



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.007.02.2022

Przemysław Dąbrowski
Dyrektor
Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy
ul. Dworcowa 80
85-010 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/052 Realizacja wybranych inwestycji w województwach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, ul. Dworcowa 80, 85-010 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Dąbrowski, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy od 1 czerwca 2019 r. ¹ W okresie objętym kontrolą funkcję tą pełnił również Mirosław Kielnik – od 10 lutego 2010 r. do 31 maja 2019 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji2. Wybór wykonawcy inwestycji3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję
Okres objęty kontrolą	2010-2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ³) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Mateusz Grynicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/62/2022 z 1 kwietnia 2022 r. Tomasz Klause, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/62/2022 z 1 kwietnia 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4, 366-374)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy⁶ zrealizował zakładany zakres rzeczowy inwestycji obejmującej przebudowę wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 265 na odcinku od km 0+003 do km 19+117 między miejscowościami Brześć Kujawski i Kowal, a także budowę na całym tym odcinku ciągu pieszo-rowerowego, co należy ocenić pozytywnie. ZDW posiadał zabezpieczone środki na sfinansowanie całości tej inwestycji. Przy udzielaniu badanych zamówień na dokumentację projektową, usługi nadzoru autorskiego oraz roboty budowlane ZDW stosował tryby przewidziane w prawie zamówień publicznych⁷. Nadzór nad realizacją ww. inwestycji zapewniony był przez Inżyniera Kontraktu.

Negatywnie oceniono m.in.:

¹ Dalej: „Dyrektor ZDW”.

² Dalej: „były Dyrektor ZDW”.

³ Tj. 30 września 2022 r.

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

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

⁶ Dalej: „ZDW”.

⁷ Właściwe przepisy prawa zamówień publicznych, dalej: „pzp”.

- niezapewnienie przez ZDW kompletnej i aktualnej dokumentacji projektowej na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych, co m.in. przyczyniło się do przedłużenia terminu wykonania robót budowlanych;
- przypadki dokonania zmian warunków umowy w stosunku do treści oferty, które nie zostały przewidziane w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia, tj. z naruszeniem art. 7 ust. 1 w zw. z art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, co skutkowało nałożeniem przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 korekty finansowej w wysokości 15 579,4 tys. zł;
- wykonanie robót w zakresie zastosowania ogrodzenia łańcuchowego z naruszeniem zasad określonych w pkt. 5.4. załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁹;
- zmianę technologii robót nawierzchniowych pomimo niezapewnienia równorzędności lub lepszej funkcjonalności przyjętego rozwiązania, co skutkowało powstaniem spękań;
- dopuszczenie do przypadków wykonania robót dodatkowych bez uprzedniego sporządzenia protokołu konieczności wykonania tych robót oraz braku potwierdzeń protokołów konieczności przez projektanta sprawującego nadzór autorski;
- niezapewnienie w pełni skutecznego nadzoru nad jakością wykonanych robót, o czym świadczyły stwierdzone przypadki niezgodności parametrów robót z dokumentacją projektową oraz Specyfikacjami Technicznymi Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych¹⁰;
- nieterminową płatność zobowiązań wobec wykonawcy dwóch z czterech badanych umów na roboty budowlane na łączną kwotę 3 860,2 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji

1.1. Przedmiotem działania ZDW, jako jednostki budżetowej finansowanej przez samorząd województwa, było wykonywanie obowiązków zarządcy dróg wojewódzkich w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Do podstawowej działalności ZDW należało m.in. opracowanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz pełnienie funkcji inwestora.

W ramach tej działalności w kontrolowanym okresie zaplanowano i przygotowano do realizacji m.in. inwestycję obejmującą przebudowę wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 265¹³ na odcinku od km 0+003 do km 19+117 między

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „upzp”.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm., dalej: „rozporządzenie z 3 lipca 2003 r.”.

¹⁰ Dalej: „STWiORB”.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: „uofp”.

¹² 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.

¹³ Dalej: „DW 265”.

miejscowościami Brześć Kujawski i Kowal, a także budowę na całym tym odcinku ciągu pieszo-rowerowego¹⁴.

(akta kontroli str. 339-357)

Dla Inwestycji uzyskano wymagane prawem decyzje i pozwolenia, tj.: [1] decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z 25 października 2012 r. stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia; [2] postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z 23 lipca 2014 r. uzgadniające realizację przedsięwzięcia i określające jego warunki; [3] decyzję Starosty Włocławskiego z 20 listopada 2012 udzielającą pozwolenia wodnoprawnego; [4] uzgodnienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Toruniu, Delegatury we Włocławku z dnia 18 lipca 2011 r.; [5] decyzję Nr 10/ZRID/2014 z 30 lipca 2014 r. wydaną przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego¹⁵, zezwalającą na realizację inwestycji drogowej¹⁶.

Projekt budowlany, stanowiący podstawę do uzyskania decyzji ZRID, obejmował branże: drogową, mostową, kolejową, elektryczną, sanitarną, teletechniczną, gazową oraz dotyczącą zieleni. Projekty architektoniczno-budowlane dla poszczególnych branż zawierały zwięzły opis techniczny oraz część rysunkową składającą się m.in. z planów sytuacyjnych. Zgodnie z klauzulą weryfikacji projekt budowlany został sprawdzony i uznany za sporządzony prawidłowo. Oświadczenia sprawdzających wskazywały, że został on wykonany zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Ww. klauzula i oświadczenia były sporządzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności. STWiORB 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.

Zgodnie z decyzją ZRID przedłożony przez ZDW projekt budowlany spełniał wymagania określone w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷ oraz rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹⁸ i został zatwierdzony przez Wojewodę. W projekcie budowlanym uwzględnione zostały warunki realizacji inwestycji wynikające z wymaganych uzgodnień i opinii.

(akta kontroli str. 1705-1730, 2485-2532, 2644-2658)

1.2. W Studium Wykonalności dla Inwestycji wskazano m.in., że była ona zgodna z głównym celem działania 5.1. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020¹⁹, czyli zwiększeniem dostępności transportowej drogowej województwa kujawsko-pomorskiego²⁰, ponieważ zakładała rozbudowę drogi wojewódzkiej stanowiącej ważny trakt komunikacyjny, a ponadto zapewniała połączenie Województwa z zewnętrznym układem komunikacyjnym, w tym siecią TEN-T. Droga stanowiła ponadto połączenie Bydgoszczy i Torunia (poprzez drogę krajową nr 91 i 62) z Płockiem oraz była objazdem przeciwpowodziowym drogi wojewódzkiej nr 62 Włocławek – Płock. Realizacja przedmiotowego projektu miała ułatwić ponadto komunikację w powiecie włocławskim, jak również umożliwić lepszy dojazd do tras łączących tę część Województwa z innymi częściami kraju – kierunek Łódź czy Gdańsk, w tym do

¹⁴ Dalej: „Inwestycja”, „Zadanie Inwestycyjne”, „Przedsięwzięcie”.

¹⁵ Dalej: „Wojewoda”.

¹⁶ Dalej: „decyzja ZRID”.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej: „ustawa Prawo budowlane”.

¹⁸ Dz. U. poz. 462, ze zm., akt uchylony z dniem 19 września 2020 r. Dalej: „rozporządzenie z 25 kwietnia 2012 r.”.

¹⁹ Dalej: „RPO WK-P na lata 2014-2020”.

²⁰ Dalej: „Województwo” lub „WK-P”.

autostrady A1. Wykonanie inwestycji miało poprawić także połączenie z Toruniem i Bydgoszczą, czyli siedzibami urzędów i instytucji związanych z działaniem Województwa”. Budowa ciągu pieszo-rowerowego była z kolei zgodna z głównym celem działania 3.4 RPO WK-P na lata 2014-2020, czyli zrównoważoną mobilnością miejską i promowaniem strategii niskoemisyjnych w ramach polityki terytorialnej.

W wyniku analizy wykonalności Inwestycji do realizacji przyjęto wariant charakteryzujący się najlepszym stosunkiem wydatków inwestycyjnych do rezultatów projektu. Wariant ten zakładał m.in.: przebudowę i rozbudowę DW 265 wraz z remontem mostu w km 12+421,30 w miejscowości Nakonowo oraz przebudową przejazdu kolejowego w poziomie torów relacji Kutno - Piła w km 14+971 w miejscowości Gołaszewo, a także budowę zatok autobusowych, przebudowę istniejących parkingów, zabezpieczenie skarpy przy kościele w miejscowości Nakonowo w km 12+500, przebudowę i budowę zjazdów oraz przepustów (pod drogą i pod zjazdami), budowę i remont chodników, odwodnienie korpusu drogowego, poprawę geometrii skrzyżowań z drogami bocznymi, dostosowanie parametrów łuków pionowych i poziomych do warunków technicznych dróg publicznych wraz z korektą łuków, wykonanie oznakowania poziomego i pionowego, budowę oświetlenia dla skrzyżowań skanalizowanych, zatok autobusowych i przejść dla pieszych, wprowadzenie elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykonanie elementów nawierzchni tworzących system informacji dla osób niewidomych, wykonanie drogowej stacji meteorologicznej do pomiaru i rejestracji parametrów pogodowych z przyłączeniem energetycznym. Przyjęty wariant zakładał też budowę 2,5 m ciągu pieszo-rowerowego na całym przebudowanym odcinku DW 265.

Przeprowadzono analizę finansową wykonalności Inwestycji, która miała być sfinansowana ze środków Województwa oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego²¹. Wartość zaktualizowana netto²² dla Inwestycji wynosiła „- 48 561,3 tys. zł”²³, tj. znacznie poniżej 0,00 zł, co było związane z brakiem przychodów generowanych przez Inwestycję i jednoczesną koniecznością poniesienia wysokich nakładów inwestycyjnych związanych m.in. z wykupem gruntów, nadzorem autorskim, przeprowadzeniem prac budowlanych, nadzorem inwestorskim. Wewnętrzna stopa zwrotu²⁴ dla Inwestycji wynosiła „- 7,93%”, tj. znacznie poniżej stopy dyskonta założonej na poziomie 4%. Wartości tych wskaźników wskazywały na brak efektywności finansowej Inwestycji. Wyniki analizy potwierdzały, że projekt nie był opłacalny finansowo. Głównym celem Inwestycji nie było jednak osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego, a uzyskanie korzyści społeczno-ekonomicznych związanych z jej realizacją.

Przeprowadzono także analizę ekonomiczną, tj. analizę kosztów i korzyści Inwestycji, w drodze skorygowania wyników analizy finansowej o czynniki zewnętrzne, w szczególności poprzez porównanie kosztów realizacji i eksploatacji z oszczędnościami użytkowników i środowiska. Ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu²⁵ dla Inwestycji wynosiła 17,06%, tj. znacznie powyżej stopy dyskonta założonej na poziomie 5%, co świadczyło o wysokim poziomie korzyści zewnętrznych, których nie można było wykazać w analizie finansowej. Uwzględnienie korekt fiskalnych i korzyści zewnętrznych pozwoliło uzyskać ekonomiczną wartość zaktualizowaną netto²⁶ dla Inwestycji na poziomie 109 698,5 tys. zł, tj. znacznie

²¹ Dalej: „EFRR”.

²² Tj. wskaźnik FNPV/C.

²³ Wartość wskaźnika FNPV/C dla budowy ciągów pieszo-rowerowych w wariantcie nie uwzględniającym dotacji ze środków UE oraz uwzględniającym dotację ze środków UE kształtowała się na poziomie odpowiednio: „- 5 782,8 tys. zł” i „- 2 739,8 tys. zł”, co wskazywało na nieefektywność Inwestycji również w tym zakresie.

²⁴ In. stopa dyskontowa przy której wartość zaktualizowana netto wynosi „0”, tj. wskaźnik FRR/C.

²⁵ Tj. wskaźnik ERR.

²⁶ Tj. wskaźnik ENPV.

powyżej 0,00 zł. Ekonomiczny wskaźnik rentowności (korzyści do kosztów)²⁷ dla Inwestycji wynosił 3,75, tj. przekroczył wartość „1”, co oznaczało, że korzyści płynące z realizacji Inwestycji przewyższały koszty konieczne do realizacji zadania. W kontekście budowy ciągu pieszo-rowerowego istotne znaczenie miały korzyści związane m.in. z aspektami środowiskowymi oraz społecznymi, takie jak wzrost jakości życia czy spadek emisji dwutlenku węgla.

(akta kontroli str. 1705-1730)

1.3. Opracowanie dokumentacji projektowej i realizację robót budowlanych, a także świadczenie usług nadzoru autorskiego, nadzoru inżynierskiego i promocji w ramach Inwestycji, zlecono podmiotom zewnętrznym na podstawie 35 umów o łącznej wartości 88 936,8 tys. zł²⁸. W celu przygotowania, realizacji i rozliczenia Inwestycji w ZDW powołano też 11-osobowy zespół składający się z dyrektora ZDW, zastępcy dyrektora ZDW ds. inwestycji oraz pracowników Wydziału Inwestycji, Wydziału Zamówień Publicznych, Wydziału Finansowo-Ekonomicznego i Wydziału Budżetu i Rozliczeń²⁹ ZDW, w tym inżynierów budownictwa w zakresie specjalności drogi, ulice i lotniska.

