



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.006.01.2022

Krzysztof Strzelczyk
Dyrektor
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Kielcach
ul. Paderewskiego 43/45
25-950 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/052 – Realizacja wybranych inwestycji w województwach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach (dalej: GDDKiA w Kielcach lub Oddział), ul. Paderewskiego 43/45, 25-950 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Strzelczyk, Dyrektor Oddziału w okresie od 23 grudnia 2014 r. (dalej: Dyrektor). Poprzednio, w okresie objętym kontrolą – do 22 grudnia 2014 r., Dyrektorem Oddziału była Ewa Sayor.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji.2. Wybór wykonawcy inwestycji.3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych.5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Tomasz Majewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/45/2022 z 6 kwietnia 2022 r.,2. Magdalena Kaczmarczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/46/2022 z 6 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str.1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

GDDKiA w Kielcach prawidłowo zaplanowała i przygotowała realizację inwestycji pn. *Budowa obwodnicy Morawicy i Woli Morawickiej w ciągu drogi krajowej nr 73 Odcinek I (Kielce m. Brzeziny/Morawica) - w systemie projektuj i buduj* (dalej: inwestycja, zadanie). Oddział zgromadził kompletną dokumentację i zabezpieczył środki na inwestycję. Jednak pomimo upływu ponad 13 lat od uprawomocnienia decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej, Oddział nie zadbał o założenie ksiąg wieczystych dla części nieruchomości gruntowych, którymi dysponował, co oznaczało, że nie ujawniono w tych księgach prawa własności Skarbu Państwa do nieruchomości oraz trwałego zarządu wykonywanego przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie (dalej: GDDKiA).

Oddział prawidłowo wyłonił wykonawcę robót oraz podmiot nadzorujący realizację zadania. Przy udzielaniu zamówień publicznych zastosował odpowiednie tryby określone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: ustawa Pzp) lub w regulaminach wewnętrznych, a postępowania przeprowadził z zachowaniem zasad pisemności, jawności oraz konkurencyjności i równego traktowania wykonawców. Umowy zawarto z wybranymi wykonawcami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty.

Zadanie realizowano terminowo, a proces inwestycyjny był właściwie i stale nadzorowany. Oddział uzyskał wymagane pozwolenia na użytkowanie. Zadbane o przeprowadzenie kontroli zakończonej budowy, stosownie do zasad art. 59a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴.

W obszarze dotyczącym realizacji inwestycji i sprawowania nadzoru, stwierdzono nieprawidłowości polegające na: wprowadzeniu zmian do prawidłowo sporządzonego i zatwierdzonego projektu budowlanego, które zwiększyły koszty inwestycji poniesione przez Oddział o 371,3 tys. zł brutto, niepodjęciu niezwłocznie działań w celu dokonania bezspornych potrąceń z wynagrodzenia wykonawcy za niewłaściwą jakość robót w łącznej wysokości 130,4 tys. zł netto, niezasadnym zwróceniu wykonawcy inwestycji zapłaconej kary umownej w kwocie 25 tys. zł, a także nienaliczeniu kar umownych tytułem zabezpieczenia zakończenia robót w *Czasie na Ukończenie*⁵. Ponadto prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia na usługę pełnienia nadzoru, Oddział bezzasadnie zaniechał ujawnienia informacji, o które zwrócił się jeden z uczestników postępowania, w wyniku czego GDDKiA została zobowiązana do poniesienia kosztów procesowych w kwocie 18,6 tys. zł.

Oddział w sposób prawidłowy utrzymywał obiekty budowlane powstałe w wyniku inwestycji i kontrolował ich stan oraz właściwie dokumentował wyniki tych kontroli.

GDDKiA w Kielcach prawidłowo wydatkowała środki publiczne, zgodnie z planem wydatków majątkowych i bieżących. Terminowo dokonywała zapłaty za faktury Wykonawcy i Konsultanta, których wysokość ujęta była w zaktualizowanych harmonogramach. GDDKiA w Kielcach zatwierdziła zmianę prac projektowych dla drogi DD2, dotyczących dostosowania do ustalonych z Prezydentem Miasta Kielce

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

⁵ Zgodnie z subklauzulą 1.1.3.3 Szczególnych Warunków Kontraktu dla kontraktu: Budowa obwodnicy Morawicy i Woli Morawickiej w ciągu drogi krajowej nr 73 – Odcinek I (Kielce – m. Brzeziny / Morawica) – w systemie projektuj i buduj (dalej: SWK) oznacza czas na wykonanie Dokumentów Wykonawcy, ukończenie Robót lub Odcinka (w zależności od przypadku) łącznie z uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie - według Subklauzuli 8.2 [Czas na Ukończenie], jaki został podany w dokumencie Dane Kontraktowe (z jakimkolwiek przedłużeniem według Subklauzuli 8.4 [Przedłużenie Czasu na Ukończenie lub zmiana wykonania Wymaganej Minimalnej Ilości Wykonania]) obliczony od Daty Rozpoczęcia.

parametrów, pomimo że nie uzgodniono kosztów tych prac, terminu i warunków, na podstawie których ma być dokonany zwrot. Ponadto Oddział nie występował do gminy Kielce – Miejskiego Zarządu Dróg w Kielcach (dalej: MZD) o zapłatę za wykonane prace zgodnie z zawartym porozumieniem o współpracy z 18 listopada 2020 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a gminą Kielce (dalej: porozumienie o współpracy).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie realizacji inwestycji

Opis stanu faktycznego

Zadanie polegające na rozbudowie drogi krajowej DK73 na odcinku od granicy miasta Kielce do miejscowości Bieleckie Młyny wraz z włączeniem do węzła z projektowaną obwodnicą Morawicy i Woli Morawickiej, realizowano na terenie gminy Morawica w powiecie kieleckim. Zaplanowano poprowadzenie drogi po istniejącym śladzie wraz z poszerzeniem o drugi pas ruchu po wschodniej stronie oraz budową dróg dojazdowych i infrastruktury towarzyszącej.

(akta kontroli str. 945-967)

Dla ww. zadania opracowano Koncepcję Programową⁷, w której m.in. dokonano analizy kosztów i korzyści dla trzech wariantów wykonania inwestycji. W Programie Inwestycji⁸ (dalej: PI) wskazano wariant I, dla którego wydana została decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. W PI ujęto zasadnicze cele, w tym efekty związane z realizacją zadania, tj.:

- aktywizacja gospodarcza terenów zlokalizowanych w sąsiedztwie drogi oraz w województwie świętokrzyskim, poprzez skrócenie czasu podróży, zwiększenie bezpieczeństwa ruchu przy jednoczesnym uwzględnieniu wymogów ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju;
- poprawa powiązań komunikacyjnych miasta Kielce z układem drogowym regionalnym i ponadregionalnym, w tym przepustowości i prędkości ruchu tranzytowego na kierunku Kielce-Tarnów, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru miejscowości Bilcza („sypialnia” miasta, skoncentrowana zabudowa jednorodzinna, osiedla domków);
- poprawa warunków ekologicznych mieszkańców miejscowości usytuowanych w sąsiedztwie korytarza drogi;
- zmniejszenie liczby zdarzeń drogowych, w tym z udziałem pieszych;
- zmniejszenie kosztów utrzymania i remontów drogi.

(akta kontroli str. 544-570, 694-714)

Dla zadania określono mierniki oceny ww. celów i efektów: pomiary ruchu, analiza porealizacyjna wraz z badaniem poziomu hałasu, audyt Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: BRD), analiza stanu bezpieczeństwa w okresie eksploatacji poprzez kontrole BRD oraz kontrole bieżące. W ramach monitoringu ruchu drogowego zainstalowano cztery kamery oraz dwie stacje meteo. Odnosnie zmniejszenia kosztów utrzymania i remontów dróg wskazano cykliczne przeprowadzanie przeglądów w okresie gwarancji, a także monitorowanie stanu

⁶ 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.

⁷ Wykonana przez Wojewódzkie Biuro Projektów w Zabrze Sp. z o.o. w lipcu 2003 r. (dotyczyła Odcinka I i II) i odebrana 17 lipca 2007 r.

⁸ Uzgodniony przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa 15 lutego 2016 r. Zmieniony aneksem nr 1 uzgodnionym z Ministrem Infrastruktury i Budownictwa 26 września 2017 r. oraz uzgodnionymi aneksami z Ministrem Infrastruktury nr 2 w dniu 7 sierpnia 2019 r. i nr 3 w dniu 2 lipca 2021 r.

nawierzchni (po okresie gwarancji) i okresową jej diagnostykę zgodnie z przyjętym harmonogramem.

(akta kontroli str. 570)

Opracowanie koncepcji Programowej przebudowy drogi krajowej nr 73 – klasy GP – na odcinku od granicy miasta Kielce do Woli Morawickiej wraz z budową obwodnicy miejscowości Morawica i Wola Morawicka, uzyskanie w imieniu inwestora decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o podziale działek, zlecono w 2002 r. firmie zewnętrznej, wybranej w trybie przetargu nieograniczonego. Koncepcja Programowa została opracowana wspólnie dla odcinka I i II (polegającego na budowie nowego odcinka drogi krajowej nr 73, stanowiącego obwodnicę Morawicy i Woli Morawickiej - nieobjętego kontrolą)⁹.

(akta kontroli str. 756, 890-894)

Przygotowaniem i przekazaniem PI do GDDKiA celem zatwierdzenia i aktualizacji, przy współpracy właściwych komórek organizacyjnych, zajmował się zgodnie z regulaminem organizacyjnym Oddziału¹⁰ Wydział Planowania. Dwoch pracowników tego Wydziału uczestniczyło w opracowaniu dokumentacji. Ponadto w przygotowaniu inwestycji uczestniczyli: jeden pracownik z Wydziału Dokumentacji, który współpracował przy opracowaniu PI; dwóch pracowników Wydziału Środowiska, którzy opracowywali materiały do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; jeden pracownik Wydziału Nieruchomości, który zajmował się wstępną wyceną nieruchomości, dokumentami do wypłaty odszkodowań i wnioskami do ksiąg wieczystych; dwóch pracowników Wydziału Zamówień Publicznych, którzy opracowywali materiały do postępowania przetargowego oraz trzech pracowników Wydziału Realizacji, którzy przygotowywali materiały do postępowania przetargowego, kosztorys inwestorski i dokumenty kontraktowe. Poszczególne zadania rozdzielone były zgodnie z zakresami działania komórek organizacyjnych i czynności pracowników. W powyższych komórkach organizacyjnych brak było wakatów, z wyjątkiem Wydziału Dokumentacji, w którym okresowo występowała fluktuacja, nieobejmująca osoby uczestniczącej w przygotowaniu inwestycji. Wszyscy pracownicy w zakresie realizacji powierzonych im ww. zadań posiadali odpowiednie wykształcenie (w tym budowlane, dot. środowiska, geodezji i kartografii), doświadczenie zawodowe (od kilku do kilkunastu lat) oraz odbywali szkolenia związane z wykonywanymi czynnościami.

(akta kontroli str. 573-633)

Zadanie inwestycyjne pn. *Przebudowa drogi nr 73 Kielce-Wola Morawicka wraz z obwodnicą Morawicy i Woli Morawickiej* (w skład którego wchodził odcinek I i II) Oddział realizował na podstawie Programu Budowy Dróg Krajowych (dalej: PBDK) na lata 2008-2012, następnie PBDK na lata 2011-2015, w którym ustanowiono limity finansowe wydatków na realizację zadań finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD), w tym wskazano przewidywaną realizację tego zadania po roku 2013 oraz PBDK na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)¹¹.

⁹ Ze względu na opracowanie wspólnej dokumentacji dla dwóch odcinków brak było możliwości wyodrębnienia kosztów poniesionych wyłącznie na prace związane z I odcinkiem.

¹⁰ Zarządzenie nr 4 Dyrektora Oddziału z 26 stycznia 2015 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Oddziałowi (ze zm.), zarządzenie nr 4 Dyrektora Oddziału z 30 marca 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Oddziałowi, zarządzenie nr 1 Dyrektora Oddziału z 21 stycznia 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Oddziałowi (ze zm.).

¹¹ Przyjętych odpowiednio uchwałą nr 163/2007 Rady Ministrów z 25 września 2007 r., uchwałą nr 10/2011 Rady Ministrów z 25 stycznia 2011 r. oraz uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów z 8 września 2015 r. ze zm. W uchwale nr 105/2017 Rady Ministrów z 12 lipca 2017 r. wskazano okres realizacji inwestycji w latach 2018-2024.

