDDKiA o/Olsztyn** np.:

- Urząd Kontroli Skarbowej w Olsztynie (jako instytucja audytująca wnioski o płatność) przeprowadził kontrolę w zakresie gospodarowania środkami UE w trakcie realizacji zadania S51 Olsztyn-Olsztynek – nie stwierdzono nieprawidłowości;
- Ministerstwo Finansów – Departament Audytu Środków Publicznych (jako instytucja audytująca środki o płatność) przeprowadziło cztery audyty dotyczące gospodarowania środkami UE w trakcie realizacji Zadania – nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydano zaleceń;
- Europejski Trybunał Obrachunkowy – kontrola z 2017 r. nie stwierdził nieprawidłowości w toku realizacji inwestycji.

Na podstawie audytu przeprowadzonego w **ZDW w Bydgoszczy** przez Krajową Administrację Skarbową ustalono, że postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usługi inżyniera kontraktu zamawiający zmienił kryteria kwalifikacji w fazie oceny ofert, wskutek czego dokonano wyboru oferenta, który nie spełniał kryteriów kwalifikacyjnych. Zamawiający dokonując oceny ofert jako najkorzystniejszą wybrał ofertę konsorcjum, które w złożonej ofercie dokonało połączenia stanowiska inspektora nadzoru robót geotechnicznych oraz geodety, co było niezgodne z warunkami określonymi w SIWZ i ogłoszeniu o zamówieniu publicznym. W konsekwencji Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego wezwała Samorząd Województwa reprezentowany przez Dyrektora ZDW do zwrotu 23,5 tys. zł (wkład EFRR). Zwrotu środków dokonano 9 października 2019 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Czy prawidłowo i rzetelnie przeprowadzono budowę obwodnic?

Cele szczegółowe	1. Czy prawidłowo zaplanowano i przygotowano budowę wybranych obwodnic?
	2. Czy prawidłowo wyłoniono wykonawców inwestycji?
Cel główny kontroli	3. Czy wykonanie budowy obwodnic oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych były prawidłowe?
	4. Czy prawidłowo utrzymywano stan techniczny obiektów budowlanych objęte kontrolą?
	5. Czy środki inwestycyjne wydatkowano i rozliczono zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz zawartymi umowami.
Zakres podmiotowy	Kontrolą P/24/052 objęto pięć jednostek organów administracji rządowej, oraz sześć jednostek organów administracji samorządowej oraz jedną samorządową jednostkę organizacyjną.
Okres objęty kontrolą Kryteria kontroli	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, rzetelność i gospodarności lub art. 5 ust. 2, tj. legalność, rzetelność i gospodarność.
Termin kontroli	Lata 2013–2024 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Kontrolę planową P/24/052 przeprowadzono w okresie od 9 stycznia do 28 czerwca 2024 r.
Pozostałe informacje	Kontrola pt. <i>Realizacja zadań związanych z budową obwodnic</i> (P/24/052) 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 powołani przez NIK.
Finansowe rezultaty kontroli	Łączna kwota środków wydatkowanych z naruszeniem prawa wyniosła 84 134,5 tys. zł
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 12 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wymienionych poniżej kierowników jednostek kontrolowanych. Do 7 wystąpień pokontrolnych kierownicy

kontrolowanych jednostek złożyli ogółem 19 zastrzeżeń, spośród których 10 zostało oddalonych, 9 uwzględniono, w tym 7 w całości, a 2 w części.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 35 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły w szczególności:

- terminowego regulowania zobowiązań,
- zwiększenia nadzoru nad przeprowadzaniem objazdów dróg,
- uwzględniania w opisie zamówienia na roboty budowlane wyłącznie zatwierdzonych projektów budowlanych,
- wzmocnienie nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych,
- ujmowanie w zawieranych umowach na nadzór IK postanowień umożliwiających egzekwowanie obowiązków nakładanych na wykonawcę umowy,
- wyegzekwowanie kar umownych z tytułu prowadzenia robót budowlanych przez niezgłoszonego i niezaakceptowanego wykonawcę,
- ewidencjonowanie kwot wydatków na właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej,
- przeprowadzenie badań właściwości przeciwpodślizgowych nawierzchni wschodniej obwodnicy Oleśnicy w ciągu DW451,
- zapewnienie utrzymania wschodniej obwodnicy Oleśnicy w ciągu DW451 w należytym stanie technicznym,
- sporządzanie i dokumentowanie przebiegu okresowych kontroli w sposób zgodny z Pr. bud.,
- egzekwowanie od wykonawcy przestrzegania zasad związanych z przeprowadzeniem przeglądów gwarancyjnych.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że 23 wnioski zostały zrealizowane, a cztery były w trakcie realizacji. Niezrealizowanych pozostaje sześć wniosków.