(akta kontroli str. 339-357, 366-404, 2421-2424)

ZDW posiadał zabezpieczone środki na sfinansowanie Inwestycji. W szczególności:

- Zarząd Województwa zaakceptował założenia dwóch projektów³⁰ pn.: [1] „Przebudowa wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 265 Brześć Kujawski-Gostynin od km 0+003 do km 19+117” oraz [2] „Przebudowa wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 265 Brześć Kujawski-Gostynin od km 0+003 do km 19+117 w zakresie dotyczącym budowy ciągów pieszo-rowerowych”, a następnie Zarząd Województwa jako Instytucja Zarządzająca³¹ przyznał na ich realizację dofinansowanie ze środków EFRR³² w wysokości odpowiednio 38 941,4 tys. zł³³ oraz 2 371,9 tys. zł³⁴; - plan wydatków Województwa³⁵ w rozdziale 60013 „Drogi publiczne wojewódzkie” obejmował następujące kwoty:

- a) w ramach projektu [1]: na 2016 r. - 2 571,0 tys. zł; na 2017 r. - 2 429,0 tys. zł; na 2018 r. - 21 625,6 tys. zł; na 2019 r. - 7 085,9 tys. zł; na 2020 r. - 5 020,5 tys. zł; na 2021 r. - 22 979,5 tys. zł;
- b) w ramach projektu [2]: na 2017 r. - 921,8 tys. zł; na 2018 r. - 1 403,1 tys. zł; na 2019 r. - 1 795,7 tys. zł; na 2020 r. - 1 074,7 tys. zł; na 2021 r. - 2 242,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 339-357, 2533-2584, 2617-2626)

1.4. We wniosku o dofinansowanie dla projektu [1]³⁶ wskazano m.in., że zastosowano:

- mechanizmy uwzględniające wszystkich użytkowników zgodnie z zasadami projektowania uniwersalnego;

²⁷ Tj. wskaźnik B/C.

²⁸ Wartość uwzględniająca zmiany wprowadzone aneksami do umów. Wartość pierwotna tych umów wynosiła 78 773,4 tys. zł.

²⁹ Wydział został utworzony 28 stycznia 2021 r.

³⁰ Odpowiednio uchwałami: nr 35/1452/16 z 15 września 2016 r. i nr 16/701/17 z 26 kwietnia 2017 r.

³¹ Dalej: „IZ”.

³² Dofinansowanie projektu [1] zostało przyznane uchwałą nr 12/497/17 z 29 marca 2017 r., zmienioną uchwałami: nr 11/435/18 z 21 marca 2018 r., nr 14/571/19 z 10 kwietnia 2019 r., nr 10/396/20 z 18 marca 2020 r., nr 48/1981/21 z 8 grudnia 2021 r. Dofinansowanie projektu [2] zostało przyznane uchwałą nr 51/2374/17 z 20 grudnia 2017 r., zmienioną uchwałami: nr 19/971/18 z 16 maja 2018 r., nr 14/570/19 z 10 kwietnia 2019 r., nr 28/1221/20 z 21 lipca 2020 r., nr 6/216/21 z 18 lutego 2021 r., nr 48/1979/21 z 8 grudnia 2021 r.

³³ Wartość po uwzględnieniu zmian we wniosku o dofinansowanie nr RPKP.05.01.00-04-0005/17. Wartość pierwotna dofinansowania objęta tym wnioskiem wynosiła 53 375,5 tys. zł.

³⁴ Wartość po uwzględnieniu zmian wniosku o dofinansowanie nr RPKP.03.04.00-04-0018/17. Wartość pierwotna dofinansowania objęta tym wnioskiem wynosiła 3 134,3 tys. zł.

³⁵ Przy uwzględnieniu zmian wprowadzanych stosownymi uchwałami Sejmiku Województwa.

³⁶ Por. część D2 wniosku.

- udogodnienia dla osób niepełnosprawnych, w tym: brak wysokich krawężników, budowę chodników, utwardzenie poboczy ułatwiających poruszanie się osobom niepełnosprawnym.

Z kolei we wniosku o dofinansowanie dla projektu [2]³⁷ wskazano, m.in., że:

- przebudowany ciąg pieszo-rowerowy, w tym wszystkie jego elementy i infrastruktura towarzysząca, będą dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami nie stanowiąc dla nich bariery w eksploatacji;
- w ramach zadania zastosowano rozwiązania projektowe zapewniające wszystkim użytkownikom równe warunki skorzystania z wytworzonych produktów poprzez: pełen dostęp do ciągu pieszo-rowerowego oraz przystanków komunikacji miejskiej;
- rozwiązania likwidujące bariery dla osób niepełnosprawnych to m.in.: obniżone krawężniki do +2cm, przejścia dla pieszych wyposażone w system informacji fakturowej, pozwalającej na bezpieczne przekraczanie ulicy osobom z dysfunkcją wzroku, oświetlenie.

W wyniku realizacji ww. projektów zakładano osiągnięcie:

- dla projektu [1] – wskaźnika produktu pn. „Długość przebudowanych dróg wojewódzkich [km] z wartością docelową „18,16” (przy wartości bazowej „0,00”) oraz wskaźnika rezultatu pn. „Wskaźnik nośności drogi wojewódzkiej [kN/oś]” z wartością docelową „100,00” (przy wartości bazowej „80,00”);
- dla projektu [2] – wskaźnika produktu pn. „Długość wybudowanych dróg dla rowerów [km]” z wartością docelową „16,43” (przy wartości bazowej „0,00”), wskaźnika produktu pn. „Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych [tony równoważnika CO₂] (CI34)” z wartością docelową „132,50” (przy wartości bazowej „0,00”) oraz wskaźnika rezultatu pn. „Liczba osób korzystających z wybudowanych/przebudowanych dróg dla rowerów [osoby]” z wartością docelową „18 250,00” (przy wartości bazowej „0,00”).

(akta kontroli str. 2533-2584, 2617-2626)

1.5. W ramach przygotowania oraz aktualizacji dokumentacji dotyczącej Inwestycji, ZDW zawarł m.in. umowy:

- nr N4.361.22a/2010 z 22 października 2010 r. na opracowanie dokumentacji projektowej (na kwotę 1 063,7 tys. zł);
- nr ZDW.N4.361-22b/2010 z 22 października 2010 r. na zapewnienie sprawowania nadzoru autorskiego nad robotami wykonywanymi według dokumentacji projektowej (na kwotę 23,6 tys. zł);
- nr ZDW.N4.361-40/2012 z 17 grudnia 2012 r. na opracowanie II raportu oddziaływania na środowisko wraz z aktualizacją rozwiązań projektowych dokumentacji projektowej wynikających z tego raportu (na kwotę 17,1 tys. zł);
- nr ZDW.N4.362-24/2013 z 14 października 2013 r. na wykonanie prac uzupełniających związanych z realizacją zamówienia podstawowego na dokumentację projektową, tj. na aktualizację opracowań w zakresie zmiany lokalizacji przepompowni (na kwotę 12,1 tys. zł);
- nr ZDW.N4.362.22.2018 z 16 kwietnia 2018 r. na aktualizację dokumentacji projektowej – branży drogowej, wod.-kan. i gazowej (na kwotę 22,1 tys. zł); aktualizacja obejmowała: dla branży drogowej – uwzględnienie aktualnych uzgodnień w zakresie szerokości zaprojektowanych zjazdów; dla branży

³⁷ Por. część D2 wniosku.

wod.-kan. – uwzględnienie rozwiązań kolizji istniejących systemów melioracyjnych pól z przebudowywaną drogą; dla branży gazowej – uwzględnienie aktualnych warunków technicznych przebudowy sieci gazowej średniego i wysokiego ciśnienia; a ponadto – dostosowanie projektów do zgodności z aktualnymi normami i przepisami oraz do zgodności z aktualnymi wytycznymi gestorów sieci i wydanymi warunkami;

- nr ZDW. N4.361.05.2019 z 14 marca 2019 r. na aktualizację dokumentacji projektowej – branży drogowej, wod.-kan. i elektroenergetycznej (na kwotę 191,0 tys. zł); aktualizacja obejmowała: dla branży drogowej – uwzględnienie aktualnych uzgodnień w zakresie szerokości zaprojektowanych zjazdów, przebudowę ciągu pieszo-rowerowego od km 0+569,50 do km 1+100, przebudowę drogi na odcinku od km 1+100 do km 1+55,90; dla branży wod.-kan. – odwodnienie terenów działek przylegających do drogi; dla branży elektroenergetycznej – usunięcie kolizji elektroenergetycznych; a ponadto – dostosowanie projektów do zgodności z aktualnymi normami i przepisami oraz do zgodności z aktualnymi wytycznymi gestorów sieci i wydanymi warunkami;
- nr ZDW.N4.362.65.2020 z 3 listopada 2020 r. na aktualizację dokumentacji projektowej (na kwotę 36,0 tys. zł); aktualizacja obejmowała: wykonanie projektów wykonawczych dla budowy oświetlenia drogowego w miejscowości Ludwinowo oraz przebudowy przejazdu kolejowo-drogowego w miejscowości Gołaszewo.

Przedmiot ww. umów został zrealizowany terminowo. Koszty wynagrodzenia poniesione przez ZDW z tytułu wykonania i aktualizacji dokumentacji były zgodne z kwotami wynikającymi z tych umów.

(akta kontroli str. 1705-1795, 2585-2614)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Za nierzetelne należy uznać, że w okresie od wydania decyzji ZRID, tj. 30 lipca 2014 r., do rozpoczęcia robót budowlanych w ramach Inwestycji, tj. 1 czerwca 2017 r., ZDW nie zapewnił przygotowania kompletnej i aktualnej dokumentacji projektowej branży drogowej, wodno – kanalizacyjnej, energetycznej oraz gazowej, tj. uwzględniającej w szczególności: włączenie niezainwentaryzowanych urządzeń melioracyjnych w projektowany układ odwodnienia drogi, przebudowę kolizji sieci wodociągowych i elektroenergetycznych, aktualizacje uzgodnień z gestorami sieci. Uzupełnienia i aktualizacji dokumentacji projektowej w ww. zakresie dokonano dopiero w trakcie realizacji robót budowlanych. Zbyt późne dostarczenie dokumentacji wykonawcy robót stanowiło jedną z przyczyn niskiego stanu zaawansowania tych robót w 2018 r. wynoszącego ok. 30%, a tym samym przedłużenia terminu wykonania robót ustalonego pierwotnie na 29 czerwca 2018 r.

W swoich wyjaśnieniach Dyrektor ZDW i były Dyrektor ZDW wskazali m.in., że : [1] zinwentaryzowanie kolidujących elementów sieci melioracyjnej było możliwe dopiero po rozpoczęciu robót ziemnych w terenie, a w dokumentach przekazanych przez gestorów sieci na etapie prac projektowych nie były wskazane sieci kolidujące z rozbudową drogi; [2] założono kompletność i prawidłowość dokumentacji projektowej pod względem inwentaryzacji kolizji z infrastrukturą wodociagową i elektroenergetyczną; [3] w obowiązującym w ww. okresie stanie prawnym upływ terminu ważności uzgodnień branżowych nie miał z punktu widzenia Prawa budowlanego wpływu na inwestycję w trakcie realizacji i ZDW nie był zobowiązany do powtarzania takich uzgodnień do czasu zrealizowania inwestycji.

Dyrektor ZDW wskazał także, że w ww. okresie ZDW nie dysponował wykwalifikowaną kadrą, która mogłaby zweryfikować w sposób kompleksowy przedkładane przez wykonawców opracowania projektowe. Po przeprowadzonej reorganizacji ZDW, w celu wzmocnienia nadzoru nad przekazywaną ZDW dokumentacją projektową, zatrudniono pracowników z uprawnieniami do projektowania. Ponadto podał, że konieczność zmian projektowych została ujawniona po okresie gwarancji na wykonanie dokumentacji projektowej, który wynosił 24 miesiące i zakończył się 30 października 2016 r. Obecnie w celu lepszego zabezpieczenia interesu ZDW projektanci są zobowiązani do udzielania gwarancji na okres 60 miesięcy.

(akta kontroli str. 540-574, 628, 629, 639-641, 1279-1281, 1357-1359, 1371, 1683-1685, 1691-1695, 1899-1902, 2644-2658)

W ocenie NIK, z dokumentacji dotyczącej Inwestycji wynikało, że w trakcie realizacji robót budowlanych, tj. w styczniu 2019 r., wykonawca nadal oczekiwał na dostarczenie przez ZDW kompletnych rozwiązań projektowych i że dopiero po zapoznaniu się z dostarczoną dokumentacją był w stanie precyzyjnie określić czas ukończenia całości zadania. Świadczy to o tym, że w ww. przypadku ZDW nie działał z należytą starannością.

(akta kontroli str. 1371)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że dla Inwestycji uzyskano wymagane prawem decyzje i pozwolenia, opracowano i przygotowano studium wykonalności oraz dokonano analizy kosztów i korzyści. ZDW posiadał zabezpieczone środki na sfinansowanie całości Inwestycji. Koszty wynagrodzenia poniesione przez ZDW z tytułu wykonania i aktualizacji dokumentacji projektowej były zgodne z kwotami wynikającymi z tych umów.