W PI, w harmonogramie rzeczowo-finansowym dotyczącym odcinka I, wskazano planowane i poniesione¹² koszty zadania w wysokości 123 000 tys. zł. W dokumentacji wskazano także źródła finansowania inwestycji środkami z KFD oraz budżetu państwa (dalej: BP), a pokrycie kosztów odnosiło się do procesu przygotowawczego inwestycji (poniesione wydatki, zobowiązania podjęte i planowane do podjęcia w łącznej wysokości 41 195 tys. zł, w tym finansowane z KFD -15 492,7 tys. zł i z BP 25 701,9 tys. zł). W aneksach¹³ do PI zaktualizowano planowane koszty odcinka I: nr 1 – 122 696,6 tys. zł, w tym finansowane z KFD w wysokości 97 298,2 tys. zł i z BP - 25 398,4 tys. zł; nr 2 – 137 500 tys. zł, w tym KFD – 112 129,6 tys. zł i BP – 25 370,4 tys. zł; nr 3 – 138 057,8 tys. zł, w tym KFD – 112 687,4 tys. zł i BP – 25 370,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 694-768, 865)

Środki na realizację inwestycji, w systemie projektuj i buduj, zostały ujęte w planach wydatków majątkowych i bieżących Oddziału w latach 2016-2022 (łącznie odcinek I i II). Zadanie to nie było dofinansowywane ze źródeł zewnętrznych, w tym środków UE oraz nie zaciągano na ich wykonanie kredytów ani pożyczek.

(akta kontroli str. 864, 866-867)

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zadania zlecono firmie Wojewódzkie Biuro Projektów w Zabrze Sp. z o.o. na podstawie zawartego aneksu nr 7/126/DK/2005 z 28 lipca 2005 r. do umowy głównej dotyczącej opracowania Koncepcji Programowej. Oddział na opracowanie ww. dokumentu poniósł koszty w wysokości 27 tys. zł. Wójt Gminy Morawica wydał 24 kwietnia 2007 r. decyzję nr 02/2007 o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie drogi krajowej nr 73 od granicy miasta Kielce od km 18 + 011 do km 22 + 250 oraz budowie obwodnicy miejscowości Morawica i Wola Morawicka z włączeniem w istniejącą drogę krajową nr 73. W kwietniu 2011 r. decyzja ta straciła ważność. W dniu 16 maja 2016 r. Oddział wystąpił do Wójta Gminy Morawica o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach celem złożenia wniosku o zmianę pozwolenia na budowę z uwagi na zmianę norm hałasu i liczby zabezpieczeń akustycznych¹⁴. Wójt Gminy Morawica nałożył na wnioskodawcę obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Raport zawierający tę ocenę został opracowany w sierpniu 2016 r., a 8 lutego 2017 r. Burmistrz Miasta i Gminy Morawica decyzją nr 3/2017 o środowiskowych uwarunkowaniach określił środowiskowe warunki realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 533-536, 890, 920-967)

Opracowanie dokumentacji budowlanej dla zadania Rozbudowa drogi krajowej nr 73 na odcinku granica Miasta Kielce – Wola Morawicka wraz z budową obwodnicy miejscowości Morawica i Wola Morawicka wraz z uzyskaniem w imieniu inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę zlecono Konsorcjum MGGP S.A. i MBI – Małopolskie Biuro Inwestycyjne Sp. z o.o. na podstawie umowy zawartej 14 lipca 2009 r. W skład dokumentacji projektowej wchodziły: projekt budowlany¹⁵ i informacje dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia z października 2010 r. oraz projekty wykonawcze, przedmiar robót, specyfikacje techniczne wykonania

¹² W latach 2003-2014 Oddział poniósł koszty związane z pracami przygotowawczymi, tj. dokumentacji, nabycia gruntów, prac archeologicznych i inne. Wydatki te poniesiono w wysokości 40 844,5 tys. zł, w tym z KFD – 15 492,7 tys. zł i BP – 25 351,8 tys. zł.

¹³ Aneks nr 1 z 26 września 2017 r., nr 2 z 7 sierpnia 2019 r. oraz nr 3 z 2 lipca 2021 r.

¹⁴ W związku z wejściem w życie 23 października 2012 r. rozporządzenia Ministra Środowiska zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. poz. 1109).

¹⁵ W marcu 2011 r. sporządzono projekt uzupełniający w zakresie zjazdu publicznego do firmy FABET S.A.

i odbioru robót budowlanych, kosztorys inwestorski i materiały przetargowe sporządzone w listopadzie 2011 r. Przedmiot ww. umowy obejmował odcinek I i II¹⁶.

(akta kontroli str. 890-894, 1195)

Dokumentacja budowlana oraz dotycząca uzyskania decyzji środowiskowej odbierana była na podstawie protokołów rozliczenia końcowego. Oddział w zawartych umowach zabezpieczał swoje prawa poprzez kary umowne, prawo odstąpienia od umowy i zmiany w dokumentacji. W dniu 7 listopada 2011 r. Wojewoda Świętokrzyski (dalej: Wojewoda) decyzją nr 81/2011 zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 890, 1174-1191)

Oddział 26 lipca 2018 r. zawarł ze spółkami działającymi w ramach konsorcjum w składzie Mostostal Warszawa S.A., Masfalt Sp. z o.o. i Drogomex Sp. z o.o. (dalej: Wykonawca lub Mostostal Warszawa) umowę na zaprojektowanie i wykonanie zadania, które polegało na zaprojektowaniu (optymalizacji) i wykonaniu robót budowlanych dotyczących budowy dwujezdniowej drogi klasy GP długości 4,2 km od granicy miasta Kielce do miejscowości Brzeziny/Morawica. Oddział przekazał posiadany projekt budowlany celem wykorzystania. Mostostal Warszawa przedłożył projekt budowlany zamienny, który został przyjęty 22 maja 2019 r. na posiedzeniu członków Rady Projektu i zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału, pod warunkiem uwzględnienia wskazanych uwag. W dniu 24 maja 2019 r. AYESA Polska Sp. z o.o. (dalej: Spółka AYESA lub Konsultant)¹⁷ poinformowała, że dokumentacja może być złożona do Wojewody, celem uzyskania stosownych decyzji. Wojewoda 4 czerwca 2019 r. oraz 11 czerwca 2019 r. wezwał pełnomocnika Skarbu Państwa – GDDKiA (dalej: pełnomocnik) do uzupełnienia braków dotyczących złożonych wniosków odpowiednio o zmianę pozwolenia na budowę oraz o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (dalej: ZRID). W przedmiotowych wezwaniach wskazano m.in. na konieczność: doprowadzenia do zgodności niektórych dokumentów, prawidłowego uzupełnienia oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością, uzupełnienia odpowiedniego porozumienia, dokonania uzgodnień, uzupełnienia niekompletnych i brakujących dokumentów, a także ponumerowania i zszycia jednego tomu projektu budowlanego. Pełnomocnik odpowiednio 2 lipca 2019 r. i 15 lipca 2019 r. uzupełnił wskazane braki. Ponadto Wykonawca przedkładał na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych projekty wykonawcze oraz wchodzące w ich skład przedmiary robót i specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. Dokumentacja projektowa została sporządzona i sprawdzona przez osoby posiadające wymagane uprawnienia, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 968-975, 985-1017, 1043-1049, 1111-1117, 1195-1196, 1771-1800 plik 129)

Za wykonaną dokumentację, w tym prawa autorskie, Oddział zapłacił Wykonawcy wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 2876,3 tys. zł netto (3537,8 tys. zł brutto). Tym samym uzupełnienie dokumentacji projektowej, wynikającej z wezwania Wojewody, nie powodowało dodatkowych kosztów, a także nie miało wpływu na termin realizacji inwestycji. Wprowadzone do dokumentacji projektowej zmiany nieistotne oraz roboty zamienne również nie miały wpływu na zmianę wartości zawartej umowy¹⁸.

(akta kontroli str. 78-86, 996-997, 1192-1193, 1706-1712, 1771-1800 pliki 009-010)

¹⁶ Ze względu na opracowanie wspólnej dokumentacji dla dwóch odcinków brak było możliwości wyodrębnienia kosztów poniesionych wyłącznie na prace związane z I odcinkiem.

¹⁷ Sprawująca nadzór nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie inwestycją.

¹⁸ Cztery polecenia zmiany rozliczone były w ramach maksymalnej kwoty umowy.

Wojewoda 8 października 2019 r., decyzją Nr XXXII/D/2019, zmienił w zakresie wnioskowanych zmian decyzję Wojewody Nr 81/2011 dotyczącą pozwolenia na budowę inwestycji oraz 26 września 2019 r. wydał decyzję Nr 12/19 o ZRID. Ponadto Wojewoda 15 czerwca 2020 r. wydał decyzję Nr 5/20 o zmianie ZRID, na wniosek Dyrektora Oddziału, w zakresie zmiany terminu rozbiórki istniejących budynków, budowli oraz elementów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, tj. budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Bilczy¹⁹.

(akta kontroli str. 1018-1034, 1064-1066, 1067-1084, 1174-1191)

Roboty budowlane dotyczące inwestycji, realizowane były przed uzyskaniem ZRID oraz zmienionego pozwolenia na budowę, w ramach obowiązującego pozwolenia na budowę z 2011 r. W związku z wykonywaniem zadania, roboty w zakresie wydanych pozwoleń i zgłoszeń realizowane były po uzyskaniu stosownych dokumentów.

Nie wystąpiły istotne odstępstwa od zatwierdzonej dokumentacji. Złożone dwa oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane z 2 lipca 2019 r.²⁰, uwzględniały oznaczone w ewidencji gruntów i budynków numery działek wskazane w decyzjach o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej z 29 września 2008 r. i 30 października 2008 r. Dla części wskazanych w oświadczeniu działek założono księgi wieczyste²¹, a dla pozostałej części nieruchomości gruntowych nie wystąpiono o założenie ksiąg wieczystych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1160-1166, 1192, 1197-1244, 1251-1289, 1715, 1724)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niewystąpieniu przez GDDKiA w Kielcach o założenie ksiąg wieczystych dla 36 nieruchomości gruntowych spośród 152, wykazanych w złożonym 2 lipca 2019 r. oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w związku z wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę, pomimo że decyzje o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej wydane zostały w 2008 r.

(akta kontroli str. 1162-1166, 1212-1214, 1251-1289)

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²² (dalej: specustawa) decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że (...) zostały one ujawnione w ewidencji gruntów (...) ujawnienie praw w księgach wieczystych jest tylko kwestią formalną (...). Uwzględniając ilość inwestycji drogowych realizowanych przez Oddział w Kielcach, jak również konieczność regulacji stanów prawnych nieruchomości zajętych pod istniejącymi przebiegami dróg krajowych, które należało w latach ubiegłych i nadal należy podejmować w tym samym czasie, a także biorąc pod uwagę obsadę osobową w Wydziale Nieruchomości na przestrzeni ubiegłych lat, ujawnienie wpisów do ksiąg wieczystych jest prowadzone systematycznie. (...) średni czas wpisu do księgi wieczystej wynosi osiem miesięcy. Złożenie wniosku wieczystoksięgowego (...) poprzedzone jest szeregiem wcześniejszych czynności (...), co przekłada się na prężność i długoterminowość w realizacji działań związanych z ujawnieniem praw w księgach wieczystych.

(akta kontroli str. 1741, 1743-1744, 1825-1827)

¹⁹ Ze względu na konieczność zabezpieczenia ciągłości pracy do czasu wybudowania nowego budynku remizy strażackiej.

²⁰ Złożone po wezwaniu Wojewody z 4 czerwca 2019 r. do prawidłowego uzupełnienia oświadczenia.

²¹ Dla trzech działek księgę wieczystą założono w maju 2022 r. i Oddział wystąpił z wnioskiem o wpisanie w niej trwałego zarządu GDDKiA.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 176, ze zm.

Naczelnik Wydziału Nieruchomości Renata Szmul potwierdziła wyjaśnienia Dyrektora Oddziału. Ponadto dodała, że liczba osób pracujących w Wydziale Nieruchomości na przestrzeni ubiegłych lat, powodowała brak możliwości bieżącego realizowania wszystkich zaległych wpisów w księgach wieczystych; wnioski dla kolejnych działek zostaną złożone niezwłocznie po zakończeniu analizy i skompletowaniu niezbędnych dokumentów. Celem dodatkowego zwiększenia zakresu i ilości regulacji stanów prawnych z dniem 1 listopada 2021 r. zatrudniony został nowy pracownik posiadający wykształcenie geodezyjne oraz doświadczenie w regulacjach stanów prawnych nieruchomości zajętych pod drogi krajowe.