Wykaz jednostek kontrolowanych

W ramach kontroli P/24/052 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.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy	Przemysław Dąbrowski

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
3.	Delegatura NIK w Kielcach	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach	Piotr Krampikowski
4.	Delegatura NIK w Kielcach	Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich	Barbara Kieres
5.	Delegatura NIK w Olsztynie	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie	Marcin Pokojski
6.	Delegatura NIK w Olsztynie	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie	Waldemar Królikowski
7.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie	Marek Ustrobiński
8.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miasta Tarnobrzega	Łukasz Nowak
9.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu	Lidia Markowska
10.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu	Leszek Loch
11.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miasta Świnoujście	Joanna Agatowska
12.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zachodniopomorski Zarząd Dróg w Koszalinie	Michał Żuber

6.1.1. 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 w Bydgoszczy	w formie opisowej	– zabezpieczenie środków finansowych na sfinansowanie całości inwestycji; – wyłonienie wykonawców robót budowlanych oraz na projekt i nadzór inwestorski zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych; – zapewnienie dokumentacji projektowej oraz powykonawczej, a także bieżącego nadzoru autorskiego i inwestorskiego; – zrealizowanie zakresu rzeczowego inwestycji; – ponoszenie wydatków w wysokościach określonych w umowach; – prowadzenie dokumentacji dotyczącej utrzymania wybudowanych obiektów.	– brak w opisie przedmiotu zamówienia publicznego na kontynuację projektu i budowy drogi S5 wymagań w zakresie dostępności peronów przystanków autobusowych dla osób niewidomych i słabowidzących oraz projektowania z przeznaczeniem dla tych użytkowników; – przypadki faktycznej zmiany w dwóch lokalizacjach objętych szczegółowym badaniem NIK organizacji ruchu w stosunku do obowiązującej stałej organizacji ruchu, bez jej formalnego zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy	w formie opisowej	– poprzedzenie inwestycji rzetelnymi analizami wskazującymi na potrzebę przebudowy drogi wojewódzkiej 240; – zabezpieczenie środków do sfinansowania inwestycji; – zgromadzenie dokumentacji projektowej niezbędnej do rozpoczęcia budowy obwodnicy; – wyłonienie wykonawcy robót budowlanych; – prowadzenie przeglądów okresowych dróg oraz prowadzenie książki DW 240 i książek znajdujących się na niej obiektów mostowych; – podejmowanie działań zmierzających do utrzymania odpowiedniego stanu drogi przy wykorzystaniu przeglądów gwarancyjnych oraz likwidacji szkód przy udziale ubezpieczycieli; – wydatkowanie środków na inwestycję zgodnie z uchwałą o dofinansowanie Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz przepisami prawa.	– Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu nie przedłożono wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej projektu architektoniczno-budowlanego w branży mostowej; – wykonanie inwestycji – w kilku miejscach objętych szczegółowym badaniem NIK ujawniono nieprawidłowości dotyczące konstrukcji nawierzchni trasy głównej oraz parkingu na obwodnicy Płazowa; – nienaliczenie wobec projektanta kary umownej w wysokości 38,8 tys. zł z tytułu 27-dniowej zwłoki w przedłożeniu dokumentacji projektowej; – nieterminowe prowadzenie objazdów na DW 240; – niepodjęcie skutecznych działań zmierzających do terminowego uregulowania zobowiązań o łącznej wartości 30 392,4 tys. zł.