Negatywnie należy jednak ocenić niezapewnienie przez ZDW kompletnej i aktualnej dokumentacji projektowej na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych, co m.in. przyczyniło się do przedłużenia terminu wykonania robót budowlanych.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Wybór wykonawcy inwestycji

2.1. Badanie dokumentacji dotyczącej pięciu zamówień publicznych udzielonych w ramach Inwestycji, o łącznej wartości 72 466,2 tys. zł³⁸, tj.: [1] zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej i na nadzór autorski³⁹; [2] zamówienia na roboty budowlane⁴⁰; [3] trzech zamówień na powtórzenie podobnych robót budowlanych⁴¹, wykazało w szczególności, że:

- każdorazowo zastosowano prawidłowy tryb udzielenia zamówienia, tj. w dwóch przypadkach – przetarg nieograniczony, w trzech przypadkach – tryb z wolnej ręki;
- w przypadku zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego: Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia⁴² zawierały wszystkie wymagane elementy; ogłoszenia o zamówieniach zostały w sposób prawidłowy opublikowane;

³⁸ Wartość uwzględniająca zmiany wprowadzone aneksami do umów. Wartość pierwotna tych umów wynosiła 63 973,1 tys. zł.

³⁹ Postępowanie nr ZDW.N4.361-22/2010, w wyniku którego zawarto umowy: [1] nr ZDW.N4.361-22a/2010 z 22 października 2010 r. na opracowanie dokumentacji projektowej o wartości pierwotnej 879,9 tys. zł, po zmianach – 1 063,7 tys. zł; [2] nr ZDW.N4.361-22b/2010 z 22 października 2010 r. na zapewnienie sprawowania nadzoru autorskiego nad robotami wykonywanymi według dokumentacji projektowej o wartości pierwotnej 23,4 tys. zł, po zmianach – 23,6 tys. zł.

⁴⁰ Postępowanie nr ZDW.N4.363.01.2017, w wyniku którego zawarto umowę nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. o wartości pierwotnej 62 802,1 tys. zł, po zmianach – 71 111,2 tys. zł. Dalej: „zamówienie podstawowe”.

⁴¹ Postępowania: [1] nr ZDW.N4.363.02.2019, w wyniku którego zawarto umowę nr ZDW.N4.363.02.2019 z 1 kwietnia 2019 r. o wartości 197,5 tys. zł; [2] nr ZDW.N4.363.11.2019, w wyniku którego zawarto umowę nr ZDW.N4.363.11.2019 z 31 maja 2019 r. o wartości 35,4 tys. zł; [3] nr ZDW.N4.363.03.2020, w wyniku którego zawarto umowę nr ZDW.N4.363.03.2020 z 9 kwietnia 2020 r. o wartości 34,8 tys. zł.

⁴² Dalej: „SIWZ”.

do przeprowadzenia postępowań powołano komisje przetargowe, których członkowie złożyli wymagane oświadczenia; wszystkie osoby wykonujące czynności w ramach tych postępowań złożyły wymagane oświadczenia; wykonawcy wnieśli wadium w formie i wysokości zgodnej z SIWZ; wybrani wykonawcy spełniali warunki udziału w postępowaniach; treść złożonych przez nich ofert odpowiadała wymogom zawartym w SIWZ; wyboru tych ofert dokonano na podstawie kryteriów określonych w SIWZ; każdorazowo wybrano najkorzystniejszą ofertę; o wynikach postępowań w sposób prawidłowy powiadomiono wszystkich biorących w nich udział wykonawców; sporządzono pisemne protokoły, w których rzetelnie udokumentowano przebieg postępowań; treść umów zawartych z wykonawcami była zgodna z ich projektami w SIWZ;

- umowy zawierały każdorazowo zapisy zabezpieczające interesy ZDW (jako zamawiającego), w tym dotyczące: kar umownych (we wszystkich przypadkach), zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz gwarancji (w czterech na pięć przypadków); z treści trzech umów na powtórzenie podobnych robót budowlanych wynikało, że wykonawca zobowiązany był wykonać przedmiot tych umów m.in. zgodnie z SIWZ dla zamówienia podstawowego.

(akta kontroli str. 358-365, 652, 653, 669-825, 964-1667, 2425-2484)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ramach realizacji zamówienia⁴³ pn. „Przebudowa wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 265 Brześć Kujawski – Gostynin od km 0+003 do km 19+117” ZDW (jako zamawiający) dopuścił dwukrotnie do naruszenia przepisów upzp, co w jednym przypadku skutkowało nałożeniem przez IZ RPO WK-P na lata 2014-2020 korekty finansowej w wysokości 15 516,1 tys. zł, tj.:

- aneksem nr 14 z 4 września 2018 r. do umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. ZDW przedłużyło termin wykonania robót budowlanych z 14 sierpnia 2018 r. do 10 grudnia 2018 r., jako przyczynę wskazując konieczność wykonania robót dodatkowych, pomimo, że do dnia zawarcia tego aneksu ZDW nie wyegzekwował od wykonawcy sporządzenia protokołów konieczności określających zakres ww. robót dodatkowych. Tym samym naruszono art. 7 ust. 1 w zw. z art. 144 ust. 1 upzp;

- aneksem nr 22 z 9 stycznia 2019 r. do ww. umowy z 26 kwietnia 2017 r. ZDW przedłużyło termin wykonania robót budowlanych z 10 grudnia 2018 r. do 31 lipca 2019 r., jako przyczynę wskazując konieczność wykonania robót dodatkowych, pomimo, że do dnia zawarcia tego aneksu ZDW nie wyegzekwował od wykonawcy sporządzenia protokołów konieczności określających zakres ww. robót dodatkowych. Tym samym naruszono art. 7 ust. 1 w zw. z art. 144 ust. 1 upzp.

Według wyjaśnień Dyrektora ZDW oraz byłego Dyrektora ZDW w obu przypadkach konieczność przedłużenia terminu wykonania robót była bezsporna i można było ją ustalić w oparciu o dokumentację Inwestycji. Wykonawca deklarował dalsze kontynuowanie robót. Protokoły konieczności były na etapie sporządzania i weryfikowania. Protokoły te nie były wymagane do dokonania ww. zmian terminu umowy, były niezbędne do ustalenia wysokości wynagrodzenia. Wnioski wykonawcy o ww. zmiany terminu zostały zaopiniowane przez Inżyniera Kontraktu i na tej podstawie zawarto ww. aneksy. Zawarcie ich było konieczne również do przedłużenia ważności zabezpieczenia wykonania umowy.

⁴³ Dotyczy zamówienia publicznego udzielonego w wyniku postępowania nr ZDW.N4.361-22/2010.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z treścią ww. aneksów nr 14 z 4 września 2018 r. i nr 22 z 9 stycznia 2019 r. nie zmieniono wartości zamówienia, lecz przedłużono termin jego realizacji z uwagi na konieczność wykonania robót dodatkowych, które jednak nie zostały zdefiniowane na moment zawarcia tych aneksów. Tym samym należy uznać, że wykonawca uzyskał dodatkowy termin na realizację podstawowego zakresu zamówienia, co nie zostało przewidziane w dokumentacji postępowania o udzielenie tego zamówienia, w szczególności w umowie i stanowiło istotną zmianę warunków zamówienia bez zachowania przesłanek z art. 144 ust. 1 upzp, dopuszczających taką zmianę. Jednocześnie dokonanie tej zmiany, pomimo braku dokumentów konkretyzujących zakres robót dodatkowych i stanowiących podstawę do oceny zasadności wydłużenia terminu o określony aneksem czas, stanowiło naruszenie zasad proporcjonalności⁴⁴ i przejrzystości, o których mowa w art. 7 ust. 1 upzp, a także zasady uczciwej konkurencji. Określeniu przedmiotu zamówienia i terminu jego wykonania towarzyszy konflikt dwóch interesów – zamawiającego, który ma prawo określić zakres przedmiotowy postępowania z punktu widzenia własnych potrzeb oraz wykonawcy, który ma prawo oczekiwać przestrzegania przez zamawiającego zasady równości i uczciwej konkurencji. Zasady udzielania zamówień publicznych mają zapewnić dostęp do tych zamówień publicznym podmiotom zainteresowanym i zdolnym do ich wykonania. Potencjalni oferenci powinni mieć zapewnione równe prawa (szanse) realizacji zamówienia. Zmiana warunków udzielonego zamówienia (przedłużenia terminów wykonania robót budowlanych) prowadzi do naruszenia zasady uczciwej konkurencji, określonej w art. 7 ust. 1 upzp. Pierwotna data zakończenia tych prac (określona na etapie postępowania o udzielenie zamówienia) mogła mieć bowiem wpływ na treść składanych ofert lub też na rezygnację potencjalnych zainteresowanych z ich złożenia.

2. W ramach realizacji zamówienia⁴⁵ pn. „Usługi inżyniera kontraktu nad realizacją zadania pn.: Przebudowa wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 265 Brześć Kujawski – Gostynin od km 0+003 do km 19+117” ZDW (jako zamawiający) dopuścił do naruszenia przepisów upzp, co skutkowało nałożeniem przez IZ RPO WK-P na lata 2014-2020 korekty finansowej w wysokości 63,3 tys. zł, tj.:

- aneksem nr 4 z 31 października 2018 r. do umowy nr ZDW.N4.363.02.2017 z 5 czerwca 2017 r. ZDW dokonało zmiany (zwiększenia) wysokości wynagrodzenia ryczałtowego z tytułu świadczenia usługi inżyniera kontraktu z kwoty 253,3 tys. zł do kwoty 378,7 tys. zł, jako przyczynę wskazując konieczność przedłużenia terminu wykonania umowy na roboty budowlane nr ZDW.N4.363.01.2017 z 14 sierpnia 2018 r. do 10 grudnia 2018 r., pomimo, że taka zmiana nie została przewidziana w dokumentacji postępowania o udzielenie tego zamówienia, w szczególności w umowie. Tym samym naruszono art. 7 ust. 1 w zw. z art. 144 ust. 1 ustawy pzp.

Według wyjaśnień Dyrektora ZDW oraz byłego Dyrektora ZDW, w związku ze zmianą terminu wykonywania robót budowlanych Inżynier Kontraktu podnosił, że jego umowa nie obejmowała świadczenia usług w czasie nieokreślonym. Przedmiot zamówienia nie uwzględniał świadczenia ww. usług w przedłużonym okresie realizacji robót budowlanych. Inżynier Kontraktu ustalając cenę swojej oferty nie brał pod uwagę tego przedłużonego okresu. Mając na uwadze

⁴⁴ Z uwagi na brak dokumentów pozwalających na zweryfikowanie proporcjonalności terminu, o jaki został przedłużony okres realizacji robót, do zakresu zleconych robót dodatkowych.

⁴⁵ Dotyczy zamówienia publicznego udzielonego w wyniku postępowania nr ZDW.N4.363.02.2017.

zagrożenie odstąpieniem od umowy przez Inżyniera Kontraktu i brakiem nadzoru na Inwestycją, ZDW podjął decyzję o zawarciu ww. aneksu do umowy.

(akta kontroli str. 593-613, 646-647, 826-912)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 4 ust. 1 umowy nr ZDW.N4.363.02.2017 z 5 czerwca 2017 r. realizacja przedmiotu ww. zamówienia miała się odbywać w terminie wykonywania robót budowlanych i w okresie gwarancji udzielonej przez wykonawcę robót budowlanych. Z § 7 ust. 1 ww. umowy wynikało, że wynagrodzenie za usługi Inżyniera Kontraktu miało charakter ryczałtowy. Należy więc uznać, że wykonawca zobowiązał się do świadczenia ww. usług w ramach pierwotnego wynagrodzenia bez względu na okres trwania robót budowlanych. Jednocześnie w § 8 ww. umowy, wśród okoliczności umożliwiających zmiany rzutujące na wynagrodzenie nie wskazano na zmianę terminu wykonania robót budowlanych. Tym samym zwiększenie wynagrodzenia ryczałtowego z uwagi na konieczność przedłużenia terminu wykonania umowy na roboty budowlane stanowiło istotną zmianę warunków zamówienia, bez zachowania przesłanek z art. 144 ust. 1 upzp, dopuszczających taką zmianę. Jednocześnie dokonanie zmiany warunków umowy z wykonawcą w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, bez uprzedniego przewidzenia możliwości dokonania tego rodzaju zmian w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia, stanowiło naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 7 ust. 1 upzp.

(akta kontroli str. 826-912)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt, że wykonawcy badanych zamówień zostali wyłonieni zgodnie z pzp. Umowy na opracowanie dokumentacji projektowej i na nadzór autorski oraz na roboty budowlane zawierały zapisy zabezpieczające interesy ZDW.

Negatywnie należy jednak ocenić przypadki dokonania zmian warunków umowy w stosunku do treści oferty, które nie zostały przewidziane w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia.

OBSZAR

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W ramach Inwestycji ZDW zawarł m.in. umowy:

- nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. na przebudowę wraz z rozbudową DW 265 na odcinku ok km 0+003 do km 19+117 (na kwotę 71 111,2 tys. zł). Przedmiot umowy uwzględniał przyjęty wariant inwestycyjny i obejmował w szczególności: rozbiórkę istniejącej i wykonanie nowej konstrukcji nawierzchni jezdni; budowę zatok autobusowych; przebudowę mostu w km 12+421,45 w miejscowości Nakonowo; przebudowę i budowę zjazdów oraz przepustów; budowę i remont chodników oraz ciągów pieszo-rowerowych na całym odcinku; odwodnienie korpusu drogowego; dostosowanie istniejącej kanalizacji deszczowej i urządzeń odwadniających do wielkości zlewni pasa drogowego; wykonanie oznakowania poziomego i pionowego oraz elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego; wykonanie oświetlenia m.in. przejść dla pieszych; wykonanie stacji drogowej meteorologicznej;
- nr ZDW.N4.363.02.2019 z 1 kwietnia 2019 r. na powtórzenie podobnych robót budowlanych dotyczących Inwestycji (na kwotę 197,5 tys. zł); przedmiot umowy obejmował wykonanie robót rozbiórkowych warstwy podbudowy z kruszywa oraz nawierzchni z betonu, a także frezowanie nawierzchni asfaltowych na zimno;

- nr ZDW.N4.363.11.2019 z 31 maja 2019 r. oraz nr ZDW.N4.363.03.2020 z 9 kwietnia 2020 r. na powtórzenie podobnych robót budowlanych dotyczących Inwestycji (na kwotę odpowiednio 35,4 tys. zł i 34,8 tys. zł); przedmiot tych umów obejmował wykonanie robót branży telekomunikacyjnej polegających m.in. na wykonaniu przepustów pod drogami, torami oraz przeszkodami terenowymi, budowie studni kablowych rozdzielczych, układaniu kabli.

Przedmiot ww. umów został zrealizowany terminowo. Koszty wynagrodzenia poniesione przez ZDW z tytułu wykonania robót były zgodne z kwotami wynikającymi z tych umów lub z rzeczywiście poniesionymi wydatkami wynikającymi z rozliczenia końcowego⁴⁶.

(akta kontroli str. 405-412, 699-825, 1466-1485, 2615, 2616)

3.2. W trakcie realizacji Inwestycji założenia dotyczące wykonania robót budowlanych wynikających z umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. uległy zmianie, w szczególności:

- pierwotny termin wykonania robót, tj. 29 czerwca 2018 r. ostatecznie ustalono na 30 listopada 2020 r., co było spowodowane m.in. warunkami atmosferycznymi odbiegającymi od typowych, uniemożliwiającymi wykonanie przedmiotu umowy zgodnie z STWiORB⁴⁷, a także koniecznością wykonania robót dodatkowych zwiększających wartość Inwestycji⁴⁸; ww. zmiana terminu uzyskała akceptację IZ RPO WK-P na lata 2014-2020;
- wykonano roboty dodatkowe, które dotyczyły m.in.⁴⁹: [1] włączenia niezainwentaryzowanych urządzeń melioracyjnych w projektowany układ odwodnienia drogi; [2] zdjęcia zwiększonej grubości warstwy humusu; [3] zabezpieczenia istniejących przyłączy elektroenergetycznych, zagrożonych zerwaniem z powodu zbyt niskiego zwisu w stosunku do przebudowywanej nawierzchni DW 265; [4] zabezpieczenia szczątków ludzkich znalezionych w trakcie wykonywania robót; [5] przeprowadzenia wyprzedzających ratowniczych badań archeologicznych w związku z odnalezieniem podczas robót fundamentów starego kościoła; [6] przebudowy kolizji sieci wodociągowych na terenie gmin Brześć Kujawski, Włocławek, Kowal, nieujętych w pierwotnej dokumentacji projektowej; [7] zdjęcia zwiększonej grubości warstwy humusu w stosunku do ilości określonych w dokumentacji projektowej i przedmiarze robót; [8] wykonania poszerzeń zaprojektowanych zjazdów do posesji na wnioski mieszkańców terenów przyległych do DW 265; [9] przebudowy kolizji sieci wodociągowej z projektowaną infrastrukturą drogową w miejscowości Kowal;
- dwukrotnie zmieniono technologię robót nawierzchniowych, tj.: w pierwszym przypadku - wprowadzono warstwę ścieralną z mieszanki VIAPHONE (o obniżonej hałaśliwości), a także zastąpiono warstwę podbudowy zasadniczej z betonu asfaltowego AC 22P i warstwę podbudowy zasadniczej z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie mieszanką mineralno-cementowo-emulsyjną⁵⁰; w drugim przypadku – zdecydowano o ułożeniu warstwy ścieralnej z mieszanki SMA 8 o grubości 4 cm w miejsce warstwy ścieralnej z mieszanki VIAPHONE 8 o grubości 3 cm⁵¹;

⁴⁶ Dotyczy umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r., w przypadku której różnica między wartością umowy (71 111,2 tys. zł) a rzeczywiście poniesionymi wydatkami (65 518,1 tys. zł) wynosiła 5 593,1 tys. zł i stanowiła środki niewykorzystane przez wykonawcę.

⁴⁷ Por. aneks nr 8 z 10 maja 2018 r.

⁴⁸ Por.: aneks nr 14 z 4 września 2018 r.; aneks nr 22 z 9 stycznia 2019 r.; aneks nr 27 z 31 października 2019 r.; aneks nr 33 z 3 listopada 2020 r.

⁴⁹ Por. aneks nr 24 z 7 czerwca 2019 r., aneks nr 27 z 31 października 2019 r., aneks nr 31 z 3 listopada 2020 r.

⁵⁰ Por. aneks nr 8 z 10 maja 2018 r.

⁵¹ Por. aneks nr 33 z 3 listopada 2020 r.

- z uwagi na brak akceptacji przez ZDW wycen robót dodatkowych przedstawionych przez wykonawcę wyłączono część prac do odrębnej umowy z innym wykonawcą, tj. m.in.: remont kanalizacji deszczowej w Kowalu, przebudowę kolizji elektroenergetycznych, przebudowę DW 265 na odcinku od 0+003 do km 1+555,90 i ciągu pieszo-rowerowego na odcinku od km 0+569 do km 1+555,90 oraz przebudowę przejazdu kolejowego⁵²;
- wprowadzono termin na dostarczenie dokumentacji powykonawczej pozwalającej na ocenę prawidłowego wykonania przedmiotu umowy i dokonanie komisyjnego odbioru robót, ustalony na 31 stycznia 2021 r.⁵³.

(akta kontroli str. 339-357, 619-627, 964-1539)

3.3. Na podstawie dokumentacji powykonawczej dla Inwestycji stwierdzono, że przekazanie placu budowy oraz przystąpienie do realizacji robót budowlanych przez wykonawcę umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 nastąpiło odpowiednio 9 maja 2017 r. i 1 czerwca 2017 r., a zakończenie tych robót⁵⁴ - 30 listopada 2020 r. Odbiór końcowy robót budowlanych od ww. wykonawcy rozpoczęto 26 lutego 2021 r., a następnie kontynuowano 2 kwietnia 2021 r., 8 czerwca 2021 r. i 21 września 2021 r. Ostatecznie po skompletowaniu dokumentacji odbiorowej i powykonawczej od ww. wykonawcy protokół odbioru końcowego podpisano 5 listopada 2021 r. Roboty poprawkowe dotyczące nadających się do usunięcia wad stwierdzonych podczas tego odbioru, w szczególności w zakresie spękań warstwy ścieralnej na odcinku od km 11+595 do km 17+750, zostały wykonane.

W międzyczasie, tj. 5 lipca 2021 r., nastąpiło przejście obowiązków i kontynuacja robót budowlanych przez wykonawcę umowy nr ZDW.N4.363.02.2021, który zakończył te roboty⁵⁵ 15 czerwca 2022 r. Odbioru końcowego robót budowlanych od tego wykonawcy dokonano 4 sierpnia 2022 r. Ostatecznie potwierdzono przebudowanie odcinka DW 265 w pełnym zakresie, zgodnie ze sztuką budowlaną oraz dokumentacją techniczną. Zaawansowanie rzeczowe i finansowe Inwestycji na dzień 30 września 2022 r. wynosiło 100%.

W uzgodnieniu z IZ RPO WK-P na lata 2014-2020 termin zakończenia realizacji Inwestycji przewidziano na 31 grudnia 2022 r.

Według wyjaśnień Dyrektora ZDW na termin realizacji Inwestycji wpływ miały m.in. konieczność wykonania robót dodatkowych, wprowadzane na bieżąco zmiany projektowe, wystąpienie niekorzystnych warunków atmosferycznych, absencje pracowników spowodowane pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 9, 10, 648, 1676-1682, 1899, 1900, 1903-2399, 2617-2629, 2642)

3.4. Warunki dotyczące kontroli jakości robót budowlanych w ramach Inwestycji zostały określone w Programach Zapewnienia Jakości⁵⁶ opracowanych przez kierownika budowy i obejmujących w szczególności: [1] podbudowę pomocniczą z mieszanki niezwiązanej kruszywa; [2] podbudowę i ulepszone podłoże z mieszanki związanej cementem; [3] podbudowę z mieszanki mineralno-cementowo-emulsyjnej; [4] nawierzchnię z kostki kamiennej; [5] nawierzchnię z betonu asfaltowego warstwę wiążącą; [6] nawierzchnię z mieszanki grysowo-mastyksowej SMA – warstwę

⁵² Por. aneks nr 30 z 3 listopada 2020 r.

⁵³ Por. aneks nr 34 z 17 grudnia 2020 r.

⁵⁴ Zgodnie z § 4 ust. 2 umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. za termin wykonania przedmiotu umowy przyjęto dzień zgłoszenia przez wykonawcę inżynierowi kontraktu / zamawiającemu zakończenia robót.

⁵⁵ Zgodnie z § 2 ust. 2 umowy nr ZDW.N4.363.02.2021 z 1 czerwca 2021 r. za termin wykonania przedmiotu umowy przyjęto dzień zgłoszenia przez wykonawcę zamawiającemu wykonania wszystkich robót po osiągnięciu gotowości do ich odbioru.

⁵⁶ Dalej: „PZJ”.

ścieralną; [7] krawężniki betonowe; [8] chodniki z brukowanej kostki betonowej; [9] roboty branży elektrycznej, telekomunikacyjnej, wod.-kan.

W dziennikach budowy znajdowały się wpisy potwierdzające dokonywanie bieżącej kontroli w celu zapewnienia odpowiedniej jakości robót budowlanych, dotyczące: wykonania badań geotechnicznych; pobrania próbek w celu określenia wytrzymałości na ściskanie; wykonania badań zagęszczenia i równości podłoża pod podstawę nasypu wraz z pobraniem próbek z gruntu; wykonania badań warstwy przeciwspekaniowej; rozebrania i ponownego wykonania warstw bitumicznych ułożonych w trakcie opadów deszczu; zapewnienia właściwej pielęgnacji wykonanych warstw; utrzymania drożności przepustów i ciągłości rowów, itp.

ZDW zlecał badania zewnętrzne, tj.: [1] badania kruszywa, wytrzymałości na ściskanie, wskaźnika zagęszczenia, badania próbek MMA, badania szczepności międzywarstwowej według metody Leutner'a, badania równości podłużnej metodą profilometryczną, badania antypoślizgowych właściwości nawierzchni; [2] badania dotyczące rozpoznania warunków gruntowo-wodnych; [3] ekspertyzę techniczną drogi na odcinku od km 9+100 do km 17+760 w zakresie określenia przyczyn powstawania spękań nawierzchni drogi ze wskazaniem sposobu naprawy przedmiotowego odcinka drogi.

(akta kontroli str. 13, 358-365, 826-875, 1705-1730, 1903-2399)

3.5. Nadzór nad realizacją Inwestycji zapewniony był przez Inżyniera Kontraktu⁵⁷, tj. przez zespół składający się m.in. z koordynatora⁵⁸ (koordynującego czynności nadzoru inwestorskiego) oraz inspektorów nadzoru⁵⁹ (pełniących obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego) posiadających stosowne uprawnienia do wykonywania swoich obowiązków.

Informacje dotyczące sprawowanego nadzoru, uwagi i zalecenia były wpisywane w dziennikach budowy. Zespół IK uczestniczył w odbiorach technicznych, które dotyczyły m.in. budowy kanalizacji deszczowej i przebudowy sieci wodociągowej, budowy sieci oświetlenia wzdłuż DW 265, odbioru robót rozbiórkowych. Zespół IK opiniował projekty technologiczne, w tym m.in. do wykonania programu naprawczego spękań konstrukcji drogi na odcinku od km 1+550 do km 7+300. Zespół IK akceptował PZJ. Zespół IK zatwierdzał karty rejestru obmiaru dla poszczególnych elementów robót (w szczególności w oparciu o oświadczenia kierownika budowy oraz dokumenty dotyczące materiałów, tj. badania laboratoryjne, atesty materiałów, pomiary kontrolne i pomiary geodezyjne). Zespół IK kontrolował rozliczenie finansowe inwestycji (w szczególności pod kątem zgodności cen zastosowanych w kosztorysach dotyczących robót dodatkowych z poziomem cen wskazanym w umowie na roboty budowlane). Protokoły konieczności stanowiące postawę zawarcia aneksów do umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. oraz podstawę do sporządzenia kosztorysów ofertowych stanowiących integralną część tych aneksów były każdorazowo podpisywane przez członków Zespołu IK. Odbiory częściowe i odbiory końcowe robót odbywały się przy udziale Inspektorów Nadzoru Zespołu IK, protokoły z tych odbiorów były przez nich podpisywane. IK Koordynator podpisywał rozliczenia robót.

(akta kontroli str. 358-365, 826-875, 1668-1670, 1705-1730, 1903-2399, 2114)

⁵⁷ Na podstawie zawartych przez ZDW umów na świadczenie usług inżyniera kontraktu: [1] nr ZDW.N4.363.02.2017 z 5 czerwca 2017 r. na kwotę 378,7 tys. zł; [2] nr ZDW.N4.363.17.2019 z 12 września 2019 r. na kwotę 900,4 tys. zł. Dalej: „IK”.

⁵⁸ Dalej: „IK Koordynator”.

⁵⁹ Dalej: „Inspektorów Nadzoru Zespołu IK”.

3.6. ZDW korzystał z praw zabezpieczających jego interes przewidzianych w umowach zawieranych w ramach Inwestycji, tj.:

- w ramach umowy nr ZDW.N4.363.02.2017 z 5 czerwca 2017 r. na wykonanie usługi inżyniera kontraktu, w związku z odstąpieniem od umowy przez wykonawcę ZDW naliczyło karę umowną w wysokości 154,0 tys. zł (wraz z odsetkami w wysokości 2,6 tys. zł⁶⁰); w związku z niezapłaceniem kary przez wykonawcę⁶¹ ZDW zatrzymał kwotę wniesioną na zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 29,9 tys. zł;
- w ramach umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. na przebudowę wraz z rozbudową DW 265 na odcinku od km 0+003 do km 19+117, w związku z niezgodnym z zatwierdzonym projektem tymczasowej organizacji ruchu oznakowaniem na czas prowadzenia robót ZDW naliczyło i wyegzekwowało karę umowną w wysokości 70,0 tys. zł (wraz z należnymi odsetkami w wysokości 0,7 tys. zł); ponadto w ramach ww. umowy wyegzekwowano od wykonawcy naprawy gwarancyjne obejmujące wymianę warstwy ścieralnej na odcinku drogi od km 16+200 do km 17+760.

(akta kontroli str. 432-436, 1899-1901)

3.7. Ustalenia kontroli potwierdziły, że planowany zakres rzeczowy Inwestycji został zrealizowany. W toku oględzin⁶² DW 265 na odcinku od km 0+003 do km 19+117 stwierdzono, że wykonano m.in.: [1] zjazdy, indywidualne i publiczne; [2] drogę posiadającą dwa pasy ruchu (po jednym w każdym kierunku) z wydzielonymi pasami dla pojazdów skręcających w lewo (w obrębie niektórych skrzyżowań); [3] wyspy kanalizujące ruch z kostki kamiennej; [4] zatoki autobusowe z pasem płytek ostrzegawczych z wypustkami; [5] oznakowane przejścia dla pieszych oraz przejazdy dla rowerzystów, w tym z azylami, z zaniżoną nawierzchnią, pasem płytek ostrzegawczych z wypustkami oraz dedykowanym oświetleniem; [5] ciągi piesze z kostki betonowej, ciągi pieszo-rowerowe o nawierzchni asfaltowej oraz z kostki betonowej; [6] oznakowanie poziome i pionowe w obrębie skrzyżowań; [7] przepusty pod koroną drogi, zjazdami, chodnikami i zatokami autobusowymi; [8] umocnienie rowów narzutem kamiennym przy wlotach i wylotach przepustów; [9] umocnienie skarp kostką kamienną; [10] bariery ochronne nad przepustami i w miejscach przylegających do skarp, a także bariery energochłonne nad przepustami i na obiekcie mostowym; [11] przepompownię ścieków; [12] zbiorniki odparowujące; [13] stację meteorologiczną składającą się m.in. z dwóch tablic pokazujących informacje o aktualnej temperaturze powietrza oraz o aktualnej temperaturze nawierzchni; [14] most drogowy ze stalowego płaszcza w postaci łukowych arkuszy z blachy falistej, posadowiony na betonowym podporach.

(akta kontroli str. 509-539, 1674, 1675)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W toku oględzin NIK⁶³ stwierdzono przypadek niezgodnego z przepisami prawa wykonania robót w zakresie zastosowania ogrodzenia łańcuchowego U-12b na odcinku DW 265 przed szkołą w miejscowości Nakonowo. Stanowiło to naruszenie zasad określonych w pkt. 5.4. załącznika nr 4 do rozporządzenia z 3 lipca 2003 r. Zgodnie z tymi zasadami przed obiektami, do których uczęszczają dzieci, nie

⁶⁰ Kwota odsetek naliczonych na dzień 30 czerwca 2022 r.

⁶¹ Wg stanu na 9 września 2022 r. w sprawie toczy się spór sądowy pomiędzy wykonawcą a ZDW.

⁶² Oględziny DW 265 NIK przeprowadziła 28 kwietnia 2022 r. oraz 20 lipca 2022 r.

⁶³ Dotyczy oględzin DW 265 przeprowadzonych 28 kwietnia 2022 r. i 20 lipca 2022 r.

dopuszczano stosowania ogrodzeń łańcuchowych. W tych miejscach mogły być stosowane ogrodzenia segmentowe.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że z uwagi na znaczną odległość budynku szkoły od drogi uznano, że nie istnieje podwyższone ryzyko wtargnięcia dzieci na jezdnię i z tej przyczyny zdecydowano nie zmieniać rodzaju bariery na tym odcinku.

(akta kontroli str. 509-539, 633, 649, 1674, 1675, 2099-2101)

Należy wskazać, że przed ww. szkołą, tj. w km 13+546 (kierunek Kowal) i za ww. szkołą, tj. w km 14+025 (kierunek Kowal) znajdowały się znaki A-17 „dzieci” stosowane dla oznaczenia miejsc na drodze szczególnie uczęszczanych przez dzieci. Ponadto na ww. odcinku drogi znajdowały się dwa przejścia dla pieszych oznakowane znakiem D-6 „przejście dla pieszych” z tabliczką T-27 stosowaną dla oznaczenia miejsca przejść dla pieszych szczególnie uczęszczanych przez dzieci. Dlatego też w ocenie NIK okoliczności wskazane przez Dyrektora ZDW nie stanowiły uzasadnienia dla niezastosowania w ww. przypadku odpowiednich urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 1674, 1675)

2. W toku oględzin NIK⁶⁴ stwierdzono dwa przypadki niewłaściwego oznakowania DW 265, tj.:

- za skrzyżowaniem w km 15+039 (strona prawa, kierunek Kowal), przed przejściem dla pieszych znak D-6 „przejście dla pieszych” był zasłonięty przez słupki ze znakami B-52 „Zakaz wyprzedzania” oraz B-33 „Ograniczenie prędkości do 40 km/h”, a odległość między słupkiem ze znakami B-52 i B-33 oraz słupkiem ze znakiem D-6 była mniejsza niż 10 m. Stanowiło to naruszenie zasad dotyczących sposobu umieszczania znaków i określonych w pkt. 1.5.2. załącznika nr 1 do rozporządzenia z 3 lipca 2003 r. Zgodnie z tymi zasadami w ww. przypadku następny znak powinien być umieszczony za poprzedzającym w odległości co najmniej 10 m;
- na wlocie drogi gminnej na skrzyżowanie w km 1+882 przejście z przejazdem dla rowerzystów nie było oznakowane znakiem D-6b „przejście dla pieszych i przejazd dla rowerzystów”, lecz znakiem D-6 „przejście dla pieszych”, co było niezgodne z projektem docelowej organizacji ruchu (planem sytuacyjnym, rysunkiem 2-3).

W kwestii oznakowania przejścia za skrzyżowaniem w km 15+039 Inspektor Nadzoru Wydziału Inwestycji ZDW wyjaśnił, że znaki B-52 i B-33 stanowiły element tymczasowej organizacji ruchu i ustawienie tych znaków zbyt blisko znaku D-6 było wynikiem niedopatrzenia po stronie wykonawcy. W kwestii oznakowania przejścia na skrzyżowaniu w km 1+882 Inspektor Nadzoru Wydziału Inwestycji ZDW wyjaśnił, że podczas odbioru robót od wykonawcy nie zwrócono uwagi na niewłaściwe oznakowanie tego przejścia. Wskazał, że ww. nieprawidłowości zostaną zgłoszone do wykonawcy jako usterki do naprawienia.

Usunięcie ww. nieprawidłowości potwierdzono w toku kontroli NIK.

(akta kontroli str. 509-539, 1674, 1675, 2097-2098, 2102-2103)

3. Ustalono, że ZDW zaakceptował przedstawiony przez wykonawcę umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. projekt zamienny dotyczący zmiany konstrukcji drogi i aneksem nr 8 z 10 maja 2018 r. do ww. umowy dokonał w ww. zakresie zmiany technologii wykonania elementów robót, pomimo niespełnienia

⁶⁴ Dotyczy oględzin DW 265 przeprowadzonych 28 kwietnia 2022 r.

warunków określonych § 20 ust. 1 ww. umowy (w części „Zmiany ogólne” lit. F pkt. c). Zgodnie z tymi warunkami zmiany technologii wykonania elementów robót były dopuszczalne tylko w przypadku, gdy proponowane przez wykonawcę rozwiązanie było równorzędne lub lepsze funkcjonalnie od tego, jakie przewidywał pierwotnie projekt. Tymczasem w przyjętym projekcie zamiennym: [1] wyeliminowano pierwotnie zaprojektowane rozwiązania ograniczające prawdopodobieństwo występowania spękań, w szczególności nie przewidziano zastosowania pośredniej warstwy z mieszanki niezwiązanej; [2] nie zastosowano innych rozwiązań technologicznych mających na celu ograniczenie lub opóźnienie wystąpienia spękań. Negatywne skutki przyjętego rozwiązania potwierdziła treść ekspertyzy opracowanej po trzech latach, tj. w czerwcu 2021 r.⁶⁵, na zlecenie ZDW, z której wynikało m.in., że: [1] po akceptacji ww. projektu zamiennego konstrukcji drogi w toku prac budowlanych występowały spękania, a ich zasadniczą potencjalną przyczyną był niekorzystny układ zaprojektowanych warstw i rezygnacja z metod zapobiegania spękaniami; [2] powstaniu spękań sprzyjał układ i grubość warstw konstrukcyjnych, który został znacznie zmieniony w porównaniu do typowych rozwiązań.

Według wyjaśnień Dyrektora ZDW oraz byłego Dyrektora ZDW ww. zgoda została wyrażona m.in. z uwagi na obniżenie wynagrodzenia umownego z tytułu wprowadzenia zmiany technologii oraz wydłużenie okresu gwarancji na przyjęte rozwiązanie. Rozwiązanie zamienne zostało przygotowane przez uprawnionego projektanta oraz pozytywnie zaopiniowane przez Zespół IK, tym samym ZDW nie miał podstaw do założenia, że takie rozwiązanie będzie powodowało powstanie spękań konstrukcji.

(akta kontroli str. 197-216, 641, 642, 1381-1465, 1696, 1697)

W ocenie NIK przy podejmowaniu decyzji co do akceptacji ww. zmian technologii, mających istotny wpływ na jakość wykonanych prac, decydujące znaczenie powinny mieć przede wszystkim równoważność oraz większa funkcjonalność przyjmowanych rozwiązań, a nie wynikające z tego korzyści finansowe, które w ww. przypadku skutkowały zmniejszeniem wynagrodzenia wykonawcy zaledwie o 1,2%. W ww. przypadku opracowanie ekspertyzy służącej ocenie skutków wprowadzenia ww. zmian technologii należało zlecić przed podjęciem decyzji o akceptacji tych zmian.

4. Ustalono, że w nw. przypadkach ZDW nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad realizacją umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. I tak:

- ZDW dopuścił do sytuacji, w której wbrew postanowieniom § 5 ust. 8 ww. umowy wykonanie dodatkowych robót budowlanych, tj. robót pominiętych w przedmiarze robót i kosztorysie ofertowym, polegających na zdjęciu warstwy humusu o grubości większej niż 15 cm, nie zostało poprzedzone sporządzeniem przez kierownika budowy protokołu konieczności wykonania tych robót wraz z kalkulacją ich wykonania. Tymczasem z zapisów w dzienniku budowy⁶⁶ wynikało, że ww. roboty dodatkowe zostały zgłoszone do odbioru i odebrane w okresie od 25 sierpnia 2017 r. do 24 września 2018 r.⁶⁷ Protokół konieczności nr 5, z którego wynikała konieczność wykonania tych robót, został sporządzony dopiero 21 grudnia 2018 r.;

⁶⁵ Por. umowa nr ZDW.N4.362.14.2021 z 7 czerwca 2021 r. na kwotę 36,9 tys. zł.

⁶⁶ Dziennik budowy nr 3 z 2017 r. (Tom I) wydany 9 lutego 2017 r.

⁶⁷ Por. wpisy w dzienniku budowy z datami: [1] 22, 25 i 29 sierpnia 2017 r.; [2] 4 i 12 września 2017 r.; [3] 17 października 2017 r.; [4] 6 kwietnia 2018 r.; [5] 9 maja 2018 r.; [6] 25 czerwca 2018 r.; [7] 4 i 17 lipca 2018 r.; [8] 1, 6 i 20 sierpnia 2018 r.; [9] 14 i 24 września 2018 r.

- ZDW dopuścił do sytuacji, w której wbrew postanowieniom § 5 ust. 7 pkt. 7.1 oraz ust. 8 pkt. 8.1 ww. umowy, pomimo ustanowienia nadzoru autorskiego, żaden z 23 protokołów konieczności sporządzonych w trakcie realizacji robót budowlanych przez kierownika budowy nie został potwierdzony przez projektanta sprawującego nadzór autorski.

W kwestii niesporządzenia protokołów konieczności na etapie poprzedzającym wykonanie robót dodatkowych Dyrektor ZDW oraz były Dyrektor ZDW wyjaśnili, że pierwotnie przygotowane protokoły nie pozwalały na weryfikację rzeczywistej ilości i wartości robót dodatkowych, zawierały wadliwą wycenę i wymagały poprawy. Wskazali, że ZDW nie dysponuje samodzielnie pulą środków z przeznaczeniem na bieżące potrzeby wynikające z robót dodatkowych, a procedowanie wniosków wykonawców dotyczących konieczności wykonania takich robót jest niemożliwe bez zapewnienia źródła finansowania. Wyrażenie zgody na realizację robót bez zmiany budżetu i przekazania dodatkowych środków przez Zarząd Województwa jest niemożliwe.

W kwestii braku potwierdzenia protokołów konieczności przez projektanta sprawującego nadzór autorski Dyrektor ZDW i były Dyrektor ZDW wskazali, że wprawdzie umowa nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. na roboty budowlane przewidywała taki obowiązek, to umowa nr ZDW.N4.361-22b/2010 z 22 października 2010 r. na usługi nadzoru autorskiego takiego zobowiązania nie zawierała. Według wyjaśnień Dyrektora ZDW ww. niespójność zapisów umów powodowała, że ZDW nie miał podstaw do żądania zatwierdzenia protokołów konieczności przez projektanta. Dopiero w latach 2020-2021 dokonano weryfikacji wzorów umów pod kątem zapewnienia spójności zapisów dotyczących zobowiązań wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 614-618, 642-644, 2115-2148, 1033-1147, 1182-1364, 1466-1485, 1669, 1697-1698)

NIK zwraca uwagę, że niezależnie od obowiązujących procedur dotyczących pozyskiwania środków na finansowanie robót dodatkowych ZDW nie powinien dopuścić do sytuacji wykonania takich robót bez uprzedniego sporządzenia protokołu konieczności. Należy też wskazać, że na etapie realizacji robót budowlanych ZDW nie był pozbawiony możliwości dokonania zmian w umowie na usługi nadzoru autorskiego, dających podstawę do żądania w ramach tej usługi zatwierdzenia protokołów konieczności. Ponadto w Prawie budowlanym nadzór autorski jest obowiązkiem publicznoprawnym projektanta polegającym na stwierdzeniu w toku wykonywania robót budowlanych zgodności realizacji z projektem oraz na uzgodnieniu możliwości wprowadzania innych rozwiązań niż te przewidziane w projekcie.

5. ZDW nie zapewnił w pełni skutecznego nadzoru nad jakością wykonanych robót w ramach Inwestycji, o czym świadczą nw. przypadki niezgodności parametrów robót z dokumentacją projektową oraz STWiORB, tj.:

a) w zakresie dotyczącym jezdni trasy głównej:

- przekroczenie dopuszczalnej zawartości wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej betonu asfaltowego, a tym samym nieosiągnięcie wymaganej wartości wskaźnika zagęszczenia warstwy w km 16+600 w osi pasa ruchu w kierunku na Kowal – badania NIK⁶⁸ wykazały w tym punkcie zawartość wolnej przestrzeni w warstwie na poziomie 10,4 % oraz wskaźnik

⁶⁸ Por. pkt. 4.1.2. tabela 1 oraz pkt. 5.1. raportu biegłego z badań kontrolnych dla projektu „Przebudowa wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 265 Brześć Kujawski – Gostynin od km 0+003 do km 19+117”, sporządzonego zlecenie NIK, dalej: „raport biegłego”.

- zagęszczenia warstwy na poziomie 91,4%, podczas gdy zgodnie z STWiORB D.05.03.13 pn. „Nawierzchnia z mieszanki grysowo-mastyksowej SMA – warstwa ścieralna” dopuszczalna zawartość wolnej przestrzeni w warstwie wynosiła „2,0% - 6,0%”, a wymagany wskaźnik zagęszczenia „ $\geq 97,0\%$ ”⁶⁹;
- nieosiągnięcie wymaganej grubości podbudowy zasadniczej z MCE w km 11+910 metr od krawędzi w kierunku na Brześć Kujawski – badania NIK⁷⁰ wykazały w tym punkcie ok. 9 cm grubość warstwy podbudowy zasadniczej z MCE, podczas gdy dokumentacja projektowa (po zmianach) przewidywała 16 cm grubość warstwy podbudowy zasadniczej MCE⁷¹, przy dopuszczalnym odchyleniu grubości od projektu na poziomie +/-10% (zgodnie z STWiORB D.04.07.01a pn. „Podbudowa z betonu asfaltowego”⁷²);
- b) w zakresie dotyczącym ciągu pieszo-rowerowego:
- przekroczenie dopuszczalnej zawartości wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej betonu asfaltowego, a tym samym nieosiągnięcie wymaganej wartości wskaźnika zagęszczenia warstwy w km 4+200 w terenie niezabudowanym – badania NIK⁷³ wykazały w tym punkcie zawartość wolnej przestrzeni w warstwie na poziomie 6,4 % oraz wskaźnik zagęszczenia warstwy na poziomie 95,1%, podczas gdy zgodnie z STWiORB D.05.03.05c pn. „Nawierzchnie z betonu asfaltowego – warstwa ścieralna” dopuszczalna zawartość wolnej przestrzeni w warstwie wynosiła „1,0% - 4,0%”, a wymagany wskaźnik zagęszczenia „ $\geq 98,0\%$ ”⁷⁴;
- c) w zakresie dotyczącym chodników:
- nieosiągnięcie wymaganej wartości wskaźnika zagęszczenia podłoża pod chodnik w km 16+350 strona lewa – badania NIK⁷⁵ wykazały w tym punkcie na głębokości 20-50 cm wartość wskaźnika zagęszczenia ok. 0,95, podczas gdy zgodnie z STWiORB D.04.01.01. pn. „Profilowanie i zagęszczenie podłoża” na głębokości 20-50 cm pod konstrukcją nawierzchni wymagany wskaźnik zagęszczenia wynosił „ $\geq 0,97$ ”⁷⁶;
 - nieosiągnięcie wymaganej wartości wskaźnika zagęszczenia podłoża pod chodnik w km 1+930 strona prawa peron autobusowy w m. Guźlin – badania NIK⁷⁷ wykazały w tym punkcie na głębokości 20-50 cm wartość wskaźnika zagęszczenia ok. 0,94, podczas gdy zgodnie z STWiORB D.04.01.01. pn. „Profilowanie i zagęszczenie podłoża” na głębokości 20-50 cm pod konstrukcją nawierzchni wymagany wskaźnik zagęszczenia wynosił „ $\geq 0,97$ ”⁷⁸;
- d) w zakresie dotyczącym zjazdów:
- niewystarczająca grubość warstwy ścieralnej betonu asfaltowego zjazdu w km 16+581 strona prawa – badania NIK⁷⁹ wykazały w tym punkcie średnią grubość warstwy na poziomie 15,0 mm, podczas gdy zgodnie z STWiORB D.05.03.05c pn. „Nawierzchnie z betonu asfaltowego – warstwa ścieralna” dopuszczalna grubość warstwy wynosiła „40 mm +/- 10%”⁸⁰.

⁶⁹ Por. tablica nr 10. Właściwości warstwy SMA.

⁷⁰ Por. pkt. 4.1.1. oraz pkt. 5.1. raportu biegłego.

⁷¹ Por. Powykonawcza dokumentacja projektowa z naniesionymi zmianami, pkt. 13 Technologia robót nawierzchniowych.

⁷² Por. pkt. 6.4.2.1.

⁷³ Por. pkt. 4.2.2. tabela 9 oraz pkt. 5.2. raportu biegłego.

⁷⁴ Por. tablica 10. Właściwości warstwy AC.

⁷⁵ Por. pkt. 4.3.4. tabela 18 oraz pkt. 5.3. raportu biegłego.

⁷⁶ Por. tablica 1. Minimalne wartości wskaźnika zagęszczenia podłoża.

⁷⁷ Por. pkt. 4.3.4. tabela 21 oraz pkt. 5.3. raportu biegłego.

⁷⁸ Por. tablica 1. Minimalne wartości wskaźnika zagęszczenia podłoża.

⁷⁹ Por. pkt. 4.4.2. tabela 22 oraz pkt. 5.4. raportu biegłego.

⁸⁰ Por. tablica 10. Właściwości warstwy AC oraz pkt. 6.4.2.1.

Według wyjaśnień Dyrektora ZDW z posiadanej dokumentacji powykonawczej wynikało, że roboty były prowadzone przez wykonawców zgodnie z dokumentacją projektową oraz STWiORB. Nie było podstaw, aby kwestionować prawidłowość wykonanych robót. Potwierdzały to badania kontrolne wykonane przez wykonawców oraz Zespół IK. Wyniki badanych próbek mieściły się w granicach dopuszczalnych tolerancji wskazanych w STWiORB.

(akta kontroli str. 1809-2096, 2634-2637, 2659-2663, 1714)

NIK nie kwestionuje faktu wykonania w trakcie Inwestycji badań potwierdzających zgodność wykonanych robót z STWiORB. Z dokumentacji powykonawczej wynikało jednak, że większość tych badań była wykonywana przez laboratorium wykonawcy. W ocenie NIK w celu zapewnienia bardziej skutecznego nadzoru nad jakością wykonanych robót należało w większym stopniu korzystać z możliwości zlecenia badań laboratorium niezależnym od podmiotów uczestniczących w procesie inwestycyjnym.

6. ZDW nie zapewnił w pełni skutecznego nadzoru nad wykonawcą robót budowlanych w ramach Inwestycji, dopuszczając do nw. przypadków prowadzenia przez kierownika budowy dziennika budowy niezgodnie z obowiązującymi przepisami, a tym samym niezgodnie z wymogiem określonym w pkt. 6.8.1. STWiORB D-M.00.00.00. pn. „Wymagania ogólne”⁸¹. Skutkowało to:

- niewpisaniem do dziennika budowy⁸² ośmiu protokołów odbioru⁸³ robót budowlanych⁸⁴, niedołączeniem w sposób trwały do tego dziennika arkuszy ww. protokołów czy też niedokonaniem wpisu o fakcie prowadzenia oddzielnego zbioru z arkuszami ww. protokołów, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 oraz § 8 ust. 1 lub 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁸⁵;
- niezłączeniem do dziennika budowy⁸⁶ jednego protokołu odbioru⁸⁷ robót budowlanych⁸⁸, niedołączeniem w sposób trwały do tego dziennika arkusza ww. protokołu czy też niedokonaniem wpisu o fakcie prowadzenia oddzielnego zbioru z arkuszem ww. protokołu, 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 rozbiórki⁸⁹.

Dyrektor ZDW wskazał, że zwyczajowo w dzienniku budowy nie dokonuje się wpisów obejmujących informacje zawarte w innych dokumentach, takich jak umowy, protokoły konieczności, protokoły rozliczeniowe (odbiorów częściowych

⁸¹ Dokumentacja projektowa oraz Szczegółowe Specyfikacje Techniczne stanowiły integralną część umów na roboty budowlane, tj. umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. z EUROVIA POLSKA S.A. (por. § 2 pkt. 1.5) oraz umowy nr ZDW.N4.363.02.2021 z 1 czerwca 2021 r. z Przedsiębiorstwem Robót Drogowych „INODROG” Sp. z o.o. (por. § 1 ust. 2 pkt. 1).

⁸² Tj. dziennika budowy nr 3/2017 branży drogowej (tomów I-VII).

⁸³ Tj.: [1] protokołu odbioru częściowego z 20 lipca 2017 r. (za okres od 9 maja 2017 r. do 30 czerwca 2017 r.); [2] protokołu odbioru częściowego z 17-22 listopada 2017 r. (za okres od 1 lipca 2017 r. do 31 października 2017 r.); [3] protokołu odbioru częściowego z 21 czerwca 2018 r. (za okres od 1 listopada 2017 r. do 15 czerwca 2018 r.); [4] protokołu odbioru częściowego z 23 listopada 2018 r. (za okres od 16 czerwca 2018 r. do 31 października 2018 r.); [5] protokołu odbioru częściowego z 10 czerwca 2019 r. (za okres od 1 listopada 2018 r. do 28 lutego 2019 r.); [6] protokołu odbioru częściowego z 23 grudnia 2019 r. (za okres od 1 marca 2019 r. do 31 października 2019 r.); [7] protokołu odbioru częściowego z 26 czerwca 2020 r. – 1 lipca 2020 r. (za okres od 1 listopada 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.); [8] protokołu odbioru końcowego z 5 listopada 2021 r.

⁸⁴ Wykonanych przez EUROVIA POLSKA S.A.

⁸⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 963, dalej: „rozporządzenie w sprawie dziennika budowy z czerwca 2002 r.”, Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., uchylone z dniem 19 września 2021 r.

⁸⁶ Tj. dziennika budowy nr 3/2017 branży drogowej (tomu VIII).

⁸⁷ Tj. protokołu odbioru częściowego z 11 kwietnia 2022 r. (za okres od 1.06.2021 r. do 31.12.2021 r.).

⁸⁸ Wykonanych przez „INODROG” Sp. z o.o.

⁸⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1686, dalej: „rozporządzenie w sprawie dziennika budowy z września 2021 r.”, Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

czy odbioru końcowego), z uwagi zarówno na objętość jak i techniczny charakter wpisów do dziennika. Protokoły te są przechowywane przez inwestora oraz dodatkowo w komplecie są przekazywane przez wykonawcę w operacie kolaudacyjnym. Nawet, gdyby uznać za uchybienie brak ww. wpisów w dzienniku budowy, to pozostawało to bez wpływu na prawidłowość prowadzonych robót i nie uniemożliwiało zapewnienia pełnej ścieżki kontroli.

(akta kontroli str. 2115-2399, 2637-2640)

NIK zwraca uwagę, że okoliczności wskazane przez Dyrektora ZDW nie stanowiły uzasadnienia dla niewyegzekwowania od kierownika budowy prowadzenia dziennika budowy zgodnie z obowiązującymi przepisami.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt, że przedmiot badanych umów na roboty budowlane został zrealizowany terminowo. Koszty wynagrodzenia poniesione przez ZDW z tytułu wykonania tych robót były zgodne z kwotami wynikającymi z tych umów lub z rzeczywiście poniesionymi wydatkami wynikającymi z rozliczenia końcowego. Nadzór nad realizacją Inwestycji zapewniony był przez Zespół IK. ZDW korzystał z praw zabezpieczających jego interes przewidzianych w ww. umowach.

Negatywnie należy jednak ocenić stwierdzone nieprawidłowości, które polegały na: niezgodnym z przepisami prawa wykonaniu robót w zakresie zastosowania ogrodzenia łańcuchowego, zmianie technologii robót pomimo niezapewnienia równorzędności lub lepszej funkcjonalności przyjętego rozwiązania, dopuszczeniu do wykonania robót dodatkowych bez uprzedniego sporządzenia protokołu konieczności wykonania tych robót, braku potwierdzeń protokołów konieczności przez projektanta sprawującego nadzór autorski, niezapewnieniu w pełni skutecznego nadzoru nad jakością wykonanych robót, dopuszczeniu do przypadków prowadzenia przez kierownika budowy dziennika budowy niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych

4.1. Dla DW 265 na odcinku od km 0+000 do 34+027 prowadzona była książka drogi⁹⁰, która zawierała w szczególności: [1] wykaz opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi z wpisem dotyczącym projektu przebudowy wraz z rozbudową DW 265 na odcinku Brześć Kujawski – Gostynin od km 0+003 do km 19+117; [2] wykaz dzienników objazdów dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi z 12 wpisami dotyczącymi dzienników, których okres kontroli obejmował lata 2010 – 2021; [3] wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi za poszczególne lata okresu 2010 – 2021. Ww. wpisy zawierały każdorazowo podpis osoby upoważnionej.

(akta kontroli str. 1796-1799)

4.2. Analiza dokumentacji dotyczącej DW 265 za lata 2019-2021 wykazała, że w ww. okresie z wykorzystaniem obowiązującego formularza⁹¹ sporządzono protokół pięcioletniej kontroli okresowej oraz protokoły rocznych kontroli okresowych, które 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, odwodnienia; [4] stan wyposażenia technicznego drogi i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego; [5] obiekty mostowe; [6] inne urządzenia drogi i jej otoczenia, w tym przystanki, zatoki i miejsca

⁹⁰ Nr ewidencyjny odcinka drogi W0002650400000, data założenia książki 30 września 2010 r.

⁹¹ Por. odpowiednio: [1] załącznik nr 2 do zarządzenia Dyrektora ZDW nr 32/2017 z 28 marca 2017 r.; [2] załącznik nr 2 do zarządzenia Dyrektora ZDW nr 16/2020 z 31 marca 2020 r.; [3] załącznik nr 2 do zarządzenia Dyrektora ZDW nr 15/2021 z 23 marca 2021 r.

postojowe, skrzyżowania z innymi drogami, przejazdy kolejowe, zjazdy; [7] estetykę drogi i jej otoczenia; [8] zalecenia i uwagi do realizacji zaleceń z poprzedniego protokołu; [9] wnioski i zalecenia z przeglądu; [10] przydatność drogi do użytkowania. Z treści protokołu kontroli pięcioletniej z marca 2017 r. wynikało m.in., że nie sformułowano zaleceń czy też uwag dotyczących odcinka DW 265 od km 0+000 do km 19+117 ani w bieżącej ani w poprzedniej kontroli. Także w protokołach kontroli okresowych rocznych z kwietnia 2019 r., kwietnia 2020 r. i maja 2021 r. nie stwierdzono nieprawidłowości ani nie formułowano zaleceń czy też uwag dotyczących ww. odcinka DW 265, gdyż w ww. okresie był on w przebudowie i rozbudowie. Według stanu na 30 września 2022 r. odcinek ten nie został jeszcze oddany do użytkowania, z wyjątkiem obiektu mostowego w km 12+421,45 DW 265, na użytkowanie którego Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Bydgoszcy udzielił pozwolenia w listopadzie 2021 r.⁹²

(akta kontroli str. 1796-1802)

W lipcu 2022 r. dokonano przeglądu gwarancyjnego robót zrealizowanych przez wykonawcę umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r., w wyniku którego stwierdzono porastanie traw i chwastów na żelbetowym korpusie przyczółków obiektu mostowego w km 12+421,45 DW 265. Roślinność została usunięta w ramach bieżącego utrzymania dróg.

Dyrektor ZDW wskazał, że poza przeglądami gwarancyjnymi ZDW na bieżąco dokonywał przeglądu wszystkich dróg i obiektów, a każde stwierdzone nieprawidłowości były usuwane przez pracowników ZDW lub wykonawców świadczących usługi w ramach bieżącego utrzymania dróg.

(akta kontroli str. 1867-1870, 1888, 1889, 2637, 2641)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność ZDW w badanym zakresie.

OBSZAR

5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu
faktycznego

5.1. Na podstawie dokumentacji dotyczącej wykonania budżetu Województwa za lata 2016-2021 stwierdzono, że ww. wydatki w rozdziale 60013 „Drogi publiczne wojewódzkie” każdorazowo mieściły się w rocznym planie wydatków Województwa⁹³ i wynosiły odpowiednio:

a) w ramach projektu pn. „Przebudowa wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 265 Brześć Kujawski-Gostynin od km 0+003 do km 19+117”:

- w 2016 r. – 2 321,8 tys. zł⁹⁴ (przy planowanej kwocie 2 571,0 tys. zł);
- w 2017 r. – 2 274,2 tys. zł⁹⁵ (przy planowanej kwocie 2 429,0 tys. zł);
- w 2018 r. – 20 847,2 tys. zł⁹⁶ (przy planowanej kwocie 21 625,6 tys. zł);

⁹² Por. decyzję nr WINB-WIK.771.1.45.2021.JW/GA z 4 listopada 2021 r.

⁹³ Przy uwzględnieniu zmian wprowadzanych stosownymi uchwałami Sejmiku Województwa.

⁹⁴ Sprawozdanie z wykonania budżetu WK-P za 2016 rok stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 11/434/17 Zarządu WK-P z dnia 24 marca 2017 r.

⁹⁵ Sprawozdanie z wykonania budżetu WK-P za 2017 rok stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 12/455/18 Zarządu WK-P z dnia 28 marca 2018 r.

⁹⁶ Sprawozdanie z wykonania budżetu WK-P za 2018 rok stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 12/454/19 Zarządu WK-P z dnia 27 marca 2019 r.

- w 2019 r. – 7 023,9 tys. zł⁹⁷ (przy planowanej kwocie 7 085,9 tys. zł);
 - w 2020 r. – 4 733,2 tys. zł⁹⁸ (przy planowanej kwocie 5 020,5 tys. zł);
 - w 2021 r. – 22 941,4 tys. zł⁹⁹ (przy planowanej kwocie 22 979,5 tys. zł);
- b) w ramach projektu pn. „Przebudowa wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 265 Brześć Kujawski-Gostynin od km 0+003 do km 19+117 w zakresie dotyczącym budowy ciągów pieszo-rowerowych”:
- w 2017 r. – 0,00 zł¹⁰⁰ (przy planowanej kwocie 921,8 tys. zł);
 - w 2018 r. – 96,0 tys. zł¹⁰¹ (przy planowanej kwocie 1 403,1 tys. zł);
 - w 2019 r. – 0,00 zł¹⁰² (przy planowanej kwocie 1 795,7 tys. zł);
 - w 2020 r. – 1 074,7 tys. zł¹⁰³ (przy planowanej kwocie 1 074,7 tys. zł);
 - w 2021 r. – 2 193,5 tys. zł¹⁰⁴ (przy planowanej kwocie 2 242,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 339-357, 2533-2584)

5.2. Na podstawie siedmiu umów dotyczących przygotowania i aktualizacji dokumentacji dla Inwestycji oraz sprawowania nadzoru autorskiego nad robotami wykonanymi na podstawie tej dokumentacji¹⁰⁵ stwierdzono, że rozliczenie tych umów przeprowadzono prawidłowo. W szczególności terminowo dokonano wypłaty wynagrodzenia wynikającego z 14 faktur wystawionych przez wykonawcę, na podstawie dokumentów potwierdzających odbiór zleconych prac.

(akta kontroli str. 1705-1795)

5.3. Na podstawie czterech umów na roboty budowlane dotyczące Inwestycji¹⁰⁶ stwierdzono, że wypłaty wynagrodzenia wynikającego z 10 na 11 faktur wystawionych przez wykonawcę dokonano na podstawie dokumentów potwierdzających odbiór zleconych robót, a w jednym przypadku – bez potwierdzenia faktu odbioru robót¹⁰⁷. Siedem z 11 faktur opłacono terminowo, a cztery – po terminie wynikającym z zawartych umów¹⁰⁸.

(akta kontroli str. 405-508, 2615, 2616)

5.4. W związku z realizacją Inwestycji w 2019 r. do ZDW wpłynęła skarga dotycząca bezumownego korzystania z rurociągu – rowu krytego znajdującego się na działce

⁹⁷ Sprawozdanie z wykonania budżetu WK-P za 2019 rok stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 11/407/20 Zarządu WK-P z dnia 25 marca 2020 r.

⁹⁸ Sprawozdanie z wykonania budżetu WK-P za 2020 rok stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 11/407/21 Zarządu WK-P z dnia 24 marca 2021 r.

⁹⁹ Sprawozdanie z wykonania budżetu WK-P za 2021 rok stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 12/404/22 Zarządu WK-P z dnia 28 marca 2022 r.

¹⁰⁰ Sprawozdanie z wykonania budżetu WK-P za 2017 rok stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 12/455/18 Zarządu WK-P z dnia 28 marca 2018 r.

¹⁰¹ Sprawozdanie z wykonania budżetu WK-P za 2018 rok stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 12/454/19 Zarządu WK-P z dnia 27 marca 2019 r.

¹⁰² Sprawozdanie z wykonania budżetu WK-P za 2019 rok stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 11/407/20 Zarządu WK-P z dnia 25 marca 2020 r.

¹⁰³ Sprawozdanie z wykonania budżetu WK-P za 2020 rok stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 11/407/21 Zarządu WK-P z dnia 24 marca 2021 r.

¹⁰⁴ Sprawozdanie z wykonania budżetu WK-P za 2021 rok stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 12/404/22 Zarządu WK-P z dnia 28 marca 2022 r.

¹⁰⁵ Por. umowy: [1] nr N4.361.22a/2010 z 22 października 2010 r. (na kwotę 1 063,7 tys. zł); [2] nr ZDW.N4.361-22b/2010 z 22 października 2010 r. (na kwotę 23,6 tys. zł); [3] nr ZDW.N4.361-40/2012 z 17 grudnia 2012 r. (na kwotę 17,1 tys. zł); [4] nr ZDW.N4.362-24/2013 z 14 października 2013 r. (na kwotę 12,1 tys. zł); [5] nr ZDW.N4.362.22.2018 z 16 kwietnia 2018 r. (na kwotę 22,1 tys. zł); [6] nr ZDW. N4.361.05.2019 z 14 marca 2019 r. (na kwotę 191,0 tys. zł); [7] nr ZDW.N4.362.65.2020 z 3 listopada 2020 r. (na kwotę 36,0 tys. zł).

¹⁰⁶ Por. umowy: [1] nr ZDW.N4.363.02.2019 z 1 kwietnia 2019 r. (na kwotę 197,5 tys. zł); [2] nr ZDW.N4.363.11.2019 z 31 maja 2019 r. (na kwotę 35 388,65 zł); [3] nr ZDW.N4.363.03.2020 z 9 kwietnia 2020 r. (na kwotę 34 813,96 zł); [4] nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. (na kwotę 71 111,2 tys. zł).

¹⁰⁷ Przypadek dokonania płatności z naruszeniem zasad rozliczeń określonych w umowie przedstawiono szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁰⁸ Przypadki nieterminowej płatności przez ZDW zobowiązań wobec wykonawcy robót budowlanych przedstawiono szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

prywatnej. W wyniku negocjacji ZDW działający w imieniu Województwa podpisał z właścicielem porozumienie, które określiło warunki korzystania i rozliczania z tytułu użytkowania ww. urządzenia. Za pierwszy okres obowiązywania tego porozumienia, tj. od 1 czerwca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r., strony ustaliły wysokość ryczałtowej stawki za przesył wód opadowych i roztopowych w wysokości 10 tys. zł. Za kolejne lata ZDW zobowiązał się do uiszczenia opłaty z góry na podstawie przedstawionego rachunku.

(akta kontroli str. 11, 16-35, 1800-1802)

5.5. W kontrolowanym okresie w ZDW przeprowadzono jedno zadanie audytowe oraz pięć kontroli obejmujących realizację Inwestycji, tj.:

- kontrolę Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy¹⁰⁹ z listopada 2018 r. w zakresie odwodnienia działek sąsiadujących z DW 265. Ustalenia kontroli dotyczyły m.in. przypadków zablokowania możliwości spływu wody opadowej i roztopowej z terenu działki do rowu przydrożnego, co było spowodowane zaprojektowaniem ciągu pieszo-rowerowego. Realizacja przez ZDW zaleceń pokontrolnych polegała w szczególności na wykonaniu pod ciągiem pieszo-rowerowym lub chodnikiem przepustu umożliwiającego swobodny spływ wody opadowej i roztopowej z terenu nieruchomości do zaprojektowanego rowu przydrożnego;
- kontrolę K-P WINB w Bydgoszczy z marca 2019 r. w zakresie rozwiązania projektowego przy jednej z posesji. Ustalenia kontroli dotyczyły m.in. zgłaszanych przez właściciela posesji przypadków częstego zalewania tej posesji w związku z brakiem możliwości odbioru wód opadowych przez system melioracyjny. Realizacja przez ZDW zaleceń pokontrolnych polegała w szczególności na wprowadzeniu rozwiązania zamiennego, tj. wykonaniu rowu krytego w miejsce zaprojektowanego rowu otwartego oraz wykonaniu w studni rewizyjnej zlokalizowanej na krawędzi pasa drogowego oraz działki właściciela posesji przelewu awaryjnego;
- kontrolę K-P WINB w Bydgoszczy z listopada 2021 r. w zakresie zgłoszenia do użytkowania obiektu mostowego w km 12+421,45 DW 265, która potwierdziła, że obiekt został wykonany zgodnie z projektem zagospodarowania działki i terenu, a także projektem architektoniczno-budowlanym oraz technicznym;
- zadanie audytowe Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu¹¹⁰ zrealizowane w okresie od września 2019 r. do maja 2020 r. i dotyczące procesu przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Zalecenia dotyczyły m.in. formułowania warunków kontraktowych na wykonanie usługi inżyniera kontraktu w sposób ograniczający ryzyko utraty ciągłości nadzoru inwestorskiego nad realizacją inwestycji drogowej oraz w sposób zapewniający interes prawny i faktyczny inwestora, a także zawierania w umowach na nadzór autorski zapisów dotyczących przeniesienia na zamawiającego autorskich praw majątkowych do dokumentów powstałych w ramach prowadzonego nadzoru autorskiego. Realizacja przez ZDW ww. zaleceń polegała na: [1] wprowadzeniu do wzorów umów na świadczenie usług inżyniera kontraktu zapisów dotyczących zmiany wynagrodzenia w przypadku przedłużenia okresu wykonywania usługi w związku ze zmianą terminu realizacji robót budowlanych, a także możliwości zawieszenia świadczenia usługi w przypadku konieczności dokonania wyboru nowego wykonawcy robót budowlanych; [2] wprowadzeniu do wzorów umów na roboty budowlane oraz prowadzenie nadzoru autorskiego zapisów dotyczących

¹⁰⁹ Dalej: „K-P WINB w Bydgoszczy”.

¹¹⁰ Dalej: „UM WK-P”.

przeniesienia praw autorskich do wszystkich dokumentów wytworzonych w trakcie realizacji robót;

- kontrolę UM WK-P z czerwca 2020 r. w zakresie realizacji projektu pn. „Przebudowa wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 265 Brześć Kujawski-Gostynin od km 0+003 do km 19+117”, w wyniku której nie zostały sformułowane żadne zalecenia pokontrolne;
- kontrolę Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy przeprowadzoną w okresie od maja do lipca 2022 r. w związku z wykonaniem audytu gospodarowania środkami z budżetu Unii Europejskiej w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020 w zakresie ww. projektu, w wyniku której nie zostały sformułowane żadne zalecenia pokontrolne.
(akta kontroli str. 12, 36-196, 1800-1802)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDW nieterminowo płacił zobowiązania wobec wykonawcy dwóch z czterech badanych umów na roboty budowlane. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. I tak:
 - w ramach rozliczenia trzech z ośmiu faktur wystawionych przez wykonawcę umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. kwota wynagrodzenia w łącznej wysokości 3 824,8 tys. zł¹¹¹ została zapłacona od jednego do sześciu dni po terminie wynikającym z § 6 ust. 5 ww. umowy; naraziło to ZDW na ryzyko wystąpienia przez wykonawcę z roszczeniem o wypłatę odsetek¹¹² w łącznej wysokości 2,6 tys. zł¹¹³;
 - w ramach rozliczenia faktury wystawionej przez wykonawcę umowy nr ZDW.N4.363.11.2019 z 31 maja 2019 r. kwota wynagrodzenia w wysokości 35,4 tys. zł¹¹⁴ została zapłacona pięć dni po terminie wynikającym z § 5 ust. 4 ww. umowy; naraziło to ZDW na ryzyko wystąpienia przez wykonawcę z roszczeniem o wypłatę odsetek¹¹⁵ w wysokości 33,93 zł¹¹⁶.

Według wyjaśnień Dyrektora ZDW opóźnienia ww. płatności spowodowane były otrzymaniem środków z Województwa po terminie płatności ww. faktur.

(akta kontroli str. 405-508, 653-656, 684-698, 741-759, 1466-1485)

W ocenie NIK okoliczności wskazane przez Dyrektora ZDW nie stanowiły uzasadnienia dla dokonywania wydatków publicznych z naruszeniem terminów wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

2. Płatności za jedną z 11 badanych faktur za roboty budowlane dokonano z naruszeniem zasad rozliczeń określonych w umowie, tj.:

¹¹¹ Tj.: [1] kwota 992,1 tys. zł wynikająca z faktury VAT nr 7103/2018/68000072 z 23 listopada 2018 r.; [2] kwota 309,5 tys. zł oraz 1 166,2 tys. zł wynikająca z faktury VAT nr 7103/2020/68000003 z 23 grudnia 2019 r.; [3] kwota 1 357,0 tys. zł wynikająca z faktury VAT nr 7103/2020/68000013 z 1 lipca 2020 r.

¹¹² Wykonawca nie wystąpił z roszczeniem o wypłatę odsetek.

¹¹³ Tj.: [1] 761,05 zł za nieterminową (4 dni po terminie) płatność kwoty 992 083,19 zł z tytułu faktury VAT nr 7103/2018/68000072 z 23 listopada 2018 r.; [2] 296,77 zł za nieterminową (5 dni po terminie) płatność kwoty 309 493,52 zł oraz 1 341,94 zł za nieterminową (6 dni po terminie) płatność kwoty 1 166 212,21 zł z tytułu faktury VAT nr 7103/2020/68000003 z 23 grudnia 2019 r.; [3] 208,20 zł za nieterminową (jeden dzień po terminie) płatność kwoty 1 356 988,83 zł z tytułu faktury VAT nr 7103/2020/68000013 z 1 lipca 2020 r.

¹¹⁴ Kwota wynikająca z faktury VAT nr 7103/2020/68000001 z 23 grudnia 2019 r.

¹¹⁵ Wykonawca nie wystąpił z roszczeniem o wypłatę odsetek.

¹¹⁶ Za nieterminową (pięć dni po terminie) płatność kwoty 35 388,65 zł z tytułu faktury VAT nr 7103/2020/68000001 z 23 grudnia 2019 r.

- w ramach realizacji umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r. wynagrodzenie wykonawcy w kwocie 9 513,1 tys. zł wynikającej z faktury VAT nr 7103/2018/68000025 z 22 czerwca 2018 r. zostało rozliczone pomimo, że w treści protokołu odbioru częściowego robót z 21 czerwca 2018 r. nie potwierdzono faktu ich odebrania.

Tym czasem zgodnie z § 6 ust. 1 ww. umowy wynagrodzenie wykonawcy miało zostać rozliczone na podstawie faktury VAT wystawionej przez wykonawcę za roboty wykonane i odebrane odpowiednio protokołem odbioru częściowego lub końcowego.

W swoich wyjaśnieniach Dyrektor ZDW przyznał, że nie wypełniono protokołu odbioru robót w pozycji o treści: „Komisja postanawia inwestycję odebrać/odebrać z uwagami/nie odebrać”. W jego ocenie nie oznaczało to jednak, że odbiór nie został dokonany. Wskazał, że ww. omyłka pisarska, przy analizie całości dokumentów, nie powodowała braku potwierdzenia faktu odebrania robót. Członek komisji odbiorowej sprawdził fakturę VAT za wykonanie tych robót pod względem merytorycznym.

(akta kontroli str. 405-412, 492-497, 656-657, 1466-1485)

W ww. przypadku dokonanie bez uwag kontroli merytorycznej faktury świadczyło o jej nieskuteczności. Protokół odbioru robót stanowił podstawę do dokonania płatności i z jego treści powinno jednoznacznie wynikać, że roboty te zostały odebrane.

(akta kontroli str. 492-497)

3. W ramach jednej z czterech badanych umów na roboty budowlane ZDW nie zapewnił przestrzegania zasad rozliczeń określonych w umowie. Dotyczyło to umowy nr ZDW.N4.363.01.2017 z 26 kwietnia 2017 r., w ramach której trzykrotnie roboty wykonane w danym roku przez wykonawcę nie zostały potwierdzone protokołem odbioru i nie zostały rozliczone do 15-go października danego roku, lecz od 66 do 113 dni po tym terminie¹¹⁷, tj. z naruszeniem § 4 ust. 4 ww. umowy.

Według wyjaśnień Dyrektora ZDW wprowadzenie ww. zapisów w umowie miało na celu zabezpieczenie ZDW jako zamawiającego, który na tej podstawie miał mieć możliwość odmowy zapłaty, jeśli nie dysponowałby środkami finansowymi umożliwiającymi rozliczenie z wykonawcą na koniec danego roku lub na początku kolejnego roku kalendarzowego. We wszystkich ww. przypadkach wykonawca dokonał zgłoszenia robót do odbioru po 15 października każdego roku, zatem mogły być one rozliczone przez ZDW dopiero po tym terminie, w miarę możliwości i zapewnienia środków.

(akta kontroli str. 469-473, 486-491, 498-502, 650-651, 1466-1485)

Należy wskazać, że ww. umowa została zawarta w trybie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Tym samym ZDW zobowiązany był do

¹¹⁷ Tj.: [1] roboty budowlane za okres od 1 lipca 2017 r. do 31 października 2017 r. zostały zgłoszone do odbioru przez wykonawcę 14 listopada 2017 r., odbioru częściowego tych robót dokonano w dniach 17 – 22 listopada 2017 r., a fakturę VAT nr 7103/2017/68000057 z 22 listopada 2017 r. z tytułu wykonania tych robót na kwotę 1 184,0 tys. zł rozliczono w dniach 21 - 22 grudnia 2017 r., tj. odpowiednio 66 i 67 dni po terminie wynikającym z § 4 ust. 4 umowy; [2] roboty budowlane za okres od 16 czerwca 2018 r. do 31 października 2018 r. zostały zgłoszone do odbioru przez wykonawcę 13 listopada 2018 r., odbioru częściowego tych robót dokonano 23 listopada 2018 r., a fakturę VAT nr 7103/2018/68000072 z 23 listopada 2018 r. z tytułu wykonania tych robót na kwotę 6 613,9 tys. zł rozliczono 20, 28 i 31 grudnia 2018 r., tj. odpowiednio 66, 74 i 77 dni po terminie wynikającym z § 4 ust. 4 umowy; [3] roboty budowlane za okres od 1 marca 2019 r. do 31 października 2019 r. zostały zgłoszone do odbioru przez wykonawcę 31 października 2019 r., odbioru częściowego tych robót dokonano 23 grudnia 2019 r., a fakturę VAT nr 7103/2020/68000003 z 23 grudnia 2019 r. z tytułu wykonania tych robót na kwotę 2 192,7 tys. zł rozliczono 28 i 29 stycznia 2020 r. oraz 5 lutego 2020 r., tj. odpowiednio 105, 106 i 113 dni po terminie wynikającym z § 4 ust. 4 umowy.

zapewnienia realizacji i rozliczenia tej umowy zgodnie z warunkami określonymi na etapie ww. postępowania.

OCENA CZĄSTKOWA

Pozytywnie należy ocenić fakt, że wydatki ponoszone na Inwestycję w latach 2016-2021 każdorazowo mieściły się w rocznym planie wydatków Województwa. ZDW realizował zalecenia wynikające z przeprowadzonych kontroli oraz zadań audytowych dotyczących Inwestycji. Rozliczenie badanych umów na przygotowanie i aktualizację dokumentacji dla Inwestycji przeprowadzono prawidłowo.

Negatywnie należy jednak ocenić przypadki nieterminowej płatności zobowiązań wobec wykonawcy badanych umów na roboty budowlane oraz niezapewnienia przestrzegania zasad rozliczeń określonych w umowie.

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. Zapewnienie kompletnej i aktualnej dokumentacji projektowej na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych w ramach realizowanych inwestycji.
2. Zastosowanie ogrodzeń segmentowych na DW 265 przed szkołą w miejscowości Nakonowo.
3. Egzekwowanie od wykonawców umów na roboty budowlane przestrzegania zasad dotyczących wykonania robót dodatkowych.
4. Zapewnienie udziału projektanta sprawującego nadzór autorski w zatwierdzaniu protokołów konieczności.
5. Przestrzeganie zasad rozliczeń określonych w umowach na roboty budowlane.
6. Terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z faktur wystawianych przez wykonawców robót budowlanych.

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, 7 października 2022 r.

Kontroler
(-) Mateusz Grynicz
Główny specjalista kontroli
państwowej

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

Kontroler
(-) Tomasz Klause
Doradca techniczny