(akta kontroli str. 1245-1248, 1804-1807)

NIK zauważa, że mimo wskazania średniego czasu ośmiu miesięcy na wpis do księgi wieczystej, od czasu wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej minęło ponad 13 lat. Tymczasem księgi wieczyste są publicznym rejestrem, który prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym i wyprzedza ono domniemanie wynikające z posiadania. W razie natomiast niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe. Konsekwencją niezakończonych ksiąg wieczystych było nieujawnienie w tych księgach prawa własności Skarbu Państwa do przedmiotowych nieruchomości gruntowych pozostających w trwałym zarządzie GDDKiA.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji. Oddział posiadał dokumentację dotyczącą planowania inwestycji oraz zabezpieczone środki do jej sfinansowania. Dokumentacja projektowa była kompletna, z wyjątkiem braków, które zostały uzupełnione, a także uzyskano wymagane decyzje niezbędne do prowadzenia inwestycji. Oddział dysponował nieruchomością na cele budowlane, jednak nie wystąpiono o założenie ksiąg wieczystych dla 36 działek. Poszczególne zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji ujęte były w zakresach czynności pracowników, którzy posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Wyłonienie wykonawców inwestycji

Wykonawcę robót w ramach inwestycji wyłoniono po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Umowę z wybranym wykonawcą (konsorcjum, którego liderem był Mostostal Warszawa) zawarto w dniu 26 lipca 2018 r. na kwotę 77 910,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 7-9, 1771-1800 plik 125-147)

Postępowanie przeprowadzono we właściwym trybie, po uprzednim oszacowaniu wartości przedmiotu zamówienia. Ogłoszenia dotyczące postępowania prawidłowo opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz na stronie internetowej GDDKiA. Wyboru wykonawcy dokonała powołana komisja, w oparciu o właściwie określone kryteria oceny ofert. Wybrano ofertę najkorzystniejszą, a umowę podpisano terminowo, z wybranym podmiotem. Sporządzono i zatwierdzono protokół z przeprowadzonego postępowania. W dokumentach szczegółowo sprecyzowano wymagania jakościowe materiałów budowlanych, zasady kontroli jakości i odbioru robót – w tym robót zanikających i ulegających zakryciu, warunki gwarancji i rękojmi oraz zasady naliczania kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót lub usług. Stosowano

transparentne procedury, zachowano zasadę pisemności oraz zasady konkurencyjności i równego traktowania wykonawców.

(akta kontroli str. 10-14, 1771-1800 plik 125-147)

Wybierając wykonawcę nie unieważniono żadnego postępowania.

(akta kontroli str. 9)

W oparciu o regulaminy wewnętrzne udzielono ponadto dwóch zamówień dotyczących: wykonania kserokopii dokumentacji projektowej (7,3 tys. zł) oraz usunięcia odpadów zalegających na placu budowy (8 tys. zł).

Postępowania niepodlegające ustawie Prawo zamówień publicznych zrealizowano prawidłowo, w oparciu o zarządzenie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad²³.

(akta kontroli str. 19-68)

Po udzieleniu zamówienia na realizację zadania strony prawidłowo zawarły umowę na wykonanie dodatkowych barier drogowych (o wartości 73,1 tys. zł) oraz trzy aneksy do umowy podstawowej nr:

- 1/2018, który nie wpływał na zakres robót ani kwotę wynagrodzenia wykonawcy;
- 2/2020 na usunięcie odpadów znajdujących się na placu budowy (1417,8 tys. zł);
- 3/2021 zwiększający maksymalną wartość zobowiązania ze 107% (83 363,8 tys. zł) do 109% (84 922 tys. zł), tj. o 1558,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 7-8, 12, 69-72, 75-76, 1771-1800 plik 125-147)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział prawidłowo dokonał wyboru wykonawcy robót, przy zachowaniu zasad pisemności, jawności oraz konkurencyjności i równego traktowania wykonawców. Udzielając zamówień, których przeprowadzenie nie wymagało stosowania przepisów ustawy Pzp, przestrzegano uregulowań wewnętrznych. Umowa dodatkowa i aneksy do umowy podstawowej z Wykonawcą nie naruszały zasad ustawowych ani warunków kontraktu.

OBSZAR

3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

Realizacja inwestycji nie naruszała terminów określonych w umowie z Wykonawcą. Oddział niezwłocznie po zakończeniu robót wystąpił z wnioskami i uzyskał trzy decyzje udzielające pozwoleń na użytkowanie: kładki dla pieszych (data uzyskania 27 lipca 2020 r.), rozbudowanej drogi DK73 wraz z drogami dojazdowymi (12 stycznia 2022 r.) oraz dwóch dodatkowych jezdni klasy D²⁴ (12 stycznia 2022 r.). W związku z niewykonaniem części robót wykończeniowych, każda z decyzji była warunkowa i zobowiązywała GDDKiA w Kielcach do:

- wykonania zabezpieczenia antykorozyjnego betonu kładki dla pieszych, w terminie do 30 września 2020 r.;
- montażu barier energochłonnych w pasie rozdziału na połączeniu odcinka miejskiego z nowo rozbudowaną DK73, w terminie do 28 lutego 2022 r.;
- wykonania oznakowania poziomego w technologii grubowarstwowej na trasie głównej, w terminie do 30 maja 2022 r.;

²³ Nr 49 z 18 października 2013 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych przez Generalną Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad (ze zm.).

²⁴ DD2 i DD5.

- wykonania oznakowania poziomego w technologii cienkowarstwowej na drogach dojazdowych, w terminie do 30 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 78-86, 1771-1800 pliki 009-013)

Zaległe roboty wykończeniowe wykonano w terminach wskazanych w ww. decyzjach.

(akta kontroli str. 87-113, 1801-1803 pliki 001-010)

Przed wydaniem decyzji pozwalających na użytkowanie kładki dla pieszych, rozbudowanej drogi DK73 wraz z drogami dojazdowymi oraz dwóch dodatkowych jezdni klasy D, zgodnie z art. 59a ustawy Prawo budowlane, przeprowadzono kontrole obowiązkowe zakończonej budowy.

(akta kontroli str. 78-86, 114-128)

Świadectwo przejęcia robót – poprzedzone protokołem z prac komisji odbiorowej – zostało wystawione 14 lutego 2022 r.²⁵ Zgodnie z ww. dokumentem, roboty uznano za wykonane prawidłowo, za wyjątkiem 122 wad i prac zaległych, dla których określono odrębne terminy wykonania: 14 lutego 2022 r., 28 lutego 2022 r., 31 marca 2022 r. i 26 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 129-196)

GDDKiA w Kielcach systematycznie monitorowała terminowość i jakość usunięcia wad, a także wykonania prac zaległych. Ustalenia w tym zakresie Inżynier Rezydent²⁶ (dalej: Inżynier) dokumentował w *Raportach miesięcznych Konsultanta w Okresie Przeglądów i Rozliczenia Kontraktu*.

(akta kontroli str. 1771-1800 pliki 014-024, 1801-1803 pliki 001-010)

W trakcie oględzin potwierdzono oddanie inwestycji do użytkowania. Nie wystąpiły ubytki w jezdniach ani zanieczyszczenia, stwarzające zagrożenie dla pojazdów. Objęte badaniem pionowe znaki drogowe były widoczne i zostały zamocowane na wysokości określonej w Tabeli 1.11 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach²⁷.

(akta kontroli str. 100-113)

W toku kontroli powołano biegłego w dziedzinie budownictwa ogólnego i budownictwa mostowego (dalej: biegły) w celu m.in. dokonania analizy dokumentacji projektowej i dokumentacji powykonawczej dotyczącej kładki dla pieszych wybudowanej w miejscowości Bilcza w ramach kontrolowanej inwestycji, przeprowadzenia jej oględzin oraz w przypadku zmian w dokumentacji projektowej – oceny przewidywalności tych zmian na etapie jej przygotowywania.

(akta kontroli str. 1763-1770, 1831)

Po zbadaniu dokumentacji i przeprowadzeniu oględzin biegły stwierdził, że obiekt został zaprojektowany i wykonany zgodnie ze sztuką budowlaną. Zmiany projektowe zapewniły nowocześniejsze i mniej kosztowne posadowienie kładki, poprawiły wytrzymałość, trwałość i estetykę. Biegły zwrócił uwagę na usterkę w postaci nierówności na górze ciągu pieszego kładki (nawierzchni antypoślizgowej na bazie żywic epoksydowych), w której podczas oględzin w dniu 12 lipca 2022 r. zalegała woda poopadowa tworząc kałużę o powierzchni około 1,5 m².

(akta kontroli str. 1866-1888, 1920-1929)

²⁵ Świadectwo przejęcia robót dla kładki dla pieszych wystawiono w dniu 9 listopada 2020 r.

²⁶ Reprezentant Spółki AYESA, świadczącej usługę nadzoru inwestycji.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.

Z-ca Dyrektora Oddziału i Kierownik Projektu wyjaśnili: (...) usterka jest znana Zamawiającemu i została wykazana w raporcie z przeglądu w „Okresie Przeglądów i Rozliczenia Kontraktu”. (...) Wykonawca robót próbował już w przeszłości naprawić powierzchnie ciągu pieszego (...) jednak (...) próby były nieskuteczne. Z tego też względu Zamawiający wezwał Wykonawcę do jej likwidacji wyznaczając jednocześnie ostateczny termin jej usunięcia na dzień 30.09 br. Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że roboty na kładce zostały wykonane prawidłowo i zgodnie ze sztuką budowlaną a wykazana usterka z punktu widzenia bezpieczeństwa użytkowania i trwałości konstrukcji nie stanowi zagrożenia co potwierdził również Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Protokole z przeprowadzonej kontroli obowiązkowej znak: WINB-WIK.771.1.4.2020.D z dnia 24.07.2020 r. oraz wydaną na tę okoliczność Decyzją o Pozwoleniu na Użytkowanie znak: WINB-WIK.771.1.4.2020.D z dnia 27.07.2020 r.

(akta kontroli str. 1889-1902)

W okresie realizacji inwestycji, na podstawie poleceń zmian wyszczególnionych w raporcie końcowym, Oddział wprowadził cztery zmiany do kontraktu zwiększające wartość prac projektowych i robót budowlanych o łączną kwotę 1318,6 tys. zł netto. W efekcie Oddział poniósł dodatkowe koszty inwestycji w wysokości 301,8 tys. zł netto (371,3 tys. zł brutto), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 492-513, 1801-1803 pliki 001-010)

W 2020 r. zawarto ponadto z Wykonawcą inwestycji aneks do umowy podstawowej w związku z koniecznością usunięcia tzw. dzikich wysypisk z terenu placu budowy, a w 2021 r. umowę na wykonanie dodatkowych barier drogowych, co opisano w części *Wyłonienie wykonawców inwestycji*.

W ramach nadzoru nad realizacją budowy obwodnicy, z dniem 2 października 2018 r. Dyrektor wyznaczył pracownika Oddziału na Kierownika Projektu.

(akta kontroli str. 197)

W związku z tym, że inwestycję realizowano w systemie projektuj i buduj, nie było konieczności ustanawiania nadzoru autorskiego projektanta.

(akta kontroli str. 1771-1800 pliki 129-132)

Nadzór nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie kontraktem sprawowała Spółka AYESA, wyłoniona w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją Robót oraz zarządzanie Kontraktem pn. „Budowa obwodnicy Morawicy i Woli Morawickiej w ciągu drogi krajowej nr 73 – Odcinek I (Kielce – m. Brzeziny/Morawica) w systemie projektuj i buduj”* (dalej: postępowanie na pełnienie nadzoru).

(akta kontroli str. 7-9, 15-18, 1771-1800 pliki 118-124)

Udzielając zamówienia prawidłowo oszacowano jego wartość i właściwie zastosowano tryb przetargu nieograniczonego. Wykonawcę wybrano w oparciu o przejrzyste kryteria oceny, po uprzednim opublikowaniu ogłoszeń i powołaniu komisji przetargowej. Umowę zawarto z podmiotem, który złożył najkorzystniejszą ofertę (6691,4 tys. zł). Zachowano zasady pisemności, konkurencyjności i równego traktowania wykonawców.

(akta kontroli str. 15-18)

W trakcie prowadzenia postępowania Dyrektor odmówił jednemu oferentowi ujawnienia danych, które wykonawca uczestniczący w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego uznał za informacje objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. Wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) wydanym w związku z odwołaniem wniesionym w postępowaniu na pełnienie nadzoru prowadzonym przez Oddział, Skarb Państwa – GDDKiA została zobowiązana do zapłaty na rzecz

odwołującego kwoty 18,6 tys. zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 405-450)

Nie aneksowano umowy podstawowej ani nie zawierano umów dodatkowych.

(akta kontroli str. 7-8)

Umowa określała obowiązki Spółki AYESA m.in. w zakresie robót i prac projektowych, ochrony środowiska, badań archeologicznych i prac geodezyjnych, jakości obmiarów, analizy postępu robót, dokonywania odbiorów i rozliczania kontraktu.

(akta kontroli str. 1771-1800 pliki 118-124)

Spółka AYESA sporządziła i przedłożyła w Oddziale *Procedury postępowania na poszczególnych etapach realizacji kontraktu*, zawierające opisy i diagramy czynności oraz wykaz osób wraz z ich uprawnieniami i obowiązkami w ramach prowadzonego nadzoru robót.

(akta kontroli str. 198-250)

Inspektorzy działający w imieniu Spółki AYESA sprawowali rzetelny i stały nadzór nad prawidłową realizacją inwestycji. Monitorowali przebieg i odbierali wykonanie robót budowlanych, w tym robót zanikających i ulegających zakryciu, prowadzili systematyczne i chronologiczne wpisy w dziennikach budowy, zatwierdzali odbierane roboty, które były weryfikowane – w zależności od potrzeb – m.in. przez technologa, geodetę, specjalistę do spraw rozliczeń. Ostateczny odbiór prac w każdym przypadku zatwierdzał Inżynier.

Należyte wykonanie zadań przez Spółkę AYESA podlegało stałej weryfikacji ze strony Oddziału. Realizował to Kierownik Projektu przy użyciu Kart Oceny Jakości Pracy Konsultanta²⁸ (dalej: KOJPK). Ocena wraz uzasadnieniem i przyznaną punktacją obejmowała obowiązki wynikające z umowy oraz z tzw. kryteriów pozaocenowych. W marcu 2022 r. Spółka AYESA sporządziła raport końcowy, który został zatwierdzony przez Kierownika Projektu.

(akta kontroli str. 251-281, 283-345, 541, 1771-1800 pliki 118-123, 1801-1803 pliki 001-010)

Do 29 kwietnia 2022 r. inwestycja nie była przedmiotem wewnętrznych ani zewnętrznych kontroli, poza obowiązkowymi kontrolami poprzedzającymi wydanie decyzji na użytkowanie.

(akta kontroli str. 282)

Oddział sprecyzował m.in. w *Specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych* wymagania jakościowe w odniesieniu do stosowanych materiałów i wykonywanych robót oraz określił zasady kontroli jakości robót, w tym przeprowadzania badań i pomiarów laboratoryjnych i identyfikacji materiałów.

(akta kontroli str. 10-14, 1771-1800 pliki 013, 138)

Mostostal Warszawa wykonywał badania laboratoryjne zgodnie z wymaganiami i częstotliwością określoną przez GDDKiA w Kielcach. Wszystkie materiały budowlane przed zabudową były zgłaszane do Inżyniera w celu zatwierdzenia. Zatwierdzano wyłącznie materiały posiadające certyfikaty, atesty i aprobaty techniczne.

(akta kontroli str. 1771-1800 plik 009)

Weryfikując jakość materiałów i wykonanych prac, nadzorująca inwestycję Spółka AYESA wystawiła 584 zlecenia wykonania kontrolnych badań laboratoryjnych,

²⁸ Dokument opracowany przez zamawiającego obejmujący obowiązki wynikające z umowy, oraz pozacenowych kryteriów oceny ofert, które zaferował Wykonawca, stanowiący podstawę do oceny jakości.

w ramach których zrealizowano 8802 badania obejmujące m.in. ocenę: wytrzymałości na ściskanie gruntuobetonu, wskaźnika zagęszczenia podłoża nasypu i warstw wiążących, skład, grubość i nośność podbudowy oraz skład i grubość warstwy ścieralnej. Wszystkie badania zostały przeprowadzone w Laboratorium Drogowym GDDKiA w Kielcach (dalej: Laboratorium Drogowe), akredytowanym przez Polskie Centrum Akredytacji.

Wyniki badań wykonanych przez Laboratorium Drogowe prezentowane były w sprawozdaniach. Dokumenty zostały kompletnie wypełnione i podpisane przez osobę opracowującą, autoryzującą i zatwierdzającą. W treści sprawozdań ujęto dane wstępne (m.in. nr zlecenia, nazwę zlecniodawcy, obiekt badania, miejsce pobrania i metodę poboru próbki, przeznaczenie i datę wykonania badań), wyniki oraz ewentualne uwagi.

(akta kontroli str. 346-404, 531, 542, 1771-1800 pliki 009-013)

Spółka AYESA zgłaszała uwagi do jakości materiałów i robót. Łączna wartość naliczonych potrąceń wynosiła 642,5 tys. zł netto, w tym potrąceń bezspornych dotyczących kwot uprzednio zapłaconych 130,4 tys. zł. Do 7 czerwca 2022 r. Oddział nie dokonał żadnych potrąceń, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1771-1800 plik 013, 1830)

Przejmując roboty od Wykonawcy Oddział ustalił i zatwierdził na 27 stycznia 2022 r. rozpoczęcie biegu terminów: okresu przeglądów i rozliczenia kontraktu, okresu rękojmi za wady oraz okresu gwarancji jakości przejętych robót.

(akta kontroli str. 144-146)

GDDKiA w Kielcach skorzystała z uprawnień dotyczących kar umownych sformułowanych w umowie nr 12/31/RJ/2017/2018 i nałożyła na Mostostal Warszawa karę w wysokości 25 tys. zł, którą zwróciła po wyjaśnieniach Wykonawcy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 451-460, 530)

Pełnomocnik złożył kompletny ostatni wniosek o ZRID 15 lipca 2019 r., a o zmianę pozwolenia na budowę 2 lipca 2019 r., mimo że termin na złożenie dokumentów upłynął 27 maja 2019 r.²⁹ W związku z powyższym Oddział nie naliczył Wykonawcy kary umownej z tytułu niewywiązania się z *Wymaganej Minimalnej Ilości Wykonania (Kamienia Miłowego nr 1)*, a tym samym nie zatrzymał jej celem zabezpieczenia zakończenia robót w *Czasie na Ukończenie*, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 530, 976-984)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na etapie projektowania inwestycji Oddział nie uwzględnił wykonania robót, których potrzebę uwzględnienia w projekcie podnoszono w trakcie jego konsultacji, a dotyczących m.in. zwiększenia bezpieczeństwa ruchu i poprawy dojazdu do spółek mających siedziby przy przebudowywanej drodze. Skutkowało to koniecznością poniesienia na etapie realizacji projektu dodatkowych kosztów obejmujących prace projektowe i budowlane w łącznej wysokości 301,8 tys. zł netto (371,3 tys. zł brutto).

W trakcie realizacji inwestycji – od października 2019 r. do czerwca 2021 r. – Oddział zatwierdził cztery zmiany do kontraktu, które zwiększyły jego wartość o łączną kwotę 1318,6 tys. zł netto, w tym:

²⁹ Zgodnie z warunkami kontraktowymi termin do 26 maja 2019 r. (niedziela).

- zmiana nr 1: dodatkowe prace projektowe dla dróg dojazdowych DD2 i DD8 (75,7 tys. zł / 0,12% zaakceptowanej kwoty kontraktowej – DD2: 55,3 tys. zł, DD8: 20,4 tys. zł);
- zmiana nr 2: roboty zamienne dla drogi dojazdowej DD8 (72,2 tys. zł / 0,11%);
- zmiana nr 3: roboty zamienne dla drogi dojazdowej DD2 (946,6 tys. zł / 1,49%);
- zmiana nr 4: poszerzenie pobocza drogi dojazdowej DD2 (224,2 tys. zł / 0,35%).

Zmiana nr 1 obejmowała modyfikację projektu budowlanego dla dróg: DD8 w związku z prowadzonymi pracami projektowymi dla Odcinka II obwodnicy Morawicy oraz DD2 w związku ze zmianą konstrukcji jezdni i pobocza, w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu i poprawy dojazdu do Spółek Fabet i Mostostal Kielce oraz umożliwienia poruszania się po tej drodze pojazdom ponadgabarytowym ciężkim. Roboty zamienne dla dróg DD2 i DD8 oraz poszerzenie pobocza drogi DD2 były następstwem zmian projektowych wprowadzonych zmianą nr 1.

(akta kontroli str. 492-513)

Na mocy porozumienia o współpracy Prezydent Miasta Kielce działający w imieniu gminy Kielce, zobowiązał się pokryć koszty zmian projektowych oraz koszty zwiększenia robót w zakresie: poszerzenia jezdni drogi dojazdowej DD2, zwiększenia kategorii ruchu na KR3 i montażu dodatkowego oświetlenia odcinka drogi DD2 w łącznej kwocie 924,2 tys. netto (1136,8 tys. zł brutto). Pozostałe koszty w łącznej wysokości 394,4 tys. zł netto zostały sfinansowane przez GDDKiA w Kielcach.

(akta kontroli str. 1328-1340)

Dyrektor potwierdził, że w związku z wprowadzonymi zmianami Oddział poniósł koszty w kwocie 394,4 tys. zł netto, w tym w ramach poleceń zmian: nr 1 – 20,4 tys. zł, nr 2 – 72,2 tys. zł, nr 3 – 77,7 tys. zł, nr 4 – 224,2 tys. zł.

Wyjaśnił, że zmiana nr 1 dotyczyła (...) kosztów prac projektowych dla drogi DD8 (...). Powodem (...) był wynik prac projektowych ukończonych dla etapu koncepcji programowej II etapu budowy obwodnicy (...). Zmiana niwelety drogi dojazdowej DD8 pociągała za sobą konieczność dostosowania robót (...). Pozostały zakres prac projektowych (droga DD2 położona na terenie Gminy Kielce) (...) został w całości sfinansowany przez Gminę Kielce w ramach zawartego Porozumienia.

Zmiana nr 2 dotyczyła (...) kosztów robót budowlanych zrealizowanych na drodze DD8 w związku z wydanym Poleceniem Zmiany Nr 1 (...) w celu uniknięcia tzw. robót straconych a tym samym poniesienia dodatkowych kosztów ich wykonania oraz późniejszej rozbiórki.

Zmiana nr 3 obejmowała koszty (...) robót budowlanych związanych z wybrukowaniem przejazdu przez pas dzielący jezdnie drogi głównej (DK 73). Potrzeba zabrukowania pasa dzielącego wynikała głównie z konieczności zapewnienia obsługi komunikacyjnej jaką dotychczas posiadały firmy Fabet i Mostostal (...). Dyrektor zaznaczył, że zjazd, z którego do czasu rozbudowy drogi DK73 korzystały ww. firmy zapewniał im możliwość transportu wyrobów ponadnormatywnych drogą DK73 w kierunku północnym i południowym. Budowa zaburzyła tę możliwość i (...) koniecznym stało się podjęcie działań by przywrócić organizację ruchu umożliwiającą przejazd pojazdów ponadnormatywnych (...) najprostszym i jednocześnie najtańszym rozwiązaniem było wybrukowanie powierzchni wyłączonych z ruchu a więc i pasa rozdziału (...). Dyrektor zwrócił uwagę na fakt, że wybrukowanie powoduje (...) brak konieczności bieżącego utrzymywania pasa dzielącego (koszenie trawy i jej uprzątanie oraz sprzątanie ew. śmieci).

Polecenie zmiany nr 4 dotyczyło (...) kosztów robót budowlanych zrealizowanych na drodze DD2 (odcinek położony na terenie miejscowości Bilcza – Gmina Morawica) i związane były z koniecznością poprawy warunków bezpieczeństwa ruchu na drodze DD2, która stanowi m.in. dojazd do szkoły podstawowej i przedszkola oraz wynikały ze specyfiki zagospodarowania przyległych do drogi nieruchomości i związanym z tym zagospodarowaniem ruchem samochodów ciężarowych i dostawczych. Parametry techniczne drogi DD2 zostały określone/przyjęte na podstawie zapisów Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124). Mimo, iż określone przez Zamawiającego w PFU wymagania techniczne były zgodne z obowiązującymi przepisami, biorąc pod uwagę wyniki wizji przeprowadzonej w terenie (...) podjęto decyzję o poszerzeniu i wzmocnieniu pobocza w celu umożliwienia bezpiecznego wymijania się nadjeżdżających z przeciwka pojazdów ciężarowych, jak również zapobieżeniu w przyszłości degradacji krawędzi jedni i pobocza oraz chodnika zlokalizowanego po przeciwnej stronie jezdni drogi DD8.

(akta kontroli str. 71-72, 76-77, 537-540)

NIK dostrzega niespójność pomiędzy ww. wyjaśnieniami i faktami wynikającymi z dokumentów źródłowych. Z dokumentów wynika bowiem, że GDDKiA w Kielcach szeroko konsultowała projekt budowlany na etapie jego przygotowywania³⁰. W konsultacjach uczestniczyli przedstawiciele m.in. Urzędu Miasta Kielce oraz spółek Fabet i Mostostal Kielce, którzy kwestionowali przyjęte rozwiązania projektowe i składali propozycje zmian. Oddział nie wprowadził tych zmian przed zatwierdzeniem projektu i rozpoczęciem robót pomimo tego, że zmiany te były przewidywalne, a podmioty zewnętrzne akcentowały ich konieczność. W związku z dokonaniem ww. zmian Oddział poniósł dodatkowe koszty w łącznej wysokości 394,4 tys. zł netto (485,1 tys. zł brutto). NIK uznaje za zasadne sfinansowanie prac projektowych i robót budowlanych o wartości 92,6 tys. zł, związanych z dostosowaniem niwelety poszczególnych odcinków drogi DK73. Jednakże wydatkowanie środków w kwocie 301,8 tys. zł netto (371,3 tys. zł brutto)³¹ w związku z wprowadzeniem pozostałych przewidywalnych zmian do prawidłowo przygotowanego i zatwierzonego projektu, świadczy o braku rzetelności w działalności Oddziału.

(akta kontroli str. 514-529, 1832-1842)

2. W trakcie postępowania o udzielenie zamówienia na usługę pełnienia nadzoru Dyrektor bezzasadnie odmówił ujawnienia danych osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia publicznego, o które wystąpił jeden z uczestników postępowania. Oferent ten złożył odwołanie do KIO. KIO podzieliła zdanie odwołującego i nałożyła na GDDKiA obowiązek zapłaty na rzecz odwołującego kwoty 18,6 tys. zł z tytułu zwrotu kwoty uiszczanego wpisu od odwołania oraz zwrotu kosztu zastępstwa procesowego.

TPF Sp. z o.o. (dalej: Spółka TPF), ubiegająca się o zamówienie w postępowaniu na usługę pełnienia nadzoru, złożyła 3 września 2018 r. odwołanie do KIO, w którym zarzuciła zamawiającemu m.in. naruszenie art. 7 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1-3 w związku z art. 96 ust. 3 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie odtajnienia (ujawnienia) i udostępnienia odwołującemu zastrzeżonych przez Spółkę AYESA, dokumentów złożonych w trybie art. 26 ust. 1 ustawy Pzp. Podniosła ponadto, że informacje

³⁰ Konsultacje prowadzono już w latach 2010-2012, następnie w latach 2018-2019.

³¹ Co wynika z wyliczenia: 485,1 tys. zł (łączny wydatek brutto) – 113,8 tys. zł (łączny wydatek dotyczący niwelety DK73) = 371,3 tys. zł.

zawarte w tych dokumentach nie stanowiły tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

KIO wydała 19 września 2018 r. wyrok, sygn. akt: KIO 1779/18, w którym uwzględniła odwołanie i nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i dokonanie odtajnienia nieujawnionej dotychczas treści dokumentów złożonych przez Spółkę AYESA w zakresie wykazu osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia publicznego oraz zasądziła od GDDKiA na rzecz Spółki TPF kwotę 18,6 tys. zł z tytułu zwrotu kwoty uiszczanego przez odwołującego wpisu od odwołania oraz zwrotu kosztu zastępstwa procesowego.

(akta kontroli str. 405-450)

Oddział wykonał wyrok KIO i odtajnił dokumenty, których treść niezasadnie uznał za tajemnicę przedsiębiorstwa Spółki AYESA.

(akta kontroli str. 431-435)

Dyrektor, wyjaśniając powody nieudostępnienia ww. dokumentów podał: *Wykonawca (...) do Oferty z dnia 07.06.2018 r. załączył zastrzeżenie objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa następujących oświadczeń:*

- *Formularz Kryteria pozacenowe w zakresie doświadczenia kadry,*
- *Wykaz osób skierowanych przez Wykonawcę do realizacji zamówienia publicznego.*

Następnie w dniu 24.07.2018 r. Wykonawca wraz z Formularzem „Wykaz osób skierowanych przez Wykonawcę do realizacji zamówienia publicznego” przedłożył wyjaśnienia dotyczące tego formularza wraz z uzasadnieniem w zakresie zastrzeżenia formularza jako tajemnicy przedsiębiorstwa.

Aby wykazać skuteczność zastrzeżenia informacji, Wykonawca zobowiązany był wykazać łączne wystąpienie następujących przesłanek definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji tj.:

- *informacja ma charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub inny posiadający wartość gospodarczą,*
- *informacja nie została ujawniona do wiadomości publicznej,*
- *podjęto w stosunku do niej niezbędne działania w celu zachowania poufności.*

W ocenie Zamawiającego, aby sprostać obowiązkowi "wykazania" wystarczające było wskazanie i uzasadnienie przyczyn dla których Wykonawca objął daną informację tajemnicą. (...) Podejmując decyzję (...) Zamawiający działał zgodnie ówczesną linią orzeczniczą, a to m.in. ze stanowiskiem KIO UZP z dnia 30 lipca 2010 r. (...).

(akta kontroli str. 70, 73-72)

NIK zauważyła, że o nieprawidłowych działaniach Oddziału wprost świadczy uzasadnienie wyroku sygn. akt: KIO 1779/18. KIO jednoznacznie w nim wskazała, że Spółka AYESA w uzasadnieniu zastrzeżenia informacji złożyła jedynie ogólne deklaracje. Deklaracji tych nie można było uznać za wystarczające dla skutecznego wykazania zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa z powodu braku konkretnych, w jaki sposób na działalność Spółki AYESA mogło negatywnie wpłynąć ujawnienie zastrzeżonych informacji. Zdaniem NIK, Spółka AYESA w żaden sposób nie udowodniła, że osoby, których dane objęto tajemnicą, można było zaliczyć – jak argumentowała ww. Spółka – do grupy pracowników o wąskiej specjalizacji lub pracowników posiadających unikalne na rynku usług inżynierskich zdolności. Oddział nie wykazał należytej staranności oceniając zasadność chronienia danych wskazanych przez Spółkę AYESA. Nie dokonał analizy linii orzeczniczej i jej zmian

w latach kolejnych³², opierając się jedynie na orzeczeniach KIO przytoczonych przez Spółkę AYESA, a wydanych w roku 2010. W związku z powyższym Oddział nie uwzględnił wyroków, w których KIO uzasadniła nieskuteczność chronienia przed ujawnieniem danych personalnych projektantów, kierowników robót i kierowników budów oraz osób, które brały udział w realizacjach zamówień publicznych. W wyroku sygn. akt KIO 55/18 z 18 stycznia 2018 r. KIO zauważyła: *Chociażby ze względu na przepisy prawa budowlanego (jawność nazwisk autorów projektów budowlanych, wpisywanie do Dzienników Budowy nazwisk kierowników robót, ujawnianie na tablicach informacyjnych nazwisk kierowników budowy) nie byłoby możliwe realne zachowanie takich danych w tajemnicy. (...) osoby zatrudnione (...) na podstawie umów o pracę ujawnione są np. w rejestrach ZUS, do których dostęp mają m.in. organy kontrolne (...).* Odnosząc się do zjawiska podkupowania pracowników przez konkurencję, KIO stwierdziła, że w interesie pracodawcy (...) jest zabezpieczenie się przed utratą kluczowych pracowników – choćby przez stworzenie im na tyle atrakcyjnych warunków pracy, by nie byli skłonni przejść do konkurencyjnych firm.

3. Oddział od 16 marca 2022 r. do 16 maja 2022 r.³³ zaniechał potrącenia należności z wynagrodzenia zapłaconego Wykonawcy, z tytułu stwierdzonej przez Inżyniera w trakcie nadzoru inwestycji niewłaściwej jakości robót, pomimo ustalenia bezspornej kwoty należnej z tego tytułu w łącznej wysokości 130,4 tys. zł.

Ze sporządzonego przez Spółkę AYESA Zestawienia odcinków niespełniających wymagań STWiORB³⁴ wraz z obliczeniem potrąceń za brak jakości³⁵ wynika, że łączna suma potrąceń z wynagrodzenia Mostostalu Warszawa za niewłaściwą jakość robót wynosiła 642,5 tys. zł netto, w tym: kwota niezafakturowana 268,3 tys. zł i kwota zapłacona 374,2 tys. zł. Z kwoty zapłaconej, 130,4 tys. zł dotyczyło potrąceń bezspornych, do których Wykonawca nie wniósł zastrzeżeń. Nieodpowiednia jakość robót dotyczyła głównie wykonania warstwy wiążącej, warstwy wyrównawczej i warstwy ścieralnej³⁶ oraz mierzonej wskaźnikiem IRI³⁷ równości podłużnej³⁸ poszczególnych odcinków dróg składających się na inwestycję.

(akta kontroli str. 1771-1800 plik 013, 1830)

Dyrektor wyjaśnił: (...) „Zestawienie odcinków niespełniających wymagań STWiORB wraz z obliczeniem potrąceń za brak jakości” przygotowane przez Inżyniera i stanowiące załącznik do Raportu końcowego, w istocie stanowi materiał wyjściowy na którym pracuje Komisja Odbioru Ostatecznego Robót powołana Zarządzeniem Nr 32 Dyrektora Oddziału z dnia 08.12.2021 r. Komisja, po otrzymaniu wyników badań arbitrażowych traktowanych jako rozstrzygające, zweryfikuje i ostatecznie ustali zakres oraz wysokość potrąceń z tytułu braku wymaganej dokumentami Kontraktowymi jakości. Fizycznie potrącenie Oddział dokona w trakcie regulowania płatności należnej Wykonawcy jednak nie później niż do czasu wystawienia Ostatecznego Świadectwa Płatności (Subklauzula 14.13 SWK).

(akta kontroli str. 533, 536)

³² Np. wyroki sygn. akt: KIO 55/18 z 18 stycznia 2018 r., KIO 2421/17 z 13 grudnia 2017 r., KIO 875/18 z 21 maja 2018 r., KIO 872/17 z 17 maja 2017 r.

³³ Na dzień badania zagadnienia przez NIK.

³⁴ Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych.

³⁵ Załącznik 4.2 do Raportu końcowego z 16.03.2022 r.

³⁶ Warstwa wiążąca – warstwa nawierzchni między warstwą ścieralną a podbudową. Warstwa wyrównawcza – warstwa o zmiennej grubości, ułożona na istniejącej warstwie w celu uzyskania odpowiedniego profilu potrzebnego do ułożenia kolejnej warstwy. Warstwa ścieralna – wierzchnia warstwa konstrukcji nawierzchni poddana bezpośredniemu oddziaływaniu ruchu i czynników atmosferycznych.

³⁷ IRI (International Roughness Index) – wyrażany w mm/m lub m/km, międzynarodowy wskaźnik równości charakteryzujący pracę zawieszenia w umownie przyjętym modelu obliczeniowym pojazdu, który porusza się ze stałą prędkością 80 km/h po zarejestrowanym profilu nawierzchni jezdni na odcinku drogi o określonej długości.

³⁸ Równość podłużna – cecha eksploatacyjna określająca zdolność nawierzchni jezdni do nie wzbudzania wstrząsów i drgań poruszającego się pojazdu.

NIK zauważa, że stosownie do zasad określonych w Subklauzuli 2.5 *Roszczenia Zamawiającego SWK*, zamawiający, uprawniony do skierowania roszczeń do Wykonawcy, może podjąć natychmiastowe działania zmierzające do ich egzekwowania. Kwota należna zamawiającemu może zostać potrącona z kolejnych płatności, ale może być też zaspokojona z kwoty stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

SWK nie tylko zapewniają Oddziałowi możliwość zaspokojenia roszczeń, ale zobowiązują do wprowadzenia w życie uzgodnień, które następnie będą mogły zostać skorygowane np. poprzez arbitraż³⁹. Podkreślić należy, że z łącznej kwoty 642,5 tys. zł, 130,4 tys. zł netto stanowiły potrącenia bezsporne, tj. zaakceptowane przez każdą ze stron. Zatem ich zasadność była niezależna od wyników badań arbitrażowych, nie wymagała weryfikacji ani dodatkowych rozstrzygnięć Komisji Odbioru Ostatecznego Robót. Stąd – w odniesieniu do potrąceń w kwocie 130,4 tys. zł – niezasadne są wyjaśnienia Dyrektora, jakoby rozliczenie roszczeń wstrzymywało oczekiwanie na wyniki prac ww. komisji.

4. Oddział w dniu 11 marca 2021 r. niezasadnie zwrócił Wykonawcy robót karę umowną w wysokości 25 tys. zł.

We wrześniu 2020 r. GDDKiA w Kielcach wystawiła dla Mostostalu Warszawa notę obciążeniową na kwotę 25 tys. zł tytułem kary umownej za nieprzedłożenie w terminie poświadczony za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo o wartości przekraczającej 50 tys. zł, pomimo takiego obowiązku wynikającego z Subklauzuli 8.7 pkt I ppkt f SWK. Wykonawca zapłacił karę w całości w dniu 1 października 2020 r.

(akta kontroli str. 458, 530)

Następnie Wykonawca wyjaśnił, że dochował należytej staranności zobowiązując swojego podwykonawcę do przedkładania do akceptacji wykonawcy i zamawiającego umów o dalsze podwykonawstwo oraz nakładając na podwykonawcę sankcję w postaci kary umownej za niedopełnienie tego obowiązku. Uznał ponadto, że nie ponosi odpowiedzialności za brak zgłoszenia umowy przez podwykonawcę i wnioskował o zwrot wpłaconej kary umownej.

(akta kontroli str. 452-455)

Oddział uwzględnił wyjaśnienia i na podstawie noty uznaniowej 11 marca 2021 r. zwrócił wykonawcy pełną kwotę uprzednio pobranej kary umownej.

(akta kontroli str. 451, 456-457, 530)

Dyrektor poinformował: (...) *Zamawiający (...) zweryfikował swoje pierwotnie zajęte stanowisko w sprawie. Z przekazanych wyjaśnień wynika bowiem, że Wykonawca Robót, pomimo zachowania należytej staranności, nie był w stanie osiągnąć wiedzy na temat zawartej umowy podwykonawczej.*

Wykonawca, zachował należyłą staranność poprzez zobowiązanie swojego Podwykonawcy (...) na podstawie umowy o roboty budowlane nr I00451/4200038577/2019 z dnia 09.07.2019 r. do przedkładania do akceptacji Wykonawcy oraz Zamawiającego umów o dalsze podwykonawstwo lub ich projektów zgodnie z wymogami Subklauzuli 4.4 Kontraktu. Dodatkowo Wykonawca nałożył sankcję na Podwykonawcę w przypadku niedopełnienia tego obowiązku w postaci kary umownej (§12 ust. 1 lit. k Umowy nr I00451/4200038577/2019 z dnia 09.07.2019 r.). Wykonawca podniósł również, iż nie musiał on mieć wiedzy, że wartość oprav oświetleniowych dostarczonych przez spółkę Luxon sp. z o.o. przekroczyła kwotę 50 000 PLN, tj. próg kwotowy, który zobowiązuje Wykonawcę do przedkładania Zamawiającemu kopii zawartej Umowy o podwykonawstwo (...).

³⁹ Subklauzula 3.5 SWK.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, jak również fakt, że Wykonawca poza przedmiotowym zdarzeniem rzetelnie wywiązywał się z obowiązku zgłaszania umów Podwykonawczych, Zamawiający zweryfikował swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie i anulował nałożoną pierwotnie karę.

(akta kontroli str. 533, 535-536)

NIK nie podziela stanowiska wynikającego ze złożonych wyjaśnień odnośnie dołożenia należytej staranności przez Wykonawcę. Należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie przez Wykonawcę, w umowie z 9 lipca 2019 r., zapisu zobowiązującego swojego podwykonawcę do przedkładania do akceptacji umów o dalsze podwykonawstwo pod rygorem sankcji wyrażonej karą umowną, nie jest tożsame z dochowaniem należytej staranności. Wykonawca nie podjął żadnych faktycznych działań w celu weryfikacji podwykonawcy, w tym monitoringu umów podpisanych z dalszymi podwykonawcami. Samo ustalenie zasad wyciągania konsekwencji w postaci kar umownych nie daje podstaw do stwierdzenia, że Mostostal Warszawa podjął wszelkie kroki niezbędne do zachowania należytej staranności. Nie podjął np. działań, realizowanych przez GDDKiA w Kielcach, która comiesięcznie oceniała jakość pracy Spółki AYESA m.in. w zakresie wywiązywania się z obowiązku rozliczania wniosków podwykonawców Mostostalu Warszawa, w tym sprawdzania wartości i zakresów rzeczowych prac realizowanych przez podwykonawców. Efektem tych działań było zidentyfikowanie problemu, którego nie dostrzegł Wykonawca.

Zasady określone w Subklauzuli 8.7 pkt I ppkt f SWK, w związku z Subklauzulą 4.4 pkt II ppkt 8 SWK, zobowiązywały Wykonawcę do bezwarunkowej zapłaty zamawiającemu kar umownych w wysokości 25 tys. zł za każdy przypadek nieprzedłożenia w terminie poświadczony za zgodność z oryginałem kopii zawartej umowy o podwykonawstwo, jeżeli jej wartość przekracza 50 tys. zł.

5. Oddział nie naliczył wobec Wykonawcy kar umownych z tytułu 36-dniowego i 49-dniowego opóźnienia w realizacji Kamienia Milowego nr 1, tj. terminowego złożenia do Wojewody kompletnego ostatniego wniosku odpowiednio o zmianę decyzji pozwolenia na budowę oraz ZRID. Termin złożenia przedmiotowych dokumentów przypadał na 27 maja 2019 r. Brak naliczenia kar umownych w wysokości 0,02% *Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej*, za każdy dzień zwłoki spowodował, że Oddział nie zabezpieczył swoich interesów na wypadek niezakończenia robót w *Czasie na Ukończenie*.

(akta kontroli str. 530, 976-984, 1771-1800 pliki 129, 133, 144, 1919)

W dniu 27 maja 2019 r. pełnomocnik złożył wniosek wraz z załącznikami do Wojewody o ZRID dla zadania pn. *Budowa dwóch dodatkowych jezdni klasy D po prawej stronie drogi krajowej nr 73 w km 0+100 – 0+525 (droga DD2) oraz w km 1+230 – 1+400 (droga DD5) w ramach zadania*. Wojewoda 11 czerwca 2019 r. wezwał pełnomocnika do usunięcia braków wniosku, w tym wskazał, że należy sporządzić wniosek zgodnie z art. 11a i 11d ust. 1 specustawy. Ponadto do wezwania załączył dokumentację do wniosku o wydanie decyzji o ZRID. Zgodnie z wezwaniem wniosek nie zawierał w szczególności:

- decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, mimo że zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. h specustawy powinna być dołączona do wniosku;
- porozumienia pomiędzy zarządcą dróg na terenie miasta Kielce oraz zarządcą drogi krajowej nr 73, o którym mowa w art. 19 ust. 4 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴⁰. Zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy decyzja o ZRID wydawana jest na wniosek właściwego zarządcy drogi.

⁴⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm.

Ponadto dołączony do wniosku projekt podziału nieruchomości nie stanowił tego opracowania, mimo że zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3 specustawy był to jeden z elementów wniosku o wydanie ZRID. Przedłożone dla wszystkich działek wchodzących w zakres inwestycji wypisy z ewidencji gruntów i budynków były nieaktualne na dzień składania wniosku (art. 11d ust. 5 i art. 11f ust. 3 specustawy), co uniemożliwiało prowadzenie postępowania w sprawie wydania decyzji o ZRID. Załączono również niekompletne dokumenty, w szczególności projekt budowlany, który był niepoprawnie sporządzony (art. 11d ust. 1 pkt 5 specustawy), w tym nie spełniał wymogów ustawy Prawo budowlane oraz przepisów wykonawczych do ww. ustawy, w tym:

- nie spełniał wymogów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁴¹ w zakresie rozdziału 2, § 3, 5 i 6;
- zawierał nieaktualną mapę, na której sporządzono Projekt Zagospodarowania Terenu (art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane);
- nie zawierał poszczególnych projektów branżowych, które wynikały z Projektu Zagospodarowania Terenu (art. 34 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane);
- nie był uzgodniony przez rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych (§ 3 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 grudnia 2015 r. w sprawie uzgodnień projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej⁴²).

Podkreślić należy, że wymagane porozumienie pomiędzy zarządcą dróg na terenie miasta Kielce oraz zarządcą drogi krajowej nr 73, zawarte zostało 8 lipca 2019 r., tj. po złożeniu wniosku o wydanie decyzji o ZRID.

Pełnomocnik 15 lipca 2019 r. złożył korektę wniosku o ZRID wraz z uzupełnionymi załącznikami⁴³.

(akta kontroli str. 1018-1063, 1916-1917)

W dniu 27 maja 2019 r. pełnomocnik złożył również wniosek wraz z załącznikami do Wojewody o zmianę decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę wydanego 7 listopada 2011 r. W dniu 4 czerwca 2019 r. wezwano pełnomocnika do usunięcia braków i w celu uzupełnienia wniosku przedłożenia w szczególności:

- dowodu potwierdzającego, iż decyzja Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Kielcach Nr 3202/2018 z 11 grudnia 2018 r. stała się ostateczna i podlega wykonaniu, stosownie do wymogu art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane;
- projektu budowlanego zawierającego uzgodnienie z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie Zarząd Zlewni w Kielcach (art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane);
- uzupełnienia jednego tomu projektu budowlanego (zawierającego opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane), stosownie do treści § 5 i 6 rozporządzenia z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, tj. oprawienia w okładkę przystosowaną do formatu A4, w sposób uniemożliwiający dekompletację oraz ponumerowanie.

Ponadto Wojewoda wezwał do prawidłowego wypełnienia wniosku, w tym: sprecyzowania jego zakresu (w piśmie przewodnim do wniosku pełnomocnik inwestora wnioskował o zmianę pozwolenia na budowę, natomiast załączono wniosek o pozwolenie na rozbudowę obiektu budowlanego); doprowadzenia do

⁴¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1935. Uchylony z dniem 19 września 2020 r.

⁴² Dz. U. poz. 2117. Uchylony z dniem 19 września 2021 r.

⁴³ Pełnomocnik 22 lipca 2019 r. w stosunku do złożonej korekty wyjaśnił omyłkę edycyjną w tabeli nr III dot. określenia nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa.

zgodności zakresu wniosku z załącznikiem B-4 (wniosek dotyczył rozbudowy obiektu, a załącznik B-4 zmiany pozwolenia na budowę).

Podkreślić należy, że wymagane uzgodnienie z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie Zarząd Zlewni w Kielcach nastąpiło 27 czerwca 2019 r., tj. po złożeniu wniosku o zmianę decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę.

Pełnomocnik 2 lipca 2019 r. złożył korektę wniosku o pozwolenie na budowę wraz z uzupełnionymi załącznikami.

(akta kontroli str. 1067-1191)

Dane Kontraktowe, stanowiące integralną część umowy, uwzględniały *Wymaganą Minimalną Ilość Wykonania*, w tym *Kamień Miłowy nr 1*, przewidujący złożenie do właściwego organu administracji publicznej w terminie 10 miesięcy od *Daty Rozpoczęcia*⁴⁴ kompletnego ostatniego wniosku o ZRID/zmianę decyzji pozwolenia na budowę, tj. do 27 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 976-984, 1000)

Zgodnie z Subklauzulą 8.7 SWK Wykonawca zapłaci zamawiającemu kary umowne za niewykonanie *Wymaganych Minimalnych Ilości Wykonania (Kamieni Miłowych)* z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy w terminie ustalonym w dokumencie Dane Kontraktowe, w wysokości 0,02% *Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej*, za każdy dzień zwłoki, z uwzględnieniem postanowień Subklauzuli 8.14 *Niedotrzymanie Wymaganej Minimalnej Ilości Wykonania*. Subklauzula ta wskazuje, że w przypadku naliczenia kary umownej związanej z niewykonaniem *Kamienia Miłowego nr 1* (tj. złożenie do właściwego organu administracji publicznej w terminie 10 miesięcy od *Daty Rozpoczęcia* kompletnego wniosku o ZRID) w terminie określonym przez Inżyniera, Wykonawca przedstawi zamawiającemu zabezpieczenie zakończenia robót w *Czasie na Ukończenie* w formie gwarancji bankowej lub gwarancji ubezpieczeniowej, na kwotę równą wysokości należnej kary umownej. W przeciwnym wypadku, zamawiający zatrzyma z najbliższego PŚP kwotę równą wysokości należnej kary umownej, tytułem *Kwot Zatrzymanych*. Jeżeli *Czas na Ukończenie* został dotrzymany, zamawiający zwraca Wykonawcy powyższe zabezpieczenie zakończenia robót w *Czasie na Ukończenie* lub dokona zwrotu *Kwot Zatrzymanych* zgodnie z Subklauzulą 14.9 [*Płatność Kwoty Zatrzymanej*], bezzwłocznie po otrzymaniu od Inżyniera *Świadectwa Przejęcia*. Odnośnie Subklauzuli 14.9 w przypadku dotrzymania *Czasu na Ukończenie*, *Kwota Zatrzymana* będzie poświadczona przez Inżyniera do zapłaty w oparciu o przedłożone przez Wykonawcę *Rozliczenie końcowe* zgodnie z Subklauzulą 14.10.

(akta kontroli str. 976-984, 1771-1800 pliki 133, 144)

Odnośnie nieobciążenia Wykonawcy karą umowną za niewykonanie *Kamienia Miłowego nr 1*, Kierownik Projektu wyjaśnił, że wnioski zostały złożone do właściwego organu administracji publicznej w wyznaczonym terminie, a organ w oparciu o art. 64 ust. 2 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁵ wezwał do uzupełnienia jedynie braków formalnych, które zostały uzupełnione i postępowanie zostało wszczęte 27 maja 2019 r., z datą złożenia wniosków. Ponadto dodał, że wnioski były kompletne i zawierały wymagane przepisami prawa elementy.

(akta kontroli str. 1759, 1761-1762)

Dyrektor Oddziału i Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji potwierdzili powyższe wyjaśnienia. Ponadto Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji dodał, że *organ jednak wezwał, do uzupełnienia wniosku, wskazując w jego treści, kilka „nieistotnych” uchybień, łatwych i możliwych do usunięcia, które zostały niezwłocznie usunięte, (...) co nie doprowadziło do jakiegokolwiek zwłoki w realizacji inwestycji, a to (...) było*

⁴⁴ Daty podpisania umowy.

⁴⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

celem zastrzeżenia w umowie przedmiotowej kary. (...) kary umowne zostały zastrzeżone na wypadek złożenia przez Wykonawcę niekompletnego wniosku o wydanie ZRID-U, a nie na wypadek złożenia wniosku wadliwego. W przypadku gdy Wykonawca złożył wniosek kompletny (choć wadliwy), a następnie wskazane (przez Organ) wady niezwłocznie usunął, to brak było jakichkolwiek podstaw do naliczenia z tego powodu kar umownych. (...).

(akta kontroli str. 1713-1715, 1723, 1750-1754)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ wnioski o ZRID i zmianę pozwolenia na budowę były niekompletne, tj. nie zawierały części wymaganych przepisami prawa elementów. Poza tym załączenie nieaktualnych na dzień składania wniosku wypisów z ewidencji gruntów i budynków oraz projektu podziału nieruchomości niespełniającego wymaganego opracowania nie świadczy o przedłożeniu wymaganych przepisami dokumentów. Ponadto w Danych Kontraktowych, stanowiących integralną część zawartej umowy z Wykonawcą, wskazano na złożenie kompletnego ostatecznego wniosku. Złożenie korekt przedmiotowych wniosków przesądza również, że nie były one ostateczne. Oddział otrzymał stosowne dokumenty związane z ukończeniem inwestycji, w szczególności *Świadectwo Przejęcia*, *Rozliczenie końcowe*, pozwolenia na użytkowanie. Zaniechanie naliczenia kar umownych spowodowało, że nie został zabezpieczony interes Oddziału w przypadku niezakończenia robót w *Czasie na Ukończenie*.

Ponadto NIK zauważa, że pomiędzy dokumentami Dane Kontraktowe a SWK (Subklauzula 8.14) istnieje rozbieżność w określeniu Kamienia Milowego nr 1, tj. pierwszy wskazuje na złożenie kompletnego ostatecznego wniosku o ZRID/zmianę decyzji pozwolenia na budowę, drugi natomiast złożenie kompletnego wniosku o ZRID.

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział uzyskał wymagane pozwolenia na użytkowanie kładki dla pieszych oraz drogi DK73 i dróg dojazdowych. Prawidłowo został wybrany podmiot, który świadczył usługi nadzoru w ramach inwestycji. GDDKiA w Kielcach rzetelnie odebrała roboty, odpowiednio dokumentując związane z tym czynności. Oddział zapewnił stały nadzór nad projektowaniem i realizacją inwestycji, w tym jakością stosowanych materiałów. Właściwie nadzorował usuwanie wad i wykonywanie prac zaległych. Inwestycję realizowano zgodnie z terminami wskazanymi w umowie z Wykonawcą.

Projekt budowlany zatwierdzony przez Oddział nie uwzględniał uwag zgłoszonych przez podmioty gospodarcze korzystające z drogi DK73 i dróg dojazdowych. Zmiany w projekcie, wprowadzone po rozpoczęciu prac, zwiększyły koszty inwestycji poniesione przez GDDKiA o 371,3 tys. zł.

Poprzez nieuprawnione zaniechanie ujawnienia przez Oddział informacji w ramach postępowania o udzielenie zamówienia na usługę pełnienia nadzoru, KIO zobowiązała GDDKiA do poniesienia kosztów procesowych w kwocie 18,6 tys. zł.

Oddział nie podjął niezwłocznie działań celem rozliczenia bezspornych potrażeń z wynagrodzenia Wykonawcy za niewłaściwą jakość robót w łącznej wysokości 130,4 tys. zł netto, niezasadnie zwrócił wyegzekwowaną karę umowną w kwocie 25 tys. zł oraz nie naliczył kary umownej w wysokości 763,5 tys. zł tytułem zabezpieczenia zakończenia robót w *Czasie na Ukończenie*.

4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych inwestycją

Opis stanu faktycznego

Oddział opracował miesięczne *Harmonogramy Kontroli Utrzymania Obszarowego* określające infrastrukturę i okresy kontrolne drogi DK73, której częścią była badana inwestycja. Obowiązek kontroli dotyczył 27 elementów infrastruktury, w tym m.in.:

nawierzchni, barier drogowych stalowych, ekranów akustycznych, oznakowania pionowego i poziomego, zieleni oraz utrzymania czystości w pasie drogowym.

(akta kontroli str. 1771-1800 pliki 005-007)

Od 31 grudnia 2007 r. w Oddziale prowadzono też *Książkę drogi DK73* (dalej Książka drogi), obejmującą odcinek Kielce – Morawica – Chmielnik, a od 12 stycznia 2021 r. *Książkę obiektu mostowego* (dalej: Książka obiektu) dla kładki dla pieszych w miejscowości Bilcza. Dokumentację prowadzono rzetelnie i systematycznie. Przeprowadzone kontrole i objazdy dróg objętych inwestycją nie wykazały konieczności wykonania napraw ani prac modernizacyjnych.

(akta kontroli str. 461-482, 1771-1800 pliki 005, 007, 008)

GDDKiA w Kielcach, realizując obowiązek wynikający z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przeprowadziła 28 kwietnia 2021 r. roczną kontrolę okresową kładki dla pieszych, która nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 461-482)

Kontrolę zrealizowały osoby posiadające uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi, w tym sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 486)

Kontrola kładki dla pieszych została odnotowana w Książce obiektu i prawidłowo udokumentowana *Protokołem okresowej kontroli rocznej*, sporządzonym zgodnie z art. 62a ust. 2 ustawy Prawo budowlane i według instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich⁴⁶. Nie wskazano czynności do wykonania ani nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

Do ww. protokołu nie załączono kopii zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane ani kopii decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych uprawnień lub kwalifikacji, o których mowa w art. 62 ust. 5 tej ustawy. W związku z tym, że kontrole przeprowadzili pracownicy GDDKiA w Kielcach, ww. kopie były dostępne w dziale kadr. W przypadku kontroli zleczanych podmiotom zewnętrznym kopie decyzji i zaświadczeń zostały udokumentowane.

(akta kontroli str. 461-485, 532, 543)

Kontrole stanu drogi DK73, potwierdzone dziennikami objazdu dróg oraz protokołami kontroli okresowych ewidencjonowano w Książce drogi. Dokonując przeglądu rocznego we wrześniu 2021 r., ze względu na trwającą inwestycję, nie kontrolowano odcinka drogi DK73 w km 18+011 do 22+175. Adnotacje w *Dzienniku objazdów* dokonane w 2022 r. potwierdzają, że na kontrolowanym odcinku drogi DK73 nie stwierdzono żadnych ubytków ani uszkodzeń, które wymagałyby remontu lub naprawy.

(akta kontroli str. 1771-1800 pliki 003-005, 007)

Po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie drogi DK73 i dróg dojazdowych wykonywano systematyczne objazdy, mające na celu wizualną kontrolę stanu dróg i usunięcie zagrożeń w ruchu drogowym (np. usunięcie padłej zwierzyny, wyprostowanie skrzyżowanych tarcz znaków drogowych). Patrole nie stwierdziły zagrożeń.

(akta kontroli str. 1771-1800 pliki 003-005, 007)

⁴⁶ Wprowadzona zarządzeniem nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 7 lipca 2005 r., ze zm.

Po oddaniu do użytkowania i wystawieniu świadectwa przejęcia robót, do 1 czerwca 2022 r.⁴⁷, inwestycja nie wymagała napraw ani remontów. Oddział nie korzystał z zapisanego w umowie z wykonawcą prawa do napraw gwarancyjnych.

(akta kontroli str. 461-482, 1771-1800 pliki 003, 004, 155, 156)

GDDKiA posiadała polisę ubezpieczenia mienia od wszystkich ryzyk obejmującą ubezpieczenie budowli.

(akta kontroli str. 487-491)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

GDDKiA w Kielcach przeprowadziła objazdy dróg oraz obowiązkową roczną kontrolę stanu technicznego kładki dla pieszych wybudowanej w ciągu drogi DK73. Przegląd kładki przeprowadziły osoby o odpowiednich uprawnieniach. Wyniki tych kontroli zostały prawidłowo udokumentowane w Książce drogi i Książce obiektu. W związku z tym, że stan techniczny obiektów budowlanych nie wymagał prac konserwacyjnych ani naprawczych, nie formułowano zaleceń pokontrolnych, a Oddział nie korzystał z możliwości napraw gwarancyjnych.

5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu
faktycznego

Wydatki poniesione na realizację zadania były ujęte (w latach 2016-2022) w planach wydatków majątkowych i bieżących Oddziału. Finansowanie inwestycji gwarantowało terminowe regulowanie wystawionych faktur. Wg stanu na 31 maja 2022 r. poniesiono wydatki w wysokości 94 027,2 tys. zł, w tym 18,6 tys. zł z BP, a 94 008,6 tys. zł z KFD, tj.: w 2016 r. – 18,6 tys. zł⁴⁸ na opracowanie dokumentacji, w 2018 r. – 1348,8 tys. zł (roboty 1321,6 tys. zł i pozostałe 27,2 tys. zł), w 2019 r. – 28 169,2 tys. zł (nabycie nieruchomości – 1545,5 tys. zł, roboty budowlane – 25 683 tys. zł, nadzór – 932,6 tys. zł i pozostałe – 8,1 tys. zł), w 2020 r. – 41 621,1 tys. zł (nabycie nieruchomości – 4219,4 tys. zł, roboty – 35 248,7 tys. zł, nadzór – 2150,5 tys. zł i pozostałe – 2,5 tys. zł), w 2021 r. – 19 796,2 tys. zł (roboty – 19 149 tys. zł, nadzór – 1710,4 tys. zł, pozostałe – 73,6 tys. zł; wydatki na roboty pomniejszono o 1136,8 tys. zł z tytułu zawartego porozumienia z gminą Kielce), w 2022 r. – 3073,3 tys. zł (roboty – 1861,1 tys. zł, nadzór – 1212,2 tys. zł). Poniesione wydatki uwzględnione były w *Kartach Projektu*⁴⁹ zawierających harmonogram całkowitych kosztów, a także zawartych umowach i aneksach.

(akta kontroli str. 866-889, 1299-1326, 1328-1340, 1342-1344, 1377-1379, 1559-1562)

Nadzór nad realizacją inwestycji został pomniejszony łącznie o 12,9 tys. zł z powodu braku zorganizowania wizyt studyjnych (sesji z dziennikarzami) w związku z wprowadzeniem w Polsce stanu epidemii oraz reżimu sanitarnego⁵⁰, czasowej nieobecności personelu Spółki AYESA i opóźnienia w przekazaniu GDDKiA skarg i roszczeń osób trzecich. Do umowy na wykonanie robót budowlanych zawarto aneks nr 2 dotyczący usunięcia odpadów zalegających na placu budowy wykrytych w trakcie prowadzenia prac, na który poniesiono wydatek w wysokości 1262,8 tys. zł oraz cztery polecenia zmiany dotyczące prac zamiennych dla drogi DD2, DD8 i przebrukowania pasa dzielącego na łączną kwotę 1621,9 tys. zł. Ww. zwiększenia wydatków zawarte były w ramach maksymalnej kwoty umowy z Wykonawcą. Na

⁴⁷ Zakończenie czynności kontrolnych w Oddziale.

⁴⁸ Wydatki poniesione z BP, wszystkie pozostałe z KFD.

⁴⁹ Stanowiły informację o planowanych wydatkach na daną inwestycję, w tym uwzględniały poniesione wydatki. Aktualizowane co miesiąc lub w razie zmian.

⁵⁰ Działania promocyjne były realizowane za pośrednictwem domeny internetowej <https://obwodnica-morawica-dk73-etap1.pl>, wykonanych na tę okoliczność ulotek oraz komunikatów informacyjnych zamieszczanych na stronach internetowych Oddziału.

podstawie zawartego porozumienia o współpracy, gmina Kielce dokonała pokrycia prac zamiennych wynikających z podniesienia parametrów techniczno-użytkowych drogi DD2 w wysokości 1136,8 tys. zł. Dyrektor, Zastępca Dyrektora Oddziału i Kierownik Projektu zatwierdzili *Polecenie Zmiany nr 1* dotyczące prac projektowych, w tym dla drogi DD2, mimo że zawarte ustalenia z Prezydentem Miasta Kielce nie określały ich wysokości oraz terminu i warunków zwrotu, a ponadto na podstawie ww. porozumienia Oddział nie dokonywał obciążeń zgodnie z ustaleniami, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 492-497, 1193, 1327-1376, 1726, 1729, 1733-1740)

Na próbie 10 faktur⁵¹ wystawionych przez Wykonawcę w latach 2019-2021 na łączną kwotę 38 750,5 tys. zł (trzy w 2019 r. – 10 797,2 tys. zł, cztery w 2020 r. – 17 017,8 tys. zł i trzy w 2021 r. – 10 935,5 tys. zł) wraz z dokumentami będącymi podstawą ich przygotowania, ustalono, że Wykonawca przed wystawieniem faktur przedkładał do Inżyniera wystąpienie o PŚP wraz ze szczegółowym rozliczeniem i dokumentami uzasadniającymi. Następnie Inżynier wystawiał PŚP wraz z zestawieniami stanowiącymi podstawę wyliczenia kwot wykazanych w dokumencie, który był przesłanką wystawienia faktury przez Mostostal Warszawa. Kwoty wykazane na fakturach ujęte były w zaktualizowanych *Programach robót*.

(akta kontroli str. 1379-1503, 1537-1558)

Do siedmiu zbadanych faktur, w związku z wdrożeniem procedury *Dwustopniowego procesu weryfikacji przedstawionych przez Wykonawców rozliczeń*, zgodnie z *kl. 14.3 i 14.6 OWK z uwagi na wystąpienie COVID-19⁵²*, Spółka AYESA przedłożyła informację, że po weryfikacji *Wniosków o Odbiór Robót*, w kolejnym PŚP zostanie dokonana korekta wskazanych pozycji rozliczeniowych na łączną kwotę 3067,2 tys. zł netto (3772,7 tys. zł brutto). Powodem korekt poszczególnych pozycji była m.in. błędnie wpisana w wystąpieniach o PŚP ilość wykonanych prac, brak załączonego kompletu badań betonu oraz metryk pali.

(akta kontroli str. 1385, 1481, 1504-1536)

Analiza czterech faktur⁵³ wystawionych przez Spółkę AYESA w łącznej wysokości 1136 tys. zł⁵⁴ (w 2019 r. na kwotę 205,7 tys. zł, w 2020 r. – 204,1 tys. zł i w 2022 r. – 726,2 tys. zł) wykazała, że trzy dokumenty wystawiane były na podstawie przyjętych bez uwag Kierownika Projektu *Raportów miesięcznych* przedłożonych przez Konsultanta, zaktualizowanych *Harmonogramach Pracy Personelu Konsultanta (HPPK)* i *Harmonogramach płatności*. Do faktur załączono oświadczenie o zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę pracowników, zestawienie elementów rozliczeniowych z uwzględnieniem waloryzacji i procentowym zaawansowaniem płatności z tytułu nadzoru w stosunku do procentowego zaawansowania płatności za roboty oraz KOJPK zatwierdzoną przez Kierownika Projektu. Jedna faktura z 2022 r. wystawiona była na podstawie przyjętego bez uwag Kierownika Projektu *Raportu końcowego* oraz uwzględniona była w *Harmonogramie płatności* w kwocie ryczałtu pozostałego do zapłaty na podstawie przedstawionego *Formularza cenowego*. Do faktury dołączono zatwierdzone przez osobę uprawnioną zestawienie elementów rozliczeniowych oraz KOJPK.

(akta kontroli str. 1565-1636)

⁵¹ Dobór celowy, tj. najwyższa kwota ujęta w dokumencie.

⁵² Na podstawie pisma Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 25 marca 2020 r. (brak nr pisma). Procedura polegała w pierwszej kolejności na poświadczeniu płatności dla Wykonawcy w oparciu o złożone Rozliczenie i Wniosek Wykonawcy, w drugiej zaś szczegółowej analizie i ocenie przez Inżyniera przedłożonych dokumentów.

⁵³ Dobór celowy, tj. najwyższa kwota ujęta w dokumencie.

⁵⁴ Fakturę 39/DK73/GDDKIA z 22 kwietnia 2022 r. na kwotę 546 703,60 zł pomniejszono o korektę 1/DK73/GDDKiA/KOR z 9 maja 2022 r. na kwotę 5993,87 zł z tytułu wystawienia na niewłaściwą kwotę.

Wszystkie objęte szczegółową analizą faktury wystawione przez Mostostal Warszawa i Spółkę AYESA, zostały sporządzone i opisane zgodnie z art. 21 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁵, sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym przez upoważnione osoby. Zapłata za faktury finansowana była ze środków KFD. Do faktur załączano listy sprawdzające wskazane w *Procedurze Beneficjenta Projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 dla GDDKiA*, tj. obieg dokumentów finansowo-księgowych w Oddziale GDDKiA, rozliczenie finansowe z Wykonawcą, weryfikację formalno-rachunkową faktury (lub dokumentu równoważnego), realizację płatności za fakturę (dokument równoważny) oraz listę sprawdzającą Kierownika Projektu do weryfikacji arytmetycznej i merytorycznej PŚP i faktury wraz z wyszczególnionymi załącznikami (przeprowadzanej przez Beneficjenta przed złożeniem wniosku o płatność) lub weryfikację merytoryczną faktury na usługi/nadzór przez Kierownika Projektu.

(akta kontroli str. 1385, 1537-1558, 1566-1583, 1637-1651)

Oddział nie dokonywał rozliczeń z podwykonawcami.

(akta kontroli str. 1652)

Oddział nie płacił odsetek za zwłokę. Nie zawierano umów na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.

(akta kontroli str. 864, 1653)

W okresie objętym kontrolą Świętokrzyski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kielcach przeprowadził trzy kontrole w sprawie realizacji zadania (dwie w 2020 r. i jedną w 2022 r.), które dotyczyły budowy/robót budowlanych wykonywanych na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji jej zmieniającej, zakończenia budowy kładki dla pieszych i dwóch dodatkowych jezdni klasy D po prawej stronie DK 73. Po przeprowadzonych kontrolach zewnętrznych nie wydawano zaleceń i wniosków. Inwestycja nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych, w tym audytu wewnętrznego⁵⁶. W ciągu ostatnich pięciu lat NIK nie przeprowadzała w Oddziale kontroli związanych z prowadzeniem inwestycji, udzielaniem zamówień publicznych oraz utrzymaniem bezpieczeństwa na drogach.

(akta kontroli str. 1658-1659)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Oddziale zatwierdzono 20 marca 2020 r. *Polecenie Zmiany nr 1* dotyczące prac projektowych dostosowania drogi DD2 do uzgodnionych parametrów z Prezydentem Miasta Kielce, mimo że w notatce z 25 września 2019 r. dotyczącej porozumienia, brak było ustaleń co do wysokości kosztów oraz nie został określony termin i warunki ich zwrotu. Ponadto w porozumieniu o współpracy z 18 listopada 2020 r. wskazano, że gmina Kielce – MZD zobowiązała się do zwrotu kosztów zgodnie z kosztorysem i protokołami częściowymi odbioru robót, jednak w dokumencie brak było wskazania wysokości kosztów zmian projektowych, a prace te zostały zrealizowane przed zawarciem porozumienia i GDDKiA w Kielcach dokonała za nie zapłaty.

(akta kontroli str. 492-497, 1328-1341, 1345-1346, 1697-1703, 1379)

Zgodnie z ww. notatką z 25 września 2019 r. sporządzoną na okoliczność spisania ustaleń podjętych przez Dyrektora Oddziału i Prezydenta Miasta Kielce, miasto Kielce zobowiązało się ponieść koszty dostosowania drogi DD2 do uzgodnionych parametrów i ustalenia miały być zrealizowane po podpisaniu porozumienia przez

⁵⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁵⁶ Samodzielne stanowisko ds. Audytu i Zarządzania Jakością funkcjonowało w Oddziale do 31 grudnia 2009 r.

strony. GDDKiA Kielce za wykonane prace projektowe zapłaciła Wykonawcy 68,1 tys. zł (16 czerwca 2020 r. - 21,5 tys. zł, 30 lipca 2020 r. i 22 października 2020 r. po 23,3 tys. zł). Kierownik Projektu 2 listopada 2020 r., tj. przed zawarciem ww. porozumienia, poinformował pracownika MZD o wartości prac projektowych.

(akta kontroli str. 1340-1341, 1345-1346, 1349-1350, 1379)

Dyrektor i Kierownik Projektu wyjaśnili, że wydanie polecenia zmiany w zakresie prac projektowych wprowadzono w trybie Kontraktowym i było logiczną konsekwencją podpisanej notatki przez Prezydenta Miasta Kielce oraz miało na celu określenie rzeczowego i finansowego zakresu prac/robót zamiennych, bez którego nie było by możliwe zawarcie przedmiotowego porozumienia. Z treści tej notatki jasno wynika, że „koszty dostosowania drogi DD2 poniesie Miasto Kielce”, co nie pozostawiało najmniejszych wątpliwości, że koszty te obejmują także prace projektowe dla przedmiotowej drogi. Stąd istniała pewność zwrotu kosztów poniesionych z tytułu wprowadzenia zmian projektowych, co w sposób wystarczający zabezpieczało interes Skarbu Państwa. (...).

Odnosnie zawartego porozumienia Dyrektor wyjaśnił, że szczegółowa wartość wyliczenia kosztów wynikających z prac projektowych została przekazana gminie Kielce drogą elektroniczną 2 listopada 2020 r. Żadna ze stron nie kwestionowała wysokości poniesionych kosztów na etapie ich rozliczania. Zapłata za prace projektowe nastąpiła 2 grudnia 2021 r. po zakończeniu i rozliczeniu całości zakresu prac. Spowodowane to było wystąpieniem epidemii wirusa SARS-CoV-2 i wprowadzonymi ograniczeniami i utrudnieniami.

(akta kontroli str. 1746-1748, 1755-1756, 1903, 1908)

W ocenie NIK, w Oddziale nie dochowano należytej staranności wydając polecenie zmiany dotyczące prac projektowych ponieważ notatka z 25 września 2019 r. nie uwzględniała wysokości kosztów tych prac oraz warunków ich zwrotu, tym samym Oddział nie miał pewności, czy w takiej wysokości i kiedy zostaną one zwrócone. Ponadto Dyrektor podpisał nierzetelnie sporządzone porozumienie o współpracy, gdyż nie uwzględniało ono kosztów prac projektowych i przewidywało zwrot tych kosztów na podstawie protokołów częściowych odbioru robót, mimo że prace te były wykonane przed podpisaniem porozumienia.

2. Oddział nie występował o zapłatę do gminy Kielce – MZD, zgodnie z zawartym porozumieniem o współpracy, tj. na podstawie protokołów częściowych odbioru robót w terminie 30 dni od dnia odbioru częściowego. W stosunku do okresu faktycznego wykonania określonego zakresu, zwrot kosztów nastąpił z opóźnieniem odpowiednio⁵⁷:

- 357 dni za wykonane prace projektowe w wysokości 68,1 tys. zł;
- od 84 do 167 dni za zwiększenie zakresu robót w wysokości 877,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1328-1340, 1347-1376, 1697-1703, 1771-1800 pliki 025-114, 1861)

Zgodnie z § 3 ust. 2 porozumienia o współpracy, gmina Kielce - Miejski Zarząd Dróg zobowiązała się do zwrotu kosztów zgodnie z kosztorysem i protokołami częściowymi odbioru robót w terminie 30 dni od odbioru częściowego, w zakresie zmian projektowych oraz kosztów zwiększenia zakresu robót wynikających z podniesienia parametrów funkcjonalno-użytkowych drogi DD2.

(akta kontroli str. 1328-1330)

⁵⁷ Termin liczony od dnia następnego po 30 dniu od zawartego Porozumienia o współpracy za wykonane prace projektowe oraz zatwierdzenia wykonanych robót na podstawie 15 *Wystąpień o Odbiór Robót*, tj. protokołów częściowego odbioru.

Dyrektor i Kierownik Projektu wyjaśnili, że obciążenie gminy Kielce za prace projektowe oraz roboty budowlane z dniem 2 grudnia 2021 r. nastąpiło po zakończeniu i rozliczeniu całości zakresu prac na przedmiotowej drodze DD2. Spowodowane było to faktem wystąpienia epidemii wirusa SARS-CoV-2 wprowadzonym na tę okoliczność ograniczeniem w funkcjonowaniu urzędów, utrudnieniami w obiegu dokumentów pomiędzy urzędami. Jednocześnie mając na uwadze niewielki zakres rzeczowy i finansowy robót realizowanych w kolejnych etapach budowy przedmiotowej drogi DD2, jak również brak możliwości comiesięcznych spotkań wynikających z wprowadzonych ograniczeń odstąpiono od wystawiania częściowych not obciążeniowych.

(akta kontroli str. 1727, 1731, 1746, 1748, 1755, 1757, 1760, 1762)

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ w § 4 ust. 1 porozumienia o współpracy wskazano, że wszelkie zmiany mogą nastąpić w formie pisemnej pod rygorem nieważności, tym samym strony mogły podpisać aneks dotyczący rozliczenia po zakończeniu całości wykonanych prac. Ponadto porozumienie zostało zawarte w czasie epidemii i obowiązywały już ograniczenia. Powyższe działanie skutkowało opóźnieniem w zwrocie środków do Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu finansowania inwestycji ze środków KFD, w wysokości 945,4 tys. zł.

OCENA CZĄSTKOWA

Środki publiczne wydatkowane były w sposób prawidłowy, zgodnie z planem wydatków majątkowych i bieżących Oddziału. Terminowo dokonywano zapłaty za faktury Wykonawcy i Konsultanta, których wysokość ujęta była w zaktualizowanych harmonogramach. Zapłata zrealizowana była za faktycznie wykonany nadzór i roboty budowlane, przy czym w przypadku Wykonawcy, od marca 2020 r. odbywała się zgodnie z dwustopniową weryfikacją. W Oddziale zatwierdzono zmianę prac projektowych dotyczących dostosowania drogi DD2 do określonych parametrów, pomimo że uzgodnienia z Prezydentem Miasta Kielce nie dotyczyły wysokości kosztów ani żadnych warunków z nimi związanych. Ponadto GDDKiA w Kielcach nie występowała o zapłatę do gminy Kielce – MZD zgodnie z zawartym porozumieniem o współpracy za zrealizowane prace z tytułu pokrycia kosztów zwiększenia zakresu robót wynikających z podniesienia parametrów funkcjonalno-użytkowych drogi DD2.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Złożenie wniosków o założenie księgi wieczystej wraz z ujawnieniem trwałego zarządu wykonywanego przez GDDKiA dla 36 działek ujętych w oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane z 2 lipca 2019 r.
2. Niezwłoczne dokonanie bezspornych potrąceń w kwocie 130,4 tys. zł z wynagrodzenia Mostostalu Warszawa z tytułu nienależytej jakości robót.
3. Wyegzekwowanie od Wykonawcy kary umownej w kwocie 25 tys. zł należnej z tytułu nieprzedłożenia w terminie poświadczonyj za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo.
4. Naliczanie kar umownych za niewykonanie *Wymaganych Minimalnych Ilości Wykonania (Kamieni Milowych)* w celu zabezpieczenia interesów Oddziału w związku z prowadzonymi inwestycjami.
5. Dokonywanie rozliczeń finansowych zgodnie z zawartymi porozumieniami, a w sytuacji niemożności ich wykonania – zawieranie stosownych aneksów.

Uwagi

NIK 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 Kielcach. 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 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.

Kielce, 23 września 2022 r.

Kontrolerzy

Magdalena Kaczmarczyk
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

Tomasz Majewski
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis