



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.011.10.2022

Bolesław Grygorewicz  
Dyrektor  
Zarządu Dróg Powiatowych w Bydgoszczy  
ul. Juliusza Słowackiego 3  
85-008 Bydgoszcz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/011 Realizacja zadań finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg  
w województwie kujawsko-pomorskim

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Bydgoszczy, ul. Juliusza Słowackiego 3, 85-008 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bolesław Grygorewicz, Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Bydgoszczy od 1 stycznia 2021 r. <sup>1</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ocena przygotowania do realizacji wybranej inwestycji budowlanej.</li><li>2. Ocena wyłaniania wykonawców inwestycji.</li><li>3. Ocena wykonania inwestycji oraz nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych.</li><li>4. Ocena prawidłowości utrzymania obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją.</li><li>5. Ocena prawidłowości rozliczenia inwestycji, w tym z jej wykonawcami oraz instytucjami odpowiedzialnymi za rozliczenie środków z zewnętrznych źródeł.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia kontroli <sup>2</sup> , z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Mateusz Grynicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/188/2022 z 21 grudnia 2022 r. Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/189/2022 z 21 grudnia 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4, 276-278)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie Zarząd Dróg Powiatowych w Bydgoszczy<sup>5</sup>, zrealizował inwestycję obejmującą rozbudowę drogi powiatowej nr 1539C Nowa Wieś Wielka – Pęchowo – ul. Malinowa<sup>6</sup>, polegającą na budowie kanalizacji deszczowej, przebudowie rowów przydrożnych, jezdni, chodników i zjazdów<sup>7</sup>. ZDP posiadał zabezpieczone środki na sfinansowanie całości Inwestycji. Wykonawcy zamówień publicznych na roboty budowlane i na nadzór inwestorski zostali wyłonieni przez ZDP przy zachowaniu zasady konkurencyjności. Pod względem formalnym i rachunkowym rozliczenie umów na roboty budowlane i na nadzór inwestorski w ramach Inwestycji zostało przeprowadzone prawidłowo.

<sup>1</sup> Dalej: „Dyrektor ZDP”.

<sup>2</sup> Tj. 8 grudnia 2023 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: „ZDP” lub „Zarząd”.

<sup>6</sup> Dalej: „DP nr 1539C”.

<sup>7</sup> Dalej: „Inwestycja”, „Zadanie Inwestycyjne”, „Przedsięwzięcie”.

NIK jako nieprawidłowe uznał jednak m.in.:

- dokonanie opisu przedmiotu zamówienia publicznego na roboty budowlane za pomocą niedokładnej i niespójnej dokumentacji projektowej oraz bez uwzględnienia wymagań w zakresie dostępności dla osób niewidomych i słabowidzących;
- dopuszczenie do sytuacji, w której osoba ustanowiona jako kierownik budowy faktycznie nie wykonywała swoich obowiązków a dokonywała tego osoba nieposiadająca wymaganych kwalifikacji oraz pisemnej akceptacji ZDP;
- przypadki dokonania odbioru robót stanowiących odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, dla których nie uzyskano odpowiedniej zgody, a także odbioru robót wykonanych niezgodnie z zasadami sztuki budowlanej oraz w oparciu o nierzetelną dokumentację powykonawczą;
- dokonanie odbioru robót poprawkowych obejmujących wykonanie urządzenia i instalacji podziemnej, które nie zostały ujęte w projekcie budowlanym i nie uzyskano dla nich uzgodnienia zewnętrznego ani nie zgłoszono ich organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Planowanie i przygotowanie realizacji wybranych inwestycji**

Opis stanu faktycznego

1.1. ZDP został utworzony 1 stycznia 2021 r.<sup>9</sup> w miejsce Wydziału Dróg Powiatowych funkcjonującego w strukturze Starostwa Powiatowego w Bydgoszczy. Przedmiotem działania ZDP, jako jednostki budżetowej finansowanej przez samorząd powiatu, było wykonywanie obowiązków zarządcy dróg powiatowych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych<sup>10</sup>. Do podstawowej działalności Zarządu należało m.in. opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz pełnienie funkcji inwestora.

W ramach tej działalności, w oparciu o dokumentację projektową przygotowaną w kontrolowanym okresie na zamówienie Powiatu Bydgoskiego<sup>11</sup>, przystąpiono do realizacji inwestycji obejmującej rozbudowę drogi powiatowej nr 1539C Nowa Wieś Wielka – Pęchowo – ul. Malinowa<sup>12</sup>, polegającej na budowie kanalizacji deszczowej, przebudowie rowów przydrożnych, jezdni, chodników i zjazdów.

(akta kontroli str. 5-7, 75-79, 144-165, 228-254, 279-289)

Dla Inwestycji uzyskano wymagane prawem decyzje i pozwolenia, tj. w szczególności: [1] opinie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich w Bydgoszczy z 21 stycznia 2019 r. oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z 2 lipca 2019 r. stwierdzające brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia

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

<sup>9</sup> Uchwała Nr 145/XIV/20 Rady Powiatu Bydgoskiego z 14 października 2020 r. w sprawie utworzenia powiatowej jednostki organizacyjnej pod nazwą Zarząd Dróg Powiatowych. Por. Archiwalna strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Bydgoszczy (dostęp: 5 grudnia 2023 r.).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.).

<sup>11</sup> Dokumentacja została opracowana na podstawie umowy nr 163/2018 z 15 czerwca 2018 r. zawartej przez Powiat Bydgoski reprezentowany przez Zarząd Powiatu Bydgoskiego (wraz ze zmianami wprowadzonymi aneksem nr 1 z 14 stycznia 2019 r. oraz aneksem nr 2 z 18 lutego 2019 r.). Dokumentacja została ostatecznie odebrana 21 października 2019 r.

<sup>12</sup> Dalej: „DP nr 1539C”.

i określające środowiskowe warunki jego realizacji; [2] decyzję Wójta Gminy Nowa Wieś Wielka z 29 lipca 2019 r. stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia i określającą środowiskowe warunki jego realizacji; [3] decyzję Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Inowrocławiu z 30 sierpnia 2019 r. udzielającą pozwolenia wodnoprawnego na usługi wodne i na wykonanie urządzeń wodnych; [4] decyzję Starosty Bydgoskiego Nr WN.673.29.2019 z 14 listopada 2019 r. zatwierdzającą projekt budowlany, podział nieruchomości i zezwalającą na realizację inwestycji drogowej<sup>13</sup>.

Projekt budowlany, stanowiący podstawę do uzyskania decyzji ZRID, obejmował branże: drogową i sanitarną. Projekty architektoniczno-budowlane dla poszczególnych branż zawierały opis techniczny oraz część rysunkową składającą się m.in. z planów sytuacyjnych. Oświadczenia sprawdzających wskazywały, że projekty zostały wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Ww. oświadczenia były sporządzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności. Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych<sup>14</sup> zawierały w szczególności: wymagania i odniesienia dotyczące: [1] wyrobów budowlanych; [2] sprzętu; [3] środków transportu; [4] wykonania robót budowlanych; [5] kontroli jakości robót; [6] obmiaru robót; [7] odbioru robót; [8] podstawy płatności; [9] przepisów związanych, w tym norm.

Według treści uzasadnienia w decyzji ZRID przedłożony projekt budowlany był kompletny, miał wymaganą formę, uzyskał niezbędne opinie i uzgodnienia oraz został zatwierdzony przez Starostę Bydgoskiego.

(akta kontroli str. 58-67, 80-86, 198-202, 712-720)

**1.2.** W wyniku analizy wykonalności Inwestycji do realizacji przyjęto wariant charakteryzujący się najlepszym stosunkiem wydatków inwestycyjnych do rezultatów projektu. Wariant ten zakładał wykonanie robót budowlanych związanych z przebudową ok. 1,8 km odcinka drogi powiatowej nr 1539C, obejmujących: wykonanie rowu przydrożnego z wylotem do istniejącego rowu melioracyjnego; przebudowę chodników i zjazdów oraz urządzenie przejść dla pieszych; budowę wyspy dzielącej dla spowolnienia ruchu dla pojazdów wjeżdżających do obszaru zabudowanego od strony Inowrocławia; montaż wyświetlacza prędkości dla pojazdów wjeżdżających do obszaru zabudowanego od strony Inowrocławia; budowę kanalizacji deszczowej z wylotem do istniejącego rowu melioracyjnego; wykonanie ścieku z kostki betonowej z wpustami deszczowymi; poszerzenie istniejącej jezdni bitumicznej do 6,00m; wykonanie nakładki bitumicznej.

(akta kontroli str. 20-22, 424, 434)

**1.3.** Realizację robót budowlanych oraz świadczenie usług nadzoru inwestorskiego ZDP zlecił podmiotom zewnętrznym na podstawie dwóch umów o łącznej wartości 3 879 tys. zł<sup>15</sup>. Za realizację i nadzór nad Inwestycją w ZDP odpowiadało dwóch pracowników, w tym osoba z uprawnieniami budowlanymi<sup>16</sup> oraz zastępca Dyrektora ZDP<sup>17</sup>.

(akta kontroli str. 87-121, 978)

Środki na sfinansowanie Inwestycji były zabezpieczone. W szczególności:

<sup>13</sup> Dalej: „Decyzja ZRID”.

<sup>14</sup> Dalej: „STWiORB”.

<sup>15</sup> Wartość uwzględniająca zmiany wprowadzone aneksami do umów. Wartość pierwotna tych umów wynosiła 3 805,2 tys. zł.

<sup>16</sup> Uprawnienia budowlane do wykonywania samodzielnej funkcji obejmującej kierowanie, nadzorowanie i kontrolowanie techniczne budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg.

<sup>17</sup> Członek Kujawsko-Pomorskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

- Wojewoda Kujawsko-Pomorski udzielił dofinansowania ze środków pochodzących z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w kwocie nie wyższej niż 1 896,5 tys. zł<sup>18</sup>;
- plan wydatków Powiatu Bydgoskiego<sup>19</sup> w rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe” w paragrafie 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” obejmował następujące kwoty:
  - a) na 2018 r.<sup>20</sup> – 77,5 tys. zł na wykonanie dokumentacji projektowej; kwota ta została ujęta w wykazie wydatków niezrealizowanych, niewygasających z upływem 2018 r., przewidzianych do wydatkowania do 30 czerwca 2019 r.;
  - b) na 2019 r.<sup>21</sup> – 50,6 tys. zł na wykupy gruntów;
  - c) na 2020 r.<sup>22</sup> – 8,4 tys. zł na wykupy gruntów;
  - d) na 2021 r.<sup>23</sup> – 3 866,7 tys. zł na roboty budowlane (w tym 1 896,5 tys. zł<sup>24</sup> ze środków pochodzących z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg) i 16,5 tys. zł na wykupy gruntów i nadzór inwestorski;
  - e) na 2022 r. – w wykazie wydatków niezrealizowanych, niewygasających z upływem 2021 r., przewidzianych do wydatkowania do 30 czerwca 2022 r.<sup>25</sup>, ujęto 293,2 tys. zł na roboty budowlane i 12,3 tys. zł na wykupy gruntów i nadzór inwestorski.

(akta kontroli str. 122-135, 721, 722)

**1.4.** We wniosku o dofinansowanie Inwestycji wskazano, że została ona podjęta dla zwiększenia bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci. Poprzez odwodnienie drogi wraz ze skrzyżowaniami miała nastąpić poprawa płynności ruchu, co miało spowodować zmniejszenie emisji hałasu, spalin i pyłu.

(akta kontroli str. 1010-1023)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że ZDP posiadał zabezpieczone środki na sfinansowanie całości Inwestycji. W zakresie działań dotyczących

<sup>18</sup> Por. umowa nr 14P/1/2021/RFRD z 18 sierpnia 2021 r., ze zm.

<sup>19</sup> Przy uwzględnieniu zmian wprowadzanych stosownymi uchwałami Rady Powiatu Bydgoskiego.

<sup>20</sup> Por. uchwałę nr 278/XXXIII/17 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Bydgoskiego na rok 2018 oraz uchwałę nr 20/II/18 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Powiatu Bydgoskiego na rok 2018. Z treści uchwały nr 22/III/18 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wykazu niezrealizowanych wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, wynikało, że kwota 77,5 tys. zł przeznaczona na zadanie pn. „Budowa kanalizacji deszczowej w ciągu drogi powiatowej nr 1539C Nowa Wieś Wielka – Pęchowo ul. Malinowa...” została ujęta w wykazie wydatków niewygasających Powiatu Bydgoskiego w roku budżetowym 2018 – Planie finansowym na rok 2019, z ostatecznym terminem dokonania wydatku w 2019 r. wyznaczonym na 30 czerwca 2019 r.

<sup>21</sup> Por. uchwałę nr 23/II/18 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Bydgoskiego na rok 2019 oraz uchwałę nr 89/VIII/19 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie zmian budżetu Powiatu Bydgoskiego na rok 2019.

<sup>22</sup> Por. uchwałę nr 105/IX/19 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Bydgoskiego na rok 2020 oraz uchwałę nr 158/XVI/20 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie zmian budżetu Powiatu Bydgoskiego na rok 2020.

<sup>23</sup> Por. uchwałę nr 174/XVIII/20 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Bydgoskiego na rok 2021 oraz uchwałę nr 256/XXV/21 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zmian budżetu Powiatu Bydgoskiego na rok 2021. Z treści uchwały nr 257/XXV/21 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wykazu niezrealizowanych wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, wynikało, że kwota 305,5 tys. zł przeznaczona na zadanie pn. „Budowa kanalizacji deszczowej w ciągu drogi powiatowej nr 1539C Nowa Wieś Wielka – Pęchowo ul. Malinowa...” została ujęta w wykazie wydatków niewygasających Powiatu Bydgoskiego w roku budżetowym 2021 – Planie finansowym na rok 2022, z ostatecznym terminem dokonania wydatku w 2022 r. wyznaczonym na 30 czerwca 2022 r.

<sup>24</sup> Por. umowa nr 14P/1/2021/RFRD z 18 sierpnia 2021 r. zawarta między Wojewodą Kujawsko-Pomorskim z Powiatem Bydgoskim, ze zm.

<sup>25</sup> Por. uchwałę nr 257/XXV/21 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wykazu niezrealizowanych wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego

przygotowania Inwestycji i podjętych przed utworzeniem Zarządu przez Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy, odstąpiono od oceny.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Wyłonienie wykonawców inwestycji

2.1. Badanie dokumentacji dotyczącej dwóch zamówień publicznych udzielonych w ramach Inwestycji, o łącznej wartości 3 879 tys. zł<sup>26</sup>, tj.: [1] zamówienia na roboty budowlane<sup>27</sup>; [2] zamówienia na nadzór inwestorski<sup>28</sup>, wykazało w szczególności, że:

- każdorazowo zastosowano prawidłowy tryb udzielenia zamówienia, tj. w jednym przypadku – tryb podstawowy, w jednym przypadku – zapytanie ofertowe;
- w przypadku zamówienia udzielonego w trybie podstawowym: Specyfikacja Warunków Zamówienia<sup>29</sup> zawierała wszystkie wymagane elementy; ogłoszenia o zamówieniach zostały w sposób prawidłowy opublikowane; do przeprowadzenia postępowania powołano komisję przetargową, której członkowie złożyli wymagane oświadczenia; wybrany wykonawca spełniał warunki udziału w postępowaniu; treść złożonej przez niego oferty odpowiadała wymogom zawartym w SWZ; wyboru tej oferty dokonano na podstawie kryteriów określonych w SWZ; wybrano najkorzystniejszą ofertę; o wyniku postępowania w sposób prawidłowy powiadomiono wszystkich biorących w nich udział wykonawców; sporządzono pisemny protokół, w którym rzetelnie udokumentowano przebieg postępowania; treść umowy zawartej z wykonawcą była zgodna z jej projektem w SWZ;
- w przypadku zamówienia udzielonego w trybie zapytania ofertowego: zgodnie z obowiązującą procedurą<sup>30</sup> postępowanie przeprowadzono za pośrednictwem platformy zakupowej<sup>31</sup>; wybrano wykonawcę, który przedstawił ofertę najkorzystniejszą cenowo;
- umowy zawierały każdorazowo zapisy zabezpieczające interesy ZDP (jako zamawiającego), w tym dotyczące: kar umownych (we wszystkich przypadkach), zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz gwarancji (w jednym na dwa przypadki).

(akta kontroli str. 87-121, 290-302, 451-466, 610-624, 700-702)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. ZDP, jako zamawiający, dokonał opisu przedmiotu zamówienia publicznego<sup>32</sup> na roboty budowlane w ramach Inwestycji za pomocą dokumentacji projektowej, która: [1] zawierała niedokładne zwymiarowania lub nie zawierała tych zwymiarowań<sup>33</sup>; [2] nie miała pikietaża (kilometraża) odnoszącego się do poszczególnych projektowanych zmian w zagospodarowaniu terenu, tj. przekroje

<sup>26</sup> Wartość uwzględniająca zmiany wprowadzone aneksami do umów. Wartość pierwotna tych umów wynosiła 3 805,2 tys. zł.

<sup>27</sup> Postępowanie nr 1/2022, w wyniku którego zawarto umowę nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r. na wykonanie robót budowlanych o wartości pierwotnej 3 792,9 tys. zł, po zmianach – 3 866,7 tys. zł.

<sup>28</sup> Postępowanie nr PT-II.422.10.2021, w wyniku którego zawarto umowę nr 40/2021 z 1 lipca 2021 r. na nadzór inwestorski o wartości 12,3 tys. zł.

<sup>29</sup> Dalej: „SWZ”.

<sup>30</sup> Por. zarządzenie Dyrektora ZDP w Bydgoszczy nr 3/2021 z 13 stycznia 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu zamówień publicznych o wartości 130 tys. zł w ZDP w Bydgoszczy.

<sup>31</sup> Por. [Strona internetowa platformy zakupowej](#) (dostęp: 17 stycznia 2023 r.).

<sup>32</sup> Dot. zamówienia publicznego nr 1/2022 pn. „Rozbudowa drogi powiatowej nr 1539C Nowa Wieś Wielka – Pęchowo – ul. Malinowa polegająca na budowie kanalizacji deszczowej, przebudowie rowów przydrożnych, jezdni, chodników i zjazdów”.

<sup>33</sup> Tj.: [1] szerokość zjazdów zwymiarowano z dokładnością do 0,1m, zamiast do 0,01m (por. § 3. ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. Nr 263 poz. 1572, ze zm.) o treści: „Przy wykonywaniu geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych wyniki pomiarów długości oraz współrzędne prostokątne płaskie wyraża się w metrach z precyzją do 0,01 m”); [2] dla części zjazdów brakowało wymiarów co do szerokości jezdni (por. np. zjazd przy posesji nr 8, 41, 66); [3] dla części zjazdów brakowało wymiarów co do szerokości obustronnych poboczy (por. np. zjazd przy posesji nr 8, 37, 66, 68, 107, zjazdy na działki 116/8, 116/9, 116/10, 116/11, 48/8, 48/15, 48/18, 48/21, 48/24).

normalne (poprzeczne) nie były przyporządkowane do pikietaża drogi; [3] miała inny pikietaż drogi w projekcie budowlanym i w pozwoleniu wodnoprawnym<sup>34</sup>; [4] zawierała sprzeczne założenia dotyczące szerokości jezdni<sup>35</sup>; [5] przewidywała rozwiązania polegające na wstawieniu w studnię kanalizacyjną także studni wodościekowej<sup>36</sup>. Skutkowało to naruszeniem art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>37</sup>, zgodnie z którym przedmiot ww. zamówienia należało opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

W swoich wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora ZDP nie odniosła się w pełni do przyczyn nieprawidłowego opisu przedmiotu zamówienia w ww. zakresie. Na podstawie informacji uzyskanych od projektanta wskazała, że projekt sporządzono w oparciu o mapę cyfrową, która określała każdy element drogi współrzędnymi wyniesionymi przez geodetę z wymaganą dokładnością. Przyznała też, że rozwiązanie polegające na wstawieniu w studnię kanalizacyjną studni wodościekowej było wynikiem pomyłki w oznaczeniu elementu.

(akta kontroli str. 424, 428, 727, 730, 737, 743, 779, 780, 799-804, 813, 814, 817-819, 924-929, 947, 948, 962, 973)

NIK zwraca uwagę, że mapy w formie elektronicznej<sup>38</sup> nie były w ww. zakresie prawidłowo i rzetelnie zwymiarowane. Należy wskazać, że dokładność oraz spójność rozwiązań przyjętych w dokumentacji stanowiącej element opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, w szczególności w dokumentacji projektowej, warunkowały prawidłowość wykonania robót w ramach Inwestycji. Mając na uwadze, że dokumentacja projektowa została odebrana 21 października 2019 r., a od momentu utworzenia ZDP (tj. 1 stycznia 2021 r.) do wszczęcia postępowania o udzielenie ww. zamówienia (tj. 6 maja 2021 r.) minęły ponad cztery miesiące, ZDP jako zamawiający nie był pozbawiony możliwości dokonania przeglądu oraz stosownej weryfikacji tej dokumentacji.

2. ZDP nie zawarł w opisie przedmiotu zamówienia<sup>39</sup> na roboty budowlane w ramach Inwestycji wymagań w zakresie dostępności dla osób niewidomych i słabowidzących oraz projektowania z przeznaczeniem dla tych użytkowników, pomimo że ww. zamówienie przeznaczone było do użytku osób fizycznych. Skutkowało to naruszeniem art. 100 ust. 1 nupzp, zgodnie z którym w ww. przypadku opis przedmiotu zamówienia należało sporządzić z uwzględnieniem wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników, chyba że nie było to uzasadnione charakterem przedmiotu zamówienia. W konsekwencji na dwóch przejściach dla

<sup>34</sup> Według projektu budowlanego branży sanitarnej – planu sytuacyjno-wysokościowego odwodnienia terenu (rysunek nr 1) rowu przydrożny, urządzenia wodne w postaci wylotów nr 1-5 drenów do rowu przydrożnego, przepust drogowy był zlokalizowany między km 1+700 i km 1+805, a według decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego nr BD.ZUZ.1.421.238.2019.PK z 30 sierpnia 2019 r. oraz załącznika do operatu wodnoprawnego – planu urządzeń wodnych (rysunek nr 1) rów przydrożny, urządzenia wodne w postaci wylotów nr 1-5 drenów do rowu przydrożnego, przepust drogowy był zlokalizowany między km 1+934 i km 2+047.

<sup>35</sup> Tj.: [1] w opisie technicznym projektu budowlanego branży drogowej w pkt. 2 pn. „Zakres opracowania” wskazano, że: „Opracowanie obejmuje (...) poszerzenie istniejącej jezdni bitumicznej do 6,00m”; w informacji do opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w pkt. 1 pn. „Zakres robót dla całego zamierzenia budowlanego” wskazano, że: „Opracowanie obejmuje (...) poszerzenie istniejącej jezdni bitumicznej do 6,00m”; w SWZ w pkt. II.3 w ramach opisu przedmiotu zamówienia wskazano, że: „W szczególności roboty będą polegały na: (...) poszerzeniu istniejącej jezdni bitumicznej do 6,00m”; [2] na pięciu przekrojach normalnych przewidziano jezdnię bitumiczną o szerokości 5,40m i 30cm ściek po obu stronach.

<sup>36</sup> Por.: [1] studnia kanalizacyjna D44 i studnia wodościekowa z wpustem deszczowym W3; [2] studnia kanalizacyjna D38 i studnia wodościekowa z wpustem deszczowym W11. Por. też protokół oględzin NIK z 21 lipca 2023 r. (pkt. 1.1 i 1.14).

<sup>37</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: „Prawo zamówień publicznych” lub „nupzp”.

<sup>38</sup> Tj. w formacie dwg.

<sup>39</sup> W szczególności w dokumentacji projektowej oraz specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (por. art. 103 ust. 1 nupzp).

pieszych wyznaczonych w ramach Inwestycji nie zastosowano oznakowania dla osób niewidomych i słabowidzących (odpowiednio dotykowego i kontrastowego)<sup>40</sup>.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ZDP w okresie przygotowywania ww. postępowania nie było jednoznacznych wskazań co do sposobu realizacji obowiązku określonego w art. 100 nupzp. Dlatego też uznano, że charakter robót nie uzasadniał konieczności ujęcia w dokumentacji postępowania o udzielenie ww. zamówienia szczegółowego opisu wykonywania robót pod kątem zapewnienia dostępności dla osób niewidomych i słabowidzących. ZDP opierał się na posiadanej dokumentacji projektowej, zleconej w 2018 r. i odebranej w październiku 2019 r., która w całości stanowiła opis przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli str. 290-437, 610-624, 628, 629, 635-637, 734, 735, 572, 754)

NIK zwraca uwagę, że ww. zamówienie na roboty budowlane dotyczyło rozbudowy drogi publicznej, a tym samym opis przedmiotu tego zamówienia powinien uwzględniać potrzeby wszystkich jej użytkowników, w tym w szczególności osób niewidomych i słabowidzących. Należy wskazać, że Inwestycja została podjęta m.in. w celu zwiększenia bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

3. ZDP dopuścił do sytuacji, w której aneks nr 2 do umowy nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r. na roboty budowlane, zwiększający wartość zamówienia o kwotę 73,8 tys. zł brutto, zawarto 15 listopada 2021 r., pomimo, że do tego dnia wykonawca nie przedłożył gwarancji bankowej uwzględniającej odpowiednie zwiększenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Należy to uznać za działanie nierzetelne w zakresie zabezpieczenia praw Zarządu przy realizacji Inwestycji, jako inwestora. Gwarancja bankowa uwzględniająca odpowiednie zwiększenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy została wystawiona i wniesiona dopiero 6 grudnia 2021 r., tj. 21 dni po dacie zawarcia aneksu nr 2 zwiększającego wartość umowy.

Zastępca Dyrektora ZDP wyjaśnił, że procedura przygotowania aneksu nr 2 do ww. umowy na roboty budowlane, zwiększającego zakres robót i wysokość wynagrodzenia wykonawcy, rozpoczęła się w dniu podpisania protokołu konieczności, tj. 28 października 2021 r. Informację dotyczącą rozpoczętej procedury ubiegania się o zmianę (zwiększenie) zabezpieczenia należytego wykonania umowy w formie gwarancji bankowej, wykonawca przekazał 10 listopada 2021 r. Mając na uwadze tą informację i nie chcąc dopuścić do wstrzymania wykonawcy w realizacji robót, podjęto decyzję o formalnym zawarciu aneksu do umowy 15 listopada 2021 r. i wyznaczeniu daty wniesienia zabezpieczenia do 22 listopada 2021 r. Uzgodnienia dotyczące gwarancji bankowej przedłużyły się i ostatecznie wystawiono ją wykonawcy dopiero 6 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 323-325, 461-468, 610-617, 629, 637, 638)

Zgodnie z treścią rozdziału X SWZ<sup>41</sup> od wykonawcy wymagano wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy przed zawarciem umowy, a także przedłożenia potwierdzenia zwiększenia (wydłużenia) zabezpieczenia w przypadku wydłużenia terminu realizacji zamówienia lub/i zwiększenia kwoty wynagrodzenia. W ww. przypadku aneks do umowy dotyczył zwiększenia zakresu i wartości robót, dlatego też w ocenie NIK należało wstrzymać się z podpisaniem

<sup>40</sup> Por. protokół oględzin NIK z 21 lipca br., w tym zdjęcia nr 37-39 i 44-47.

<sup>41</sup> SWZ stanowiła integralną część umowy nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r.



tego aneksu do momentu wniesienia zwiększonego zabezpieczenia przez wykonawcę.

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt, że wykonawcy badanych zamówień zostali wyłonieni przy zachowaniu zasady konkurencyjności. Umowy na roboty budowlane oraz na nadzór inwestorski zawierały zapisy zabezpieczające interesy ZDP. Negatywnie należy jednak ocenić, że opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane dokonano za pomocą dokumentacji zawierającej niedokładne i niespójne zapisy, jednocześnie z pominięciem wymagań w zakresie dostępności Inwestycji dla osób niewidomych i słabowidzących.

#### OBSZAR

### 3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

#### Opis stanu faktycznego

#### 3.1. W ramach Inwestycji ZDP zawarł umowy:

- nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r. na rozbudowę drogi powiatowej nr 1539C Nowa Wieś Wielka – Pęchowo – ul. Malinowa, polegającą na budowie kanalizacji deszczowej, przebudowie rowów przydrożnych, jezdni, chodników i zjazdów” (na kwotę 3 866,7 tys. zł). Przedmiot umowy uwzględniał przyjęty wariant inwestycyjny i obejmował w szczególności: wykonanie rowu przydrożnego z wylotem do istniejącego rowu melioracyjnego; przebudowę chodników oraz urządzenie przejścia dla pieszych; budowę wyspy dzielącej dla spowolnienia ruchu dla pojazdów wjeżdżających do obszaru zabudowanego od strony Inowrocławia (montaż prefabrykowanych wysp); montaż wyświetlacza prędkości dla pojazdów wjeżdżających do obszaru zabudowanego od strony Inowrocławia; budowę kanalizacji deszczowej z wylotem do istniejącego rowu melioracyjnego; wykonanie ścieku z kostki betonowej z wpustami deszczowymi; poszerzenie istniejącej jezdni bitumicznej do 6,00m; wykonanie nakładki bitumicznej z regulacją przekroju poprzecznego dla zapewnienia odwodnienia drogi. Do obowiązków wykonawcy należało w szczególności: prowadzenie dokumentacji robót (por. § 8 ust. 8 lit. a ww. umowy), powołanie kierownika budowy (...) na cały czas trwania umowy. (por. § 8 ust. 8 lit. b ww. umowy), wykonanie robót (...) zgodnie z właściwymi przepisami prawa oraz zasadami sztuki budowlanej, aktualnym stanem wiedzy fachowej, technicznej i technologicznej (por. § 8 ust. 8 lit. d ww. umowy);
- nr 40/2021 z 1 lipca 2021 r. na wykonanie obowiązków pełnienia nadzoru inwestorskiego dla prowadzonej Inwestycji w zakresie branż: drogowej i sanitarnej (na kwotę 12,3 tys. zł). Do obowiązków inspektorów nadzoru należało w szczególności: reprezentowanie zamawiającego na placu budowy przez sprawowanie kontroli nad zgodnością realizacji inwestycji z projektem budowlanym (...), obowiązującymi przepisami, zasadami wiedzy technicznej, obowiązującymi standardami, zasadami sztuki (...) – por. § 3 ust. 3 pkt. 1 tej umowy; wyegzekwowanie od wykonawcy robót budowlanych oraz sprawdzenie i potwierdzenie kompletności dokumentacji powykonawczej (...) – por. § 3 ust. 3 pkt. 14 tej umowy.

Przedmiot umowy na roboty budowlane został zrealizowany terminowo<sup>42</sup>, inspektor nadzoru inwestorskiego potwierdził faktyczne wykonanie ww. robót oraz zaakceptował ich rozliczenie rzeczowe i finansowe. Koszty wynagrodzenia

<sup>42</sup> Zgodnie z § 3 ust. 4 oraz § 15 ust. 3 umowy nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r. na roboty budowlane, wykonawca miał zrealizować roboty budowlane do 11 lutego 2022 r., przy czym za datę zakończenia robót przyjęto datę zgłoszenia do odbioru. Kierownik budowy dokonał zgłoszenia robót do odbioru, a inspektor nadzoru potwierdził zakończenie głównych prac i dopuścił możliwość przystąpienia do czynności odbiorowych 11 lutego 2022 r.

poniesione przez ZDP z tytułu wykonania robót budowlanych<sup>43</sup> oraz pełnionego nadzoru inwestorskiego były zgodne z kwotami wynikającymi z zawartych umów.

(akta kontroli str. 87-121, 482-491, 536, 537, 574, 575, 623, 627, 702, 719, 720)

**3.2.** W trakcie realizacji Inwestycji założenia dotyczące wykonania robót budowlanych wynikających z umowy nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r. uległy zmianie, w szczególności:

- pierwotny termin wykonania robót, tj. 25 listopada 2021 r., ostatecznie ustalono na 11 lutego 2022 r., co było spowodowane m.in.: [1] warunkami atmosferycznymi odbiegającymi od typowych, uniemożliwiającymi prawidłowe, zgodnie z STWiORB, wykonanie robót<sup>44</sup>, a także koniecznością wykonania robót dodatkowych nieobjętych dokumentacją projektową, zwiększających wartość Inwestycji<sup>45</sup>;
- wykonano roboty dodatkowe, które dotyczyły m.in.<sup>46</sup>: [1] poszerzenia projektowanych zjazdów do szerokości istniejących bram; [2] zmiany wyokrąglenia krawędzi oraz zmiany szerokości jezdni wjazdów na posesje właścicieli prowadzących działalność z użyciem pojazdów ciężarowych; [3] wykonania dodatkowych wjazdów na posesje posiadające oddzielne wjazdy do garażu pod domem i na pozostałą część posesji; [4] wymiany zużytych słupków przeszkodowych U-12c dla umożliwienia parkowania samochodów w miejscach handlowych.

(akta kontroli str. 87-116, 467-471)

**3.3.** Na podstawie dokumentacji powykonawczej dla Inwestycji stwierdzono, że przekazanie placu budowy oraz przystąpienie do realizacji robót budowlanych przez wykonawcę umowy nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r. nastąpiło odpowiednio 13 lipca 2021 r. i 15 lipca 2021 r., a zakończenie tych robót<sup>47</sup> - 11 lutego 2022 r. Odbiór końcowy robót budowlanych od ww. wykonawcy rozpoczęto 21 lutego 2022 r., a następnie kontynuowano 4 marca 2022 r. Ostatecznie protokół odbioru końcowego podpisano 15 marca 2022 r. W protokole tym potwierdzono prawidłowe wykonanie robót pod względem technicznym oraz usunięcie stwierdzonych braków i usterek, nie wniesiono zastrzeżeń do jakości wykonania i użytych materiałów, stwierdzono zgodność przedstawionych przez wykonawcę obmiarów z robotami faktycznie wykonanymi na łączną wartość 3 866,7 tys. zł. Decyzją z 29 kwietnia 2022 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy udzielił pozwolenia na użytkowanie Inwestycji.

We wniosku rozliczającym dofinansowanie Inwestycji wskazano, że poprzez odwodnienie drogi wraz ze skrzyżowaniami nastąpiła poprawa płynności ruchu, co spowodowało zmniejszenie emisji hałasu, spalin i pyłu.

(akta kontroli str. 477-484, 536, 537, 556, 574, 575, 1024-1034)

**3.4.** Warunki dotyczące kontroli jakości robót budowlanych w ramach Inwestycji zostały określone w Programach Zapewnienia Jakości<sup>48</sup> opracowanych przez kierownika budowy i obejmujących w szczególności: [1] budowę kanalizacji deszczowej (tj. zasady prowadzenia robót związanych z budową nowych kanałów deszczowych odwodniających drogę); [2] nawierzchnię z betonu asfaltowego – warstwę wiążącą i ścieralną (tj. wykonanie warstw z mieszanek mineralno-asfaltowych); [3] nawierzchnię z mieszanki kruszywa niezwiązanego (tj. ułożenie

<sup>43</sup> Cena ryczałtowa.

<sup>44</sup> Por. aneks nr 3 z 20 grudnia 2021 r. oraz aneks nr 4 z 10 stycznia 2022 r.

<sup>45</sup> Por. aneks nr 2 z 15 listopada 2021 r.

<sup>46</sup> Por. uzasadnienie z 2 listopada 2021 r. dot. protokół konieczności na wykonanie robót dodatkowych z 28 października 2021 r.

<sup>47</sup> Zgodnie z § 15 ust. 3 umowy nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r. za datę zakończenia robót przyjęto datę zgłoszenia do odbioru.

<sup>48</sup> Dalej: „PZJ”.

warstw podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie); [4] wykonanie oznakowania poziomego, pionowego, urządzeń zabezpieczających ruch pieszych, urządzeń do ograniczania prędkości pojazdów; [5] roboty brukarskie (tj. nawierzchnię z betonowej kostki brukowej, krawężniki betonowe, betonowe obrzeża chodnikowe, ścieki z brukowej kostki betonowej); [6] roboty wykończeniowe (tj. skarpy umocnione płytami ażurowymi, przepusty); [7] roboty ziemne (tj. wykopy w gruntach nieskalistych, profilowanie i zagęszczanie podłoża); [8] roboty rozbiórkowe (tj. rozbiórki elementów dróg oraz frezowanie nawierzchni asfaltowych na zimno); [9] roboty związane z usuwaniem drzew i krzewów; [10] roboty związane z wykonaniem i pielęgnacją zieleni drogowej.

W dzienniku budowy znajdowały się wpisy potwierdzające dokonywanie bieżącej kontroli w celu zapewnienia odpowiedniej jakości robót budowlanych, dotyczące: wykonania badań odkrywkowych, tj. badań sondą zagęszczenia gruntu; zalecenia zwiększenia tempa prac w okresie dobrej pogody; konieczności zdyscyplinowania podwykonawców robót brukarskich i kompleksowego wykonywania tych robót w danej lokalizacji; konieczności uporządkowania budowy; poprawy niedbale ułożonego ścieku, itp.

ZDP zlecał badania zewnętrzne, tj.: [1] zagęszczenia gruntu przy posadowieniu studni (badanie nie wykazało nieprawidłowości); [2] grubości opaski tłuczniowej (stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieodpowiedniej grubości warstwy tłucznia oraz zanieczyszczeń; dokonano stosownych uzupełnień i wymiany warstwy tłucznia). Dokumentacja z badań przeprowadzonych przez wykonawcę w trakcie realizacji robót stanowiła część dokumentacji powykonawczej (operatu kolaudacyjnego)<sup>49</sup>.

(akta kontroli str. 552-575, 625, 626, 644, 660, 716-720)

**3.5. Nadzór nad realizacją Inwestycji** zapewniony był przez wykonawcę usługi nadzoru inwestorskiego<sup>50</sup>, tj. inspektora nadzoru branży drogowej oraz inspektora nadzoru branży sanitarnej, posiadających stosowne uprawnienia do wykonywania swoich obowiązków. Informacje dotyczące sprawowanego nadzoru, uwagi i zalecenia były wpisywane w dzienniku budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego uczestniczył w szczególności w: [1] przekazaniu placu budowy<sup>51</sup>; [2] odbiorach częściowych robót (zatwierdzał podsumowanie ilości i wartości wykonanych robót)<sup>52</sup>; [3] naradach/spotkaniach dotyczących: analizy stanu zaawansowania robót na placu budowy, postępu prac związanych z usuwaniem usterek stwierdzonych w toku odbioru robót; [4] odbiorze końcowym robót<sup>53</sup>; [5] odbiorach robót poprawkowych w okresie gwarancji<sup>54</sup>; [6] sporządzeniu protokołu konieczności na wykonanie robót dodatkowych (opiniując zestawienie robót dodatkowych – kosztorys ofertowy)<sup>55</sup>.

(akta kontroli str. 117-121, 467-491, 552-575, 719, 720)

ZDP korzystał z praw zabezpieczających jego interes przewidzianych w umowie nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r. na roboty budowlane, tj. egzekwował naprawy gwarancyjne<sup>56</sup>. W ramach umowy nr 40/2021 z 1 lipca 2021 r. na nadzór inwestorski ZDP nie korzystał z ww. praw.

<sup>49</sup> Por. operat kolaudacyjny, pkt. 4 pn. „Protokoły badań i sprawdzeń”.

<sup>50</sup> Tj. wykonawcę umowy na świadczenie usług inspektora nadzoru inwestorskiego nr 40/2021 z 1 lipca 2021 r. na kwotę 12,3 tys. zł, zawartej z ZDP. Dalej: „inspektor nadzoru inwestorskiego”.

<sup>51</sup> Por. protokół z 13 lipca 2021 r.

<sup>52</sup> Por. protokoły z: 30 września 2021 r., 22 października 2021 r., 26 listopada 2021 r., 20 grudnia 2021 r., 10 lutego 2022 r.

<sup>53</sup> Por. protokoły z: 21 lutego 2022 r., 4 marca 2022 r., 15 marca 2022 r.

<sup>54</sup> Por. protokoły z: 9 sierpnia 2022 r., 17 października 2022 r., 9 listopada 2022 r.

<sup>55</sup> Por. protokół z: 28.10.2021 r. (stanowiący załącznik do aneksu nr 2 z 15.11.2021 r. do umowy na roboty budowlane).

<sup>56</sup> W szczególności: [1] naprawę nawierzchni bitumicznej i z kostki betonowej przy krawędzi i studniach rewizyjnych; [2] oczyszczenie kanalizacji sanitarnej; [3] uzupełnienie grubości opaski tłuczniowej; [4] zmianę położenia kratek ściekowych;

(akta kontroli str. 626, 632, 661)

3.6. W toku oględzin<sup>57</sup> DP 1539C<sup>58</sup> na odcinku od km 0+000 do km 1+800 stwierdzono, że wykonano m.in.: [1] jezdnię bitumiczną o szerokości 5,40 m, z dwoma pasami ruchu (po jednym w każdym kierunku), z wbudowaną siatką z włókien szklano-węglowych<sup>59</sup>, warstwą wiążącą o grubości<sup>60</sup> od 3,2 cm do 5,3 cm oraz warstwą ścieralną o grubości<sup>61</sup> od 3,2 cm do 5,3 cm; [2] ściek z trzech rzędów kostki betonowej przy krawężniku wzdłuż jezdni (po obu stronach); [3] krawężniki; [4] zjazdy indywidualne; [5] wyspę kanalizującą ruch ze znakiem pionowym C9 „nakaz jazdy z prawej strony znaku” dla każdego kierunku ruchu, umieszczonym na słupku przeszkodowym U-5a; [6] dwa przejścia dla pieszych z zaniżoną nawierzchnią, z oznakowaniem poziomym P-10 „przejście dla pieszych” i P-14 „linia warunkowego zatrzymania” przed i za przejściem, z aktywnym oznakowaniem pionowym D-6 „przejście dla pieszych”; [7] przystanek autobusowy z oznakowaniem pionowym D-15 „przystanek autobusowy” [8] ciągi piesze z kostki betonowej; [9] studnie wodościekowe i studnie kanalizacyjne; [10] rów przydrożny melioracyjny; [11] radar z wyświetlaczem prędkości; [12] elementy oznakowania pionowego (m.in. tablice prowadzące ciągłe U-3c, lustro U-18b, słupki blokujące U-12c, znaki: A-16 „przejście dla pieszych”, B-36 „zakaz zatrzymywania się”, D-1 „droga z pierwszeństwem”, D-42 „początek obszaru zabudowanego”, D-43 „koniec obszaru zabudowanego”); [13] elementy oznakowania poziomego (m.in. znaki: P-4 „linia podwójna ciągła”, P7-a „linia krawężniowa przerywana szeroka”, P-13 „linia zatrzymania / trójkąt podporządkowania”, P-17 „linia wyznaczająca przystanek”, P-21a „powierzchnia wyłączona z ruchu”).

(akta kontroli str. 723-725, 727-755, 986-1003)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Zarząd nierzetelnie sprawował nadzór nad przebiegiem inwestycji, ponieważ w ramach umowy na roboty budowlane nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r. dopuścił do sytuacji, w której osoba ustanowiona jako kierownik budowy z ramienia wykonawcy (zgodnie z § 4 ust. 1 tej umowy) faktycznie nie wykonywała swoich obowiązków (określonych w art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>62</sup> oraz w § 4 ust. 3 ww. umowy), tj. nie prowadziła dokumentacji budowy oraz nie przebywała na terenie budowy w trakcie wykonywania robót budowlanych, o czym świadczył m.in.:
  - a) brak wpisów kierownika budowy w dzienniku budowy w okresie od 16 lipca 2021 r. do 31 stycznia 2022 r.;
  - b) brak udziału kierownika budowy w odbiorach częściowych robót dokonanych na podstawie: [1] protokołu z 30 września 2021 r.<sup>63</sup>; [2] protokołu z 22 października 2021 r.<sup>64</sup>; [3] protokołu z 26 listopada 2021 r.<sup>65</sup>; [4] protokołu z 20 grudnia 2021 r.<sup>66</sup>

[5] uzupełnienie humusem i obsianie trawą; [6] naprawę uszkodzonych krawężników. Por. protokoły odbioru robót poprawkowych z: 9 sierpnia 2022 r., 17 października 2022 r., 9 listopada 2022 r. Por. też sekcję dotyczącą utrzymania dróg.

<sup>57</sup> Oględziny DP 1539C NIK przeprowadziła 21 lipca 2023 r. oraz 13 listopada 2023 r.

<sup>58</sup> Droga klasy technicznej Z.

<sup>59</sup> Według próbek z odwiertów wykonanych w siedmiu wybranych lokalizacjach.

<sup>60</sup> Według próbek z odwiertów wykonanych w siedmiu wybranych lokalizacjach.

<sup>61</sup> Według próbek z odwiertów wykonanych w siedmiu wybranych lokalizacjach.

<sup>62</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

<sup>63</sup> Za okres od 25.06.2021 r. do 30.09.2021 r.

<sup>64</sup> Za okres od 01.10.2021 r. do 22.10.2021 r.

<sup>65</sup> Za okres od 23.10.2021 r. do 26.11.2021 r.

<sup>66</sup> Za okres od 27.11.2021 r. do 20.12.2021 r.

Zastępca Dyrektora ZDP wyjaśniła, że ZDP nie posiadał wiedzy na temat problemów kadrowych wykonawcy robót. Dziennik budowy był prowadzony przez kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego, który był przedstawicielem inwestora na budowie. Brak wpisów był wynikiem opóźnień w rozpoczęciu robót oraz niedbałego prowadzenia budowy przez jej kierownika. Nieobecność kierownika przy odbiorach częściowych wynikała ze złej organizacji pracy wykonawcy oraz nierzetelnego wypełniania obowiązków służbowych przez kierownika budowy, skutkiem czego było rozwiązanie z nim umowy o pracę. W czasie kontaktów na budowie inspektor nadzoru inwestorskiego nie zgłaszał nieprawidłowości w prowadzeniu dokumentacji budowy.

(akta kontroli str. 87-116, 472-475, 552-575, 960, 961, 971, 972)

2. Za niezgodne z § 4 ust. 2 umowy na roboty budowlane nr 39/2021 oceniono dopuszczenie przez Zarząd do pełnienia obowiązków kierownika budowy przez osobę (tj. kierownika robót drogowych<sup>67</sup>), która nie posiadała kwalifikacji co najmniej równych kwalifikacjom wymaganych przez ZDP (jako zamawiającego) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego<sup>68</sup> prowadzącym do zawarcia ww. umowy i która nie uzyskała pisemnej akceptacji ZDP wyrażonej w formie aneksu do tej umowy.

Zastępca Dyrektora ZDP wyjaśniła, że wniosek o czasową zmianę kierownika budowy ustnie zasygnalizował wykonawca, motywując to częstą jego nieobecnością. ZDP zaakceptował proponowaną kandydaturę, licząc na krótkotrwały okres zastępstwa. Epidemia COVID wymusiła zastępstwo w dłuższym okresie, a osoba zastępująca kierownika budowy do obowiązków na budowie nie przywiązywała należytej uwagi i złożyła wypowiedzenie stosunku pracy.

(akta kontroli str. 87-116, 472-475, 552-606, 961, 972)

Wymóg zapewnienia przez wykonawcę kierownika budowy o konkretnych uprawnieniach został wskazany już na etapie przeprowadzanego postępowania na zamówienie publiczne. Niespełnienie tego warunku przez oferenta na etapie analizy ofert mogło spowodować, że nie wygrałby on przetargu, ponieważ niedotrzymanie tego warunku na etapie realizacji inwestycji potencjalnie wpływałoby negatywnie na jej wykonanie.

3. Za nierzetelne należy uznać, że w ramach nadzoru nad realizacją umowy na roboty budowlane nr 39/2021 ZDP nie zapewnił zgodności „Projektu stałej organizacji ruchu dla drogi powiatowej nr 1539C Nowa Wieś Wielka – Pęchowo – ul. Malinowa”<sup>69</sup> (zatwierdzonego dla jezdni o szerokości 5,50m) z projektem

<sup>67</sup> O realizacji obowiązków kierownika budowy przez kierownika robót drogowych świadczyły m.in.:

- wpisy kierownika robót drogowych w dzienniku budowy w okresie od 16 lipca 2021 r. do 31 stycznia 2022 r., tj. w okresie, w którym w dzienniku brak było jakichkolwiek wpisów kierownika budowy;
- udział kierownika robót drogowych, jako jedyne przedstawiciela wykonawcy, w odbiorach częściowych robót dokonanych na podstawie: [1] protokołu z 30 września 2021 r.; [2] protokołu z 22 października 2021 r.; [3] protokołu z 26 listopada 2021 r.; [4] protokołu z 20 grudnia 2021 r.;
- zatwierdzanie przez kierownika robót drogowych, jako jedyne przedstawiciela wykonawcy, rozliczeń ilości i wartości ww. odebranych robót stanowiących podstawę płatności za faktury VAT wystawione przez wykonawcę nr: BD\_TN/FVB/2109/00006 z 30 września 2021 r., BD\_TN/FVB/2110/00002 z 22 października 2021 r., BD\_TN/FVB/2111/00006 z 26 listopada 2021 r., BD\_TN/FVB/2112/00005 z 20 grudnia 2021 r.; w dwóch przypadkach odbiór i rozliczenie obejmowało również roboty branży sanitarnej.

Faktyczną realizację obowiązków kierownika budowy przez kierownika robót potwierdził w swoich wyjaśnieniach inspektor nadzoru inwestorskiego, wskazując, że: „formalny kierownik budowy faktycznie pełnił inne obowiązki w firmie, natomiast oficjalny kierownik robót de facto ciągnął tą budowę”.

<sup>68</sup> Por. dokumentacja dot. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr 1/2022. Fakt niespełniania przez ww. osobę wymagań do pełnienia funkcji kierownika budowy, określonych w rozdziale III pkt. 7.2 lit. d tiret 2 Specyfikacji Warunków Zamówienia, potwierdziła treść wezwania do złożenia wyjaśnień z 7 czerwca 2021 r., skierowanego przez ZDP w Bydgoszczy do wykonawcy w toku postępowania o udzielenie tego zamówienia. W odpowiedzi na to wezwanie wykonawca wskazał inną osobę do pełnienia tej funkcji.

<sup>69</sup> Według informacji uzyskanych od ZDP stałą organizację ruchu dla DP 1539C wprowadzono 15 marca 2022 r.

budowlanym (zatwierdzonym dla drogi kategorii „Z” o szerokości jezdni 6,00m), a ponadto nie zapewnił wykonania oznakowania zgodnego z ww. projektem organizacji ruchu<sup>70</sup>, tj.:

- za skrzyżowaniem z ul. Jagodową (w kierunku Nowej Wsi Wielkiej), przed skrzyżowaniem z ul. Kanałową, Polną i Jarzębinową umieszczono znak B-33 „ograniczenie prędkości do 40 km/h”<sup>71</sup> (por. zdjęcie nr 35), który nie został przewidziany w projekcie stałej organizacji ruchu;
- przed i za skrzyżowaniem z ul. Topolową nie umieszczono znaków D-1 „droga z pierwszeństwem”<sup>72</sup> przewidzianych w projekcie stałej organizacji ruchu;
- na wysokości posesji nr 113 nie umieszczono znaku A-4 „niebezpieczne zakręty”<sup>73</sup> przewidzianego w projekcie stałej organizacji ruchu;
- przy wyspie kanalizującej ruch (po obu stronach drogi) nie umieszczono znaków P-7b „linia krawędziowa ciągła, wyznaczająca krawędź jezdni”, przewidzianych w projekcie stałej organizacji ruchu.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ZDP za brak zgodności projektu stałej organizacji ruchu dla DP 1539C z projektem budowlanym odpowiadał pracownik weryfikujący projekt, a za nieprawidłowe oznakowanie DP 1539C – inspektor nadzoru inwestorskiego oraz kierownik budowy.

(akta kontroli str. 492-535, 727-755, 857-871, 961, 962, 972)

NIK nie kwestionuje faktu, że za prawidłowe ustawienie znaków drogowych i oznakowanie drogi w ramach zawartych umów odpowiadali inspektor nadzoru inwestorskiego i kierownik budowy. Należy jednak wskazać, że za odbiór projektu stałej organizacji ruchu oraz za odbiór robót w zakresie oznakowania dla DP 1539C odpowiadał ZDP jako inwestor.

4. W ramach nadzoru nad realizacją umowy na roboty budowlane nr 39/2021 ZDP nie zapewnił rzetelnego odbioru ostatecznego robót, w szczególności:

- a) ZDP dokonał odbioru robót stanowiących odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, dla których nie uzyskano zgody na takie odstępstwo, wymaganej w art. 9 ust. 2 Prawa budowlanego, co dotyczyło:

[1] zjazdu indywidualnego o szerokości jezdni mniejszej niż 3,00m<sup>74</sup>, tj. niespełniającego wymogów określonych w § 79 pkt. 1 lit. a<sup>75</sup> rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>76</sup>;

[2] zjazdu publicznego<sup>77</sup> z zastosowanym skosem wjazdowym, bez wyokrąglenia, co było niezgodne z § 78 ust. 2 pkt. 2<sup>78</sup> ww. rozporządzenia;

<sup>70</sup> Por. protokół oględzin NIK z 21 lipca br.

<sup>71</sup> Por. protokół oględzin NIK z 21 lipca br., w tym zdjęcie nr 35.

<sup>72</sup> Por. protokół oględzin NIK z 21 lipca br.

<sup>73</sup> Por. protokół oględzin NIK z 21 lipca br.

<sup>74</sup> Por. zjazd indywidualny na posesję nr 19 o szerokości jezdni wynoszącej 2,80m. Por. protokół oględzin NIK z 21 lipca 2023 r. (pkt. 1.4).

<sup>75</sup> O treści: „(...) szerokość całkowita, mierzona prostopadle do osi zjazdu, nie mniejsza niż 4,50 m, w tym: a) szerokość jezdni, bez uwzględnienia wyokrąglenia lub skosów, o których mowa w pkt 2 - nie mniejsza niż 3,00 m (...)”.

<sup>76</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 124, ze zm., dalej: „rozporządzenia z 2 marca 1999 r.”

<sup>77</sup> Tj. na zjeździe z ul. Okrężnej (między działkami 47/11 i 47/12). Por. protokół oględzin NIK z 21 lipca 2023 r. (pkt. 1.20).

<sup>78</sup> O treści: „Zjazd publiczny powinien spełniać następujące wymagania: (...) przecięcie krawędzi jezdni zjazdu i drogi wyokrąglone łukiem kołowym o promieniu nie mniejszym niż 5,00 m (...)”.

[3] odcinków drogi klasy „Z” o szerokości jezdni mniejszej niż 6,00m (tj. o szerokości pasa ruchu mniejszej niż 3,00m)<sup>79</sup>, niespełniających wymogów dla drogi tej klasy określonych w § 15 ust. 1 pkt. 4<sup>80</sup> ww. rozporządzenia;

[4] odcinków chodnika<sup>81</sup> o szerokości mniejszej niż 2,00 m, tj. niespełniających wymogów § 44 ust. 2<sup>82</sup> ww. rozporządzenia;

b) ZDP dokonał odbioru robót wykonanych niezgodnie z zasadami sztuki budowlanej, w szczególności:

[1] ścieków przykrawężnikowych bez doprowadzenia do kratki studni wodościekowej<sup>83</sup>;

[2] kraterów wodościekowych wywyższonych w stosunku do ścieku przykrawężnikowego, przy jednoczesnym zaniżeniu krawężnika do poziomu nawierzchni jezdni<sup>84</sup>;

[3] krawężników ze spękaniem<sup>85</sup>;

[4] studni kanalizacyjnych zlokalizowanych w chodniku, z kratką wodościekową zamiast pokrywy<sup>86</sup>;

[5] studni teletechnicznej z ramą wchodzącą w krawężnik, z pozostawioną przestrzenią między ramą a ściekiem przykrawężnikowym<sup>87</sup>;

[6] studni wodościekowych, w przypadku których oś studni była przesunięta względem kratki wodościekowej<sup>88</sup> oraz w przypadku których brakowało podparcia – podłoża dla podbudowy, a przy kratce widoczne były ślady robót poprawkowych w warstwie ścieralnej drogi<sup>89</sup>;

[7] studni kanalizacyjnych, w przypadku których: /1/ górne części, tj. tzw. zwężki włączkowe, zostały wykonane z kostki betonowej zamiast z elementów

<sup>79</sup> Wg pomiarów dokonanych w toku oględzin 21 lipca br.: [1] na wysokości posesji nr 11, za skrzyżowaniem z ul. Jagodową (w kierunku Pęcłowa), na wysokości posesji nr 24, przed skrzyżowaniem z ul. Konwaliową (w kierunku Pęcłowa), na wysokości posesji nr 31 za skrzyżowaniem z ul. Konwaliową (w kierunku Pęcłowa), na wysokości posesji nr 48 za skrzyżowaniem z ul. Topolową (w kierunku Pęcłowa), na wysokości znaku A16 „Przejście dla pieszych” w km 0+919 (w kierunku Pęcłowa), na wysokości posesji 117 przed wjazdem na posesję (w kierunku Pęcłowa) szerokość jezdni bitumicznej wynosiła 5,40m (tj. szerokość pasa ruchu wynosiła 2,70m); [2] przy wyspie spowalniającej ruch szerokość jezdni bitumicznej wynosiła 5,20m (tj. szerokość pasa ruchu wynosiła 2,60m). Zgodnie z opinią biegłego z dziedziny budowy, projektowania i nadzoru w budownictwie drogowym, powołanego w toku kontroli NIK, do szerokości jezdni (składającej się z pasów ruchu) nie należało wliczać 0,30m ścieku przykrawężnikowego po obu stronach jezdni.

<sup>80</sup> O treści: „Szerokość pasów ruchu, z zastrzeżeniem § 16, powinna wynosić: (...) 4) na drodze klasy Z - 3,00 m (...)”.

<sup>81</sup> Tj.: [1] chodnika po prawej stronie jezdni (w kierunku Pęcłowa), za wjazdem indywidualnym na posesję nr 72, przed przystankiem autobusowym, gdzie szerokość wynosiła 1,70m (wg pomiarów dokonanych w toku oględzin 21 lipca br.); [2] chodnika przy krawężniku wjazdu publicznego w ul. Okrężną (między działkami 47/11 i 47/12), gdzie zastosowano skosy wjazdowe, przez co chodnik przy tych skosach miał szerokość poniżej 2,00m, tj. w wybranych miejscach – 0,50m, 0,80m (wg opinii biegłego z dziedziny budowy, projektowania i nadzoru w budownictwie drogowym, powołanego w toku kontroli NIK).

<sup>82</sup> O treści: „Szerokość chodnika usytuowanego bezpośrednio przy jezdni (...) nie powinna być mniejsza niż 2,00 m (...)”.

<sup>83</sup> Por. ściek przykrawężnikowy: [1] przed wjazdem na posesję nr 16 i na sąsiadującą ulicę; [2] przed wjazdem w ul. Tęczową; [3] przed wjazdem w ul. Okrężną – od strony działki nr 47/11. Niewłaściwe wykonanie robót skutkowało w tych przypadkach przelewaniem się wody na posesję czy sąsiadującą ulicę.

<sup>84</sup> Por.: [1] kratka W9 i krawężnik na wjeździe w ulicę przy posesji nr 16) [2] kratka W40 i krawężnik na wjeździe w ul. Tęczową. Niewłaściwe wykonanie robót skutkowało w tych przypadkach przelewaniem się wody na posesję czy sąsiadującą ulicę, z pominięciem studni wodościekowej.

<sup>85</sup> Por. km 1+010, 1+650 – 1+790.

<sup>86</sup> Por.: [1] studnia kanalizacyjna D44 i wpust deszczowy W3; [2] studnia kanalizacyjna D38 i wpust deszczowy W11. Niewłaściwe wykonanie robót miało w tych przypadkach negatywny wpływ na bezpieczeństwo użytkowników chodnika.

<sup>87</sup> Studnia techniczna na wysokości skrzyżowania z ul. Jagodową. Niewłaściwe wykonanie robót skutkowało w tym przypadku umożliwianiem przedostawaniem się nadmiaru wody do studni. Por. protokół oględzin NIK z 21 lipca 2023 r. (pkt. 1.13).

<sup>88</sup> Por. wpusty studni wodościekowych oznaczone W6 i W7. Zgodnie z zasadami budowy studzienki ściekowej określonymi w Katalogu Powtarzalnych Elementów Drogowych (por. Katalog Powtarzalnych Elementów Drogowych, karta 02.13, [Internetowy link do dokumentu pdf](#), dostęp 16.10.2023) środek kraterów wodościekowych powinien znajdować się nad środkiem studni wodościekowej. Por. protokół oględzin NIK z 21 lipca 2023 r. (pkt. 1.3 i 1.15).

<sup>89</sup> Por. wpusty studni wodościekowych oznaczone W7, W13, W38. Przesunięcie osi studni względem kratki wodościekowej, a tym samym brak podparcia podbudową nad komorą studni wodościekowej, skutkowało m.in. zapadaniem się nawierzchni bitumicznej i tworzeniem się wyrw w nawierzchni, co narażało pojazdy samochodowe na uszkodzenie, a także mogło spowodować nieprzewidziane zachowania kierowców przy najechaniu na takie zapadliśko.

betonowych prefabrykowanych<sup>90</sup>, co było niezgodnie z normą PN-EN 1917<sup>91</sup> przywołaną w STWiORB<sup>92</sup>; /2/ podbudowa pierścienia betonowego<sup>93</sup> była osadzona na kostkach betonowych niedokładnie wyspoinowanych<sup>94</sup>; /3/ brakowało podparcia – podłoża dla podbudowy pierścienia betonowego<sup>95</sup>, a przy pokrywie widoczne były ślady robót poprawkowych w warstwie ścieralnej drogi<sup>96</sup>;

c) ZDP dokonał odbioru robót w oparciu o nierzetelną/fragmentaryczną dokumentację powykonawczą, w szczególności:

[1] niespełniającą wymogów art. 3 pkt. 14 Prawa budowlanego, tj.: bez naniesionych zmian nieistotnych względem zatwierdzonego projektu budowlanego, dokonanych w toku wykonywanych robót i dotyczących: /1/ rzędnych studni wodościekowych<sup>97</sup>; /2/ szczegółu konstrukcyjnego ścieku przykrawężnikowego<sup>98</sup> oraz sposobu wykonania ścieku na zjazdach<sup>99</sup>;

[2] zawierającą niewiarygodne oświadczenie kierownika budowy z 11 lutego 2022 r. o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę<sup>100</sup>: /1/ w którym kierownik robót nie odniósł się do wszystkich zmian nieistotnych względem zatwierdzonego projektu budowlanego<sup>101</sup> faktycznie dokonanych podczas wykonywania robót; /2/ które nie zawierało stanowiska projektanta odnoszącego się do tych zmian;

[3] niezawierającą badań wymaganych w STWiORB dla warstwy ścieralnej<sup>102</sup> i dla warstwy wiążącej<sup>103</sup>;

[4] niezawierającą kart zatwierdzenia materiałów<sup>104</sup> przeznaczonych do wykonania robót w zakresie kanalizacji deszczowej<sup>105</sup>;

[5] zawierającą niewiarygodny protokół badań geometrii nawierzchni drogi, z którego wynikało, że: /1/ wszędzie zostały zabudowane dwie warstwy

<sup>90</sup> Por. studnie kanalizacyjne oznaczone D32, D35, D42. Por. protokół oględzin NIK z 21 lipca 2023 r. (pkt. 1.12, 1.17, 1.18).

<sup>91</sup> Por. pkt. 3.1.1. pn. „Studzienka włączowa”, str. 5.

<sup>92</sup> Por. STWiORB D-03.02.01 pn. „Kanalizacja deszczowa”, pkt. 2.2. pn. „Studnie kanalizacyjne”.

<sup>93</sup> Por. studnie kanalizacyjne oznaczone D32, D35.

<sup>94</sup> Tj. w sposób niedokładny (z widocznymi szczelinami między kostkami betonowymi, część kostek nie była w ogóle zespoinowana, co sugerowało układanie kostki betonowej „na sucho”).

<sup>95</sup> Por. studnię kanalizacyjną oznaczoną D42.

<sup>96</sup> Było to spowodowane zapadaniem się studni, co potwierdzało negatywny wpływ nieprawidłowo osadzonych studni kanalizacyjnych na ruch samochodowy. Skutkuje to osiadaniami studni przez dynamiczne uderzenia przejeżdżających kół i niszczenie nawierzchni.

<sup>97</sup> Rzędne studni wodościekowych z mapy geodezyjnej inwentaryzacyjnej powykonawczej różniły się od kilku do kilkudziesięciu cm od projektowych rzędnych studni wodościekowych z planu sytuacyjno-wysokościowego odwodnienia terenu, np.: [1] dla studni D3 rzędne wysokościowe górna i dolna wg projektu to 73,60 m i 71,61 m, a wg mapy geodezyjnej powykonawczej odpowiednio 73,72 m i 71,47 m (różnica wynosi 12 cm i 14 cm); [2] dla studni D5 rzędne wysokościowe górna i dolna wg projektu to 73,70 m i 71,50 m, a wg mapy geodezyjnej powykonawczej odpowiednio 73,59 m i 71,39 m (różnica wynosi 11 cm i 11 cm); [3] dla studni D34 rzędne wysokościowe górna i dolna wg projektu to 73,70 m i 71,82 m, a wg mapy geodezyjnej powykonawczej odpowiednio 73,51 m i 71,66 m (różnica wynosi 19 cm i 16 cm).

<sup>98</sup> Według szczegółów konstrukcyjnych oznaczonych „A” na przekrojach normalnych projektu wykonawczego drogowego, ściek przykrawężnikowy od strony nawierzchni bitumicznej miał składać się z trzech rzędów kostki betonowej, z których każdy miał być ułożony względem nawierzchni na coraz niższym (stopniowanym) poziomie, aż do poziomu styku z krawężnikiem. Tym czasem faktycznie ściek został wykonany w inny sposób, tj. od strony krawężnika dwa rzędy kostki ułożone zostały na tym samym poziomie – niższym od warstwy ścieralnej, a następnie jeden poziom kostki ułożony został wyżej, tj. na poziomie warstwy ścieralnej drogi. Por. protokół oględzin NIK z 21 lipca 2023 r. (pkt. 1.9).

<sup>99</sup> Na jednym z przekrojów normalnych, tj. tym odnoszącym się do projektowanych zjazdów, narysowany był ściek prefabrykowany betonowy, który nie został wybudowany. Na zjazdach faktycznie wykonano ściek z trzech rzędów kostki betonowej.

<sup>100</sup> Oświadczenie to było załączone do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

<sup>101</sup> Kierownik budowy nie wymienił wszystkich zmian, a dla tych wymienionych nie wskazał przyczyn ich dokonania.

<sup>102</sup> Tj.: [1] pomiarów rzędnych wysokościowych na nawierzchni jezdni drogi co 25 m w osi jezdni i na jej krawędziach oraz w punktach głównych łuków poziomych; [2] ukształtowania osi w planie, mierzonego co 100 m. Por. STWiORB D-05.03.05a pn. „Nawierzchnia z betonu asfaltowego – warstwa ścieralna”, pkt. 6.3.2.7 pn. „Pozostałe właściwości warstwy asfaltowej”.

<sup>103</sup> Tj. ukształtowania osi w planie, mierzonego co 100 m. Por. STWiORB D-05.03.05b pn. „Nawierzchnia z betonu asfaltowego – warstwa wiążąca i wyrównawcza”, pkt. 6.3.2.6 pn. „Pozostałe właściwości warstwy asfaltowej”.

<sup>104</sup> Np. dla zwęzek betonowych na studniach rewizyjnych.

<sup>105</sup> Świadcząco to o niezapewnieniu wykonania obowiązków określonych w przepisach prawa, dotyczących zastosowania w obiekcie budowlanym wyrobów o należytych właściwościach użytkowych (por. art. 10 i art. 22 pkt. 3e Prawa budowlanego).



bitumiczne (wiążąca i ścieralna), każda po ok. 4 cm, podczas gdy faktycznie występowały miejsca, w których grubość warstw była mniejsza i nie spełniała wymogów STWiORB<sup>106</sup>; /2/ wykonano nawierzchnię bitumiczną o szerokości 6,00m, podczas gdy jej rzeczywista szerokość wynosiła 5,40m<sup>107</sup>.

W kwestii odbioru robót stanowiących odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych Zastępca Dyrektora ZDP odniosła się jedynie do zagadnienia szerokości pasa ruchu, wskazując, że zgodnie z projektem budowlanym do szerokości tej wliczona została zarówno jezdnia bitumiczna (2,70m) jak i ściek z kostki betonowej (0,30m). Podała, że ściek może być wykorzystywany przez ruch drogowy i że z ww. przepisów nie wynika wprost, aby ściek nie mógł być wliczony do szerokości pasa ruchu.

W kwestii odbioru robót wykonanych niezgodnie z zasadami sztuki budowlanej Zastępca Dyrektora ZDP odniosła się jedynie do zagadnienia studni teletechnicznej, wskazując, że projekt nie przewidywał przebudowy sieci teletechnicznej i że w ocenie inspektora nadzoru inwestorskiego wejście ramy tej studni w krawężnik było wynikiem braków projektowych.

W kwestii odbioru robót w oparciu o nierzetelną i fragmentaryczną dokumentację powykonawczą Zastępca Dyrektora ZDP odniosła się jedynie do zagadnienia zmian nieistotnych oraz wymaganych badań. Wskazała, że zmiany nieistotne względem projektu budowlanego zostały zgłoszone do projektanta, a inspektor nadzoru inwestorskiego odstąpił od badań wymaganych w STWiORB dla warstw bitumicznych, gdyż uznał w oparciu o własne doświadczenie, że warstwy te nie budziły zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 430, 431, 672, 727-733, 750, 776-779, 782, 783, 785, 788-793, 796, 798, 802, 804, 813-817, 820-822, 827-849, 856, 887-906, 931-935, 947-959, 962-965, 973, 974, 986-1003)

NIK zwraca uwagę, że: [1] w opisie technicznym projektu budowlanego branży drogowej<sup>108</sup> wskazano: „Opracowanie obejmuje (...) poszerzenie istniejącej jezdni bitumiczne do 6,00m”; [2] w SWZ na roboty budowlane<sup>109</sup> wskazano: „... roboty będą polegały na (...) poszerzeniu istniejącej jezdni bitumicznej do 6,00m”. Ściek przykrawężnikowy nie spełnia równości nawierzchni, ani poprzecznej ani podłużnej<sup>110</sup>. Nawierzchnia bitumiczna ma wyższy współczynnik szorstkości niż nawierzchnia ścieku z kostki betonowej, a tym samym siła hamowania koła na nawierzchni bitumicznej jest wyższa niż koła na ścieku o nawierzchni z kostki betonowej. Zgodnie z założeniami Inwestycji ruch rowerów przewidziano po jezdni, po ogólnodostępnym pasie ruchu, tymczasem ściek przykrawężnikowy może zagrażać bezpieczeństwu ruchu rowerzystów.

Należy wskazać, że stwierdzone przypadki robót wykonanych niezgodnie z zasadami sztuki budowlanej ograniczają funkcjonalność obiektu. Natomiast

<sup>106</sup> W toku oględzin NIK z 13 listopada 2023 r. stwierdzono, że pięć z siedmiu próbek pobranych z odwiertów (71,4%) miała ujemne odchyłki grubości warstwy przekraczające wartości dopuszczalne (w stosunku do założeń projektowych), tj. nie spełniała wymogów STWiORB, przy czym w przypadku dwóch z siedmiu próbek (28,6%) dotyczyło to zarówno warstwy wiążącej jak i warstwy ścieralnej.

<sup>107</sup> Co potwierdziły pomiary wykonane w wybranych lokalizacjach w toku oględzin NIK z 21 lipca 2023 r.

<sup>108</sup> W pkt. 2 pn. „Zakres opracowania”.

<sup>109</sup> W pkt. II pn. „Opis przedmiotu zamówienia”, pkt. 3 pn. „Zakres i szczegółowy opis przedmiotu zamówienia”.

<sup>110</sup> Przy ocenie równości poprzecznej i podłużnej nawierzchni jezdni dla drogi klasy „Z” dopuszcza się wartości odchyłek 6mm, a na ścieku przykrawężnikowym z kostki betonowej odchylenie to, z uwagi na obniżenie względem nawierzchni wynoszące 10mm, przekracza dopuszczalną wartość. Gdyby przyjąć, że ściek przykrawężnikowy wlicza się do szerokości jezdni, to w wyniku oceny równości poprzecznej i podłużnej nawierzchni jezdni należałoby poprawić nierówności na ścieku przekraczające 6mm, czego nie zrobiono.

dokumentacja powykonawcza, jako opracowanie mające na celu potwierdzenie prawidłowości realizacji Inwestycji, powinna być kompletna i rzetelna.

5. W ramach nadzoru nad realizacją umowy na roboty budowlane nr 39/2021 ZDP nie wyegzekwował od kierownika budowy prowadzenia dziennika budowy<sup>111</sup> zgodnie z obowiązującymi przepisami, a tym samym zgodnie z wymogiem określonym w pkt. 6.8.1. STWiORB D-M.00.00.00. pn. „Wymagania ogólne”<sup>112</sup>, co należy uznać za nierzetelne. Skutkowało to m.in.:
  - a) niewypisaniem na str. 1 dziennika daty wyznaczenia linii regulacyjnej i stałych punktów odniesienia (znaków geodezyjnych) oraz daty wyznaczenia (wytyczenia obiektu budowlanego na gruncie) ani osoby, która dokonała tych czynności – co świadczyło o nieudokumentowaniu wykonania obowiązków określonych w art. 22 pkt. 3 oraz art. 43 ust. 1 Prawa budowlanego;
  - b) niezłączeniem do dziennika budowy protokołów odbioru robót budowlanych<sup>113</sup>, w tym robót ulegających zakryciu lub zanikających, niedołączeniem w sposób trwały do tego dziennika arkuszy protokołów odbioru robót budowlanych czy też niedokonaniem wpisu o fakcie prowadzenia oddzielnego zbioru z arkuszami ww. protokołów, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki<sup>114</sup>;
  - c) brakiem wpisów dotyczących faktycznie dokonanych zmian nieistotnych w stosunku do rozwiązań przyjętych w projekcie budowlanym<sup>115</sup>, co stanowiło naruszenie § 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy z września 2021 r.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ZDP w ww. zakresie polegano na wiedzy i doświadczeniu inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 552-575, 873-886, 965, 966, 974)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt, że przedmiot umowy na roboty budowlane obejmujące rozbudowę DP 1539C został zrealizowany terminowo. Koszty wynagrodzenia poniesione przez ZDP z tytułu wykonania tych robót oraz pełnionego nadzoru inwestorskiego były zgodne z kwotami wynikającymi z zawartych umów. Nadzór nad realizacją Inwestycji zapewniony był przez wykonawcę usługi nadzoru inwestorskiego posiadającego stosowne uprawnienia.

Negatywnie należy jednak ocenić stwierdzone nieprawidłowości, które polegały w szczególności na: [1] dopuszczeniu do sytuacji, w której osoba ustanowiona jako kierownik budowy faktycznie nie wykonywała swoich obowiązków; [2] niezapewnieniu zgodności „Projektu stałej organizacji ruchu dla DP1539C” z projektem budowlanym; [3] dokonaniu odbioru robót stanowiących odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, dla których nie uzyskano zgody na takie odstępstwo; [4] dokonaniu

<sup>111</sup> Por. dziennik budowy nr 1570/2021 wydany 13 lipca 2021 r.

<sup>112</sup> Projekt budowlany/projekty wykonawcze oraz Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (STWiORB) stanowiły integralną część umowy na roboty budowlane, tj. umowy nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r. ze zm. (por. § 1 ust. 2 lit. c i d).

<sup>113</sup> Tj.: [1] protokołu odbioru częściowego z 30.09.2021 r. (za okres od 25.06.2021 r. do 30.09.2021 r.); [2] protokołu odbioru częściowego z 22.10.2021 r. (za okres od 1.10.2021 r. do 22.10.2021 r.); [3] protokołu odbioru częściowego z 26.11.2021 r. (za okres od 23.10.2021 r. do 26.11.2021 r.); [4] protokołu odbioru częściowego z 20.12.2021 r. (za okres od 27.11.2021 r. do 20.12.2021 r.); [5] protokołu odbioru częściowego z 10.02.2022 r. (za okres od 20.12.2021 r. do 10.02.2022 r.); [6] protokołów końcowego robót z 21.02.2022 r., 04.03.2022 r. i 15.03.2022 r. (za okres od 19.07.2021 r. do 11.02.2022 r.)

<sup>114</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1686, dalej: „rozporządzenie w sprawie dziennika budowy z września 2021 r.”.

<sup>115</sup> Por. m.in. pustą str. 2 dziennika budowy oraz przypadki braku naniesienia zmian nieistotnych względem zatwierdzonego projektu budowlanego, dokonanych w toku wykonywanych robót (opisane w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości – nierzetelnej/fragmentarycznej dokumentacji powykonawczej).

odbioru robót wykonanych niezgodnie z zasadami sztuki budowlanej oraz w oparciu o nierzetelną dokumentację powykonawczą.

OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

## 4. Utrzymanie dróg objętych wybraną inwestycją

4.1. Dla DP 1539C na odcinku od km 0+000 do 1+800 prowadzona była, w formie papierowej, książka drogi. Stwierdzono jednak, że w zakresie parametrów technicznych oraz wyposażenia technicznego odcinka drogi dane w książce nie były aktualizowane. Książka nie zawierała też żadnych wpisów w części obejmującej wykaz dzienników objazdu dróg oraz wykaz protokołów kontroli stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, a przy danych osób upoważnionych do dokonywania wpisów w książce brakowało podpisów<sup>116</sup>.

(akta kontroli str. 141, 166-177, 271, 274)

4.2. W latach 2017-2022 DP 1539C była poddawana rocznej kontroli okresowej stanu technicznego. Protokoły z kontroli przeprowadzonych w okresie działalności ZDP zawierały w szczególności informacje obejmujące: [1] datę przeprowadzenia kontroli, imię i nazwisko oraz nr uprawnień budowlanych osoby przeprowadzającej kontrolę i jej podpis; [2] podstawowe dane ewidencyjne kontrolowanego obiektu; [3] stan faktyczny, tj.: stan nawierzchni, poboczy, chodników; [4] stan wyposażenia technicznego drogi i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego; [5] elementy odwodnienia drogi; [6] inne urządzenia drogi i jej otoczenia, w tym zatoki postojowe i autobusowe, miejsca postojowe, zieleń, skrzyżowania z innymi drogami, zjazdy; [7] estetykę drogi i jej otoczenia; [8] zalecenia i uwagi do realizacji zaleceń z wcześniejszych przeglądów. Protokoły te nie zawierały jednak nazwy zarządcy DP 1539C<sup>117</sup>.

W protokole kontroli okresowej rocznej z 6 września 2021 r. wskazano na konieczność uzupełnienia ubytku nawierzchni przy krawędzi, przy czym w tym czasie Inwestycja była w trakcie realizacji. W protokole kontroli rocznej okresowej z 23 września 2022 r.<sup>118</sup> w zakresie stanu nawierzchni stwierdzono m.in.: [1] ubytki warstwy ścieralnej (w km 0+000 - 0+037); [2] spękania siatkowe, podłużne i poprzeczne, zapadnięte lub wystające studzienki, wadliwie wykonane naprawy (w km 0+037 - 0+233); [3] wadliwie wykonane naprawy, zapadnięte lub wystające studzienki, spękania podłużne, wyboje (w km 0+233 - 0+444); [4] wadliwie wykonane naprawy (w km 0+444 - 1+230); [5] wadliwie wykonane naprawy, ubytki warstwy ścieralnej, zapadnięte lub wystające studzienki (w km 1+230 - 2+040). Ostatnie naprawy gwarancyjne zostały wykonane w okresie od 19 października 2022 r. do 8 listopada 2022 r.<sup>119</sup>

ZDP prowadził też dzienniki objazdu dróg obejmujące m.in. DP 1539C. Według zapisów w tych dziennikach w latach 2021 – 2022 droga ta była kontrolowana łącznie 24 razy<sup>120</sup>. Wpisy dotyczyły kontroli prowadzenia prac związanych z przebudową drogi (w 2021 r. – 13 wpisów, w 2022 r. – osiem wpisów) oraz kontroli stanu technicznego drogi (w 2021 r. – dwa wpisy, w 2022 r. – jeden wpis<sup>121</sup>). Dwa wpisy nie zawierały jednak części wymaganych informacji<sup>122</sup>.

W latach 2017-2022 DP 1539C nie była poddana pięcioletniej kontroli okresowej stanu technicznego<sup>123</sup>.

<sup>116</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>117</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>118</sup> Tj. po ostatecznym odbiorze robót budowlanych w ramach Inwestycji, w okresie gwarancyjnym.

<sup>119</sup> Por. protokół z wykonania robót poprawkowych z 9 listopada 2022 r.

<sup>120</sup> Tj.: 15 – w 2021 r.; dziewięć – w 2022 r.

<sup>121</sup> Kontrola przeprowadzona już po zakończeniu realizacji Inwestycji.

<sup>122</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>123</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 141-143, 178-193, 259-275, 486-491)

**4.3.** Z dokumentacji ZDP wynika, że po oddaniu do użytkowania Inwestycji polegającej na rozbudowie DP 1539C, tj. w okresie od czerwca do listopada 2022 r., w ramach gwarancji wykonawca robót budowlanych dokonywał napraw, które obejmowały w szczególności:

- oczyszczenie studni kanalizacji sanitarnych z pozostałości betonu, otworzenie studni rewizyjnych zakrytych masą bitumiczną, wymianę kostki polbruk na pierścienie dystansowe przy regulacji studni sanitarnych, korektę lokalizacji kraterów ściekowych<sup>124</sup>;
- regulację studni kanalizacji sanitarnej i oczyszczenie z pozostałości betonu, zapewnienie odwodnienia wjazdu do posesji nr 16, uzupełnienie grubości opaski tłuczniowej do wymaganej zgodnie z projektem, naprawę „luźnych” elementów nawierzchni z kostki brukowej<sup>125</sup>;
- uzupełnienie krawędzi pobocza<sup>126</sup>.

Według treści protokołu z wykonania robót poprawkowych z 9 listopada 2022 r., roboty poprawkowe zostały wykonane pod względem technicznym prawidłowo, a jakość wykonania i użytych materiałów nie budziła zastrzeżeń.

Wykonawca robót budowlanych nie wystawił żadnych dokumentów zobowiązujących ZDP do zapłaty za roboty poprawkowe wykonane w okresie gwarancyjnym. Z tytułu ww. napraw ZDP nie poniosło żadnych kosztów.

(akta kontroli str. 257-270, 536, 537)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W ramach nadzoru nad realizacją umowy na roboty budowlane nr 39/2021 ZDP nie zapewnił rzetelnego odbioru robót związanych z usuwaniem wad stwierdzonych w okresie gwarancyjnym. ZDP dokonał 9 listopada 2022 r. odbioru robót poprawkowych obejmujących wykonanie urządzenia i instalacji podziemnej, które nie zostały ujęte w projekcie budowlanym<sup>127</sup>, dla których nie uzyskano uzgodnienia zewnętrznego wymaganego w art. 28b ust. 1<sup>128</sup> ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>129</sup> i których nie zgłoszono organowi administracji architektoniczno-budowlanej w myśl art. 30 ust. 1b Prawa budowlanego.

Zastępca Dyrektora ZDP wskazała m.in., że ww. roboty zostały wykonane na polecenie Inwestora na skutek słusznych żądań właściciela posesji nr 16. Gdyby zastosowano obowiązującą procedurę to roboty zostałyby wykonane z większym opóźnieniem.

<sup>124</sup> Por. notatkę służbową z 7 czerwca 2022 r. (wykonawca zadeklarował usunięcie usterek do 31 lipca 2022 r.).

<sup>125</sup> Por. notatkę służbową z 4 sierpnia 2022 r. oraz protokół z wykonania robót poprawkowych z 9 sierpnia 2022 r. (ustalono terminy wykonania poprawek: do 31 sierpnia 2022 r. – w zakresie kanalizacji sanitarnej i poprawki bruków, do 15 września 2022 r. – w zakresie masy i odwodnienia, do 30 września 2022 r. – w zakresie studni).

<sup>126</sup> Por. protokół z wykonania robót poprawkowych z 17 października 2022 r.

<sup>127</sup> Tj. przed posesją nr 16 wykonano studnię wodościekową z przykanalikiem. Por. protokoły z wykonania robót poprawkowych: [1] z 9 sierpnia 2022 r. i z 17 października 2022 r., w których wskazano na konieczność zapewnienia odwodnienia wjazdu na posesję nr 16; [2] z 9 listopada 2022 r., w którym wskazano na odbiór tego zakresu robót. Por. też protokół oględzin NIK z 21 lipca 2023 r. (pkt. 1.2).

<sup>128</sup> O treści: „Sytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarach miast oraz w pasach drogowych na terenie istniejącej lub projektowanej zwartej zabudowy obszarów wiejskich koordynuje się na naradach koordynacyjnych organizowanych przez starostę”.

<sup>129</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1752, dalej: „Prawo geodezyjne”. Na dokumentacji projektowej nie było zamieszczonej adnotacji zawierającej informację, że ta dokumentacja była przedmiotem narady koordynacyjnej (por. art. 28c ust. 1 Prawa geodezyjnego). W dokumentacji powykonawczej nie było protokołu, w którym utrwalone zostałyby rezultaty takiej narady (por. 28b ust. 9 Prawa geodezyjnego).

(486-491, 727-733, 802, 825-827, 930, 932, 963, 966, 973, 974)

NIK zwraca uwagę, że w ww. przypadku przepisy nie przewidywały odstępstw od obowiązku uzyskania stosownych uzgodnień i dokonania zgłoszenia wykonywanych robót.

2. W ramach nadzoru nad realizacją umowy na roboty budowlane nr 39/2021 ZDP nie zapewnił prowadzenia rzetelnej dokumentacji odbioru robót związanych z usuwaniem wad stwierdzonych w okresie gwarancyjnym, tj.: w protokole z wykonania robót poprawkowych z 17 października 2022 r. wskazano, że roboty poprawkowe przy sieci wodno-kanalizacyjnej zostały wykonane bez zastrzeżeń, a w protokole z wykonania robót poprawkowych z 9 listopada 2022 r. nie stwierdzono braków i usterek. Informacje dotyczące prawidłowego wykonania robót oraz usunięcia braków i usterek były jednak niezgodne ze stanem faktycznym. W toku kontroli, w tym w ramach oględzin NIK z 21 lipca 2023 r., stwierdzono przypadki, w których obróbka studzienek kanalizacyjnych nadal albo nie została wykonana albo jakość jej wykonania budziła poważne zastrzeżenia.

W swoich wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora ZDP przyznała, że z treści ww. protokołów wynikała jednoznacznie pozytywna ocena wykonanych robót, nie odniosła się jednak do przyczyn ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 477-483, 727-755, 773-946, 966, 974)

3. Książka drogi dla DP 1539C była prowadzona w sposób nieprawidłowy, tj. nie zawierała części elementów wymaganych we wzorze stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>130</sup>, oraz wbrew § 16 ww. rozporządzenia zawierała nieaktualne dane<sup>131</sup>:

- w kolumnie nr 3 w tabeli nr 1 pn. „Osoby upoważnione do dokonywania wpisów” brakowało podpisów wskazanych osób;
- w tabeli nr 4 pn. „Wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi” nie zawarto żadnych wpisów;
- w tabeli nr 5 pn. „Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi” nie zawarto żadnych wpisów pomimo, że w latach 2017 – 2022 droga była poddana kontroli stanu technicznego;
- w tabeli nr 8 pn. „Szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi” i w tabeli nr 10 pn. „Wyposażenie techniczne odcinka drogi” pozostawiono nieaktualne dane z 9 marca 2012 r.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że powyższe nieprawidłowości wynikały z braku etatu dla osoby odpowiedzialnej za sprawę ewidencji dróg oraz pracy zdalnej i ograniczonego dostępu do książek drogi w czasie pandemii COVID.

(akta kontroli str. 141, 166-177, 271, 272, 274)

4. Dziennik objazdu dróg w zakresie dotyczącym DP 1539C był prowadzony w sposób nieprawidłowy, tj. nie zawierał części elementów wymaganych we wzorze stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych:

<sup>130</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 67 poz. 582, dalej „rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg publicznych”.

<sup>131</sup> Zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych, aktualizowania ewidencji należało dokonywać na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

- w poz. 16 dziennika dokonano 5 lutego 2021 r. wpisu o treści „zapadnięcia w miejscu awarii”, bez wskazania lokalizacji usterki w kolumnie nr 6 oraz zaleceń pokontrolnych i terminu ich realizacji w kolumnie nr 7 dziennika;
- w poz. 75 dziennika dokonano 26 lipca 2021 r. wpisu o treści: „uszkodzenie nawierzchni przy studni w osi jezdni”, z zaleceniem naprawy nawierzchni jednak bez wskazania lokalizacji usterki w kolumnie nr 6 i terminu realizacji zaleceń w kolumnie nr 7 dziennika.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że osoba wpisująca uwagi nie zawsze dysponowała wiedzą techniczną dla zaproponowania zakresu naprawy. W przypadku drobnych usterek zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego napraw dokonywała brygada obwodu drogowego. W przypadku poważniejszych usterek naprawę zlecano podmiotom zewnętrznym. Brak informacji o terminach ich usunięcia wynikał z niedbałości osób dokonujących wpisów. Określenie lokalizacji usterki przy pomocy kilometraża drogi w wielu przypadkach było niemożliwe, gdyż tylko niektóre drogi powiatowe zostały wyposażone w słupki hektometrowe i kilometrażowe.

(akta kontroli str. 141, 142, 272, 274, 275, 1004-1009)

5. ZDP nie przeprowadził pięcioletniej kontroli okresowej stanu technicznego DP 1539C w latach 2021-2022 pomimo, że taka kontrola nie została też przeprowadzona w latach 2017-2020 przez Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy. Skutkowało to naruszeniem obowiązku wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że niewykonanie tego obowiązku było wynikiem zaniedbania po stronie osoby odpowiedzialnej za zlecenie przeglądów obiektów.

(akta kontroli str. 178-192, 272, 275)

6. Protokoły rocznych kontroli okresowych stanu technicznego DP 1539C z 6 września 2021 r. oraz z 23 września 2021 r. nie zawierały nazwy zarządcy użytkowanego obiektu budowlanego, co stanowiło naruszenie art. 62a ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że niepodanie ww. informacji w protokołach było wynikiem zaniedbania osób sporządzających te protokoły.

(akta kontroli str. 186-193, 272, 274)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt, że dla DP 1539C prowadzona była książka drogi i dziennik objazdu dróg, a także że DP 1539C była poddawana rocznej kontroli okresowej stanu technicznego.

Negatywnie należy jednak ocenić stwierdzone nieprawidłowości, które polegały w szczególności na: [1] niepoddaniu DP 1539C pięcioletniej kontroli okresowej stanu technicznego; [2] niezapewnieniu kompletności zapisów w ewidencji prowadzonej dla DP 1539C; [3] odbiorze robót poprawkowych nieujętych w projekcie wykonanych bez wymaganego uzgodnienia zewnętrznego oraz bez zgłoszenia.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję

5.1. Na podstawie dokumentacji dotyczącej wykonania budżetu Powiatu Bydgoskiego za lata 2019-2022<sup>132</sup> stwierdzono, że ww. wydatki w rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe” paragrafie 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”

<sup>132</sup> Kwota wydatków na wykonanie dokumentacji projektowej przewidziana w budżecie Powiatu Bydgoskiego na rok 2018 została w całości ujęta w wykazie wydatków niezrealizowanych, niewygasających z upływem 2018 r., przewidzianych do wydatkowania do 30 czerwca 2019 r.

każdorazowo mieściły się w rocznym planie wydatków Powiatu Bydgoskiego<sup>133</sup> i wynosiły odpowiednio<sup>134</sup>:

- w I półroczu 2019 r. – 25,3 tys. zł na wykonanie dokumentacji projektowej na potrzeby Inwestycji, co stanowiło realizację wydatków niewygasających z upływem 2018 r.<sup>135</sup> (przy planowanej kwocie 77,5 tys. zł<sup>136</sup>);
- w II półroczu 2019 r. – 50,6 tys. zł<sup>137</sup> na wykupy gruntów (przy planowanej kwocie 50,6 tys. zł);
- w 2020 r. – 8,4 tys. zł<sup>138</sup> na wykupy gruntów (przy planowanej kwocie 8,4 tys. zł);
- w 2021 r. – 3 573,5 tys. zł<sup>139</sup> na roboty budowlane (przy planowanej kwocie 3 866,7 tys. zł) i 4,2 tys. zł<sup>140</sup> na wykupy gruntów (przy planowanej kwocie na wykupy i nadzór 16,5 tys. zł);
- w I półroczu 2022 r. – 293,2 tys. zł<sup>141</sup> na roboty budowlane, co stanowiło realizację wydatków niewygasających z upływem 2021 r. (przy planowanej kwocie 293,2 tys. zł<sup>142</sup>) oraz 12,3 tys. zł<sup>143</sup> na nadzór inwestorski, co stanowiło realizację wydatków niewygasających z upływem 2021 r. (przy planowanej kwocie 12,3 tys. zł<sup>144</sup>).

(akta kontroli str. 721, 722)

**5.2.** Na podstawie umów zawartych przez ZDP i dotyczących realizacji Inwestycji, stwierdzono, że:

- wypłaty wynagrodzenia wynikającego z sześciu faktur VAT wystawionych przez wykonawcę robót budowlanych<sup>145</sup> dokonano na podstawie dokumentów potwierdzających odbiór zleconych robót; wszystkie faktury opłacono terminowo; kwotę w łącznej wysokości 3 792,9 tys. zł, wynikającą z pięciu faktur VAT, pokryto w 50% ze środków uzyskanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg<sup>146</sup>, a w 50% – ze środków własnych; kwotę w wysokości 73,8 tys. zł,

<sup>133</sup> Przy uwzględnieniu zmian wprowadzanych stosownymi uchwałami Rady Powiatu Bydgoskiego w sprawie zmian budżetu oraz uchwałami Rady Powiatu Bydgoskiego w sprawie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego.

<sup>134</sup> ZDP rozpoczął działalność 1 stycznia 2021 r. (por. § 1 ust. 3 uchwały nr 145/XIV/20 Rady Powiatu Bydgoskiego z 14 października 2020 r. w sprawie utworzenia powiatowej jednostki organizacyjnej pod nazwą Zarząd Dróg Powiatowych), dlatego też ZDP odpowiadał wyłącznie za realizację wydatków w latach 2021-2022. Za realizację wydatków zaplanowanych na lata 2018-2020 odpowiadało Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy.

<sup>135</sup> Por. pkt. III sprawozdania Zarządu Powiatu Bydgoskiego z 23 marca 2020 r. z wykonania budżetu Powiatu Bydgoskiego za rok 2019.

<sup>136</sup> Por.: [1] pkt. III i V sprawozdania Zarządu Powiatu Bydgoskiego z 27 marca 2019 r. z wykonania budżetu Powiatu Bydgoskiego za rok 2018; [2] uchwała nr 22/III/18 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wykazu niezrealizowanych wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

<sup>137</sup> Por. załącznik nr 4 do sprawozdania Zarządu Powiatu Bydgoskiego z 23 marca 2020 r. z wykonania budżetu Powiatu Bydgoskiego za rok 2019.

<sup>138</sup> Por. załącznik nr 4 do sprawozdania Zarządu Powiatu Bydgoskiego z 30 marca 2021 r. z wykonania budżetu Powiatu Bydgoskiego za rok 2020.

<sup>139</sup> Por. pkt. V sprawozdania Zarządu Powiatu Bydgoskiego z 30 marca 2022 r. z wykonania budżetu Powiatu Bydgoskiego za rok 2021.

<sup>140</sup> Por. pkt. V sprawozdania Zarządu Powiatu Bydgoskiego z 30 marca 2022 r. z wykonania budżetu Powiatu Bydgoskiego za rok 2021.

<sup>141</sup> Por. pkt. III sprawozdania Zarządu Powiatu Bydgoskiego z 31 marca 2023 r. z wykonania budżetu Powiatu Bydgoskiego za rok 2022.

<sup>142</sup> Por.: [1] pkt. III i V sprawozdania Zarządu Powiatu Bydgoskiego z 30 marca 2022 r. z wykonania budżetu Powiatu Bydgoskiego za rok 2021; [2] uchwała nr 257/XXV/21 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wykazu niezrealizowanych wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

<sup>143</sup> Por. pkt. III sprawozdania Zarządu Powiatu Bydgoskiego z 31 marca 2023 r. z wykonania budżetu Powiatu Bydgoskiego za rok 2022.

<sup>144</sup> Por.: [1] pkt. III i V sprawozdania Zarządu Powiatu Bydgoskiego z 30 marca 2022 r. z wykonania budżetu Powiatu Bydgoskiego za rok 2021; [2] uchwała nr 257/XXV/21 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wykazu niezrealizowanych wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

<sup>145</sup> Por. umowa nr 39/2021 z 25 czerwca 2021 r. (na kwotę 3 866,7 tys. zł).

<sup>146</sup> Zgodnie z § 1 ust. 2 i 3 umowy nr 14P/1/2021/RFRD z 18 sierpnia 2021 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski zobowiązał się do przekazania Powiatowi Bydgoskiemu dofinansowania w kwocie nie wyższej niż 1 896,5 tys. zł, a dofinansowanie nie mogło przekroczyć 50% wartości kosztów kwalifikowalnych.

wynikającą z faktury VAT za roboty dodatkowe, pokryto w całości ze środków własnych;

- wypłaty wynagrodzenia wynikającego z faktury VAT wystawionej przez wykonawcę usługi nadzoru inwestorskiego<sup>147</sup> dokonano po odbiorze końcowym robót (15 marca 2022 r.) i rozliczeniu finansowym inwestycji (31 marca 2022 r.)<sup>148</sup>; kwotę 12,3 tys. zł wynikającą z tej faktury opłacano terminowo, w całości ze środków własnych.

(akta kontroli str. 87-121, 619-624, 701, 702)

**5.3.** Inwestycja nie była objęta kontrolami zewnętrznymi, wewnętrznymi ani zadaniami audytowymi. Do ZDP (bezpośrednio lub za pośrednictwem Starostwa Powiatowego w Bydgoszczy) wpłynęło łącznie 14 wniosków i uwag dotyczących szczegółów realizacji Inwestycji, w tym m.in.: przyjętych rozwiązań projektowych i akceptacji ich zmian, osób odpowiedzialnych za pełnienie funkcji kierownika budowy i za nadzór inwestorski, sposobu zapewnienia jakości robót, wykorzystanych materiałów, stwierdzonych wad i usterek, odbioru robót, wad i usterek, uporządkowania terenu budowy, rozliczenia finansowego robót, organizacji ruchu. Stwierdzono, że każdorazowo udzielenie przez ZDP odpowiedzi było poprzedzone weryfikacją okoliczności wskazanych w tych wnioskach i uwagach.

(akta kontroli str. 625, 631, 658, 659, 703-711)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK pozytywnie ocenia działalność ZDP w badanym zakresie. Wydatki ponoszone na Inwestycję w latach 2021-2022 każdorazowo mieściły się w rocznym planie wydatków Powiatu Bydgoskiego. Pod względem formalnym i rachunkowym rozliczenie umów na roboty budowlane i nadzór inwestorski w ramach Inwestycji zostało przeprowadzone prawidłowo.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Doprowadzenie do zgodności stałej organizacji ruchu na DP 1539C z założeniami projektowymi zatwierdzonymi w ramach Inwestycji.
2. Doprowadzenie do zgodności oznakowania na DP 1539C ze stałą organizacją ruchu.
3. Doprowadzenie do zgodności robót budowlanych wykonanych w ramach Inwestycji z przepisami techniczno-budowlanymi oraz ze sztuką budowlaną<sup>149</sup>.
4. Uzupełnienie dokumentacji powykonawczej dotyczącej Inwestycji.

<sup>147</sup> Por. umowa nr 40/2021 z 1 lipca 2021 r. (na kwotę 12,3 tys. zł).

<sup>148</sup> Zgodnie z § 2 ust. 1 lit. b umowy nr 14P/1/2021/RFRD z 18 sierpnia 2021 r. (w brzmieniu nadanym aneksem nr 3 z 28 lutego 2022 r.) zakończenie realizacji zadania, tj. data ostatniej (końcowej) płatności na rzecz wykonawcy związanej z realizacją zadania miała nastąpić do 31 marca 2022 r.

<sup>149</sup> W szczególności poprzez: wymianę krętek wodościekowych w chodniku, wykonanych w ramach Inwestycji, na pokrywy studni rewizyjnych; dokonanie obróbki ścian wewnątrz studni rewizyjnych na odcinku DP 1539C objętym Inwestycją; uszczelnienie ścianek tych studni lub zabudowanie zwęzek z prefabrykatów betonowych; usunięcie pokryw komór kanałów technologicznych z trasy krawężnika na DP 1539C, zamontowanie mniejszych pokryw i zabudowanie krawężnika; obniżenie wywyższonych krętek wodościekowych na zjazdach i ich połączenie ze ściekiem przykrawężnikowym.



5. Weryfikacja przyczyn rozbieżności wartości rzędnych studni wodościekowych w dokumentacji projektowej i powykonawczej dotyczącej Inwestycji.
6. Zapewnienie legalizacji robót budowlanych obejmujących wykonanie urządzenia i instalacji podziemnej przy posesji nr 16.
7. Zapewnienie prowadzenia rzetelnej dokumentacji i rzetelnego odbioru robót związanych w szczególności z usuwaniem wad stwierdzonych w okresie gwarancyjnym.
8. Zapewnienie okresowej kontroli stanu technicznego dróg oraz prowadzenie rzetelnej ewidencji dróg.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 21 grudnia 2023 r.

Kontroler  
(-) Mateusz Grynicz  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy  
p.o. Dyrektor  
(-) Tomasz Sobecki

Kontroler  
(-) Artur Gackowski  
Główny specjalista kontroli  
państwowej