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach	w formie opisowej	– dokonanie wyboru przebiegu obwodnicy Wąchocka, z zachowaniem zasady najmniejszej ingerencji w istniejącą zabudowę; – prowadzenie nadzoru nad procesem przygotowania budowy obwodnicy przez swoich pracowników, którzy posiadali ku temu odpowiednie wykształcenie; – wyłonienie wykonawcy robót budowlanych; – budowa zgodnie z przyjętym harmonogramem; – organizacja nadzoru nad realizacją inwestycji; – wydatkowanie środków zgodnie z planem wydatków majątkowych i bieżących oddziału, terminowe regulowanie zobowiązań.	
4.	Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach	w formie opisowej	– przygotowanie i zaplanowanie inwestycji; – wykonanie I etapu obwodnicy; – zabezpieczenie praw zamawiającego w umowie o zamówienie publiczne; – wyłonienie podmiotu na nadzór inwestorski zgodnie z Pzp;	– zaniechanie określenia w formie pisemnej kierownikowi projektu, w ramach którego była realizowana budowa I etapu obwodnicy Włoszczowy w ciągu DW786 zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.
5.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie	pozytywna	– zaplanowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji; – wyłonienie wykonawcy; – realizacja budowy obwodnicy; – sprawowanie nadzoru nad poszczególnymi procesami inwestycyjnymi; – utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych; – wydatkowanie i rozliczanie środków na inwestycję zgodnie z umowami i przepisami.	– nie stwierdzono nieprawidłowości.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie	w formie opisowej	– zabezpieczenie środków na sfinansowanie całości inwestycji; – uzyskanie wymaganych prawem pozwoleń i decyzji; – wyłonienie wykonawcy dokumentacji projektowej oraz wykonawcy robót zgodnie z Pzp; – osiągnięcie zakładanych we wniosku o dofinansowanie wskaźników rezultatu i produktu; – powierzenie robót dodatkowych dotyczących budowy chodnika na realizowanej obwodnicy wykonawcy wyłonionemu w trybie zamówienia publicznego, w wyniku czego wydatkowano kwotę niższą o 42% niż w przypadku powierzenia tej roboty wykonawcy głównemu inwestycji	– nienależycie sprawowany nadzór nad realizacją zadań zleconych IK; – niepodejmowanie działań zapewniających prowadzenie dziennika budowy zgodnie z SST; – nienależyte zabezpieczenie praw inwestora.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Urząd Miasta Świnoujście	w formie opisowej	– podejmowanie czynności mających na celu rzetelne przygotowanie, przeprowadzenie, utrzymanie oraz rozliczenie budowy obwodnicy; – wyłonienie wykonawcy budowy obwodnicy; – wprowadzenie uregulowań wewnętrznych zawierających zasady wyłaniania wykonawców; – rozpoczęcie budowy w pierwotnie zaplanowanym terminie, osiągnięcie zaplanowanych efektów oraz jej zakończenie w terminach określonych aneksami do umowy wykonawczej; – szczegółowe określenie i zapewnienie standardu i jakości robót budowlanych; – utrzymanie stanu technicznego obwodnicy, – ponoszenie wydatków, tj. terminowo i zgodnie z planami finansowymi, harmonogramami rzeczowo-finansowymi oraz umową z Wykonawcą.	– dokumentowanie postępowania o udzielenia zamówienia publicznego, którego wartość była mniejsza niż 130 000 zł; – nieposiadanie przez Prezydenta Świnoujścia w dokumentacji z postępowania przeprowadzonego w trybie Pzp dwóch aneksów przedłużających terminy realizacji etapów inwestycji; – braki w dokumentacji wyegzekwowania usunięcia usterek, – nienaliczenie i niedochodzenie kar umownych w łącznej kwocie 4 500 zł z tytułu prowadzenia robót budowlanych przez niezgłoszonego i niezaakceptowanego podwykonawcę.
8.	Zachodniopomorski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Koszalinie	pozytywna	– zaplanowanie i przygotowanie inwestycji; – wyłonienie wykonawcy zgodnie z Pzp; – realizacja inwestycji; – utrzymanie obwodnicy Bolkowa; – rozliczenie środków zgodnie z umowami.	– nie stwierdzono nieprawidłowości.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
9.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu	pozytywna	– zaplanowanie i przygotowanie budowy obwodnicy Bolkowa; – wyłonienie wykonawcy zgodnie z Pzp; – realizacja inwestycji; – utrzymanie obwodnicy Bolkowa; – rozliczenie środków zgodnie z umowami.	– nie stwierdzono nieprawidłowości.
10.	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu	w formie opisowej	– przygotowanie dokumentów niezbędnych do realizacji inwestycji, w których określono cele i efekty związane z jej wykonaniem; – dokonanie analiz kosztów i korzyści budowy; – koszty wynagrodzenia poniesione z tytułu wykonania i aktualizacji dokumentacji projektowej były zgodne z umową; – wyłonienie wykonawcy inwestycji zgodnie z Pzp oraz wewnętrznymi regulacjami, – ponoszenie wydatków zgodnie z planami finansowymi i harmonogramami rzeczowo-finansowymi.	– przed dopuszczeniem nawierzchni do ruchu drogowego oraz powtórnie od czwartego do ósmego tygodnia od oddania nawierzchni do eksploatacji nie przeprowadzono badań przeciwpoślizgowych nawierzchni obwodnicy; – zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy o 1 519,7 tys. zł, pomimo że warunki ogólne i szczególne kontraktu nie przewidywały takiej możliwości w przypadku uznania, że wykonawca doznał opóźnień na skutek przewlekłego prowadzenia postępowań w sprawie uzgodnień oraz wydania decyzji administracyjnych; – niedokumentowanie w postaci protokołów czynności odbioru prac związanych z usuwaniem wad i usterek; – niepodjęcie działań zmierzających do nałożenia na wykonawcę kary umownej w wysokości co najmniej 510,0 tys. zł; – stwierdzono uszkodzenie nawierzchni, skarp, nasypów i rowów odwadniających.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Generalna Dyrekcja Dróg i Autostrad Oddział w Rzeszowie	w formie opisowej	– przygotowanie inwestycji, w tym dokumentacji projektowej; – wyłonienie wykonawcy robót budowlanych oraz podmiotu sprawującego nadzór; – zapewnienie środków na inwestycję; – utrzymanie wybudowanych obiektów budowlanych oraz przeprowadzanie ich przeglądów okresowych; – realizowanie nadzoru inwestorskiego; – naprawy gwarancyjne.	– lokalne nieprawidłowości w konstrukcji drogi oraz liczne pęknięcia zarówno krawężników, jak i płyt pierścieni wewnętrznych rond.
12.	Urząd Miasta Tarnobrzega	w formie opisowej	– zrealizowanie zakresu rzeczowego inwestycji; – zabezpieczenie środków na sfinansowanie całości budowy; – zapewnienie nadzoru przez Inżyniera Kontraktu; – wyłonienie wykonawcy inwestycji.	– niezapewnienie w pełni skutecznego nadzoru nad jakością wykonanych robót, o czym świadczyły stwierdzone przypadki niezgodności parametrów robót z dokumentacją projektową oraz STWiORB; – nieterminowe zaprowadzenie ksiąg obiektów mostowych; – nieterminowe przeprowadzenie wymaganych kontroli okresowych, – nierzetelnie prowadzenie dzienników objazdu dróg; – nieusunięcie usterek związanych z mechanicznym uszkodzeniem krawężników.

^{*)} pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- - EKONOMICZNYCH

Wymagania prawne dla realizacji inwestycji

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 z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, 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.)¹¹⁹. 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. 10; 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.

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

¹¹⁹ 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.”.

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;

- 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 zdrowia¹²⁰, a także z rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki¹²¹.

Na podstawie art. 32 ust. 1 Pr. bud., decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydane m.in. 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 środowisko¹²²;
- 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

¹²⁰ Dz. U. z. 2018 r. poz. 963, akt uchylony z dniem 19 września 2021 r.

¹²¹ Dz. U. poz. 1686, akt uchylony z dniem 27 stycznia 2023 r.

¹²² Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, dalej: „uiuś”.

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 Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹²³ oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹²⁴. 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.¹²⁵). 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

¹²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1935, akt uchylony z dniem 19 września 2020 r.

¹²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, dalej: „rozporządzenie w sprawie projektu budowlanego”.

¹²⁵ Przepis uchylony z dniem 19 września 2020 r.

– 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 użytkowanie 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. 31zy¹ ustawy w sprawie COVID-19. 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 1.000 kW i większą, e) technicznych o kubaturze ponad 2.500 m³, związanych z obiektami budowlanymi, 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.

**Zapewnienie
ochrony środowiska
przy realizacji
inwestycji**

Zasady i tryb postępowania w sprawach ocen oddziaływania na środowisko oraz organy administracji właściwe w tych sprawach określa uioś. Na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 tej ustawy przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko¹²⁶ wymaga projekt m.in. polityki, strategii, planu i programu w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywany lub przyjmowany przez organy administracji, wyznaczający 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

¹²⁶ Dalej: „strategiczna ocena”.

projektów dokumentów, innych niż wymienionych w art. 46 ust. 1 tej ustawy oraz w przypadku zmiany takiego dokumentu, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, organ opracowujący projekt stwierdzi, że realizacja postanowień danego dokumentu albo jego zmiany, może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. 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 uios. Na podstawie art. 60 komentowanej ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenia z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹²⁷. Wcześniej obowiązywało w tym przedmiocie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r.¹²⁸ 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 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 o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, 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.

¹²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.

¹²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 71, rozporządzenie uchylono z dniem 11 października 2019 r.

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 KPA ¹²⁹, 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, 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 rewitalizacji¹³⁰.

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

¹²⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

¹³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 278.

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 części drogi, urządzeń drogi, budowli ziemnych, drogowych obiektów inżynierskich, znaków drogowych 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.

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)¹³¹.

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 Sprawiedliwości 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 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.

¹³¹ 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.

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.¹³² 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)¹³³.

¹³² 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.

¹³³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. 2024 r. poz. 1061, ze zm.

ZESTAWIENIE PREZENTUJĄCE SKONTROLOWANE INWESTYCJE

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Inwestycja objęta kontrolą
1.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy (GDDKiA o/Bydgoszcz)	Zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S-5 na odcinku od węzła autostradowego „Nowe Marzy” do węzła „Świecie Południe”.
2.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy (ZDW w Bydgoszczy)	Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 240 Chojnice–Świecie od km 23+100 do km 36+817 i od km 62+877 do km 65+718
3.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach (GDDKiA o/Kielce)	Budowa obwodnicy Wąchocka w ciągu drogi krajowej nr 42
4.	Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach (ŚZDW w Kielcach)	Budowa obwodnicy miasta Włoszczowa
5.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie (GDDKiA o/Olsztyn)	Budowa drogi ekspresowej S51 Olsztyn–Olsztynek na odcinku Olsztyn Wschód–Olsztyn Południe
6.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie (ZDW w Olsztynie)	Budowa obwodnicy Górowo Iławeckie o długości 2,63 km, na którą składały się: budowa km25+000 do km 26+428,73
7.	Urząd Miasta Świnoujście (UM Świnoujście)	Budowa obwodnicy wschodniej łączącej tereny portowe na wyspie Uznam z drogą krajową nr 93
8.	Zachodniopomorski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Koszalinie (ZZDW w Koszalinie)	Budowa obwodnicy Gryfic – połączenie dróg wojewódzkich nr 110 (ul. Niechorska) i nr 105 (ul. Piastów)
9.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu (GDDKiA o/Wrocław)	Budowa obwodnicy Bolkowa w ciągu drogi krajowej 3 i 5
10.	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu (DSDiK)	Budowa obwodnicy Oleśnicy
11.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie (GDDKiA o/Rzeszów)	Budowa obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu drogi krajowej nr 77
12.	Urząd Miasta Tarnobrzega (UM Tarnobrzega)	Budowa obwodnicy miasta Tarnobrzega

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 2024 r. poz. 1320).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, 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 Rozwoju i Technologii z 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu elektronicznego dziennika budowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 45).
13. 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.

14. 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 uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r.
15. 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).
16. 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 uchylony z dniem 21 września 2022 r.
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. poz. 1518).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ 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. Przewodniczący Sejmowej Komisji 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



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DK-3.0813.8.2025
Warszawa, 18 czerwca 2025

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo z 3 czerwca 2025 r. (znak: LBY.430.3.2024) ws. Informacji o wynikach kontroli P/24/052 *Realizacja zadań związanych z budową obwodnic*, uprzejmie informuję że przedmiot kontroli oraz wnioski pokontrolne nie odnoszą się bezpośrednio do działalności ministra właściwego ds. transportu z tego względu Minister Infrastruktury nie wnosi uwag do przekazanej *Informacji*.

Niemniej, Minister Infrastruktury wystąpił do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach dróg krajowych z wnioskiem o przekazanie wyjaśnień i zajęcie stanowiska wobec stwierdzonych nieprawidłowości. Przekazane informacje będą przedmiotem dalszych analiz Ministra Infrastruktury.

W kwestiach technicznych uprzejmie informuję, że od 1 stycznia 2023 r. obowiązuje *Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.)* a nie *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)* – str. 6 *Informacji*.

Z poważaniem

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu